

## Niemcy: znaczny spadek liczby wniosków o azyl

Kamil Frymark

W 2024 r. w Niemczech złożono łącznie 230 tys. wniosków o azyl po raz pierwszy – ich liczba spadła o 30% w porównaniu z 2023 r. Trend ten pogłębił się w pierwszym kwartale br., kiedy wniesiono ich 36 tys., tj. mniej o 45% r/r. Największe różnice dotyczą obywateli Syrii (-50%), Afganistanu (-42%) i Turcji (-61%).

Do malejącej liczby podań o azyl przyczyniają się głównie czynniki zewnętrzne – przede wszystkim ograniczenie grona osób docierających do UE. Jak podaje Frontex, w 2024 r. jej granice na centralnej trasie przez Morze Śródziemne nielegalnie przekroczyło 66 tys. osób (w 2023 r. było ich 157 tys.), a na tzw. szlaku bałkańskim – 21 tys. (wobec 99 tys. rok wcześniej). Od listopada ub.r. w stosunku do Syryjczyków obowiązuje decyzja Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (BAMF) o wstrzymaniu rozpatrywania próśb o azyl. Poza tym spadek liczby składanych wniosków wynika m.in. z obalenia reżimu Baszara al-Asada oraz z powrotu części przedstawicieli tego narodu z Turcji do ojczyzny. Niemieckie MSW pozytywnie ocenia również poprawę sytuacji gospodarczej i bezpieczeństwa w Libii oraz Tunezji, co przyczynia się do ograniczenia napływu uchodźców z tego regionu.

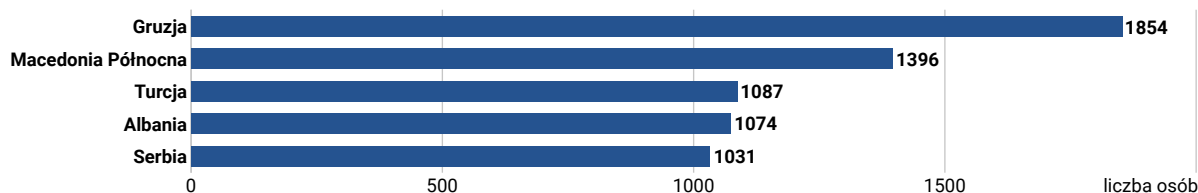
Na spadek liczby składanych wniosków wpłynęły też stałe, wyrywkowe kontrole na granicach RFN, zwracanie z nich usiłujących dostać się na jej terytorium nielegalnie (odmowa wjazdu dotyczy ok. 55% wszystkich takich przypadków) oraz wzmocnienie personalne Policji Federalnej, odpowiedzialnej m.in. za ich ochronę. Nie bez znaczenia pozostają także wysyłane przez Berlin sygnały o zmniejszaniu dostępności świadczeń socjalnych dla uchodźców (w tym zastępowanie gotówki wsparciem rzeczowym lub bonami) i coraz wyższej skuteczności deportacji oraz deklaracje przyszłego rządu dotyczące ograniczenia migracji (zob. niżej).

### Więcej odesłanych osób

W 2024 r. z Niemiec deportowano łącznie 20 084 osoby, czyli o ok. 25% więcej niż w 2023 r. (16 tys.). Z tej liczby, na podstawie rozporządzenia Dublin III, 5827 osób przeniesiono do innych państw UE odpowiedzialnych za rozpatrzenie ich wniosków. W 2023 r. takich przypadków było 5053, co również oznacza ich wzrost – o ok. 15% r/r. Podniesienie efektywności deportacji wynika częściowo z ostrych przepisów w 2024 r., w tym uznania Gruzji i Mołdawii za bezpieczne kraje pochodzenia, rozszerzenia uprawnień Policji Federalnej oraz zwiększenia liczby miejsc w aresztach dla osób objętych procedurą deportacyjną.

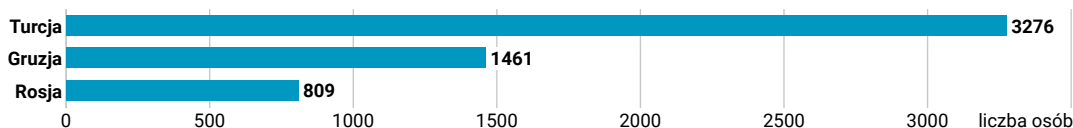


**Wykres 1. Kraje pochodzenia migrantów najliczniej deportowanych z Niemiec w 2024 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSW RFN.

**Wykres 2. Kraje pochodzenia migrantów dobrowolnie opuszczających Niemcy w 2024 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSW RFN.

W 2024 r. Niemcy złożyły 74 583 wnioski o przejęcie migrantów przez inne państwa w ramach unijnego systemu Dublin III, z czego 44 431 zostało zaakceptowanych, lecz faktycznie zrealizowano jedynie 5827 transferów (13%). Najbardziej problematyczne okazało się odsyłanie przybyszów do krajów z południa Europy: Włochy przyjęły zaledwie trzy osoby (wyraziły zgodę na 10 402), Grecja – 22 (przy 219 zgodach), Bułgaria – 290, a Chorwacja – 533. Jednocześnie do RFN wpłynęły 14 984 wnioski o przejęcie migrantów, z czego zaakceptowano 10 112 i zrealizowano 4592. Różnica między liczbą osób, na których pobyt wyrażono zgodę, a tą faktycznie przyjętych wynika głównie z trudności w zlokalizowaniu migrantów, którzy znikają przed deportacją, oraz z bolączek administracyjnych po stronie niemieckich urzędów, takich jak brak koordynacji czy niewystarczająca liczebność personelu. Włochy od 2022 r. odmawiają realizacji transferów z powodu przeciążenia systemu. Ponadto niemieckie sądy wielokrotnie nie zezwalały na przekazywanie ludzi do Grecji z powodu złych warunków socjalnych w tamtejszych obozach dla uchodźców.

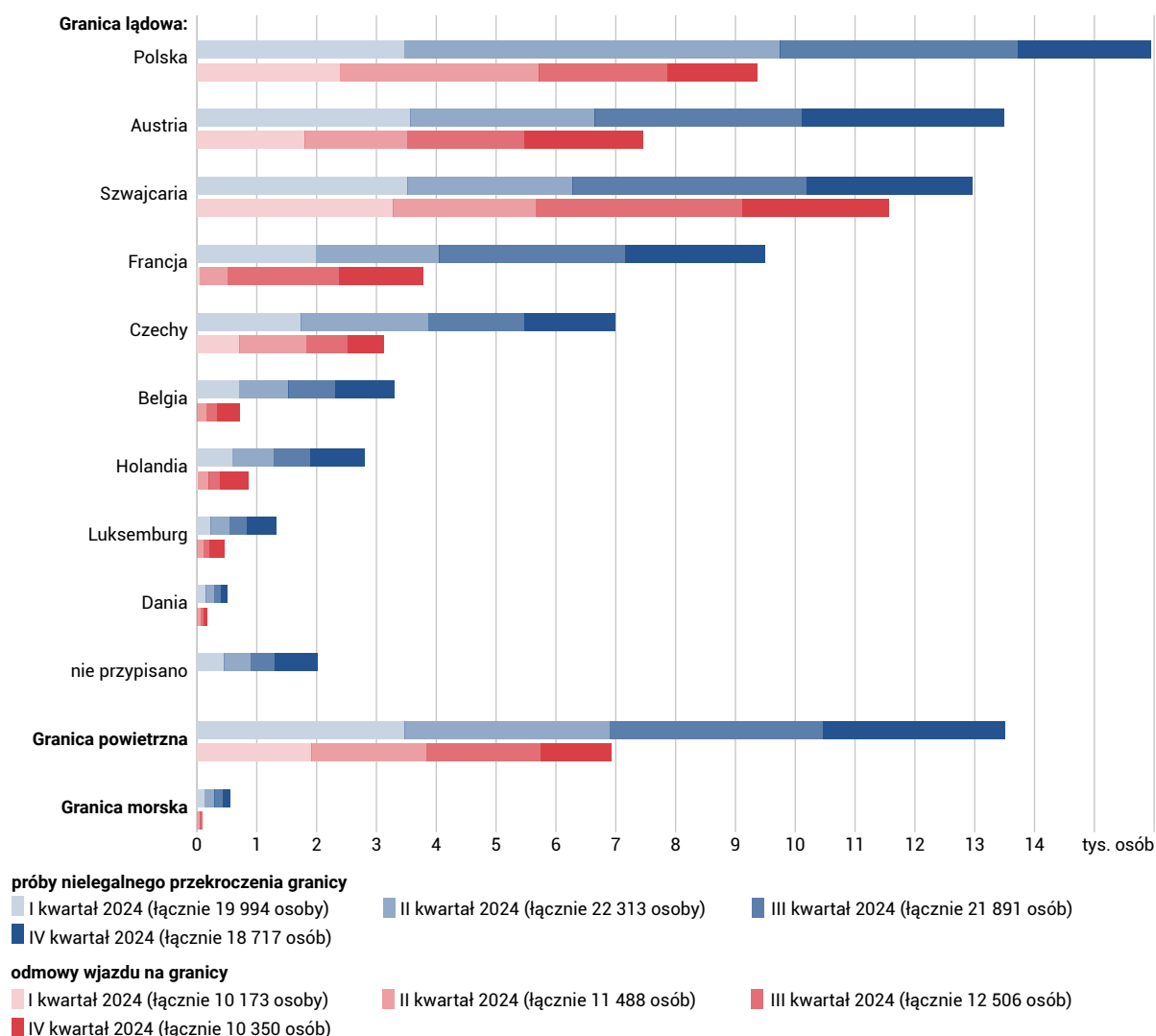
Podobne problemy występują w przypadku deportacji. W RFN nie powiodło się łącznie 33 717 prób wydalenia cudzoziemców – 62% wszystkich zaplanowanych. W znakomitej większości przypadków (32 567) nie doszły one do skutku jeszcze przed przekazaniem migranta Policji Federalnej. Wśród głównych przyczyn niepowodzeń należy wymienić: niedoprowadzenie do miejsca deportacji, cofnięcie decyzji dzień przed jej wykonaniem, odmowę przewozu przez linie lotnicze lub pilotów, brak dokumentów, względy medyczne, pasywny opór deportowanego oraz inne działania prawne. Równoległe spadła liczba zobowiązanych do wyjazdu – aż o 27% względem 2022 r. Wynika to m.in. z faktu, że wielu przybyszom wraz z pobytem tolerowanym przyznano tzw. Chancen-Aufenthalt, czyli możliwość 18-miesięcznego legalnego przebywania na terytorium Niemiec. Do końca 2024 r. skorzystało z niej 50 tys. osób, z których ok. 10 tys. uzyskało już trwałe pozwolenie na pobyt.

Choć w RFN wzrosła liczba wydań, to wciąż znajduje się tam 220 tys. migrantów zobowiązanych do opuszczenia kraju. Czasowe zawieszenie deportacji – mimo formalnego obowiązku wyjazdu z Niemiec – miało 81% z nich (ok. 178 tys.). Pozostali powinni natychmiast opuścić to państwo. Główne powody przyznania pobytu tolerowanego to przede wszystkim brak dokumentów oraz nieustalona tożsamość. Na taką decyzję wpływają też więzi rodzinne z innymi cudzoziemcami w kraju oraz względy humanitarne i osobiste, takie jak edukacja czy opieka nad chorymi bliskimi.

## Zawrócenia na granicy już skuteczne

W negocjacjach koalicyjnych pomiędzy CDU, CSU i SPD największe kontrowersje odnośnie do polityki migracyjnej dotyczyły możliwości masowego zawracania uchodźców na granicy RFN – praktyki de facto już stosowanej. W 2024 r. Policja Federalna postąpiła tak w przypadku ok. 44,5 tys. osób – o 28% więcej niż w roku poprzednim. Warto jednak zauważyć, że w statystykach zarówno odmów wjazdu, jak i bezprawnych przekroczeń granicy można wielokrotnie odnotowywać tych samych ludzi. Łącznie ok. 55% (ostatnie dane za drugie półrocze 2024 r.) migrantów usiłujących nielegalnie dostać się do RFN zmusza się do zawrócenia – na granicy z Polską odsetek ten wynosi ok. 58%.

**Wykres 3. Próby nielegalnego przekroczenia granicy Niemiec oraz odmowy wjazdu na ich terytorium w 2024 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSW RFN.

Wzrost liczby odmów wjazdu wiąże się m.in. z praktyką Policji Federalnej, która zniechęca do składania wniosków o azyl w RFN, pytając m.in. o zamiar podjęcia pracy przez osobę próbującą wjechać do tego państwa bez wymaganych dokumentów. W przypadku odpowiedzi twierdzącej ubieganie się o niego staje się niemożliwe, co de facto skutkuje natychmiastowym zawróceniem. Jak sugerują niemieckie media, kilka miesięcy temu wprowadzono bardzo skomplikowane formularze, które migranci muszą wypełniać już na granicy. Ich uzupełnianie często wymaga sprowadzania tłumaczy z odległych jednostek Policji Federalnej, co znacznie wydłuża całą procedurę. Dodatkowo funkcjonariusze

prawdopodobnie sugerują podawanie odpowiedzi niekorzystnych z punktu widzenia migrantów, które wykluczają złożenie wniosku o azyl.

**Tabela. Odmowy wjazdu do Niemiec na wybranych granicach w drugim półroczu 2024 roku**

Kraj graniczący	Odmowy	Próby przekroczenia	Odmowy jako odsetek prób
Szwajcaria	5895	6681	88,25%
Francja	3271	5457	59,95%
Polska	3642	6212	58,63%
Austria	3944	6833	57,73%
Czechy	1300	3129	41,54%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSW RFN.

## Modelowa współpraca ze Szwajcarią

Niemcy postrzegają współpracę graniczną ze Szwajcarią jako wzorową i będą dążyć do wypracowania podobnych form kooperacji z pozostałymi swoimi sąsiadami. Od października 2023 r. RFN wydała ok. 15 tys. decyzji o zawróceniu osób na granicy z tym państwem. W powstrzymaniu nielegalnych migrantów mają pomóc zarówno wspólny plan działań (zob. Aneks), jak i znowelizowana 5 kwietnia 2022 r. niemiecko-szwajcarska umowa o współpracy granicznej.

Porozumienie to znacząco rozszerza zakres uprawnień niemieckich służb – np. w porównaniu z tymi przewidzianymi w umowie z Polską z 15 maja 2014 r. W przeciwieństwie do niej dokument podpisany ze Szwajcarią pozwala niemieckiej policji działać samodzielnie na terytorium tego kraju w sytuacjach nagłych – w ramach obserwacji, zatrzymań czy przeszukań, także poza oficjalnymi przejściami granicznymi. Co więcej, umożliwia on podejmowanie decyzji operacyjnych na szczeblu lokalnym – bez konieczności każdorazowego uzyskiwania zgody centrali. Również w zakresie wymiany danych i szkoleń przyznaje szersze uprawnienia, takie jak automatyczny przepływ informacji czy prowadzenie wspólnych programów edukacyjnych.

Przy ewentualnej nowelizacji umowy z Polską i innymi sąsiadami Niemcy zamierzają traktować porozumienie ze Szwajcarią jako modelowe – szczególnie w zakresie obserwacji transgranicznej, działań jednostronnych oraz decentralizacji decyzji operacyjnych.

Doprecyzowanie umowy i wykaz konkretnych posunięć do wdrożenia zawiera wspólny niemiecko-szwajcarski plan działań z 2022 r. Dokument opiera się na trzech filarach: współpracy policyjno-granicznej, aspektach prawnych oraz kooperacji w polityce migracyjnej. Państwa zobowiązały się do intensyfikacji wspólnych patroli granicznych, zwłaszcza w transporcie kolejowym, oraz do prowadzenia ukierunkowanych operacji przeciwko przemytnikom ludzi. Zaplanowano też zacieśnienie wymiany informacji operacyjnych pomiędzy służbami obu krajów oraz poprawę koordynacji działań z sąsiadującymi państwami UE.

Skuteczna współpraca graniczna przekłada się na ograniczenie liczby nielegalnych migrantów trafiających do Szwajcarii, m.in. poprzez blokowanie nowych szlaków tranzytowych – głównie z Włoch i Francji. Przy ustalaniu tożsamości zatrzymanych oraz deportacjach pomocne jest także to, że szwajcarskie służby mają wgląd do części danych i analiz UE, do których nie miałyby normalnie dostępu jako państwo spoza UE.

## Perspektywy polityki migracyjnej rządu CDU/CSU–SPD

Polityka migracyjna będzie priorytetem powstającego rządu Niemiec, a dalsze ograniczenie liczby osób składających wnioski o azyl w RFN w dużym stopniu zdeterminuje poziom poparcia dla nowego kanclerza. Dodatkową presję na realizację zobowiązań zawartych w umowie koalicyjnej będzie wywierało antyimigracyjne ugrupowanie AfD, które w części sondaży prowadzi w rankingach popularności partii. Znaczenie tej kwestii – zwłaszcza kontroli granicznych – wzrośnie w 2026 r. przed wyborami w landach wschodnich – Meklemburgii-Pomorzu Przednim oraz Saksonii-Anhalt, gdzie AfD ma realne szanse na zwycięstwo.

**Zawarte w umowie koalicyjnej postulaty zaostrzenia polityki migracyjnej dotyczą przede wszystkim:**

- 1. Reżimu granicznego** – utrzymania stałych, wyrywkowych kontroli na wszystkich granicach RFN oraz prawa do odmowy wjazdu (również w przypadku osób ubiegających się o azyl) „w porozumieniu z sąsiadami”.
- 2. Poprawy efektywności deportacji** – w tym dążenia do zwiększenia liczby deportowanych poprzez: wywieranie presji na państwa pochodzenia, aby przyjmowały swoich obywateli (mogłaby ona przybrać formę np. ograniczenia pomocy rozwojowej, objęcia polityką wizową czy przyhamowania współpracy gospodarczej), wprowadzenie trwałego aresztu wyjazdowego dla osób zobowiązanych do opuszczenia kraju, które stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa, wznowienie deportacji do Syrii i Afganistanu oraz rozszerzenie listy tzw. państw bezpiecznych o Algierię, Indie, Maroko i Tunezję.
- 3. Ograniczenia świadczeń dla uchodźców** – m.in. obniżenie o ok. 100 euro miesięcznie zasiłku dla uchodźców z Ukrainy, którzy złożyli wnioski po 1 kwietnia 2025 r.; odtąd będą oni otrzymywać to wsparcie na poziomie równym innym uchodźcom, a nie – jak dotąd – odpowiadające świadczeniu obywatelskiemu dla Niemców. Ponadto dąży się do wypłacania go w formie bezgotówkowej (np. bony, karta przedpłacona).
- 4. Zakończenia dobrowolnych programów imigracyjnych** – w tym w odniesieniu do uchodźców z Afganistanu – oraz zaniechania nowych inicjatyw tego typu. Przewidziano także: dwuletnie zawieszenie programu łączenia rodzin, zniesienie – po 2027 r. – możliwości przekształcenia pobytu tolerowanego w legalny pobyt stały, ograniczenie o połowę (do 25 tys. osób rocznie) kontyngentu pracowników przyjmowanych w ramach tzw. regulacji bałkańskiej oraz utrzymanie minimalnego pięcioletniego okresu wymaganego do uzyskania obywatelstwa (likwidacja dotychczasowej trzyletniej skróconej ścieżki).
- 5. Koncepcji tzw. państw trzecich** – poparcia na szczeblu unijnym dla idei uznawania bezpiecznych państw trzecich jako miejsc, w których można rozpatrywać wnioski o azyl i zapewnić ochronę międzynarodową.

Niektóre proponowane zmiany (np. rozszerzenie listy państw bezpiecznych) będą wymagały zgody Bundesratu, a tym samym konieczności wypracowania kompromisu z Zielonymi, ponieważ CDU/CSU i SPD nie dysponują większością w drugiej izbie niemieckiego parlamentu. Może to osłabić niektóre postulaty chadecji i wydłużyć proces ich wdrażania. Dodatkowo znaczna część zadań w zakresie polityki migracyjnej – m.in. zakwaterowanie, wypłata świadczeń oraz realizacja deportacji – mieści się w kompetencjach krajów związkowych, które mają zróżnicowane regulacje prawne i praktyki w tym obszarze. Rząd federalny będzie jednak dążył do poprawy koordynacji polityki migracyjnej prowadzonej przez samorządy, landy oraz poszczególne resorty federalne (m.in. MSW, MSZ oraz Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). Należy się również spodziewać debaty na temat centralizacji części kompetencji – np. w zakresie deportacji.

Przyszły rząd CDU/CSU–SPD skoncentruje się na kontrolach granicznych oraz utrzymaniu wysokiego odsetka osób zawracanych z granicy. Zarazem spadek liczby wniosków o azyl w RFN o niemal połowę (r/r) utrudni uzasadnienie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na podstawie art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co miałyby umożliwić zawracanie wszystkich migrantów bezpośrednio na granicy. Zastosowanie tego przepisu budzi kontrowersje m.in. wśród niemieckich prawników, z których część wskazuje na brak przesłanek do jego uruchomienia (aktualne skuteczne działania na granicy są podejmowane bez powoływania się na art. 72 TFUE). Politycy CDU mają świadomość, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) może odrzucić taką podstawę prawną. Mimo to liczyli dotychczas, że proces sądowy będzie długotrwały, co pozwoliłoby Berlinowi na skuteczne zawracanie migrantów – do czasu wydania przez TSUE ostatecznego wyroku.

W interesie RFN leży pogłębienie współpracy granicznej – m.in. z Polską – na wzór modelu szwajcarskiego (np. wspólny plan działań). Długofalowym celem pozostaje uszczelnianie zewnętrznych granic Unii. Niemcy mogą być zainteresowane uzyskaniem wsparcia dla postulatów państw granicznych UE w zakresie wzmocnienia granic, w tym poprzez budowę zapór finansowanych ze środków unijnych. Zarazem Berlin będzie nadal dążył do wprowadzenia mechanizmu podziału azylantów pomiędzy kraje członkowskie na zasadzie systemu kwotowego. Obecnie, zdaniem władz RFN, najszybszym sposobem na uruchomienie relokacji jest unijny pakt migracyjny, który tamtejszy rząd chce wdrożyć jak najszybciej.

W listopadzie 2024 r. przyjęto projekt ustawy dostosowującej część przepisów krajowych do założeń tego paktu (chodzi m.in. o procedurę graniczną pozwalającą na rozpatrywanie wniosków o azyl już na lotniskach i w portach morskich – z jasno określonymi terminami na decyzje dla urzędów i sądów). Niemcy będą też naciskać na jego pełne przyjęcie przez pozostałe państwa UE. Jednocześnie mają świadomość trudności związanych z jego realizacją, dlatego zamierzają utrzymać kontrole na granicach RFN do czasu, aż pakt zacznie obowiązywać w pełni.

## ANEKS

### Główne elementy niemiecko-szwajcarskiego planu działań na rzecz zwalczania nielegalnej migracji z 2022 roku

#### I. Graniczna współpraca policyjna

- Zintensyfikowanie wspólnych transgranicznych operacji i działań kontrolnych, m.in. w celu zwalczania zorganizowanego przemytu ludzi.
- Wzmocnienie wspólnych patroli, zwłaszcza w transgranicznym ruchu kolejowym.
- Obie strony dostosowują planowanie operacyjne Policji Federalnej oraz Federalnego Urzędu ds. Cel i Bezpieczeństwa Granic dotyczące skutecznej kontroli migracji i walki z przestępczością zorganizowaną; w tym celu regularnie wymieniają się informacjami za pośrednictwem ustalonych kanałów.
- Wzmocnienie koordynacji działań graniczno-policyjnych z innymi sąsiadującymi państwami, których dotyczy problem, w celu uzgodnienia środków walki z nieuregulowanym napływem cudzoziemców wzdłuż głównych szlaków migracyjnych.
- Rozbudowa istniejących struktur komunikacyjnych służących (graniczno-)policyjnej wymianie informacji na wszystkich szczeblach.

- Zintensyfikowanie komunikacji (np. regularna wymiana oficerów łącznikowych i wspólna ocena rozwoju sytuacji w zakresie nieuregulowanej migracji) pomiędzy Policją Federalną a Federalnym Urzędem ds. Cel i Bezpieczeństwa Granic w celu przyspieszenia wymiany informacji w sprawach operacyjnych w strefie przygranicznej.

## **II. Środki prawno-migracyjne**

- Osoby ubiegające się o azyl są natychmiast rejestrowane i wstępnie przesłuchiwane, a ich odciski palców wprowadza się do systemu Eurodac.
- Ubiegający się o azyl zatrzymani w bliskim czasie i miejscu od przekroczenia granicy są priorytetowo umieszczani w znajdujących się najbliżej jej odcinkach ośrodkach recepcyjnych państwa, które je zatrzymało.
- W przypadku osób ubiegających się o azyl, które nie podlegają jurysdykcji danego państwa, systematycznie wszczyna się procedurę dublińską w celu przekazania ich do właściwego kraju.
- Postępowania azylowe wobec obywateli państw o niskim odsetku pozytywnego rozpatrzenia wniosków prowadzi się priorytetowo i w trybie przyspieszonym.

## **III. Współpraca polityczna w zakresie ograniczania nielegalnej migracji**

- Niemcy i Szwajcaria wspierają w gremiach europejskich skuteczne procedury deportacyjne. Wobec państw trzecich, które nie współpracują, należy wykorzystywać sankcje wizowe i inne odpowiednie środki na poziomie całej strefy Schengen.
- Niemcy i Szwajcaria wspierają szczególnie obciążone państwa położone na obrzeżach strefy Schengen w realizacji ich obowiązków związanych z ochroną granicy zewnętrznej, prowadzeniem procedur azylowych, integracją uchodźców oraz powrotem osób, którym odmówiono azylu.

## **IV. Polityka wobec państw trzecich**

- Wzmocnienie współpracy z państwami pochodzenia migrantów i tranzytowymi poprzez wspólne projekty i inicjatywy w tych krajach, w tym:
  - egzekwowanie konsekwentnej polityki deportacyjnej;
  - zacieśnianie kooperacji z państwami trzecimi w zakresie polityki migracyjnej oraz zwiększanie dla nich wsparcia;
  - wprowadzanie środków zapobiegających nieuregulowanej migracji, szczególnie w obszarach ochrony granic oraz zwalczania przestępczości przemytniczej i handlu ludźmi.