



Kryzys polsko-białoruski i kwestia migracji. Międzynarodowy kontekst i możliwe sposoby zarządzania

Klaus Bachmann

Tło międzynarodowe

Kryzys polsko-białoruski rozgrywa się na tle coraz większych ruchów migracyjnych na świecie, które w Europie miały kulminację w 2015 roku, kiedy przez południową i zachodnią część kontynentu przedwędrowało w ciągu kilku miesięcy około miliona uchodźców, głównie z Syrii, ale też z północnej Afryki, Bałkanów, Afganistanu (wówczas jeszcze rządzonego przez rząd uznany przez społeczność międzynarodową). Około ośmiuset tysięcy z tych uchodźców trafiło wówczas do Niemiec, pozostali do Austrii i krajów skandynawskich.

Liczba uchodźców od wielu lat wzrasta dynamicznie i to o wiele szybciej niż wynosi przyrost ludności na Ziemi. Przyczyn jest wiele: różnią się w zależności od regionu świata i sytuacji w danym kraju, ale do najważniejszych czynników należą klęski żywiołowe i konflikty zbrojne. Często w tym kontekście wymieniane zmiany klimatu, które prowadzą do klęsk żywiołowych i konfliktów, ale rzadko są bezpośrednią przyczyną migracji. W kontekście polskim ważniejsze jest jednak, że większość ruchów migracyjnych nie ma bezpośrednich skutków w Europie – w 2020 roku kraje Unii Europejskiej gościły jedynie 10 procent spośród 74,4 mln uchodźców na całym świecie¹.

* W tym opracowaniu spróbuję nakreślić międzynarodowy kontekst wydarzeń na granicach Polski, Litwy i Łotwy z Białorusią. Proponuję kilka perspektyw, z jakich można go analizować i przedstawiać możliwości zarządzania występującym tam kryzysem. Tekst jest uporządkowany według wątków dyskusji toczącej się w Polsce, dlatego podtytuły są pytaniami.

1 <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe>.

Olbrzymia większość to uchodźcy wewnętrzni (uciekają z jednego regionu kraju pochodzenia w inny; bez przekraczania granic) i uchodźcy, którzy uciekają jedynie do krajów sąsiednich, ponieważ nie mają środków na emigrację i liczą na szybki powrót do domu. Obecnie najwięcej uchodźców pochodzi z pięciu krajów na świecie; są to Syria, Wenezuela, Afganistan, Sudan Południowy i Mjanma. Razem odpowiadają one za 68 procent wszystkich uchodźców na świecie. Najwięcej uchodźców przyjmują Turcja, Kolumbia, Niemcy, Pakistan i Uganda, największy udział uchodźców w stosunku do liczby mieszkańców danego kraju ONZ odnotowuje w Libanie, Jordanii i Turcji. Tam w obozach dla uchodźców żyje kilka milionów ludzi.

Na tym tle nawet kilka tysięcy uchodźców miesięcznie (albo, jak obecnie, cztery tysiące czekające po białoruskiej stronie przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej) to relatywnie mały problem w kategoriach migracyjnych. W dodatku Polska jest jednym z tych krajów Unii Europejskiej, które na swoim terenie mają bardzo mało uchodźców i gdzie współczynnik uznania uchodźców (procent wszystkich wniosków o azyl i ochronę międzynarodową uznawanych przez odpowiedni urząd albo sąd za zasadne) jest bardzo niski².

Można to interpretować na dwa sposoby: albo polskie prawo i praktyka Urzędu do spraw Cudzoziemców (i orzecznictwo sądów) są mało przyjazne dla uchodźców, albo wnioskodawcy słabo uzasadniają swoje wnioski, lub po prostu składają wnioski, mimo że nie są uchodźcami.

Terminologia

W publicznych dyskusjach i w mediach często używa się zamiennie pojęć, które należy odróżnić od siebie (na przykład „azylant” i „uchodźca”), albo rozróżnia się pojęcia, których znaczenia się na siebie nakładają („migrant” i „uchodźca”).

Uchodźca (*displaced person*) to osoba, która opuszcza miejsce zamieszkania wbrew swojej woli, przy czym stopień przymusu może być różny, natomiast granica między wymuszoną (na przykład przez wojnę albo prześladowanie) a dobrowolną migracją jest często nieostra. Głód może być większym bodźcem do migracji niż konflikt zbrojny o niskim natężeniu. Ludzie często uciekają dlatego, że obawiają się prześladowań albo głodu, choć w momencie ucieczki jeszcze nie odczuwają głodu ani nikt ich nie prześladowuje.

Uchodźca wewnętrzny (*internally displaced person*) to osoba, która ucieka wewnątrz swojego kraju, natomiast **uchodźca międzynarodowy (*internationally displaced person*)** to osoba, która ucieka do innego kraju.

Azyl (*political asylum*) to ochrona przed indywidualnym prześladowaniem. Mimo że jest to pojęcie powszechnie stosowane wobec niemal wszystkich szukających schronienia w innych krajach („azylanci”), dotyczy ono tylko bardzo małej części światowej populacji uchodźców. Olbrzymia ich większość nie ubiega się o azyl, lecz o **międzynarodową ochronę (*international protection*)** z powodu konfliktu zbrojnego. Innymi słowy: rodzina, którą prześladowuje tajna policja i której członkom grożą tortury i więzienie z powodów ich poglądów politycznych, może się ubiegać o przyznanie azylu. Rodzina, która ucieka, bo dzielnica padła ofiarą bombardowania, a członkowie tej rodziny nie mają gdzie mieszkać, może się ubiegać o ochronę międzynarodową w kraju sąsiednim.

² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#First_instance_decisions_on_asylum_applications.

Migranci ekonomiczni (*economic migrants*) opuszczają swój kraj z powodu grożącego im bezrobocia albo dlatego, że gdzie indziej liczą na szybszy rozwój, lepszą karierę, większe dochody albo stabilizację. Widać, że w przypadku migrantów uciekających przed skutkami klęski żywiołowej może zatrzeć się granica między migrantami ekonomicznymi a uchodźcami.

W publicznych dyskusjach pojawiają się też inne określenia, np. **pobyt tolerowany, deportacja** lub „**zakaz łańcuchowej deportacji**” (*non refoulement*). Osoby, które ubiegają się o azyl lub ochronę w danym państwie, ale nie spełniają warunków przyznania im takiego statusu, mogą zostać przez władze tego państwa zobowiązane do opuszczenia kraju albo – jeśli odmawiają dobrowolnego powrotu – deportowane siłą. Czasami taki nakaz albo taka deportacja byłyby sprzeczne z powszechnie przyjętymi normami moralnymi w danym kraju, na przykład kiedy człowiek przeznaczony do deportacji jest tak chory, że podróż do kraju pochodzenia albo pobyt tam zagraża jego życiu lub zdrowiu. W Unii Europejskiej procedury dotyczące azylu i ochrony czasami trwają bardzo długo, wnioskodawcy mają prawo odwołać się do sądu dwóch instancji (w niektórych krajach też do sądu konstytucyjnego) i to zarówno w wypadku negatywnej decyzji dotyczącej azylu lub ochrony, jak i nakazu opuszczenia. Czasami w trakcie tych procedur dzieci tych osób zaczynają chodzić do szkoły, integrują się, zdarza się (w wypadku dzieci urodzonych podczas ucieczki lub potem), że są one lepiej zintegrowane z krajem pobytu niż ze swoim krajem pochodzenia. Wtedy państwo może albo – na mocy orzeczenia sądu – musi rezygnować z deportacji. Rodzina jako instytucja jest chroniona prawem, dlatego nie wolno deportować rodziców, nawet jeśli są gorzej zintegrowani, tak samo jak nie wolno deportować samotnie podróżujących dzieci albo rozdzielać rodzin.

Te przepisy jednocześnie stanowią zachętę do ich wykorzystywania przez ludzi, którzy nie mają realnych szans na uzyskanie azylu lub ochrony – wysyłają dzieci w podróż, licząc na to, że uda im się potem wyjechać w ramach procedury łączenia rodzin. Z podobnego powodu w 2015 roku na szlaku bałkańskim znalazło się tak dużo młodych mężczyzn: podróż była niebezpieczna, więc rodziny wysyłały w drogę członków o największych szansach przeżycia, mając nadzieję na późniejsze łączenie rodzin. Jednak obecnie jest to mglista perspektywa, ponieważ przepisy w tym zakresie zmieniały się od 2015 roku w Niemczech kilkakrotnie, a sam proces łączenia przebiega biurokratycznie i powoli, bo ustalenie tożsamości Syryjczyków w obozach poza Syrią jest bardzo trudne, bowiem zachodnie konsulaty nie mogą liczyć na współpracę ze strony rządu syryjskiego.

Wiele krajów odmawia też przyjmowania własnych obywateli albo nie uczestniczy w ich identyfikacji. A bez takiej współpracy nie wolno nikogo deportować (jeśli dany kraj nie przyjmuje takiej osoby, wraca ona na koszt przewoźnika do Europy). Jak stanowi orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i prawo wewnętrzne państw UE, nie wolno deportować kogoś do kraju, gdzie jego wniosek o azyl lub ochronę nie ma szans na uczciwe rozpatrywanie i gdzie istnieje ryzyko, że ta osoba zostanie deportowana dalej aż do kraju pochodzenia bez procedury azylowej. Dlatego Polska nie może np. wypchnąć przez granicę do Białorusi obywatela Syrii, który ubiega się o ochronę, ponieważ w Białorusi nie ma on szans na uczciwe rozpatrzenie swojego wniosku ani na dostęp do niezależnych sądów i grozi mu deportacja albo bezpośrednio do Syrii, albo w wyniku „łańcuchowej deportacji” (jeśli wszystkie państwa na jego drodze zachowują się tak samo) przez Rosję lub Ukrainę do Syrii.

Czy my (w Europie, w Polsce) musimy wszystkich przyjąć?

Samo zjawisko migracji na świecie nasila się i jako problem w polityce międzynarodowej będzie narażało. Według danych ONZ liczba uchodźców (*displaced persons*) na świecie między 2010 i 2020 rokiem się podwoiła. Wszystkie próby ograniczenia migracji albo skierowania migrantów tam, dokąd oni nie chcą się udać, zazwyczaj kończą się niepowodzeniem. Stawianie przeszkód w postaci płotów, zasieków i murów nie spowoduje, że migranci, którzy przebyli już daleką drogę i poczynili spore wydatki, zrezygnują i wrócą do siebie. Powodem nie są tylko pieniądze albo nadzieja na ochronę lub lepsze życie, ale też sytuacja, jaka czeka ich po powrocie w domu, nawet jeśli nie ma tam ani wojny, ani prześladowań lub klęsk żywiołowych. Migranci zazwyczaj finansują swoje podróże na kredyt – pożyczają pieniądze od rodzin, czasami składa się na to cała wioska, zapożyczają się u komercyjnych kredytodawców (parabanki, „chwilówki”) albo organizacji przestępczych – a te ostatnie żądają od pozostałych na miejscu rodzin zwrotu pieniędzy. Zawracając przed pierwszą przeszkodą tacy ludzie narażaliby siebie i swoje rodziny na wstyd, pogardę ze strony innych, ale często też na represje ze strony kredytodawców. Dlatego przeszkody na drodze rzadko zniechęcają ich do dalszej podróży – omijają je, kopią tunele albo próbują zniszczyć bariery. W ostateczności mogą się uciekać do przemocy, jak działo się w 2015 roku między Grecją i Macedonią, gdzie doszło do podobnych starć między policją a migrantami, jak obecnie na granicy polsko-białoruskiej.

Według danych ONZ, 95 procent wszystkich uchodźców na świecie to albo „uchodźcy wewnętrzni”, albo uchodźcy, którzy uciekają jedynie do sąsiednich krajów. Stamtąd uciekają dalej tylko wtedy, jeśli sytuacja staje się nieznośna – jak latem 2015 roku, kiedy w obozach dla Syryjczyków UNHCR kończyły się racje żywnościowe.

Ale z tych, którzy chcieli uciec, i tak tylko maleńką część stać na wydawanie kilku tysięcy dolarów na przemytników i na transport do Europy. Stąd się biorą drogie ubrania, smartfony i inne akcesoria, które tak ostatnio dziwiły funkcjonariuszy Straży Granicznej, zatrzymujących uchodźców na Podlasiu: ucieka klasa średnia, ludzie wykształceni i zasobniejsi. Istnieje jeszcze inne wyjaśnienie, skąd się wzięły drogie markowe kurtki, jakie niektórzy blogerze zauważyli u uchodźców: zarówno w Afryce, jak i w krajach arabskich funkcjonuje bardzo duży rynek używanej odzieży z Europy (co, nawiasem mówiąc, ogranicza możliwości rozwoju rodzimego przemysłu odzieżowego). Dlatego migranci ze smartfonami i w drogo wyglądających kurtkach mogą, ale wcale nie muszą, być bogaci, natomiast na pewno nie należą do najuboższych w kraju pochodzenia (lub w obozie), bo inaczej nie byłoby ich stać na opłacenie podróży.

I tu pojawia się pewien paradoks, o którym się w Europie w ogóle nie mówi: biedni migranci zostają w obozach albo, jeśli są młodzi i nie mają rodzin, zaciągają się do zbrojnych ugrupowań, do ISIS, Al-Kaidy, Asz-Shabab, do Hezbollahu albo Hamasu. Przyjmując i integrując ich w Europie, osłabiamy możliwości rekrutacyjne takich ugrupowań. To jednak udaje się tym łatwiej, im szybciej pozwalamy im na ściągnięcie do Europy rodzin, bo najbardziej podatni na radykalizację są młodzi mężczyźni bez żon i dzieci. Ale tego akurat wiele państw UE chce uniknąć, bo obawia się (słusznie), że stanowi to zachętę i przyciągnie migrantów.

Z podobnym paradoksem mamy do czynienia, gdy chodzi o dylemat, czy migranci podczas procedury azylowej powinni móc pracować, czy otrzymywać kieszonkowe, a może żyć skoszarowani i dostawać jedynie bony na żywność. To wszystko stanowi dla nich potencjalną zachętę, aby się udać do kraju, gdzie mogą liczyć na benefity, ale jednocześnie zapobiega też radykalizacji tych, którzy już w tym kraju są. Młody mężczyzna, który musi spłacać swój dług (albo u rodziny, albo u organizacji, która go

przemycła), jeśli nie może legalnie pracować albo dostać gotówki, ucieka w szarą strefę. W przypadku dziewcząt takie próby odstraszenia migrantów często prowadzą do popadania w prostytucję.

Na poziomie międzynarodowym nie ma możliwości rozwiązania problemu narastającej migracji, tym bardziej, że przepisy prawa ograniczające rządów pole manewru wynikają zarówno z prawa międzynarodowego, z prawa UE, z prawa europejskiego (konwencji Rady Europy), jak i z prawa konstytucyjnego i krajowego – dlatego tylko małą część tego systemu można zmienić na poziomie narodowym. Ujednoczenie prawa na poziomie Unii Europejskiej też nie jest rozwiązaniem, ponieważ bodźce przyciągające migrację różnią się w zależności od kraju. Poziom świadczeń, na jakie mogą liczyć podczas procedury azylowej, ale też poziom płac, kiedy już będą mogli pracować, a nawet poziom wynagrodzeń w szarej strefie – to wszystko zależy od poziomu życia w każdym kraju; natomiast wysokość świadczeń i legalnych wynagrodzeń często zależy od prawa konstytucyjnego w danym kraju, a nawet tam, gdzie są one trochę niższe niż gdzie indziej, istnienie zakorzenionej wspólnoty etnicznej lub narodowej może to niwelować. Na przykład Ukraińcy nie wyjechali z Polski, kiedy Niemcy znieśli wizy dla nich, ponieważ bliskość kulturowa, łatwość nauczenia się języka i istnienie dużej wspólnoty Ukraińców w Polsce wyrównuje im to, że tutaj mniej zarabiają.

Aby doprowadzić do równomiernego podziału migrantów w UE, kraje członkowskie musiałyby mieć podobny poziom płac, świadczeń społecznych, podobne szanse na uzyskanie azylu lub ochrony, a nawet podobny skład etniczny, co nie jest realne. Dlatego problemem migracji na poziomie międzynarodowym można zarządzać, ale nie da się go rozwiązać, tym bardziej, że międzynarodowe otoczenie migracji sprzyja raczej jej zwiększeniu niż zmniejszeniu.

Czynniki wypychające, przyciągające oraz otoczenie

Badacze migracji posługują się pojęciami, które też powoli przedostają się do opinii publicznej: **push factor** to czynnik wypychający, czyli taki który skłania ludzi do opuszczenia swoich krajów, ale który nie decyduje o tym, dokąd się udają. **Pull factor** to czynnik przyciągający, który powoduje, że migranci chętniej udają się do jednego kraju niż do innego, ale czynnik ten nic nie mówi o tym, dlaczego opuścili swój kraj.

Opportunity structure to otoczenie, która ułatwia albo utrudnia migrację. Kiedy rodzina z Syrii ucieka przed bombardowaniem, stanowi to **push factor**, skłaniający ich do opuszczenia kraju. Ale bombardowanie nie decyduje o tym, dokąd uciekają – do Jordanii, do krewnych w Arabii Saudyjskiej, czy do obozu ONZ w Libanie lub do Turcji i stamtąd przez morze do Grecji. O tym decydują takie **pull factors** jak: poziom życia, możliwości podejmowania legalnej pracy, poziom świadczeń podczas procedury azylowej, obecność rodaków, którzy pomogą im się zintegrować, łatwość uczenia się języka albo bliskość kulturowa. Otoczenie to wszystko, czego nie da się skategoryzować: co ich oczekuje po drodze, szanse, aby cała rodzina mogła przebyć podróż razem (i ją przeżyć), środki transportu, bezpieczeństwo podczas ucieczki itp.

Wzrost konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych zwiększa więc siłę **push factors**, wzrost nierówności między globalnym Południem a Północą (albo na przykład między Afryką a Europą) zwiększa moc czynników przyciągających ludzi do Europy. Rewolucja cyfrowa i transportowa, ale też rozwój wielu krajów afrykańskich i zmiany społeczne, takie jak powstanie tam klasy średniej – te czynniki ułatwiają migrację i będą ją napędzać w najbliższej przyszłości. Dla młodego Afrykanina dostanie się do Europy nigdy nie było łatwiejsze niż obecnie: rewolucja cyfrowa umożliwiła powstanie w miastach mobilnej i relatywnie dobrze wykształconej klasy średniej, łatwe i szybkie transfery

wiedzy, pieniędzy i usług, a ciągłe obniżki cen biletów lotniczych w wyniku ekspansji tanich linii lotniczych i zwiększonej konkurencji między dużymi tradycyjnymi liniami powodują, że dziś o wiele więcej ludzi może o wiele łatwiej dostać się do Europy. Starzenie się zachodnich społeczeństw i brak rąk do pracy (szczególnie w nisko płatnych sektorach) tworzą dodatkowe czynniki przyciągające, czego nie było w czasach, kiedy bezrobocie stanowiło zmorę polityków europejskich. Tu odnotowujemy kolejny paradoks migracyjny: poza obszarami wojny i klęsk żywiołowych tym, co ludzi zachęca do emigracji, nie są bieda i brak perspektyw, lecz relatywny wzrost ich dochodów i perspektyw na lepsze życie w krajach, o których dawniej (przed rozpowszechnieniem się Internetu) mieli mniej informacji i do których trudniej było dotrzeć. Wtedy ludność żyjąca z rolnictwa (i często niepiśmienna) miała też mniej powodów do dalekiej emigracji, ponieważ nie posiadała (językowych i kulturowych) umiejętności radzenia sobie za granicą.

Fakt, że migracja się nasila i będzie nasilać na świecie, nie oznacza, że Polska musi to odczuwać w takim samym stopniu, jak inne kraje. Dla migrantów po białoruskiej stronie granicy czynniki wypychające ich z Syrii, Afganistanu albo Afryki są takie same, jak dla ich rodaków w Grecji albo we Włoszech. Inne jest otoczenie (co reżim białoruski zmienił tak, by więcej migrantów było chętnych na podróż przez Polskę) i czynniki przyciągające, które z punktu widzenia migrantów są mało przyjazne: Polska jest jednym z krajów o najmniejszych wskaźnikach przyjmowania uchodźców na 100 000 mieszkańców w UE, gdzie cały ciężar ich integracji spoczywa na organizacjach pozarządowych, którym rząd obciąża finansowanie (przekierowując je do ksenofobicznych, ale lojalnych wobec niego inicjatyw), ma dość hermetyczny (dla obywateli krajów afrykańskich i arabskich) język, mało sieci etnicznych (które w dodatku dla Syryjczyków, Afgańczyków i ludzi z Afryki są nieliczne). Uchodźcy rzadko chcą się osiedlić w Polsce, dlatego większość, która się tu pojawia, zmierza dalej na zachód, głównie do Niemiec.

Dlaczego nie można pozwolić migrantom jechać do Niemiec?

To ważny wątek debaty w Polsce, który czasami występuje w postaci żądania, aby „podstawić im autokary i wieźć ich do Niemiec” albo tworzenia „korytarza humanitarnego”. Nie jest to jednak dobre rozwiązanie ani dla samych migrantów, ani dla polskiego państwa (jeśli zakładamy, że chce się ono tych migrantów jak najszybciej pozbyć). Regulacje UE przewidują, że za przeprowadzenie procedur dotyczących ochrony i azylu odpowiedzialne jest pierwsze państwo, do którego uchodźcy docierają – a w przypadku migrantów z Białorusi jest nim Polska. Inne państwa UE mogą więc (ale nie muszą!) odsyłać migrantów przedostających się z Białorusi do Polski z powrotem do Polski (dotyczy to zarówno prześladowanych Białorusinów, jak i obywateli państw trzecich). Jeśli migranci zostali rejestrowani w Polsce jako wnioskodawcy o azyl lub ochronę, przekazanie odbywa się niemal z automatu. Nieco trudniejsze jest odsyłanie ich do Polski, jeśli tu nie zostali rejestrowani, a władze niemieckie mogą udowodnić, że przekraczali oni granicę polsko-niemiecką (np. kiedy posiadają bilet tramwajowy z Warszawy).

System dubliński

Jest to zbiór przepisów uzgodnionych między państwami Unii Europejskiej, który reguluje, kto, jak i kiedy musi przeprowadzić postępowania dotyczące azylu i ochrony w UE. Zgodnie z nim to pierwsze państwo UE, do którego dociera imigrant i gdzie prosi o ochronę, jest odpowiedzialne za sprawdzenie i procedowanie jego wniosku. Wielu migrantów faktycznie zgłasza takie wnioski w pierwszym kraju, do którego docierają (inaczej ten kraj może ich natychmiast deportować), a potem wędruje dalej tam, dokąd chce dotrzeć (gdzie ma rodzinę, szanse na zatrudnienie albo dużo rodaków). Wtedy jednak kolejne kraje mogą go (nawet siłą) przekazać do tego pierwszego kraju. Tylko tam ma on prawo do świadczeń społecznych i (jeśli otrzymuje ochronę lub azyl) do zatrudnienia. Jeśli ten kraj przyznaje mu

prawo pobytu, to najpóźniej po pięciu latach może on korzystać z unijnej swobody osiedlania się i udać się legalnie do innego kraju. W przeszłości zdarzało się, że „kraje pierwszego kontaktu”, chcąc pozbyć się konieczności przeprowadzenia procedur, odmawiały rejestracji wniosków i pomagały migrantom jechać dalej do następnego kraju. Wtedy sąsiednie kraje wprowadziły kontrole graniczne wobec krajów, gdzie przybywało najwięcej migrantów (tak np. Francja postępowała kilkakrotnie wobec Włoch).

Organizowanie wycieczki autokarowej do Niemiec miałoby więc sens tylko wtedy, gdyby niemieckie władze się na to zgodziły i rezygnowały z prawa odsyłania migrantów do Polski. Bez zgody Niemiec „przekazywanie migrantów dalej” (na wzór włoski) może spowodować wprowadzenie kontroli granicznych na granicy polsko-niemieckiej, co byłoby uciążliwe dla mieszkańców obu krajów pracujących po drugiej stronie, dla turystów, dla transportu i handlu.

Problem tkwi też w tym, że wielu zbieranych przez białoruskie władze migrantów nie ma szans na uzyskanie statusu uchodźcy lub azylu w Niemczech, ponieważ nie pochodzą oni z krajów ogarniętych wojną. Szansa na uznanie w Niemczech mają tylko Syryjczycy i Afgańczycy. Wobec pozostałych władze niemieckie musiałyby przeprowadzić procedury azylowe i po negatywnych wynikach deportować ich do kraju pochodzenia. W 2015 roku rząd federalny Niemiec zgodził się przyjąć uchodźców z krajów nie objętych działaniami wojennymi i ewakuował autokarami przez Austrię kilkadziesiąt tysięcy uchodźców, którzy utknęli w Budapeszcie. Domagali się tego wówczas politycy, obywatele i media – ale obecnie atmosfera w Niemczech jest taka, że politycy prawie wszystkich partii (z wyjątkiem Zielonych i Lewicy) obawiają się „powtórki 2015 roku”, to znaczy jednorazowego dużego napływu uchodźców. Należy jednak pamiętać, że wówczas chodziło o 800 000 osób w ciągu kilku miesięcy (i kilka tysięcy przekroczeń granicy austriackiej dziennie), obecnie po białoruskiej stronie pogranicza czeka według polskiej Straży Granicznej około 4000 osób.

Jeśli problem migracyjny jest tak mały, dlaczego teraz zajmują się nim Niemcy, USA, Rosja, Rada Bezpieczeństwa ONZ i UE?

Jest kilka powodów, dlaczego relatywnie mały problem migracyjny urósł do problemu, którym zajmują się przywódcy świata. Po pierwsze, polskie i białoruskie władze zmilitaryzowały go, to znaczy ogłosiły, że migranci i reakcja drugiej strony stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa ich krajów. Białoruskie władze kazały swoim służbom mundurowym towarzyszyć migrantom podczas ich wędrówki do polskiej granicy i pomagać im w forsowaniu jej. Polski rząd kazał Straży Granicznej nie przyjmować wniosków o ochronę i nie wpuszczać migrantów na teren naszego kraju, jednocześnie wysyłając w strefę stanu wyjątkowego wojsko, policję i Wojska Obrony Terytorialnej.

Każda ze stron uważa teraz działania tej drugiej za groźne dla siebie i, reagując na to, zwiększa ryzyko starcia. Granica polsko-białoruska jest też granicą między Unią Europejską a Związkiem Białorusi i Rosji, a także granicą NATO. Obawa przed zbrojnym konfliktem, który może wybuchnąć na skutek eskalacji napięcia na granicy (nawet jeśli żadna strona go nie chce), jest głównym powodem zajęcia się tym przez NATO, USA i Radę Bezpieczeństwa ONZ. Obawa przed „powtórką z 2015 roku” jest zaś głównym powodem zainteresowania niemieckiej opinii publicznej (i co za tym idzie, rządu) oraz Unii Europejskiej.

Militaryzując relatywnie mały problem migracyjny, polski rząd umiędzynarodowił go. To zwróciło uwagę i spowodowało, że państwa, które dotąd biernie przyglądały się tym wydarzeniom, zaczęły solidaryzować się z władzami polskimi (zamiast je krytykować za wypychanie migrantów z powrotem i bez

procedur azylowych do Białorusi); niektórzy politycy zachodnioeuropejscy popierają teraz też budowę muru na granicy białoruskiej.

Jednocześnie jednak militaryzacja problemu spowodowała, że decyzje o jego rozwiązywaniu zapadają bez udziału polskich władz: niemiecka kanclerz Angela Merkel rozmawiała o tym zarówno z Władimirem Putinem, jak i z Aleksandrem Łukaszenką, po czym np. syryjskie samoloty przestały latać do Mińska. Wcześniej nacisk Unii Europejskiej (i polskich dyplomatów w Iraku) spowodował zaniechanie lotów z Iraku i Turcji do Białorusi. Po rozmowie z kanclerz Merkel Aleksandr Łukaszenka już zadeklarował, że postara się odsyłać migrantów do ich krajów pochodzenia. Kreml zdementował wypowiedzi Łukaszenki o przerwach w dostawach gazu dla krajów UE. Również francuski prezydent Emmanuel Macron rozmawiał z prezydentem Putinem. W Radzie Bezpieczeństwa ONZ sytuacja na polsko-białoruskiej granicy była omawiana na wniosek Estonii, Francji i Irlandii i z poparciem Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych³. Polska nie jest obecnie członkiem Rady.

Czy to, co robi polski rząd na granicy z Białorusią, jest legalne?

Zgodnie z Konwencją Genewską o uchodźcach przekroczenie granicy bez wymaganych dokumentów (co robią migranci na granicy z Białorusią) jest przestępstwem, ale państwu nie wolno za to karać, jeśli przekraczający zgłaszają wnioski (nawet ustne) o azyl lub ochronę. Wypychanie ich z powrotem (*refoulement*) było zakazane nawet w polskim prawie. Obecnie to prawo zostało zmienione, ale w sposób sprzeczny z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznaje, że *push-backi* mogą być dopuszczalne tylko wtedy, kiedy migranci mają możliwość zgłoszenia wniosków o ochronę w wyznaczonych punktach (zazwyczaj na oficjalnych przejściach granicznych). Ten sam Trybunał już w 2017 roku wezwał polskie władze do przyjmowania wniosków na przejściu w Terespolu, ale bez skutku. Przejście w Kuźnicy Białostockiej zostało zamknięte, kiedy tam zgromadził się tłum po stronie białoruskiej – nie można było tam zgłaszać żadnych wniosków.

Budowanie zasieków, płotów i murów jest w świetle prawa humanitarnego legalne (inaczej sprawa może wyglądać, jeśli chodzi o prawo ochrony środowiska). Polska może więc legalnie budować mur, jeśli jednocześnie daje migrantom możliwość zgłoszenia wniosków o ochronę (i możliwość przechożenia przez odpowiednie procedury na terenie Polski) w wyznaczonych punktach. Nieprzyjmowanie takich wniosków w ogóle narusza prawo międzynarodowe. Dopuszczalne jest natomiast stosowanie podczas tej procedury takich kryteriów oceny, że tylko minimalny odsetek wniosków będzie uznawany. W organizowaniu takich procedur (zwłaszcza w warunkach nagłego przybycia dużej grupy migrantów) państwa mają dużą swobodę. Odpowiedź na pytanie: czy musimy wszystkich przyjmować? – brzmi więc: musimy procedować wszystkie wnioski o ochronę, wpuścić wszystkich wnioskodawców na teren Polski, ale nie oznacza to, że każdy (albo znacząca część z tych, którzy zgłaszają takie wnioski) będzie potem miał prawo mieszkać w Polsce. „Przyjmować” oznacza „ocenić ich wnioski i wpuścić ich do kraju”, natomiast nie oznacza „osiedlać”.

Doświadczenia innych krajów (także Polski z uchodźcami z byłej Jugosławii i Czechenii) dowodzą, że nawet po otrzymaniu ostatecznej negatywnej decyzji potwierdzonej wyrokiem sądu niektórym migrantom udaje się zostać w Polsce albo wyjechać do innego kraju UE. Robią to wtedy nielegalnie i bez

³ *Belarus: Meeting under „Any Other Business” on the Migration Crisis*, „Security Council Report”, 11 listopada 2021, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/11/belarus-meeting-under-any-other-business-on-the-migration-crisis.php> [dostęp: 21.11.2021].

prawa do zasiłku i świadczeń społecznych. Nie wszystkich, którzy dostają negatywne decyzje, udaje się deportować z powodów wyżej opisanych. Nawet ci, którym władze pozwalają na osiedlanie się, nie nabywają prawa stałego pobytu – kiedy wojna w Syrii ustanie, kiedy znikną powody, dla których ktoś dostał azyl (a nie pojawiły się nowe powody, aby go chronić przed prześladowaniami), państwo, które go przyjęło, może mu nakazać powrót. W 1995 roku po zawarciu porozumienia pokojowego z Dayton robiły tak władze niemieckie z uciekinierami z Bośni i Hercegowiny, tak robią obecnie wobec wielu obywateli Iraku.

Czy była alternatywa do militaryzacji problemu migracyjnego z Białorusią?

Latem 2013 roku na Morzu Śródziemnym w pobliżu włoskiej wyspy Lampedusa przewrócił się statek pełen uchodźców. W następnych dniach na plażach tej wyspy mieszkańcy znaleźli kilkaset ciał uchodźców z Afryki. Dostali się oni na ten statek, ponieważ po wojnie w Libii kraj ten praktycznie nie miał straży granicznej, a przemytem migrantów trudniły się zbrojne gangi, które więziły uchodźców w obozach pracy, wymuszając haracze od ich krewnych. Jeśli zapłacili, pozwalano im odpłynąć na zdezelowanych łodziach, a jeśli nie, zmuszano do pracy. Rząd włoski nie obwinił wtedy Libii o prowadzenie wojny hybrydowej i nie ogłosił stanu wyjątkowego ani na Lampedusie, ani nigdzie indziej we Włoszech.

Podobnie zachował się rząd Grecji w 2015 roku, choć uchodźcy napływali na greckie wyspy z Turcji (i z pomocą tureckich służb), a Grecja z Turcją ma konflikty graniczne dotyczące wysp na Morzu Śródziemnym i na Cyprze. Ani Włochy, ani Grecja nie wysłały wojska przeciwko uchodźcom. W maju 2021 roku robiła to – w ograniczonym zakresie – Hiszpania w enklawie Ceuta, kiedy władze Maroka (podobnie jak Białoruś) zachęcały migrantów do szturmowania płotu granicznego. W tym ataku uczestniczyło około 6000 migrantów.

Zamiast militaryzować konflikt, Grecja i Włochy zaprosiły media międzynarodowe, przedstawiciele rządu włoskiego polecili na Lampedusę, ubolewali nad tą katastrofą i wezwali Unię Europejską do pomocy, twierdząc, że rozwiązanie problemu przerasta możliwości ich kraju. Unia Europejska uruchomiła operację ratunkową, która miała wyławiać uchodźców z łódek i ratować ich przed utonięciem. Część uchodźców została przyjęta przez inne państwa UE. Podobnie – i wobec niemożności zastosowania w Unii Europejskiej „klucza relokacji uchodźców” z 2015 roku – dzieje się to za każdym razem, kiedy statki organizacji charytatywnych ratują migrantów z łodzi na morzu: wtedy samorządy innych krajów UE przyjmują część z nich i przeprowadzają postępowania azylowe.

Ale inne państwa też robią *push-backi*, to znaczy odpychają migrantów od granicy, odmawiając przyjmowania ich wniosków o ochronę

To prawda. Robiły tak Grecja, Hiszpania, Włochy i Malta (nie pozwalając statkom organizacji charytatywnych z migrantami na pokładzie na cumowanie w ich portach), ale nie oznacza to, że było to legalne. W październiku 2021 roku Matteo Salvini, były minister spraw wewnętrznych Włoch, stanął przed sądem z powodu wydania w 2019 roku zakazu wpuszczenia do portu statku pełnego uchodźców.

Są też państwa, które stosują legalne, ale mało przyjazne metody odstraszenia migrantów. Francja wygania ich metodami administracyjnymi, za pomocą policji i służb porządkowych z dużych miast, i pozwala im na koczowanie w wielkich, nieuporządkowanych obozach przy Kanale La Manche, skąd potem przedostają się do Wielkiej Brytanii. Jest to też metoda na udostępnianie swojego terytorium

do nielegalnej migracji (dla tych migrantów Francja jest bezpiecznym krajem, nie mogą się więc powołać na zakaz karania za nielegalne przekroczenie granicy francusko-brytyjskiej) i przerzucanie swoich problemów migracyjnych dalej.

W Grecji imigranci często musieli tak długo czekać na zakończenie procedur, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (i niemieckie sądy) zakazały stosowania zasad dublińskich wobec Grecji. Wtedy np. Niemcy musiały przeprowadzić procedury wobec ludzi uciekających z Grecji do Niemiec, co było obowiązkiem Grecji, jako pierwszego państwa, do którego migranci przybyli.

Klaus Bachmann – prof. dr hab., politolog i historyk związany SWPS Uniwersytetem Humanistyczno-społecznym. Specjalizuje się w problematyce z zakresu integracji europejskiej, sprawiedliwości w czasach transformacji oraz historii najnowszej Europy Środkowo-Wschodniej. Jako dziennikarz i publicysta pracował w latach 1988 i 2001 jako korespondent mediów zagranicznych w Polsce, Białorusi, Ukrainie i na Litwie, a w latach 2001–2004 w Brukseli. Publikuje m.in. w „Gazecie Wyborczej”, tygodniku „Polityka” i miesięczniku „Odra”. Jest autorem książek o integracji europejskiej i najnowszej historii Europy. Ostatnio opublikował (razem z Aleksandrem Faticem) *The UN International Criminal Tribunals. Transition without Justice?* (2015).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Agnieszka Łodzińska

Warszawa 2021

ISBN 978-83-66544-10-9