

Szlaban do ziemi obiecanej Niemcy walczą z imigracją socjalną

Artur Ciechanowicz, Kamil Frymark

Od kilkunastu miesięcy Niemcy notują wzmożony napływ uchodźców z regionów dotkniętych konfliktami oraz imigrantów zarobkowych z nowych krajów UE. Władze RFN spodziewają się, że w 2014 roku zostanie złożonych nawet 200 tysięcy wniosków o azyl (w 2008 roku było ich zaledwie 28 tys.). Napływ imigrantów (zarówno uchodźców, jak i gasterbeiterów) powoduje wiele rzeczywistych, choć czasem też wyolbrzymianych problemów: brak miejsc w schroniskach dla uchodźców, zakłócenia w pracy placówek opieki zdrowotnej i edukacji, zwiększone obciążenie służb (Bundespolizei) oraz urzędów migracyjnych (Bundesamt für Migranten und Flüchtlinge – BAMF), a także przypadki nieuczciwego wyłudzenia świadczeń socjalnych. Prowadzi to do nasilenia żądań samorządów o wsparcie finansowe ze strony krajów związkowych (zgodnie z niemieckimi regulacjami to landy i samorzady mają obowiązek zapewnić opiekę uchodźcom). Landy z kolei kierują te roszczenia dalej – na poziom federalny. Napływ uchodźców i imigrantów prowadzi do wzrostu antyimigranckich nastrojów społecznych – wielu Niemców nie odróżnia obu grup napływających do RFN i koncentruje się jedynie na tym, że przybysze wykorzystują względnie hojny system azylowy oraz opieki społecznej RFN. Do tej niechęci odwołują się niektóre partie konserwatywne (AfD, CSU), próbując zbić na niej polityczny kapitał. W wyniku prowadzonej przez nie kampanii problem imigrantów urasta w sferze publicznej i mediach do rangi katastrofy. Kroki, na które zdecydował się w tej sytuacji Berlin, mają prowadzić do większej kontroli przepływu osób i zapobiegać nielegalnemu przekraczaniu przez nie granicy RFN.

Dynamiczny wzrost liczby wniosków azylowych

Problemem niemieckiej polityki azylowej jest liczba składanych wniosków o azyl, niewydolność systemu ich rozpatrywania (w tym przewlekłość procedur), nieprzystosowane ośrodki dla uchodźców oraz zbyt opieszwały proces deportacji osób, którym nie przysługuje prawo do jakiegokolwiek formy pobytu tolerowanego (wynika to m.in. z trudności z identyfikowaniem tożsamości uchodźców oraz regulacjami niektórych landów zakazującymi deportacji

w okresie zimowym). Problemem nie jest natomiast liczba pozytywnie rozpatrywanych wniosków o azyl. W 2013 roku przyznano je jedynie 1,1% osób spośród wszystkich ubiegających się; kolejnym 23,7% osób przyznano prawo pobytu na podstawie zakazu deportacji do państwa, w którym grozi im prześladowanie. W 75,2% przypadków odrzucono wnioski o azyl i nie przyznano innej formy pobytu tolerowanego w RFN. Jednocześnie, według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w czerwcu 2014 roku na terytorium Niemiec przebywało 143 tys. osób, których wnioski

azyłowe zostały rozpatrzone negatywnie¹. Obecna fala uchodźców w RFN jest największą od połowy lat 90., gdy przybyły setki tysięcy uchodźców z Bałkanów. Najwięcej wniosków azyłowych w historii RFN złożono w 1992 roku (438 191). Tendencja wzrostowa została zapoczątkowana w 2008 roku (28 018 wniosków) i od tego momentu liczba wniosków stale rośnie, a jak szacują urzędnicy Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (BAMF), który jest odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków

Za wzrost liczby uchodźców w RFN odpowiedzialne są m.in. niektóre państwa graniczne UE, które pozwalają na przemieszczanie się uchodźców w obrębie Unii.

azyłowych, prawdopodobnie przekroczy ona w 2014 roku 200 tysięcy wniosków². W sierpniu 2014 roku wnioski azyłowe złożyło w RFN 17 695 osób, co oznaczało wzrost o 58,3% w porównaniu z sierpniem 2013 roku. Większość stanowili obywatele Syrii (3419), Serbii (2460), Erytrei (1928), Macedonii (814), Iraku (766), Bośni i Hercegowiny (756), Afganistanu (733), Albanii (569), Kosowa (535), Somalii (485).

Od stycznia do sierpnia 2014 roku o azyl poprosiło 115 737 osób, co jest wzrostem w stosunku do analogicznego okresu w 2013 roku o 62,5%. W roku 2013 o azyl w RFN wystąpiło łącznie 127 023 osób.

Dynamiczny wzrost liczby wniosków azyłowych jest związany zarówno z wydarzeniami na Bliskim Wschodzie, w tym szczególnie wojną w Syrii i Iraku, jak też napływem obywateli

państw bałkańskich do RFN od momentu wprowadzenia ruchu bezwizowego z tym regionem w grudniu 2009 roku. Wraz z zaostrzeniem się konfliktu w Syrii RFN utworzyła program przyjmowania uchodźców syryjskich, który od maja 2013 roku do czerwca 2014 objął 20 tys. osób. Za wzrost liczby uchodźców (głównie z Afryki Północnej) w RFN odpowiedzialne są również niektóre państwa graniczne UE, które pozwalają na przemieszczanie się uchodźców w obrębie UE. Dotyczy to przede wszystkim Włoch (ale również Grecji), które są przez Niemcy oskarżane o nielegalne wystawianie dokumentów uprawniających do poruszania się po strefie Schengen oraz umożliwianie przekraczania granicy w kierunku Niemiec. Na podstawie rozporządzenia Rady WE nr 343/2003 z 18 lutego 2003 roku państwem właściwym dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich UE przez obywatela państwa trzeciego jest pierwsze państwo, do którego on dotarł. Rozporządzenie miało zapobiec odsyłaniu uchodźców z jednego kraju UE do drugiego.

Niewydolność systemu

Znaczący napływ uchodźców doprowadził do uwidocznienia niewydolności niemieckiej polityki azyłowej. Głównym przejawem jest przewlekłość procedury przyznawania azylu. Podstawowymi przeszkodami w szybkim rozpatrywaniu wniosków azyłowych jest brak wystarczającej liczby urzędników w landach oraz przepisy umożliwiające wielomiesięczny pobyt osoby, której wniosek jest rozpatrywany, długotrwałe procedury odwoławcze i deportacyjne (co podnosi koszty funkcjonowania systemu azyłowego). Obecnie średni okres rozpatrywania pierwszego wniosku azyłowego wynosi 7 miesięcy (choć w wielu przypadkach przekracza on kilkanaście miesięcy), w trakcie których osoba ubiegająca się o azyl pozostaje pod opieką landu. Ponadto brakuje miejsc dla uchodźców, którzy czekają na decyzję

¹ Tendencja w tej dziedzinie jest malejąca. Jeszcze w 2004 roku RFN deportowała 23 334 osób (na 35 607 wniosków o azyl), natomiast w 2013 roku – 10 197 (na 109 580 wniosków); <http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article133533153/Niedrige-Abschiebezahl-lockt-Fluechtlinge-nach-Deutschland.html>

² Zwischen Ratten, Müll und Stacheldraht, *FAZ*, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/in-deutschen-fluechtlingsheimen-muessen-asylbewerber-im-dreck-leben-13192604.html> (dostęp: 8.10.2014).

o przyznaniu azylu. Landy i gminy wykorzystują prowizorycznie zaadaptowane kontenery, namioty lub opuszczone koszary (a coraz częściej również hale po hipermarketach).

Wskazane problemy generują koszty, które obciążają przede wszystkim landy oraz poszczególne gminy i miasta. Koszty wzrosły po orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który w lipcu 2012 roku nakazał podniesienie świadczeń na rzecz osób ubiegających się o azyl z 244 euro miesięcznie do 336 euro, z tego 140 euro wypłacanych jest w gotówce – dotychczas było to 40 euro. W niemieckim systemie azylowym federacja odpowiada za rozpatrywanie wniosków azylowych, natomiast kraje związkowe mają obowiązek zakwaterowania osób ubiegających się o azyl i opieki nad nimi. Ogólnopństwowe standardy w tej kwestii nie są jednak określone. Zgodnie z niemieckimi regulacjami, w większości landów (oprócz Bawarii) to na gminach ciąży obowiązek zapewnienia utrzymania osobom ubiegającym się o azyl. W zależności od landu koszty te są refundowane przez budżet landowy w całości lub tylko częściowo (jak w Nadrenii Północnej-Westfalii)³. Obecnie instytucje zrzeszające miasta i gminy podkreślają konieczność większego zaangażowania władz federalnych oraz domagają się od landów zagwarantowania uchodźcom dłuższego pobytu w schroniskach przez nie finansowanych, a nie odsyłania po dwóch tygodniach bezpośrednio do ośrodków, gdzie koszty utrzymania spadają na gminy (co obecnie stało się standardem). Wzrost kosztów utrzymania osób ubiegających się o azyl doprowadził do zlecenia opieki nad nimi prywatnym firmom i w ten sposób przyczynił się do prywatyzacji tego sektora polityki azylowej RFN, czyniąc z opieki nad azylantami intratny interes kosztem zachowywania części podstawowych standardów⁴. Na początku października niemiecka opinia publiczna do-

wiedziała się o znęcaniu się personelu jednej z firm ochroniarskich pracujących w ośrodku dla uchodźców nad osobami ubiegającymi się o azyl. Był to dodatkowy impuls do szerokiej debaty zarówno w mediach, jak i wśród polityków na temat wprowadzenia jednolitych standardów dla takich ośrodków (wiążące przepisy dotyczące warunków pobytu azylantów mają tylko Badenia-Wirtembergia, Berlin, Meklemburgia-Pomorze Przednie) oraz lepszej weryfikacji pracowników ubiegających się o angaż w podobnych ośrodkach. Dodatkowym aspektem zatrudniania prywatnych firm do ochrony ośrodków dla uchodźców są podejrzenia o powiązania pracowników jednej z nich z ugrupowaniami skrajnie prawicowymi, co wzmoгло kontrowersje w RFN wokół tego tematu⁵.

Walcząc z deficytem miejsc w schroniskach dla uchodźców landy i gminy wykorzystują prowizorycznie zaadaptowane kontenery, namioty lub opuszczone koszary i coraz częściej również hale po hipermarketach.

Oprócz gwałtownie rosnącej fali wniosków o udzielenie azylu, problemem, który podnoszą przedstawiciele miast oraz niektórzy politycy, jest wzrost migracji zarobkowej z Rumunii i Bułgarii oraz związane z tym domniemane wyłudzenie świadczeń socjalnych. W 2013 roku w RFN mieszkało 262 tys. Rumunów i 144 tys. Bułgarów. Według szacunków Instytutu Badań nad Rynkiem Pracy i Zawodami w 2014 roku do Niemiec może przybyć kolejne 180 tys. obcokrajowców, co jest związane z likwidacją od 2014 roku ograniczeń w dostępie do niemieckiego rynku pracy dla pracowników z tych państw⁶. Argument o nadużywaniu

³ <http://www.migazin.de/2014/10/15/was-zahlen-bund-laender-und-kommunen/>

⁴ Z wyliczeń dziennika *FAZ* wynika, iż tylko jedna z firm (S&L) zajmująca się opieką nad uchodźcami w siedmiu ośrodkach w Saksonii, Turynii, Hesji uzyskuje roczny obrót ok. 3,4 mln euro. Por. Am Ende der Skala, *FAZ*, 7.10.2014, s. 3.

⁵ Folter-Skandal in NRW. Schläger in Flüchtlingsheimen waren offenbar Rechtsradikale, <http://www.bz-berlin.de/deutschland/schlaeger-in-fluechtlingsheimen-waren-offenbar-rechtsradikale> (dostęp: 23.10.2014).

⁶ Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit http://doku.iab.de/aktuell/2013/aktueller_bericht_1305.pdf (dostęp 23.10.2014).

przez Bułgarów i Rumunów niemieckiego systemu socjalnego wykorzystali politycy CSU do forsowania koncepcji ograniczenia swobody przemieszczania się w ramach UE, łącząc w ten sposób problem obciążenia samorządów lokalnych z szeroko pojętą „migracją biedy”. Korzystanie z systemu socjalnego przez bezrobotnych Rumunów i Bułgarów dotyczyło jedynie niewielkiego odsetka osób, którym przysługują świadczenia socjalne (w 2012 roku było to 0,6%), natomiast odsetek bezrobotnych z obu państw w połowie 2013 roku wynosił 7,4% i był

W drugiej połowie 2014 roku rząd rozpoczął ofensywę legislacyjną zmierzającą do zniwelowania negatywnych skutków (finansowych i politycznych) napływu uchodźców i migrantów zarobkowych do RFN.

niższy niż niemiecka średnia – 7,7%⁷. Mimo że z prawnego punktu widzenia są to dwa różne problemy (uchodźców i rzekomego wyłudzania świadczeń socjalnych przez migrantów z nowych państw członkowskich UE), to część polityków, organizacji skupiających samorządy i obywateli RFN, traktuje to łącznie – jako zjawisko społeczne polegające na imigracji do lepszego systemu opieki socjalnej⁸. Domagają się oni w związku z tym od rządu federalnego stanowczych działań prowadzących do jego powstrzymania i dodatkowych funduszy na walkę z jego konsekwencjami.

Walka z wędrującą nędzą

W drugiej połowie 2014 roku nasiliły się starania rządu federalnego zmierzające do zniwelowania negatywnych skutków (finansowych i politycznych) napływu uchodźców i migrantów za-

robkowych do RFN. Rząd federalny podejmuje także działania na poziomie europejskim i poza-europejskim mające ograniczyć dalszą imigrację i umożliwiające jej lepsze kontrolowanie.

W sierpniu br. gabinet Angeli Merkel obiecał wyasygnować w najbliższych latach dodatkowe 200 mln euro na programy wsparcia dla gmin. Oprócz tego, budżet centralny przejmie w tym roku koszty (25 mln euro) za noclegi i ogrzewanie w samorządach mających największe trudności z utrzymaniem uchodźców. Dodatkowo 10 mln euro oszczędności przyniesie gminom przesunięcie kosztów obowiązkowych szczepień dzieci obcokrajowców na kasy chorych. Minister budownictwa Barbara Hendricks pod koniec września poparła inicjatywę Bundesratu i zapowiedziała tymczasowe zmiany w prawie ułatwiające gminom budowę nowych schronisk dla uchodźców⁹. Personel BAMF ma być w 2015 roku wzmocniony o kolejnych 50 osób (w 2014 roku stworzono tam 300 nowych etatów). Ma to przyspieszyć sprawdzanie wniosków azylowych i w konsekwencji przyczynić się do skrócenia czasu, podczas którego gminy utrzymują uchodźców oczekujących na decyzję urzędu.

Bardziej długofalowe efekty niż wymienione wyżej działania ma mieć zaostrzenie dwóch ustaw: azylowej (zaakceptowanej przez Bundesrat 19 września br.) i dotyczącej swobodnego przepływu osób w UE (przyjętej przez Bundestag 6 listopada). Nowelizacja ustawy azylowej zaklasyfikowała Serbię, Macedonię oraz Bośnię i Hercegowinę jako tzw. bezpieczne państwa pochodzenia. Powinno to pozwolić na szybsze rozpatrywanie wniosków osób z nich pochodzących i deportowanie ich z Niemiec. Ma również doprowadzić do spadku liczby osób z wymienianych krajów, które składają wnioski azylowe¹⁰. Proponowana przez rząd nowelizacja drugiej ustawy przewiduje zaostrzenie kar za pracę na czarno i pozorowanie samozatrudnienia. Oby-

⁷ Mythos Armutsmigration, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/einwanderer-aus-osteuropa-mythos-armutsmigration-1.1854451> (dostęp: 23.10.2014).

⁸ <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-11/grosse-koalition-fluechtlinge-einwanderung-kommentar/seite-2>

⁹ http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/kw41_befragung_breg/333430

¹⁰ <http://www.n-tv.de/politik/Gruene-erleichtern-Abschiebung-article13639016.html>

watele UE przyjeżdżający do Niemiec w poszukiwaniu pracy będą mieli na jej znalezienie sześć miesięcy. Po upływie tego czasu pozwolenie na pobyt będzie odbierane. Rodzice pobierający zasiłek na dzieci będą musieli podać numer identyfikacji podatkowej swój i dziecka. Ma to zapobiec ubieganiu się i pobieraniu „Kindergeld” (zasiłku na dzieci) w kilku różnych miejscach na terenie Niemiec i pobieraniu świadczeń na nieistniejące dzieci. Osoby wyłudzające świadczenia socjalne muszą się liczyć z otrzymaniem tymczasowego zakazu wjazdu na terytorium RFN.

Ekspertcy oceniający zaostrzenie ustaw kwestionują jednak zapowiadane przez rząd pozytywne efekty. Według Federalnej Rady ds. Oceny Skutków Regulacji (Nationaler Normenkontrollrat – NKR), wciągnięcie Serbii, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny na listę krajów bezpiecznych nie doprowadzi automatycznie do spadku liczby wniosków o azyl z tych krajów. Poza tym Rada ocenia, że czas przetwarzania jednego wniosku osoby pochodzącej z jednego z tych trzech krajów skróci się zaledwie o 10 minut¹¹. Dochodzą do tego wątpliwości natury moralnej artykułowane przez opozycję parlamentarną i organizacje zajmujące się niesieniem pomocy uchodźcom. Ich zdaniem automatyczne odrzucanie czyjejś prośby o azyl na podstawie kryterium kraju pochodzenia to zamykanie oczu na rzeczywistość. Jako przykład przywołują oni Romów z krajów bałkańskich, którzy mają być prześladowani w swoich ojczyznach. Jeszcze więcej wątpliwości pojawia się w przypadku nowelizacji ustawy o swobodnym przepływie osób w UE. Sami politycy Wielkiej Koalicji – w tym Thomas de Maizière, minister spraw wewnętrznych, którego resort przygotował nowelizację – podkreślają, że wyłudzanie świadczeń socjalnych przez imigrantów z Unii Europejskiej nie jest zjawiskiem masowym¹². Po-

twierdza to również Ministerstwo Pracy. Walka z nadużyciami w tej sferze za pomocą ustaw regulujących prawo do pobytu w góry skazana jest na niepowodzenie. Zaproponowane przez rząd sankcje raczej nie będą mogły być zastosowane. Z opinii prezentowanych przez przeciwników zaostrzenia prawa do swobodnego poruszania się wynika bowiem, że odebranie pozwolenia na pobyt czy wydanie zakazu wjazdu na terytorium RFN w praktyce będzie trudne do wykonania¹³. Decyzje o nowelizacji ustawy azylowej i ustawy o swobodnym przepływie osób w UE zostały podjęte pod naciskiem polityków.

Ekspertcy krytycznie oceniają potencjał ustaw w kontekście oczekiwanych pozytywnych efektów.

Co najmniej od początku 2014 roku koalicyjna partia CSU w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego nawoływała do zaostrzenia prawa azylowego oraz ukrócenia nadużyć imigrantów z UE. „Wer betruagt, der fliegt” („Kto oszukuje, wylatuje”) – takim hasłem bawarskie ugrupowanie próbowało odebrać wyborców eurosceptycznej partii Alternatywa dla Niemiec, która również regularnie podnosiła temat pasożytowania przez cudzoziemców na systemie niemieckiej opieki społecznej¹⁴. Z punktu widzenia partii politycznej zajęcie się tym zagadnieniem było i jest uzasadnione: 44% Niemców chce, żeby ich kraj w przyszłości przyjmował mniej uchodźców. Z kolei 22% ankietowanych uważa, że uchodźcy wcale nie są prześladowani w krajach, z których pochodzą. To duża liczba potencjalnych wyborców, o których głosy warto walczyć. Logikę tę potwierdziły zresztą wyniki wyborów landowych w Saksonii, Brandenburgii i Turyngii, gdzie AfD udało się osiągnąć

¹¹ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801528.pdf> (str. 19-21).

¹² <http://www.migazin.de/2014/08/28/schaerfere-gesetze-gegen-armutszuwanderung/>

¹³ <http://www.migazin.de/2014/09/04/verschaeerfungen-fre-izuegigkeitsgesetz-ritalin-horst-seehofer/>

¹⁴ <http://www.mmnews.de/index.php/politik/16550-afd-warnt-vor-armutsmigration-fue-lau>

bardzo dobre wyniki¹⁵. CDU została zmuszona do działania, gdyż z jednej strony zdecydowanej akcji przeciwko „oszustom azylowym” i „socyjalnym” domagała się siostrzana CSU (która co jakiś czas występowała z własnymi pomysłami, jak m.in. wprowadzenie kontroli granicznych na granicy z Austrią), a z drugiej – AfD zaczęło zagrażać chadekom odebraniem konserwatywnego elektoratu.

Rozwiązania na poziomie europejskim

Niemcy podkreślają, że na tle wszystkich państw UE są najbardziej dotknięte falą uchodźców, gdyż przyjęły najwięcej osób ubiegających się o azyl. Jednak w przeliczeniu liczby wniosków na milion mieszkańców, RFN w 2013 roku zajmowała dopiero siódme miejsce, za Szwecją, Maltą, Austrią, Luksemburgiem, Węgrami i Belgią¹⁶. Zdaniem Berlina konieczne jest rozwiązanie na poziomie europejskim, które powinno zawierać kilka kluczowych elementów.

Niemcy przyjęły najwięcej osób ubiegających się o azyl. Jednak w przeliczeniu liczby wniosków na milion mieszkańców, RFN w 2013 roku zajmowała dopiero siódme miejsce w UE.

Przede wszystkim chodzi o skrupulatne rejestrowanie uchodźców w miejscu ich pierwszego przybycia do UE (zgodnie z unijnymi procedurami określonymi w postępowaniu Dublin II¹⁷, państwem właściwym do rozpatrzenia wniosku azylowego jest pierwsze państwo UE, do którego dotarł uchodźca), włącznie

z pobieraniem odcisków palców i weryfikowaniem tożsamości. Niemieckie MSW zarzuca Włochom (patrz wyżej), że przez niedopełnienie tego obowiązku umożliwiają nielegalne przemieszczanie się uchodźców w obrębie UE¹⁸. Drugim elementem poprawy systemu azylowego na poziomie europejskim ma być lepsze zabezpieczenie granicy UE przed jej nielegalnym przekraczaniem. Ma temu służyć wzmocnienie zdolności Agencji Frontex (Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich) i zastąpienie dotychczasowego włoskiego programu patrolowania wybrzeży Morza Śródziemnego – Mare Nostrum, nowym, o rozszerzonych kompetencjach, nakierowanym na odsyłanie uchodźców do ich państw pochodzenia. RFN zabiega również o wzmożenie walki z przemytnikami, którzy umożliwiają nielegalnym migrantom (uchodźcom) przedostawanie się do Europy. W ostatnich miesiącach Berlin sygnalizował również gotowość do stworzenia „bardziej sprawiedliwego” mechanizmu rozdziału uchodźców w ramach UE. W opinii niemieckich polityków miałyby to przypominać zasadę podziału na landy, w której każdy kraj związkowy ma przydzielony kontyngent osób ubiegających się o azyl, który jest zobowiązany przyjąć. Zależy on w dwóch trzecich od wielkości dochodów z podatków, a w jednej trzeciej od liczby mieszkańców landu (tzw. *Königsteiner Schlüssel* obowiązuje od 1953 roku). Podnoszenie wątku kwot dla poszczególnych państw jest nowym elementem w niemieckiej polityce dotyczącej azylu. Jeszcze w 2011 roku Berlin sprzeciwiał się podobnemu rozwiązaniu, obawiając się konieczności przyjęcia dodatkowych uchodźców. Niemcy liczą na to, że dzięki kontyngentom uda się zmniejszyć liczbę rozpatrywanych w RFN wniosków i przyjmowanych uchodźców.

¹⁵ <http://www.tagesschau.de/inland/ltw-thueringen-brandenburg-100.html>

¹⁶ Por. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/info-graphics/asylum/infographic_asylum_en.pdf (dostęp: 14.10.2014).

¹⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/l33153_pl.htm

¹⁸ *Die Mühseligen und Beladenen*, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Interviews/DE/2014/09/interview-sz.html> (dostęp: 9.10.2014).

Pomoc u źródeł problemu

Trzecim elementem niemieckiej polityki mającej powstrzymać napływ uchodźców jest zwyciężenie przyczyn migracji do Europy, w tym przede wszystkim przyczyn ekonomicznych. Jako najważniejszą metodę RFN wskazuje prowadzenie współpracy rozwojowej z państwami regionu Afryki Północnej oraz dążenie do poprawy warunków socjalno-ekonomicznych w Bułgarii i Rumunii, szczególnie w odniesieniu do Romów. Jest to podejście długofalowe oraz wymagające zaangażowania większych niż dotychczas środków (w przypadku niemieckiej współpracy rozwojowej), a także wymuszające rewizję strategii wobec państw regionu, która nie ograniczyła napływu uchodźców do RFN. Z dziesięciu państw, z których przybyło do Niemiec najwięcej uchodźców, tylko połowa współpracowała z RFN w ramach niemieckiej polityki rozwojowej (RFN zawiesiło współpracę z Syrią w 2012 roku), a większość – z państw bałkańskich¹⁹. Wynika to m.in. z traktowania przez RFN współpracy rozwojowej jako elementu wzmacniającego własną gospodarkę (w myśl zasady, iż obie strony mają odnosić korzyści) oraz zawierania porozumień o współpracy przede wszystkim z tzw. państwami o średnich dochodach (Lower Middle Income Countries – LMIC), przez co takie państwa jak Erytrea czy Somalia nie są i w najbliższym czasie nie będą partnerami niemieckiej współpracy rozwojowej. W perspektywie krótkoterminowej RFN postuluje natomiast okazanie solidarności z państwami regionu przyjmującymi największą część uchodźców z pogrążonych w konfliktach państw, poprzez przekazywanie pomocy humanitarnej (zob. Aneks).

Wnioski

Z omówionych wyżej danych statystycznych wynika, że niektóre niemieckie samorządy mają trudności z zapewnieniem miejsc noclegowych

i utrzymaniem uchodźców. Wydaje się, że wiele osób nie jest uchodźcami nawet w najszerszym znaczeniu tego słowa – traktują system azylowy jako możliwość otrzymywania zasiłku przez kilka miesięcy. Jednocześnie formułowanie diagnozy, że Niemcy mają do czynienia z napływem azylowych oszustów jest zbyt dużym uproszczeniem. Jeszcze mniej uzasadnione jest klasyfikowanie imigrantów zarobkowych (głównie z Rumunii i Bułgarii) jako osób oszukujących system opieki społecznej. W ubiegłym roku podejrzanych o wyłudzenie świadczeń socjalnych było 195 obywateli Rumunii i Bułgarii (na 407 tys. mieszkających w Niemczech i na 22 tys. wszystkich przypadków, w tym obywateli Niemiec, badanych pod kątem wyłudzenia świadczeń).

Zaostrzenia dotychczasowych regulacji nie miały na celu zmiany systemu, lecz wystosowanie komunikatu do wyborców.

Nowelizacja ustawy azylowej nie będzie miała dużego wpływu na funkcjonowanie systemu, a zaostrzenie przepisów o swobodnym przepływie osób w UE zdubluje lub doprecyzuje już istniejące. Również postulowane zmiany na płaszczyźnie unijnej nie spowodują szybkiego zmniejszenia napływu uchodźców, a efektywne wprowadzenie w życie części koncepcji (m.in. rozlokowywania uchodźców, skrupulatnego ich rejestrowania oraz przestrzegania postępowania Dublin II) jest uzależnione przede wszystkim od woli państw granicznych UE, którym obecnie nie zależy na podobnych zmianach. Zaostrzenia dotychczasowych regulacji nie miały na celu zmiany systemu (przed którą rząd skutecznie się broni), lecz wystosowanie jasnego komunikatu do wyborców, że władza dostrzega problem, podziela jego percepcję i podejmuje zdecydowane kroki, by go rozwiązać. Przy okazji stygmatyzowane są określone grupy ludzi. Długofalowo może to doprowadzić do spełnienia się proroctwa o obciążeniu systemu socjalnego przez „obcych”: negatywne

¹⁹ RFN współpracowała w latach 2012–2013 z Serbią, Afganistanem, Albanią, Bośnią i Hercegowiną. Pozostałym państwom środki były przekazywane w ramach pomocy humanitarnej.

etykietowanie imigrantów z Europy Środkowej i Wschodniej oraz Południowej przez władze doprowadzi do wzrostu nastrojów antyimigranckich, co z kolei przełoży się na jeszcze większą dyskryminację przyjezdnych na rynku pracy. Dodatkowo niewydolność niemieckiej polityki azylowej oraz nieefektywna próba jej

naprawy mogą być wykorzystywane do podważania wiarygodności deklaracji niemieckich polityków (m.in. prezydenta Joachima Gaucka, ministrów Ursuli von der Leyen oraz Franka-Waltera Steinmeiera) postulujących większą aktywności RFN w rozwiązywaniu kryzysów międzynarodowych.

ANEKS

Niemiecka pomoc humanitarna w kryzysie syryjskim

Właściwą organizację pomocy humanitarnej dla państw najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu syryjskiego miała zagwarantować międzynarodowa konferencja donatorów w Berlinie, zorganizowana przez niemiecki MSZ 28 października br. Niemcy wskazują, że na tle innych państw europejskich ich wsparcie humanitarne jest jednym z największych. Od momentu wybuchu wojny w Syrii w 2012 roku RFN wsparło państwa regionu pomocą w wysokości 614 mln euro – jest to zarówno pomoc humanitarna, jak i przejściowa, przeznaczona na budowanie struktur oraz finansowanie zarządzania kryzysowego w regionie. Oczekują również, że inne państwa będą pomagać w większym zakresie niż do tej pory. Z danych opublikowanych przez UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) wynika, iż od 2012 roku największym donatorem pomocy humanitarnej dla Syrii i Iraku z państw europejskich jest Wielka Brytania (465 mln USD), następnie RFN (228 mln USD) oraz Szwecja (95 mln USD) i Norwegia (87 USD). Ponadto niemieckie społeczeństwo zdecydowanie popiera zaangażowanie rządu w udzielanie pomocy humanitarnej jako wkładu RFN w rozwiązywanie kryzysów międzynarodowych. W badaniach opublikowanych przez ośrodek TNS Infratest w maju br. 86% respondentów opowiedziało się za zwiększeniem cywilnych działań międzynarodowych Niemiec, m.in. w ramach pomocy humanitarnej.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Olaf Osica,

Anna Kwiatkowska-Drożdż

REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska

SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl