



**UCHODźCY
W EUROPIE**

UCHODźCY W EUROPIE

Uwarunkowania, istota, następstwa

Uwarunkowania,
istota, następstwa

www.aspra.pl

KSIEGARNIA KATALOG
WYŚLEKOWA WYDAWNICZY

ISBN 978-83-7545-



Redakcja naukowa:

Konstanty A. Wojtaszczyk
Jolanta Szymańska

UCHODźCY W EUROPIE

Instytut Europeistyki
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

UCHODŹCY W EUROPIE

UWARUNKOWANIA
ISTOTA
NASTĘPSTWA

Redakcja naukowa:

Konstanty A. Wojtaszczyk
Jolanta Szymańska

Warszawa 2016

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzenci:

prof. dr hab. Ewa Stasiak-Jazukiewicz
prof. UPH dr hab. Włodzimierz Fehler
prof. UAM dr hab. Tadeusz Wallas

Korekta językowa i redakcja stylistyczna
Zespół

Projekt okładki
Barbara Kuropiejska-Przybyszewska

Skład i łamanie
OFI – Warszawa

© Copyright by Konstanty A. Wojtaszczyk, Jolanta Szymańska
© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2016

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części
niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej,
fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

Wydawca:

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR
03-982 Warszawa, ul. Dedala 8/44
tel. 602 247 367, fax 22 870 03 60
e-mail: oficyna@aspra.pl
www.aspra.pl

ISBN 978-83-7545-736-0

Objętość: 53 ark. wyd.

Spis treści

Wprowadzenie – *Jolanta Szymańska, Konstanty A. Wojtaszczyk* 9

Słownik kluczowych pojęć i terminów 13

1. UCHODŹSTWO – RÓŻNE WYMIARY ZJAWISKA

- 1.1. Wymiar prawny uchodźstwa. Status uchodźcy z perspektywy praw człowieka** – *Izabela Malinowska* 17
- 1.2. Wymiar polityczny uchodźstwa – wybrane problemy w kontekście europejskiego kryzysu migracyjnego** – *Paweł Borkowski* 32
- 1.3. Wymiar geograficzny uchodźstwa** – *Jędrzej Czerep* 46
- 1.4. Wymiar społeczno-kulturowy uchodźstwa** – *Elżbieta Czapka* 64
- 1.5. Wymiar psychologiczny uchodźstwa. Psychologiczne wyjaśnienia niechęci wobec uchodźców** – *Marta Penczek, Maria Baran, Paweł Boski, Anna Landowska* 78

2. UNIA EUROPEJSKA A KRYZYS UCHODŹCZY

- 2.1. Kryzys uchodźczy w Europie – zarys problemu** – *Maciej Cesarz* . . . 95
- 2.2. Unia Europejska jako podmiot polityki wobec uchodźców** – *Janusz Balicki* 110
- 2.3. Wyzwania uchodźcze w Unii Europejskiej** 125
 - 2.3.1. Kryzys uchodźczy jako wyzwanie dla unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości** 125
 - 2.3.1.1. Kryzys uchodźczy a przyszłość systemu Schengen** – *Monika Trojanowska-Strzęboszewska* 125
 - 2.3.1.2. Uchodźcy a zagrożenie terrorystyczne na przykładzie Unii Europejskiej** – *Sebastian Wojciechowski* 148
 - 2.3.1.3. Kryzys uchodźczy a przyszłość unijnego systemu azylowego** – *Anna Potyrała* 159
 - 2.3.1.4. Integracja uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu jako wyzwanie dla państw członkowskich Unii Europejskiej** – *Karolina Sobczak-Szelc* 175
 - 2.3.2. Kryzys uchodźczy jako wyzwanie dla przyszłości projektu integracyjnego w Europie** 194
 - 2.3.2.1. Wielopłaszczyznowy wymiar problemu uchodźstwa w Unii Europejskiej** – *Konstanty A. Wojtaszczyk* 194

2.3.2.2. Solidarność – zapomniana wartość Unii. Kryzys uchodźczy (migracyjny) a podziały między państwami członkowskimi – <i>Tomasz Grzegorz Grosse, Joanna Hetnarowicz</i>	208
2.3.2.3. Wzrost antyimigracyjnego radykalizmu i eurosceptycyzmu jako wyzwanie dla przyszłości Unii Europejskiej – <i>Zbigniew D. Czachór</i>	228
2.3.2.4. Kryzys uchodźczy a przyszłość unijnej polityki rozszerzenia – <i>Adam Szymański</i>	245
2.4. Unijna strategia wobec kryzysu uchodźczego i migracyjnego – <i>Jolanta Szymańska</i>	255

3. DOŚWIADCZENIA I POLITYKI PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC UCHODźCÓW

3.1. Doświadczenia i polityki państw Unii Europejskiej wobec uchodźców i imigrantów – perspektywa porównawcza – <i>Elżbieta Kuźelewska, Agnieszka Piekutowska</i>	283
3.2. Uchodźcy a wybrane państwa Europy Południowej	295
3.2.1. Grecja – <i>Artur Adamczyk</i>	295
3.2.2. Włochy – <i>Izolda Bokszczanin</i>	311
3.2.3. Cypr – <i>Artur Adamczyk</i>	335
3.2.4. Portugalia – <i>Anna Biernacka-Rygiel</i>	348
3.2.5. Malta – <i>Anna Skrzypek</i>	359
3.2.6. Chorwacja – <i>Marko Babić</i>	366
3.3. Uchodźcy a wybrane państwa Europy Zachodniej	374
3.3.1. Niemcy – <i>Justyna Miecznikowska</i>	374
3.3.2. Austria – <i>Justyna Miecznikowska</i>	393
3.3.3. Irlandia – <i>Michał Wallner</i>	410
3.3.4. Francja – <i>Marta Pachocka</i>	424
3.3.5. Belgia – <i>Ryszard Żelichowski</i>	460
3.3.6. Niderlandy – <i>Ryszard Żelichowski</i>	479
3.4. Polityka państw Europy Północnej wobec uchodźców – <i>Magdalena Tomala</i>	498
3.4.1. Szwecja	500
3.4.2. Dania	510
3.4.3. Finlandia	521
3.5. Rządy i społeczeństwa Europy Środkowej wobec problemu uchodźców – <i>Jacek Wojnicki</i>	531
3.5.1. Republika Czeska	531
3.5.2. Słowacja	534
3.5.3. Węgry	538

3.6. Uchodźcy a państwa bałtyckie – <i>Renata Mieñkowska-Norkiene</i>	550
3.6.1. Litwa	562
3.6.2. Łotwa	567
3.6.3. Estonia.	568
4. KRYZYS UCHODŹCZY: PERSPEKTYWA POLSKI	
4.1. Polacy jako uchodźcy i Polska jako kraj przyjmujący uchodźców – perspektywa historyczna – <i>Marek Nadolski</i>	575
4.2. Ochrona uchodźców w Polsce – <i>Marcin Princ</i>	590
4.3. Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu – <i>Konrad Pędziwiatr; Agnieszka Legut</i> . . .	608
4.4. Ekonomiczne oraz społeczno-kulturowe i organizacyjne wyzwania związane z przyjmowaniem uchodźców w Polsce – <i>Rafał Baczyński-Sielaczek</i>	629
Noty biograficzne autorów	647
Bibliografia	653

3.3.4. Francja

Migracje międzynarodowe uznaje się za jeden z najważniejszych trendów współczesnego świata. Ich skala i natężenie wykazują tendencję wzrostową, a także odznaczają się coraz większą dywersyfikacją pod względem głównych kierunków i korytarzy migracji. Przyczyny migracji są wielorakie – mają zarówno charakter społeczno-ekonomiczny, polityczno-humanitarny, kulturowo-religijny, jak i klimatyczny¹. Doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji i azylu są zróżnicowane, co ma duże przełożenie na prowadzenie przedmiotowej polityki. Niniejszy rozdział koncentruje się na doświadczeniach Francji w dziedzinie azylu i francuskiej polityce publicznej w tym zakresie, zwłaszcza w warunkach kryzysów migracyjnego i uchodźczego w Europie, począwszy od 2014 r.

Zarys podstaw francuskiej polityki w dziedzinie azylu

W ujęciu podmiotowym pojęcia „azylant”, „uchodźca”, „(i)migrant” i „cudzoziemiec” są często stosowane wymiennie, szczególnie w dyskursie medialnym i mowie potocznej, mimo iż nie są tożsame². We Francji w odniesieniu do osób wpisujących

¹ Materiały źródłowe (m.in. dokumenty rządowe i inne oficjalne opracowania, raporty i analizy organizacji międzynarodowych) poświęcone migracjom międzynarodowym są liczne, a literatura przedmiotu – coraz bogatsza. Por. International Organization for Migration (IOM), *World Migration Reports 2000–2015*, <https://www.iom.int/world-migration-report-2015>; United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration*, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/index.shtml> [dostęp: 20.04.2016]; S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011; C. Boswell, A. Geddes, *Migration and Mobility in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York 2011; C. Wihtol de Wenden, *Atlas des migrations: Un équilibre mondial à inventer*, Autrement, Paris 2016; tenże, *La question migratoire au XXIe siècle: Migrants, réfugiés et relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris 2013; tenże, *Les nouvelles migrations: Lieux, hommes, politiques*, Ellipses, Paris 2013; E. Decaux, B. Badie, R. Brauman, G. Devin, C. Wihtol de Wenden, *Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale*, La Découverte, Paris 2008; D.J. Besharov, M.H. Lopez (red.), *Adjusting to a World in Motion Trends in Global Migration and Migration Policy*, Oxford University Press, Oxford 2016; G. Simon (red.), *Dictionnaire des migrations internationales. Approche géohistorique*, Armand Colin, Paris 2015. Strony internetowe stowarzyszeń i sieci badawczych specjalizujących się w tematyce migracji: Migration Policy Centre, <http://www.migrationpolicycentre.eu/>; IMISCOE – International Migration, Integration and Social Cohesion, <https://www.imiscoe.org/> [dostęp: 20.04.2016].

² Z uwagi na odmienny zakres merytoryczny niniejszego opracowania i jego ograniczone ramy problematyka ta nie jest tu szerzej omawiana. Materiały źródłowe i literatura przedmiotu w tym temacie są coraz liczniejsze, por. M. Pachocka, J. Misiuna, *Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, [w:] J. Osiński (red.), *Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 293–312; M. Pa-

się w potoczne rozumienie azylanta lub uchodźcy używa się zazwyczaj następujących określeń: *le réfugié* – uchodźca, *le demandeur d'asile* – osoba ubiegająca się o azyl³, *le bénéficiaire de la protection internationale/temporaire/subsidaire/humanitaire* – beneficjent ochrony międzynarodowej/tymczasowej/uzupełniającej/humanitarnej.

Fundamentalne zasady *le droit d'asile* we Francji, czyli prawa azylu, mają umocowanie we francuskiej konstytucji, dorobku prawnym Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym (np. w konwencjach)⁴. Po pierwsze, prawo azylu jest podstawowym prawem konstytucyjnym w omawianym państwie. W preambule Konstytucji V Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., w jej części odwołującej się do wstępu do Konstytucji IV Republiki z dnia 27 października 1946 r., znajduje się zapis, który stanowi: „Każdy człowiek prześladowany z powodu swej działalności na rzecz wolności ma prawo azylu na terytoriach Republiki”⁵. Znalazło to potwierdzenie w decyzji Rady Konstytucyjnej nr 93-325 z dnia 13 sierpnia 1993 r., zgodnie z którą poszanowanie prawa do azylu jako zasady o wartości konstytucyjnej skutkuje w ujęciu ogólnym tym, że cudzoziemiec powołujący się na nie jest uprawniony do czasowego pobytu na terytorium państwa dopóki jego status jako wnioskodawcy nie zostanie uregulowany⁶.

Po drugie, prawo azylu wynika z międzynarodowych zobowiązań Francji oraz prawa Unii Europejskiej, a w szczególności z następujących dokumentów:

chocka, *The European Union and International Migration in the Early 21st Century: Facing the Migrant and Refugee Crisis in Europe*, [w:] E. Latoszek, M. Proczek, A. Kłos, M. Pachocka, E. Osuch-Rak (red.), *Facing the Challenges in the European Union. Re-thinking EU Education and Research for Smart and Inclusive Growth (EuInteg)*, Polish European Community Studies Association – Elipsa, Warsaw 2015, s. 531–557; B. Anderson, S. Blinder, *Briefing. Who Counts as a Migrant? Definitions and their Consequences*, *The Migration Observatory*, University of Oxford, 1.08.2014, <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/who-counts-migrant-definitions-and-their-consequences>; Open Society Initiative for Europe, *Understanding Migration and Asylum in the European Union*, October 2015, <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-migration-and-asylum-european-union>; UNHCR, *'Refugees' and 'Migrants' – Frequently Asked Questions*, 15.03.2016, <http://www.unhcr.org/56e95c676.html> [dostęp: 20.04.2016].

³ Trudności w precyzji terminologicznej i definicyjnej w odniesieniu do pojęć „azylant” i „uchodźca” można zobrazować na przykładzie zestawienia kluczowych terminów w dziedzinie migracji i azylu w *Glosariuszu azylu i migracji* opublikowanym przez Europejską Sieć Migracyjną w 2014 r. W glosariuszu termin *asylum seeker* w języku angielskim zestawiono z pojęciem *demandeur d'asile* w języku francuskim, a w tłumaczeniu na język polski otrzymał brzmienie: „osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy (azyl)”. Por. European Migration Network, *Asylum and Migration Glossary 3.0*, October 2014, s. 33, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf [dostęp: 20.04.2016].

⁴ Ministère de l'intérieur de la République Française, *Les grands principes du droit d'asile*, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Le-droit-d-asile/Les-grands-principes-du-droit-d-asile> [dostęp: 20.04.2016].

⁵ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> [dostęp: 20.04.2016].

⁶ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

- 1) Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. i Protokołu dotyczącego statusu uchodźców, sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.,
- 2) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (tzw. rozporządzenie „Dublin III”),
- 3) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (tzw. dyrektywa kwalifikacyjna),
- 4) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona),
- 5) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona).

We francuskim krajowym porządku prawnym obowiązek ochrony osób zagrożonych w ich kraju pochodzenia opiera się na czterech podstawowych zasadach⁷:

- 1) zasadzie rozszerzonej ochrony,
- 2) zasadzie bezstronnej oceny wniosku o azyl,
- 3) prawie do pozostania na terytorium państwa,
- 4) prawie do godnych warunków przyjęcia osoby ubiegającej się o azyl podczas trwania procedury oceny wniosku (procedury azylowej).

Zapisy prawa krajowego w odniesieniu do prawa azylu są głównie zawarte w Księdze VII⁸ Kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców i prawa azylu z dnia 24 listopada 2004 r.⁹ (dalej określanego jako: kodeks wjazdu lub CESEDA), który wszedł w życie z dniem 1 marca 2005 r. Istotne zmiany wprowadzono do jego treści ustawą z dnia 29 lipca 2015 r. dotyczącą reformy prawa azylu¹⁰.

Osoba ubiegająca się o azyl we Francji może otrzymać jedną z dwóch form ochrony międzynarodowej, tj. status uchodźcy (*le statut de réfugié*) lub ochronę uzupełniającą (*la protection subsidiaire*).

Zgodnie z art. L711-1 kodeksu wjazdu status uchodźcy może dotyczyć osoby wpisującej się w jeden z trzech przypadków:

⁷ Ministère de l'intérieur de la République Française, *Les grands principes...*, dz. cyt.

⁸ Księga VII na temat prawa azylu obejmuje siedem tytułów: Tytuł I. Warunki przyznawania azylu, Tytuł II. Francuski Urząd Ochrony Uchodźców i Apatrydów, Tytuł III. Narodowy Sąd ds. Prawa Azylu, Tytuł IV. Dostęp do procedury i warunki przyjmowania osób wnioskujących o azyl, Tytuł V. Zakres przyznanej ochrony, Tytuł VI. Postanowienia dotyczące Francji zamorskiej.

⁹ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

¹⁰ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

- 1) zgodnie z preambułą konstytucji jest to osoba prześladowana z powodu swej działalności na rzecz wolności, która ma prawo do azylu na terytoriach Republiki,
- 2) jest to każda osoba, nad którą swój mandat sprawuje Urząd Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR)¹¹ w myśl art. 6 i art. 7 swojego statutu w brzmieniu przyjętym w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 428 (V) z dnia 14 grudnia 1950 r.,
- 3) jest to osoba odpowiadająca definicjom ujętym w art. 1 konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. w sprawie statusu uchodźców.

Warunki przyznania ochrony uzupełniającej są natomiast uregulowane w art. L712-1 CESEDA. Stanowi on, że osoba, która nie spełnia wcześniej wymienionych kryteriów do uzyskania statusu uchodźcy, może skorzystać z ochrony uzupełniającej, jeśli istnieją przesłanki, by sądzić, iż w kraju pochodzenia byłaby ona narażona na poważną krzywdę przyjmującą postać:

- 1) kary śmierci lub egzekucji,
- 2) tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania,
- 3) poważnego i indywidualnego zagrożenia życia lub fizycznej integralności jako osoba cywilna, wynikającego z masowej przemocy w sytuacjach międzynarodowych lub wewnętrznych konfliktów zbrojnych.

Zapisy dotyczące ochrony uzupełniającej są wynikiem transpozycji postanowień zawartych w tzw. unijnej dyrektywie kwalifikacyjnej¹². Omówione dwie formy ochrony są nadawane niezależnie od tego, kto odpowiada za prześladowania lub złe traktowanie w sytuacji, w której władze państwowe nie są w stanie zapewnić ochrony danej osobie. Tym samym prześladowcą może być podmiot niepaństwowy¹³.

We francuskim porządku prawnym w dziedzinie azylu występuje kategoria *le pays d'origine sûr*, czyli bezpiecznego kraju pochodzenia. W prawie międzynarodowym (konwencja genewska 1951 r.) i w prawie UE (dyrektywa w sprawie procedur azylowych¹⁴) określenie to oznacza państwo, które uznaje się za bezpieczne, jeśli opiera się ono na ustroju demokratycznym oraz co do zasady i konsekwentnie nie ma w nim prześladowań; nie stosuje się tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub kar; nie występuje zagrożenie przez użycie przemocy; nie ma konfliktu zbrojnego¹⁵. Już 12 spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej wprowadziło dotychczas wykazy bezpiecznych krajów pochodzenia, w tym Francja, przy czym UE dąży

¹¹ United Nations High Commissioner for Refugees – UN Refugee Agency (UNHCR), <http://www.unhcr.org/> [dostęp: 20.04.2016].

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, OJ L 337 z 20.12.2011.

¹³ Ministère de l'intérieur de la République Française, *Les grands principes...*, dz. cyt.

¹⁴ Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, OJ L 326 z 13.12.2005.

¹⁵ Komisja Europejska, *Unijny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_pl.pdf [dostęp: 20.04.2016].

do wypracowania jednej unijnej listy w tym zakresie¹⁶. We francuskim kodeksie wjazdu pojęcie *pays d'origine sûr* użyte w art. L741-4 ust. 2 odnosi się do takiego państwa, które zapewnia poszanowanie zasad wolności, demokracji i rządów prawa, a zarazem praw człowieka i podstawowych wolności. Decyzją Francuskiego Urzędu Ochrony Uchodźców i Apatrydów (o którym będzie mowa dalej) zaktualizowany w dniu 9 października 2015 r. wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia we Francji obejmuje 16 państw, tj. Albanie, Armenię, Benin, Bośnię i Hercegowinę, Republikę Zielonego Przylądka, Gruzję, Ghanę, Indie, Kosowo, Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii, Mauritius, Mołdawię, Mongolię, Czarnogórę, Senegal i Serbię¹⁷.

Kodeks wskazuje na dwie kluczowe instytucje w dziedzinie prawa azylu we Francji¹⁸: Francuski Urząd Ochrony Uchodźców i Apatrydów (OFPRA)¹⁹ i Narodowy Sąd ds. Prawa Azylu (CNDA)²⁰, jeszcze do niedawna działający pod nazwą Komisji Odwoławczej dla Uchodźców²¹. Oba podmioty zostały powołane do życia na mocy ustawy z dnia 25 lipca 1952 r.²² oraz administracyjnie podporządkowane ministerstwu spraw zagranicznych Republiki Francuskiej. Z dniem 1 stycznia 2009 r. Narodowy Sąd ds. Prawa Azylu został administracyjnie powiązany z Radą Stanu, zgodnie z ustawą z dnia 20 listopada 2007 r. w sprawie kontroli imigracji, integracji i azylu²³, która potwierdziła jego kompetencje w zakresie jurysdykcji²⁴. Natomiast Francuski Urząd Ochrony Uchodźców i Apatrydów od 2010 r. jest pod nadzorem finansowym i administracyjnym ministerstwa spraw wewnętrznych. Zachował w pełni niezależność merytoryczną i nie przyjmuje żadnych instrukcji. Pozostaje pod kontrolą wyspecjalizowanego sądu administracyjnego, jakim jest CNDA²⁵.

Francuski Urząd Ochrony Uchodźców i Apatrydów realizuje trzy główne zadania w zakresie²⁶:

- 1) przyznawania ochrony międzynarodowej na podstawie konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r., protokołu z Nowego Jorku z dnia 28 września 1954 r. i zapisów w kodeksie wjazdu,
- 2) gwarantowania ochrony prawnej i administracyjnej w odniesieniu do uchodźców „statutowych”²⁷, apatrydów „statutowych” i beneficjentów ochrony uzupełniającej,

¹⁶ Są to następujące państwa członkowskie UE: Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Francja, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Słowacja i Wielka Brytania.

¹⁷ OFPRA, *Liste des pays d'origine sûrs actualisée au 9 octobre 2015*, https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/150909_ldu_liste_pos.pdf [dostęp: 20.04.2016].

¹⁸ CESEDA, Tytuł II i Tytuł III.

¹⁹ Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), <https://www.ofpra.gouv.fr> [dostęp: 20.04.2016].

²⁰ Cours national de droit d'asile (CNDA), www.cnda.fr [dostęp: 20.04.2016].

²¹ Commission des recours des réfugiés (CRR).

²² Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

²³ Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

²⁴ Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), *Présentation générale*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/1-ofpra/presentation-generale> [dostęp: 20.04.2016].

²⁵ Ministère de l'intérieur de la République Française, *Les grands principes...*, dz. cyt.

²⁶ OFPRA, *Présentation générale*, dz. cyt.

²⁷ „Uchodźcy statutowi” to osoby objęte ustaleniami dokumentów międzynarodowych

- 3) doradzania w ramach procedury azylowej na granicy (przedstawia swoją opinię ministerstwu spraw wewnętrznych na temat zasadności lub jej braku dla wydania zgody na wjazd danej osoby na terytorium francuskie z tytułu ubiegania się o azyl).

Dana osoba może ubiegać się o ochronę międzynarodową we Francji na granicy państwowej lub po wjeździe do kraju, niezależnie od jego legalności. Wniosek może zostać sformułowany w dowolnym momencie, również w trakcie postępowania deportacyjnego i zatrzymania. OFPRA rozpatruje wniosek o azyl pod warunkiem, że Francja jest państwem właściwym w tym zakresie w myśl postanowień tzw. rozporządzenia „Dublin III” z dnia 26 czerwca 2013 r.²⁸. Jeśli Francja odpowiada za ocenę wniosku o azyl, wówczas osoba ubiegająca się ma prawo do pobytu na terytorium państwa podczas trwania procedury azylowej, a w przypadku odwołania się danej osoby od negatywnej decyzji OFPRA, do chwili podjęcia ostatecznej decyzji przez CNDA²⁹.

Zgodnie z art. L711-3 kodeksu wjazdu, ustanowionym na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2015 r., status uchodźcy nie jest przyznawany osobie, która wpisuje się w choćby jedną z klauzul wyłączających zawartych w sekcjach D, E lub F art. 1 konwencji genewskiej. Co więcej, zapisy w sekcji F we wspomnianej konwencji stosuje się także do osób, które są podżegaczami lub współnikami zbrodni lub czynów określonych w tej sekcji lub które są osobiście w nie zaangażowane. Przywołać należy również art. L711-6 wprowadzony ustawą z dnia 29 lipca 2015 r., w którym stwierdza się, że nadania statusu uchodźcy we Francji można odmówić lub można go odebrać cudzoziemcowi, jeśli:

- 1) istnieją poważne przesłanki, aby uznać, że obecność we Francji danej osoby stanowi istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa,
- 2) dana osoba została skazana we Francji w ostatniej instancji albo za zbrodnię, albo przestępstwo stanowiące akt terroryzmu lub otrzymała karę pozbawienia wolności na okres 10 lat, a jej obecność stanowi poważne zagrożenie dla społeczeństwa.

Zgodnie z art. L712-2 zmienionym ustawą z dnia 29 lipca 2015 r. ochrona uzupełniająca we Francji nie jest przyznawana osobie, wobec której istnieją poważne powody, aby uważać, że:

- 1) popełniła ona zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną, zbrodnię przeciwko ludzkości,

sprzed konwencji z 1951 r. Por. UNHCR, *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz protokołem dodatkowym do niej z 1967 r.* Podręcznik, Genewa 1992, s. 9, http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_pl/legal_documents/Podrecznik-UNHCR-Zasady-i-tryb-ustalania-statusu-uchodzczy.pdf [dostęp: 20.04.2016].

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, OJ L 180 z 29.06.2013.

²⁹ Ministère de l'intérieur de la République Française, *Les grands principes...*, dz. cyt.

- 2) popełniła poważne przestępstwo,
- 3) jest winna czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych,
- 4) jej działania na terytorium państwa stanowią poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa państwa.

Ponadto punkty 1–3 stosuje się do osób, które są podżegaczami, sprawcami lub pomocnikami wymienionych przestępstw lub czynów albo są w nie osobiście zaangażowane. Ochrony uzupełniającej można odmówić osobie, wobec której istnieją poważne przesłanki, aby uznać, że z jednej strony popełniła ona przed swoim wjazdem do Francji jedno lub więcej przestępstw wykraczających poza zakres wyznaczony przez punkty 1–4, a które byłyby zagrożone karą pozbawienia wolności, gdyby zostały popełnione we Francji, a z drugiej strony, która opuściła kraj pochodzenia w celu uniknięcia sankcji wynikających z tych przestępstw.

Francuski Urząd Ochrony Uchodźców i Apatrydów może podjąć decyzję o zakończeniu ochrony uzupełniającej, jeśli:

- 1) jej beneficjent powinien być zostać wykluczony z ochrony z uwagi na zaistnienie jednego z powodów przewidzianych w art. L712-2 kodeksu wjazdu,
- 2) decyzja o przyznaniu ochrony została podjęta w wyniku oszustwa,
- 3) jej beneficjent zostaje wykluczony z ochrony z uwagi na popełnienie jednego z czynów wymienionych w art. L712-2 już po przyznaniu ochrony.

Wśród głównych aktorów wpisujących się we francuski krajobraz polityki azylowej wyróżniają się podmioty administracji publicznej – już wspomniane OFPRA i CNDA oraz Francuski Urząd ds. Imigracji i Integracji³⁰, krajowe przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych i jednostek z nimi powiązanych, takich jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji³¹ i Urząd Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców, a także stowarzyszenia (spośród których na uwagę zasługują zwłaszcza trzy: France Terre d'asile, Forum Réfugiés Cosi i Coallia) oraz spółka gospodarki mieszanej ADOMA oferująca wsparcie w zakresie mieszkalnictwa³².

Ogólna charakterystyka sytuacji Francji w zakresie azylu

Francja jest przykładem państwa o długiej tradycji docelowej imigracji zarówno z Europy, jak i innych części świata, które odnotowało kilka znaczących fal napływu ludności na swoje terytorium, zwłaszcza od końca XIX w.³³ Wśród

³⁰ Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), <http://www.ofii.fr/> [dostęp: 20.04.2016].

³¹ International Organization for Migration (IOM), <https://www.iom.int> [dostęp: 20.04.2016].

³² Ministère de l'intérieur de la République Française, *Les acteurs de la politique d'asile*, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Le-droit-d-asile/Les-acteurs-de-la-politique-d-asile> [dostęp: 20.04.2016].

³³ Historia imigracji do Francji jest szeroko i szczegółowo opracowana w piśmiennictwie francuskim: L. Gervereau, P. Milza, E. Temime, *Toute la France: histoire de l'immigration en France au 20e siècle*, BDIC/Somogy, Paris 1998; Y. Lequin (red.), *Histoire des étrangers et des immigrés en France*, Larousse, Paris 2006; G. Noiriel, *Atlas de l'immigration en France: exclusion, intégration...*, Autrement, Paris 2002; tenże, *Le creuset français: his-*

migrantów międzynarodowych znajdowały się nie tylko osoby przemieszczające się w celu podjęcia pracy, ogólnej poprawy warunków życia, edukacji czy w ramach łączenia rodzin, lecz także osoby opuszczające swoje dotychczasowe miejsce zamieszkania z powodu prześladowań politycznych i religijnych, konfliktów zbrojnych, a także klęsk żywiołowych i zmieniających się warunków środowiskowych.

Do 1945 r. trudno mówić o realizowaniu kompleksowej polityki imigracyjnej we Francji, a działania w omawianym zakresie miały głównie charakter doraźny³⁴. Dopiero ogłoszenie ordonansu nr 45-2658 z dnia 2 listopada 1945 r. dotyczącego warunków wjazdu i pobytu cudzoziemców we Francji³⁵ jest symbolicznym początkiem ustanowienia państwowej polityki imigracyjnej. Polityka Francji w dziedzinie migracji jest szeroko zakrojona, obejmując również sprawy azylu, a także integracji imigrantów i cudzoziemców. Dorobek prawny w tej dziedzinie wraz z wyborem dodatkowych dokumentów i opracowań oficjalnych jest bardzo duży, a zmiany często wprowadzane, niejednokrotnie w odpowiedzi na ważne wydarzenia na szczeblu krajowym (np. zamachy w Paryżu w styczniu i listopadzie 2015 r.), jak i międzynarodowym (np. kryzysy migracyjny i uchodźczy w basenie Morza Śródziemnego i Europie nasilające się od 2014 r.). Ogólnie rzecz ujmując, polityka imigracyjna Francji charakteryzuje się znacznym stopniem odgórnego sformalizowania, a jednocześnie dużym zaangażowaniem oddolnym ze strony organizacji pozarządowych.

Utworzony w 1952 r. Francuski Urząd ds. Ochrony Uchodźców i Apatrydów miał w pierwszej kolejności zapewniać ochronę uchodźcom z Europy Wschodniej (m.in. z ZSRR, Polski i Węgier), a także osobom wywodzącym się z dawnej emigracji politycznej – dotyczyło to w szczególności tzw. białej emigracji

toire de l'immigration, XIXe–XXe siècle, Ed. du Seuil, Paris 2006; tenże, *Immigration, antisémitisme et racisme en France: XIXe–XXe siècle: Discours publics, humiliations privées*, Fayard, Paris 2007; R. Schor, *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIX siècle à nos jours*, A. Colin, Paris 1996; Ch. Verneuil, *La France et les étrangers: du milieu du XIXe siècle à nos jours*, Ellipses, Paris 2010; P. Weil, *La France et ses étrangers: l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Gallimard, Paris 2005; A. Rabaud, *Une histoire de l'immigration en France*, [w:] J.-Y. Blum Le Coat, M. Eberhard (red.), *Les immigrés en France*, La Documentation française, Paris 2014, s. 15–36; G. Simon (red.), dz. cyt. Tematyce tej poświęcono również paryskie Muzeum Narodowe Historii Imigracji, por. 75. Musée national de l'histoire de l'immigration, <http://www.histoire-immigration.fr> [dostęp: 20.04.2016].

³⁴ Szerzej na temat kalendarium francuskiej polityki imigracyjnej, por. Vie Publique, *Chronologie: histoire de l'immigration en dates*, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/> [dostęp: 20.04.2016]; J.-Y. Blum Le Coat, M. Eberhard, *Législations et politiques migratoires en France*, [w:] J.-Y. Blum Le Coat, M. Eberhard (red.), *Les immigrés en France*, dz. cyt., s. 37–58; M. Pachocka, *Polityka imigracyjna i integracyjna Francji w okresie prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego – zarys problemu*, [w:] J. Balicki, M. Chamarczuk (red.), *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 57–74.

³⁵ Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

rosyjskiej³⁶, Ormian i hiszpańskich republikanów. Po zamachu stanu w 1973 r. chilijscy uchodźcy byli pierwszą tak liczną grupą nieeuropejskich uchodźców, którzy poprosili o azyl we Francji. W latach 1984–1989 odnotowano trzykrotny wzrost wniosków o ochronę międzynarodową, który był następstwem licznych konfliktów zbrojnych lokalnie występujących w Afryce (m.in. w Angoli i Zairze), na Sri Lance i Haiti, które dotyczyły ludność cywilną. W owym czasie największą liczbę wniosków złożono w 1989 r. (61,4 tys.), w tym 17 tys. przez tureckich Kurdów. W następnych latach liczba ta gwałtownie spadła do poziomu 17,4 tys. wniosków w 1996 r. W latach 1997–2003 liczba osób starających się o azyl we Francji, w szczególności pochodzenia czeczeńskiego, kurdyjskiego i afrykańskiego, znacznie wzrosła, aby ponownie obniżyć się z 52,2 tys. w 2003 r. do 23,8 tys. w 2007 r.³⁷

Według wstępnych danych (tabela 1) w 2015 r. do Francuskiego Urzędu ds. Ochrony Uchodźców i Apatrydów wpłynęło łącznie 79,1 tys. wniosków o udzielenie azylu złożonych po raz pierwszy lub ponownie. W tym samym roku urząd wydał 61,9 tys. decyzji (z wyłączeniem małoletnich dzieci towarzyszących wnioskodawcom), co oznaczało wzrost o 18,9% w porównaniu do 2014 r. Różne formy ochrony międzynarodowej przyznano łącznie 14,1 tys. osób, czyli w przypadku 22,7% wydanych decyzji. Dla poprzedniego roku odpowiedni wskaźnik wyniósł 16,8%. W 2015 r. Narodowy Sąd ds. Prawa Azylu otrzymał 38,6 tys. odwołań od decyzji OFPRA, sam zaś orzekł w 35,2 tys. spraw, w tym uchylił ponad 5,4 tys. decyzji OFPRA. Ogółem liczba wniosków pozytywnie rozpatrzonych przez OFPRA i CNDA w 2015 r. wyniosła prawie 19,5 tys., skutkując przyznaniem ochrony międzynarodowej. Był to wzrost o 33,3% względem roku 2014.

Jeśli przyjąć kilkuletni horyzont czasu (wykres 1) dla lat 2009–2015, można zauważyć, że ogólna liczba składanych do OFPRA wniosków o ochronę międzynarodową we Francji wykazuje tendencję rosnącą, z nieznacznym spadkiem w 2014 r. Między 2009 a 2015 r. odnotowano ponad 1,6-krotny wzrost liczby wniosków z 47,7 tys. do 79,1 tys. W omawianym okresie przeważały wnioski składane po raz pierwszy, podczas gdy liczba składanych ponownie utrzymywała się na względnie stałym poziomie ok. 5 tys. rocznie. W latach 2009–2012 na podstawie decyzji OFPRA i CNDA corocznie udzielano azylu ponad 10 tys. osobom. W 2013 r. liczba pozytywnych decyzji wyniosła ponad 11,4 tys., w kolejnym roku prawie 14,6 tys., a w 2015 r. przekroczyła 19 tys. Mimo tego wzrostu w trzech ostatnich latach należy stwierdzić, że ochrona międzynarodowa jest we Francji wciąż przyznawana niewielkiemu odsetkowi aplikujących o nią.

³⁶ Chodzi tu o masową emigrację z Rosji do Francji o charakterze politycznym po rewolucji październikowej 1917 r.

³⁷ L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), *Immigrés et descendants d'immigrés en France – édition 2012*, Insee Références, Octobre 2012, s. 96, <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/sommaire.asp?codesage=IMMFRA12> [dostęp: 20.04.2016].

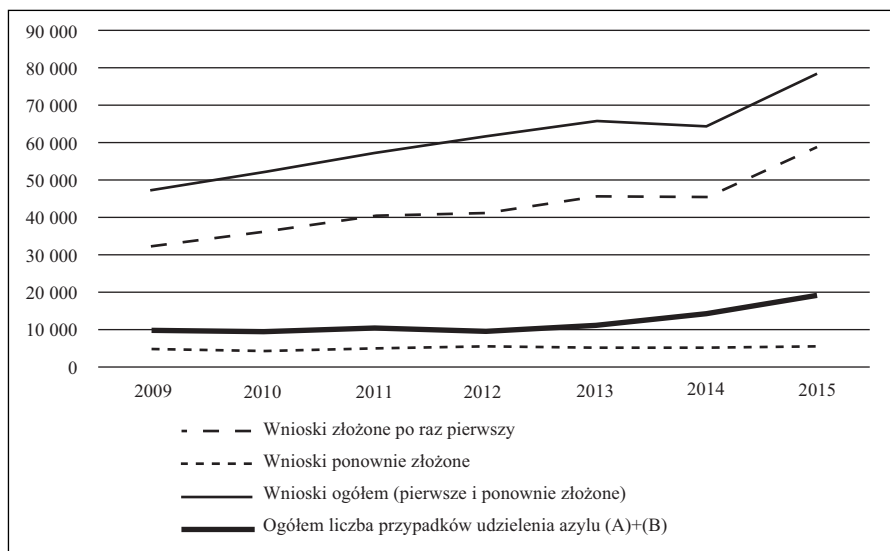
Tabela 1. Liczba wniosków o udzielenie azylu we Francji w latach 2009–2015 rozpatrywanych przez OFPRA i CNDA (z wyjątkiem małoletnich dzieci towarzyszących wnioskodawcom)

Przedmiot wniosku	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Zmiana 2015/2014
Wnioski złożone po raz pierwszy	33 235	36 931	40 464	41 254	45 925	45 454	59 013	29,8%
Wnioski dotyczące małoletnich dzieci towarzyszących wnioskodawcom	8883	11 143	11 683	14 001	14 536	13 859	14 486	4,5%
Ogółem liczba wniosków złożonych po raz pierwszy	42 118	48 074	52 147	55 255	60 461	59 313	73 499	23,9%
Wnioski ponownie złożone	5568	4688	5190	6213	5790	5498	5627	2,3%
Wnioski ogółem (pierwsze i ponownie złożone)	47 686	52 762	57 337	61 468	66 251	64 811	79 126	22,1%
Decyzje OFPRA ws. rozpatrzonych wniosków	35 490	37 789	42 377	46 267	46 987	52 053	61 903	18,9%
<i>W tym przyznanie azylu (A)</i>	5048	5096	4630	4348	5978	8763	14 060	60,4%
<i>W tym przyznanie ochrony uzupełniającej w ramach azylu</i>	1141	1015	1275	1185	1106	1940	2794	44,0%
Odwołania od decyzji OFPRA do CNDA	25 134	27 445	31 983	36 362	34 752	37 356	38 646	3,5%
Decyzje CNDA ws. rozpatrzonych wniosków	20 343	23 868	34 595	37 350	38 540	39 162	35 162	-8,2%
<i>W tym uchylenie decyzji OFPRA (B)</i>	5353	5281	6125	5680	5450	5826	5387	-7,5%
<i>W tym decyzji dotyczących ochrony uzupełniającej</i>	1318	1035	1195	1390	1179	1581	1553	-1,8%
Ogółem liczba przypadków udzielenia azylu (A)+(B)	10 401	10 377	10 755	10 028	11 428	14 589	19 447	33,3%
<i>W tym przyznania ochrony uzupełniającej</i>	2459	2050	2470	2575	2285	3521	4347	23,5%

Dane OFPRA–CNDA dla Francji metropolitarnej i departamentów – regionów zamorskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministère de l'intérieur de la République Française, Direction générale des étrangers en France, *Les demandes d'asile*, 15.01.2016, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Statistiques/Tableaux-statistiques/Les-demandes-d-asile> [dostęp: 20.04.2016].

Powyższe rozważania warto uzupełnić o informacje na temat głównych krajów pochodzenia osób wnioskujących o azyl po raz pierwszy (tabela 2). W 2014 r. pierwsze miejsce zajmowała Demokratyczna Republika Konga, a kolejne ChRL, Bangladesz i Federacja Rosyjska. Rok później, według wstępnych danych, sytuacja uległa znacznej zmianie. Sudan z pozycji 8. przesunął się na pozycję 1., a liczba wnioskodawców z tego państwa zwiększyła się ponad dwukrotnie – z 1,8 tys. do 4,8 tys. Znacznie wzrosła liczba Syryjczyków aplikujących o ochronę międzynarodową, co znalazło wyraz w przejściu Syrii z pozycji 5. w 2014 r. na 2. w kolejnym roku.



Wykres 1. Liczba składanych wniosków o azyl i liczba decyzji o jego przyznaniu we Francji w latach 2009–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie: tamże.

Tabela 2. Pierwszych dziesięć krajów pochodzenia osób wnioskujących o azyl we Francji w latach 2014–2015

Lp.	2014		2015 (dane wstępne)	
	Kraj pochodzenia	Liczba ogółem	Kraj pochodzenia	Liczba ogółem
1.	Demokratyczna Republika Konga	3782	Sudan	4830
2.	ChRL	2497	Syria	3553
3.	Bangladesz	2452	Kosowo	3125
4.	Federacja Rosyjska	2138	Haiti	3040
5.	Syria	2072	Demokratyczna Republika Konga	2766
6.	Pakistan	2047	Bangladesz	2757
7.	Albania	1944	ChRL	2752
8.	Sudan	1793	Albania	2242
9.	Haiti	1730	Irak	2111
10.	Gwinea	1612	Algieria	1790

Dane OFPRA

Dane dotyczą wniosków składanych po raz pierwszy z wyłączeniem małoletnich dzieci towarzyszących wnioskodawcom i bez wniosków ponownie składanych.

Źródło: tamże.

Sytuacja we Francji w warunkach kryzysów migracyjnego i uchodźczego 2014+ w Europie

Migracje do Europy nie są zjawiskiem nowym, jednak w ostatnich latach ich skala i tempo znacznie wzrosły. Choć oznaki potencjalnej sytuacji kryzysowej w dziedzinie migracji i azylu były zauważalne już w 2011 r. w związku z wybuchem tzw. arabskiej wiosny, to dane Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji i Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE³⁸ wskazują, że liczba osób napływających do państw europejskich zaczęła gwałtownie wzrastać od 2014 r.

Unia Europejska jako ugrupowanie regionalne odznacza się rosnącą liczbą ludności migrującej z Bliskiego Wschodu i Afryki, a jednocześnie coraz większą liczbą przyjezdnych formalnie wnioskujących w państwach UE o ochronę międzynarodową lub nieformalnie określających siebie mianem uchodźców i azylantów. W tym kontekście w przekazach medialnych, debatach politycznych, opracowaniach naukowych i raportach organizacji międzynarodowych mówi się o kolejnym kryzysie w Europie/Unii Europejskiej.

Sytuacja kryzysowa na kontynencie jest wielopoziomowa i wielowymiarowa. Z perspektywy pierwszego kwartału 2016 r. należy odróżniać co najmniej dwa współwystępujące kryzysy w UE – (i)migracyjny i uchodźczy. Ten pierwszy ma charakter demograficzny i przejawia się wzmożonym napływem migrantów w bardzo krótkim czasie, przekraczających legalnie lub nie zewnętrzne granice UE. Konsekwencje tych masowych ruchów migracyjnych mają i będą miały w najbliższej przyszłości doniosłe znaczenie zarówno dla docelowych państw imigracji, jak i państw tranzytu. Drugi wymiar kryzysu odnosi się do kwestii deklarowanego i faktycznego statusu prawnego nowo przybyłych i przyczyn ich napływu, jako że w przeważającej większości są to osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, tj. status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub jej inne formy³⁹. Możliwe jest również wskazanie dodatkowego aspektu obecnej sytuacji kryzysowej w Europie i basenie Morza Śródziemnego – humanitarnego. Dotyczy on przede wszystkim sytuacji w Syrii, w której toczy się wojna domowa, a także położenia jej dotychczasowych mieszkańców uciekających do państw sąsiednich i europejskich⁴⁰. O punktowych

³⁸ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), frontex.europa.eu [dostęp: 20.04.2016].

³⁹ Por. M. Pachocka, *The European Union and International Migration...*, dz. cyt.; też, *Looking beyond the current migration and refugee crises in Europe: a common policy of the EU and the outlook for the future – in search of solutions*, Jean Monnet Seminar “Migrations”, Tunis, 22–23 February 2016.

⁴⁰ Amnesty International, *Syria: The worst humanitarian crisis of our time*, 7.04.2015, <https://www.amnesty.org.nz/syria-worst-humanitarian-crisis-our-time>; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Syrian Arab Republic*, <http://www.unocha.org/syria>; International Coalition for the Responsibility to Protect, *The Crisis in Syria*, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-syria>; European Commission, *Crise syrienne*, Fiche-info ECHO, Mars 2016, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf [dostęp: 20.04.2016].

(lokalnych) kryzysach humanitarnych na zdecydowanie mniejszą skalę można mówić natomiast w przypadku niektórych obozów dla uchodźców i licznych skupisk migrantów w Grecji (np. na wyspie Lesbos lub w miejscowości Idomeni niedaleko granicy z Macedonią)⁴¹ i we Francji (zwłaszcza na północy kraju w pobliżu Calais i Dunkierki przy kanale La Manche)⁴².

W swoim ostatnim rocznym sprawozdaniu⁴³ na temat sytuacji w obszarze azylu w UE Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)⁴⁴ podał, że w 2014 r. zarejestrowano ponad 660 tys. wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w tzw. UE+, czyli 28 państwach członkowskich Unii wraz z Norwegią i Szwajcarią. Była to największa złożona liczba wniosków od 2008 r., kiedy to UE podjęła działania na rzecz standaryzacji gromadzonych danych w zakresie migracji i azylu⁴⁵. Wśród osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w 2014 r. przeważali obywatele Syrii, państw Bałkanów Zachodnich i Erytrei⁴⁶. W 2014 r. Francja była 4. państwem w Europie pod względem liczby osób wnioskujących o azyl, ustępując miejsca Niemcom, Włochom i Szwecji. Wśród głównych państw europejskich była jedynym krajem, który odnotował wówczas spadek względem roku poprzedniego⁴⁷. Według najnowszych danych EASO, w trzecim kwartale 2015 r. liczba wniosków o azyl w UE+ wzrosła o 89% (460 tys. wniosków) w porównaniu do poprzedniego kwartału (242,8 tys. wniosków), osiągając tym samym najwyższą wartość w ujęciu kwartalnym, odkąd porównywalne dane na temat migracji i azylu są gromadzone przez Eurostat. Migranci z Syrii pozostali najliczniejszą narodowością wśród wnioskodawców, a kolejne miejsca zajęli Afgańczycy, obywatele państw Bałkanów Zachodnich (głównie z Kosowa i Albanii), Irakijczycy i Pakistańczycy. Niemcy i Węgry były nadal głównymi krajami

⁴¹ UNHCR, *UNHCR warns of imminent humanitarian crisis in Greece amid disarray in Europe over asylum*, 1.03.2016, <http://www.unhcr.org/56d564ed6.html> [dostęp: 20.04.2016].

⁴² *Migrants de Calais, une crise humanitaire au cœur de la France selon les associations*, RT France, 10.07.2015, <https://francais.rt.com/france/4180-migrants-calais-crise-humanitaire>; A. Taub, *The humanitarian crisis in Calais is a symptom of the EU's biggest failure*, Vox, 8.03.2016, <http://www.vox.com/2016/3/8/11180232/jungle-calais-refugee-camp> [dostęp: 20.04.2016].

⁴³ Raport został opracowany na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie, UNHCR, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, specjalistów ds. informacji i funkcjonariuszy terenowych.

⁴⁴ European Asylum Support Office (EASO), <https://easo.europa.eu> [dostęp: 20.04.2016].

⁴⁵ Por. rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Tekst mający znaczenie dla EOG), OJ L 199 z 31.07.2007.

⁴⁶ EASO, *Kluczowe ustalenia sprawozdania EASO na temat sytuacji w dziedzinie azylu w UE za rok 2014*, 2015, https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Annex_PL_key.pdf [dostęp: 20.04.2016].

⁴⁷ OFPRA, *Rapport d'activité 2014*, Avril 2015, s. 1, https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_2014.pdf [dostęp: 20.04.2016].

docelowymi, w których złożono połowę wszystkich wniosków zarejestrowanych w UE+ w trzecim kwartale 2015 r.⁴⁸

Obraz ten warto uzupełnić danymi Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (Frontex), które koncentrują się na monitorowaniu skali nielegalnej imigracji na granicach zewnętrznych UE i państw stowarzyszonych należących do strefy Schengen. Z raportu agencji pt. „Roczna analiza ryzyka na rok 2016” wynika, że w 2015 r. wykryto ponad 1,82 mln przypadków nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE między przejściami granicznymi, czyli ponad sześciokrotnie więcej niż w 2014 r. Zidentyfikowano także 701,6 tys. osób przebywających nielegalnie na terytorium Unii w porównaniu do 425 tys. rok wcześniej. Mimo że wydano 286,7 tys. decyzji administracyjnych zobowiązujących cudzoziemców do powrotu do kraju pochodzenia efektywna liczba powrotów była znacznie niższa i wynosiła 175,2 tys. Jednocześnie 118,5 tys. osobom odmówiono wjazdu na terytorium UE. Podobnie jak w roku poprzednim, również w 2015 r. spośród ośmiu głównych korytarzy migracyjnych do Europy regularnie analizowanych przez Frontex tylko trzy miały kluczowy charakter. Najwięcej przypadków – ponad 885,4 tys. – odnotowano na szlaku wschodnio-śródmorskim (z Turcji do Grecji), a następnie dla drogi lądowej przez Bałkany Zachodnie – 764 tys. osób. Trzecim najczęściej wybieranym korytarzem był śródkośródmorski z liczbą migrantów wynoszącą prawie 154 tys. osób. Wśród nielegalnie migrujących narodowości przeważającą większość stanowili Syryjczycy, Afgańczycy i Irakijczycy⁴⁹. Przywołane dane Frontex na temat liczby osób migrujących przez Morze Śródziemne do państw europejskich są oczywiście niedoszacowane, ponieważ wielu przypadków wjazdu na terytorium UE nie wykryto. Ponadto duża liczba migrantów straciła życie lub zaginęła na morzu. Jak podaje UNHCR, w okresie od 1 stycznia do 20 kwietnia 2016 r. łącznie dotyczyło to co najmniej 1261 osób⁵⁰.

Z przedstawionych danych wynika, że mimo położenia w obszarze basenu Morza Śródziemnego i pozostawania jednym z głównych państw imigracji w Europie od XX w. szlak migracyjny do Francji i przez terytorium francuskie nie jest priorytetowy w warunkach kryzysów migracyjnego i uchodźczego 2014+, a Francja nie należy do państw w największym stopniu dotkniętych problemem nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE. Od kilku lat doświadczają one natomiast trudnej sytuacji na północy swojego terytorium z uwagi na nielegalne obozy imigrantów powstające w sąsiedztwie portów morskich Calais i Dunkierki w regionie Nord-Pas-de-Calais-Pikardia. Problem ten przybrał na sile wraz z szybko rosnącą liczbą nowo przybyłych migrantów do Europy od 2014 r., z których część za cel swojej drogi wybrała Wielką Brytanię, często z uwagi na znajomość języka angielskiego, deklarowane powiązania rodzinne czy przekonanie o łatwym

⁴⁸ EASO, *The EASO Quarterly Asylum Report, Quarter 3, 2015*, 2016, s. 4, <https://easo.europa.eu/asylum-trends-analysis/quarterly-report/> [dostęp: 20.04.2016].

⁴⁹ Frontex, *Annual Risk Analysis for 2016*, March 2016, s. 6, 14–16, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf [dostęp: 20.04.2016].

⁵⁰ UNHCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> [dostęp: 20.04.2016].

dostępie do rynku pracy. Aby tam dotrzeć, imigranci podejmują próby nielegalnego przepłynięcia się na promach płynących z francuskich portów w Calais i Dunkierce, na piechotę lub przejeżdżając przez Eurotunel, a nawet przepływając w pław Kanał La Manche. Sprzyja to rozwojowi usług przemytniczych w nieoficjalnych obozach imigranckich. Bardzo dużą rolę na rzecz pomocy migrantom koczującym na północy Francji odgrywają organizacje pozarządowe, których zakres wsparcia i zasoby są jednak niewystarczające w obliczu szybko rosnącej liczby nowo przybyłych do Europy.

Początki obozowiska w pobliżu wjazdu do tunelu pod Kanałem La Manche i strefy portowej Calais sięgają lat 2000. W latach 1999–2002 w Sangatte działał ośrodek ds. zakwaterowania i przyjmowania osób potrzebujących pomocy humanitarnej administrowany przez Czerwony Krzyż. Zajmował on powierzchnię 27 tys. m² i początkowo powstał z myślą o migrantach uciekających przed wojną w Kosowie. Ośrodek przeznaczony na przyjęcie 800 osób szybko liczył 1,8 tys. mieszkańców. W chwili jego likwidacji był schronieniem dla 1,6 tys. cudzoziemców, a w ciągu trzech lat gościło w nim łącznie 70 tys. osób. Po zamknięciu centrum w Sangatte liczba migrantów spadła do 400 osób na koniec 2005 r., aby ponownie wzrosnąć pod koniec pierwszej dekady XXI w.⁵¹ Mimo to rozbiórka ośrodka na mocy decyzji ministra spraw wewnętrznych Nicolasa Sarkozy'ego w związku z ustaleniami podjętymi ze stroną brytyjską przyczyniła się do powstania załazka nielegalnego obozu w sąsiedztwie Calais⁵². W 2009 r. w pobliżu portu przebywało do 700 migrantów. Powołując się na złe warunki sanitarne i problemy z bezpieczeństwem, władze francuskie postanowiły zlikwidować obóz. W demontażu zabudowy i ewakuacji mieszkańców obozu 23 września 2009 r. symbolicznie uczestniczył minister ds. imigracji Eric Besson. W wyniku tych działań liczba migrantów tymczasowo przebywających w sąsiedztwie Calais znacznie spadła i wynosiła między 300 a 500 osób rocznie⁵³.

Kilkukrotnie niszczone przez francuskie siły porządkowe obóz był odbudowany przez dotychczasowych i nowych migrantów. Obszar prowizorycznego i nielegalnego obozu dla migrantów w Calais miejscowi pracownicy organizacji pomagających jego mieszkańcom i media nazwały „dżunglą”, a władze publiczne obozem „la Lande”. Obóz nie miał wyraźnie wyznaczonych granic, gdyż w rzeczywistości był skupiskiem spontanicznie tworzonych namiotów, szałasów i innych zabudowań z ogólnodostępnych materiałów. Część osób osiedlała się w opuszczonych budynkach. Dwa mniejsze obozy imigranckie powstały w różnych okresach w Tétéghem i Grande-Synthe na przedmieściach Dunkierki.

Liczba imigrantów gwałtownie wzrosła w 2014 r. z 250 do 700 osób w mniej niż rok w następstwie niestabilnej sytuacji w Afryce i na Bliskim Wschodzie. 28 maja 2014 r. trzy obozy liczące 550 migrantów z Afganistanu, Syrii, Libii, Etiopii i Pa-

⁵¹ E. Bastié, *L'afflux de migrants à Calais: retour sur 15 ans d'impuissance publique*, „Le Figaro”, 4.09.2014, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/09/04/01016-20140904-ARTFIG00169-l-afflux-de-migrants-a-calais-retour-sur-15-ans-d-impuissance-publique.php> [dostęp: 20.04.2016].

⁵² V. Gas, *Sangatte: fermeture anticipée*, Radio France Internationale, 3.12.2002, http://www1.rfi.fr/actufr/articles/036/article_18473.asp [dostęp: 20.04.2016].

⁵³ E. Bastié, dz. cyt.

lestyny zostały zdemontowane na polecenie władz publicznych, które wskazały na epidemię świerzbii i kwestie zdrowotne jako oficjalną przyczynę rozbiórki. Następnie 2 lipca 2014 r. główny obóz w Calais został zlikwidowany przez francuskie siły porządkowe z uwagi na brak odpowiedniej infrastruktury sanitarnej. Na początku sierpnia 2014 r. doszło do gwałtownych starć między migrantami z Sudanu i Erytrei, w wyniku których ok. 50 osób zostało rannych. Konflikty te miały również związek z rywalizacją o wpływy na terenie obozu oraz relacje między różnymi grupami przemytników w Calais. W odpowiedzi na te wydarzenia, na wniosek Natachy Bouchart, mera Calais, minister spraw wewnętrznych Bernard Cazeneuve potwierdził plany utworzenia profesjonalnego ośrodka pobytu dziennego dla nielegalnych imigrantów, nazwanego „Jules Ferry”⁵⁴.

UNHCR był obecny w Calais jeszcze przed wybuchem właściwego kryzysu uchodźczego w Europie 2014+. Między czerwcem 2009 r. a lipcem 2012 r. przedstawiciele agencji ONZ dostarczali informacji, pomocy prawnej i usług doradczych osobom potencjalnie wnioskującym o azyl, a także zapewniali indywidualne wsparcie podczas procedury azylowej. W lipcu 2012 r. z uwagi na przejściowy spadek liczby migrantów w Calais UNHCR powierzył te zadania swojej partnerskiej organizacji pozarządowej France Terre d’Asile⁵⁵.

Na przestrzeni 2014 r. UNHCR alarmował, że warunki bytowe w prowizorycznych i nielegalnych obozowiskach migrantów pogarszają się i konieczna jest kompleksowa reakcja. We wrześniu szacowana przez UNHCR liczba migrantów w Calais wynosiła tysiąc osób, a dodatkowe 400 osób koczowało w innych miejscach wzdłuż północnego wybrzeża Francji. Wzmożona liczba migrantów przybywających z regionu śródziemnomorskiego do Europy przekładała się na coraz większą liczbę osób w obozowiskach w Calais. Sytuacja groziła wybuchem punktowego kryzysu humanitarnego oraz prowadziła do rosnących napięć między różnymi społecznościami migrantów, a także z lokalnymi mieszkańcami. Dużą część mieszkańców „dżungli” w Calais stanowiły kobiety i dzieci, szczególnie narażone na wyzysk, przemoc i handel ludźmi. Wśród mieszkańców koczowisk znajdowali się migranci z Syrii, Iraku, Etiopii, Sudanu, Pakistanu i Afganistanu. Nie wszyscy wśród nich kwalifikowali się do przyznania ochrony międzynarodowej. Ponadto niewielu z imigrantów decydowało się wnioskować o azyl we Francji, podając jako argument fakt posiadania rodziny w Wielkiej Brytanii, długie i złożone procedury w ramach oficjalnej polityki łączenia rodzin, brak adekwatnego zakwaterowania oraz bariery administracyjne i językowe związane z procedurą azylową⁵⁶.

Z uwagi na utrzymującą się trudną sytuację w obozowiskach w sierpniu 2015 r. UNHCR zwrócił się do władz francuskich o relokację migrantów z okolic Calais i zapewnienie im odpowiednich warunków przyjęcia w innych miejscach w regionie Nord-Pas-de-Calais-Pikardia i poza nim. Jednocześnie zaapelował do Wielkiej Brytanii i pozostałych państw członkowskich UE o współpracę z właściwymi or-

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ W. Spindler, *UNHCR appeals for urgent action to address deteriorating humanitarian situation in Calais*, UNHCR, 26.09.2014, <http://www.unhcr.org/542563199.html> [dostęp: 20.04.2016].

⁵⁶ Tamże.

ganami Francji w celu znalezienia rozwiązania dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. Sytuacja w Calais unaoczniała konieczność większej koordynacji między państwami UE i trwalszej implementacji wspólnego europejskiego systemu azylowego. UNHCR zwrócił uwagę, że państwa UE muszą stawić czoła lukom w unijnej polityce azylowej, a także solidarnie rozwinąć takie narzędzia, jak relokacja i inne środki prawne gwarantujące ludziom bezpieczeństwo. Prawdziwie europejska – zbiorowa i dalekosiężna – odpowiedź jest niezbędna, zarówno w UE, jak i w państwach trzecich⁵⁷.

Podczas wizyty w podprefekturze Calais w dniu 31 sierpnia 2015 r. premier Francji Manuel Valls w obecności wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa, komisarza europejskiego do spraw migracji, wewnętrznych i obywatelstwa Dimitrisa Avramopoulosa, francuskiego ministra spraw wewnętrznych Bernarda Cazeneuve'a i sekretarza stanu do spraw europejskich Harlema Désira stwierdził, że miasto portowe, jakim jest Calais, a zarazem francusko-brytyjski węzeł komunikacyjny, stał się jedną z głównych osi nielegalnej imigracji na kontynencie europejskim. Liczba migrantów oczekujących na możliwość przeprawy przez kanał La Manche wzrosła w ciągu niespełna roku z 400 do 3,5 tys. osób. Doprowadziło to do przekroczenia zdolności w przyjmowaniu imigrantów, tworzenia się prowizorycznych obozowisk, a także do wzrostu przemocy i coraz większego nieładu doświadczanych przez miejscową ludność⁵⁸. W tym samym dniu premier zapowiedział budowę nowego obozu o charakterze humanitarnym złożonego z ok. 120 namiotów mogących pomieścić do 1,5 tys. osób potrzebujących, który zostałby otwarty na początku 2016 r. Komisja Europejska zadeklarowała pomoc finansową na ten cel w wysokości 5 mln euro. Plany te nie były jednak rozwiązaniem kompleksowym, ponieważ nie gwarantowały schronienia wszystkim mieszkańcom „dżungli” szacowanym na 3,5 tys. osób⁵⁹.

W połowie października 2015 r. prefekt departamentu Pas-de-Calais, Fabienne Buccio, szacowała, że liczba migrantów w tzw. nowej dżungli między kanałem La Manche, autostradą A16 i portem w Calais podwoiła się w ciągu ostatnich trzech tygodni, wynosząc ponad 6 tys. osób. Dotychczas, w związku z brakiem oficjalnych statystyk, lokalnie działające stowarzyszenia i organizacje pozarządowe były zgodne, że na obszarze tym, graniczącym z gminą Marck, przebywało prawie 3 tys. osób. Z kolei francuska publiczna stacja telewizyjna France 3 wskazała na liczbę uchodźców w obozie od 4 do 6 tys.⁶⁰

⁵⁷ UNHCR, *UNHCR calls for comprehensive response to the Calais situation*, 7.08.2015, <http://www.unhcr.org/55c49b639.html> [dostęp: 20.04.2016].

⁵⁸ Discours du Premier ministre à la sous-préfecture de Calais, 31.08.2015, <http://www.gouvernement.fr/partage/5169-discours-de-manuel-valls-a-la-sous-prefecture-de-calais> [dostęp: 20.04.2016].

⁵⁹ J. Pascual, *Calais: Valls annonce la construction d'un nouveau campement humanitaire d'ici à 2016*, „Le Monde”, 31.08.2015, http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/08/31/calais-manuel-valls-annonce-la-construction-d-un-campement-humanitaire-d-ici-2016_4741532_3214.html [dostęp: 20.04.2016].

⁶⁰ *Plus de 6 000 migrants vivent dans la „new jungle” à Calais*, France TV Info, 16.10.2015, http://www.francetvinfo.fr/france/nord-pas-de-calais/migrants-a-calais/plus-de-6-000-migrants-vivent-dans-la-new-jungle-a-calais_1131103.html [dostęp: 20.04.2016].

Nieoficjalny obóz imigrancki zwany „nową dżunglą” zajmował w październiku 2015 r. powierzchnię ok. 0,5 km² w pobliżu dwóch zakładów chemicznych Seveco⁶¹. Jak donosił portal Street Press⁶² w październiku 2015 r., a za nim m.in. francuska telewizja publiczna⁶³, Policja Graniczna we Francji już od pół roku organizowała transfery migrantów z „nowej dżungli” w Calais prywatnym odrzutowcem wynajętym przez państwo do administracyjnych ośrodków przetrzymywania (zatrzymań) migrantów⁶⁴ w Tuluzie, Rennes, Nicei, Metz i innych miastach. Z kolei lokalny dziennik „Nord Littoral” informował o regularnym przewożeniu migrantów samolotem z departamentu Pas-de-Calais do innych francuskich miast jeszcze we wrześniu 2015 r.⁶⁵ Zarówno prefektura departamentu, jak i ministerstwo spraw wewnętrznych nie potwierdziły tych informacji.

W związku ze stale rosnącą liczbą mieszkańców obozów na północy Francji w dniu 21 października 2015 r. minister spraw wewnętrznych Bernard Cazeneuve przedstawił plan działań na rzecz poprawy sytuacji w Calais, nawiązując do deklaracji premiera ogłoszonej 31 sierpnia tego samego roku. Zdecydował on o zwiększeniu liczby sił porządkowych w regionie o 300 żandarmów i 160 funkcjonariuszy Republikańskiej Kompanii Bezpieczeństwa⁶⁶ do chwili ukończenia prac zabezpieczających Eurotunel. Tym samym łączna liczba funkcjonariuszy miała wynieść 1125 osób. Ponadto, w ramach ośrodka pobytu dziennego dla nielegalnych imigrantów „Jules Ferry”, postanowiono wyodrębnić miejsce zakwaterowania o podwyższonych standardach zabezpieczeń początkowo dla 100 kobiet i dzieci. W nawiązaniu do sierpniowych zapowiedzi francuskiego premiera M. Vallsa minister poinformował o planowanym utworzeniu nowego obozu „la Lande” dla 1,5 tys. osób, co powierzono stowarzyszeniu La Vie Active. Miało to być miejsce przeznaczone dla migrantów, którzy nie chcą lub nie mogą od razu opuścić Calais. W porozumieniu z minister do spraw społecznych, zdrowia i praw kobiet Marisol Touraine, B. Cazeneuve obiecał wsparcie cudzoziemców w Calais w zakresie opieki medycznej i paramedycznej. Jednocześnie każda osoba, która wyrazi taką wolę i zrezygnuje z planowanej migracji docelowej do Wielkiej Brytanii, otrzyma schronienie w innej

⁶¹ AFP, *La „Jungle” de Calais majoritairement située en zone Seveso*, France 3, 19.10.2015, <http://france3-regions.francetvinfo.fr/nord-pas-de-calais/la-jungle-de-calais-majoritairement-situee-en-zone-seveso-833075.html> [dostęp: 20.04.2016].

⁶² T. Stadius, T. Loïez, *Air sans pap’ : quand l’etat affrète un jet privé pour vider Calais*, StreetPress, 19.10.2015, <http://www.streetpress.com/sujet/1445014291-jet-privé-police-migrants-Calais?utm> [dostęp: 20.04.2016].

⁶³ *Des migrants de la „nouvelle jungle” de Calais transférés dans d’autres villes de France par jet privé ?*, France TV Info, 19.10.2015, http://www.francetvinfo.fr/france/nord-pas-de-calais/migrants-a-calais/des-migrants-de-la-jungle-de-calais-transferes-dans-d-autres-villes-de-france-par-jet-privé_1135739.html [dostęp: 20.04.2016].

⁶⁴ Centres de rétention administrative (CRA).

⁶⁵ *Migrants renvoyés par avion: c’est 4 000 euros l’heure de vol*, „Nord Littoral”, 11.09.2015, <http://www.nordlittoral.fr/faits-divers/migrants-renvoyes-par-avion-c-est-4-000-euros-ia0b0n241558> [dostęp: 20.04.2016].

⁶⁶ Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) to francuskie oddziały prewencji w strukturach policji narodowej, przeszkolone do zadań mających na celu ochronę porządku publicznego.

części Francji, nawet jeśli nie złożą uprzednio wniosku o azyl. Miało to pozwolić migrantom na ostateczne podjęcie decyzji co do ich przyszłości w stabilnych warunkach bytowych, z zapewnionym dostępem do opieki zdrowotnej i społecznej. W końcu wszyscy prefekci regionu zostali poproszeni o jak najszybsze utworzenie ośrodków przyjęć i orientacji dla migrantów, którymi będą kierowały różne stowarzyszenia⁶⁷.

W konsekwencji 11 stycznia 2016 r. utworzono nowy tymczasowy obóz przyjęć dla migrantów w Calais, oferujący 1,5 tys. miejsc w 125 kontenerach mieszkalnych, kierowany przez stowarzyszenie La Vie active. Dostęp na teren obozu ogrodzonego siatką umożliwiono na podstawie kodu dostępu i identyfikacji dłoni, bez konieczności pobierania odcisków palców od mieszkańców⁶⁸.

W międzyczasie prefektura Pas-de-Calais wyznaczyła tydzień na dobrowolne opuszczenie przez migrantów południowej części nielegalnego obozu w Calais, co miało dotyczyć od 800 do 1 tys. osób. Zainaugurowany w styczniu 2016 r. tymczasowy ośrodek przyjęć, a także inne krajowe ośrodki ds. przyjęć i orientacji były gotowe na ich osiedlenie się⁶⁹. W kolejnym kroku prefektura wydała oficjalny nakaz ewakuacji „dżungli”⁷⁰. W liście otwartym do ministra spraw wewnętrznych osiem stowarzyszeń dobroczynnych działających na terenie obozu poprosiło o odroczenie wykonania nakazu, jednak B. Cazeneuve potwierdził jego skuteczność. W efekcie organizacje i migranci złożyli odwołanie do sądu administracyjnego w Lille⁷¹. Sąd podtrzymał decyzję o ewakuacji obozu z wyłączeniem jego części obejmującej m.in. szkołę, teatr i centrum pomocy prawnej. Stowarzyszenia dobroczynne oprotestowały wyrok, odwołując się do Rady Stanu. Na początku marca 2016 r. prefekt Pas-de-Calais Fabienne Buccio podała do wiadomości publicznej, że prace nad likwidacją południowej części nielegalnego obozu potrwać ok. miesiąca. Zdaniem służb publicznych liczba migrantów zasiedlających demontowaną część obozu wynosiła wówczas ok. 1 tys. osób, podczas gdy stowarzyszenia mówiły o ponad 3450 osobach⁷².

⁶⁷ Ministère de l'intérieur de la République Française, *Calais: des moyens supplémentaires pour faire face à la crise*, 22.10.2015, <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Calais-des-moyens-supplementaires-pour-faire-face-a-la-crise> [dostęp: 20.04.2016].

⁶⁸ S. Mouillard, *A Calais, les migrants pas vraiment emballés par le camp de containers*, „Libération”, 12.01.2016, http://www.liberation.fr/france/2016/01/12/a-calais-les-migrants-pas-vraiment-emballés-par-le-camp-de-containers_1425934 [dostęp: 20.04.2016].

⁶⁹ O. Pecqueur, *Annnonce du démantèlement de la moitié de la „jungle” de Calais: 1000 migrants concernés*, „La Voix du Nord”, 13.02.2016, <http://www.lavoixdunord.fr/region/annonce-du-demantelement-de-la-moitie-de-la-jungle-ia33b0n3327144> [dostęp: 20.04.2016].

⁷⁰ J.-F. Delattre, *Démantèlement de la „jungle” de Calais: l'arrêté d'expulsion en suspens*, „La Voix du Nord”, 24.02.2016, <http://www.lavoixdunord.fr/region/demantelement-de-la-jungle-de-calais-l-arrete-ia33b48581n3346536> [dostęp: 20.04.2016].

⁷¹ Tenze, *Migrants de Calais: un référé au tribunal administratif contre le démantèlement de la „jungle”*, „La Voix du Nord”, 19.02.2016, <http://www.lavoixdunord.fr/region/migrants-de-calais-un-refere-au-tribunal-administratif-ia33b48581n3339366> [dostęp: 20.04.2016].

⁷² *Démantèlement de la „jungle” de Calais: les opérations dureront un mois, selon la préfecture*, „La Voix du Nord”, 3.03.2016, <http://www.lavoixdunord.fr/region/demantelement-de-la-jungle-de-calais-les-ia33b48581n3363220> [dostęp: 20.04.2016].

Z kolei UNHCR szacował w lutym 2016 r. liczbę mieszkańców „dżungli” na ok. 4 tys. osób oraz wskazywał na prawie 2,5 tys. osób zasiedlających obóz w Grande-Synthe koło Dunkierki, będący drugim największym po Calais nielegalnym skupiskiem migrantów w północnej Francji. W tym samym czasie ponad 700 osób przebywało w tymczasowym ośrodku przyjęć w Calais, a 2,4 tys. imigrantów zdecydowało się na dobrowolną relokację do jednego z 92 ośrodków ds. przyjęć i orientacji na terenie kraju, w których migranci mieli zapewnioną pomoc niezależnie od faktu wnioskowania o azyl we Francji⁷³.

Na początku marca 2016 r. w Grande-Synthe otworzono pierwszy we Francji obóz „humanitarny”, który został zaprojektowany i sfinansowany przez międzynarodową organizację pozarządową Lekarze bez Granic. Liczba ogrzewanych drewnianych domków dla 1,5 tys. osób miała wzrosnąć z 213 do 375. Obóz zapewniał dostęp do elektryczności, bieżącej wody i infrastruktury sanitarnej, a pomoc medyczna była oferowana przez organizacje Lekarze bez Granic i Lekarze Świata. Stowarzyszenie Utopia 56 odpowiadało za koordynację pracy wolontariuszy w obozie, w którym wydawane były posiłki i rozdawana odzież. Z kolei organizacja AFEJI zarządzała sprawami sanitarnymi. Jak podali Lekarze bez Granic, koszt zbudowania nowego obozu wyniósł 2,6 mln euro. Merostwo Grande-Synthe zainwestowało w tym celu pół mln euro i oczekuje od państwa zarówno zwrotu tych środków, jak i ponoszenia kosztów utrzymania obozu szacowanych na 2,5 mln euro rocznie. Ponieważ obóz ma charakter humanitarny, dostęp do niego nie jest kontrolowany, a od mieszkańców nie są pobierane odciski palców. Przebywający tu migranci to w większości Kurdowie z Iraku⁷⁴.

Francja doświadcza zatem konsekwencji kryzysów migracyjnego i uchodźczego na mniejszą skalę niż Grecja, Włochy czy Niemcy i w innym zakresie. Począwszy od 2014 r. gwałtownie zaczęła wzrastać liczba migrantów koczujących na północy Francji w pobliżu portów w Calais i Dunkierce oraz wjazdu do Eurotunelu. Ich szacowana łączna liczba zbliżyła się w pierwszym kwartale 2016 r. do 6–7 tys. osób. Większość migrantów nie chciała skorzystać z procedury azylowej we Francji, oczekując na okazję przepłynięcia się przez kanał La Manche do Wielkiej Brytanii, często przy pomocy przemytników ludzi. W efekcie, z jednej strony rozrastał się nielegalny obóz migrantów w Calais zwany „dżunglą” i powstał nowy w Grande-Synthe koło Dunkierki, a z drugiej – rozwijał się handel ludźmi. Władze francuskie podejmowały różne działania, aby rozwiązać problem, począwszy od eksmisji i likwidacji prowizorycznych obozów, aż po tworzenie nowych ośrodków przyjęć dla migrantów. Bardzo dużą rolę w zarządzaniu lokalnym kryzysem odgrywają organizacje pozarządowe zapewniające wszechstronną pomoc migrantom, w tym: Lekarze bez Granic, Lekarze Świata, Salam, Help Refugees, Utopia 56, Emmaüs, L'auberge des migrants czy Secours catholique w Calais.

⁷³ J. Clayton, *UNHCR concerned about conditions in Calais and Dunkerque*, UNHCR, 5.02.2016, <http://www.unhcr.org/56b4ac916.html> [dostęp: 20.04.2016].

⁷⁴ M. Baumard, *Ouverture à Grande-Synthe du premier camp humanitaire de France*, „Le Monde”, 7.03.2016, http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/03/07/ouverture-a-grande-synthe-du-premier-camp-humanitaire-de-france_4877547_1654200.html [dostęp: 20.04.2016].

Faktem jednak jest, że dostęp do rzetelnych i całościowych danych na temat sytuacji migrantów na północy Francji jest ograniczony. Szacunki rządowe są niższe niż statystyki podawane przez organizacje pozarządowe i UNHCR. Pod tym względem na uwagę zasługują trzy opracowania w różnym zakresie próbujące dokonać analizy i oceny wydarzeń w Calais: „Raport Refugee Council i France Terre d’asile na temat sytuacji migrantów w Calais” z września 2009 r.⁷⁵, „Raport dla ministra spraw wewnętrznych na temat sytuacji migrantów w Calais i jego otoczeniu” z czerwca 2015 r. autorstwa Jeana Aribauda i Jérôme’a Vignona⁷⁶ oraz „Długie oczekiwanie. Uzupełnienie brakujących danych na temat uchodźców i osób przesiedlonych w obozie w Calais” przygotowany w ramach projektu Refugee Rights Data Project we współpracy z brytyjską organizacją pozarządową Help Refugees⁷⁷. Jak słusznie podkreślono w ostatnim z wymienionych raportów, skupisko migrantów w Calais nie jest oficjalnie uznawane za obóz dla uchodźców, co ograniczyło zainteresowanie statystykami na temat obozu, jego mieszkańców i ich warunków bytowych. Informacji nie zbiera nawet UNHCR. Co więcej, brakuje danych związanych z przekraczaniem granic, a władze nie wprowadziły procedury rejestracji migrantów. To wszystko uniemożliwia uzyskanie pogłębionego obrazu realiów życia w obozie, a wiele tysięcy osób znajduje się niejako poza systemem⁷⁸.

Niezależnie od sytuacji kryzysowej w departamencie Pas-de-Calais rok 2015 był szczególnie dotkliwy dla Francji z uwagi na dwie serie zamachów na jej terytorium. Pierwsza seria miała miejsce w dniach 7–9 stycznia. Rozpoczęła się atakiem na redakcję satyrycznego tygodnika „Charlie Hebdo” w Paryżu, w wyniku którego zginęło 12 osób. Główni sprawcy – bracia Said i Chérif Kouachi – uciekli z miejsca przestępstwa, ale dwa dni później zostali otoczeni przez policję w budynku w Dammartin-en-Goële i zabici podczas akcji służb. Kolejny incydent odnotowano 8 stycznia w Montrouge, gdzie Amedy Coulibaly – domagający się uwolnienia braci S. i Ch. Kouachi – zastrzelił policjantkę. Dzień później sprawca zabarykadował się z kilkoma zakładnikami w koszernej supermarkecie Hyper Cacher w pobliżu Porte de Vincennes na obrzeżach Paryża. W wyniku szturmów policji zamachowiec zginął. Sprawcy tych wydarzeń byli powiązani z Al-Kaidą (S. Kouachi odbył szkolenie w Jemenie) i prawdopodobnie z tzw. Państwem Islamskim (tak twierdził A. Coulibaly)⁷⁹.

⁷⁵ Refugee Council et de France terre d’asile, *Rapport du Refugee Council et de France terre d’asile sur la situation des migrants à Calais*, Septembre 2009, <http://france-terre-asile.org/images/stories/accompagnement-hebergement/pdf/rapportFTDA/rapport-calais-bbc-ftda-09-2009.pdf> [dostęp: 20.04.2016].

⁷⁶ J. Aribaud, J. Vignon, *Rapport à Monsieur le ministre de l’intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis*, Juillet 2015, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Inforessources/Documentation/Rapports-publics/Rapport-a-Monsieur-le-Ministre-de-l-interieur-sur-la-situation-des-migrants-dans-le-Calaisis> [dostęp: 20.04.2016].

⁷⁷ Refugee Rights Data Project, *The long wait. Filling data gaps relating to refugees and displaced people in the Calais camp*, April 2016, https://passeursdhospitalites.files.wordpress.com/2016/04/rrdp_thelongwait.pdf [dostęp: 20.04.2016].

⁷⁸ Tamże, s. 1.

⁷⁹ Por. „Le Monde”, <http://www.lemonde.fr/attaque-contre-charlie-hebdo/>; „Le Figaro”, <http://charlie-hebdo.lefigaro.fr/>; Gouvernement.fr, *Attentat contre Charlie Hebdo*, <http://www.gouvernement.fr/attentat-contre-charlie-hebdo> [dostęp: 20.04.2016].

Druga seria zamachów – najbardziej krwawych w historii Francji – została przeprowadzona na znacznie większą skalę, a do jej organizacji przyznało się tzw. Państwo Islamskie. W godzinach wieczornych 13 listopada 2015 r. terroryści uderzyli w kilku miejscach stolicy w niewielkich odstępach czasu. Najpierw jeden z zamachowców wysadził się przed francuskim stadionem narodowym Stade de France w Saint-Denis na północnych przedmieściach Paryża, gdzie odbywał się mecz piłki nożnej między Francją a Niemcami. Według wcześniejszego planu trzej terroryści – Bilal Hadfi, Ahmad al-Mohammed i Ahmad Almohammad – z materiałami wybuchowymi przymocowanymi do ciała mieli wysadzić się na stadionie wśród kibiców, jednak z uwagi na brak biletów nie zostali wpuszczeni na teren obiektu. W efekcie dwóch z nich dokonało detonacji niedaleko bramek bezpieczeństwa, a trzeci przy oddalonej restauracji. Eksplozje w sąsiedztwie Stade de France były sygnałem do rozpoczęcia ataków przez dwa kolejne komando terrorystów w centrum Paryża. Pierwsza grupa napastników – bracia Saleh i Ibrahim Abdeslam, przemieszczając się samochodem, ostrzelała osoby siedzące w kilku ulicznych kawiarniach – Le Petit Cambodge, Le Carillon, Café Bonne Bière, La Casa Nostra i La Belle Equipe. Liczba ofiar śmiertelnych wyniosła 39 osób. Jeden z braci wysadził się, a drugi uciekł. W międzyczasie ostatnie komando – Omar Ismail Mostefai, Samy Amimour i Foued Mohamed-Aggad – podjęło działania terrorystyczne w sali koncertowej Le Bataclan, w której przez ponad dwie godziny strzelali do uczestników imprezy muzycznej. W wyniku masakry śmierć poniosło 89 osób. Zamachowcy zginęli podczas szturmowania antyterrorystycznego – dwóch wysadziło się, a trzeci został zastrzelony. Łączna liczba ofiar śmiertelnych wydarzeń listopadowych w stolicy Francji wyniosła 130 osób. Abdeslam Salah, który jako jedyny z zamachowców zbiegł, został zatrzymany dopiero 18 marca 2016 r. w dzielnicy Molenbeek w Brukseli⁸⁰.

W wyniku zamachów prezydent Francji François Holland jeszcze w dniu 13 listopada 2015 r. przed północą w wygłoszonym orędziu telewizyjnym wprowadził stan wyjątkowy na terenie całego kraju, a także tymczasowo zamknął granice państwa. Był to szósty stan wyjątkowy w historii Francji od momentu przyjęcia przedmiotowej ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r.⁸¹ 20 listopada francuski Senat zaakceptował decyzję o przedłużeniu stanu wyjątkowego o trzy miesiące, a także przyjął poprawki do ustawy o *état d'urgence*, przegłosowane wcześniej przez Zgromadzenie Narodowe. Jednocześnie 14 listopada wprowadzono trzydniową żałobę narodową.

W międzyczasie, na przestrzeni 2015 r., coraz większa liczba państw członkowskich strefy Schengen⁸² zaczęła tymczasowo przywracać kontrole graniczne na granicach wewnętrznych wspomnianego obszaru, powołując się na przepisy kodek-

⁸⁰ Por. „Le Monde”, <http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/>; „Le Figaro”, <http://attentats-paris.lefigaro.fr/> [dostęp: 20.04.2016].

⁸¹ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁸² W pierwszym kwartale 2016 r. strefa Schengen obejmowała 26 państw, w tym: 22 kraje członkowskie UE, a także cztery państwa stowarzyszone stosujące reżim Schengen – Norwegię, Islandię, Szwajcarię i Lichtenstein. Sześć państw członkowskich UE nie uczestniczyło w obszarze Schengen, tj. Wielka Brytania, Irlandia, Cypr, Chorwacja, Bułgaria i Rumunia.

su granicznego Schengen⁸³. Było to wynikiem zarówno ogromnego, stale rosnącego napływu imigrantów do Europy, jak i podwyższonego zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego strefy atakami terrorystycznymi, co potwierdziły zamachy w Paryżu (2015 r.) i w Brukseli (2016 r.). Wskazuje to na doniosłe znaczenie i kluczowy charakter powiązań między skutecznym zarządzaniem granicami zewnętrznymi UE i Schengen a swobodą przepływu osób między państwami członkowskimi⁸⁴. Po raz pierwszy tymczasową kontrolę granic wewnętrznych z powodu dużego napływu migrantów wprowadzono we wrześniu 2015 r. w Niemczech na wszystkich granicach, ze szczególnym naciskiem na granicę lądową z Austrią. Od września 2015 r. do kwietnia 2016 r. na tę samą przyczynę powołały się kolejne państwa – Austria, Słowenia, Węgry, Belgia, Szwecja, Norwegia i Dania, podejmując analogiczne kroki (tabela 3).

W ciągu prawie dekady obowiązywania kodeksu granicznego Schengen od października 2006 r. do kwietnia 2016 r. Francja tymczasowo przywróciła kontrole graniczne w 10 przypadkach. 21 października 2006 r. wprowadziła kontrole na granicy z Hiszpanią od strony Oceanu Atlantyckiego z uwagi na odbywające się Dni Młodych radykalnej młodzieży baskijskiej w Saint-Pée-sur-Nivelle i demonstrację zorganizowaną w mieście Bayonne w części Francji zamieszkałej licznie przez Basków. W lutym 2007 r. miała miejsce konferencja szefów państw Afryki i Francji w Cannes, z powodu której przywrócono kontrolę na granicy francusko-włoskiej w dniach 12–16 lutego 2007 r. W dniu 27 września 2008 r. kilkunastogodzinne kontrole na pięciu przejściach granicznych między Francją a Hiszpanią były wynikiem demonstracji odbywającej się w tym dniu w Bayonne pod nadzorem baskijskiej partii Batasuna⁸⁵. Wyjątkowy był rok 2009. W dniach 3–4 kwietnia 2009 r. w Strasburgu zorganizowano szczyt NATO, co wiązało się z przywróceniem kontroli na granicach lądowych i powietrznych Francji z Belgią, Luksemburgiem, Niemcami, Szwajcarią, Włochami i Hiszpanią (30.03–5.04.2009). Następnie 19 września 2009 r., podobnie jak w latach poprzednich, wprowadzono kontrole na kilkanaście godzin na pięciu francusko-hiszpańskich przejściach granicznych z powodu demonstracji członków baskijskiej partii Batasuna w Bayonne. Z kolei dzień 27 września 2009 r. był 50. rocznicą utworzenia zbrojnego ugrupowania ETA, działającego głównie metodami terrorystycznymi na terenie Hiszpanii na rzecz niepodległości Kraju Basków⁸⁶. W efekcie Francja przywróciła kontrole na granicy lądowej z Hiszpanią na odcinku od Hendaye do Arneguy (14 przejść granicznych). Również Hiszpania wprowadziła kontrole w dniach 26–27 września na granicy lądowej w prowincjach Guipuzcoa i Navarra w związku z obchodami Dnia Baskijskiego Żołnierza w hiszpańskim

⁸³ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), OJ L 105 z 13.04.2006.

⁸⁴ D. Neville, *Swobodny przepływ osób*, Parlament Europejski, luty 2016, s. 2, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.1.3.pdf [dostęp: 20.04.2016].

⁸⁵ Batasuna była baskijskim ugrupowaniem politycznym powiązanym z ETA działającym w Hiszpanii. Zdelegalizowana w 2003 r., rozwiązała się dekadę później.

⁸⁶ Euskadi Ta Askatasuna, czyli Kraj Basków i Wolność, to separatystyczna organizacja o charakterze terrorystycznym, walcząca o niepodległość Basków w Hiszpanii. Ugrupowanie założone w 1958 r. rozpoczęło działalność rok później.

Kraju Basków i Nawarze oraz we francuskich Pirenejach Wschodnich. W kolejnym roku w dniach 31 maja–1 czerwca w Nicei miał miejsce szczyt francusko-afrykański (kontrola graniczne: 28.05–02.06.2010), a następnie w listopadzie 2011 r. w Cannes odbył się szczyt G-20 (kontrola graniczne: 24.10–05.11.2011)⁸⁷.

Ponowne wprowadzenie kontroli granicznych we Francji na okresy znacznie dłuższe niż dotychczas miało miejsce dwukrotnie w 2015 r. Oficjalnie wskazaną przyczyną nie był wzmożony napływ imigrantów na terytorium państwa w związku z kryzysem uchodźczym, jak w przypadku kilku innych państw strefy Schengen. Głównym powodem przywrócenia kontroli granicznych na wszystkich lądowych i powietrznych granicach wewnętrznych Francji od 13 listopada do 13 grudnia 2015 r. była organizacja 21 Konferencji ONZ w Sprawie Zmian Klimatu w Paryżu. Po upływie tego okresu, od 14 grudnia 2015 r. do 26 kwietnia 2016 r., Francja utrzymała tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych w związku ze stanem wyjątkowym wprowadzonym na terytorium państwa po listopadowych zamachach w Paryżu (tabela 3).

Tabela 3. Wykaz przypadków tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen przez jej państwa członkowskie od września 2015 r. do maja 2016 r. zgodnie z art. 23–31 kodeksu granicznego Schengen

Lp.	Państwo Schengen	Okres obowiązywania (w tym pierwszy okres wprowadzenia i łączne przedłużenie)	Przyczyna	Podstawa prawna
1.	Dania	4.03–3.04.2016 4.04–3.05.2016*	<ul style="list-style-type: none"> • Duży napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach wewnętrznych z naciskiem na promy z Niemiec i na granicę lądową z Niemcami 	art. 23–24
2.	Belgia	23.02–23.03.2016 24.03–22.04.2016*	<ul style="list-style-type: none"> • Napływ imigrantów z nielegalnych obozów na północy Francji koło Calais i Dunkierki • Granica między belgijską prowincją Flandrią Zachodnią a Francją 	art. 25

⁸⁷ European Commission, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 23 et seq. of the Schengen Borders Code*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf [dostęp: 20.04.2016].

3.	Norwegia	15.01–14.02.2016 15.02–12.05.2016*	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymujące się zagrożenie dużym napływem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach z naciskiem na porty oferujące połączenie promowe z Norwegią przez granice wewnętrzne 	art. 23–24
4.	Szwecja	9/10.01–8.02.2016 9.02–8.05.2016*	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymujące się zagrożenie dużym napływem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach z naciskiem na porty na zachodzie i południu Szwecji i na moście Öresund między Danią i Szwecją 	art. 23–24
5.	Dania	4–14.01.2016 15.01–3/4.03.2016*	<ul style="list-style-type: none"> • Niespodziewany napływ migrantów • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach z naciskiem na promy z Niemiec i na granicę lądową z Niemcami 	art. 25
6.	Francja	14.12.2015– 26.04.2016	<ul style="list-style-type: none"> • Stan wyjątkowy wprowadzony we Francji po zamachach z listopada 2015 r. • Kontrole przywrócone na wszystkich lądowych i powietrznych granicach 	art. 23–24
7.	Norwegia	26.11–6.12.2015 6.12.2015 –15.01.2016*	<ul style="list-style-type: none"> • Nieoczekiwany napływ migrantów • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach z naciskiem na porty oferujące połączenie promowe z Norwegią przez granice wewnętrzne 	art. 25
8.	Austria	16.11.2015– 15.02.2016 16.02–16.05.2016*	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymujący się duży napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach z naciskiem na granicę lądową ze Słowenią, Węgrami i Włochami z zastrzeżeniem możliwych zmian • Granicę można przekraczać jedynie na wyznaczonych przejściach granicznych 	art. 23–24

9.	Niemcy	14.11.2015– 13.02.2016 13.02–13.05.2016*	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymujący się duży napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach z naciskiem na granicę lądową z Austrią 	art. 23–24
10.	Francja	13.11–13.12.2015	<ul style="list-style-type: none"> • 21 Konferencja ONZ w Sprawie Zmian Klimatu w Paryżu w dniach 30.11–11.12.2015 • Kontrole przywrócone na granicach lądowych i powietrznych 	art. 23–24
11.	Szwecja	12–21.11.2015 22.11.2015 –9.01.2016*	<ul style="list-style-type: none"> • Bezprecedensowy napływ osób • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach, ze szczególnym naciskiem na porty na zachodzie i południu, a także na moście Öresund między Danią i Szwecją 	art. 25
12.	Malta	9.11–31.12.2015	<ul style="list-style-type: none"> • Konferencja na temat migracji w stolicy Malty – Valetcie oraz spotkanie szefów rządów państw Wspólnoty Narodów (Commonwealth) • Zagrożenie terrorystyczne i przemyt nielegalnych imigrantów • Kontrole przywrócone na lotniczym i morskim terminalu pasażerskim 	art. 23–24
13.	Węgry	17–26/27.10.2015	<ul style="list-style-type: none"> • Duży napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową • Kontrole przywrócone na granicy lądowej ze Słowenią 	art. 25
14.	Słowenia	17–26.09.2015 27.09–16.10.2015*	<ul style="list-style-type: none"> • Duży napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową • Kontrole przywrócone na granicy lądowej z Węgrami 	art. 25
15.	Austria	16–25.09.2015 26.09–15.11.2015*	<ul style="list-style-type: none"> • Duży napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach z naciskiem na granicę lądową z Włochami, Węgrami, Słowenią i Słowacją 	art. 25

16.	Niemcy	13–22.09.2015 23.09–13.11.2015*	<ul style="list-style-type: none"> • Duży napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową • Kontrole przywrócone na wszystkich granicach z naciskiem na granicę lądową z Austrią 	art. 25
-----	--------	------------------------------------	--	---------

Objaśnienia:

* przedłużenie kontroli na granicach

art. 23–24 przypadki przewidywalnych wydarzeń

art. 25 przypadki wymagające niezwłocznego działania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 23 et seq. of the Schengen Borders Code*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_reintroduction_of_border_control_en.pdf; tenże, *Annexes to the Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Back to Schengen – A roadmap*, Brussels, 4.03.2016, COM(2016) 120 final, Annexes 1 to 2, s. 2, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap-annexes_en.pdf; tenże, DG Migration and Home Affairs, *Schengen Area, Temporary Reintroduction of Border Control*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm [dostęp: 28.04.2016].

Francuskie społeczeństwo wobec imigrantów i uchodźców

Reakcje francuskiego społeczeństwa na wydarzenia w Europie i we Francji w związku z kryzysami migracyjnym i uchodźczym 2014+ oraz zamachami w Paryżu były zróżnicowane i ewoluowały w czasie. W październiku 2015 r. Francuski Instytut Opinii Publicznej (IFOP) opublikował badanie „Europejczycy wobec kryzysu imigrantów”, które przygotował na zlecenie Fundacji Jean Jaurès i Fundacji Progresywnych Badań Europejskich⁸⁸. Przedsięwzięciem objęto wybrane państwa europejskie – Francję, Niemcy, Wielką Brytanię, Hiszpanię, Włochy, Holandię i Danię⁸⁹.

Na pytanie, jakie działania państwa członkowskie UE powinny podjąć w pierwszej kolejności wobec sytuacji, w której od wielu miesięcy migranci przeprawiają się na łodziach przez Morze Śródziemne i docierają w liczbie dziesiątek tysięcy do wybrzeży Włoch i Grecji, opinie Francuzów rozłożyły się względnie równomiernie między trzy z czterech rozważanych wariantów, tj.

- 30% Francuzów uznało za priorytet wzmocnienie kontroli granicznych i zwalczanie nielegalnej imigracji z południa Morza Śródziemnego (najwięcej wskazań spośród siedmiu państw, dla porównania najmniej wskazań miała Hiszpania – 8%),

⁸⁸ Institut français d'opinion publique (IFOP), *Les Européens face à la crise des migrants*, Octobre 2015, http://www.ifop.com/media/poll/3181-1-study_file.pdf [dostęp: 20.04.2016].

⁸⁹ Wielkość próby różniła się między badanymi państwami od 1001 osób (Francja, Hiszpania) do 1102 osób (Niemcy). Respondenci byli w wieku 18 lat i więcej. Ankieta *online* została zrealizowana w terminie 16–22 września 2015 r.

- zdaniem 29% Francuzów kluczowym posunięciem powinna być interwencja militarna w Syrii w celu stabilizacji tamtejszej sytuacji (najwięcej wskazań spośród siedmiu państw, dla porównania najmniej wskazań miały Niemcy – 12%),
- w opinii 29% Francuzów najważniejszym rozwiązaniem sytuacji kryzysowej jest pomoc w rozwoju i stabilizacji sytuacji w krajach południowej części regionu śródziemnomorskiego, aby ich ludność pozostała na miejscu (najmniej wskazań spośród siedmiu państw, dla porównania Niemcy miały 55% wskazań).

Jednocześnie tylko 12% respondentów z Francji uważało, że reakcja państw Europy wobec kryzysu migracyjnego powinna zasadzać się głównie na rozwijaniu na ich terytorium programów na rzecz pomocy i przyjmowania imigrantów z południa Morza Śródziemnego. Tym samym Francja była państwem z najmniejszą liczbą wskazań na to rozwiązanie, wyróżniając się na tle badanych państw. Stanowiska przyjęte przez Wielką Brytanię, Włochy i Holandię były zgodne, wynosząc po 22%, a w Danii i Hiszpanii nieznacznie mniej – odpowiednio po 21% i 20%. W Niemczech za takim działaniem jako priorytetowym opowiedziało się 17% ankietowanych⁹⁰.

Następnie mieszkańców siedmiu państw UE zapytano, w jaki sposób osobiście angażują się w przyjmowanie imigrantów. Tylko 6% Francuzów już przekazało pieniądze na rzecz jednego ze stowarzyszeń pomagających imigrantom, dwukrotnie więcej deklarowało taki zamiar, a 82% nie planowało wcale takich działań. W tej kategorii najwyższe wyniki odnotowano dla Hiszpanów, spośród których 19% już wsparło finansowo organizacje działające na rzecz imigrantów, a 23% miało taką intencję. Francuzi niekorzystnie wypadli również pod względem czasu własnego poświęconego na pomoc imigrantom – postąpiło tak dotychczas tylko 2% badanych, a 12% deklarowało taki zamiar. Niższe wyniki uzyskała tylko Wielka Brytania, gdzie 88% osób nie planowało takiej formy zaangażowania na rzecz imigrantów. W końcu 4% zarówno Francuzów, jak i Holendrów wyrażało chęć przyjęcia u siebie lub w posiadanych mieszkaniu imigrantów, a 96% nie miało takiej intencji. W Hiszpanii i Włoszech 10% respondentów już udzieliło takiego wsparcia lub planowało⁹¹.

We wrześniu 2015 r. aż 79% Niemców i 77% Włochów było przychylnych temu, aby imigranci przybywający licznie do wybrzeży Włoch i Grecji zostali rozmieszczeni w różnych państwach Europy, a ich część przyjęta na własnym terytorium. Stanowiska Holendrów, Francuzów i Duńczyków były bardziej powściągliwe, ponieważ mniej niż połowa z nich była za takim rozwiązaniem. 79% zgodziło się ze stwierdzeniem, że przyjęcie dużej liczby imigrantów w ich kraju i szerzej w Europie zachęci do przyjazdu na kontynent kolejne grupy mieszkańców Afryki, Syrii, Iraku lub Afganistanu. Dla porównania taką opinię podzielało 80% Brytyjczyków, 78% Włochów i Holendrów oraz 72% Duńczyków. W Niemczech i Hiszpanii takie stanowisko przyjęło 69% osób. Ponadto zdaniem 69% Francuzów wśród ludności migrującej do Europy znajdują się także potencjalni terroryści. Przekonanie takie wyrażało więcej Holendrów (85%), Brytyjczyków (80%) i Włochów (79%)⁹². Należy pamiętać, że badanie IFOP miało miejsce przed atakami terrorystycznymi w Paryżu z 13 listopada 2015 r. Gdyby analogiczne pytanie zadać po zamachach, wskaźnik dla Francji mógłby znacznie wzrosnąć.

⁹⁰ IFOP, *Les Européens face...*, dz. cyt., s. 6–8.

⁹¹ Tamże, s. 15.

⁹² Tamże, s. 19, 23.

W każdym z siedmiu przebadanych społeczeństw europejskich ponad połowa osób zgodziła się ze stwierdzeniem, że obowiązkiem ich kraju jest przyjmowanie imigrantów uciekających przed wojną i biedą, jednak odpowiedzi były zróżnicowane – od 79% dla Niemiec do 54% dla Francji i Wielkiej Brytanii. Jednocześnie zdaniem przeważającej większości Francuzów (73%) Francja nie ma wystarczających zasobów ekonomicznych i środków finansowych, aby przyjmować imigrantów. Podobnie uważało 78% Włochów w odniesieniu do swojego kraju. Dla odmiany w opinii 69% Niemców ich państwo dysponuje odpowiednim potencjałem ekonomiczno-finansowym, aby podjąć imigrantów. Również 55% Niemców uznało, że przyjazd imigrantów jest szansą na pobudzenie krajowej gospodarki. Dla porównania przekonanie takie wyraziło tylko 25% Francuzów. W pięciu spośród siedmiu badanych państw europejskich ponad połowa respondentów stwierdziła, że ich kraj już liczy wielu obcokrajowców lub osób o obcym pochodzeniu i przyjęcie dodatkowej liczby imigrantów nie jest możliwe. Uważało tak 63% Francuzów, Włochów i Holendrów, 60% Brytyjczyków i 53% Duńczyków. W przypadku Niemiec twierdziło tak 33% ankietowanych⁹³.

Interesujące jest pytanie o percepcję profilu osób migrujących do Europy w związku z kryzysem w regionie śródziemnomorskim. Zdaniem 71% Duńczyków osoby licznie napływające na kontynent są raczej osobami ubiegającymi się o azyl, które uciekają przed wojną lub prześladowaniami w ich kraju. Podobnie stwierdziło 60% Francuzów i Niemców. W przypadku czterech pozostałych państw stanowisko takie reprezentowało więcej niż 40% respondentów, ale mniej niż połowa. Jednocześnie dla 28% Francuzów osoby przyjeżdżające dziesiątkami tysięcy do Europy są raczej imigrantami ekonomicznymi poszukującymi lepszych warunków życia. Opinię tę podzielało najwięcej Włochów (47%), a najmniej Duńczyków (18%)⁹⁴.

Jednakowy odsetek Francuzów uważał, że z jednej strony ich kraj przyjmuje więcej migrantów niż inne państwa europejskie (31%), a z drugiej, że mniej (31%), podczas gdy 38% oceniało liczbę przyjezdnych za porównywalną z innymi krajami. W przypadku Niemiec zdecydowana większość społeczeństwa (86%) uważała, że przyjmuje więcej migrantów niż inne. Dla Włoch odpowiedni udział wyniósł 69%. Zdaniem 61% Francuzów imigranci przyjęci we Francji lub ci, którzy zostaną przyjęci, zamierzają osiąść tu na stałe, a 25% szacuje czas pobytu przyjezdnych na okres od kilku miesięcy do kilku lat, zakładając ich powrót do kraju pochodzenia, gdy sytuacja na to pozwoli. Co więcej, 46% Francuzów sądziło, że dalszy napływ migrantów do Europy będzie postępował z tą samą intensywnością nawet przez dwa kolejne lata, a 38% uważało, że będzie trwał dłużej niż trzy lata⁹⁵.

Reasumując, wśród siedmiu przebadanych przez IFOP państw starej Unii, Francja w 2015 r. wyróżniała się skrajną ostrożnością wobec przyjmowania imigrantów, mimo że wzmożony napływ ludności do Europy, począwszy od 2014 r., nie dotknął jej w takim stopniu, jak Włochy, Grecję czy Niemcy⁹⁶.

⁹³ Tamże, s. 24, 26, 28.

⁹⁴ Tamże, s. 40.

⁹⁵ Tamże, s. 42, 47, 51.

⁹⁶ B. Vitkin, *La France plus frileuse que ses voisins vis-à-vis de l'accueil des migrants*, „Le

Z badania opinii publicznej „Francuzi i (i)migranci” zrealizowanego przez instytut badania rynku i opinii BVA na zamówienie Orange i iTele w styczniu 2016 r.⁹⁷ wynika, że w warunkach kryzysów migracyjnego i uchodźczego w Unii Europejskiej znaczna część Francuzów (77%) była raczej przychylna temu, aby imigranci, którzy nie otrzymali azylu we Francji, musieli automatycznie opuścić terytorium francuskie. Opinię taką podzielało 90% zwolenników partii prawicowych i 52% zwolenników francuskiej lewicy. W maju 2015 r. taki pogląd wyraziło 70% ankietowanych. Jednocześnie 52% respondentów – podobnie jak w maju 2015 r. – raczej poparło podejmowanie przez Francję działań na rzecz ułatwienia integracji imigrantów, w tym 83% zwolenników lewicy i 46% sympatyków ugrupowań prawicowych. Tylko 26% ankietowanych opowiedziało się za przyjmowaniem większej liczby migrantów we Francji w sytuacji, w której inne państwa europejskie przyjmują ich znaczącą liczbę. W końcu w styczniu 2016 r. 19% Francuzów – o 2 pkt proc. więcej niż w maju 2015 r. – przychyliło się do stwierdzenia, że Francja powinna przyjmować więcej imigrantów niż inne państwa UE z uwagi na swoją historię i tradycję bycia „ojczyzną praw człowieka”. Jednocześnie, w nawiązaniu do kryzysowej sytuacji w okolicach Calais (m.in. blokada portu, wtargnięcie imigrantów na prom, protesty), gdzie imigranci od kilku lat gromadzą się w dużej liczbie, 73% Francuzów wyraziło swoje poparcie dla interwencji wojska w celu wsparcia działań policji i żandarmerii w zabezpieczeniu tych miejsc. Szczególnie przychylni takiej interwencji byli mieszkańcy regionu Nord-Pas-de-Calais-Pikardia (74%), których problem dużych skupisk migrantów kierujących się do Wielkiej Brytanii dotyka bezpośrednio. Jak wskazuje analiza wyników badania BVA, kwestia przyjmowania imigrantów wciąż wzbudza nieufność, lęk i niechęć wśród Francuzów. Doniesienia sugerujące, że niektórzy sprawcy zamachów z 13 listopada 2015 r. w Paryżu przeniknęli do Francji tymi samymi kanałami, z których korzystali potencjalni uchodźcy przybywający do Europy, oraz informacje o napaściach seksualnych na kobiety w Kolonii i innych miastach Niemiec, przyczyniły się do wzrostu napięć w tym temacie⁹⁸.

Również w styczniu 2016 r. na zamówienie Atlantico.fr Francuski Instytut Opinii Publicznej zrealizował badanie „Podejście Francuzów do przyjmowania imigrantów”⁹⁹. Respondentów poproszono o odpowiedź na pytanie, czy są „za” czy „przeciw” temu, aby imigranci przybywający dziesiątkami tysięcy do wybrzeży Włoch i Grecji zostali rozmieszczeni w różnych krajach Europy, a część z nich została przyjęta we Francji. Większość Francuzów (60%) wyraziła sprzeciw, w tym 97%

Monde”, 27.10.2015, http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2015/10/27/la-france-plus-frileuse-que-ses-voisins-vis-a-vis-de-l-accueil-des-migrants_4797810_1654200.html [dostęp: 20.04.2016].

⁹⁷ Badanie przeprowadzono na reprezentatywnej próbie 1023 mieszkańców Francji w wieku 18 lat i więcej, zrekrutowanych telefonicznie, a następnie odpowiadających na pytania *online* w dniach 28–29 stycznia 2016 r.

⁹⁸ BVA, *Les Français et les migrants*, Janvier 2016, http://www.bva.fr/data/sondage/sondage_fiche/1801/fichier_bva_-_orange_-_i-tele_-_les_francais_et_les_migrants1cead.pdf [dostęp: 20.04.2016].

⁹⁹ Badanie przeprowadzono przez internet na reprezentatywnej próbie 2007 mieszkańców Francji w wieku 18 lat i więcej w dniach 19–21 stycznia 2016 r.

zwolenników Frontu Narodowego i 71% partii Republikanie (dawnej Unii na rzecz Ruchu Ludowego). Z kolei wśród 40% Francuzów przychylnych rozmieszczeniu imigrantów, w tym we Francji, było 71% zwolenników Partii Socjalistycznej i 57% Frontu Lewicy. Mniej niż połowa mieszkańców regionu paryskiego (44%) była za rozmieszczeniem migrantów w Europie i przyjęciem ich części we Francji¹⁰⁰.

Niezależnie od rezultatów badań opinii publicznej, które wskazują na niechęć większości Francuzów do przyjmowania imigrantów w związku z kryzysami migracyjnym i uchodźczym w Europie, warto zwrócić uwagę na działania faktycznie podejmowane na rzecz wsparcia imigrantów we Francji i zwiększania świadomości społeczeństwa przyjmującego, którego coraz większą część stanowią imigranci i cudzoziemcy oraz osoby o takim pochodzeniu¹⁰¹. Inicjatywy obywateli i organizacji pozarządowych mają różny charakter, a ich zasięg geograficzny jest często ponadnarodowy¹⁰². Najprostszym przykładem są petycje, w tym internetowe, dotyczące przyjmowania uchodźców czy świadczenia im pomocy (np. petycja „Chcemy przyjąć uchodźców”¹⁰³, petycja „Solidarność z uchodźcami: przyjmijmy ich w naszych gminach”¹⁰⁴, petycja „Aby zakończyć wstyd Europy”¹⁰⁵, petycja „Zapewnić natychmiastową pomoc medyczną osobom potrzebującym w Calais”¹⁰⁶). Organizowane są również pokojowe zgromadzenia, wiece i marsze w głównych miastach Francji, jak Paryż, Lyon, Nantes, Rennes czy Marsylia, aby wyrazić solidarność mieszkańców z imigrantami. Na uwagę zasługują liczne organizacje pozarządowe i stowarzyszenia, które prowadzą działalność o szerokim zakresie. Są to zarówno podmioty obecne w innych państwach europejskich, jak Czerwony Krzyż, Caritas, Lekarze Świata czy Lekarze bez Granic, jak i te działające głównie we Francji – France Terre d’asile, Climade czy Gisti. Inne działania dotyczą tworzenia sieci współpracy na rzecz zapewnienia tymczasowego schronienia i mieszkania uchodźcom we Francji. Zainspirowane przedsięwzięciem „Refugees Welcome” („Witamy Uchodźców”)¹⁰⁷ wdrożonym w listopadzie

¹⁰⁰ IFOP, *L'adhésion des Français à l'accueil des migrants*, janvier 2016, http://www.ifop.com/media/poll/3282-1-study_file.pdf [dostęp: 20.04.2016].

¹⁰¹ Por. M. Pachocka, *Wpływ imigracji na sytuację demograficzną Francji na początku XXI wieku*, [w:] E. Małuszyńska, P. Idczak, G. Mazur (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty społeczne, gospodarcze i środowiskowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015, s. 46–61.

¹⁰² Por. *Quelles initiatives pour aider les migrants en France?*, „Le Monde”, 4.09.2015, http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/09/04/quelles-initiatives-pour-aider-les-migrants-en-france_4746342_3224.html [dostęp: 20.04.2016].

¹⁰³ *Nous voulons accueillir les réfugiés*, <http://accueilrefugiés.wesign.it/fr> [dostęp: 20.04.2016].

¹⁰⁴ *Solidarité avec les réfugiés: accueillons-les dans nos communes*, <https://www.change.org/p/solidarit%C3%A9aveclesr%C3%A9fugi%C3%A9s-accueillons-les-dans-nos-communes> [dostęp: 20.04.2016].

¹⁰⁵ *Pour que cesse la honte de l'Europe!*, https://secure.avaaz.org/fr/stop_the_tide_of_death_loc_fr/?pv=120&rc=fb [dostęp: 20.04.2016].

¹⁰⁶ *Provide urgent medical support to vulnerable people in Calais*, https://www.change.org/p/rt-hon-david-ferguson-mp-provide-urgent-medical-support-to-vulnerable-people-in-calais?source_location=trending_petitions_home_page&algorithm=curated_trending [dostęp: 20.04.2016].

¹⁰⁷ Refugees Welcome, <http://www.refugees-welcome.net/> [dostęp: 20.04.2016].

2014 r. w Niemczech stowarzyszenie Singa, przy wsparciu UNHCR, uruchomiło internetową platformę „Jak w domu” („Comme à la maison – CALM”)¹⁰⁸. Umożliwia ona nawiązanie kontaktu między uchodźcami przybyłymi do Francji a osobami deklarującymi gotowość ich przyjęcia u siebie na różny okres. Zbliżona inicjatywa o nazwie „Welcome” jest realizowana przez Jezuicką Służbę Uchodźcom, która wspiera osoby ubiegające się o azyl przez wspólne spędzanie czasu (posiłki, weekendy, wakacje), budowanie relacji w nowym otoczeniu czy oferowanie noclegu lub mieszkania na krótki czas (np. nocleg w regionie paryskim w dniu poprzedzającym rozmowę w OFPRA w sprawie wniosku o azyl)¹⁰⁹. W obliczu kryzysu pomoc w zakresie tymczasowych miejsc pobytu na terytorium Francji zaoferowały także podmioty bezpośrednio niezajmujące się problematyką migracyjną¹¹⁰, jak Krajowe Stowarzyszenie na rzecz Kształcenia Zawodowego Dorosłych¹¹¹ czy stowarzyszenie w dziedzinie turystyki VVF Villages¹¹². Lista stowarzyszeń i organizacji działających na rzecz pomocy uchodźcom i imigrantom w różnych obszarach jest bardzo długa, począwszy od tych, które prowadzą akcje ratunkowe na wodach Morza Śródziemnego na południu kraju, przez te zapewniające pomoc humanitarną w obozach imigrantów i ośrodkach przyjęć w okolicach Calais i Dunkierki na północy, aż po całe spektrum podmiotów specjalizujących się w mieszkalnictwie, edukacji, rynku pracy czy pomocy socjalnej.

Na uwagę zasługuje również inicjatywa Paryża, przy wsparciu państwa i innych grup interesariuszy, dotycząca przyjmowania większej liczby uchodźców w związku z kryzysem w Europie. Znalazła ona odzwierciedlenie w „Planie działania społeczności Paryża na rzecz uchodźców”, który został ogłoszony 12 października 2015 r. przez zastępcę mera Paryża ds. solidarności Dominique Versini w obecności sekretarza generalnej prefektury regionu Île-de-France Sophie Brocas¹¹³. Przekrojowy plan działań składa się z 18 zobowiązań wpisujących się w cztery następujące filary¹¹⁴:

I. Paryż jako wzór w swoim zakresie kompetencji

1. Ochrona wszystkich małoletnich obcokrajowców pozostających bez opieki.
2. Ochrona i wsparcie dla kobiet w ciąży i kobiet z dziećmi.
3. Wprowadzenie ściślejszego nadzoru społecznego w paryskiej przestrzeni publicznej.

¹⁰⁸ Singa, <https://singa.fr/> [dostęp: 20.04.2016].

¹⁰⁹ JRS France, <http://www.jrsfrance.org/> [dostęp: 20.04.2016].

¹¹⁰ P. Lelièvre, *Les associations et organismes qui participent à l'accueil des réfugiés*, „Le Figaro”, 10.09.2015, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/09/10/01016-20150910-ARTFIG00205-les-associations-et-organismes-qui-participent-a-l-accueil-des-refugies.php> [dostęp: 20.04.2016].

¹¹¹ Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), <https://www.afpa.fr/> [dostęp: 20.04.2016].

¹¹² VVF Villages, <http://www.vvf-villages.fr/> [dostęp: 20.04.2016].

¹¹³ Mairie de Paris, *Accueil des réfugiés: Paris prend 18 engagements concrets*, 12.10.2015, <http://www.paris.fr/actualites/accueil-des-refugies-paris-prend-18-engagements-concrets-2974> [dostęp: 20.04.2016].

¹¹⁴ Tenze, *Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés*, Octobre 2015, s. 5, <https://api-site.paris.fr/images/74784> [dostęp: 20.04.2016].

4. Zwiększenie dostępu (uchodźców) do różnych praw mieszczących się w zakresie kompetencji Miasta Paryża.
- II. Paryż na rzecz zbiorowej mobilizacji
5. Poprawa warunków przyjmowania nowo przyjezdnych na obszarze Paryża.
 6. Gwarancja dostępu do opieki.
 7. Aktywny udział w tworzeniu nowych ośrodków dla uchodźców.
 8. Ułatwienie integracji uchodźców.
 9. Promowanie dostępu do edukacji i szkoleń.
 10. Uruchomienie platformy (wspólnych) zasobów i koordynacji na rzecz przyjmowania uchodźców.
- III. Paryż podejmuje wyzwanie dzięki Paryżanom
11. Wsparcie silnej mobilizacji obywateli.
 12. Wsparcie Paryżan przyjmujących uchodźców.
 13. Organizacja zbiórki datków finansowych.
 14. Organizacja zbiórki dóbr priorytetowych.
 15. Pozyskiwanie i dzielenie się wiedzą.
- IV. Paryż jako podmiot promujący prawa człowieka na arenie międzynarodowej
16. Rozwój solidarności na płaszczyźnie międzynarodowej.
 17. Przyjmowanie obrońców praw człowieka.
 18. Promocja swobody przemieszczania się na skalę globalną.

W wyniku ataków terrorystycznych z dnia 13 listopada 2015 r. w Paryżu wiele instytucji i miejsc publicznych zostało tymczasowo zamkniętych lub dostęp do nich ograniczono (np. uniwersytety, centra handlowe, stacje metra, dworce kolejowe) z uwagi na żałobę narodową i zwiększone środki bezpieczeństwa w związku z wprowadzonym stanem wyjątkowym na terytorium całej Francji. W konsekwencji w pierwszych dwóch tygodniach po zamachach w Paryżu odwołano szereg wydarzeń o charakterze naukowym i rozrywkowym (konferencje, koncerty, spektakle)¹¹⁵. Mimo to w tydzień po dramatycznych wydarzeniach, 21 listopada w merostwie IV dzielnicy Paryża odbyło się otwarte spotkanie pod hasłem „Refugees Welcome – Lepiej rozumieć, aby lepiej przyjmować”. Była to inicjatywa badaczy i nauczycieli akademickich reprezentujących liczne paryskie uniwersytety, poświęcona publicznej dyskusji na temat sytuacji uchodźców we Francji i analizie aktualnej sytuacji kryzysowej w dziedzinie migracji i azylu w Unii Europejskiej. Spotkanie zostało podzielone na cztery panele dyskusyjne, których celem była debata nad tym, kim są osoby migrujące w związku z kryzysem migracyjnym, jakie są przyczyny ich przyjazdu do Europy i sytuacja w kraju pochodzenia, jakie czynniki kształtują dynamikę migracji, jaka jest odpowiedź na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym na kryzys, jakie są narzędzia do przyjmowania migrantów, jakie prawa przysługują różnym grupom migrantów w zależności od ich statusu i jak ich wspierać¹¹⁶. Warto

¹¹⁵ Jest to wynik własnych obserwacji przeprowadzonych w listopadzie 2015 r. we Francji podczas miesięcznego pobytu badawczego w Centrum Studiów Europejskich Instytutu Nauk Politycznych w Paryżu.

¹¹⁶ Université Sorbonne Paris Cité (USPC), *Refugees Welcome: mieux comprendre pour mieux accueillir*, <http://www.sorbonne-paris-cite.fr/fr/refugees-welcome-mieux-comprendre-pour-mieux-accueillir> [dostęp: 20.04.2016].

dodać, że w listopadzie 2015 r. w paryskim Muzeum Historii Imigracji zainaugurowano tymczasową wystawę „Granice”, poświęconą problematyce granic na szczeblu świata, Europy i Francji, wpisującą się w kontekst aktualnych kryzysów migracyjnego i uchodźczego w regionie Morza Śródziemnego¹¹⁷.

Zakończenie

W odniesieniu do działań antykryzysowych 2014+ w dziedzinie migracji i azylu na szczeblu unijnym Francja jako państwo członkowskie UE i strefy Schengen od początku była włączona w prowadzone dyskusje i podejmowane kroki. W dwa tygodnie po opublikowaniu „Europejskiej Agendy Migracyjnej” w maju 2015 r. Komisja Europejska nakreśliła w pakiecie sześciu dokumentów ramy działań dla natychmiastowej odpowiedzi UE na nasilające się kryzysy migracyjny i uchodźczy w basenie Morza Śródziemnego, w tym w zakresie systemu relokacji uchodźców z Grecji i Włoch do pozostałych państw UE oraz programu przesiedleń osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z państw trzecich do Unii i jej państw stowarzyszonych¹¹⁸. W wyniku dalszych ustaleń, deklaracji i decyzji na szczeblu Unii i państw członkowskich między majem a wrześniem 2015 r. Francja zobowiązała się przyjąć na swoim terytorium ponad 30 tys. osób spośród 160 tys. przewidzianych do przyjęcia w Unii Europejskiej w ciągu dwóch lat w związku z kryzysami migracyjnym i uchodźczym w Europie¹¹⁹.

Na początku września 2015 r. francuski rząd podkreślał, że jego działania wobec kryzysu migracyjnego 2014+ są aktywnie realizowane na dwóch płaszczyznach – krajowej i europejskiej. W odniesieniu do sytuacji wewnętrznej we Francji rząd przywołał reformę prawa azylowego, do której przygotowania rozpoczęły się jeszcze w 2013 r. (skrócenie czasu procedury azylowej, zwiększenie liczby miejsc zakwaterowania w ośrodkach przyjęć dla osób ubiegających się o azyl¹²⁰, zwiększenie praw osób wnioskujących o azyl przez transpozycję odpowiednich norm europejskich), wskazał na dostosowanie krajowej polityki migracyjnej i narządzi integracji imigrantów do nowych uwarunkowań (poprawa warunków zakwaterowania osób ubiegających się o azyl i warunków mieszkaniowych dla uchodźców przez utworzenie 11 tys. dodatkowych miejsc, zwalczanie nielegalnej imigracji oraz siatek dealerów i przemytników), a także uwypuklił wdrożenie kompleksowego planu działań

¹¹⁷ Musée national de l'histoire de l'immigration, *Exposition „Frontières”*, <http://www.histoire-immigration.fr/2015/6/exposition-frontieres> [dostęp: 20.04.2016].

¹¹⁸ Por. European Commission, DG Migration and Home Affairs, *European Agenda on Migration – Legislative documents: First implementation package (27/05/2015)*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm [dostęp: 20.04.2016].

¹¹⁹ *Cartes. Quotas de réfugiés: quels pays devront faire le plus gros effort?*, „Le Nouvel Observateur”, 8.09.2015, <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/migrants/20150908.OBS5498/cartes-quotas-de-refugies-quels-pays-devront-faire-le-plus-gros-effort.html>; Sénat, *Débat sur l'accueil des réfugiés en France et en Europe*, http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201509/debat_sur_laccueil_des_refugies_en_france_et_en_europe.html [dostęp: 20.04.2016].

¹²⁰ Centre d'accueil pour demandeur d'asile (CADA).

w Calais (ułatwienie migrantom ubiegania się o azyl we Francji przez składanie wniosków bezpośrednio w Calais; zabezpieczenie granic państwa oraz infrastruktury portowej i kolejowej, zwiększenie sił porządkowych; walka z zorganizowanymi grupami przemytników i nielegalną migracją). Działania te były finansowo wspierane przez Wielką Brytanię (zwłaszcza w Calais) i Unię Europejską. Jednocześnie rząd przypomniał, że plan działań zaproponowany przez Komisję Europejską w postaci „Europejskiej Agendy Migracyjnej” jest inspirowany francuskimi pomysłami, zwłaszcza ministra spraw wewnętrznych Francji Bernarda Cazeneuve’a, który już w sierpniu 2014 r. na prośbę prezydenta Republiki odwiedził kilka europejskich stolic, namawiając Europę do podjęcia działań zapobiegających dalszemu pogarszaniu się sytuacji migracyjnej w regionie. W tym kontekście podkreślono rolę współpracy Francji i Niemiec, które podejmują inicjatywy w celu znalezienia kompleksowego i zrównoważonego rozwiązania kryzysu na poziomie UE¹²¹.

Tym samym Francja zapewnia, że jest przygotowana na przyjęcie uchodźców w związku z kryzysami migracyjnym i uchodźczym w Europie. Uwagę zwraca jednak jej opieszałość we wdrażaniu działań na rzecz relokacji migrantów z Grecji, a także niechęć społeczna do przyjmowania większej liczby uchodźców w Europie. Zaangażowanie Francji w unijną odpowiedź na kryzys ma w dużym stopniu charakter deklaracyjny na płaszczyźnie politycznej. Kontrastuje to z polityką Niemiec otwarcia na uchodźców i stanowiskiem kanclerz Angeli Merkel, która od wielu miesięcy dąży do zjednoczenia wysiłków państw członkowskich UE w ramach wspólnej polityki migracyjnej i azylowej. Kryzys uchodźczy i kwestia dostaw rosyjskiego gazu do Europy wydają się być dwiema kluczowymi osiami niezgody w dwustronnych kontaktach między Francją a Niemcami¹²².

Według drugiego raportu Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady UE na temat postępów w implementacji systemu relokacji i przesiedleń¹²³, Francja do dnia 11 kwietnia 2016 r. dokonała wyboru 477 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej w celu ich przesiedlenia na jej terytorium z Jordanii i Libanu, przy czym 72 z nich już zostały przeniesione¹²⁴. W ramach usta-

¹²¹ Gouvernement.fr, *La France à l'action face à la crise migratoire*, 7.09.2015, <http://www.gouvernement.fr/la-france-a-l-action-face-a-la-crise-migratoire-2817> [dostęp: 20.04.2016].

¹²² *Crise migratoire: «France et Allemagne travaillent dans le même esprit», dit Hollande*, „Le Monde”–AFP, 4.03.2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/03/04/angele-merkel-a-l-elysee-avant-un-sommet-crucial-sur-la-crise-migratoire_4876564_3214.html [dostęp: 20.04.2016].

¹²³ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Second report on relocation and resettlement*, Strasbourg, 12.04.2016, COM(2016) 222 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160412/communication_second_report_relocation_resettlement_en.pdf [dostęp: 20.04.2016].

¹²⁴ Tenze, *Annex 3 Resettlement State of Play as of 11 April 2016, under 20 July 2015 Conclusions and under the “1:1 mechanism” with Turkey (in application since 4 April 2016) to the Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Second report on relocation and resettlement*, Strasbourg, 12.04.2016, COM(2016) 222 final,

leń na szczepku Rady UE z przedstawicielami rządów państw członkowskich UE z dnia 20 lipca 2015 r.¹²⁵ Francja zobowiązała się przyjąć w ramach programu przesiedleń 2375 osób niezależnie od krajowej kwoty przyjęć i wcześniejszych zobowiązań. Ogólna liczba osób, które mają zostać objęte programem w UE i państwach stowarzyszonych, wynosi 22 504.

Jednocześnie do 11 kwietnia 2016 r. Francja przyjęła 242 migrantów relokowanych z Grecji (na 615 dotychczas relokowanych do państw UE i stowarzyszonych), podczas gdy jej formalne zobowiązanie wynosi 970 osób (w porównaniu do 2943 osób w skali całego systemu), a kwota przyjęć prawnie przewidziana decyzjami Rady UE dla Francji¹²⁶ to 12 599 osób (odpowiednio 63 302 osoby dla wszystkich państw uczestniczących w mechanizmie relokacji)¹²⁷. Analogicznie w przypadku relokacji migrantów z Włoch Francja dotychczas przyjęła 137 osób (na 530 osób przyjętych w skali wszystkich docelowych państw relokacji), przy czym jej formalne zobowiązanie wynosi 200 osób (w porównaniu do 1573 osób dla wszystkich państw), a kwota wynikająca z decyzji Rady UE wskazuje na 7115 osób do relokacji 34 953 w ramach całego mechanizmu¹²⁸.

Z perspektywy UE zaangażowanie Francji w próby wypracowania wspólnej odpowiedzi wobec kryzysów migracyjnego i uchodźczego, a także na rzecz skutecznej implementacji określonych rozwiązań, jest wciąż umiarkowane, wręcz niedostateczne, biorąc pod uwagę potencjał demograficzny i gospodarczy państwa, jego duże doświadczenie w dziedzinie migracji i azylu na tle innych państw UE i stowarzyszonych, a także relacje z Niemcami, pozycję w ugrupowaniu i regionie.

agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160412/communication_second_report_relocation_resettlement_annex_resettlement_state_of_play_20160408_en.pdf [dostęp: 20.04.2016].

¹²⁵ Council of the European Union, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection*, Brussels, 22.07.2015, 11130/15 ASIM 62 RELEX 633, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf> [dostęp: 20.04.2016].

¹²⁶ Por. Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece OJ L 248 z 24.09.2015.

¹²⁷ European Commission, *Annex 1 Relocations from Greece by 11 April 2016 to the Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Second report on relocation and resettlement*, Strasbourg, 12.04.2016, COM(2016) 222 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160412/communication_second_report_relocation_resettlement_annex_relocations_from_greece_en.pdf [dostęp: 20.04.2016].

¹²⁸ Tenże, *Annex 2 Relocations from Italy by 11 April 2016 to the report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Second report on relocation and resettlement*, Strasbourg, 12.04.2016, COM(2016) 222 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160412/communication_second_report_relocation_resettlement_annex_relocations_from_greece_en.pdf [dostęp: 20.04.2016].