

Niemiecki problem z „uchodźcami” Najważniejszy test dla Merkel i wielkiej koalicji

Artur Ciechanowicz, współpraca Lidia Gibadło

Lawinowy wzrost liczby imigrantów spoza UE napływających do Niemiec stał się politycznym problemem numer jeden. Nowe szacunki dotyczące liczby osób, które mają trafić w 2015 roku do RFN i złożyć tam wnioski o azyl, są prawie dwukrotnie wyższe niż dotychczasowe prognozy i mówią o 800 tys. osób. Problemy administracyjne, finansowe i społeczne związane z napływem migrantów są coraz wyraźniej widoczne. Mimo że problem „uchodźców” (w debacie publicznej pojęcia „imigranci”, „uchodźcy”, „nielegalni imigranci”, „imigranci zarobkowi” nie są ostro zdefiniowane i często są używane wymiennie) narastał od kilkunastu miesięcy. Był jednak niedoceniany przez rząd Angeli Merkel, zajęty dyskusją o ratowaniu Grecji. Dopiero codzienne informacje o podpalanych schroniskach dla uchodźców skłoniły kanclerz do zabrania głosu i nadania problemowi priorytetu (Chefsache). Jednak ani koalicja rządowa, ani partie opozycyjne nie mają spójnego pomysłu, jak reagować na wzrost liczby uchodźców, podziały przebiegają w poprzek ugrupowań. Zgłaszane są propozycje od liberalizacji przepisów dotyczących prawa pobytu po skuteczniejszą walkę z nielegalną imigracją dzięki przyspieszeniu procedur azylowych. Nie mają one charakteru spójnych planów, lecz są raczej koncepcjami zainspirowanymi wynikami sondaży. Dlatego nierzadko są sprzeczne w swoich założeniach. Dotyczy to również działań zaproponowanych przez Merkel: szybsze usuwanie z Niemiec osób, które nie mają prawa pobytu i przekonanie innych krajów UE do przyjmowania „uchodźców”. Żaden z tych pomysłów nie jest nowy – wszystkie pojawiały się już w wewnątrzniemieckiej debacie.

Niemieckie kompromisy azyłowe i migracyjne

Prawo do azylu w RFN gwarantuje konstytucja: „Osoby prześladowane ze względów politycznych korzystają z prawa azylu”. Przez długi czas od 1949 roku zapis ten, zawarty w art. 16 ustawy zasadniczej, nie był doprecyzowany. Debata o zmianach w prawie azylowym rozpoczęła się dopiero w połowie lat 80. Jej przyczyną była rosnąca liczba wniosków o azyl oraz wzrost imigracji zarobkowej. Zmiany w polityce wobec obcokrajowców były jedną z czterech kwestii wymagających szybkiego uregulowania wymienionych przez kanclerza Helmuta Kohla w czasie jego exposé w 1982 roku. Chodziło o ukróce-

nie niekontrolowanego napływu imigrantów oraz nadużywania przez nich prawa azylowego. Kampania azylowa na dobre rozpoczęła się w 1986 roku. Za ograniczeniami opowiadali się politycy CDU/CSU, jednak w samej partii nie było jednolitego stanowiska co do wymiaru zmian. Przed zaostreniem przepisów przestrzegał minister pracy. Przeciwno były związki pracodawców. Ostatecznie Kohl zrezygnował ze zmian. Temat powrócił przed wyborami do Bundestagu w roku 1990. Tym razem debata nabrała intensywności, a do dyskusji włączyły się takie gazety jak *Bild* oraz *Welt am Sonntag*, które wspierały zmiany. Do przeciwników zaliczali się: SPD, Partia Zielonych, część FDP, organizacje kościelne, obrońcy praw człowieka,

związki zawodowe, stowarzyszenia gospodarcze oraz przemysłowe. Ostatecznie nasilające się antyimigranckie ekscesy skłoniły SPD do zmiany stanowiska, co pozwoliło na osiągnięcie większości parlamentarnej, potrzebnej do zmiany przepisów.

Decyzja pociągnęła za sobą ograniczenie przyznawania prawa do azylu w Niemczech. Najważniejsze zmiany dotyczyły:

- Zasada bezpiecznych państw trzecich

Osoby przyjeżdżające do Niemiec z krajów zakwalifikowanych do tej grupy nie mogą ubiegać się o azyl. Do tej grupy zaliczają się także kraje graniczące z Niemcami. Jeśli osoba zostanie zatrzymana na granicy lub w obszarze przygranicznym, może zostać natychmiast odesłana.

Charakterystyka bezpiecznego państwa trzeciego została umieszczona w art. 16a ustawy zasadniczej, a konkretne państwa wymieniono w ustawie o postępowaniu w sprawie przyznawania azylu (Asylverfahrensgesetz).

- Zasada bezpiecznego kraju pochodzenia

Jeżeli dana osoba pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia, nie może ubiegać się o azyl. Takie kraje są klasyfikowane przez ustawę wymagającą zgody Bundesratu.

- Regulacje dotyczące lotnisk

Wjazd z możliwością uzyskania azylu jest możliwy jedynie drogą lotniczą. Przyjazd do Niemiec po przekroczeniu terytorium państw bezpiecznych uniemożliwia ubieganie się o azyl. Jeśli osoba pochodzi lub przyjechała z kraju zakwalifikowanego jako bezpieczny, uruchomione zostaną przyspieszone procedury lotniskowe w strefie tranzytowej wraz z ograniczoną kontrolą rzeczową, tak aby osoba mogła być natychmiast odesłana.

- Ustawa o świadczeniach dla osób ubiegających się o azyl

Dokument zatwierdzono w 1993 roku: Asylbewerberleistungsgesetz określa formę i wysokość świadczeń dla osób ubiegających się o azyl, objętych pobytem tolerowanym oraz obcokrajowców zobowiązanych do opuszczenia kraju.

- Status uchodźców wojennych

Jedną ze zmian dotyczyła ustanowienia oddzielnego statusu „uchodźców wojennych”,

który pozwoliłby osobom przyjeżdżającym do Niemiec z powodu wojny w swoich krajach nie przechodzić przez standardową procedurę ubiegania się o azyl. Ostatecznie takim osobom przyznaje się pobyt tolerowany.

Kolejną ważną zmianą, która wpłynęła na regulacje azylowe, było przyjęcie ustawy imigracyjnej¹. Weszła ona w życie 1 stycznia 2005 roku i była poprzedzona fundamentalną dyskusją.

Przed 1994 rokiem konstytucja Niemiec gwarantowała nieograniczone prawo do ubiegania się o azyl.

Nie dotyczyła ona konkretnie uchodźców, lecz ogólnie imigrantów. Za początek debaty na temat przyszłości Niemiec jako kraju imigracyjnego uważa się umowę koalicyjną między SPD i Zielonymi, która zapowiadała zmiany dostosowujące prawodawstwo do rzeczywistości: uznanie, że Niemcy są krajem (i społeczeństwem) imigracyjnym². Wszystko wskazywało, że plany te zostaną zrealizowane. W styczniu 2000 roku zaczęła obowiązywać nowa ustawa o obywatelstwie, ułatwiająca jego otrzymanie (zwłaszcza przez dzieci imigrantów). W październiku tego roku w dzienniku *Die Welt* ukazał się tekst Friedricha Merza, szefa frakcji CDU/CSU w Bundestagu, który zaatakował założenia czerwono-zielonej polityki migracyjnej i wprowadził do debaty termin niemieckiej Leitkultur: powszechnie akceptowaną definicję tego, co „rozumiemy jako naszą kulturę”³. Leitkultur była przeciwieństwem modelu „społeczeństwa multikulturowego”, do którego nagminnie nawiązywali politycy SPD i Zielonych. W później-

¹ Jej pełna nazwa to Ustawa o zarządzaniu, ograniczeniu imigracji, regulacji pobytu i integracji obywateli Unii Europejskiej oraz obcokrajowców (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Zuwanderungsgesetz).

² https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-_Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Rot-Gruener_Koalitionsvertrag1998.pdf

³ <http://www.welt.de/print-welt/article540438/Einwanderung-und-Identitaet.html>

szych dyskusjach koncentrowano się mniej na tym, co oznacza bycie Niemcem, a bardziej na tym, co imigranci powinni uszanować, jeśli chcą żyć w RFN. Przewodnicząca CDU Angela Merkel oświadczyła: „Chcemy uznania dla naszego narodu, ojczyzny, otwartego patriotyzmu, tolerancji i odwagi cywilnej”. Cem Özdemir z Partii Zielonych kontrował, że takie ujęcie nakłada na

Prawie połowa imigrantów ubiegających się o azyl w Niemczech pochodzi z Bałkanów Zachodnich.

politykę migracyjną obowiązek asymilacji cudzoziemców, a nie integracji. Konserwatyści wskazywali na problem „społeczeństw równoległych” (Parallelgesellschaften), które miały powstawać w wyniku zbyt dowolnej polityki integracyjnej lub jej braku. Terminy Leitkultur i Parallelgesellschaft na stałe weszły do słownika niemieckiej polityki. Zamachy na WTC w 2001 roku sprawiły, że zapał SPD i Zielonych dążących do przebudowy ustawodawstwa imigracyjnego został jeszcze bardziej ostudzony. W latach 2000–2001 partie wypracowywały własne koncepcje ustawy regulującej politykę imigracyjną. W swoim projekcie SPD koncentrowała się na imigracji wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, FDP chciała, aby ustawa odpowiadała potrzebom rynku pracy, a CDU/CSU postulowała ograniczenie imigracji i przykładła dużą wagę do kwestii bezpieczeństwa i ochrony niemieckiej tożsamości. Chadecja nie mogła się zgodzić na bezwarunkowe otwarcie drzwi i oczekiwała kształtowania imigracji z uwzględnieniem „narodowych interesów i narodowej tożsamości”. Chciała też, żeby takie sformułowanie znalazło się w tekście prawa. Ostatecznie umieszczono tam jednak zapis uzależniający imigrację „od możliwości przyjęcia i integracji”. Z planów „najnowocześniejszej ustawy imigracyjnej Europy”, która *de facto* otwierałaby Niemcy dla imigrantów, powstało prawo ograniczające przyjazdy.

Część odnosząca się do uchodźców rozszerzyła możliwość nadania odpowiedniego statusu: za uchodźcę można uznać osobę prześladowaną przez partie, organizacje, aktorów niepaństwowych, które opanowały państwo lub jego znaczną część do tego stopnia, że nie chce ono lub nie jest w stanie zapewnić im należytej ochrony. Dołączono także prześladowanie ze względu na płeć. Na obcokrajowców nałożono nowe obowiązki: zaczęto wymagać uczestnictwa w kursach integracyjnych (efekt debaty o Leitkultur). W przeciwnym razie grozi im zmniejszenie świadczeń socjalnych. Zmiany dotknęły także małżonków obcokrajowców przebywających w Niemczech, którzy mogą dołączać do małżonka, jeśli są pełnoletni i znają język niemiecki na poziomie podstawowym⁴.

Statystyka

Obserwując obecną debatę publiczną na temat „uchodźców” można odnieść wrażenie, że prawie wszyscy starający się o azyl w Niemczech pochodzą z Syrii i znaleźli się w tym kraju, pokonując na łodzi Morze Śródziemne. Dynamiczny wzrost liczby wniosków azylowych jest w dużej mierze związany z wydarzeniami na Bliskim Wschodzie, szczególnie z wojną w Syrii i Iraku⁵, ale nie tylko. 42% ubiegających się o azyl w RFN do lipca 2015 roku pochodziło z krajów Bałkanów Zachodnich, nie mając szans na otrzymanie statusu uchodźcy czy innej formy ochrony międzynarodowej lub pobytu tolerowanego (w ich przypadku odsetek pozytywnie rozpatrzonych wniosków azylowych wynosi 0,2–0,4%).

⁴ Procedura azylowa – zob. Aneks I.

⁵ Zjawisko podszywania się pod Syryjczyków nie zostało statystycznie zbadane. Wiadomo jednak, że ponad 80% składających wnioski o azyl nie ma dokumentów tożsamości. Brak dokumentów i możliwości ustalenia tożsamości w placówce dyplomatycznej danego kraju uniemożliwia w konsekwencji wydalenie „uchodźcy” (niezależnie od tego, jak został rozpatrzony wniosek azylowy); http://www.mdr.de/nachrichten/asylbewerber-ohne-ausweis100_zc-e9a9d57e_zs-6c4417e7.html, <http://www.mdr.de/mdr-info/syrische-paesse100.html>

W przytłaczającej większości przypadków przybylsze z Bałkanów to imigranci zarobkowi, którzy próbują przedostać się na niemiecki rynek pracy dzięki systemowi azylowemu. Atrakcyjny, z ich punktu widzenia, jest długi czas rozpatrywania wniosków, podczas którego korzystają oni z niemieckiego systemu socjalnego – darmowego mieszkania, wyżywienia i kieszonkowego, które RFN zapewnia na czas rozpatrywania wniosku. W przypadku tej grupy wynosi on obecnie około pięciu miesięcy. Początek znaczących wzrostów liczby „uchodźców” z Serbii, Albanii, Macedonii, Bośni i Hercegowiny oraz Czarnogóry przypada na lata 2009/2010 i jest skorelowany z wprowadzeniem dla nich ruchu bezwizowego⁶.

W roku 2014 w Federalnym Urzędzie ds. Migracji i Uchodźców (BAMF) zostały złożone 202 834 wnioski o azyl. Było to o 59,7% więcej niż rok wcześniej. Do lipca 2015 roku imigranci spoza UE złożyli 218 221 tysięcy wniosków o azyl. Jest to wzrost w porównaniu z tym samym okresem w roku ubiegłym o 125%. Większość stanowili obywatele Syrii (42 100), Kosowa (29 997), Albanii (29 353), Serbii (11 642), Iraku (10 501), Afganistanu (10 191), Macedonii (5 514). Na początku br. MSW RFN przewidywało, że wnioski o azyl złożą 450 tys. osób. Byłaby to najwyższa liczba w historii. Dotychczasowy rekord padł w 1992 roku, kiedy zarejestrowano 438 191 wniosków o azyl. W sierpniu minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière skorygował wcześniejsze prognozy o dodatkowe 350 tys. Premierzy niektórych landów, wnioskując na podstawie dynamiki wzrostu liczby „uchodźców”, liczą się z tym, że może ich być nawet milion.

Niemcy są krajem, gdzie składanych jest najwięcej wniosków o azyl w Europie (w liczbach bezwzględnych). Zajmująca drugie miejsce Szwecja

zarejestrowała w ub. roku 81 300 podań, Włochy – 64 600, a Francja 62 700. Inny obraz rysuje się jednak, kiedy bierze się pod uwagę liczbę wnioskujących o azyl w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców. W takim zestawieniu RFN w 2014 roku znalazła się na miejscu ósmym (z 2,5 wniosku na 1000 mieszkańców) za Szwecją (8,4), Węgrami (4,3), Austrią (3,3), Maltą (3,2), Szwajcarią (2,9), Danią (2,6) i Norwegią (2,6). W 2014 roku azyl, status uchodźcy lub inną formę pobytu tolerowanego przyznano 31,5% wnioskujących. W 2015 roku (do lipca) współczynnik ten wzrósł do 36,7%. Odrzuconych zaś zostało 63,3% wniosków.

Na początku sierpnia w Niemczech mieszkało ok. 755 tys. osób o różnym statusie, które przybyły w poszukiwaniu azylu. Wśród nich m.in.:

- 38 600 azylantów, którym RFN gwarantuje opiekę na podstawie 16. art. konstytucji (prawodawstwo RFN w tej kwestii – zob. Aneks I);
 - 145 tys. osób, które otrzymały status uchodźcy zgodnie z konwencją genewską i Europejską konwencją praw człowieka;
 - 50 tys. osób, które nie mają cech „uchodźcy”, ale zagwarantowano im prawo do ochrony uzupełniającej, gdyż w ojczyźnie istnieje zagrożenie dla ich życia i zdrowia;
 - 62 600 osób, którym przyznano prawo pobytu z powodów „międzynarodowych, humanitarnych czy politycznych” na podstawie ustawy o pobycie, pracy zarobkowej oraz integracji obcokrajowców;
 - 250 tys. osób, które złożyły wniosek azylowy i czekają na jego rozpatrzenie;
 - 80 tys. osób, których wnioski azylowe zostały odrzucone, lecz mogą pozostać na terytorium RFN z ważnych przyczyn humanitarnych, osobistych czy społecznych, na podstawie ustawy o pobycie, pracy zarobkowej oraz integracji obcokrajowców;
 - 129 tys. osób, które są tolerowane, ponieważ nie można ich wydalić (np. z powodu choroby lub braku dokumentów podróжных).
- Dodatkowo, według danych z marca br. na terytorium Niemiec przebywało 150 tys. osób, które otrzymały nakaz opuszczenia kraju.

⁶ Według danych Komisji Europejskiej w 2013 roku spośród wszystkich wniosków azylowych złożonych w krajach strefy Schengen przez obywateli państw Bałkanów Zachodnich 75% przypadło na Niemcy. Najczęstsze czynniki, które skłaniały tę grupę emigrantów do opuszczenia swoich ojczyzn, to - według oceny KE - niedostatek, bezrobocie, dyskryminacja, brak dostępu do opieki zdrowotnej, świadczeń społecznych i edukacji, oraz, w przypadku Albańczyków, konflikty rodowe.

Urzędowe statystyki nie uwzględniają osób, które przebywają na terytorium RFN nielegalnie i nie starały się o azyl, czyli typowych nielegalnych (nieuregulowanych) imigrantów. Według szacunków może ich być od 100 do 400 tys.

Badanie przeprowadzone przez BAMF w 2014 roku wyszczególnia czynniki, dzięki którym Niemcy są dla „uchodźców” krajem docelowym numer 1. Są nimi:

- System prawny. Wśród „uchodźców” Niemcy mają opinię kraju, który zapewnia bezpieczną egzystencję i opiekę. Chwalone jest również postępowanie azylowe i stosunek policji do imigrantów. Według ekspertów liberalne prawodawstwo i praktyki sprawiają, że przybysze mają duże szanse przynajmniej na dłuższy pobyt w RFN.

- Obecność diaspory (sieci migracyjnych).
- Decyzja przemytników. Czasami decyzja o kraju docelowym nie jest podejmowana przez zainteresowanych, tylko przez gangi zajmujące się przemycańcami. BAMF ustaliło, że Niemcy są krajem docelowym najczęściej oferowanym przez przestępców. Może to wynikać z geograficznej dostępności kraju oraz względnej łagodności przepisów.

- Dostępność systemu edukacji i opieki zdrowotnej.

- Kondycja gospodarki i szanse na znalezienie pracy.

Komisja Europejska wymienia jeszcze kilka czynników przyciągających: czas trwania procedury azylowej (im dłużej, tym lepiej), kwota świadczeń, możliwość uprawiania żebactwa lub nielegalnego zatrudnienia oraz znajomość wskaźników przyznawania azylu.

Polaryzacja społeczna i polityczna w RFN

Żaden temat nie dzieli obecnie społeczeństwa tak mocno, jak imigracja. Według sondażu GfK po raz pierwszy od 22 lat Niemcy nie definiują bezrobocia jako najpoważniejszego wyzwania dla kraju. Największy problem, któremu musi stawić czoła RFN, to – zdaniem 35% ankietowanych – imigracja. Z badań z lipca br. wynika, że zdaniem

34% Niemców ich kraj powinien przyjmować tyle samo uchodźców, co dotychczas (spadek o 9 pkt. proc. w porównaniu ze styczniem). 23% jest zdania, że należy przyjmować więcej; 38% – że mniej (wzrost o 17 pkt. proc.). 93% Niemców uważa, że ludzie uciekający przed wojną powinni znaleźć schronienie w Niemczech. 80% akceptuje uchodźców prześladowanych z powodów religijnych i narodowościowych.

Największym magnesem dla „uchodźców” jest system prawny RFN.

69% badanych jest natomiast przeciwnych przyjmowaniu osób, które przyjeżdżają do RFN z powodu biedy i bezrobocia. Polaryzacja społeczeństwa przejawia się jednak nie tylko w sondażach. O tym, że jest ona faktem, świadczy gwałtowny wzrost liczby ataków na ośrodki dla uchodźców: 31 podpaleń w pierwszej połowie 2015 roku (prawie tyle, co w całym roku ubiegłym – 36). Odbyło się 110 manifestacji pod ośrodkami i przeciwko budowaniu nowych (w 2014 roku – 292). Jednocześnie sporo Niemców angażuje się w pomoc dla uchodźców i bierze udział w demonstracjach poparcia (zob. Aneks II).

Jednymyślności co do tego, jak reagować na wzrost liczby uchodźców, nie ma w poszczególnych partiach, podziały przebiegają w poprzek ugrupowań. Przedstawiciele CSU, części CDU, ale także niektórzy premierzy landów z SPD chcą przyspieszenia procedur azylowych i skuteczniejszej walki z nielegalną imigracją. Centrowa część CDU oraz umiarkowane skrzydło SPD widzą konieczność przyjęcia jednolitej ustawy migracyjnej, która m.in. zapewniłaby niemieckiej gospodarce napływ wykwalifikowanej siły roboczej, a jednocześnie ukróciłaby próby wykorzystywania systemu azylowego jako furtki do rynku pracy. Z kolei lewe skrzydło SPD i opozycyjni Zieloni domagają się liberalizacji przepisów dotyczących prawa pobytu. Podział ten odzwierciedlają sondaże wśród wyborców poszczególnych partii.

Na pytanie, czy Niemcy powinny przyjmować wszystkich, którzy szukają tam schronienia, „tak” odpowiada 31% wyborców CDU/CSU, 34% – SPD, 65% – Zielonych, 32% – Lewicy i 9% – AfD. Debata osiągnęła taki stopień zideologizowania i pomieszania pojęć, że nie pojawiają się w niej już prawie żadne rzeczowe argumenty. Na porównanie przez Joachima Gaucka „uchodźców” do tzw. niemieckich wypędzonych sprzed 70 lat szef CSU Horst Seehofer zareagował oburzeniem i stwierdził, że nie wolno stawiać na równi wypędzonych z „oszustami azylowymi”. Stał się z tego powodu celem krytyki Claudii Roth (Zieloni), która nazwała jego wypowiedź „nie-mal obrzydliwą”. Na co z kolei Andreas Scheuer, sekretarz generalny CSU doradził jej częstsze używanie mózgu. Yasmin Fahimi (SPD) oskarżyła bawarskich chadeków o podgrzewanie antyimi-granckich resentymentów.

Niewydolność systemu

Nie ma szacunków na temat górnej granicy możliwości Niemiec w przyjmowaniu „uchodźców”. Minister spraw wewnętrznych pod koniec sierpnia br. oświadczył, że prognozowane 800 tys. ubiegających się o azyl w tym roku musi być traktowane jako sytuacja wyjątkowa. Napływ ten już teraz powoduje – lub zaostrza istniejące wcześniej – problemy oraz konflikty i ujawnia wady wielu sfer funkcjonowania państwa niemieckiego. Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców otrzymał w tym roku pozwolenie na zatrudnienie tysiąca nowych pracowników. Miałoby to rozładować rosnący zator 250 tys. wniosków azylowych, które czekają na rozpatrzenie. Zatrudnienie i przeszkolenie pracowników wymaga jednak czasu. W związku z tym w niektórych regionach RFN, jak chociażby w Nadrenii Północnej-Westfalii (NRW), władze landowe apelują do emerytowanych pracowników administracji o zgłaszanie się na ochotnika do pomocy. Na apel Hannelore Kraft, premier NRW, odpowiedziało 150 emerytów. Mimo tych problemów Federalne Ministerstwo Spraw

Wewnętrznych obiecuje nadrobić zaległości w ciągu sześciu miesięcy przy wsparciu czterech nowych centrów rozpatrywania wniosków. Ponadto brakuje miejsc dla uchodźców, którzy czekają na decyzję o przyznaniu azylu. Landy i gminy wykorzystują prowizorycznie zaadaptowane kontenery, namioty lub opuszczone koszary, a nawet hale po hipermarketach i statki.

Niemiecka debata na temat „uchodźców” przypomina turniej erystyczny.

Zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia uchodźców to obowiązek gmin, które ich przyjmują. Koszty są refundowane przez landy według różnych schematów; samorządy mają coraz większe problemy, żeby wywiązać się z obowiązków (zwłaszcza że przy wydatkach musi być uwzględniany hamulec zadłużenia). W Bawarii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim i Kraju Saary wydatki poniesione przez samorządy są zwracane w całości. W większości pozostałych landów gminy otrzymują roczny ryczałt na każdego przybysza. W Hesji wynosi on 6251–7554 euro, w Dolnej Saksonii – 6195 euro, a w Nadrenii Palatynacie 6014 euro. W zależności od landu podstawowe kwoty na zakwaterowanie i wyżywienie mogą być uzupełnione o ryczałt na opiekę zdrowotną. Badenia-Wirtembergia (BW) ma własny mechanizm: rocznie na jednego „uchodźcę” przyznaje 13260 euro. Na co dokładnie suma zostanie przeznaczona, zależy od konkretnej gminy. Kwota ta pokrywa około 3/4 kosztów rocznego utrzymania imigranta w BW. Dodatkowo, oprócz zakwaterowania, wyżywienia i ubrań, starający się o azyl dostają kieszonkowe. W przypadku osób samotnych jest to 143 euro miesięcznie, pary – po 129 euro, na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym po 113 euro, a na każde dziecko 85–92 euro. W 2014 roku landy wydały na opiekę nad przyjezdnymi 2,2 mld euro. Na ten rok 16 krajów związkowych zarezerwowało w budżetach

6 mld euro. Może się jednak okazać, że będzie to za mało. Początkowe prognozy dotyczące liczby „uchodźców” były dwukrotnie niższe niż obecne. Jeśli sprawdzi się scenariusz MSW, to niemieckie landy będą musiały wydać nawet 10 mld euro. Landy podkreślają konieczność większego finansowego zaangażowania władz federalnych. Landy i gminy mają w tym roku otrzymać z budżetu federalnego dodatkowe środki na utrzymanie „uchodźców” – co najmniej 1 mld euro. W roku 2016 – dodatkowo 3 mld euro.

Rynek pracy RFN nie poradzi sobie z tak dużą liczbą „uchodźców”.

W marcu 2015 roku na terenie RFN przebywało 150 tys. osób, których podanie o azyl zostało odrzucone i które dostały nakaz opuszczenia Niemiec. Wydalenia leżą jednak w gestii landów, te zaś z różnych powodów nie są nadmiernie sumienne w ich przeprowadzaniu. Często wynika to z motywów polityczno-ideologicznych, zwłaszcza w przypadku landów o bardziej lewicowych sympatiach (np. Brema). Politycy nie chcą narażać się wyborcom, którzy uważają, że wydalenia są niehumanitarne.

Ze statystyk i opinii ekspertów wynika, że wielu imigrantów spoza UE pozostanie w RFN na stałe – niezależnie od tego, jak zostaną rozpatrzone ich wnioski azylowe. Przeciwnicy wydalania „uchodźców” argumentują, że niemiecki rynek pracy potrzebuje ponad 500 tys. dodatkowych pracowników. Argument ten w kontekście imigrantów spoza UE starających się o azyl jest chybiony. Rynek jest w stanie „wykorzystać” ich tylko w ograniczonej skali. Wynika to z kilku przyczyn. Osoby te nie są „dostępne” dla rynku pracy od zaraz, tylko przynajmniej po kilku miesiącach. Na podstawie decyzji Urzędu ds. Migracji i Uchodźców większość osób otrzymuje jedynie prawo do pobytu tolerowanego, które może zostać cofnięte; zniechęca to pracodawców do zatrudniania „uchodźców”, ponieważ w każdej

chwili mogą stracić pracownika. To samo dotyczy firm, które mogłyby oferować kształcenie zawodowe. Kolejnym czynnikiem jest konkurencja. W debacie o uchodźcach zapomina się, że oprócz nich do RFN ludzie emigrują także legalnie. W pierwszej połowie 2014 roku wyemigrowało do Niemiec ponad 667 tys. osób (w 2013 roku – 1,2 mln, uchodźcy stanowili zaledwie 16% tej liczby: 77 tys.). Uchodźcy są zatem na przegranej pozycji w konkurencji z legalnymi imigrantami, także ze względu na większe różnice kulturowe i gorszą znajomość realiów. Choć niemiecki rynek pracy potrzebuje imigrantów, to poszukiwani są raczej pracownicy wykwalifikowani i wstępnie wyselekcjonowani. Większość uchodźców ma szansę na zatrudnienie jedynie w zawodach niewymagających wyższych kwalifikacji, czyli tam, gdzie konkurencja z legalnymi imigrantami jest największa. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że przybywający obecnie do Niemiec uchodźcy zasilą szeregi bezrobotnego proletariatu imigranckich gett⁷.

Leczenie objawów

Działania MSW RFN koncentrują się na dwóch obszarach: odciążeniu administracji centralnej i landowej oraz na zapobieganiu przyjazdom „uchodźców”, ewentualnie skłanianiu ich do dobrowolnych wyjazdów. 1 sierpnia 2015 roku zaczęła obowiązywać zasada, zgodnie z którą po dwukrotnym negatywnym rozpatrzeniu wniosku azylowego imigrant otrzymuje zakaz wjazdu do Niemiec na 5 lat. 21 sierpnia szef MSW Thomas de Maizière przedstawił kolejne rozwiązania, które miałyby zniechęcić obywateli państw Bałkanów Zachodnich do przyjeżdżania

⁷ Wśród czynników sprzyjających eskalacji napięć są wymieniane: przeludnienie ośrodków dla uchodźców, przebywanie w tym samym miejscu skonfliktowanych grup etnicznych i religijnych, fakt, że 2/3 mieszkańców ośrodków to mężczyźni, nuda, pogarszające się warunki bytu, frustracja, rosnące wymagania „uchodźców” i przekonanie, że są dyskryminowani. Zjawisko to nie jest opisane statystycznie, potwierdzają je jednak urzędnicy i osoby pracujące w ośrodkach; <http://www.migazin.de/2015/08/21/kriminologe-warnt-vor-zunehmender-gewalt-in-erstaufnahmestellen/>

do Niemiec. Nowe regulacje przewidywałyby wprowadzenie zasady, że osoby, których wnioski azylowe mają nikłą szansę na pozytywne rozpatrzenie, będą czekały na decyzję w centralnych ośrodkach dla azylantów i nie będą rozdzielane pomiędzy gminy. Obecnie wnioskujący o azyl są przyporządkowywani gminom po maksymalnie trzech miesiącach. Kolejnym obostrzeniem ma być obniżenie sum wypłacanych oczekującym na rozpatrzenie wniosku azylowego w gotówce i gdzie to tylko możliwe, zastąpienie ich bonami, które można wydać tylko na konkretny cel, np. jedzenie. Pomysły de Maiziere'a zostały zaakceptowane na spotkaniu przedstawicieli partii koalicyjnych 6 września. Oprócz tego koalicjanci ustalili, że Albanie, Kosowo i Czarnogórę należy wpisać na listę państw bezpiecznych (będzie to trudne do przeprowadzenia, ponieważ Zieloni, których zgoda jest niezbędna w Bundesradzie, są przeciwni). Ma powstać 150 tys. dodatkowych miejsc w ośrodkach dla uchodźców, a policję federalną zasili 3 tys. nowych funkcjonariuszy, co ma przyspieszyć wydalanie „uchodźców” z RFN. Z drugiej strony koalicja uzgodniła kilka programów mających poprawić warunki życia „uchodźców” i wspierać ich integrację. Rząd chce wesprzeć budownictwo socjalne i ułatwić imigrantom spoza UE podjęcie pracy tymczasowej. W kwestii europejskiej wielka koalicja potwierdziła poprzednie stanowisko Merkel⁸, dodając jeszcze deklarację pomocy finansowej dla krajów UE szczególnie obciążonych przez „uchodźców” oraz zapowiadając większe zaangażowanie

⁸ 21 sierpnia po spotkaniu Angeli Merkel i François Hollande'a oboje przywódcy zaapelowali o europejską odpowiedź na kryzys spowodowany przez napływ „uchodźców”. Miałyby ona polegać na pełnej realizacji obowiązujących przepisów azylowych przez wszystkie kraje UE; powstaniu centrów rejestracji uchodźców we Włoszech i Grecji, skąd byliby usuwani imigranci, którzy nie mają szans na azyl czy status uchodźcy, a pozostali relokowani do innych państw UE, wprowadzeniu wspólnych standardów dotyczących rejestracji, zakwaterowania, opieki i readmisji oraz na sprawiedliwym podziale obciążeń. Wzrost przychylności RFN dla systemu kwot, „uniwersalnych praw obywatelskich” i europejskiej solidarności jest względnie nowym elementem w niemieckiej polityce azylowej i wydaje się być wprost proporcjonalny do wzrostu liczby uchodźców oraz problemów, które się z tym wiążą.

w walkę z przemytnikami ludzi. Wicekanclerz i szef SPD Sigmar Gabriel zagroził państwu Europy Wschodniej, które nadal będą się uchylać od przyjmowania uchodźców, wprowadzeniem kontroli na granicach, a także zmianą zasad wydawania środków unijnych⁹. MSZ ma otrzymać 400 mln euro na kampanię informacyjną w Afryce Północnej wśród potencjalnych emigrantów. Już teraz BAMF prowadzi kampanię w mediach społecznościowych w Serbii i Albanii, w której informuje, że obywatele tych krajów nie mają szans na pozytywne rozpatrzenie wniosku azylowego. Z kolei policja federalna nagrała spot, w którym pokazane są deportacje z Niemiec. Z powodu polaryzacji społecznej i politycznej działania mające przeciwdziałać napływowi „uchodźców” do Niemiec mogą mieć jedynie charakter doraźny. Omijają one jednak podstawową przyczynę obecnej sytuacji: niemiecki system azylowy, który sprawia, że Niemcy są najatrakcyjniejszym krajem docelowym. Podział społeczeństwa i elit politycznych prowadzi również do wysyłania sprzecznych sygnałów na zewnątrz, te z kolei służą jako zachęta dla potencjalnych przybyszy. Propozycja głębokiej zmiany systemu azylowego wywołałaby podobną dyskusję jak przed ograniczeniem prawa do azylu w 1992 roku: czy Niemcy są społeczeństwem imigrantów, czy imigracja wzbogaca kulturę, czy jest dla niej zagrożeniem, czy przestępczość obcokrajowców jest realnym problemem itd. Wszystkie te zagadnienia są stale dyskutowane w Niemczech, nie znajdują się jednak w centrum debaty publicznej. Gdyby się tam znalazły, nastąpiłoby jeszcze większe podgrzanie nastrojów. Z tego powodu Angela Merkel przedstawia problem uchodźców jako „wspólne narodowe wyzwanie” wymagające połączonego wysiłku federacji, landów, gmin i obywateli. Taki opis sytuacji współgra z gotowością dużej części Niemców pomagania uchodźcom (zob. Aneks II). Jednocze-

⁹ <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/09/2015-09-07-merkel-gabriel.html>

śnie, sprzedając obawy wielu obywateli RFN, 9 września podczas debaty budżetowej w Bundestagu Merkel zapewniła, że integracja nowych imigrantów będzie najwyższym priorytetem. Nie chce, by powtórzyły się błędy z lat 60. ubiegłego wieku, które doprowadziły do powstania „społeczeństw równoległych”, gdzie nie są szanowane podstawowe zasady wspólnego życia.

Poza próbą rozwiązania najbardziej widocznych problemów nie należy spodziewać się poważnych zmian systemu azylowego w RFN. W takiej sytuacji jedyną szansą na odciążenie Niemiec jest przesunięcie części zobowiązań wobec „uchodźców” na inne państwa UE. W praktyce oznacza to dążenie Berlina do wprowadzenia systemu kwot i podziału przybyszy pomiędzy wszystkie kraje UE. Podważając obowiązujące regulacje

(Dublin III)¹⁰ Berlin zwiększa nacisk na pozostałe kraje członkowskie, by zgodziły się na wypracowanie nowych przepisów. Publiczne demonstrowanie gotowości do pomocy (korzystne dla wizerunku Angeli Merkel i Niemiec), a także konsekwentne stosowanie narracji dzielącej państwa UE na te, które stanęły na wysokości zadania (Niemcy, Austria, Szwecja) i całą resztę, będzie używane, by skłonić pozostałych członków UE do partycypowania w obciążeniach.

¹⁰ Pod koniec sierpnia niemieckie media poinformowały o nowej wytycznej Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (BAMF) dotyczącej wniosków azylowych osób pochodzących z Syrii. Zgodnie z nią Syryjczycy nie będą objęci tzw. procedurą Dublin III i urząd nie będzie sprawdzał, czy Niemcy są pierwszym bezpiecznym krajem, w którym znaleźli się po ucieczce z ojczyzny. Na 42,1 tys. osób z Syrii, które w 2015 roku (do lipca) złożyły wnioski azylowe, tylko 131 zostało odesłanych do innych krajów.

ANEKS I

Najważniejsze informacje dotyczące prawa azylowego w RFN

- Na jakiej podstawie uchodźca może otrzymać pozwolenie na pobyt w Niemczech?

- prawo do azylu na podstawie art. 16a konstytucji;
- udzielenie ochrony na podstawie konwencji genewskiej dotyczącej uchodźców, Europejskiej konwencji praw człowieka oraz innych umów międzynarodowych;
- zapewnienie ochrony subsydiarnej, jeśli zajdą odpowiednie przesłanki;
- zakaz deportacji na podstawie konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur;
- chwilowe odroczenie deportacji, jeśli „wyjazd jest niemożliwy ze względów prawnych lub rzeczowych”.

- Postępowanie azylowe

Proces opisany jest na przykładzie Berlina:

1. Uchodźca zgłasza się do Centralnego Urzędu Przyjęć Landu Berlin dla Ubiegających się o Azyl, gdzie jest rejestrowany.
2. Uchodźca na podstawie systemu kwot zostaje przydzielony do konkretnego landu.
3. Następnie musi dostać się do ekspozytury Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców, gdzie musi osobiście złożyć wniosek azylowy i dostaje dokumenty potwierdzające, że zatrzymał się w Niemczech. Każda osoba, która ukończyła 16 lat, podczas przesłuchania musi opowiedzieć o powodach ubiegania się o azyl.
4. Do momentu wydania decyzji uchodźca musi mieszkać do maksymalnie trzech miesięcy w ośrodku pierwszego kontaktu.

5. Po wydaniu decyzji pozytywnej odpowiedzialność za utrzymanie uchodźcy przechodzi z landu na gminę. Uchodźca przeprowadza się do ośrodka gminnego, nawet jeśli proces wydawania decyzji przedłuży się.

- Opieka nad imigrantami

Osoby poszukujące azylu są lokowane w ośrodkach pierwszego kontaktu, gdzie przebywają przez trzy miesiące. Po trzech miesiącach mogą przeprowadzić się do ośrodków wspólnotowych, prowadzonych przez podmioty prywatne lub instytucje charytatywne w wyznaczonym landzie.

Każdemu ubiegającemu się o azyl przysługuje ok. 6,5 m² powierzchni mieszkalnej. Aby sprostać rosnącej liczbie wnioskujących o azyl, tymczasowo udostępniono im miejsce w koszarach, klinikach, obozach namiotowych i na kempingach.

- Ubiegającym się o azyl przysługuje:

- wyżywienie, zakwaterowanie, ogrzewanie, odzież, ochrona zdrowia, artykuły użytkowe i produkty konsumpcyjne;
- kieszonkowe;
- dostęp do opieki lekarskiej w przypadku poważnej choroby oraz stanów bólowych (w landach Hamburg i Brema obowiązuje ubezpieczenie zdrowotne dla ubiegających się o azyl).

- Dostęp do rynku pracy i edukacji

Osoby ubiegające się o azyl przynajmniej od roku mają prawo do nauki w niemieckich szkołach. Dostęp do kursów językowych nie został jednak uregulowany.

Od 1 stycznia br. ubiegający się o azyl mają dostęp do rynku pracy po trzech miesiącach. Pierwszeństwo w ubieganiu się o dane stanowisko otrzymali jednak Niemcy, obywatele UE oraz inni obcokrajowcy posiadający prawo do tego stanowiska. Zasada pierwszeństwa nie jest uwzględniana w przypadku absolwentów szkół wyższych i zawodowych, którzy posiadają wykształcenie w zawodzie, w którym brakuje siły roboczej. Ta zasada nie obowiązuje także ubiegających się o azyl po 15 miesiącach nieprzerwanego pobytu w Niemczech.

- Obowiązek zamieszkania

Na podstawie tej regulacji, która weszła w życie 1 stycznia 2015 roku, osoba, która złożyła wniosek azylowy, może opuścić miasto lub okręg, w którym została umieszczona, jedynie za specjalną zgodą władz. W przypadku złamania tego przepisu na osobę zostanie nałożona grzywna, a jeśli dojdzie do kolejnego złamania prawa, grozi jej postępowanie sądowe i kara pozbawienia wolności. Ubiegający się o azyl nie może wybrać dowolnie miejsca zamieszkania dopóty, dopóki nie posiada zabezpieczonych środków na utrzymanie.

- Azyl kościelny

Jeśli osobie ubiegającej się o azyl grozi wydalenie, może zostać objęta tzw. azylem kościelnym (niem. Kirchenasyl). Niektóre gminy kościelne biorą chwilowo pod opiekę ludzi, których deportacja wiąże się z „niehumanitarnymi okrucieństwami”. W ten sposób można zyskać czas na ponowne rozpatrzenie wniosku azylowego.

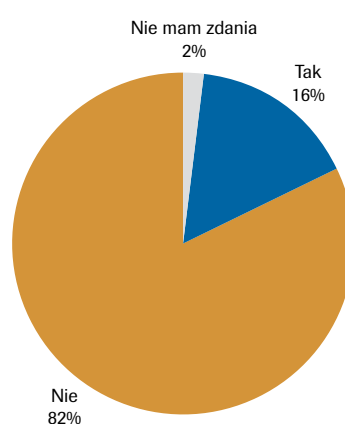
ANEKS II

Badania opinii przeprowadzone 4–6 sierpnia 2015 roku przez Forsa-Institut na zlecenie tygodnika *Stern*

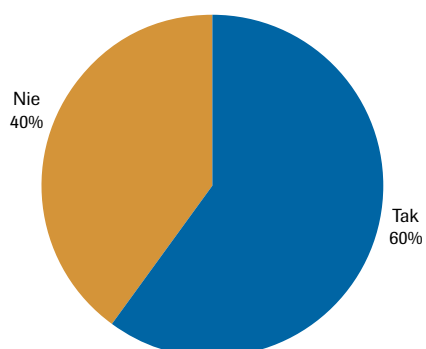
Czy na Niemczech ciąży szczególny obowiązek pomocy uchodźcom z powodu historii i zbrodni narodowego socjalizmu?



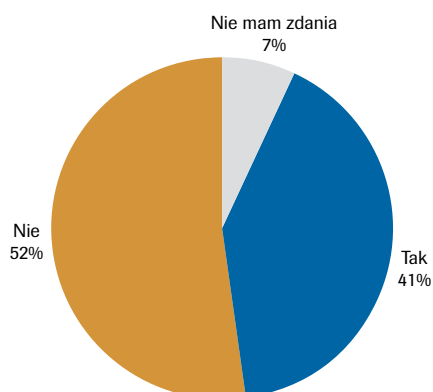
Czy akceptujesz protesty przeciwko przyjmowaniu uchodźców?



Czy bylibyś gotowy/gotowa zaangażować się w pomoc dla uchodźców?



Czy do Niemiec przybywa zbyt wielu uchodźców?



REDAKCJA MERYTORYCZNA: Olaf Osica,
Anna Kwiatkowska-Drożdż
REDAKCJA: Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska
SKŁAD: Bohdan Wędrychowski, Wojciech Mańkowski

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