

Anna POTYRAŁA

Poznań

## W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015<sup>1</sup>

*Wszystkim znana była odwieczna tradycja:  
jeśli jakieś miasto odmówiło schronienia wędrowcowi,  
dzieci jego mieszkańców spotka ten sam los.  
[...] nikt nie ośmielił się złamać prawa gościnności*

Paulo Coelho, *Piąta góra*, Warszawa 1998, s. 50.

**Streszczenie:** Kryzys migracyjny, z jakim zetknęła się Unia Europejska następstwie wydarzeń tzw. Arabskiej wiosny, nasilił się w 2015 r. w związku z konfliktem w Syrii i zapowiedziami rządu niemieckiego o udzieleniu ochrony wszystkim Syryjczykom, którzy wjadą na terytorium RFN. W konsekwencji presja migracyjna zwiększyła się i dotknęła przede wszystkim państwa tranzytowe Grecję i Węgry. Od tego momentu dało się zauważyć pogłębiające się różnice w podejściu do problemu imigrantów na tle propozycji Komisji Europejskiej z maja i września 2015 r. dotyczących tzw. systemu kwotowego.

**Słowa kluczowe:** uchodźcy, imigranci, kryzys migracyjny, Unia Europejska, *koalicja niechętnych*

---

„migranci”, „azylanci”, „uchodźcy”, ale również „obcy”, „najeźdźcy”, „terroryści”.  
Takie określenia – padające z ust przedstawicieli państw – towarzyszą dyskusjom na temat coraz liczniejszych rzesz osób usiłujących przedostać się na obszar Unii Europejskiej. Szczególnie rok 2015 pokazał jak podzielone są państwa członkowskie UE w zetknięciu z kryzysem migracyjnym. Choć jeszcze w 2014 r. dominowały deklaracje na temat bezwzględnej konieczności przyjęcia osób z obszaru Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, to od pierwszych miesięcy 2015 r. dała się zauważyć wyraźna zmiana nastawienia względem przybyszów, skutkująca coraz częstszymi wezwaniami do ochrony obszaru Unii Europejskiej i terytoriów państw członkowskich przed „zalewem obcych”. Celem niniejszego artykułu nie jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o czynniki determinujące ruchy migracyjne, ani prezentacja przebiegu kryzysu migracyjnego z 2015 r., lecz analiza reakcji przedstawicieli Unii Europejskiej i władz państw członkowskich na zaistniały problem. Ukazując przebieg debaty politycznej z 2015 r. oraz inicjatywy podejmowane w tym okresie przez Komisję Europejską, zamiarem jest wykazanie, że ideę ochrony praw człowieka – w tym praw uchodźców i innych imigrantów przymusowych – państwa członkowskie interpretują wybiórczo, zawężając ją zwykle do ochrony własnych obywateli, zaś instytucje unijne usiłują urzeczywistnić zapisy traktatowe, gwarantujące ochronę praw człowieka również dla

---

<sup>1</sup> Prace nad niniejszą analizą zakończono 17 października 2015 r.

obywateli państw trzecich. W oparciu o metodę analizy politologicznej, omówione zostaną stanowiska względem nasilającego się kryzysu migracyjnego, podjęta zostanie próba ich uzasadnienia, poprowadzone zostaną rozważania na temat możliwych przyszłych decyzji.

### Reakcje na kryzys migracyjny 2015 roku

Presja migracyjna, jaką obserwować można od początków 2015 r. jest ciągiem dalszym fali przemieszczeń spowodowanych wydarzeniami tzw. Arabskiej wiosny. Od 2011 r. imigranci, przybywali do Unii Europejskiej przez Malte i Włochy. Zgodnie z danymi UNHCR, w okresie od 20 lutego do 2 marca 2011 r. państwa północnej Afryki opuściło około 88,5 tys. osób, w tym aż 85 tys. Tunezję (*Update No. 1, 2011*). Kryzys humanitarny doprowadził do rozpoczęcia akcji ewakuacyjnych – do 14 marca zorganizowano 161 lotów przy udziale UNHCR i Międzynarodowej Organizacji ds. migracji, umożliwiając opuszczenie Egiptu i Tunezji przez grupę blisko 25,5 tys. osób (*Update No. 8, 2011*). Obok zorganizowanych ewakuacji od początku Arabskiej wiosny obserwowano niezorganizowane fale migracyjne, skierowane w stronę Unii Europejskiej, w szczególności Włoch. Od połowy stycznia do 14 marca 2011 r. do niewielkiego włoskiego portu Lampedusa, oddalonego około 225 km od wybrzeży Tunezji i około 280 km od Sycylii, przybyło ponad 8,8 tys. imigrantów. Do połowy kwietnia 2011 r. władze Malty odnotowały przyjazd ponad tysiąca imigrantów. Do połowy maja 2011 r. do Włoch przybyło blisko 38 tys. imigrantów, w przeważającej części z Tunezji (około 24 tys.) i Libii (około 14 tys.). Do połowy czerwca liczby te sięgnęły blisko 43 tys. (*Update No. 26, 2011*), z czego 1,5 tys. dotarło na Malte, pozostali do Włoch.

W pierwszym etapie działań podjętych w odpowiedzi na kryzysy w północnej Afryce, Unia Europejska wyasygnowała dodatkowe środki finansowe na ewakuację i repatriację obywateli Unii Europejskiej oraz na zapewnienie pomocy osobom potrzebującym. Reakcją była jednak nie tylko pomoc humanitarna, ale również inicjatywy, skierowane na wzmocnienie bezpieczeństwa państw członkowskich położonych w basenie Morza Śródziemnego, niejednokrotnie z pominięciem kwestii bezpieczeństwa osób migrujących. Operacja *Hermes*, zainicjowana w lutym 2011 r. na wniosek Włoch, a prowadzona przez Agencję ds. zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej – *Frontex*, przy udziale dwunastu państw członkowskich i Szwajcarii, miała pomóc w rozwiązaniu sytuacji z udziałem imigrantów, uchodźców i osób w sytuacji podobnej do uchodźstwa. Chodziło o udzielenie pomocy w nadzorowaniu południowej granicy UE i prowadzenie kontroli statków z imigrantami usiłującymi przedostać się na morze terytorialne Włoch<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> O tym jak kontrowersyjne były działania podejmowane w ramach operacji *Hermes*, świadczy przypadek statku *Mistral Express*, na którego pokładzie przebywało ponad tysiąc osiemset osób z Maroko, Egiptu, Libii, Algierii, Tunezji, Syrii, Sudanu i Mauretanii. Statek nie został dopuszczony na włoskie morze terytorialne, gdyż MSW Włoch przed wydaniem zgody na wypłynięcie na morze terytorialne i wody wewnętrzne usiłowało zyskać informację, którzy z imigrantów złożą wnioski azylowe, a którzy będą ubiegali się o prawo pobytu w UE. Część z imigrantów, którym udało się dotrzeć legalnie do

Już 2011 rok pokazał, że wraz z falą uchodźców (tj. osób wymagających międzynarodowej ochrony z uwagi na uzasadnioną obawę przed prześladowaniami) do Unii Europejskiej przybywają również imigranci ekonomiczni, pragnący skorzystać z dobrodziejstw unijnej polityki azylowej. Byli to przede wszystkim imigranci z Algierii, Egiptu, Maroko, Tunezji, ale także z Erytrei i Somalii (*Annual*, 2013, s. 30–31). Za niezbędną uznano więc reformę założeń zarówno wspólnej polityki azylowej, jak i migracyjnej. Podczas zwoływanych regularnie spotkań dyskutowano nad sposobami zagwarantowania bezpieczeństwa państw członkowskich i możliwościami zahamowania napływu imigrantów. Podnoszono konieczność intensyfikacji współpracy z państwami pochodzenia, wsparcia demokratycznych dążeń w tych państwach, co doprowadzić miało do stabilizacji wewnętrznej, która byłaby najlepszym sposobem zahamowania presji migracyjnej, ale przede wszystkim zabiegano o solidarność państw członkowskich w udzielaniu pomocy (technicznej, osobowej) i zarządzaniu ruchami migracyjnymi z północnej Afryki.

Mit o europejskiej jedności i solidarności wobec wyzwań i zagrożeń został jednak szybko obalony. W dyskusjach nad kształtem polityki migracyjnej i azylowej uwidoczniły się sprzeczności interesów. W lipcu 2011 r. przedstawiciele Francji i Włoch, wsparci przez niemiecką dyplomację, optowali za wprowadzeniem zmian do porozumień schengenskich, przewidujących możliwość wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych. Polska prezydencja, wzmocniona m.in. stanowiskiem belgijskim, wskazywała iż pomysły takie są zaprzeczeniem idei „Europy bez granic”. Postulowała w zamian podjęcie działań na rzecz usprawnienia zarządzania w strefie Schengen, zarządzania granicami oraz ustanowienia nowych instrumentów polityki migracyjnej i azylowej, pozwalających na legalizację imigracji i na stworzenie skutecznej, „efektywnej i zrównoważonej polityki powrotów i readmisji” (*Program*, 2011, s. 25). Na tle tych sporów, Komisja Europejska dopuściła możliwość rozważenia możliwości jednostronnego przywrócenia przez państwo członkowskie kontroli granicznych. Zdaniem przedstawicieli KE przywrócenie kontroli granicznych może być uzasadnione „nadzwyczajnymi okolicznościami, takimi jak silny, nieoczekiwany nacisk migracyjny na granicę zewnętrzną” (Franco, 2011). Jednocześnie podkreślono jednak, że kontrole takie mogą być przywrócone po uprzednim wykorzystaniu innych dostępnych środków zarządzania imigracją oraz ograniczone czasowo i terytorialnie. Najważniejsze zmiany wprowadzono do europejskiej polityki migracyjnej w 2013 r.<sup>3</sup> Oficjalnie celem nowych rozwiązań była ochrona osób, opuszczających miejsca zamieszkania w obawie przed prześladowaniami, lecz pośrednio także ochrona państw członkowskich przed napływem takich osób oraz przed wielokrot-

---

Włoch, a którzy nie otrzymali zgody na pobyt czasowy, w oparciu o posiadane wize Schengen, usiłowała przedostać się na terytorium Francji. Doprowadziło to do ostrego sporu na linii Rzym–Paryż. Francuskie władze powołując się na konieczność zagwarantowania porządku wewnętrznego, chcąc uniknąć napływu imigrantów, uniemożliwiły wjazd pociągów z Włoch. Przywrócono tym samym kontrole graniczne na przejściu Ventimiglia–Menton. W ślad za Francją podążyły władze Danii, powracając do kontroli na granicach wewnętrznych.

<sup>3</sup> 26 czerwca 2013 r. przyjęte zostały trzy akty prawne w sprawie: 1) ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – tzw. regulacja Dublin III; 2) wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej oraz 3) ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (Szerzej: Potyrała, 2015a, s. 87–88).

nym składaniem wniosków o azyl. Nowe rozwiązania dookreśliły zasady solidarności państw członkowskich w kwestiach azylowych tak, aby zagwarantować sprawiedliwe rozłożenie odpowiedzialności, a tym samym – kosztów (nie tylko finansowych) przyjmowania osób wnioskujących o ochronę. Nie chodziło jednak wówczas o tzw. system kwotowy, lecz o określenie zasad, na których państwa członkowskie będą rozpatrywać wnioski azylowe.

Kolejne lata unaoczyliły jak słabe były podstawy wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. W samym 2014 r. do Włoch dotarło ponad 170 tys., a do Grecji 50 tys. imigrantów, z których jedynie nieliczni – tj. odpowiednio: 64,5 tys. i 9,5 tys. – wymagali ochrony międzynarodowej. Wypadki morskie z udziałem nielegalnych imigrantów i uchodźców, które nasiliły się zwłaszcza na początku 2015 r. doprowadziły do przyjęcia nowych uzgodnień. 23 kwietnia 2015 r. podczas nadzwyczajnego spotkania Rady Europejskiej rozważano możliwość „zmobilizowania wysiłków [...] na rzecz zapobieżenia utracie życia na morzu [...] we współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu” (*Special*, 2015). Zadeklarowano odnowienie solidarności wewnętrznej i odpowiedzialności wszystkich państw członkowskich UE. O słabości tej deklaracji przekonano się w połowie 2015 r. W związku z nasileniem konfliktu w Syrii, ale także w związku ze stałą obecnością europejskich granicznych grup szybkiego reagowania *RABITs* (ang. Rapid Border Intervention Teams) w basenie Morza Śródziemnego, coraz większą presję migracyjną odnotowywano od strony Turcji (Mapa 1). Łącznie, od stycznia do połowy września 2015 r. liczbę imigrantów

Mapa 1. Główna trasa migracyjna do Unii Europejskiej w 2015 r.



Źródło: Main migrant route to Germany (2015), BBC News, 19.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 3.10.2015.

oszacowano na ponad 350 tys., z czego 117 tys. imigrantów (m.in. z Erytrei i Nigerii) przedostało się do Unii Europejskiej przy wykorzystaniu tzw. szlaku zachodnio- i centralno-śródziemnomorskiego, a około 230 tys. (głównie z Syrii, Afganistanu, Iraku i Pakistanu) szlakiem bałkańskim (*Uchodźców będzie przybywać*, 2015, s. 11).

W obliczu nasilającego się napływu imigrantów na obszar Unii Europejskiej, Komisja Europejska już w maju 2015 r. wysunęła propozycję automatycznego rozdzielania imigrantów wnioskujących o status uchodźcy lub inną formę ochrony w UE, między wszystkie państwa członkowskie. Plan relokacji dotyczył przekazywania między państwami członkowskimi osób będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”, zaś plan przesiedleń miał objąć transfer osób będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony” z państw trzecich przy asyście Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców (*Communication*, 2015a, s. 19). Zgodnie z propozycją KE, system relokacji i przesiedleń miał uwzględniać kryteria obiektywne, mierzalne i możliwe do zweryfikowania. Za takie uznano: 1) liczbę ludności, wskazującą na możliwość absorpcji uchodźców; 2) produkt krajowy brutto, pozwalający określić poziom zamożności państwa członkowskiego, a tym samym możliwości przyjęcia i rzeczywistej integracji uchodźców; 3) liczbę osób wnioskujących o ochronę w państwie członkowskim w latach 2010–2014; 4) poziom bezrobocia w państwie członkowskim, określający rzeczywistą zdolność integracji uchodźców (*Ibidem*). Pomysł Komisji Europejskiej zakładał wyliczenie dla każdego państwa członkowskiego współczynnika relokacji i współczynnika przesiedleń (określających procentowo liczbę kierowanych tam imigrantów będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”) przy założeniu, że wpływ dwóch pierwszych ze wskazanych powyżej kryteriów na współczynniki wyniósłby po 40%, zaś dwóch ostatnich – po 10%. W konsekwencji, najwyższe współczynniki relokacji i przesiedleń, w myśl propozycji KE, charakteryzowały Niemcy, Francję, Włochy i Hiszpanię (Tabela 1). Z systemu relokacji wyłączono Danię, Irlandię i Wielką Brytanię. W związku z postanowieniami protokołu 22 i 23 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, państwa te nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących kwestii ujętych w Tytule V traktatu tj. wspólnej polityki migracyjnej, wizowej i azylowej oraz kontroli na granicach zewnętrznych. Zostały jednak uwzględnione przez Komisję Europejską w proponowanym systemie przesiedleń, zgodnie z zastrzeżeniami sformułowanymi w przypisie 3. protokołu 22 i 23. Stąd dwa różniące się współczynniki pomimo zastosowania tych samych kryteriów obliczeń.

Propozycja Komisji Europejskiej ogłoszona w komunikacie z maja 2015 r. stała się przedmiotem dyskusji szczegółowych. Została jednak odrzucona 20 lipca 2015 r., między innymi głosami Francji i Polski. Wstępną zgodę udzielono jedynie na relokację 32 tys. osób wymagających ochrony międzynarodowej, przebywających we Włoszech i Grecji oraz na przesiedlenie do UE 22,5 tys. osób z państw trzecich. Narastające napięcie i stale zwiększająca się liczba imigrantów spowodowały jednak, że 31 sierpnia 2015 r. prezydencja luksemburska wezwała państwa członkowskie do uczestnictwa w zaplanowanym na wrzesień 2015 r. nadzwyczajnym spotkaniu poświęconym sytuacji migracyjnej, która osiągnęła „skalę bez precedensu” (*EU calls*, 2015). Czas pozostający do spotkania ministrów spraw wewnętrznych upłynął na wzmożonej aktywności poszczególnych państw, skierowanej na tworzenie koalicji, które prezentować miały wspólne stanowiska wobec pomysłów Komisji Europejskiej.

Tabela 1

## Współczynnik relokacji i przesiedleń w propozycji KE z maja 2015 r.

Państwo	Współczynnik relokacji	Współczynnik przesiedleń	Państwo	Współczynnik relokacji	Współczynnik przesiedleń
Austria	2,62	2,22	Litwa	1,16	1,03
Belgia	2,91	2,45	Luksemburg	0,85	0,74
Bułgaria	1,25	1,08	Łotwa	1,21	1,1
Chorwacja	1,73	1,58	Malta	0,69	0,6
Cypr	0,39	0,34	Niemcy	18,42	15,43
Czechy	2,98	2,63	Polska	5,64	4,81
Dania	–	1,73	Portugalia	3,89	3,52
Estonia	1,76	1,63	Rumunia	3,75	3,29
Finlandia	1,72	1,46	Słowacja	1,78	1,6
Francja	14,17	11,87	Słowenia	1,15	1,03
Grecja	1,9	1,61	Szwecja	2,92	2,46
Hiszpania	9,1	7,75	Węgry	1,79	1,53
Holandia	4,35	3,66	Wielka Brytania	–	11,54
Irlandia	–	1,36	Włochy	11,84	9,94

**Źródło:** *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration (2015a), COM(2015) 240 final, 13.05.2015, Brussels, s. 21–22.*

Największą mobilizację wykazała tzw. *koalicja niechętnych*, skupiająca Czechy, Słowację, Węgry i Polskę. W grupie tej państwem pierwszego kontaktu w odniesieniu do imigrantów stały się Węgry, traktowane przez imigrantów jako państwo tranzytowe w drodze do Niemiec. Tendencja ta uwidoczniła się szczególnie z chwilą zapowiedzi, jaka padła z ust kanclerz Angeli Merkel, że niemieckie władze będą automatycznie przyznawać ochronę wszystkim Syryjczykom, którzy wjadą na terytorium RFN. W konsekwencji, na terytorium Węgier od stycznia do sierpnia 2015 r. przedostało się ponad 142 tysiące osób (*Joint Communication, 2015, s. 2*), zmierzających do Niemiec. Działania zainicjowane przez władze węgierskie względem imigrantów, a skierowane na ograniczenie napływu obywateli państw afrykańskich i Bliskiego Wschodu, pociągnęły za sobą oskarżenia o sprzeniewierzenie się wartościom leżącym u podstaw Unii Europejskiej. Konstrukcja 175-kilometrowego ogrodzenia chroniącego zewnętrzną granicę organizacji, a jednocześnie mającego wzmocnić bezpieczeństwo państwa, zapowiedziana 17 czerwca 2015 r. przez ministra spraw zagranicznych Pétera Szijjártó, potraktowana została jako próba podważenia idei ochrony praw człowieka. Wznoszenie ogrodzenia było jednak jednym z wielu działań zaplanowanych i podjętych przez władze Węgier, a spowodowanych zwiększającym się stale napływem imigrantów. Zgodnie z danymi Eurostatu, w 2014 r. Węgry przyjęły ponad 42 775 azylantów, co stanowiło znaczny wzrost w porównaniu z 2013 r., gdy na Węgrzech o ochronę ubiegało się 18,9 tys. osób i z 2012 r., w którym o ochronę wnioskowało zaledwie 2155 osób (*Asylum applications, 2015, s. 4*). Nieustannie podkreślanie, że „imigranci wyważają drzwi do Europy”, a „granice są za-

grożone. Węgry są zagrożone, tak jak cała Europa” (*Hungary PM*, 2015) skutkowało negatywnym nastawieniem wobec imigrantów. Pytania sondażowe, jakie w ramach tzw. narodowych konsultacji V. Orban skierował do społeczeństwa węgierskiego latem 2015 r. nie mogły dać innych odpowiedzi niż oczekiwane przez rząd: „Czy zgadzasz się, że błędne polityki imigracyjne przyczyniają się do rozprzestrzeniania terroryzmu?”; „Czy zgadzasz się ze stanowiskiem rządu, że zamiast przekazywać fundusze na imigrację, powinniśmy wspierać rodziny węgierskie i dzieci, które mają się narodzić?” (Harashti, 2015). Kolejnym krokiem było powołanie specjalnych partoli granicznych zwanych „granicznymi łowcami”/„granicznymi myśliwymi” (węg. határvadászok) w nawiązaniu do oddziałów, które w czasie II wojny światowej zajmowały się tropieniem serbskich powstańców. Wykorzystując rozwiązania prawne składające się na wspólną politykę azylową, podjęto decyzję o odmowie udzielenia azylu osobom przybywającym na Węgry z terytoriów państw bezpiecznych<sup>4</sup>. W konsekwencji, z możliwości ubiegania się o status uchodźcy wyłączeni zostali wszyscy imigranci przybywający z Serbii, niezależnie od państwa pochodzenia. Szukając rozwiązania nasilającego się kryzysu migracyjnego, 3 września 2015 r. parlament węgierski przyjął poprawkę do Ustawy o azylu, zgodnie z którą od 15 września przekroczenie granicy państwa bez pozwolenia (tj. w miejscu niedozwolonym lub wbrew decyzji odmownej urzędnika granicznego) stanowi naruszenie prawa zagrożone karą do trzech lat pozbawienia wolności. Dodatkowo, prawo wjazdu na terytorium Węgier otrzymać mogą jedynie te osoby, którym w wyniku postępowania uproszczonego przyznano status uchodźcy. Pozostałe osoby są deportowane do Serbii. Trwające maksymalnie 12 dni postępowanie uproszczone toczy się na granicy państwa w wyznaczonych punktach recepcyjnych. Specjalne kompetencje w związku z „masowym kryzysem migracyjnym” otrzymały na sześć miesięcy służby policyjne, uprawnione do podejmowania działań skierowanych na wykrywanie przestępczości imigracyjnej (Pomorski, 2015, s. 7).

Brak zgody na proponowany przez Komisję Europejską system kwotowy i solidarność w działaniach na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjnego uwidocznił się także w oficjalnym stanowisku władz Słowacji. Premier Słowacji Robert Fico sprzeciw wobec propozycji KE uzasadniał koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i obywateli przed islamizacją. „[...] obudzimy się pewnego dnia i będziemy mieli 100 tysięcy ludzi ze świata arabskiego. Nie chcę, aby Słowacja zetknęła się z takim problemem” (cyt. za: Cameron, 2015). W konsekwencji, podczas spotkania państw Grupy Wyszehradzkiej w Pradze na początku września 2015 r. wezwał do odrzucenia propozycji KE, a we wrześniu 2015 r. ogłosił decyzję o przywróceniu kontroli granicznych. Podobnie Czechy, sprzeciwiły się odgórnemu podziałowi imigrantów między państwa

---

<sup>4</sup> Koncepcja państw bezpiecznych nawiązuje do rezolucji londyńskich przyjętych przez państwa członkowskie na przełomie listopada i grudnia 1993 r. Zgodnie z ustaleniami, corocznie Komisja Europejska przedstawia Radzie WSSW (w składzie ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości) do zatwierdzenia listę państw trzecich traktowanych jak państwa bezpieczne. Podejmując decyzję państwa członkowskie kierują się sztywnymi kryteriami, zwracając uwagę czy dane państwo jest demokratyczne, czy przestrzega praw człowieka, czy jest stroną Konwencji o statusie uchodźców z 1951 r. i czy respektuje zasadę *non-refoulement* zakazującą wydalania i zwracania uchodźców na obszary, na których grozić może im niebezpieczeństwo (Szerzej: Potyrała, 2005, s. 148–150).

członkowskie. Choć w swych wystąpieniach przedstawiciele czeskiego rządu podkreślali, że kryzys migracyjny stanowi problem całej Unii Europejskiej i wymaga podjęcia wyzwania przez wszystkie państwa członkowskie, to zdaniem czeskiego premiera Bohuslava Sobotki: „pora zakończyć bezproduktywną dyskusję na temat mechanizmu obowiązkowego rozdziału imigrantów [...] i jak najszybciej wprowadzić środki pozwalające na rzeczywiste rozwiązanie kryzysu” (cyt. za: *Czech PM says*, 2015). Za takie uznał zakończenie konfliktów w Syrii i Libii oraz działania na rzecz stabilizacji w tych państwach, skierowanej na poprawę warunków życia obywateli. Jego zdaniem: „tylko, gdy państwa pochodzenia będą w stanie chronić życie i własność obywateli i zaoferować im perspektywę godnego funkcjonowania, imigranci przestaną ryzykować życie na pustyni lub na morzu” (cyt. za: *Czech PM: Europe*, 2015). Jednocześnie, podkreślając konieczność ochrony obszaru UE przed napływem nowych imigrantów, czeski premier zapowiedział zwiększone kontrole imigrantów na granicach z Austrią, skierowane na rozróżnienie imigrantów ekonomicznych i uchodźców.

Jednym z państw sprzeciwiających się systemowi kwotowemu zaproponowanemu przez Komisję Europejską była także Polska. We wrześniu 2015 r. w obliczu nasilającego się kryzysu migracyjnego i coraz głośniejszych zapowiedzi Komisji Europejskiej w sprawie systemu rozdziału imigrantów między państwa członkowskie, oficjalne stanowisko zajęły władze polskie. Prezes Rady Ministrów zapowiedziała rozpoczęcie rozmów na temat możliwych rozwiązań, ale „nie pod presją ludzi koczujących na ulicach” (*Ewa Kopacz o*, 2015). Podkreśliła, że rząd polski sprzeciwia się automatycznemu, ogólnemu rozdziałowi imigrantów między poszczególne państwa członkowskie. Zadeklarowała przyjęcie „uchodźców, nie imigrantów ekonomicznych, tyłu, na ilu nas stać”, a w odpowiedzi na zarzuty o brak solidarności z innymi państwami Unii Europejskiej odpowiedziała: „[...] jestem przede wszystkim premierem polskiego rządu i muszę być solidarna z moimi obywatelami” (cyt. za: Gawina, 2015, s. 6). Mocny głos sprzeciwu wobec propozycji KE, który dał się słyszeć w pierwszej połowie września, osłabł znacząco 16 września. Z jednej strony, złagodzenie stanowiska było reakcją na oskarżycielski ton wypowiedzi innych państw UE względem polskiego ‘braku solidarności’. Z drugiej – wpisywało się w kampanię wyborczą i było próbą ukazania opozycji jako niechętnej osobom będącym w potrzebie i wymagającym ochrony międzynarodowej. Podczas sejmowej debaty, premier wskazała, że „odwracając się plecami do tych, którzy potrzebują pomocy w [...] wielkiej rodzinie europejskiej, [...] moralnie i mentalnie my się z tej wspólnoty wypisujemy [...]. Na jednej szali ważymy wiarygodność Polski w Unii Europejskiej, a na drugiej realne lęki Polaków” (*Rząd*, 2015). Próbą stawienia czoła tym lękom stało się telewizyjne przemówienie Ewy Kopacz z 20 września 2015 r. Premier wskazała, że „sprawy bezpieczeństwa państwa oraz spokój polskich rodzin są [...] wartością nadrzędną” (*Wystąpienie*, 2015). Jednocześnie podkreśliła, że nie ma sprzeczności między dbałością o bezpieczeństwo państwa i obywateli a oferowaniem pomocy osobom ratującym własne życie i uciekającym z obszarów objętych konfliktami. Kluczowym elementem polskiego stanowiska w sprawie kryzysu migracyjnego stało się więc rozróżnienie imigrantów ekonomicznych i uchodźców. Szefowa rządu zapowiedziała, że Polska „gościnność skierowana zostanie do prawdziwych uchodźców”, zastrzegając jednocześnie prawo wyboru osób, którym pomoc zostanie zaoferowana (*Ibidem*). Takie stanowisko zostało podyktowane koniecznością wypełniania międzynarodowych zobowiązań (tj. Konwencji o statusie uchodźców



z 1951 r. i protokołu uzupełniającego z 1967 r., których stroną Polska jest od 1991 r.) i jednoczesnym dążeniem do ochrony polskiego rynku pracy i bezpieczeństwa państwa. Deklarując solidarność z pozostałymi państwami członkowskimi, premier E. Kopacz zapowiedziała, że warunkiem poparcia dla jakichkolwiek wspólnych rozwiązań europejskich będzie rozdzielenie uchodźców od imigrantów ekonomicznych, uszczelnienie granic zewnętrznych oraz „pełna kontrola [...] służb” nad przyjętymi osobami. Takie stanowisko w imieniu Polski, zaprezentowała minister spraw wewnętrznych na nadzwyczajnym wrześniowym spotkaniu przedstawicieli państw członkowskich (o czym mowa w ostatniej części tego artykułu).

W odpowiedzi na stanowisko prezentowane przez *koalicję niechętnych*, zwolennicy przyjmowania imigrantów i ponoszenia wspólnej odpowiedzialności za te osoby – Austria, Francja i Niemcy rozpoczęli działania dyplomatyczne i medialne skierowane na zebranie większości niezbędnej do przeforsowania propozycji Komisji Europejskiej. Kanclerz Niemiec Angela Merkel wzywała do ponoszenia wspólnej odpowiedzialności w obliczu kryzysu migracyjnego, który stanowi wyzwanie nie tylko dla Niemiec, ale dla całej Europy. Znacznie dalej szły pomysły Austrii i Francji. Minister spraw wewnętrznych Austrii, Johanna Mikl-Leitner uznała, że nacisk na państwa z *koalicji niechętnych* obejmować musi wszystkie dostępne środki, włączając „zawieszenie, a nawet cofnięcie subsydiów w ramach funduszy europejskich” (cyt. za: Feher, Thomas, 2015). Najmocniej zabrzmiały jednak słowa przedstawicieli Francji i Kanclerza Austrii. Prezydent F. Hollande wskazał, że: „Unia Europejska to wspólnota wartości. Ci, którzy tych wartości nie podzielają, kwestionują swoją obecność w Unii Europejskiej” (cyt. za: Pop, Norman, Fidler, 2015). Minister spraw zagranicznych Francji Laurent Fabius mianem „skandalicznego” określił zachowanie państw członkowskich z Europy Środkowej (Elgot, 2015), co zwiększyło napięcie dyplomatyczne na linii Budapeszt–Paryż i skutkowało wezwaniem do węgierskiego MSZ francuskiego ambasadora z żądaniem wyjaśnień. Podobnie, wyjaśnień zażądano od ambasadora Austrii na Węgrzech w związku z wypowiedzią kanclerza Wernera Faymanna, który węgierskie działania względem imigrantów<sup>5</sup> określił mianem przypominających „najczarniejsze czasy na naszym kontynencie” (cyt. za: Sikorski, 2015, s. 9).

Nawet jednak państwa podnoszące konieczność solidarnego podejścia do kryzysu migracyjnego wskazywały na możliwość odstąpienia od reżimu Schengen. Minister spraw wewnętrznych RFN Thomas de Maiziere podkreślił: „Popieramy Schengen, ale jeśli nikt nie stosuje się do prawa, to Schengen jest zagrożone”, a minister spraw zagranicznych Włoch Paolo Gentiloni ostrzegł: „Napięcia narastają i z czasem mogą postawić istnienie strefy pod znakiem zapytania” (cyt. za: Czarnecki, 2015, s. 1). W połowie września 2015 r. zapadły decyzje o przywróceniu kontroli granicznych i czasowym zawieszeniu reżimu Schengen. Najpierw władze Austrii, a następnie Niemiec wskazały na konieczność wprowadzenia kontroli granicznych celem utrudnienia działalności grup przestępczych trud-

---

<sup>5</sup> Chodziło o starcia policji węgierskiej z imigrantami, do których doszło 17 września 2015 r. W wyniku działań policji kilka osób zostało ciężko rannych, a ponad 100 wymagało pomocy medycznej. W odpowiedzi na krytykę międzynarodową premier V. Orban stwierdził: „Nie pozwolimy, aby brutalni, uzbrojeni i agresywni napastnicy weszli do naszego kraju”, zapowiadając, że podejmie wszelkie legalne środki, aby chronić granice państwa (Patrz: Gersz, 2015, s. 6).

niących się przemytem osób na obszar Unii Europejskiej. Zabieg ten miał również ograniczyć napływ obywateli państw trzecich, którzy nie wymagają międzynarodowej ochrony oraz umożliwić prawidłowy proces rejestracji przybyszów. Chodziło również – jak to określił minister spraw wewnętrznych RFN Thomas de Maiziere – o „zatrzymanie obecnego napływu i przywrócenie prawidłowego procesu” azylowego (cyt. za: *Europe migrant crisis*, 2015).

### Próba uzasadnienia stanowisk

Obserwując debatę w udziałem przeciwników i zwolenników przyjmowania imigrantów wymagających ochrony międzynarodowej na obszar Unii Europejskiej, można pokusić się o próbę uzasadnienia prezentowanych stanowisk. Obie strony dyskusji podnoszą bowiem nie tylko argumenty natury politycznej, ale także i natury prawnej.

Państwa skupione w tzw. *koalycji niechętnych* wyjaśniając swe krytyczne stanowisko względem proponowanych sposobów rozwiązania problemu migracyjnego, wskazują na konieczność ochrony bezpieczeństwa Unii Europejskiej, państw członkowskich i obywateli UE. Podkreślając, że Unia Europejska ma być przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zabiegają o zagwarantowanie tych wartości przede wszystkim własnym obywatelom. Powołują się przy tym na obowiązek wypełniania postanowień traktatowych. Skoro dorobek Schengen jest częścią *acquis*, to obowiązkiem państw członkowskich – zwłaszcza posiadających zewnętrzną granicę Unii Europejskiej – jest kontrola granic zewnętrznych i podjęcie wszelkich działań zmierzających do ochrony obszaru Unii Europejskiej, przy użyciu wszelkich dostępnych środków. To tłumaczyć ma działania skierowane na zapobieganie masowemu napływowi imigrantów, z których jedynie niewielka część to uchodźcy – osoby wymagające ochrony międzynarodowej. Dodatkowo, państwa sprzeciwiające się systemowi relokacji podkreślają, że automatyczny mechanizm rozdziału imigrantów między państwa członkowskie narusza zagwarantowaną w prawie międzynarodowym swobodę wyboru państwa, w którym osoba zainteresowana złoży wniosek o azyl. Swobodę tę gwarantuje każdej osobie opuszczającej własne państwo z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem (ze względów rasowych, religijnych, narodowościowych, społecznych czy z uwagi na poglądy polityczne) wspomniana wcześniej Konwencja o statusie uchodźców i protokół dodatkowy. Stronami tych umów międzynarodowych są wszystkie państwa Unii Europejskiej, a tym samym nie mają prawa narzucać imigrantom państwa udzielającego ochrony.

Uzasadnieniem stanowiska państw z *koalycji niechętnych* jest przede wszystkim koncepcja bezpieczeństwa. Podstawowym celem Unii Europejskiej jest stworzenie obszaru, w którym obywatele państw członkowskich będą mogli korzystać z wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Cel ten realizowany jest przy użyciu wszelkich dostępnych na mocy traktatów instrumentów. Wśród nich wskazać należy te, wymienione w Tytule V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo stanowi zatem wartość nadrzędną dla państw, które dążą do jego zapewnienia przez poszanowanie zasady nienaruszalności granic, integralności terytorialnej, a tym samym suwerenności. W pierwszych latach po zakończeniu drugiej wojny światowej pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe postrzegano niemal wyłącznie przez pryzmat zagrożeń ze strony państw lub aktorów

niepaństwowych (grup rebelianckich, partyzantów itp.), przejawiających się w użyciu siły lub groźbie użycia siły przeciw państwu lub grupie państw. Nasilające się zjawisko przymusowych migracji o charakterze masowym uzmysłowiło jednak, że zagrożenia wiążą się nie tylko z aktami agresji lub jej groźbą, lecz także z destabilizacją powodowaną napływem setek, a niekiedy tysięcy osób na terytoria państw sąsiednich. Sama obecność tych osób, często odmiennych kulturowo i cywilizacyjnie od społeczności państw goszczących, skutkować może wewnętrznymi napięciami, wynikającymi z odmiennych tradycji czy praktyk religijnych. W tym znaczeniu obecność imigrantów postrzegana jest w kategorii zagrożeń kulturowych i cywilizacyjnych. Destabilizacja sytuacji w państwie goszczącym, powodowana obecnością imigrantów, ulega nasileniu w przypadku, gdy państwo goszczące zmagają się z niedostatkami wody, żywności, artykułów medycznych czy szeroko pojętym kryzysem ekonomicznym przejawiającym się na przykład w wysokim bezrobociu i niskim poziomie płac. W takiej sytuacji imigranci postrzegani są nierzadko przez społeczność goszczącą jako „obcy” konkurujący o miejsca pracy, żywność czy opiekę medyczną. Wówczas w społecznym odbiorze nie ma miejsca na postrzeganie imigrantów jako osób wymagających ochrony międzynarodowej – nawet jeśli rzeczywiście są uchodźcami, gdyż swe państwa opuszczają z powodu uzasadnionej obawy prześladowań. Co więcej, uwzględniając, że do uchodźców kierowana jest dodatkowa pomoc międzynarodowa, negatywny stosunek do przybyszów ulega nasileniu i może potęgować niepokoje wewnętrzne. W tym znaczeniu obecność imigrantów postrzegana jest w kategorii zagrożeń społeczno-ekonomicznych<sup>6</sup>.

Postrzeganie masowych migracji w kategorii zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa pojedynczych państw, regionów, a nawet globalnego pokoju i bezpieczeństwa ujawniło się już w okresie międzywojennym, będąc bezpośrednią przyczyną podjęcia aktywności względem uchodźców przez Ligę Narodów. Powodem zaangażowania społeczności międzynarodowej była nie tylko chęć ochrony praw człowieka. Ta idea w okresie międzywojennym była stosunkowo nowa, a z pewnością nie miała charakteru powszechnego. Nadrzędnym powodem działań na rzecz regulacji problemu uchodźstwa było przede wszystkim dążenie do stabilizacji sytuacji w państwach goszczących, do wsparcia tych państw w ich zadaniu udzielania uchodźcom pomocy i opieki oraz do unormowania relacji między państwami pochodzenia i schronienia celem zapobieżenia ewentualnym konfliktom. Z tego względu nie można zgodzić się z opinią S. Castelsa i M. J. Millera, zdaniem których: „Przed 11 września 2001 r. badacze zajmujący się stosunkami międzynarodowymi i bezpieczeństwem międzynarodowym poświęcali bardzo mało uwagi międzynarodowej migracji. I na odwrót – badacze zajmujący się międzynarodową migracją rzadko analizowali jej implikacje dla bezpieczeństwa [...]” (Castels, Miller, 2011, s. 256).

---

<sup>6</sup> Dodatkowo, zagrożenie dla bezpieczeństwa (wewnętrznego i regionalnego) może być związane z reakcją państw pochodzenia imigrantów. Udzielenie imigrantom schronienia i pomocy przez państwa goszczące niejednokrotnie spotyka się z odpowiedzią w postaci użycia siły lub bezpośredniego zagrożenia jej użyciem przez państwa pochodzenia. Co interesujące, z aktywnością taką występować mogą nie tylko organy władzy państw pochodzenia, lecz równie często wspierane formalnie lub nieformalnie przez te władze grupy paramilitarne. W rezultacie, obecność imigrantów może stać się zarzewiem konfliktów między państwami sąsiednimi, a nawet konfliktów w całym regionie. W tym znaczeniu jest więc odbierana jako zagrożenie natury politycznej.

Zarówno teoretycy stosunków międzynarodowych, jak i sami decydenci zauważali od dawna związki między migracją a bezpieczeństwem, co determinowało ich aktywność względem analizowanego problemu. Podkreślano, że: „Bezpieczeństwo międzynarodowe wymaga holistycznego podejścia, które obejmuje nie tylko wymiar polityczny i wojskowy (jak miało to miejsce w przeszłości), ale również gospodarczy, informatyczny, ekonomiczny i cywilizacyjny” (Rotfeld, 2008, s. 27). Wymiar społeczny jest tutaj równie istotny, podobnie jak poziom jednostkowy (tzw. bezpieczeństwo ludzkie).

Przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz państw opowiadających się za przyjmowaniem imigrantów podkreślają konieczność wypełniania zobowiązań międzynarodowych. W szczególności chodzi o implementację postanowień Konwencji o statusie uchodźców z 1951 r. i protokołu uzupełniającego z 1967 r., których stroną są wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, a także postanowień innych umów wielostronnych dotyczących ochrony praw człowieka. Pomijają przy tym wątpliwości związane z zawieszeniem wynikającej z prawa międzynarodowego swobody wyboru państwa, w którym złożony zostanie wniosek azylowy. Stanowisko prezentowane przez Komisję Europejską i państwa opowiadające się za solidarnym podejściem do kryzysu można uzasadnić, przywołując trzy koncepcje.

Pierwszą jest koncepcja odpowiedzialności. Bazuje ona na przekonaniu, że wypełnianie postanowień prawno-międzynarodowych, przyjętych dla regulacji stosunków zachodzących między członkami społeczności międzynarodowej, jest przedmiotem wspólnej troski państw, organizacji międzynarodowych i innych uczestników stosunków międzynarodowych. W swoich działaniach nie powinni kierować się jedynie własnym, partykularnym interesem, lecz zabiegać o realizację zasad międzynarodowej współpracy, a także o ochronę praw człowieka<sup>7</sup>. „Nie będzie bezpieczeństwa [...] jeśli państwa nie uznają się za zobowiązane do wzajemnego dotrzymania wiary i do wypełniania obietnic. Ten obowiązek, tak konieczny, jak naturalny i niewątpliwy [...] pozwala na zachowanie porządku i pokoju” (de Vattel, 2008, s. 342–343). W ten sposób członkowie społeczności międzynarodowej stają się pełnoprawnymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, uzyskują nowe prawa wynikające z powiązań, w których uczestniczą, działają na rzecz obywateli, z woli których funkcjonują. Skoro więc wszystkie państwa członkowskie UE są stronami Konwencji o statusie uchodźców z 1951 r. i protokołu dodatkowego z 1967 r., to nie mogą unikać wypełniania zobowiązań prawno-międzynarodowych. O ile mogą odmówić wjazdu na swe terytoria imigrantom ekonomicznym (zgodnie z suwerennymi uprawnieniami państwo określa warunki wjazdu i pobytu cudzoziemców na własnym terytorium i może wprowadzić stosowne ograniczenia lub zakazy), o tyle nie mają prawa odmowy przyjęcia uchodźców tj. osób wymagających międzynarodowej ochrony w związku z uzasadnioną obawą prześladowania ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej czy przekonania polityczne (Szezej: Potyrała, 2015b, s. 124–145).

Istotą drugiej koncepcji, argumentującej niezbędność intensyfikacji działań Unii Europejskiej względem zaistniałego kryzysu migracyjnego, jest idea solidarności między-

---

<sup>7</sup> Twierdzenie to opiera się na koncepcji autorstwa Ali Khana, który odnosił ją do terytorialnego aspektu suwerenności w powiązaniu z prawem narodów do samostanowienia (Por.: Khan, 1992, s. 213).

narodowej. 19 grudnia 2001 r. i 18 grudnia 2002 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych zaaprobowало dwie rezolucje – nr 56/151 i 57/213 – dotyczące promowania demokratycznego i sprawiedliwego porządku międzynarodowego. W obu dokumentach odwołano się do solidarności, jako podstawowej wartości, w oparciu o którą społeczność międzynarodowa powinna mierzyć się z wyzwaniem i problemami współczesnego świata. Solidarność dotyczy ponoszenia wspólnej odpowiedzialności, opartej na zasadach równości i sprawiedliwości społecznej. Gwarantuje, że ci, którzy cierpią lub są w potrzebie otrzymują pomoc od tych, którzy korzystają w największym stopniu ze światowych zasobów – finansowych, naturalnych itp. Idea solidarności jest ściśle powiązana z moralnym zobowiązaniem do uwzględniania interesów innych i zapewnienia im pomocy (Boisson de Chazournes, 2010, s. 95). Niekiedy obowiązek moralny zyskuje podbudowę prawną w postaci umowy międzynarodowej czy nawet rezolucji organu międzynarodowej organizacji rządowej (np. ONZ). Solidarność jest formą niesienia bezinteresownej pomocy w ramach społeczności międzynarodowej, niekoniecznie na linii państwo–państwo. W działania tego typu zaangażowane są często organizacje międzynarodowe o rządowym i pozarządowym charakterze. Koncepcja solidarności bazuje na przekonaniu (i to odróżnia ją od wcześniej zarysowanych), że podmiot angażujący się w działania nie oczekuje bezpośrednich zysków.

Równie użyteczna dla wyjaśnienia stanowiska Komisji Europejskiej i państw opowiadających się za przyjmowaniem i odgórną relokacją imigrantów wymagających ochrony międzynarodowej, jest koncepcja moralności i etycznego działania w stosunkach międzynarodowych. Choć z jednej strony, celem państw jest realizacja interesu narodowego, definiowanego w kategoriach zagwarantowania potęgi państwa i jego przewagi nad innymi, przetrwania, zagwarantowania bezpieczeństwa, zachowania autonomii i integralności terytorialnej, to stosunki międzynarodowe cechują wspólne wartości i zasady, wspólne interesy i wzrastające współzależności. Ład międzynarodowy – i ład europejski – oparte są na normach moralnych i wartościach etycznych, wynikających np. z prawa międzynarodowego lub z natury organizmów społecznych i ludzkich stowarzyszeń, jakimi są państwa i organizacje międzynarodowe. Interes narodowy i cele partykularne nie mogą być realizowane w oderwaniu od tych norm i wartości. Celem Unii Europejskiej i państw członkowskich nie może być więc jedynie dążenie do zagwarantowania bezpieczeństwa własnego, lecz zabieganie o wzmocnienie bezpieczeństwa przy jednoczesnym poszanowaniu norm prawnych dotyczących azylu i wartości, jaką jest poszanowanie ludzkiego życia. Udzielenie ochrony osobom opuszczającym państwa obywatelstwa lub stałego zamieszkania z obawy przed prześladowaniami ma przyczynić się do realizacji norm i wartości, leżących u podstaw prawa międzynarodowego i współczesnych stosunków międzynarodowych. Państwa, objęte obowiązkiem udzielania schronienia, wypełniając to zobowiązanie, swymi działaniami przyczyniają się do realizacji interesu całej społeczności międzynarodowej<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Oczywiście – co pokazuje debata na forum Unii Europejskiej – państwa dokonują działań, skierowanych na maksymalizację zysków. W sytuacji konfliktu interesów (interes partykularny v. interes społeczności międzynarodowej), mając do wyboru kilka możliwości, wybierają tę, która zapewni korzyści (teoria racjonalnego wyboru i ograniczonego racjonalnego wyboru). Oznacza to, że choć normy moralne i prawne są wiążące dla wszystkich, zaś etyka pozwala dokonać rozróżnienia między tym co

### Decyzje podjęte i oczekiwane

W atmosferze oskarżeń o brak solidarności, zapowiedzi wstrzymania wypłaty środków z funduszy europejskich dla państw odmawiających przyjęcia systemu kwotowego, 14 września 2015 r. rozpoczęło się spotkanie ministrów spraw wewnętrznych. „Energetyczne dyskusje” – jak określił rozmowy przewodniczący Donald Tusk – i atmosfera przez jednych określana mianem „napiętej”, przez innych „lepszej niż można było oczekiwać” (Pop, Norman, Fidler, 2015) doprowadziły do przyjęcia uzgodnień. Podstawą podjętych decyzji stał się art. 78.3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w myśl którego „gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich” (*Traktat*, 2008, art. 78.3). W efekcie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjęto ustalenia dotyczące rozdziału 40 tysięcy (decyzja z 14 września) oraz kolejnych 120 tysięcy (decyzja z 22 września) imigrantów ubiegających się o status uchodźcy lub inną formę ochrony, przebywających w Grecji, Włoszech i innych państwach członkowskich bezpośrednio dotkniętych kryzysem migracyjnym (Wykres 1). Relokacja jako środek tymczasowy ma zadziałać więc przede wszystkim na korzyść Grecji i Włoch. Przyjęte ustalenia skutkują czasowym zawieszeniem reżimu wynikającego z regulacji Dublin III, określającej zasady przyjmowania osób ubiegających się o status uchodźcy lub inne formy ochrony.

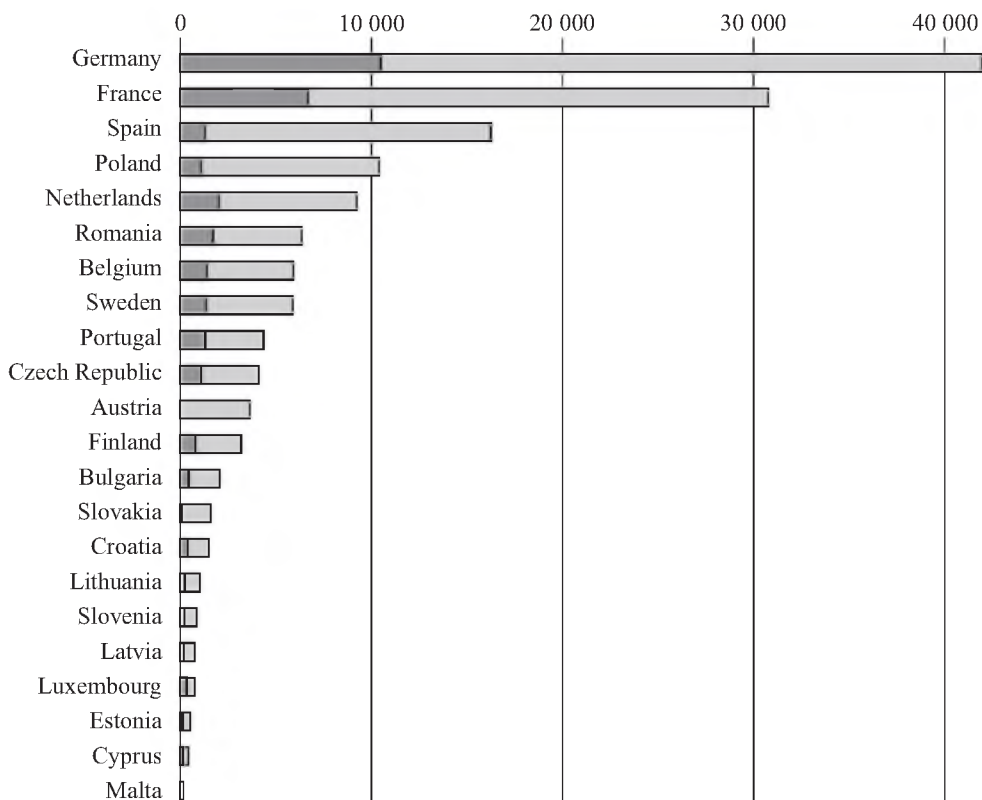
Decyzja z 14 września ustanawia czasowy i wyjątkowy mechanizm relokacji osób z Grecji i Włoch do innych państw członkowskich. Państwa, do których zostaną przekazani imigranci wymagający ochrony międzynarodowej, otrzymają 6 tys. euro na pokrycie kosztów pobytu każdej osoby poddanej relokacji. Jednocześnie, w decyzji przewidziano wsparcie operacyjne dla władz Włoch i Grecji, w szczególności pomoc w identyfikacji i rejestracji osób przybywających z państw trzecich (przy wykorzystaniu systemu *Eurodac* i we współpracy z *Frontex*), a także w przygotowaniu i przeprowadzeniu akcji powrotów imigrantów, którzy nie wystąpili o ochronę międzynarodową lub których prawo pobytu w UE wygasło. Te rozwiązania nie budzą wątpliwości, gdyż nawiązują do uzgodnień podjętych w drodze konsensusu 20 lipca 2015 r.

Sprzeciw budzi decyzja z 22 września, podjęta w głosowaniu większościowym, a dotycząca relokacji 120 tysięcy imigrantów z Włoch (15,6 tys.), Grecji (50,4 tys.) i pozostałych państw członkowskich (54 tys.). Kwalifikowana większość pozwoliła 22 września na podjęcie decyzji w sprawie obowiązkowego systemu kwotowego<sup>9</sup>. Na udzieleniu zgody na system kwotowy zaważyło stanowisko Francji i Niemiec, wsparte nieoczekiwanie przez Polskę i Łotwę. Polska wolta potraktowana została przez *koalicję niechętnych* – tj. głosujące przeciw: Republikę Czeską, Rumunię, Słowację i Węgry – jako zdrada, a pod-

---

dobre a tym co złe, nie zawsze znajdują zastosowanie w działaniach aktorów na arenie międzynarodowej. Mówić można wręcz, cytując H. J. Morgenthau, o „destrukcji międzynarodowej moralności”, a w konsekwencji o „pewnym relatywizmie w relacjach między zasadami moralnymi a polityką zagraniczną” (Patrz: Morgenthau, 1985, s. 264, 275).

<sup>9</sup> W uzgodnionym systemie relokacji nie uczestniczy Dania, Wielka Brytania skorzystała z prawa wyłączenia, Irlandia zgłosiła wolę uczestnictwa, zaś Finlandia wstrzymała się od głosu.

**Wykres 1. Liczba osób objętych relokacją do poszczególnych państw członkowskich**

Ciemny kolor obrazuje kwoty uzgodnione ostatecznie 14 września i dotyczące 40 tysięcy osób. Jasny kolor ukazuje kwoty uzgodnione 22 września i dotyczące 120 tysięcy osób. Wykres nie uwzględnia wyrażonej przez władze Irlandii i zaakceptowanej przez Radę woli uczestnictwa w systemie relokacji i przyjęcia 2,9 tys. osób.

**Źródło:** *Relocation quotas*, „The Economist”, 22.09.2015.

jęta większościowo decyzją jako dyktat. Premier Słowacji wyraźnie stwierdził, że nie dokona implementacji podjętych ustaleń, a władze czeskie zapowiedziały skierowanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości, podnosząc nielegalny charakter przyjętych ustaleń. Chodzi nie tylko o brak woli przyjmowania imigrantów, ale także o kontrowersje prawne związane z przyjętymi rozwiązaniami. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Pierwszą są wątpliwości dotyczące legalności decyzji podjętej 22 września. Prawnym umocowaniem propozycji KE uczyniono artykuł 78.3. Tymczasem, przyjęcie środków dotyczących wspólnego systemu azylowego, w tym wspólnego systemu „tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu” oraz wspólnych procedur „przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej” (*Traktat*, 2008, art. 78.2) wymaga zastosowania artykułu 78.2. Relokacja bowiem, wiąże się z tymczasową ochroną przyznaną osobom przybywającym masowo na obszar UE oraz – w sytuacjach jednostkowych – z ochroną w postaci statusu uchodźcy lub innej ochrony. Dodatkowo, wątpliwości budzi również zastosowana procedura. W sytuacji,

gdy podjęcie decyzji odbywa się w procesie konsultacji z Parlamentem Europejskim (jak w przypadku analizowanej decyzji), Parlament musi wypowiedzieć się ponownie w przypadku wprowadzenia istotnych zmian do projektu po pierwotnej konsultacji. Takie zmiany dokonane zostały – ostateczna wersja projektu nie zawiera odniesień do Węgier jako państwa, z którego relokowanych zostanie 54 tys. osób. Choć z drugiej strony, ponowna konsultacja nie jest wymagana w przypadku nadzwyczajnych sytuacji, a więc argument państw sprzeciwiających się może być odrzucony przez TS.

Drugą kwestią sporną, podnoszoną przez państwa sprzeciwiające się decyzji z 22 września, są postanowienia dotyczące wymiaru finansowego. Jeśli z uzasadnionych powodów państwo nie przyjmie imigrantów w ramach relokacji, wówczas będzie zobowiązane do uiszczenia kwoty w wysokości 0,002% PKB do budżetu UE. Komisja Europejska będzie uprawniona do stwierdzania czy podane przez państwo powody odmowy uczestnictwa w programie relokacji są uzasadnione. Próbą złagodzenia restrykcyjnego charakteru przyjętych rozwiązań jest postanowienie, zgodnie z którym w wyjątkowych okolicznościach państwo członkowskie może w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie niniejszej decyzji, poinformować Radę i Komisję, że nie jest w stanie uczestniczyć w pełni w procesie relokacji. Wskazując uzasadnione powody państwo może uniknąć przyjęcia maksymalnie 30% z ogółu osób skierowanych w ramach procesu obowiązkowej relokacji. Takie uzasadnione, nadzwyczajne okoliczności mogą dotyczyć nagłego i masowego napływu obywateli państw trzecich o takiej skali, która stanowi nadzwyczajną presję nawet dla dobrze przygotowanego systemu azylowego funkcjonującego zgodnie z europejskim prawem azylowym. Dodatkowo, uwzględniając argument ochrony bezpieczeństwa państwa, dopuszczono możliwość odmowy przyjęcia osoby, w stosunku do której istnieją uzasadnione powody, aby sądzić, że stanowi zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego.

Podjęte decyzje są pierwszymi z serii zaplanowanych na październik i listopad 2015 r. 8 października odbyło się posiedzenie Rady WSSW – w składzie ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich. Co ważne, głównym przedmiotem rozmów stała się organizacja unijnego programu powrotów. Uwzględniając argumenty wysuwane przez państwa z *koalicji niechętnych*, że znaczna część imigrantów przybywających do Unii Europejskiej to nie uchodźcy, lecz imigranci ekonomiczni, zobowiązano Komisję Europejską do opracowania do stycznia 2016 r. planu działania dotyczącego programu powrotów. Program ma objąć osoby niekwalifikujące się do uzyskania azylu (ani w postaci statusu uchodźcy, ani ochrony uzupełniającej). Będzie realizowany przy wykorzystaniu wszystkich systemów wymiany informacji funkcjonujących w ramach Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności w ramach Systemu Informacji Schengen, do którego wprowadzone mają być dane na temat decyzji o zakazie wjazdu oraz decyzji o wydaleniu (tj. readmisji lub usunięciu). Wzajemne uznawanie takich decyzji jest warunkiem efektywnego funkcjonowania wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej i wyrazem jednolitego podejścia do problemu imigracji masowej. Za istotny element programów powrotów uznano współpracę z państwami trzecimi, z którymi KE ma wynegocjować dwustronne umowy o readmisji (państwa pochodzenia) lub o usunięciu (państwa tranzytowe). Podczas spotkania z 8 października podjęto wstępne uzgodnienia dotyczące kwestii finansowania działań w odniesieniu do kryzysu migracyjnego (*Council approves*, 2015). Przewidziano zwiększenie zatrudnienia w Europolu (o 30 etatów) i agencji Frontex (o 60 etatów), a także wzrost środków dostępnych w ramach Europej-



skiego Instrumentu Sąsiedztwa (o 300 milionów euro z przeznaczeniem dla państw trzecich zmagających się z masowym napływem imigrantów) oraz środków na pomoc humanitarną (o blisko 56 milionów euro). Uzupełnieniem tych zapowiedzi są decyzje, które zapadły 15 października 2015 r. Rada Europejska zaaprobowwała plan współpracy z Turcją przewidujący wzrost zaangażowania finansowego UE do 3 miliardów euro w zamian za zatrzymanie na terytorium Turcji uchodźców syryjskich i innych osób usiłujących przedostać się do Unii Europejskiej. Dodatkowe zachęty dla Turcji obejmować mają zniesienie obowiązku wizowego i wznowienie negocjacji akcesyjnych. Propozycje te wymagają jednak zatwierdzenia w postaci dwustronnego porozumienia UE–Turcja.

\* \* \*

W 1995 roku Sadako Ogata, ówczesna Wysoka Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców stwierdziła, że przyczyną niemożności rozwiązania problemu uchodźstwa jest między innymi brak solidarności międzynarodowej w podejściu do problemu uchodźstwa i niedobrowolnych migracji (*Refugees*, 1997, s. 97). Zwróciła również uwagę, że ze względów społecznych, gospodarczych czy politycznych państwa unikają przejmowania odpowiedzialności za uchodźców, traktując zjawisko uchodźstwa jako zagrożenie własnych interesów i własnego bezpieczeństwa. Stwierdzenie to rozszerzyć można na wszystkich imigrantów.

Kryzys, który pojawił się w wyniku wydarzeń tzw. Arabskiej wiosny, a nasilił w 2015 r. ukazał jak kruche i deklaratywne w charakterze bywają zapewnienia o konieczności ochrony praw człowieka. Ustalenia dotyczące ogólnego systemu kwotowego zostały podjęte nie w interesie imigrantów, lecz przede wszystkim w interesie państw – tych państw UE, które w największym stopniu narażone były na presję migracyjną. Gdy bowiem na szali kładzie się bezpieczeństwo państwa, ochronę własnych terytoriów traktuje się priorytetowo. I nie chodzi jedynie o ochronę przed destabilizacją jaką spowodować może przejazd imigrantów przez terytorium danego państwa, lecz przede wszystkim przed destabilizacją, jaką wywołać może pobyt tych osób w danym państwie. „Nagle okaże się, że jesteśmy mniejszością na własnym kontynencie” (Orban, 2015). Masowy napływ imigrantów skutkować może poczuciem zagrożenia wśród społeczności goszczących. Dążąc do przywrócenia poczucia bezpieczeństwa, władze rozpoczynają zabiegi na rzecz usunięcia przybyszów i niedopuszczenia nowych na swe terytoria. To w konsekwencji prowadzi do rozprzestrzenienia kryzysu na kolejne państwa, a nawet regiony, skutkując dalszą destabilizacją sytuacji międzynarodowej oraz przenoszeniem poczucia zagrożenia na kolejne społeczności. Krąg zagrożeń zatacza więc coraz szersze koła. Paradoksalnie zatem, pomysły zamknięcia granic w dążeniu do ochrony własnych terytoriów przed napływem imigrantów jedynie pozornie pozwolą państwom zapewnić bezpieczeństwo. Nawet jeśli uda się powstrzymać napływ osób na terytoria państw członkowskich, to działania takie nie dają gwarancji bezpieczeństwa – imigranci przebywający w państwach ościennych, graniczących z obszarem Unii Europejskiej i tak mogą zdestabilizować sytuację w regionie, a skutki ich pobytu w państwach sąsiednich odczuwane będą w dwojnasób w państwach UE.

Z tego względu poszukiwanie trwałych rozwiązań kryzysu musi być traktowane priorytetowo. Trwałe rozwiązania nie mogą jednak polegać na relokacji i/lub przesiedlaniu

osób wymagających międzynarodowej ochrony. To bowiem jedynie leczenie skutków, nie przyczyn. „Bardzo szybko przekonamy się, że cesarz jest nagi” (Chovanec, 2015). Utopią jest bowiem twierdzenie, że w tzw. *hotspotach* – punktach recepcyjnych rozlokowanych na granicach zewnętrznych UE – uda się rozdzielić uchodźców i osoby uprawnione do uzyskania ochrony od imigrantów ekonomicznych. Podobnie, w wątpliwość podać należy rzeczywistą możliwość wykrycia osób potencjalnie niebezpiecznych (np. powiązanych z organizacjami terrorystycznymi). Zatem do państw członkowskich nie dotrą wyselekcjonowane – jak to zakłada Komisja Europejska – osoby. Trwałe rozwiązanie kryzysu migracyjnego wymaga zaangażowania – finansowego i politycznego – w stabilizację sytuacji w państwach pochodzenia (ale także w państwach trzecich, pełniących rolę krajów goszczących). Ograniczenie liczby osób docierających do UE z uwagi na uzasadnioną obawę przed prześladowaniem wymaga zaangażowania w stabilizację polityczną (tj. demokratyzację i zakończenie konfliktów) w państwach pochodzenia. Ograniczenie liczby imigrantów ekonomicznych wymaga aktywności na rzecz stabilizacji gospodarczej i społecznej. W pierwszym przypadku, pojawiają się jednak oskarżenia o ingerencję w wewnętrzne sprawy innych państw lub – jak widać na przykładzie zaangażowania w procesy Arabskiej wiosny – oskarżenia o doprowadzenie do destabilizacji sytuacji wewnętrznej. Obalenie dyktatorskich reżimów nie zapewniło demokratyzacji, lecz niejednokrotnie wywołało permanentny chaos. W drugim przypadku – zarzuty o neokolonializm i chęć wykorzystywania ekonomicznego państw trzecich. Mimo to, UE zdecydowała o konieczności wzmocnienia aktywności na rzecz stabilizacji w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Potwierdzeniem zaangażowania finansowego jest decyzja o utworzeniu nadzwyczajnego funduszu na rzecz stabilizacji i odpowiedzi na przyczyny nieregularnej migracji i wysiedleń w Afryce (z budżetem 1,8 miliarda euro) oraz wyasygnowanie kwoty 3,9 miliarda euro na pomoc humanitarną, rozwojową i stabilizację w Syrii (*Communication*, 2015b, s. 3). Jest nim także zapowiedziany plan współpracy z Turcją. Zaangażowanie Unii Europejskiej w stabilizację polityczną i ekonomiczną w państwach trzecich ma być również przedmiotem dyskusji podczas zaplanowanego na 11–12 listopada szczytu w La Valetta, poświęconego w całości kwestii migracji. W spotkaniu uczestniczyć będą przedstawiciele państw członkowskich oraz reprezentanci krajów afrykańskich, a także Unii Afrykańskiej i Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej. Zaplanowano dyskusję nad związkami migracji i rozwoju, przyczynami przemieszczeń ludności, nad międzynarodową ochroną i azylem, zapobieganiem i walką z międzynarodowym przemytem osób i handlem ludźmi, a także nad współpracą na rzecz powrotów i readmisji. Pierwsza połowa 2016 r. pokaże jednak czy deklaracje padające od września 2015 r. zostaną urzeczywistnione w duchu solidarności europejskiej i czy pozwolą na faktyczne opanowanie kryzysu.

### Bibliografia

- Annual Risk Analysis 2013* (2013), FRONTEX, Warsaw.
- Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014* (2015), EUROSTAT. Population and social conditions – Data in focus, Brussels.
- Bielecki J. (2015), *Merkel dzieli się uchodźcami*, „Rzeczpospolita”, nr 202, 31.08.2015.

- Boisson de Chazournes L. (2010), *Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity?*, w: *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, eds. R. Wolfrum, C. Kojima, Berlin.
- Cameron R. (2015), *Migrant crisis: Why Central Europe resists refugee quota*, BBC News, 22.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 3.10.2015.
- Castles S., Miller M. J. (2011), *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration* (2015a), COM(2015) 240 final, 13.05.2015, Brussels.
- Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration* (2015b), COM(2015) 490 final, 23.09.2015, Brussels.
- Council approves more money to tackle refugee crisis* (2015), Press Release, 8.10.2015, <http://concilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/08>, 10.10.2015.
- Czarnecki M. (2015), *Europa granicami podzielona?*, „Gazeta Wyborcza”, nr 200, 28.08.2015.
- Czech PM: Europe cannot escape migration crisis* (2015), „Prague Daily Monitor”, 25.08.2015, <http://praguemonitor.com/2015/08/25>, 6.10.2015.
- Czech PM says EU needs 'real solution' to migrant crisis* (2015), „Reuters”, 17.09.2015, <http://reuters.com/article/2015/09/17>, 6.10.2015.
- de Vattel E. (2008), *The Law of Nations; or Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essays on the Origin and nature of Natural Law and on Luxury*, Indianapolis.
- Elgot J. (2015), *Austria defends border check amid migration crisis*, „The Guardian”, 31.08.2015.
- EU calls emergency immigration summit* (2015), „The Telegraph”, 31.08.2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe>, 3.10.2015.
- Europe migrant crisis: Austria, Slovakia introduce border checks after German move to control flow* (2015), ABC News, 14.09.2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-09-14>, 4.10.2015.
- EU-Turkey joint action plan* (2015), European Commission – Fact Sheet, Brussels, 15.10.2015.
- Ewa Kopacz o kryzysie imigracyjnym UE: nie godzimy się na automatyzm ws. kwot* (2015), 14.09.2015, <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo>, 3.10.2015.
- Feher M., Thomas A. (2015), *Austria Toughens Controls Amid European Migrant Crisis*, „The Wall Street Journal”, 31.08.2015.
- Franco A. (2011), *EU moots new Schengen rules*, <http://www.swissinfo.ch>, 25.10.2014.
- Gawina M. (2015), *Premier: Przyjmujemy tylu uchodźców, na ilu nas stać*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 216, 16.09.2015.
- Gersz A. (2015), *Uchodźcy walczą z policją i zaporami*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 218, 18.09.2015.
- Haraszi M. (2015), *Behind Viktor Orbán's War on Refugees in Hungary*, „The World Post”, 9.08.2015, <http://www.huffingtonpost.com/miklosz-haraszi/viktor>, 4.10.2015.
- Hungary PM Orban: Europe borders threatened by migrants* (2015), BBC News, 21.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 3.10.2015.
- Joint Communication to the European Parliament and the Council. Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action* (2015), JOIN (2015) 40 final, 9.09.2015, Brussels.
- Khan A. (1992), *The Extinction of Nation-States*, „American Journal of International Law and Policy”, vol. 7, nr 197.
- Morgenthau H. J. (1985), *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York.
- Pomorski M. (2015), *Dziśhadyści mogą być w fali uchodźców*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 216, 16.09.2015.

- Pop V., Norman L., Fidler S. (2015), *EU Leaders Agree to Modest Measures for Handling Growing Migrant Crisis*, „The Wall Street Journal”, 23.09.2015.
- Potyrała A. (2015a), *Implications of the Arab Spring for the EU Immigration Policy*, w: *Relations between the European Union and Egypt after 2011 – Determinants, Areas of Co-operation and Prospects*, red. A. Potyrała, B. Przybylska-Maszner, S. Wojciechowski, Berlin.
- Potyrała A. (2015b), *Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec problemu uchodźstwa. Geneza, istota i praktyka aktywności*, Warszawa.
- Potyrała A. (2005), *Współczesne uchodźstwo. Próby rozwiązania międzynarodowego problemu*, Poznań.
- Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. 1 lipca 2011–31 grudnia 2011* (2011), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Rotfeld A. D. (2008), *Dokąd zmierza świat? Determinanty zmian w systemie międzynarodowym, w: Dokąd zmierza świat?*, red. A. D. Rotfeld, Warszawa.
- Rząd o uchodźcach podczas nadzwyczajnej debaty w Sejmie* (2015), <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo>, 3.10.2015.
- Refugees. Human rights have no borders* (1997), London.
- Sikorski K. (2015), *Węgry uderzą nowym prawem w uchodźców*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 214, 14.09.2015.
- Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – Statement* (2015), <http://concilium.europa.eu/en/press/press-release>, 30.04.2015.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (2008), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, tom 51, 9.05.2008.
- Uchodźców będzie przybywać. Czy i ilu ich przyjmujemy? Jak my pomagamy?* (2015), „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza – Magazyn”, nr 218, 18.09.2015.
- Update No. 1 on the Humanitarian Situation in Libya and in the Neighbouring Countries* (2011), <http://www.unhcr.org>, 5.06.2015.
- Update No. 8 on the Humanitarian Situation in Libya and in the Neighbouring Countries* (2011), <http://www.unhcr.org>, 5.06.2015.
- Update No. 26 on the Humanitarian Situation in Libya and in the Neighbouring Countries* (2011), <http://www.unhcr.org>, 5.06.2015.
- Wystąpienie premier Ewy Kopacz* (2015), 20.09.2015, <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo>, (3.10.2015).

---

## In search of solidarity. The European Union on the migration crisis of 2015

### Summary

The migration crisis which affected the European Union after the so-called Arab Spring intensified in 2015 as a result of the conflict in Syria, as well as due to the German promise to grant protection to all Syrians who entered the territory of Germany. Consequently, migration pressure increased and affected the transit countries: Italy, Greece and Hungary. Since that moment, deep differences have been visible concerning the ways to address the migration crisis, especially the quota system proposed in May and September 2015 by the European Commission.

**Key words:** refugees, immigrants, migration crisis, the European Union, the ‘unwilling coalition’