

Karina Paulina Marczuk

dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych,
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski

**KRYZYS UCHODŹCZY 2014–2016
– PODEJŚCIA UNII EUROPEJSKIEJ
I ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH.
PROPOZYCJE DZIAŁAŃ**

Wprowadzenie

Zmasowany w ciągu ostatnich kilku lat napływ do Europy uchodźców oraz osób, które są – lub zostały uznane – za imigrantów ekonomicznych (przybywających często w sposób nielegalny) wywołał ożywioną dyskusję nie tylko na najwyższych szczeblach w poszczególnych państwach i Unii Europejskiej (UE) oraz innych organizacjach międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), lecz także wśród opinii publicznej. W debacie dominują głosy opowiadające się za – z jednej strony – udzielaniem pomocy na terenie państw, do których przybyli uchodźcy i imigranci, z drugiej zaś – jednoznacznie odrzucające możliwość ich przyjmowania i wskazujące za to na konieczność udzielania im pomocy w państwach pochodzenia. Z różnych stron padają coraz to nowe propozycje rozwiązania zjawiska, któremu nadano miano kryzysu uchodźczego, jednak brak jest długofalowych, perspektywicznych działań, a obecne podejmowane są doraźnie. Padają pomysły, by brać przykład z rozwiązań zastosowanych w innych regionach świata i państwach, które od dawna zmagają się z problemem nielegalnej imigracji – z tej racji często przywołuje się przypadek Australii i utrzymywanych przez

nią obozów dla azylantów i imigrantów na wyspach Manus i Nauru¹. Największe organizacje międzynarodowe szczebla regionalnego i globalnego, takie jak Unia Europejska oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych, zabierają głos w sprawie kryzysu uchodźczego, formułując własne propozycje działań.

Temat artykułu dotyczy analizy propozycji działań, mających na celu rozwiązanie lub co najmniej ograniczenie skali kryzysu uchodźczego z lat 2014–2016, przy czym skoncentrowano się na wymiarach: regionalnym – dotyczącym stanowiska Unii Europejskiej w tym zakresie oraz globalnym – przez który rozumie się analizę podejścia do problemu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ramy czasowe badanych zagadnień obejmują lata 2014–2016, jednak ze względu na konieczność przedstawienia genezy kryzysu uchodźczego w Europie, wzięto pod uwagę także okres wcześniejszy. Na użytek prowadzonych badań, i dla uproszczenia, zastosowanym terminem „kryzys uchodźczy” objęto nie tylko osoby przybywające do Europy w poszukiwaniu ochrony, lecz także te, które do niej migrują (często w sposób nielegalny) w celu poprawy swego bytu. Uchodźstwo to pewien szczególny rodzaj migracji, a w obecnej sytuacji często pojawia się trudność rzetelnego rozróżnienia uchodźców od migrantów, mimo wysiłków właściwych służb. Termin „kryzys uchodźczy” przyjął się zarówno wśród polityków, jak i w opinii publicznej. Warto także podkreślić, że istnieje odrębna gałąź wiedzy, tj. studia uchodźcze (ang. *refugee studies*), poświęcona problemom szeroko rozumianego uchodźstwa².

Celem artykułu jest zbadanie propozycji działań UE i ONZ, mających prowadzić do rozwiązania lub ograniczenia rozpiętości kryzysu uchodźczego lat 2014–2016. Hipoteza, którą autorka poddała weryfikacji, opiera się na założeniu, że dotychczasowe propozycje działań, opracowywanych zarówno przez Unię Europejską, jak i Organizację Narodów Zjednoczonych, nie są satysfakcjonujące i nie wytrzymują próby czasu, jeśli chodzi o pokładane w nich nadzieje. Długofalowe rozwiązania wymagają szczególnie starannego przemyślenia i zaplanowania formułowanych propozycji, zwiększonych nakładów finansowych oraz woli decydentów politycznych, jeśli mają zaowocować pożądanymi rezultatami.

Pytania badawcze dotyczą po pierwsze, genezy i ewolucji charakteru napływu uchodźców i imigrantów do Europy. Po drugie, zagadnienia jakim jest podejście Unii Europejskiej do kwestii możliwych działań, mających na celu rozwiązanie bądź ograniczenie kryzysu. Wreszcie, jakie jest podejście Organizacji Narodów Zjednoczonych w tym zakresie?

W trakcie pisania artykułu w głównej mierze posłużono się dostępnymi, wybranymi materiałami źródłowymi, dotyczącymi kwestii kryzysu uchodźczego.

¹ Na ten temat autorka pisała szerzej w innym miejscu, zob. K.P. Marczuk, *Australia's History and Background of Migration and Refugee Policies – Lessons for the EU and its Member States?*, „Yearbook of Polish European Studies” 2016, nr 19 (w druku).

² Studia uchodźcze zapoczątkowano na początku lat 80. XX w. wydaniem specjalnego numeru czasopisma „International Migration Review” poświęconego zagadnieniom z zakresu tej problematyki, zob. „International Migration Review” 1981, t. 15, nr 4.

Odwoływano się do źródeł zarówno Unii Europejskiej, jak i Organizacji Narodów Zjednoczonych. W drugiej kolejności wykorzystano także piśmiennictwo z tego zakresu. Wyciągnięte z przeprowadzonych badań wnioski oraz weryfikację postawionej hipotezy zawarto w podsumowaniu artykułu.

Geneza i krótka charakterystyka kryzysu uchodźczego

Dostatnia, pokojowa i demokratyczna Europa (zwłaszcza ta zachodnia) – państwa zamożnej Północy – od dawna stanowiła cel zarówno dla osób poszukujących międzynarodowej ochrony ze względu na podawane powody występowania prześladowań (uchodźców), jak i tych, które poszukiwały godnych warunków życia – imigrantów ekonomicznych, zarobkowych bądź z innych przyczyn. Po drugiej wojnie światowej ochrony w państwach zachodnich poszukiwali obywatele krajów bloku Wschodniego, później migrowali za pracą, podobnie jak rzesze pracowników z biedniejszych Grecji, Hiszpanii i Portugalii (imigranci sezonowi). Stopniowo wnioskować o status azylanta zaczęli także obywatele państw z innych regionów świata, pojawili się także imigranci ekonomiczni lub studenci etc. Przyjeżdżali z własnej woli, często motywowani resentymentem wobec byłych kolonizatorów (np. imigracja do Francji z Algierii bądź do Wielkiej Brytanii z Indii) lub byli zachęcani do przyjazdu do pracy (np. Turcy przez Niemcy). Z tych możliwości skorzystały tysiące osób migrujących do zachodniej Europy.

Swoistą cezurę stanowił rok 1973, a zatem rok przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej (WE) Wielkiej Brytanii, to także czas kryzysu ekonomicznego, wywołanego przez tąpnięcie na rynku paliw, który pociągnął za sobą zmniejszone zapotrzebowanie na zagranicznych pracowników. Państwa zachodnie oczekiwały, że zbędni teraz na rynku pracy zagraniczni pracownicy powrócą do własnych państw, jednak stało się odwrotnie – wielu z nich zdecydowało się osiąść na stałe w Europie i sprowadzić rodziny, a ich liczebność zaczęła być widoczna w społeczeństwach belgijskim, francuskim, niemieckim, holenderskim czy szwedzkim, co spowodowało obostrzenia w przyjmowaniu nowych imigrantów³.

Zmiana regulacji nastąpiła dopiero w połowie lat 80. i 90. XX w., gdy w związku z przemianami politycznymi na świecie pojawiła się duża liczba osób szukających azylu oraz imigrantów z przyczyn politycznych. W szczególności chodziło o: Irańczyków szukających ochrony po rewolucji w 1979 r., Afgańczyków – po operacji Związku Radzieckiego w 1979 r., Polaków – z przyczyn politycznych po stanie wojennym, obywateli byłej Jugosławii na początku lat 90., a zatem po rozpoczęciu wojny oraz obywateli Ruandy po krwawych rzeziach w połowie lat 90. XX w.⁴

³ Zob. J. Brzozowski, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy*, „Studia Europejskie” 2011, nr 3, s. 54–55.

⁴ Zob. *ibidem*, s. 55.

Powyższe zjawiska zostały dostrzeżone przez Wspólnotę Europejską już w latach 70. XX w., co wywołało konieczność koordynacji polityki migracyjnej na poziomie wspólnotowym. Jest to przyczyna podjętych przez WE takich działań, jak przyjęcie porozumienia z Schengen (1985 r.) i rozwijanie systemu Schengen w kolejnych latach, wprowadzanie do prawa traktatowego zapisów dotyczących kwestii migracji i azylu w kolejnych traktatach, budowanie przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa etc.

Zdecydowana zmiana, zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, jeśli chodzi o napływ do państw członkowskich UE osób szukających ochrony i imigrantów z różnych przyczyn, miała miejsce jednak stosunkowo niedawno, tj. po 2011 r. Z perspektywy czasu można oceniać, że bezpośrednim katalizatorem stały się wydarzenia tzw. arabskiej wiosny z 2011 r., które pociągnęły za sobą przemieszczanie się ludności z powodów humanitarnych i politycznych do Europy, przez Morze Śródziemne, zwłaszcza do Włoch⁵. Jeśli chodzi o dane ilościowe, to statystyki za 2011 r. pokazują, że z państw Afryki Północnej, tylko w przeciągu od 20 lutego do 2 marca 2011 r., wyjechało 88,5 tys. osób, z czego 85 tys. z Tunezji, część uciekinierów opuściła swoje państwa w wyniku akcji ewakuacyjnych organizowanych przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i Międzynarodową Organizację ds. Migracji. Szczególnie licznie przybywano na niewielką włoską wyspę Lampedusę, gdzie od połowy stycznia do połowy marca dotarło 8,8 tys. osób, na Maltę (około tysiąc osób do połowy kwietnia), do Włoch (do połowy maja dotarło tam około 38 tys. osób); w czerwcu ogólna liczba zwiększyła się już do 43 tys. osób, które przybyły łącznie do Włoch i na Maltę⁶. Można zatem wskazać na znaczną dynamikę, wyrażającą się gwałtownym wzrostem liczby osób przybywających do Europy, zwłaszcza drogą morską.

Z kolei jeśli chodzi o zmianę jakościową, to można wskazać na przeobrażenia natury i przyczyn napływu uchodźców i imigrantów do Europy w porównaniu z poprzednio występującymi. Po pierwsze, inne są motywy, którymi kierują się uchodźcy i migranci z państw Afryki Północnej. Przede wszystkim, to uchodźcy wojenni bądź ze względów politycznych. Z drugiej strony przybywają także imigranci ekonomiczni „[...] pragnący skorzystać z dobrodziejstw unijnej polityki azylowej”⁷. W czasach zimnowojennego podziału świata to głównie z państw bloku wschodniego napływali uchodźcy polityczni, natomiast wojenni – np. po wojnie w Wietnamie (choćaby do Australii), czyli z innych regionów globu. Po drugie, odmienne są motywy i stanowiska państw zachodnich – od formułowanej przez kanclerz Angelę Merkel polityki „otwartych drzwi”, przez dotychczas deklarowaną przez Szwecję chęć niesienia pomocy jak największej liczbie osób, do ostrożnego podejścia Austrii, nawiązującej do zabezpieczenia zewnętrznych granic UE,

⁵ Na temat konsekwencji arabskiej wiosny szerzej zob. M. Tarnawski, *Międzynarodowe implikacje Arabskiej Wiosny*, „Przegląd Politológiczny” 2014, nr 1, s. 19–32.

⁶ Zob.: A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politológiczny” 2015, nr 4, s. 34.

⁷ *Ibidem*, s. 35.

a nawet przyjęcia wspomnianego modelu Australii⁸. Po trzecie, na nowo została określona rola migrantów – podobnie jak kilkadziesiąt lat temu państwa zachodnie chciały pozyskać pracowników, jednak ze względu na postęp technologiczny – często tych wąsko wyspecjalizowanych i w napływie azylantów oraz imigrantów upatrywały taką szansę.

Podjęcie Unii Europejskiej

Zarówno państwa członkowskie, jak i sama Unia Europejska są dziś świadome, że fala migracyjna lat 2014–2016 jest największa od czasów po drugiej wojnie światowej i w związku z tym wynikła sytuacja wymaga zdecydowanych kroków nie tylko na szczeblu poszczególnych państw, ale również unijnym. UE, będąc jednym z największych dawców pomocy humanitarnej na świecie, po pierwsze koncentrowała się na wsparciu tych, którzy tej pomocy potrzebują, tj. początkowo dotyczyło to głównie uciekającej z Syrii przed wojną ludności cywilnej. Ważnym elementem tej pomocy stały się działania operacyjne agend UE. Po drugie, stale wzrastająca liczba uchodźców i imigrantów, pochodzących także z innych państw niż Syria spowodowała, że UE zaczęła podejmować działania o charakterze administracyjnym, np. planując relokację uchodźców, którzy już przebywają na terenie państw członkowskich, w ramach tzw. systemu kwotowego. Po trzecie, podejmowane są także działania w ramach współpracy międzynarodowej z państwami trzecimi, takie jak zawarcie przez UE porozumienia z Turcją, którego celem było powstrzymanie imigracji przez Morze Egejskie. Oczywiście powyższy katalog działań UE nie jest zamknięty, wskazano jedynie główne z nich, które Unia podejmuje.

Działania operacyjne

Pomoc humanitarna, główne operacyjne działanie UE, świadczona przez UE uchodźcom i imigrantom zakrojona jest na szeroką skalę, jeśli chodzi o nakłady – w latach 2015–2016 Unia Europejska przeznaczyła na nią 10 mld euro⁹. Ma ona charakter zarówno „wewnętrzny”, jak i „zewnętrzny”. Pomoc humanitarna „wewnętrzna” przeznaczona jest dla tych osób, które już znajdują się na terenie państw członkowskich (zwłaszcza w Grecji) i ma na celu zaspokojenie ich podstawowych potrzeb – zapewnienie żywności, wody pitnej, odzieży czy schronienia. Z kolei w ramach pomocy udzielanej na zewnątrz, wspierano uchodźców przebywających w specjalnych ośrodkach, zwłaszcza w Turcji, Libanie, Jordanii i Iraku, przy czym

⁸ Zob.: Z. Efstathiou, *'You won't get through': Austria demands Brussels impose hardline stance on immigration*, „Sunday Express” z 15 grudnia 2016 r., w wersji online: <http://www.express.co.uk/news/world/743687/sebastian-kurz-austria-immigration-migrants-eu-europe-european-commission-brussels> [dostęp: 21.05.2017].

⁹ Zob.: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, *UE a kryzys uchodźczy*, Unia Europejska 2016, <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/pl> [dostęp: 22.05.2017].

największe wsparcie (zaplanowano 6 mld euro na lata 2016–2018) skierowano do Turcji, która przyjęła 3 mln uchodźców, głównie z Syrii¹⁰.

Ważnym wymiarem działalności UE, który można wpisać w ramy operacyjnych działań o charakterze humanitarnym, jest ratowanie ludzkiego życia na morzu – chodzi tu głównie o łodzie zmierzające z Afryki i przypadki utonięć na Morzu Śródziemnym. W tym celu 23 kwietnia 2015 r. Rada Europejska przyjęła specjalne oświadczenie, w którym podkreśliła konieczność zapobiegania utonięciom. Drogą do osiągnięcia tego celu ma być zwiększona „[...] obecność na morzu, by walczyć z przemytnikami, zapobiec nielegalnym przepływom migracyjnym i wzmocnić wewnętrzną solidarność i odpowiedzialność”¹¹. Stanowisko to potwierdził następnie Parlament Europejski w rezolucji z 29 kwietnia 2015 r., zwracając uwagę, że według danych Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, od początku 2015 r. do końca kwietnia tego roku na Morzu Śródziemnym utonęło przeszło 1500 osób pochodzących z Syrii, Iraku, Erytrei, Somalii i Libii¹².

W ramach działań operacyjnych UE zintensyfikowała działania ratownicze w obrębie dwóch wspólnych operacji *Tryton* i *Posejdon* agencji Frontex oraz zapowiedziała potrojenie ich budżetu¹³. Inne działania operacyjne obejmują m.in. zwalczanie sieci przemytników ludzi („[...] pozyskiwanie i lepsze wykorzystanie informacji służących identyfikacji i lokalizacji przemytników”¹⁴ przez Europol).

Działania o charakterze administracyjnym

W ramach działań o charakterze administracyjnym podejmowanych przez Unię Europejską, trzeba wskazać przede wszystkim na relokację osób, które już dotarły do państw członkowskich – głównie drogą morską do Grecji i Włoch. Pod pojęciem relokacji rozumie się przeniesienia tych osób, które wymagają ochrony międzynarodowej. Po raz pierwszy państwa wyraziły zgodę na relokację 160 tys. ubiegających się o azyl z Grecji i Włoch do września 2017 r., tj. rozmieszczenia ich w innych państwach UE. Zamyśl ten stanął pod znakiem zapytania, ponieważ od lipca 2016 r. przeniesiono jedynie 3 tys.¹⁵, a obecnie temat ten budzi duże kontrowersje – zwłaszcza w nowych państwach członkowskich (tu na pierwszy plan wysuwa się m.in. Polska) oraz w Austrii.

¹⁰ Zob.: *ibidem*.

¹¹ Komunikat z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej, 23.04.2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement> [dostęp: 22.05.2017].

¹² Zob.: Parlament Europejski, Resolution on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies, 29.04.2015, nr 2015/2660(RSP), [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)) [dostęp: 22.05.2017].

¹³ Zob.: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240 final, Bruksela 13.05.2015, s. 4, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf [dostęp: 22.05.2017].

¹⁴ *Ibidem*, s. 5.

¹⁵ Zob.: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, *op. cit.*

W przyjętym 13 maja 2015 r. Europejskim programie w zakresie migracji apelowano o uruchomienie mechanizmu relokacji po to, aby „[...] zapewnić sprawiedliwy i zrównoważony udział wszystkich państw członkowskich w tym wspólnym wysiłku”¹⁶. Tak zwane kwoty uchodźców i imigrantów opracowywano biorąc pod uwagę wysokość PKB, liczbę ludności, poziom bezrobocia, także liczbę osób ubiegających się o azyl i przesiedlonych uchodźców w przeszłości (tabela 1).

Tabela 1. Europejski program przesiedleń (2015 r.)

Państwa członkowskie	Klucz podziału	Całkowita liczba miejsc
Austria	2,22%	444
Belgia	2,45%	490
Bułgaria	1,08%	216
Chorwacja	1,58%	315
Cypr	0,34%	69
Republika Czeska	2,63%	525
Dania	1,73%	345
Estonia	1,63%	326
Finlandia	1,46%	293
Francja	11,87%	2375
Niemcy	15,43%	3086
Grecja	1,61%	323
Węgry	1,53%	307
Irlandia	1,36%	272
Włochy	9,94%	1989
Łotwa	1,10%	220
Litwa	1,03%	207
Luksemburg	0,74%	147
Malta	0,60%	121
Holandia	3,66%	732
Polska	4,81%	962
Portugalia	3,52%	704
Rumunia	3,29%	657
Słowacja	1,60%	319
Słowenia	1,03%	207
Hiszpania	7,75%	1549
Szwecja	2,46%	491
Zjednoczone Królestwo	11,54%	2309

Źródło: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240 final, Bruksela 13.05.2015, s. 25, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf [dostęp: 22.05.2017].

¹⁶ Zob.: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Europejski program w zakresie migracji...*, s. 5.

Założono, co następuje: „Program będzie obejmował jedno zobowiązanie europejskie dotyczące zapewnienia 20 000 miejsc dla przesiedleńców”¹⁷, przy czym zapowiedziano wdrożenie mechanizmu stałej relokacji. Zaplanowano przy tym wsparcie programu kwotą 50 mln euro w latach 2015–2016.

Działania w ramach współpracy międzynarodowej z państwami trzecimi

Początkowo w ramach współpracy międzynarodowej z państwami trzecimi, w 2015 r., planowano działania zmierzające do opanowania migracji w państwach pochodzenia i tranzytu. Zakładano pogłębienie współpracy w tym zakresie z państwami Afryki Północnej, Rogu Afryki i Bliskiego Wschodu. Dopiero w 2016 r., w miarę wzrostu liczby uchodźców i imigrantów, zacieśniono współpracę z Turcją, z której licznie przedostawali się oni do Grecji. UE i Turcja podpisały w tym czasie specjalne porozumienie.

18 marca 2016 r. Unia Europejska i Turcja przyjęły, że uchodźcy oraz imigranci z Syrii, którzy przybywają w sposób nielegalny, tj. bez stosowanych dokumentów do Grecji, z Turcji mogą zostać z powrotem odesłani. Założono formułę wymiany, tzn. za każdego przybywającego w sposób nieuprawniony i z tego względu odesłanego do Turcji przyjmuje się osobę, która nie podejmowała próby wjazdu do Grecji w sposób nielegalny. Ponadto Turcja miała otrzymać 3 miliardy euro w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji oraz obietnicę intensyfikacji rozmów dotyczących możliwości wstąpienia do UE¹⁸.

Inne państwa trzecie, z którymi podjęto współpracę, to państwa Bałkanów Zachodnich – Serbia i Macedonia, a także Libia. W przypadku tych pierwszych przeznaczono kwotę 22,5 mln euro na podstawowe działania z zakresu pomocy humanitarnej dla uchodźców i imigrantów, którzy przebywają w tych państwach¹⁹. Natomiast jeśli chodzi o Libię, to na pomoc wyasygnowano prawie 20 mln euro²⁰.

Podejście Organizacji Narodów Zjednoczonych

Organizacja Narodów Zjednoczonych dostrzega wagę problemu i podejmuje temat kryzysu uchodźczego, czego dowodem jest organizacja Szczytu ONZ w 2016 r., w sprawie Uchodźców i Migrantów w Nowym Jorku. Głównym postulatem, wo-

¹⁷ *Ibidem*, s. 23.

¹⁸ Zob.: Rada Europejska, Oświadczenie UE–Turcja, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement> [dostęp: 22.05.2017].

¹⁹ Szerzej zob.: *Serbia*, witryna internet. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, http://ec.europa.eu/echo/where/europe-and-central-asia/serbia_en [dostęp: 22.05.2017]; *Former Yugoslav Republic of Macedonia*, witryna internet. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, http://ec.europa.eu/echo/where/europe-and-central-asia/fyrom_en [dostęp: 22.05.2017].

²⁰ Zob.: *Libya*, witryna internet. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east-north-africa/libya_en [dostęp: 22.05.2017].

kół którego koncentrują się starania ONZ, jest włączenie całej społeczności międzynarodowej w działania na rzecz wypracowania drogi rozwiązania kryzysu. ONZ zdaje sobie sprawę, że jednostkowe działania poszczególnych państw nie przyniosą oczekiwanych rezultatów, kluczowa jest tutaj pogłębiona i pilna współpraca międzynarodowa, o którą apeluje. W tym celu przygotowano Deklarację nowojorską – dokument, w którym państwa członkowskie ONZ zapisały szereg zobowiązań dotyczących uchodźców i migrantów, jakie zadeklarowały się wypełniać. Aktywność tę – rozumianą jako aktywność całej organizacji – można zatem sklasyfikować jako działalność o charakterze politycznym.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na działania o charakterze operacyjnym wyspecjalizowanych agend ONZ, np. Biura Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) i aktywność UNHCR, koncentrujące się na niesieniu pomocy humanitarnej. Celem artykułu jest jednak pokazanie stanowiska ONZ jako całości, stąd nie poddawano w tym miejscu analizie działalności poszczególnych instytucji wyspecjalizowanych.

Agenda działań o charakterze politycznym

Deklaracja nowojorska to dokument o charakterze politycznym z 19 września 2016 r. Jego celem jest doprowadzenie do sytuacji, gdy migracja będzie przebiegać w sposób pożądaný, tj. „[...] bezpieczny, uporządkowany i regularny [...]”²¹. Istotą dokumentu są zawarte w nim zalecenia, które dotyczą zarówno uchodźców, jak i migrantów razem bądź każdej z tych grup oddzielnie.

Wśród licznych zaleceń, dotyczących przyjmowania uchodźców i migrantów, uwagę zwraca deklaracja, że „[...] zapewnimy skoncentrowane na człowieku, pełne wrażliwości, ludzkie, pełne godności, wrażliwe na płęc niezwłoczne przyjęcie [ang. *prompt reception*] wszystkich osób, które przybywają do naszych państw [...]”²². W tym kontekście zapewnia się o konieczności poszanowania zasad prawa międzynarodowego oraz wzięcia pod uwagę potrzeb różnych mniejszości, czy to etnicznych czy kulturowych etc., oraz przedstawicieli grup wrażliwych. Z drugiej strony nie odmawia się państwom prawa do kontroli na swoich granicach przybywających, a także nawołuje się do zwiększonej współpracy w tym zakresie, traktując to jako środek przyczyniający się do poprawy bezpieczeństwa państw. W tym celu zastrzeżono sobie prawo do gromadzenia aktualnych danych o ruchu osobowym i konieczności sprawdzania przybywających pod kątem ewentualnego przyznania im azylu. Zwrócono przy tym uwagę na fakt, że wiele osób traci życie migrując drogą morską i nawoływano do kroków, które mają na celu wzmacnianie działań z zakresu ratownictwa morskiego. Podkreśla się ponadto konieczność

²¹ Outcome document for 19 September 2016 High-Level Meeting to address large movements of refugees and migrants: draft for adoption, New York 29.07.2016, s. 1, <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf> [dostęp: 24.05.2016].

²² *Ibidem*, s. 4.

objęcia specjalną opieką migrujących kobiet, dziewcząt i dzieci. Zadeklarowano zwiększanie funduszy dla państw przyjmujących na działania pomocowe.

Z kolei w kwestii zaleceń związanych z przyjmowaniem wyłącznie migrantów, podkreślono przede wszystkim konieczność międzynarodowej współpracy w tym zakresie: „Będziemy ze sobą blisko współpracować w celu ułatwienia i zapewnienia bezpiecznej, uporządkowanej i uregulowanej migracji, włączając w to powroty i readmisję, biorąc pod uwagę krajowe ustawodawstwa”²³. Zaznacza się, że ten kto opuszcza swój kraj, ma prawo powrotu do niego, a każde państwo ma suwerenne prawo decydować, kogo może przyjąć, przy poszanowaniu swoich międzynarodowych zobowiązań. Zobowiązano się do przeanalizowania przyczyn masowych migracji i właściwej odpowiedzi. Za jedną z przyczyn uważa się niewłaściwą lub żadną edukację w krajach pochodzenia – stąd zobowiązanie do tworzenia instytucji edukacyjnych, a także należy przeciwdziałać bezrobociu wśród ludzi młodych w ich państwach.

Zobowiązania dotyczące wyłącznie uchodźców podjęto w duchu przekonania, że przede wszystkim konieczne jest zwalczanie przyczyn uchodźstwa w państwach pochodzenia: „Uznając, że konflikt zbrojny, prześladowanie, przemoc i inne powody, włączając w to terroryzm są m.in. czynnikami, które powodują wielkie przemieszczenia uchodźców, będziemy działać w celu zajęcia się przyczynami takich sytuacji kryzysowych oraz zapobiegać i rozwiązywać konflikt pokojowymi środkami”²⁴. Wszelkie działania mają odbywać się w duchu poszanowania prawa międzynarodowego i praw człowieka, konieczna jest współpraca międzynarodowa, a instytucją, która w pierwszej kolejności ma zajmować się pomocą uchodźcom, jest UNHCR. To UNHCR zostało uczynione odpowiedzialnym za zwalczanie zjawiska bezpaństwowości, traktowanego za jedną z głównych przyczyn uchodźstwa. Co istotne, zaznaczono, że obozy dla uchodźców powinny być utrzymywane tylko – wyjątkowo i czasowo – jako środek doraźny. Z tego względu tak ważne jest finansowe wsparcie dla państw goszczących uchodźców, jak również wszelkie działania pomocowe nakierowane na oferowanie uchodźcom, zwłaszcza dzieciom, możliwości edukacji oraz możliwości podjęcia pracy.

Przytoczone zobowiązania to jedynie część wszystkich ustaleń, które zawarto w Deklaracji nowojorskiej. Zwrócono na nie uwagę z tego względu, że wytyczają pewną polityczną agendę działań dla państw członkowskich, związanych z napływem uchodźców i imigrantów.

Podsumowanie

Fala uchodźców i imigrantów, napływających masowo do Europy zwłaszcza w latach 2014–2016, stawia władze państw i organizacji międzynarodowych – takich

²³ *Ibidem*, s. 6.

²⁴ *Ibidem*, s. 9.

jak Unia Europejska i Organizacja Narodów Zjednoczonych – przed koniecznością zajęcia stanowiska i podjęcia działań, które zmierzać będą do ograniczenia bądź rozwiązania kwestii kryzysu uchodźczego. Ogół działań, które są podejmowane przez te organizacje można podzielić na operacyjne, tj. pomocowe i doraźne, które zmierzają zwłaszcza do szerokiej dystrybucji pomocy humanitarnej; administracyjne, czyli mające charakter regulacji prawnych; współpracę międzynarodową oraz działania o charakterze politycznym. To, czy przyniosą one spodziewane rezultaty będzie zależęć przede wszystkim od tego, czy państwa członkowskie będą je realizować.

Po pierwsze, jeśli chodzi o genezę i ewolucję charakteru napływu uchodźców i imigrantów do Europy, to początkowa powojenna migracja została w latach 60. i 70. XX w. zastąpiona migracją ekonomiczną lub z przyczyn politycznych. Cezurę stanowi rok 2011, czyli wydarzenia tzw. arabskiej wiosny, które przyczyniły się do masowych przemieszczeń ludności z przyczyn humanitarnych i politycznych, głównie przez Morze Śródziemne do Europy, zwłaszcza do Włoch. Można zatem wskazać na zmiany – zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym – obecnej fali migracyjnej do Europy. Jeśli chodzi o zmiany ilościowe, to wiążą się one ze znaczną dynamiką ruchów ludności w krótkim czasie, wyrażającą się w intensywnym wzroście liczby osób przybywających do Europy po 2011 r., zwłaszcza w latach 2014–2016. Natomiast jeśli chodzi o zmianę jakościową, to trzeba przede wszystkim wymienić odmienny charakter i odmienne przyczyny fali uchodźców i imigrantów, kierujących się do Europy, niż miało to miejsce wcześniej. W głównej mierze osobami tymi są dziś, z jednej strony, uchodźcy wojenni bądź ze względów politycznych, natomiast z drugiej – imigranci ekonomiczni.

Po drugie, jeśli chodzi o podejście Unii Europejskiej, czyli podejmowane przez nią działania, mające na celu rozwiązanie bądź ograniczenie kryzysu, to można wyróżnić ich trzy główne rodzaje. Są to działania o charakterze operacyjnym, które sprowadzają się zwłaszcza do świadczenia pomocy humanitarnej oraz morskich operacji ratowniczych. Zakrojona na szeroką skalę pomoc humanitarna jest kierowana zarówno do uchodźców i imigrantów, którzy już znajdują się na terenie UE, jak również do potrzebujących jej w państwach pochodzenia. Z kolei działania ratownicze na morzu prowadzone są przy udziale unijnej agencji Frontex. Następny rodzaj działań stanowią prace o charakterze administracyjnym, sprowadzające się do tzw. kwotowego systemu relokacji uchodźców. Wreszcie, UE podejmuje działania mające na celu zacieśnienie międzynarodowej współpracy z państwami trzecimi, czego przykładem może być zawarte w 2016 r. porozumienie z Turcją bądź wsparcie finansowe dla państw trzecich, w których przebywają uchodźcy i imigranci (np. dla Serbii).

Po trzecie, podejście Organizacji Narodów Zjednoczonych, rozumiane jako głos państw tej organizacji *in corpore*, znalazło swój wyraz w organizacji Szczytu ONZ w sprawie Uchodźców i Migrantów w Nowym Jorku w 2016 r. Katalog działań (zobowiązań) nakreślony w Deklaracji nowojorskiej oraz sam fakt jej

wypracowania wskazuje, że mamy tu do czynienia z działaniami o charakterze politycznym. Kluczowym zagadnieniem dla ONZ jest zaangażowanie całej społeczności międzynarodowej w działania na rzecz wypracowania rozwiązania kryzysu. Głównym celem jest opanowanie migracji, umiejętne zarządzanie nią w sposób „bezpieczny, uporządkowany i regularny” – taką frazę posługują się autorzy Deklaracji. Treść tego dokumentu stanowią zalecenia o charakterze politycznym dla państw członkowskich, które dotyczą uchodźców i migrantów traktowanych łącznie, jak i każdej z tych grup oddzielnie. Skądinąd nadrzędna w każdym z tych trzech przypadków staje się współpraca międzynarodowa.

Przedstawione wnioski oznaczają, że postawiona na wstępie hipoteza znalazła potwierdzenie. Mimo że zarówno Unia Europejska, jak i Organizacja Narodów Zjednoczonych podejmują szereg działań na różnych płaszczyznach, to jednak mimo pewnych sukcesów, jak do tej pory nie udało się, w sposób rozstrzygający, zlikwidować bądź w sposób znaczący ograniczyć kryzysu uchodźczego.

Refugee crisis 2014–2016 – European Union and United Nations Organization approaches. Proposals of activities

The mass influx of refugees and people who are – or could be – recognized as economic immigrants (often arriving to Europe in an illegal way) has provoked a political debate among states, and also on the EU's level as well as on the level of other international organizations such as the UN. The paper deals with the analysis of measures aimed at reducing the scale of the refugee crisis from 2014 to 2016 (or resolving it), being focused on both regional (EU) and global (UN) approaches.

Key words: European Union, immigration, refugee crisis, United Nation Organization

Kryzys uchodźczy 2014–2016 – podejścia Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Propozycje działań

Zmasowany napływ do Europy uchodźców oraz osób, które są – lub zostały uznane – za imigrantów ekonomicznych (przybywających często w sposób nielegalny) wywołał ożywioną dyskusję nie tylko na najwyższych szczeblach w poszczególnych państwach, lecz także w UE oraz innych organizacjach międzynarodowych, takich jak ONZ. Artykuł dotyczy analizy działań, mających na celu rozwiązanie lub co najmniej ograniczenie skali kryzysu uchodźczego z lat 2014–2016, przy czym skoncentrowano się na wymiarach regionalnym, dotyczącym stanowiska w tym zakresie Unii Europejskiej oraz globalnym, przez który rozumie się analizę podejścia do problemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Słowa kluczowe: imigracja, kryzys uchodźczy, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska