

# **Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości**

**Pod redakcją naukową  
Anity ADAMCZYK, Andrzeja SAKSONA,  
Cezarego TROSIAKA**



**Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Poznań 2017**

Recenzent:

**prof. dr hab. Henryk Chalupczak**

**prof. dr hab. Tadeusz Wallas**

Projekt okładki:

**Filip Biały**

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe  
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

**ISBN 978-83-62907-**

Skład komputerowy – „MRS”  
60-408 Poznań, ul. P. Żołotowa 23, tel. 61 843 09 39  
Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

## Spis treści

Wprowadzenie .....	5
--------------------	---

### **Część I: Migracje i mniejszości z perspektywy europejskiej**

Grzegorz JANUSZ Ewolucja polityki imigracyjnej Unii Europejskiej. Od importu siły roboczej do masowego napływu uchodźców .....	17
Filip KACZMAREK Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec migracji w kontekście polityki spójności na rzecz rozwoju .....	35
Wojciech ADAMCZYK The Invisibles: dziennikarskie śledztwo „Correct!ve” w sprawie nielegalnych imigrantów. Studium przypadku .....	49
Anna CHABASIŃSKA Łotewska polityka etniczna .....	63
Katarzyna KAMIŃSKA-KOROLCZUK Estonia i Łotwa – polityka naturalizacyjna i stosunek do migracji .....	77
Ewa GODLEWSKA Polityka etniczna Austrii w obliczu kryzysu uchodźczego w Europie .....	91
Małgorzata MIECZKOWSKA Serbski sejm – projekt dla samostanowienia mniejszości serbołużyckiej w RFN .....	103
Aleksandra TRZCIELIŃSKA-POLUS Polityka imigracyjna Niemiec w dobie kryzysu uchodźczego w Europie .....	113
Dorota KOWALEWSKA W jakim kierunku zmienia się polska polityka etniczna? .....	125
Margot STAŃCZYK-MINKIEWICZ Migracje Afrykańczyków do Europy jako efekt niestabilności państw Afryki Subsaharyjskiej .....	133
Danuta GIBAS-KRZAK Narodowościowo-etniczny aspekt badań polemologicznych na Bałkanach. Wybrane problemy .....	147
Cezary TROSIAK Wolny Sojusz Europejski(WSE) / European Free Alliance (EFA) wyrazicielem „aspiracji niereprezentowanych” .....	161

### **Część II: Społeczeństwo i władze wobec migrantów**

Anita ADAMCZYK Władze samorządowe w Polsce wobec problemu relokacji i integracji imigrantów .....	179
--	-----

Anna POTYRAŁA	
<i>Za, a nawet przeciw</i> – stanowisko Rady Ministrów RP wobec systemu relokacji i przesiedleń .....	195
Marzenna GIEDROJĆ	
Przestępstwa ksenofobiczne popełniane przeciwko Polakom w 2016 roku na terenie Wielkiej Brytanii. Analiza i ocena zjawiska w Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą .....	211
Norbert HONKA	
Władze samorządowe w Polsce i Niemczech wobec problematyki mniejszości narodowych i migracji .....	219
Dariusz MATELSKI	
Administracja publiczna Drugiej Rzeczypospolitej wobec mniejszości narodowych oraz migrantów i cudzoziemców .....	235
Krystyna GOMÓŁKA	
Uchodźcy z państw poradzieckich w Polsce w dobie układu Schengen .....	259
Ewa POGORZAŁA	
Zjawisko <i>backlash</i> – sytuacja cudzoziemców w Polsce w kontekście sekurytyzacji odmienności etnicznej .....	271
Jan GRAD	
Między tolerancją a etniczną niechęcią. Postawy mieszkańców Poznania wobec obcokrajowców .....	285
Andrzej SADOWSKI	
Postawy mieszkańców dużego miasta wobec obcych w warunkach zagrożenia imigracją na przykładzie Białegostoku .....	297

### Część III. Postawy wobec obcych

Jerzy LESZKOWICZ-BACZYŃSKI	
Koncepcja lęku społecznego jako składnik analizy uwarunkowań postrzegania imigrantów przez Polaków w świetle kryzysu migracyjnego w Europie .....	315
Andrzej SAKSON	
„Nikt tu was nie zapraszał”. Relacje pomiędzy imigrantami zarobkowymi z Polski i Ukrainy a społeczeństwem przyjmującym .....	327
Marcelina KULMAGA	
Nacjonalistyczny pochód nienawiści. Analiza marszów przeciwko uchodźcom: repertuar postaw, haseł i symboli .....	347
Magdalena LESIŃSKA-STASZCZUK	
Rola procesów stereotypizacji w kształtowaniu się postaw wobec narodów obcych ...	357
Anna MUŚ	
Ruch śląski – wskaźniki mobilizacji etnicznej i regionalnej .....	369
Irena KURASZ	
Migracje w doświadczeniach dolnośląskich Niemców w latach 1945–1959 .....	381
Biogramy autorów .....	393

## Wprowadzenie

„Bo byłem głodny, i daliście Mi jeść; byłem spragniony, i daliście Mi pić; przybyłem byłem, a przygarnęliście Mnie; nagi – a odzialiście Mnie; zachorowałem, i odwiedziście Mnie; znalazłem się w więzieniu, a przyszliście do Mnie”<sup>1</sup>

Mt. 25, 35–36

Kryzys migracyjny, to kompleks zjawisk, którymi od początku drugiej dekady XXI wieku zajmują się przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych. Jest to przedmiot dociekań przede wszystkim socjologów, przedstawicieli nauk prawnych i ekonomicznych, europeistów, a w ostatnim okresie coraz częściej również politologów i badaczy zajmujących się problematyką związaną z bezpieczeństwem. Wyraźnie daje się zauważyć nowy wymiar tej dyskusji wynikający z faktu, że stała się ona przedmiotem sporu politycznego w większości państw europejskich i to nie tylko tych dotkniętych bezpośrednio kryzysem. Dla treści i dynamiki tej dyskusji, sporu, konfliktu, kluczowe znaczenie ma to, że jest on wykorzystywany dla osiągnięcia doraźnych celów politycznych. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją, w której pomimo braku obecności uchodźców, są oni postrzegani przez społeczeństwa wielu państw europejskich, jako główne zagrożenia dla ich bezpieczeństwa np. w kontekście możliwości wystąpienia ataku terrorystycznego. Przebieg tego sporu w Polsce jest szczególnie emocjonalny. Przeciwnicy przyjęcia uchodźców argumentują, iż do tej pory Polska nie stała się celem takiego ataku dlatego, że nie pozwoliła na napływ uchodźców. Innym argumentem jest kwestionowanie efektów prowadzonej przez państwa zachodnioeuropejskie polityki „multikulti”. Ich oponenci odwołują się głównie do argumentów natury moralnej. Twierdzą, że udzielenie pomocy i schronienia osobom, których bezpieczeństwo jest zagrożone, to powinność każdego chrześcijanina. Dodatkowo Polacy, jak żaden inny naród, mają moralny obowiązek udzielenia pomocy i schronienia potrzebującym z uwagi na swoje historyczne doświadczenia. W dwudziestolecie międzywojennym setki tysięcy Polaków w poszukiwaniu lepszych warunków życia udało się do państw zachodnioeuropejskich jako emigranci ekonomiczni<sup>2</sup>. W czasie II wojny światowej

---

<sup>1</sup> *Biblia Tysiąclecia – Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, Nowy Testament, Mt. 25, w. 35–36; wyd. Pallottinum, Poznań 2000.*

<sup>2</sup> Analizując dane zawarte w „Rocznika Statystyki RP” i „Statystyki Pracy” Halina Janowska oszacowała, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego z Polski wyemigrowało około dwa miliony osób. Więcej: A. Janowska, *Emigracja zarobkowa z Polski 1918–1939*, Warszawa 1981.

tysiące polskich uchodźców z terenu Związku Radzieckiego<sup>3</sup> znalazło schronienie na Bliskim Wschodzie w tym na obszarze Syrii<sup>4</sup>. Zwolennicy znalezienia rozwiązania, które pozwoliłoby na „bycie przyzwoitym”, jeśli chodzi o udział państwa polskiego w rozwiązywaniu problemów generowanych przez kryzys migracyjny, wskazują na jeszcze jedno polskie doświadczenie. W latach 1980–1989 z przyczyn ekonomicznych i politycznych, kolejna fala emigrantów z Polski została zmuszona do poszukiwania miejsc, w których zostaliby oni przyjęci<sup>5</sup>. Przebieg tej dyskusji bardzo wyraźnie wywarł wpływ na zachowania społeczne w tym decyzje wyborcze w roku 2015, czyli w roku wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Na posiedzeniu unijnej Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, które odbyło się w lipcu 2015 roku, strona polska wyraziła poparcie dla zaangażowania się państwa polskiego w rozwiązywanie kryzysu migracyjnego poprzez przyjęcie na swoim terenie osób wymagających ochrony międzynarodowej. Decyzja ta została zakwestionowana przez powstały w listopadzie nowy rząd polski. Obecnie spór na temat konieczności wywiązania się przez władze polskie z tego zobowiązania toczy się zarówno między politykami polskimi w Polsce, jak również między władzami polskimi a Komisją Europejską. W obliczu niechęci, z jaką do tego problemu podchodzą władze państwowe, pojawiają się inne rozwiązania. Jednym z nich jest takie przededefiniowanie polityki migracyjnej, w której większą rolę mogłyby odgrywać inne podmioty. Anita Adamczyk w konkluzjach artykułu zamieszczonego w tym tomie stwierdza, że „polityka migracyjna jest przede wszystkim domeną władz rządowych, a nie samorządowych. Być może sytuacja w państwie dojrzała do pewnych zmian w zakresie podziału kompetencji. Właściwa koordynacja działań związanych z przygotowaniem i wdrażaniem polityki migracyjnej, podziałem kompetencji oraz odpowiednią współpracą między pracownikami samorządów lokalnych i właściwych ministerstw czy Urzędu ds. Cudzoziemców sprzyjałaby zarówno imigrantom, jak i społecznościom lokalnym”. Treści tej dyskusji (sporu) znalazły odzwierciedlenie w zawartości artykułów, zamieszczonych w tym tomie.

<sup>3</sup> Chodzi tu o ludność polską, która w okresie między wrześniem 1939 a czerwcem 1941 roku została przymusowo wysiedlona w głąb Związku Radzieckiego. Więcej na ten temat, G. Hryciuk *Polacy*, w: *Wysiedlenia wypędzenia i ucieczki 1939–1959. Atlas ziem Polski*, red. G. Staruchold, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> Problematyce tej poświęcono wiele opracowań, jednym z nich jest książka Jacka Pietrzaka pt. *Polscy uchodźcy na Bliskim Wschodzie w latach drugiej wojny światowej. Ośrodki. Instytucje. Organizacje*, której autor na podstawie bardzo obszernych materiałów źródłowych przedstawia losy polskiej przymusowej emigracji w Palestynie, Libanie, Syrii, Egipcie, Turcji, na Cyprze, w Iraku, Iranie, a więc państwach, z których często pochodzą osoby szukające schronienia w państwach Unii Europejskiej.

<sup>5</sup> Rozległość kryzysu gospodarczego i zablokowanie możliwości realizacji aspiracji społecznych pod koniec lat siedemdziesiątych oraz wprowadzenie stanu wojennego spowodowało, że w dekadzie lat osiemdziesiątych zwiększyła się tendencja do emigracji z Polski. Przybrała ona wymiary niemal exodusu. Szacuje się, że w okresie 1980–1989 wyemigrowało z kraju 1 mln 50 tys.–1 mln 300 tys. osób (w tę liczbę wliczane są również osoby przyznające się do niemieckiej przynależności narodowej), z tego ok. 200 tys. osób powróciło do Polski. Pod koniec lat osiemdziesiątych nadwyżka wyjazdów nad powrotami osiągnęła wyższy poziom niż przyrost naturalny, co wpłynęło na zmniejszenie liczby ludności Polski. Emigrowali przede wszystkim ludzie młodzi i dobrze wykształceni („drenaż mózgow”), co miało wpływ na pogorszenie „jakości” populacji pozostającej w kraju. W latach 1981–1991 wyjechało na stałe z Polski ok. 10 tys. naukowców.

Od kilku lat problem społecznych, kulturowych, politycznych i ekonomicznych konsekwencji napływu na kontynent europejski imigrantów i uchodźców, głównie z obszarów dotkniętych konfliktami zbrojnymi, jak i dotkniętych klęskami ekologicznymi, staje się tematem na konferencjach naukowych w Polsce. Nic nie wskazuje na to, że jest to kolejny przykład problemu badawczego, który szybko się zdezaktualizuje. Poszukiwanie sposobów rozwiązania problemów wywołanych przez kryzys migracyjny, na długo stanie się jednym z głównych tematów badawczych w dziedzinie nauk społecznych.

Wśród wielu instytucji naukowych prowadzących badania dotyczące tej problematyki znajduje się Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zespół badaczy związanych z tą placówką prowadzi badania, które skupiają się na problematyce dotyczącej mniejszości, migracji i wielokulturowości. Ich dotychczasowe wyniki zebrane zostały w dwóch publikacjach. Pierwszą była, wydana w 2015 roku, praca zbiorowa pt. *Między lękiem a nadzieją. Dziesięć lat obowiązywania ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (2005–2015)*. Drugą, opublikowaną w 2016 roku, tom zatytułowany *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*. Redaktorami obu tomów byli Anita Adamczyk, Andrzej Sakson i Cezary Trosiak.

W tomie, który oddajemy Czytelnikom do lektury, autorom zostało postawionych kilka pytań: w jaki sposób państwa i społeczeństwa europejskie rozwiązują problemy generowane przez kryzys migracyjny?, jakie są kierunki polityk wobec mniejszości etnicznych i narodowych państw europejskich?, z jakiego rodzaju postawami spotykają się imigranci i uchodźcy w Wielkiej Brytanii i Polsce ze strony społeczeństw tych państw? Przesłane do opublikowania artykuły zostały podzielone na trzy części.

Pierwsza zatytułowana została: *Migracje i mniejszości z perspektywy europejskiej*. Autorzy zamieszczonych w niej tekstów analizują różne konsekwencje masowego napływu uchodźców i imigrantów. W tej części Czytelnik znajdzie dwanaście tekstów. Pierwszym, wprowadzającym Czytelnika w problematykę tego tomu, jest artykuł Grzegorza Janusza zatytułowany *Ewolucja polityki imigracyjnej Unii Europejskiej. Od importu siły roboczej do masowego napływu uchodźców*, którym przybliżone zostały zmiany wektorów polityki imigracyjnej w okresie od wejścia w życie traktatów rzymskich, tj. od 1 stycznia 1958 roku, do dnia dzisiejszego. Autor przesłanego do publikacji tekstu przedmiotem swoich analiz uczynił zjawisko imigracji, zarówno zarobkowej, jak i uchodźczej z państw trzecich. G. Janusz podkreśla, że „ruchy migracyjne miały złożony charakter i obok przyczyn politycznych (rasowych, etnicznych, religijnych) często były powiązane z czynnikiem ekonomicznym, a rozdzielenie zjawiska uchodźstwa od ekonomicznych przyczyn migracji nie zawsze było możliwe”.

Drugim w tej części artykułem jest tekst pt. *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec migracji w kontekście spójności polityki na rzecz rozwoju*, w którym jego autor Filip Kaczmarek analizuje problem migracji z perspektywy jednej z najważniejszych instytucji europejskiej. Analizując zawartość rezolucji Parlamentu Europejskiego (PE), opublikowanych w latach 2015–2017, odnoszących się do problemu migracji pokazuje jak zmieniało się podejście PE do kryzysu migracyjnego. Łącznie analizuje 12 rezolucji, które można podzielić na trzy grupy. Pierwsza, odnosi się do spójności

polityki na rzecz rozwoju, druga, do konsensusu państw europejskich w sprawie polityki rozwoju, trzecia, bezpośrednio powiązana jest z migracjami.

Nieco inną perspektywę oceny polityki migracyjnej przyjął w swoim artykule Wojciech Adamczyk. Jego zdaniem niekontrolowany napływ imigrantów zarobkowych jest jednym z największych problemów Unii Europejskiej. Doprowadził on do poważnego kryzysu wewnątrz wspólnoty. W artykule, zatytułowanym *The Invisibles: dziennikarskie śledztwo „Correct!ve” w sprawie nielegalnych imigrantów. Studium przypadku*, W. Adamczyk opisuje śledztwo prowadzone przez reporterów witryny internetowej Correct!ve. Celem tego artykułu jest wykazanie, że praca dziennikarzy śledczych, oparta na crowdfundingu i darowiznach, może być efektywnym sposobem obnażania słabości europejskiej polityki migracyjnej.

Kolejne artykuły w tej części poświęcone są politykom etnicznym niektórych państw europejskich. Anna Chabasińska, w artykule zatytułowanym *Polityka etniczna Łotwy* przedstawia jej główne kierunki i opisuje konteksty historyczne, w które polityka ta jest uwikłana. Szczególnie dużo miejsca poświęca legislacyjnym rozwiązaniom w zakresie przyznawania obywatelstwa, wzmocnienia języka narodowego, czy reformy oświatowej. Wskazuje również okoliczności, które stały się tłem dla formowania łotewskich partii etnicznych oraz przedstawia ich wpływ na życie polityczne Łotwy. Przypadek Łotwy jest szczególnie interesujący z uwagi na to, że jest on swoistym papierkiem lakmusowym sposobu rozwiązywania problemów układania sobie relacji z mniejszościami etnicznymi przez państwa „nowej” Unii Europejskiej.

Uzupełnieniem i zarazem rozwinięciem zawartości artykułu Anny Chabasińskiej może być tekst Katarzyny Kamińskiej-Korolczuk, *Estonia i Łotwa wobec problemów odnoszących się do mniejszości narodowych i migracji*. Cel, jaki sobie postawiła jego autorka, to przeanalizowanie uregulowań wprowadzonych w stosunku osób należących do mniejszości narodowych bez statusu obywatela zamieszkujących tereny współczesnej Estonii i Łotwy oraz zwrócenie uwagi na rozwiązania wprowadzone w obu państwach dotyczące relokacji uchodźców. Jest to o tyle interesujące, że mimo, iż od roku 2004 oba te państwa stały się członkami Unii Europejskiej, to przyjęły różne strategie rozwiązania tego problemu.

Kolejnym tekstem poświęconym polityce etnicznej jest artykuł Ewy Godlewskiej pt. *Polityka etniczna Austrii w obliczu kryzysu uchodźczego*, w którym autorka podejmuje próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie przedsięwzięcia zostały podjęte przez państwo austriackie, których celem miało być zaangażowanie się Austrii w unijny program relokacji oraz jakie były konsekwencje tych działań – zarówno w wymiarze politycznym, społecznym, jak i gospodarczym? W przekonaniu autorki udzielenie odpowiedzi na to pytanie pozwoli lepiej zrozumieć realizowaną przez to państwo politykę etniczną.

Jedną z niewielu mniejszości etnicznych, które zamieszkują obszar Republiki Federalnej Niemiec jest mniejszość serbołużycka. Formą artykulacji interesów grupowych tej mniejszości jest dążenie do posiadania własnej reprezentacji, jaką jest mniejszościowy parlament. *Serbski sejm – projekt dla samostanowienia mniejszości serbołużyckiej w RFN* to tytuł artykułu Małgorzaty Mieczkowskiej, która od wielu lat bada mniejszość serbołużycką w Niemczech.



Państwo niemieckie jest szczególnie mocno dotknięte negatywnymi konsekwencjami napływu imigrantów. Z drugiej strony od zakończenia II wojny światowej państwo to było punktem docelowym kolejnych fal migrantów z Europy, głównie Środkowo-Wschodniej, a później Turcji. Stąd doświadczenia niemieckie związane z polityką imigracyjną wydają się być szczególnie przydatne jeśli chodzi o rozwiązywanie problemów, które wywołuje niekontrolowany napływ na kontynent europejski imigrantów i uchodźców. Aleksandra Trzcielińska-Polus w swoim artykule, *Polityka imigracyjna Niemiec w dobie kryzysu uchodźczego w Europie*, analizuje ewolucję niemieckiej polityki migracyjnej. Badania obejmują okres od ogłoszenia we wrześniu 2015 roku, przez kanclerz Angelę Merkel decyzji o otwarciu granic, do dnia dzisiejszego. Ta cezura czasowa jest, zdaniem autorki, o tyle ważna, gdyż obejmuje okres, w którym, władze niemieckie przeszły drogę od niemal pełnej otwartości jeśli chodzi o przyjmowanie imigrantów do ograniczenia napływu imigrantów poprzez stosowanie coraz bardziej restrykcyjnych procedur weryfikacyjnych.

Artykuł Doroty Kowalewskiej, można uznać jako swego rodzaju podsumowanie rozważań na temat polityk etnicznych niektórych państw europejskich. Autorka poszukuje w nim odpowiedzi na pytanie, które jest jednocześnie tytułem jej artykułu: *W jakim kierunku zmierza polska polityka etniczna?* D. Kowalewska podjęła się próby wskazania jakie są i jak się zmieniają wektory polskiej polityki etnicznej po roku 2015? W konkluzjach formułuje pogląd, że powstające lokalne plany zarządzania migracjami w gminach i powiatach stanowią formę odpowiedzi na centralną politykę etniczną, którą charakteryzuje niechęć do jej przedmiotu. Dorota Kowalewska stwierdza wprost, że w Polsce mamy do czynienia ze zmianą paradygmatu: z polityki wobec mniejszości narodowych i etnicznych oraz cudzoziemców w kierunku doraźnej polityki migracyjnej.

Trzy ostatnie artykuły tej części tomu poruszają różne tematy związane mniej lub bardziej bezpośrednio z dylematami polityki państw europejskich wobec migrantów i mniejszości etnicznych i narodowych. Margot Stańczyk-Minkiewicz w artykule pt. *Migracje Afrykańczyków do Europy jako efekt niestabilności państw Afryki Subsaharyjskiej*, zachęca do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, dlaczego ludzie podejmują decyzję o emigracji przy uwzględnieniu wszystkich zmiennych, które leżą u jej podstaw? Obszarem, który uczyniła przedmiotem swoich rozważań jest Afryka Subsaharyjska, jeden z najbardziej niestabilnych regionów świata, z którego masowo napływają imigranci. Jej zdaniem, sposobem na rozwiązanie tego problemu nie powinno być uszczelnianie granic Unii Europejskiej, lecz zaangażowanie się państw Europy w eliminację na miejscu przyczyn, dla których Afrykańczycy podejmują decyzję o emigracji.

Wydawało się, że Europa doświadczona w XX wieku dwoma wojnami światowymi, dwoma totalitaryzmami odrzuci wojnę jako sposób na rozwiązywanie problemów narodowościowych. Jednak wydarzenia na Bałkanach z końca ubiegłego wieku pokazały, że nadzieje te były przedwczesne. Danuta Gibas-Krzak w artykule pt. *Narodowościowo-etniczny aspekt badań polemologicznych na Bałkanach. Wybrane problemy*, stawia pytania: czy wojna jest niezbędnym regulatorem w stosunkach międzynarodowych?, czy raczej trzeba ją traktować jako fakt destrukcyjny i zarazem kontrower-

syjny, egzystencjalną katastrofę, najbardziej niszczące spośród zjawisk społecznych? Poszukując odpowiedzi na te pytania formułuje tezę: na Bałkanach (jak nigdzie indziej w Europie) najdokładniej uwidocznione zostały zjawiska związane z anarchizacją ładu międzynarodowego, zaś jego konfliktogenny charakter wpływa znacząco na procesy integracyjne i dezintegracyjne zachodzące w Europie.

Ostatnim artykułem pierwszej części tego tomu jest tekst pt. *Wolny Sojusz Europejski (WSE)/European Free Alliance (EFA) wyrazicielem „aspiracji niereprezentowanych”*. Jego autor przybliży Wolny Sojusz Europejski, który jest osobliwym porozumieniem politycznym partii i stowarzyszeń regionalnych i etnoregionalnych. Cezary Trościak formułuje tezę, że procesy integracji europejskiej paradoksalnie, dla członków WSE, którzy najczęściej formułują izolacjonistyczne treści programowe, stały się szansą na to, aby mogły one zaistnieć na forum europejskim. Ponadto poszukuje on odpowiedzi na pytanie, na ile członkostwo Ruchu Autonomii Śląska w Sojuszu może pomóc górnośląskim regionalistom w realizacji ich politycznych celów?

Część druga, szczególnie istotna, z punktu widzenia zadania postawionego przed autorami zaproszonymi do zamieszczenia wyników swoich badań w tym tomie, nosi tytuł: *Spoleczeństwo i władze wobec imigrantów*. Składa się na nią dziewięć artykułów. Pierwszym jest tekst Anity Adamczyk pt. *Władze samorządowe w Polsce wobec problemu relokacji i integracji imigrantów*. Autorka analizuje przykłady konkretnych rozwiązań dotyczących udziału polskich władz samorządowych w relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej. Prowadzenie badań nad tym problemem jest szczególnie ważne, gdyż doświadczenia w tym zakresie, uzupełnione o doświadczenia z innych państw powinny być, zdaniem autorki, punktem wyjścia do opracowania i wdrażania całościowej, obejmującej zarówno instytucje państwowe, jak i samorządowe, polityki migracyjnej. Jest to o tyle ważne, że we wstępie do swoich analiz A. Adamczyk formułuje pogląd, że polska polityka migracyjna jest ciągle w fazie przygotowań, a podejmowane działania mają charakter doraźny.

Do pewnego stopnia w artykule Anny Potyrały, *Za, a nawet przeciw – stanowisko Rady Ministrów RP wobec systemu relokacji i przesiedleń* można znaleźć potwierdzenie poglądu A. Adamczyk wyrażonego w konkluzjach jej artykułu. A. Potyrała analizuje ewolucję stanowiska Rady Ministrów RP pod kierownictwem Beaty Szydło wobec systemu relokacji i przesiedleń. Autorka stawia pytanie, czy początkowe deklaracje przejścia przez nowy rząd zobowiązań jego poprzedników były motywowane jedynie chęcią ukazania nowego rządu jako wiarygodnego członka rodziny europejskiej i stanowiły swoistą grę na czas?

W trzecim artykule tej części, zatytułowanym *Przestępstwa ksenofobiczne popełniane przeciwko Polakom w 2016 roku na terenie Wielkiej Brytanii. Analiza i ocena zjawiska w Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą*, Marzenna Giedrońc omawia przyczyny, które doprowadziły do wzrostu liczby przestępstw w Wielkiej Brytanii, których ofiarami byli imigranci z Polski oraz współpracę władz polskich i brytyjskich, której celem ma być przeciwdziałanie ich eskalacji.

Problem zapewnienia odpowiednich warunków pozwalających na włączenie się imigrantów w struktury społeczne, ekonomiczne, polityczne państw ich przybycia, to przede wszystkim zadanie, które stoi przed władzami samorządowymi. Pytania jakie so-

bie stawia Norbert Honka dotyczą tego: jak powinien funkcjonować samorząd terytorialny w warunkach wielokulturowości i ciągłej fali migracyjnej?, jak powinno wyglądać jego praktyczne działanie, aby sprostać wyzwaniom z tym związanym? Tekst ten może być traktowany jako uzupełnienie rozważań zawartych w artykule Aleksandry Trzcielińskiej-Polus. Zdaniem N. Honki odwołanie się do niemieckich doświadczeń w tym zakresie jest o tyle interesujące, że państwo to szczególnie mocno było, i jest nadal doświadczone społecznymi, politycznymi i ekonomicznymi konsekwencjami pojawienia się w krótkim czasie na swoim terytorium ogromnej liczby migrantów. Niemieckie rozwiązania z integracją imigrantów rozpoczęły się w połowie lat 50. ubiegłego wieku i do niedawna były traktowane jako wzorcowe z punktu widzenia ich skuteczności.

Artykuł Dariusza Matelskiego, *Administracja publiczna wobec mniejszości narodowych i etnicznych oraz migrantów – przeszłość i teraźniejszość* jest swego rodzaju retrospekcją, spojrzeniem na problem wielokulturowości z perspektywy administracji publicznej dwudziestolecia międzywojennego. Doświadczenia z tamtego okresu, które autor ocenia bardzo krytycznie, mogą i powinny być współcześnie uwzględnione przy wypracowywaniu założeń polityki wobec mniejszości i imigrantów.

Cel, jaki postawiła sobie Krystyna Gomółka, to określenie procentowego udziału uchodźców, obywateli państw poradzieckich w stosunku do ogółu uchodźców, osób objętych ochroną uzupełniającą i pobytem tolerowanym oraz stopnia ich integracji podczas pobytu w Polsce. Teza postawiona przez autorkę jest następująca: wejście w życie układu z Schengen przyczyniło się do zmniejszenia liczby obywateli państw poradzieckich, którym nadano status uchodźcy. Jej weryfikacja stanowi treść artykułu *Uchodźcy z państw poradzieckich w Polsce w dobie układu Schengen*.

Pojęcie *backlash* oznacza silny sprzeciw, gwałtowną reakcję. Ewa Pogorzała wykorzystuje je do opisu sytuacji w jakiej znaleźli się cudzoziemcy, którzy z różnych względów znaleźli się na terytorium państwa polskiego. Zdaniem Ewy Pogorzały, po kryzysie uchodźczym następuje wyraźny zwrot w kierunku sekurytyzacji (kreowania atmosfery zagrożenia) polityki migracyjnej. Główna teza artykułu zatytułowanego, *Zjawisko – sytuacja cudzoziemców w Polsce w kontekście sekurytyzacji odmienności etnicznej*, jest następująca: sekurytyzacja polityki migracyjnej może prowadzić do ograniczeń w innych niż polityka azylowa aspektach polityki migracyjnej/imigracyjnej i integracyjnej oraz szerzej – praw cudzoziemców.

Dwa kolejne artykuły tej części pokazują z jakiego rodzaju postawami względem „obcych” spotykamy się współcześnie w polskich miastach. Nie można oczywiście tych przykładów traktować jako reprezentatywnych dla postaw wobec obcokrajowców w ogóle, lecz jedynie jako swoiste studium przypadku. Jan Grad w artykule pt. *Między tolerancją a etniczną niechęcią. Postawy mieszkańców Poznania wobec obcokrajowców*, formułuje tezę, że da się je opisać na kontinuum od tolerancji etnicznej do niechęci wobec obcych. Autor twierdzi, że postawy te są zróżnicowane w zależności od narodowości obcokrajowców, z którymi łączą się określone stereotypy narodowe, weryfikowane bądź potwierdzone w indywidualnych relacjach z przedstawicielami poszczególnych grup etnicznych czy narodowych. W odniesieniu do stereotypów narodowych respondenci w wywiadach przejawiali mniej lub bardziej wyraźną rezerwę, głosząc, że obcokrajowcy podobnie jak Polacy są różni.

Drugim artykułem analizującym postawy wobec obcych jest materiał Andrzeja Sadowskiego, w którym autor analizuje przyczyny, dla których na terenie Białegostoku dochodzi do przestępstw na tle ksenofobicznym. W tekście pod tytułem *Postawy mieszkańców dużego miasta wobec obcych w warunkach zagrożenia imigracją na przykładzie Białegostoku* jego autor stara się, odwołując się do aparatu pojęciowego socjologii, znaleźć odpowiedź na pytanie o przyczyny tego zjawiska.

Ostatnia, trzecia część tego tomu, zatytułowana *Postawy wobec obcych*, jest uzupełnieniem treści z części drugiej. Składa się na nią sześć tekstów. Artykuły tu zamieszczone omawiają postawy społeczeństwa polskiego wobec pojawienia się w Polsce obcych. Chodzi zarówno o tych, którzy pojawili się w Polsce w wyniku procesów migracyjnych, jak i tych, którzy znaleźli się w Polsce w wyniku „migracji granic”.

*Ewolucja postaw Polaków wobec imigrantów w świetle kryzysu migracyjnego w Europie. Analiza wybranych uwarunkowań*, to tytuł artykułu Jerzego Leszkowicza-Baczyńskiego, który do przedmiotu swoich badań podchodzi głównie z perspektywy znajdującej się na pograniczu socjologii i psychiatrii. Twierdzi on, że przyczyn stanów lękowych związanych z pojawieniem się uchodźców należy poszukiwać w przekonaniu, że pojawianie się imigrantów i uchodźców doprowadzi do sytuacji, w której zostaną zagrożone podstawy egzystencji w wymiarze jednostkowym (miejsca pracy), jak i zbiorowym (tożsamość kulturowa).

Z kolei Andrzej Sakson w artykule zatytułowanym „*Nikt was tu nie zapraszał*”. *Relacje pomiędzy migrantami zarobkowymi z Polski i Ukrainy a społeczeństwami przyjmującymi*, postawił sobie za cel porównanie problemów z jakimi spotykają się emigranci z Polski na terenie Wielkiej Brytanii i emigranci z Ukrainy na terenie Polski. W pierwszej części artykułu przedstawia on teoretyczne ramy, które wykorzystał w swoich analizach. Autor wskazuje na niezwykle istotną konsekwencję masowego napływu imigrantów na obszar jakiegoś państwa, kiedy pisze, że, „po przekroczeniu krytycznej, z punktu widzenia społeczeństwa przyjmującego, liczby imigrantów, rodzą się sprzeczności i konflikty niezależnie od dotychczasowego stopnia tolerancji i akceptacji”. Konstatacja ta jest o tyle ważna, że po zwycięstwie zwolenników Brexitu obserwujemy skutki przekroczenia owej „masy krytycznej” w przypadku imigrantów z Polski, którzy przybyli na teren Wielkiej Brytanii. Trudno zakładać, że sytuacja w przypadku imigrantów z Ukrainy w Polsce będzie inna, zwłaszcza, że relacje te są mocno obciążone przez historię, czego nie ma w takim zakresie w relacjach polsko-brytyjskich.

*Nacjonalistyczny pochód nienawiści. Analiza marszów przeciw uchodźcom: repertuar postaw, hasel i symboli* to artykuł, którego autorką jest Marcelina Kulmaga. W konkluzjach swoich rozważań formułuje ona pogląd, że marsze przeciwko uchodźcom są kompilacją strachu i niewiedzy. Według M. Kulmagi nastroje antyuchodźcze są podsycane przez media i rządzących, którzy swoją postawą i retoryką dają przyzwolenie na akty ksenofobii i rasizmu, ignorując obecną w przestrzeni społecznej przemoc i mowę nienawiści.

Magdalena Lesińska-Staszczuk w artykule zatytułowanym *Rola procesów stereotypizacji w kształtowaniu się postaw wobec narodów obcych* dotyka interesującego problemu, jakim jest tworzenie się stereotypu zarówno w wymiarze jednostkowym,

jak i zbiorowym. Jej zdaniem wzrost tendencji ksenofobicznych niewątpliwie ma, i w dłuższej perspektywie będzie miał, wpływ na kształtowanie się negatywnych stereotypów wobec „nowych” obcych i na umacnianie się tychże względem „starych”. Dla autorki sposobem na minimalizowanie negatywnego oddziaływania stereotypu na postrzeganie „obcych” powinna być edukacja. Wiedza o sobie, o źródłach swojej tożsamości, to najbardziej skuteczny sposób zapobiegania narastaniu postaw ksenofobicznych.

W przypadku aspiracji tożsamościowych Górnoślązaków mamy do czynienia z sytuacją dość nietypową. Jest to bowiem ten typ „obcego”, który nie pojawił się w efekcie procesów migracyjnych, lecz w odczuciu większości zakwestionował swoją dotychczasową definicję, sformułowaną oczywiście przez tę większość. Anna Muś w swoim tekście pt. *Ruch śląski – wskaźniki mobilizacji etnicznej i regionalnej* prezentuje wyniki prowadzonych przez siebie badań dotyczących mobilizacji etnicznej i regionalnej w wyborach samorządowych z roku 2014 do Sejmiku Województwa Śląskiego i wyborach parlamentarnych z roku 2015.

Ostatnim artykułem trzeciej części tej książki jest tekst Ireny Kurasz, który z perspektywy historycznej przybliży zjawisko migracji, gdyż opisuje *Migracje w doświadczeniach dolnośląskich Niemców w latach 1945–1959*. Jest to interesujący przykład sytuacji, w której „migracje ludności” wywołane są „migracją granic”. Prowadzi to do sytuacji, w której żyjąca na własnym terytorium grupa narodowa, bądź etniczna, zmuszona jest na skutek zamiany granic politycznych dostosowywać się do nowej rzeczywistości kulturowej oraz do zabiegania o możliwość zachowania swojej tożsamości. Mimo, że migracje w tamtym okresie, których doświadczały społeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej, miały inne, głównie polityczne przyczyny, to ich skutki psychospołeczne są porównywalne z tymi, których doświadczają imigranci przybywający do obcych im kulturowo państw.

W zamierzeniu redaktorów tego tomu powinien on stać się głosem w dyskusji na temat wyzwań, jakie niesie za sobą kryzys migracyjny i problemy, z jakimi we współczesnej Europie spotykają się mniejszości etniczne i narodowe. Zakładamy, że odbiorcami jego zawartości, obok przedstawicieli środowisk naukowych, powinni być również politycy, reprezentanci władz państwowych i samorządowych, którzy w taki czy inny sposób już są lub w przyszłości będą zaangażowani w rozwiązywanie problemów jakie generuje napływ imigrantów na obszar państwa polskiego. Wydaje się, iż wbrew przekonaniu części przedstawicieli elit politycznych i ich zwolenników (wyborców) nie uda się skutecznie zapobiec napływowi „obcych”, społeczeństwo polskie konfrontowane będzie ze skutkami napływu do Polski imigrantów i uchodźców z odmiennych kulturowo regionów świata. Wynika to z faktu, że migracje ludności są stałym elementem historii społeczeństw europejskich. Napływ ten, obok negatywnych konsekwencji wynikających ze zderzenia kultur, na które „przybysze” i „przyjmujący” nie zawsze są przygotowani, może być również impulsem rozwojowym dla społeczeństw przyjmujących „obcych”. W naszym przekonaniu przez najbliższe lata, a wręcz dekady, głównym problemem badawczym nauk społecznych w Polsce będą badania odnoszące się do społecznych, kulturowych, gospodarczych i prawnych konsekwencji napływu imigrantów różnego pochodzenia. Należałoby oczekiwać, że wyniki tych badań zostaną

wykorzystywane przez instytucje odpowiedzialne za stwarzanie warunków, w których będzie przebiegał proces integracji imigrantów i uchodźców ze społeczeństwem polskim. Efektem współpracy przedstawicieli środowisk naukowych i reprezentantów administracji państwowej powinno być dążenie do osiągnięcia sytuacji, w której nastąpi „spotkanie” a nie „zderzenie” kulturowe. Niewątpliwie w realizacji tego celu powinno pomóc nauce polskiej czerpanie z doświadczeń socjologów, politologów, kulturoznawców, prawników i przedstawicieli władz politycznych i administracyjnych państw zachodnioeuropejskich, którzy od dziesięcioleci badają tę problematykę. Odwoływanie się do tych doświadczeń powinno pozwolić na zminimalizowanie negatywnych, a zoptymalizowanie pozytywnych następstw procesu opisywanego pojęciem *melting pot*. Jeśli choć w niewielkim zakresie treści tego tomu przyczynią się do zrealizowania tego zamierzenia, to jego redaktorzy będą mogli uznać, że ich zamysł został osiągnięty.

**Część I: Migracje i mniejszości  
z perspektywy europejskiej**





Grzegorz JANUSZ

UMCS Lublin

grzegorz.janusz@poczta.umcs.lublin.pl

## **Ewolucja polityki imigracyjnej Unii Europejskiej. Od importu siły roboczej do masowego napływu uchodźców**

W zakresie polityki imigracyjnej Unii Europejskiej (UE)<sup>1</sup> można wskazać kilka okresów związanych z przemieszczeniami osób na obszarze państw UE:

- 1) okres przed powstaniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) obejmujący odrębną politykę państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w zakresie imigracji, w tym siły roboczej oraz migracji związanych z uchodźstwem;
- 2) okres od powstania EWG do wprowadzenia w życie dyrektyw regulujących swobodny przepływ siły osób w ramach EWG – co skutkowało stopniowym rozdzielaniem tzw. wewnątrzspółnotowego przepływu osób od przepływu osób z terytorium państw trzecich – przy zachowaniu odrębnej polityki państw w zakresie uchodźstwa;
- 3) okres stopniowego wspólnotowania polityki imigracyjnej wobec napływu osób z państw trzecich, przy jednoczesnej pełnej realizacji zasady swobody przepływu osób wewnątrz Wspólnoty; obejmował on początkowo koordynację działań w obszarze migracji, następnie współpracę właściwych ministrów, a z czasem polityka imigracyjna z państw trzecich stała się jedną z polityk wspólnotowych.

Ze względu na charakter ruchów migracyjnych można wyróżnić na obszarze państw UE następujące ruchy migracyjne:

- 1) ruchy migracyjne będące pozostałością skutków drugiej wojny światowej;
- 2) ruch uchodźczy będący początkowo skutkiem drugiej wojny światowej, a następnie nasilenia uchodźstwa od lat 60. XX w.; obejmował początkowo tzw. państwa socjalistyczne (w tym zjawisko masowej imigracji z Węgier po 1956 roku, z Czechosłowacji po 1968 roku i z Polski po wprowadzeniu stanu wojennego), Grecję po 1967 roku oraz państwa arabskie z Bliskiego Wschodu; zjawisko to charakteryzował wysoki procent uznania statusu uchodźczego sięgający w latach 50. XX wieku nawet 70–75%, a w latach 60. XX wieku 40–50%, w latach 70. XX wieku 5–10%, podczas, gdy współcześnie poziom nadania statusu uchodźczego rzadko przekracza 0,5%); współcześnie jednocześnie obserwujemy nasilone procesy migracji uchodźczych;

---

<sup>1</sup> Pojęciem UE obejmuję, o ile nie zaznaczono w tekście odrębnej interpretacji, zarówno okres działania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (od wejścia w życie traktatów rzymskich, tj. od 1 stycznia 1958 roku, do wejścia w życie traktatu z Maastricht, tj. 1 listopada 1993 r.) oraz Wspólnoty Europejskiej (od wejścia w życie traktatu z Maastricht do wejścia w życie traktatu lizbońskiego, tj. do 1 grudnia 2009 roku). Z tego powodu zamiennie w niektórych przypadkach używane będą określenia „Wspólnota/Unia”, czy też „wspólnotowa/unijna polityka imigracyjna”.

- 3) imigracja z dawnych terytoriów kolonialnych ukierunkowana na dawne metropolie: Wielką Brytanię, Francję, w mniejszym stopniu Włochy, Portugalię, Hiszpanię, Belgię i Holandię;
- 4) zorganizowany import siły roboczej w okresie poprzedzającym swobodny przepływ osób w ramach ówczesnej EWG.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest imigracja, zarówno zarobkowa, jak i uchodźcza z państw trzecich. Należy przy tym wskazać, że ruchy migracyjne miały złożony charakter i obok przyczyn politycznych (rasowych, etnicznych, religijnych) często były powiązane z czynnikiem ekonomicznym, a rozdzielenie zjawiska uchodźstwa od ekonomicznych przyczyn migracji nie zawsze było możliwe.

W pierwszym okresie, tj. przed wprowadzeniem wewnątrzpaństwowego swobodnego przyływu osób, poszczególne państwa realizowały samodzielnie swoją politykę imigracyjną, w tym także w zakresie polityki wobec uchodźstwa. Politykę tę można prześledzić na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec cierpiącej w pierwszych latach powojennych na deficyt siły roboczej, który uwydatnił się zwłaszcza w okresie rozwoju gospodarczego w latach 50. i 60. XX wieku. Początkowo brak siły roboczej uzupełniany był uciekinierami z terenu byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej; od 1 stycznia 1949 r. do wybudowania muru berlińskiego i zamknięcia granic Berlina Zachodniego w nocy z 12 na 13 sierpnia 1961 r. przemieściło się z terenu byłej NRD do RFN, głównie nielegalnie, 2 686 942 osoby (Wilke, 2012). Na początku lat 50. XX wieku RFN zawarła umowy o limitowanym werbunku robotników, zwłaszcza sezonowych, m.in. z Austrią, Holandią, Włochami (Statistisches Jahrbuch 1952, s. 31; 1954, s. 51, 1955, s. 51)<sup>2</sup>. W dniu 22 grudnia 1955 r. zawarto z Włochami pierwszą rządową umowę o szerokim werbunku siły roboczej. Kolejne umowy werbunkowe zawarto w latach 1960–1968 z następującymi państwami: w 1960 r. z Hiszpanią i Grecją, w 1961 r. z Turcją, w 1963 r. z Marokiem, w 1964 r. z Portugalią, w 1965 r. z Tunezją i w 1968 r. z Jugosławią. Poza umowami z Marokiem i Tunezją, które zawierały ograniczenia kontyngentowe w zakresie liczby i kwalifikacji werbowanych pracowników, pozostałe umowy nie zawierały takich ograniczeń. Cztery państwa (Włochy, Grecja, Hiszpania, Portugalia) stały się w ciągu następnych lat członkami EWG i objęte zostały innymi zasadami pobytu swoich obywateli nie tylko na obszarze RFN, ale także całej EWG. Umowa z Turcją okazała się w przyszłości dużym problemem dla Niemiec ze względu nie tylko na liczbę zwerbowanych pracowników, ale także duży napływ członków ich rodzin – w 2016 r. stanowili oni 1 492 580 osób w grupie cudzoziemców (de.statista.com)<sup>3</sup>. Władze niemieckie początkowo wykorzystywały także propagandowo różne zdarzenia w celu zwiększenia w owym czasie werbunku siły roboczej, np. w dniu 10 września 1964 r. na dworcu w Kolonii Zarząd Federalnego Związku Pracodawców powitał jako milionowego robotnika obywatela Portugalii, któremu przekazano moped marki Zündapp oraz szeroko komentowano tę uroczystość w prasie niemieckiej i portugalskiej. Wkrótce, bo w dniu 28 listopada 1964 r. na dworcu

<sup>2</sup> Liczba pracowników wynosiła odpowiednio w latach 1951, 1953, 1954: z Austrii – 46 683, 58 059, 59 935 osób; z Holandii – 74 782, 77 183, 78 110; z Włoch – 22 451, 24 799, 24 504.

<sup>3</sup> W ciągu 15 lat nastąpił znaczny spadek liczby osób pochodzących z Turcji liczących jeszcze pod koniec lat 90. XX wieku ponad 2 mln osób.

w Monachium prezes Federalnego Urzędu Pracy powitał rzeczywistego milionowego robotnika z Turcji. Powitanie obywatela Portugalii w Kolonii miało wyłącznie charakter propagandowy, gdyż po zawarciu 17 marca 1964 r. umowy z Portugalią liczono na przybycie tylko w 1964 r. 50 tys. robotników z Portugalii, gdy tymczasem przybyło ich zaledwie 3493 (Statistisches Jahrbuch 1965, s. 161; Spaich, 1981, s. 210–212). Podobnie wyglądało przygotowanie wizyty kanclerza federalnego Ludwiga Erharda w 1965 r. w Tunisie, gdyż wbrew wcześniejszym planom, zapadła decyzja o podpisaniu z rządem Tunezji umowy werbunkowej, która była znacznie korzystniejsza niż wcześniejsza umowa z Marokiem.

W Niemczech zmianie ulegało nazewnictwo stosowane wobec zatrudnionych cudzoziemców. W czasie drugiej wojny światowej stosowano określenie „pracownik przymusowy” (*Zwangsarbeiter*), zastępowane pod koniec wojny określeniami „pracownik cywilny” (*Zivilarbeiter*) lub „pracownik obcy” (*Fremdarbeiter*). Określenia te znane były z czasów pierwszej wojny światowej oraz okresu międzywojennego. Jednakże już po podpisaniu umowy werbunkowej z Włochami pojawiło się nowe określenie „pracownik gość” (*Gastarbeiter*), które miało podkreślać czasowy charakter pobytu pracowników cudzoziemskich na terenie Niemiec.

Ze względu na traktowanie określenia *Gastarbeiter* jako eufemizmu na początku lat 70. XX w. rozpoczęła się w mediach zainicjowana przez Westdeutsche Rundfunk (WDR) dyskusja w sprawie prawidłowości tego określenia. Podkreślano, że wbrew wcześniejszym prognozom nie tylko nie doszło do czasowego pobytu pracowników cudzoziemskich, ale w części zaczęli oni sprowadzać do Niemiec własne rodziny i stabilizować swój pobyt<sup>4</sup>. Jak to określił już w 1964 r. szwajcarski pisarz Max Frisch „Wezwano siłę roboczą a przybyli ludzie” (Haller, 2012, s. 112)<sup>5</sup>.

W efekcie zarówno w obiegu publicystycznym, naukowym, jak i w terminologii oficjalnej pojawiło się nowe określenie „pracownicy cudzoziemscy” (*ausländische Arbeitnehmer*), aczkolwiek stare określenie używane jest w języku potocznym nadal. W okresie kryzysu naftowego (1973 rok) wprowadzono oficjalnie zakaz werbunku siły roboczej z państw niebędących członkami EWG (*Anwerbestopp*). Jednocześnie coraz częściej podkreślano stabilizację przybyłych pracowników cudzoziemskich oraz ich rodzin, a także pojawienie się w tych środowiskach kolejnych generacji dzieci urodzonych już na terenie Niemiec, dla których język niemiecki stawał się bardziej ojczystym niż język ich dziadków. W efekcie od końca lat 70. XX w. zaczęto stosować nowe określenie „cudzoziemscy współobywatele” (*ausländische Mitbürger*). Dość krytycznie odniósł się do tych określeń Werner Kanein, który w słowie wstępnym do czwartego komentarza do niemieckiego prawa o cudzoziemcach (1986 rok, wydanie 2) stwierdził: „Nietrafnym jest mówienie o »cudzoziemskich współobywatelach« i »pracownikach gościach«. Ta eufemistyczna, bezzasadna, wywołująca złudzenia terminologia powinna być zaniechana” (Kanein, 1986).

<sup>4</sup> Co prawda cały czas miała miejsce rotacja tych pracowników; spośród ok. 14 mln robotników cudzoziemskich przybyłych w latach 1955–1973 do RFN do swojej ojczyzny powróciło 11 mln (cyt. za *Ausländer in Deutschland. Vom Gastarbeiter zum Mitbürger*, von Frau Meyer, „Kultur und Gesellschaft” 2002, nr 11, s. 6, [www.projekt-be-online.de/](http://www.projekt-be-online.de/), Code Nr. 720 Q 1115).

<sup>5</sup> „Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen”.

Należy podkreślić, że stosowana w RFN terminologia wywarła także wpływ na drugą grupę imigrantów jaką tworzą uchodźcy. Dotyczyło to wprowadzenia do oficjalnej terminologii w UE określenia azylant, zamiast uchodźca. W przypadku RFN to już w pierwszym akcie prawnym odnoszącym się do uznania i rozdzielenia cudzoziemskich uchodźców (rozporządzenie azylowe)<sup>6</sup> zastosowano terminologię azylu, a nie uchodźstwa odnosząc jednocześnie w § 5 rozporządzenia status uznanych azylantów (uchodźców politycznych) do przepisów Konwencji Genewskiej z 28 lipca 1951 r. (Bundesgesetzblatt I, 1953, s. 3). Późniejsze ustawy azylowe w RFN posługiwały się także pojęciem azylu i odnosiły status uznanych azylantów do przepisów Konwencji Genewskiej. To określenie, choćby z uwagi na największą liczbę cudzoziemców i uchodźców w RFN na tle innych państw Europy Zachodniej, stała się obowiązującą w terminologii wspólnotowej. Ze względu na utrwalone w prawodawstwie i praktyce politycznej Unii Europejskiej stosowanie terminu „azyl” oba pojęcia: status uchodźczy i azyl będą stosowane zamiennie, przy czym, pod pojęciem azylu rozumieć należy status uchodźczy.

Sama procedura przyznawania statusu uchodźczego stanowiła przez szereg lat na obszarze UE wyłączną kompetencję państwa. Co prawda wszystkie państwa członkowskie ówczesnych Wspólnot były sygnatariuszami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. (Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 515), jednakże stosowały własne rozwiązania prawne w tym zakresie – oczywiście w ramach przepisów Konwencji. Dotyczyło to ministrów przyznających status uchodźczy lub nadzorujących te procedury; uprawnienia te przysługiwały ministrowi spraw wewnętrznych (RFN, Luksemburg, Włochy – w porozumieniu z ministrem spraw zagranicznych), ministrowi sprawiedliwości (Holandia i Belgia) lub ministrowi spraw zagranicznych (Francja). W części państw – pierwotnych członków Wspólnot powołano także odrębne urzędy centralne zajmujące się rozpatrywaniem wniosków o przyznanie statusu uchodźczego (RFN, Belgia) lub też powołano specjalną międzyresortową Komisję Kwalifikacyjną (Włochy, gdzie w skład Komisji wchodziłi przedstawiciele MSW, MSZ i Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców). Należy też zwrócić uwagę, że do czasu wejścia w życie Protokołu Nowojorskiego z 1967 r. (Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 517) Konwencja Genewska zawierała ograniczenie czasowe, gdyż państwa mogły przyznać status uchodźczy osobom, których uchodźstwo nastąpiło „...w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r...” (art. 1 litera A Konwencji Genewskiej). W rzeczywistości przyznawano status uchodźczy także późniejszym uciekinierom z tzw. państw socjalistycznych uznając, że mimo, iż samo uchodźstwo miało miejsce po 1 stycznia 1951 r., to było ono skutkiem zmian polityczno-społecznych zaistniałych w tej części państw europejskich przed wskazaną w Konwencji datą. Drugim wyjątkiem była możliwość stosowania ograniczenia geograficznego przepisów Konwencji tylko do kontynentu europejskiego (art. 1 litera B Konwencji Genewskiej). Z tej drugiej możliwości skorzystały z pierwotnych członków Wspólnot tylko Włochy. Oba ograniczenia zostały usunięte z przepisów Konwencji Genewskiej art. 1 ust. 2 i 3 Protokołu Nowojorskiego.

<sup>6</sup> W prawie RFN przez szereg lat rozdzielano pojęcie cudzoziemskich uchodźców od uchodźców niemieckich, m.in. z NRD, czy też traktowanych jako wypędzonych lub wysiedlonych w związku ze skutkami drugiej wojny światowej Niemców z obszaru Europy Środkowej i Wschodniej.

Sprawy statusu uchodźczego stanowiły wyłączną kompetencję państw członkowskich EWG, realizującej zgodnie z art. 2 TEWG wyłącznie współpracę gospodarczą (Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2 – tekst pierwotny). Skutkowało to brakiem współpracy państw członkowskich w tym zakresie. Można tu także wyróżnić trzy etapy rozwoju polityki imigracyjnej, w tym i uchodźczej z państw trzecich we Wspólnotach:

- 1) lata 1957–1990 obejmujące stopniowe przechodzenie od samodzielnej polityki imigracyjnej poszczególnych państw członkowskich do międzyrządowej jej koordynacji;
- 2) lata 1990–1999 obejmujące okres ściślejszej współpracy międzyrządowej w zakresie polityki imigracyjnej;
- 3) okres po 1999 roku to tworzenie podstaw i realizacja wspólnotowej polityki imigracyjnej.

Koordinację polityki imigracyjnej z państw trzecich, a następnie współpracę międzyrządową w tym zakresie wymusił rozwój sytuacji międzynarodowej. Wpłynęło na to kilka czynników:

- a) uaktywnienie się na przełomie lat 60. i 70. XX wieku ugrupowań stosujących terror jako metodę walki i to zarówno pochodzących z państw członkowskich Wspólnot, jak i państw trzecich<sup>7</sup>;
- b) pojawienie się zjawiska przestępczości zorganizowanej o charakterze transgranicznym;
- c) podpisanie porozumień skutkujących w przyszłości stworzeniem systemu Schengen;
- d) generalnie rozwój integracji w ramach Wspólnot; jej pogłębianie (w wymiarze wewnętrznym – wertykalnym) oraz rozszerzanie (w wymiarze terytorialnym – horyzontalnym) skutkujący także wprowadzaniem podstaw prawnych polityki imigracyjnej.

Czynniki te wpłynęły na współpracę międzyrządową o charakterze policyjnym; w grudniu 1975 r. odbyło się w Rzymie posiedzenie Rady w składzie ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw członkowskich EWG, na którym minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii James Callaghan zaproponował stworzenie specjalnej platformy koordynacji działań przeciwdziałającej zagrożeniom w zakresie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej (Potkańska, 2014, s. 24). Ta forma uzyskała nazwę Grupa TREVI. Nazwa miała podwójne znaczenie; początkowo nawiązywano do miejsca posiedzenia Rady w 1975 r., które odbyło się w pałacu w pobliżu fontanny di Trevi, a dopiero na pierwszym formalnym spotkaniu grupy w 1976 r. w Luksemburgu nadano jej właściwe znaczenie nazewnicze wywodzące się od słów będących przedmiotem zainteresowania Grupy: *terrorisme, radicalisme, extremism, violence internationale*. W zakresie interesującego nas problemu Grupa TREVI zajmowała się m.in. wymianą informacji i ich analizą w zakresie legalnego i nielegalnego przepływu osób (w tym przemytu ludzi) z państw trzecich oraz kontroli granic. Formalnie Grupa

---

<sup>7</sup> W zakresie ugrupowań rodzimych można wskazać m.in. grupę Baader-Meinhof/Rote Armee Fraktion (RFN), Czerwone Brygady (Włochy), Akcję Bezpośrednią (Francja), Irlandzką Armię Republikańską (Wielka Brytania), Baskonia i Wolność (Hiszpania). W latach 70. XX wieku w odniesieniu do ugrupowań z państw trzecich największym problemem był terroryzm arabski (głównie palestyński).

TREVI nie stanowiła inicjatywy wspólnotowej, ale była odrębną od polityki EWG formą współpracy państw członkowskich podejmowaną na zasadzie ich kompetencji wyłącznych<sup>8</sup>.

Podjęta współpraca zaowocowała jednocześnie widocznym ograniczeniem gotowości państw do przyjmowania uchodźców. We wszystkich państwach EWG nastąpił wyraźny spadek pozytywnych decyzji o przyznaniu statusu uchodźczego. Wynikało to także z zacierania się w owym czasie granic między imigracją polityczną a uchodźstwem. Co prawda w doktrynie pojawiło się też pojęcie uchodźstwa z biedy (*Exil aus der Armut, Armutsflüchtlingen*), ale nie było ono akceptowane politycznie; przy tym pojęciu uznawano, że co prawda mamy do czynienia z migracją o charakterze ekonomicznym, ale spowodowaną niewydolnością państwa z przyczyn pozaekonomicznych (m.in. kryzysy polityczne, konflikty zbrojne, czy upadek państwa).

Już w pierwszym okresie (lata 1957–1990) podejmowano decyzje, które sprzyjały współpracy państw członkowskich. Należały do nich: powołanie Rady Europejskiej (Paryż, 9–10 grudnia 1974 r.), utworzenie wspomnianej Grupy TREVI, podpisanie 14 czerwca 1985 r. w Schengen układu o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach (poprzedzonego niemiecko-francuskim porozumieniem podpisanym w Saarbrücken w 1984 r. w sprawie ułatwiania obywatelom obu państw przekraczania wspólnej granicy). Powołanie Rady Europejskiej, która na podstawie art. 2 Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. (Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/5) stała się organem traktatowym Wspólnot, znacznie ułatwiło współpracę polityczną, także w interesującym nas zakresie. Ponadto odbywane corocznie spotkania ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości przyniosły w zakresie uchodźstwa wspólne ustalenia istotnie wpływające na procedury uchodźcze. Należały do nich choćby określenia kraj strefy oraz bezpieczny kraj trzeci.

Pierwsze pojęcie „kraj strefy” wiązało się z istniejącym uprzednio podziałem na państwa Europy Zachodniej i państwa „zza żelaznej kurtyny”. Pojęcie wprowadzone początkowo na potrzeby państw członkowskich EWG z czasem objęło inne państwa – sygnatariuszy Konwencji Genewskiej i stosowane było generalnie przez wszystkie państwa kontynentalnej Europy Zachodniej. Do krajów strefy zaliczano państwa Europy Zachodniej, będące sygnatariuszami Konwencji Genewskiej, zaś przebieg granicy krajów strefy wytyczała umowna żelazna kurtyna. Zgodnie z tą zasadą, uchodźca z państwa zza żelaznej kurtyny winien był wniosek o przyznanie mu statusu uchodźczego złożyć w pierwszym kraju strefy, do którego przybył, i w zasadzie bezpośrednio po przybyciu do tego państwa. Naruszenie tych ustaleń mogło być przyczyną odmowy udzielenia statusu uchodźczego, aczkolwiek nie stanowiło przeszkody w uzyskaniu ochrony w formie prawa do pobytu tolerowanego. Pojęcie kraju strefy zostało uzupełnione w 1988 r. określeniem: „bezpieczny kraj trzeci”. Wprowadzenie tego pojęcia wiązało się z przepisami Konwencji Genewskiej, które nie wykluczały przyznawania statusu uchodźcy osobom mającym obywatelstwo innego państwa-sygnatariusza Konwencji. Państwa zrzeszone w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej uznały jed-

<sup>8</sup> Podobne porozumienia dotyczące zwalczania terroryzmu ówczesne państwa członkowskie EWG zawarły z Izraelem i Stanami Zjednoczonymi.

nak, że brak jest podstaw do przyznawania statusu uchodźczego obywatelom państw członkowskich w którymkolwiek innym państwie należącym do EWG. Wiązało się to z oceną ustrojów państw członkowskich jako demokratycznych oraz prawem do swobodnego osiedlenia się i zatrudnienia na całym obszarze EWG. Do bezpiecznych państw trzecich zaliczono w tym czasie ponadto w Europie m.in. państwa skandynawskie, Austrię, Szwajcarię, a po wydarzeniach z lat 1989–1990 także m.in. Polskę, Węgry, Czechosłowację. Należy podkreślić, że oba pojęcia nie miały podstawy prawnej w zobowiązaniach wynikających z Konwencji Genewskiej, a nawet pozostawały w sprzeczności z ideą i regulacjami Konwencji.

W okresie drugim (1990–1999) nastąpiło wiele istotnych zmian w Europie, a także w innych częściach świata. Zaliczyć do nich należy rozpad tzw. systemu dwubiegowego; wydarzenia w Polsce z przełomu 1988/89 roku i wybory z czerwca 1989 r. spowodowały transformację społeczno-ekonomiczną i polityczną nie tylko w Polsce, ale także w całym tzw. obozie socjalistycznym. Nastąpił także rozpad ZSRR. Skutkiem były też konflikty zbrojne w bliskości granic ówczesnych Wspólnot: rozpad federacji jugosłowiańskiej i konflikt zbrojny na Bałkanach oraz konflikty zbrojne w byłym Związku Radzieckim (w Naddniestrzu, na Kaukazie). Skutkowały one zwiększoną imigracją na obszar EWG z terenu Europy Południowej i Wschodniej, ale także z Afryki, Bliskiego i Środkowego Wschodu. Imigrację generowały zarówno konflikty zbrojne, konflikty polityczne, jak i kryzysy gospodarcze; tylko w latach 1990–1997 na teren państw Wspólnoty przybyło ponad 5 mln imigrantów z państw trzecich.

Powyższe zmiany przyczyniły się do pogłębienia współpracy państw członkowskich. Zaliczyć do nich należy podpisanie: Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen w 1990 r., Konwencji Dublińskiej z 1990 r. oraz Traktatu z Maastricht w 1992 r. Porozumienia te miały istotny wpływ na kształtowanie się współpracy w zakresie polityki imigracyjnej z państw trzecich, w tym także polityki uchodźczej państw członkowskich, stając się podstawą do stworzenia w przyszłości wspólnotowej polityki imigracyjnej.

Nowy okres we współpracy w zakresie polityki imigracyjnej z państw trzecich zapoczątkowywało przyjęcie w dniu 19 czerwca 1990 r. Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku (Dz. U. UE L 239/00)<sup>9</sup>, która wprowadziła szeroki wachlarz środków kompensacyjnych, mających na celu wyrównanie deficytu bezpieczeństwa powstałego wskutek zniesienia kontroli osobowych na granicach wewnętrznych oraz miało istotny wpływ na stworzenie jednolitego systemu kontroli na granicach zewnętrznych państw Wspólnot, które weszły do systemu Schengen. Konwencja Wykonawcza określała m.in. zasady wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich (art. 3–25), właściwość do postępowania w sprawach azylu (art. 28–38), zasady współpracy policyjnej (art. 39–47), wzajemną pomoc w sprawach karnych (art. 48–53), a przede wszystkim tworzyła podstawy jednolitego Systemu Informacyjnego Schengen (SIS – art. 92–119). Sam system Schengen podlegał stopniowej rozbudowie terytorialnej; z inicjatywy międzyrządowej pięciu państw członkowskich EWG

<sup>9</sup> Konwencja weszła w życie 26 marca 1995 r. Konwencję Wykonawczą podpisały państwa-sygnatariusze układu z Schengen.

stał się systemem granicznym obejmującym spójny obszar państw UE oraz niektórych państw spoza obszaru unijnego określanym czasami jako „twierdza Europa”<sup>10</sup>.

Uzupełniający charakter miała podpisana równolegle (19 czerwca 1990 r.) Konwencja Dublińska określająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl, tzw. Dublin I (Dz. U. 2005, Nr 24, poz. 194). Konwencja podpisana została przez 12 ówczesnych państw członkowskich Wspólnot, będąc w owym czasie umową międzypaństwową zawartą poza systemem prawa wspólnotowego.

Najważniejszą umową w tym okresie był Traktat o Unii Europejskiej (TUE), określany najczęściej jako traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r. (Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/30)<sup>11</sup>. Mimo, że tytuł traktatu odnosił się bezpośrednio do samej Unii to zawierał grupę przepisów odnoszących się do ówczesnych Wspólnot i nowelizujących przepisy traktatów tworzących trzy Wspólnoty. Cechą specyficzną tego traktatu była literowa numeracja artykułów, która została zmieniona na cyfrową dopiero traktatem amsterdamskim z 1997 r. Sam traktat tworzył nową formę współpracy państw członkowskich Wspólnot, zmieniając jednocześnie dotychczasową EWG w Wspólnotę Europejską (art. G traktatu z Maastricht). Stworzona została nowa konstrukcja współpracy państw członkowskich oparta o trzy filary:

- filar I tworzyły działające w owym czasie trzy Wspólnoty: Wspólnota Europejska, Europejska Wspólnota Energii Atomowej, Europejska Wspólnota Węgla i Stali; generalnie filar I obejmował polityki wspólnotowe mające charakter ponadnarodowy, a przyjmowane w tym filarze akty prawne były wiążące dla państw członkowskich;
- filar II obejmował Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa; filar ten miał charakter współpracy międzyrządowej, a podejmowane decyzje w tym zakresie wymagały akceptacji ze strony poszczególnych państw członkowskich;
- filar trzeci obejmował Współpracę w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych; filar ten miał także charakter współpracy międzyrządowej, a podejmowane decyzje w tym zakresie wymagały akceptacji ze strony poszczególnych państw członkowskich.

Szczególnie istotne były postanowienia filaru III obejmujące kwestie ochrony granic, migracji i azylu (uchodźstwa). Do filaru III przejęte zostały zadania realizowane przez Grupę TREVI oraz powoływane w jej ramach grupy i zespoły robocze. Działalność Grupy TREVI została tym samym zakończona. W wyniku traktatu z Maastricht polityka imigracyjna z państw trzecich przeszła z etapu koordynacji do etapu ścisłej współpracy państw członkowskich UE.

<sup>10</sup> Obecnie system Schengen obejmuje 29 państw, w tym 22 państwa członkowskie UE (bez Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Irlandii i znajdującej się w procesie wystąpienia z UE Wielkiej Brytanii) oraz 7 innych państw (państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego: Norwegia, Islandia i Lichtenstein, powiązane kontrolą graniczną z Francją lub Włochami: Monaco, San Marino, Watykan oraz na podstawie odrębnej umowy od 29 marca 2009 r. stroną Schengen stała się Szwajcaria). Mimo formalnego braku przynależności do strefy Schengen wjazd do Księstwa Andory odbywa się na identycznych zasadach jak do Hiszpanii lub Francji i może być dokonany z terytorium tych dwóch państw, z którymi Andora graniczy i jest związana politycznie (głowa państwa w tej mini monarchii ma charakter kolegialny i funkcję tę pełni wspólnie: biskup hiszpańskiego miasta Seo de Urgel oraz prezydent Francji).

<sup>11</sup> Traktat wszedł w życie 1 listopada 1993 r.



Przełomowe znaczenie dla współpracy w obszarze migracji i uchodźstwa miało podpisanie 2 października 1997 r. traktatu amsterdamskiego (Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/31)<sup>12</sup>. Podstawowe znaczenie miało wyłączenie z filaru III przepisów dotyczących wiz, azylu i imigracji i umiejscowienie ich w przepisach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), czyli w filarze I<sup>13</sup>. W przepisach TWE utworzony został nowy Tytuł IIIa (w wersji skonsolidowanej Tytuł IV)<sup>14</sup> zatytułowany „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób” obejmujący art. 73i–73q TWE (w wersji skonsolidowanej TWE były to art. 61–69). Zmiana nie miała tylko charakteru technicznego, gdyż przeniesienie tych przepisów z regulacji Traktatu o Unii Europejskiej, czyli z filaru III (międzyrządowego) do TWE, czyli do filaru I (ponadnarodowego) zmieniało charakter podejmowanych decyzji z ustaleń międzyrządowych na decyzje wiążące państwa członkowskie. Ze względu na konieczność dostosowania ustawodawstwa wspólnotowego zobowiązano Radę do przyjęcia stosownych środków prawnych w okresie do pięciu lat (art. 73i–73k TWE; wersja skonsolidowana TWE art. 61–63).

Wejście w dniu 1 maja 1999 r. w życie traktatu amsterdamskiego zapoczątkowało nowy okres w zakresie realizacji polityki imigracyjnej na obszarze Wspólnot. Z kompetencji odrębnych państw członkowskich polityka imigracyjna, określona przepisami art. 61–69 TWE stała się polityką wspólnotową. W efekcie przyjęcie określonej decyzji w formie wspólnotowego aktu prawnego było wiążące dla państw członkowskich i nie wymagało już ich zgody na zastosowanie wprowadzonych w życie zobowiązań prawnych.

Zmiana statusu polityki imigracyjnej z państw trzecich z międzyrządowej na wspólnotową uwidoczniła się już w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. W pkt A postanowień końcowych zatytułowanym „Wspólna polityka azylowa i migracyjna UE” wskazano, że celem działań jest ograniczenie postępowań azylowych i zaostrzenie walki z nielegalną imigracją – poprzez ujednoczenie procedur azylowych, wsparcie gospodarcze dla państw, z których napływało na obszar UE najwięcej imigrantów, utworzenie katalogu praw przysługujących legalnym imigrantom, przeciwdziałanie dyskryminacji migrantów<sup>15</sup>.

Zmiana charakteru polityki imigracyjnej z państw trzecich na wspólnotową przyniosła także określony skutek prawny; w miejsce Konwencji Dublinskiej określającej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl (tzw. Dublin I) i będącej umową międzypaństwową przyjęto pierwszy akt prawa wspólnotowego określający

<sup>12</sup> Traktat wszedł w życie 1 maja 1999 r.

<sup>13</sup> Zmiany dokonano na podstawie art. 2 pkt 15 traktatu amsterdamskiego. Dotychczasowy filar trzeci został ograniczony do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

<sup>14</sup> Traktat amsterdamski na podstawie art. 12 ust. 1 wprowadził jednolitą numerację przepisów TUE i TWE ujętą w tabelach ekwiwalencyjnych stanowiących załącznik do traktatu. Wersja skonsolidowana ponownie została przyjęta traktatem lizbońskim z 2007 r. Traktat amsterdamski jednocześnie, poprzez konsolidację tekstu, wyraźnie rozdzielił przepisy TUE od nowelizowanych przepisów regulujących funkcjonowanie Wspólnot.

<sup>15</sup> Z formalnego punktu widzenia była to już wspólna polityka azylowa i migracyjna Wspólnoty Europejskiej, ale widoczne było stopniowe zastępowanie określenia WE określeniem UE.

cy zakres uregulowany dotychczas Konwencją Dublińską<sup>16</sup>. Było to rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz. U. UE L 50/03), określanej jako Dublin II. Sama Konwencja Dublińska, w ramach uzgodnień przedakcesyjnych, została ratyfikowana przez państwa znajdujące się w procesie akcesji, w tym Polskę, a z chwilą uzyskania członkostwa UE (1 maja 2004 r. lub, w odniesieniu do Bułgarii i Rumunii, 1 stycznia 2007 r.) wiążącą moc prawną wobec tych państw uzyskało także rozporządzenie Dublin II.

Rozporządzenie Dublin II ustanowiło zasadę, że odpowiedzialnym za rozpatrywanie wniosku o azyl jest tylko jedno państwo członkowskie UE. Miało to zapobiegać odsyłaniu osób ubiegających się o azyl z jednego państwa do drugiego, a także zapobieganie nadużyciom w systemie poprzez składanie w kilku państwach wniosków o udzielenie azylu przez jedną osobę obiegającą się o status uchodźczy. W rozdziale III (art. 5–14) określono kryteria, na podstawie których miało nastąpić wskazanie państwa właściwego do rozpatrzenia wniosku o azyl. Kryteria miały charakter hierarchiczny, tzn. kolejność ich wskazania w rozporządzeniu warunkowało kolejność zastosowania kryteriów. Należały do nich:

- 1) zasada jedności rodziny – kryterium odnosiło się do nieletniego, dla którego właściwym państwem do rozpatrzenia wniosku było państwo zamieszkania jego rodziców lub opiekunów prawnych, a w przypadku ich braku właściwym było państwo, w którym nieletni złożył wniosek; w przypadku osób pełnoletnich państwem właściwym było państwo, w którym mieszkał już członek najbliższej rodziny posiadający status uchodźczy – o ile osoba wnioskująca przedstawiła takie życzenie;
- 2) zasada kraju wydającego pozwolenia na pobyt lub wizę – jeśli państwo wydało wizę lub udzieliło pozwolenia na pobyt danej osoby stawało się właściwym do rozpatrzenia wniosku tej osoby o udzielenie statusu uchodźczego;
- 3) zasada wynikająca z nielegalnego wjazdu lub pobytu na terytorium państwa członkowskiego – jeśli wnioskodawca nielegalnie przekroczył granicę państwa członkowskiego, państwo to było właściwe do rozpatrzenia jego wniosku o azyl. Właściwość ta wygasła po dwunastu miesiącach od daty nielegalnego przekroczenia granicy. Jeżeli wnioskodawca nielegalnie przebywał na terytorium państwa członkowskiego, nieprzerwanie co najmniej pięć miesięcy, to właściwym do rozpatrzenia wniosku o azyl było to państwo, a w przypadku zamieszkiwania w kilku państwach w tym czasie właściwość odnosiła się do państwa jego ostatniego pobytu;
- 4) zasada wynikająca z legalnego wjazdu na terytorium państwa członkowskiego – stosowana zwłaszcza w przypadku, gdy wjazd na terytorium państwa nie wynikał z obowiązku wizowego; wniosek rozpatrywany był przez państwo, w którym został złożony;

---

<sup>16</sup> Ponieważ Konwencja Dublińska nie została wypowiedziana to pozostaje nadal w międzynarodowym obrocie prawnym, aczkolwiek państwa członkowskie UE oraz należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Norwegia, Islandia, Lichtenstein) stosowały do czasu wejścia rozporządzenia Dublin III z 2013 r. w sprawach azylowych przepisy rozporządzenia Dublin II. Wynika to jednoznacznie z regulacji określonej przepisem art. 24 rozporządzenia Dublin II.

- 5) zasada wynikająca ze złożenia wniosku w międzynarodowym obszarze tranzytowym portu lotniczego – właściwym było państwo, na którego terytorium znajdował się port lotniczy;
- 6) zasada wyjątku:
  - a) ogólna – jeśli na podstawie powyższych kryteriów nie można określić państwa właściwego do rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu, właściwym do rozpatrzenia wniosku o udzielenie statusu uchodźczego jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek został złożony,
  - b) z przyczyn humanitarnych (art. 15) – każde państwo, które nie było na podstawie powyższych zasad właściwym do rozpatrzenia wniosku, z przyczyn humanitarnych lub kulturowych i o ile zainteresowane osoby sobie tego życzyły, mogło zgodzić się na rozpatrzenie wniosku o przyznanie statusu uchodźczego.

Z formalnego punktu widzenia żadne państwo objęte rozporządzeniem Dublin II nie mogło odmówić przyjęcia wniosku o azyl. Wynikało to z treści art. 3 ust. 1 zdanie 1, iż „Państwa Członkowskie rozpatrują wniosek każdego obywatela państwa trzeciego, który składa wniosek jakimkolwiek Państwu Członkowskiemu na granicy lub na jego terytorium”<sup>17</sup>. Jedynym odstępstwem od tego obowiązku była możliwość odesłania wnioskodawcy „...do państwa trzeciego, zgodnie z przepisami Konwencji genewskiej” lub, w przypadku uznania, że na podstawie kryteriów określonych w rozdziale III rozporządzenia, dane państwo nie było właściwym do rozpatrzenia wniosku o nadanie statusu uchodźczego skutkujące przekazaniem sprawy do innego państwa objętego przepisami rozporządzenia. Tym samym właściwe organa państwa nie mogły odmówić przyjęcia samego wniosku o udzielenie azylu.

Wykonawczy charakter wobec rozporządzenia Dublin II miała dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz. U. UE L 31/03). Państwa członkowskie zobowiązane były, na podstawie art. 26 ust. 1, do przyjęcia dyrektywy do swoich systemów prawnych do dnia 6 lutego 2005 r.

W dniu 1 grudnia 2009 roku wszedł w życie traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569). Traktat powołał w miejsce Wspólnoty Europejskiej jednolitą Unię Europejską, a także zlikwidował dotychczasową strukturę filarów UE; przepisy dotychczasowego filaru III włączone zostały do polityk unijnych. Podobnie stało się z przepisami w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dawny filar II), które jednak zachowały pewną odrębność wymagającą współdziałania międzyrządowego. Dotychczasowy Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską przekształcił się w Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i zawiera regulacje odnoszące się do polityk unijnych.

Traktat lizboński wprowadził także, na podstawie art. 5 ust. 1, skonsolidowanie tekstów obu traktatów (TUE i TFUE) poprzez jednolitą numerację ich przepisów ujętą w tabelach ekwiwalencyjnych stanowiących załącznik do traktatu. Jednocześnie,

---

<sup>17</sup> Za bezzasadne uznać należy tym samym odmawianie przez polskie służby graniczne w Terespolu przyjęcia wniosków o status uchodźczy od osób z Czebzeni, które od wielu miesięcy próbują wjechać z terytorium Białorusi na terytorium RP (czyli Unii) oraz złożyć takie wnioski w Polsce, jako pierwszym państwie strefy Schengen, mimo udzielanej im pomocy przez polskich adwokatów.

w zależności od charakteru danych przepisów, zostały one pozostawione we właściwym traktacie lub przeniesione do drugiego traktatu. Przyjęto także częściowo zmienione brzmienie niektórych przepisów lub wprowadzono całkowicie nowe regulacje. Dotychczasowy Tytuł IV TWE (Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób) zmienił się w tytuł V TFUE pt. „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” obejmując przepisy umiejscowione w pięciu rozdziałach:

- a) rozdział 1 zawierał postanowienia ogólne (art. 67–76 TFUE)<sup>18</sup>;
- b) rozdział II to polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji (art. 77–80 TFUE);
- c) rozdział III dotyczył współpracy sądowej w sprawach cywilnych (art. 81 TFUE);
- d) rozdział IV obejmował współpracę sądową w sprawach karnych (art. 82–86 TFUE);
- e) rozdział V to współpraca policyjna (art. 87–89 TFUE).

Mimo, że wszystkie uregulowania Tytułu V TFUE mogły odnosić się w jakimś zakresie do kwestii imigracji i uchodźstwa, to właściwymi były przepisy rozdziału I oraz II (art. 67–80), a zwłaszcza rozdziału II (art. 77–80).

Zgodnie z art. 78 ust. 1 TFUE Unia Europejska „rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement”.

Istotna była też regulacja zawarta w art. 78 ust. 3 TFUE upoważniająca „w przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich...” do przyjęcia przez Radę środków tymczasowych na korzyść zainteresowanego państwa, w konsultacji z Parlamentem Europejskim i działając na wniosek Komisji.

TFUE w art. 78 ust. 2 zawierał upoważnienie do przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę, w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, wspólnego europejskiego systemu azylowego znanego już wcześniej z regulacji określonej w rozporządzeniu Dublin II, które zostały doprecyzowane w rozporządzeniu 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 (Dz. U. UE L 180/13), określanego jako Dublin III. Ponadto zapewniono wnioskodawcom lepszą ochronę do czasu ustalenia ich statusu. W zakresie kryteriów doprecyzowano względy rodzinne, niedawne posiadanie wizy lub pozwolenia na pobyt w jednym z państw UE oraz fakt legalnego lub nielegalnego przekroczenia granicy.

Na podstawie art. 33 stworzono „Mechanizm wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego”. W ramach Mechanizmu przewidziano rozwiązywanie problemów w krajowych systemach azylowych oraz możliwość wspomagania państw

<sup>18</sup> Numeracja przepisów podawana wg wersji skonsolidowanej TFUE.

UE w przypadku napływu dużej liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na ich terytorium. Mechanizm z art. 33 uruchamiany był na podstawie informacji zebranych przez powołany w 2010 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azyłu (Dz. Urz. UE L 132/10).

Od 2014 roku państwa Unii Europejskiej stały się celem imigracji o bardzo różnym charakterze, w tym i o wyraźnych cechach uchodźczych. Przyrost imigrantów i składanych wniosków azylowych ilustrują dane z tabeli 1.

Tabela 1

**Liczba migrantów przybyłych na teren Unii Europejskiej z państw trzecich  
w latach 2014–2015**

Źródło i rodzaj danych	Liczba odnotowanych osób	
	2014	2015
UNHCR: przyjazdy przez Morze Śródziemne	216 054	894 511 (do końca listopada)
Eurostat: wnioski o status uchodźcy	627 780	870 000 (do końca października)
Frontex: liczba nielegalnych przekroczeń granicy UE	282 000	1 236 887 (do końca października)

**Źródło:** „Biuletyn Migracyjny”, grudzień 2015.

Problemem zasadniczym był charakter tej migracji; obok oczywistych przyczyn humanitarnych i adresowania zaproszenia na obszar UE do mieszkańców ogarniętej wojną domową Syrii migracja objęła różne kategorie osób, w tym m.in. obywateli innych państw, np. z Bośni i Hercegowiny, Albanii, Afganistanu, jak również osoby starające się o wjazd na teren UE z powodów ekonomicznych. Pojawiło się także zjawisko zorganizowanego przemytu migrantów drogą lądową oraz morską. Szczególnie tragiczne okazały się skutki przemieszczeń drogą morską, gdzie przeładowanie łodzi spowodowało liczne ofiary śmiertelne – podobnie jak i próby przebycia Morza Śródziemnego na zwykłych pontonach turystycznych. Tragiczne okazały się też skutki przemytu lądowego; 27 sierpnia 2015 r. na autostradzie A4 koło Parndorf (Austria) policja znalazła w ciężarówce-chłodni zwłoki 71 uchodźców (kurier.at).

Drugim problemem była wyjątkowo spóźniona i fatalna reakcja władz unijnych na zjawisko masowego napływu różnych kategorii migrantów. Opierając się na zasadach rozporządzenia z 2013 r. (Dublin III) błędnie początkowo pozostawiono bez pomocy unijnej państwa będące pierwszym państwem, do którego docierali migranci, m.in. Włochy (szlak śródziemnomorski) oraz Grecję i Węgry (szlak bałkański). Gdy zostały podjęte działania na terenie UE przebywało już blisko 1 mln migrantów, przy czym tylko część z nich kwalifikowała się jako uchodźcy, których należało przyjąć z przyczyn humanitarnych. Unia nie przyjęła także wystarczających środków pomocowych dla osób przebywających w obozach uchodźczych w państwach sąsiadujących z Syrią, a zwłaszcza w Turcji generując pośrednio napływ ludności z tych obozów.

Masowy napływ migrantów przyczynił się do początkowego załamania się systemu ochrony granic i zagroził spójności systemu Schengen; telewizje różnych państw

emitowały wiadomości przedstawiające migrantów przekraczających granice UE bez żadnej kontroli lub siłowo pokonujących bariery graniczne. W odpowiedzi pojawiło się nieznanne od przełomu lat 80. i 90. XX wieku zjawisko budowy płotów uniemożliwiających ich pokonanie przez migrantów; m.in. Węgry zaplanowały i rozpoczęły budowę 175 km płotu o czterometrowej wysokości na granicy z Serbią, a Słowenia zgłosiła gotowość budowy takiego płotu na granicy z należąca do UE, ale pozostającą poza systemem Schengen Chorwacją. Widoczny był także wzrost ksenofobii w społeczeństwach unijnych oraz postaw nacjonalistycznych, które jednoznacznie związane były z niekontrolowaną imigracją z lat 2014–2015.

Jednym z pierwszych działań było ustanowienie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (Dz. U. UE L 150/14). Fundusz Azylu, Migracji i Integracji ustanowiony został na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. Jego celem, obok potwierdzenia jednolitych ram azylowych w UE, była integracja migrantów z państw trzecich oraz przeciwdziałanie nielegalnej imigracji. Na wykonanie rozporządzenia przeznaczono 3 137 mln euro. Należy podkreślić, że Fundusz Azylu, Migracji i Integracji miał charakter ogólny i nie należy go wiązać z masowym napływem imigrantów, który miał miejsce już w czasie przyjęcia rozporządzenia.

W warunkach masowego napływu migrantów w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r. Rada Europejska podjęła decyzję, że w sytuacji masowego napływu migrantów należy równolegle zajmować się trzema kluczowymi wymiarami:

- 1) relokacją/przesiedleniem;
- 2) powrotem/readmisją/ reintegracją;
- 3) współpracą z państwami pochodzenia i tranzytu.

Pierwsze działanie (relokacja) związane było z wewnątrzunijnym przesiedleniem osób, które z przyczyn humanitarnych winne być objęte ochroną międzynarodową. Drugie działanie (powrót miało większy wymiar, gdyż związane było, w warunkach stabilizacji w państwach pochodzenia, sytuacji politycznej z umożliwieniem powrotu uchodźców do ich krajów pochodzenia oraz pomocą w ponownej organizacji życia w najczęściej zniszczonym kraju. W przypadku, gdy dane osoby w żaden sposób nie mogą być uznane za uchodźców winny być objęte readmisją do państw trzecich, z których przybyły na teren UE. Generalnie zakładano, że ważnym będzie trzecie działanie odnoszące się do współpracy z państwami pochodzenia, ale też i tranzytu. Rada Europejska uznała, na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, za zasadną większą solidarność państw członkowskich i, ze względu na trudną sytuację Włoch i Grecji, na tymczasową i wyjątkową relokację z obu państw do innych państw członkowskich, w ciągu dwóch lat, 40 000 osób. Decyzja ta miała dotyczyć osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej. W procesie relokacji miały uczestniczyć wszystkie państwa członkowskie.

W wykonaniu decyzji Rady Europejskiej, Rada UE najpierw 20 lipca 2015 r. przyjęła, w drodze konsensusu przedstawicieli państw w Radzie, rezolucję przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie dotyczącą relokacji z Grecji i z Włoch wspomnianej liczby 40 000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej. Zaakceptowano, że w ciągu dwóch lat z Włoch

zostanie relokowanych 24 000 osób, a z Grecji – 16 000 osób. Szczegóły relokacji określono w przyjętych we wrześniu 2015 roku dwóch decyzjach Rady UE, które miały rozładować przeludnienie tymczasowych obozów w Grecji i Włoszech. Były to: decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz. U UE L 239/146) oraz decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz. U UE L 248/80). Termin przeznaczony na wykonanie relokacji wynosił dwa lata i upływał 26 września 2017 r. (art. 13 ust. 2 decyzji Rady z 22 września 2015 r.).

Szczególnie istotna była decyzja z 22 września, gdyż na jej podstawie uzgodniono i określono w załączniku I (Włochy) i II (Grecja) w ramach relokacji uchodźców przydział ich na poszczególne państwa. Szczegółowy podział na poszczególne państwa ilustrują dane z tabeli 2 i 3.

Tabela 2  
Przydział miejsc dla osób z Włoch

Państwo	Liczba relokowanych wnioskodawców
Austria	462
Belgia	579
Bułgaria	201
Chorwacja	134
Cypr	35
Republika Czeska	376
Estonia	47
Finlandia	304
Francja	3 064
Niemcy	4 027
Węgry	306
Łotwa	66
Litwa	98
Luksemburg	56
Malta	17
Niderlandy	922
Polska	1 201
Portugalia	388
Rumunia	585
Słowacja	190
Słowenia	80
Hiszpania	1 896
Szwecja	567
Łącznie	15 600

**Źródło:** Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. *ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji* (Dz. U. UE L 248/80). Załącznik nr I.

Tabela 3  
Przydział miejsc dla osób z Grecji

	Liczba relokowanych wnioskodawców
Austria	1 491
Belgia	1 869
Bułgaria	651
Chorwacja	434
Cypr	112
Republika Czeska	1 215
Estonia	152
Finlandia	982
Francja	9 898
Niemcy	13 009
Węgry	988
Łotwa	215
Litwa	318
Luksemburg	181
Malta	54
Niderlandy	2 978
Polska	3 881
Portugalia	1 254
Rumunia	1 890
Słowacja	612
Słowenia	257
Hiszpania	6 127
Szwecja	1 830
Łącznie:	50 400

**Źródło:** Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. *ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji* (Dz. U. UE L 248/80). Załącznik nr II.

Powyższe decyzje o relokacji wynikały zarówno z przepisów art. 78 ust. 3 TFUE, jak i oparte były na zasadzie solidarności państw członkowskich. Część państw odmówiła przyjęcia relokowanych osób, w tym Polska, na którą przypadają 5082 osoby. Pomijając tu zastosowaną argumentację odmowną, że Polska rzekomo już przyjęła 1 mln uchodźców z Ukrainy<sup>19</sup>, to należy podkreślić, że stanowi takie stanowisko nie tylko naruszenie zasady solidarności i lojalnej współpracy państw członkowskich (art. 4 ust. 3 TUE), ale przede wszystkim naruszenie aktu prawa unijnego, od wykonania którego rząd RP się uchyla<sup>20</sup>. Prawdopodobnym jest wszczęcie przez Komisję wobec Polski procedury o naruszenie prawa unijnego z art. 258 TFUE, po terminie niewykonania decyzji Rady UE o relokacji. Nie można też wykluczyć, że taką procedurę, na podstawie art. 259 TFUE, może też wszczęć któreś z państw członkowskich; w świe-

<sup>19</sup> W wypowiedziach przedstawicieli rządu RP pomijano świadomie, że w przypadku obywateli Ukrainy to mamy do czynienia z imigracją zarobkową, a nie uchodźczą.

<sup>20</sup> Termin wykonania decyzji o relokacji upływa 26 września 2017 r.



tle sierpniowej misji prezydenta Francji Emmanuela Macrona w Europie Środkowej, w wyniku której przekonał on m.in. Słowację i Czechy do wykonania zobowiązań z decyzji Rady z 22 września 2015 r. jest to dość prawdopodobne.

### Bibliografia

#### Opracowania:

- Haller D. (2012), *Die Suche nach dem Fremden. Geschichte der Ethnologie in der Bundesrepublik 1945–1990*, Campus Verlag, Frankfurt–New York.
- Kanein W. (red.) (1986), *Vorwort (:)* *Deutsches Ausländerrecht*, 2. Auflage, C.H. Beck, München.
- Spaich H. (1981), *Fremde in Deutschland. Unbequeme Kapitel unserer Geschichte*, Weinheim–Basel.
- Wilke M. (2012), *Der Weg zur Mauer. Stationen der Teilungsgeschichte*, Ch. Links Verlag, Berlin (pozycja pozyskana ze strony Książki Google – bez paginacji).

#### Akty prawne:

- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. *ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. U. UE L 239/15 z dnia 15 września 2015 r.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. *ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. U. UE L 248/15 z dnia 24 września 2015 r.
- Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. *ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl*, Dz. U. UE L 31/03 z dnia 6 lutego 2003 r.
- Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. *ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl*, Dz. U. UE L 31/03 z dnia 6 lutego 2003 r.
- Jednolity Akt Europejski*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/5 – tekst pierwotny.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.*, Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 515 (Konwencja Genewska).
- Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz. U. UE L 239/00 z dnia 22 września 2000 r.
- Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r.*, Dz. U. 2005, Nr 24, poz. 194.
- Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.*, Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 517.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. *w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu*, Dz. U. UE L 132/10 z dnia 29 maja 2010 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. *ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE*, Dz. U. UE L 150/14 z dnia 20 maja 2014 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. *ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl*,

*wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego*, Dz. U. UE L 50/03 z 25 lutego 2003 r.

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*, Dz. U. UE L 180/13 z dnia 29 czerwca 2013 r.

*Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/30 – tekst pierwotny.

*Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2 – tekst pierwotny.

*Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/31.

*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569.

*Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen (Asylverordnung)* vom 6. Januar 1953, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, s. 3.

### **Dane statystyczne:**

Statistisches Jahrbuch 1952, 1954, 1955, 1965.

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1221/umfrage/anzahl-der-auslaender-in-deutschland-nach-herkunftslad/>.

### **Inne:**

„Biuletyn Migracyjny”, grudzień 2015 (<http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/53-grudzien-2015/dane-na-temat-migrantow-i-uchodzcow-w-europie>).

Konkluzje i ustalenia Rady Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/>.

<https://kurier.at/chronik/oesterreich/71-tote-im-kuehl-lkw-ein-drama-das-oesterreich-veraenderte/215.392.857>.

Filip KACZMAREK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
filip@filipkaczmarek.pl

## **Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec migracji w kontekście polityki spójności na rzecz rozwoju**

Znaczenie migracji dla Unii Europejskiej jako organizacji zwiększało się od lat. Szczególnego znaczenia migracja nabrała w roku 2015 i stanowi obecnie najsilniejszy czynnik polityczny oddziałujący na politykę rozwojową. Rosnące znaczenie migracji spowodowało, że jedną z instytucji UE, która musiała się odnieść do tego zjawiska i jego wpływu na polityki unijne, był Parlament Europejski. Polityką unijną, która może ulec poważnym zmianom pod wpływem reakcji na kryzys „uchodźczy” jest polityka rozwojowa. Migracja oddziałuje na formułowanie celów polityki rozwojowej i na wydatkowanie funduszy pomocowych. W 2015 r. wydatki na uchodźców osiągnęły poziom 12 miliardów USD i stanowiły 9% oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), państw należących do Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC). W pięciu państwach UE (Szwecja, Austria, Włochy, Holandia i Grecja) wskaźnik ten był zdecydowanie wyższy i wynosił ponad 20% (OECD DAC). W związku z tym można sformułować pytanie – jakie jest stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec migracji w kontekście dotychczasowej polityki rozwojowej? Tym bardziej, że jednym z kluczowych konceptów, mających prowadzić do zwiększenia skuteczności polityki rozwojowej jest polityka spójności na rzecz rozwoju (PCD).

Metodą, która ma umożliwić odpowiedź na pytanie badawcze jest analiza treści rezolucji Parlamentu Europejskiego w okresie od 2015 r. do 1 czerwca 2017 r. Analiza ta obejmuje trzy rodzaje rezolucji – te, które dotyczą samej migracji; rezolucje, dotyczące spójności polityki na rzecz rozwoju oraz rezolucje związane z nowelizacją Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju. W badanym okresie Parlament Europejski przyjął:

- jedną rezolucję ws. spójności polityki na rzecz rozwoju (PCD):
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2015 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju;
- dwie rezolucje ws. Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju:
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przeglądu Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju,
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie wspólnego oświadczenia Parlamentu, Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie oraz Komisji, dotyczącego nowego konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju – nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość oraz

- dziewięć rezolucji dotyczących migracji:
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie ostatnich tragicznych wydarzeń na Morzu Śródziemnym oraz polityki UE w zakresie migracji i azylu,
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa,
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie migracji i uchodźców w Europie,
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie sytuacji uchodźczyń i kobiet ubiegających się o azyl w UE,
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji,
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi w stosunkach zewnętrznych UE,
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie funduszu powierniczego UE dla Afryki: skutki dla rozwoju i pomocy humanitarnej,
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. w sprawie praw człowieka i migracji w państwach trzecich,
  - rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie rozwiązań dotyczących przepływu uchodźców i migrantów: rola działań zewnętrznych UE.

Przykładem wpływu migracji na politykę rozwojową są między innymi relacje UE z Afryką, będącą najbiedniejszym regionem świata. Piąty szczyt UE–Afryka był planowany na rok 2017 i miał się odbyć w Afryce. Duży wzrost liczby uchodźców i imigrantów, przybywających do Europy, spowodował szybsze niż planowano zwołanie kolejnego szczytu Afryka–UE. Był on pierwszym szczytem „nadzwyczajnym” i pierwszym „tematycznym”, w całości poświęconym problemom migracji. Odbył się on w dniach 11–12 listopada 2015 r. na Malcie (*Valletta Summit on Migration*). Otwierając szczyt Donald Tusk, przewodniczący Rady Europejskiej powiedział m.in. „jednym z naszych najważniejszych zadań jest przeciwdziałać przyczynom obecnych ruchów migracyjnych. To my, przywódcy, musimy zadbać o to, by ludzie nie musieli ryzykować życia w celu zrealizowania swoich aspiracji. Bezpieczeństwo i szanse – nad tym Europa i Afryka już wspólnie pracują. I będą pracować nadal” (*Wystąpienie*, 2015).

Instrumentem, utworzonym w celu realizacji zobowiązań szczytu jest nowy fundusz unijny – Nadzwyczajny fundusz powierniczy na rzecz stabilności i zwalczania przyczyn nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce (*EU Emergency Trust Fund*). Komisja Europejska przeznaczyła na ten instrument 1,8 mld euro z budżetu UE i z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Fundusze „pozabudżetowe” pochodzą z rezerwy 11-ego EFR, a także ze środków z regionalnych programów dla Afryki Zachodniej, Środkowej i Wschodniej oraz środków z krajowych programów dla państw Rogu Afryki. Z kolei część „budżetowa” pochodzi z Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) i Europejskiego Instrumentu Sąsiedz-

stwa (ENI). Z perspektywy współpracy rozwojowej nie są to zatem „nowe” pieniądze. Fundusz ma być uzupełniany o wkłady państw członkowskich UE i innych darczyńców. Jednak ich deklaracje i wpłaty są niewielkie. do 15 listopada 2016 r. Szwajcaria i Norwegia oraz państwa członkowskie UE (z wyjątkiem Grecji, Cypru i Chorwacji), zdeklarowały niewielką kwotę – 82 mln euro, a wpłaciły nieco ponad 47 mln euro.

Posłowie do Parlamentu Europejskiego, zajmujący się kwestiami rozwojowymi generalnie podzielają wizję współpracy rozwojowej jako autonomicznej polityki UE. Z kolei posłowie z innych komisji Parlamentu, zajmujących się relacjami zewnętrznymi UE – Komisji Spraw Zagranicznych (AFET) czy Komisji Handlu Międzynarodowego (INTA) nie są w tym zakresie jednoznaczni. Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych i bardzo wpływowy poseł Elmar Brok uważa politykę rozwojową za specyficzny rodzaj polityki bezpieczeństwa. Mówiąc o migracji stwierdził np. „Jeżeli ludzie ryzykują życie, by przez morze dostać się do Europy, to naszym zadaniem jest dać im perspektywę lepszego życia w ich własnych krajach” (*Is EU* 2008, s. 14). W takim przypadku polityka rozwojowa może zostać zredukowana do bycia instrumentem zmniejszania presji migracyjnej. Nieco łagodniej ujmował to przewodniczący Parlamentu, Jerzy Buzek: „Europejskie doświadczenie pokazało, że pomoc rozwojowa jest dla naszej wspólnoty podstawowym narzędziem polityki zagranicznej, budowania pokoju, stabilności i dobrobytu na świecie, szerzenia demokratycznych wartości” (Buzek, 2009). Wiązał on instrumentalne podejście do polityki rozwoju z normatywnymi ambicjami Unii Europejskiej. Z drugiej strony Parlament Europejski, mimo ograniczonych kompetencji w zakresie relacji zewnętrznych UE, próbuje rozszerzać swoją własną autonomię w tym zakresie (Barbé, Herranz, 2005).

Stosunkowo intensywne prace instytucji unijnych nad kwestiami migracyjnymi wynikają z oczekiwań państw członkowskich, które jednocześnie bardzo różnią się w podejściu do migracji i uchodźców. Istnieje natomiast szeroka zgoda w zakresie roli polityki rozwojowej w stosunku do migracji. Nawet najbardziej sceptyczne wobec migracji państwa członkowskie zgadzają się z założeniem, że pomoc rozwojowa może zmniejszać presję migracyjną poprzez poprawę warunków życia w krajach pochodzenia uchodźców i migrantów. Tendencja ta może oznaczać wykorzystanie instrumentów pomocowych do działań, których głównym celem stanie się powstrzymanie ruchów migracyjnych. Komisarz Mimica ujmuje to jednoznacznie: „Projekty rozwojowe w ubogich krajach to jednocześnie projekty służące do walki z przyczynami migracji” (Mimica, 2016) i odnosi to wprost do Afryki: „Pomagając ubogim krajom subsaharyjskim rozwijać się, przeciwdziałamy imigracji do Europy, bo zwalczamy jej przyczyny” (Ibidem).

Czynnikiem, który może w stosunkowo krótkiej perspektywie czasowej poważnie zmienić unijną politykę rozwojową, a w tym politykę rozwojową wobec Afryki, jest zwiększenie presji migracyjnej na Europę i kryzys uchodźczy. Z badań opinii publicznej w UE wynika, że od połowy roku 2014 migracja jest postrzegana jako największe zagrożenie (European Union, 2016). Począwszy od roku 2014 nastąpił gwałtowny wzrost ODA przeznaczanej na przyjmowanie uchodźców. W przypadku członków Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC) średnio przeznaczali oni

na ten cel 10% ODA w roku 2015. Pięciu donatorów z UE wydatkowało na koszty związane z przyjęciem uchodźców ponad 20% ODA: Szwecja – 33,8%, Austria – 26,8%, Włochy – 25,5%, Holandia – 22,8% i Grecja – 20,6%. To bardzo zbliża pułap tej kategorii wydatków do poziomu ODA przeznaczony dla najbardziej ubogich państw świata (LDCs).

Do kwestii migracji musiała się też odnieść jedyna instytucja unijna wyłaniana w drodze wyborów bezpośrednich – Parlament Europejski. Niezależnie od kompetencji UE w zakresie migracji, zgodnie z art. 208 TFUE, ewentualna polityka migracyjna UE, jak wszystkie inne polityki sektorowe, powinna być zgodna z celami polityki rozwojowej. „Głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie [współpracy na rzecz rozwoju] jest zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa. Przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju” (TFUE, art. 208). Dodatkowo spójność na rzecz rozwoju jest też jednym z celów szczegółowych globalnej agendy rozwojowej SDG, która jest uznawana traktatowo „Unia i Państwa Członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych” (TFUE, art. 208, ust. 2).

Począwszy od roku 2012 Parlament Europejski co dwa lata przygotowuje własny raport, w którym ocenia, między innymi, raport Komisji Europejskiej (KE) w zakresie PCD. Od roku 2010 w Parlamencie funkcjonuje stały sprawozdawca ds. PCD. Pierwszym była Birgit Schnieber-Jastram<sup>1</sup> (2010–2012), potem Charles Goerens<sup>2</sup> (2012–2014), a od roku 2014 funkcję tę pełni Christian Preda<sup>3</sup>. Z analizy tekstów rezolucji wynika, że posłowie do Parlamentu Europejskiego dobrze rozumieją ograniczenia, które napotyka wdrażanie PCD. W pierwszej rezolucji poświęconej wyłącznie PCD wzywali Radę i Komisję „do podjęcia odpowiednich środków w celu stopniowego uczynienia WPR (Wspólnej Polityki Rolnej) i polityki rybołówstwa bardziej zgodnymi z celami polityki rozwoju UE” (*European*, 2000). Przymiotnik „stopniowy” wskazuje na realizm Parlamentu w tym zakresie. Jednocześnie Parlament uwzględnia aktualną sytuację polityczną Unii Europejskiej. Nawet, jeżeli nie jest ona kluczowa z perspektywy krajów rozwijających się. W rezolucji z roku 2016, część poświęcona obszarom priorytetowym zaczyna się od obszaru, który jest priorytetem dla UE, ale nie jest priorytetem dla państw rozwijających się, a mianowicie od migracji.

Brak dużych osiągnięć skutkuje tym, że Unia zadawała się tylko względnymi sukcesami w realizacji PCD. Raport służb KE ws. PCD za rok 2013 stwierdzał, że UE czyni więcej wysiłków ws. PCD niż większość innych donatorów, ale wpływ tych wysiłków pozostaje ograniczony i istnieje przestrzeń na postęp w zakresie stosowanych mechanizmów (*EU 2013*, 2013, s. 11). W raporcie z roku 2015 zapewniano z kolei, że PCD jest dla KE priorytetem, a „mechanizmy i procedury, mające na celu uniknięcie sprzeczności i budowanie synergii między różnymi politykami UE, zostały od czasu ostatniego raportu o PCD z 2013 r. ulepszone” (*Policy*, 2015, s. 6). Niewiele jednak

<sup>1</sup> Posłanka EPP, Niemcy.

<sup>2</sup> Poseł ALDE, Luksemburg.

<sup>3</sup> Poseł EPP, Rumunia.

wskazuje na to, że PCD rzeczywiście stała się rzeczywistym priorytetem UE, a w niektórych obszarach nastąpił regres, świadczący o politycznym podporządkowaniu polityki rozwojowej innym politykom unijnym.

Stały sprawozdawca Parlamentu Europejskiego ds. PCD Ch. Preda był bardziej zdecydowany w formułowaniu opinii niż urzędnicy KE. W 2016 r. w projekcie swego sprawozdania o PCD pisał (a Parlament to przegłosował), że: „wyraża ubolewanie, że jakkolwiek poparcie dla koncepcji spójności polityki na rzecz rozwoju wyrażono w deklaracji milenijnej ONZ, traktacie z Lizbony oraz na forum w sprawie skuteczności pomocy w Pusanie, to jednak dotychczasowy postęp w zakresie jej konkretnej realizacji jest niewielki” (Rezolucja, 2016d, pkt. 2). W tej samej rezolucji Parlament przyjął obszerny punkt 10, w którym wraził między innymi „ubolewanie, że pomimo iż oceny skutków są ważnym narzędziem w dążeniu do osiągnięcia spójności polityki na rzecz rozwoju, to jednak przeprowadza się niewiele ocen wpływu na rozwój i nie uwzględniają one skutecznie potencjalnego wpływu na kraje rozwijające się; ma nadzieję, że pakiet na rzecz lepszego stanowienia prawa i jego wytyczne przyczynią się do poprawy tej sytuacji, zapewniając uwzględnianie rozwoju i praw człowieka we wszystkich ocenach skutków oraz zwiększając przejrzystość” (Ibidem, pkt 10). Parlament „apeluje do Komisji o przeprowadzanie systematycznych konsultacji z organizacjami praw człowieka na wczesnym etapie procesu podejmowania decyzji oraz o wprowadzenie lepszych zabezpieczeń i mechanizmów w celu lepszego wyważenia reprezentatywności zainteresowanych stron” (Ibidem).

Parlament pochwalił też Komisję: „z zadowoleniem przyjmuje konsultacje publiczne na temat planu działania, które mają na celu określenie wyników spójności polityki na rzecz rozwoju i jej wpływu na kraje rozwijające się i które umożliwiają zewnętrznym zainteresowanym stronom, w tym krajom rozwijającym się i społeczeństwu obywatelskiemu, wyrażenie opinii i aktywny udział; ponadto z zadowoleniem przyjmuje terenową fazę planu działania i analizy przykładów, które mogłyby skutecznie przyczynić się do dokładnej oceny wpływu spójności polityki na rzecz rozwoju” (Ibidem). Posłowie chcieliby poprawić działania Komisji w zakresie systematyczniejszego przeprowadzania „oceny ex-post wpływu w czasie wdrażania polityki” (Ibidem).

Migracja jest pierwszym z obszarów priorytetowych, omówionych w rezolucji posła Predy. Parlament apelował do UE i państw członkowskich, aby „w celu wzmocnienia spójności między polityką migracyjną a polityką rozwoju [...] nie ujmowały kosztów przyjmowania uchodźców jako oficjalnej pomocy rozwojowej, ponieważ w ten sposób powstaje ogromny koszt alternatywny po stronie programów rozwojowych, które skutecznie zwalczają pierwotne przyczyny migracji” (Ibidem, pkt 22). Argumentacja Parlamentu jest osłabiona przez to, że skuteczność programów rozwojowych jest dyskusyjna. Gdyby programy rozwojowe byłyby rzeczywiście skuteczne, to ubóstwo i niedorozwój nie miałyby tak dużego wpływu na migrację, jak obserwujemy obecnie.

W rezolucji tej migracje są ujęte jako obszar merytoryczny, który – zgodnie z zasadą spójności – powinien być podporządkowany polityce rozwojowej. Parlament „podkreśla, że reakcja na kryzys uchodźczy nie powinna koncentrować się jedynie na kwestiach bezpieczeństwa oraz że cele rozwoju muszą być lepiej zintegrowane, tak aby polityka migracyjna UE była zgodna z polityką mającą na celu ograniczenie ubóstwa” (Ibidem,

pkt 20). Posłowie rozumieli to jednoznacznie. Popierali „konkretne działania na rzecz stymulowania rozwoju gospodarczego, politycznego i społecznego oraz dobrych rządów w krajach pochodzenia” oraz podkreślali „znaczenie przekazów pieniężnych jako źródła finansowania rozwoju” i „znaczenie umów zawieranych przez państwa członkowskie UE z państwami trzecimi dla ułatwiania bezpiecznego przemieszczania się i mobilności pracowników międzynarodowych” (Rezolucja, 2016d, pkt 20). Uważali też, „że budżety i programy pomocy na rzecz rozwoju nie powinny być wykorzystywane w celach związanych z kontrolą migracji”. Wiele zapisów z tej części dokumentu jest zgodna z koncepcją PCD, ale posłowie nie uniknęły postulatów bardzo idealistycznych, „życzeniowych”, np. podkreślając, „że każda wspólna polityka migracyjna powinna koncentrować się na zapewnieniu legalnych dróg migracji do Europy oraz na przyjmowaniu migrantów” (Ibidem, pkt 20). Podejście takie jest całkowicie zgodne z PCD, ale niewykonalne w kontekście aktualnej sytuacji politycznej w UE.

Posel Preda wyjaśnił dlaczego uznał migrację, za najważniejszy priorytet: „Biorąc pod uwagę, że kryzys uchodźczy i destabilizacja w sąsiedztwie UE stawiają pod znakiem zapytania fundamenty samej UE (na przykład europejską solidarność i system Schengen), to właśnie działania zewnętrzne są obszarem, na którym powinna koncentrować się spójność polityki na rzecz rozwoju” (Ibidem, uzasadnienie). Dodał też coś, co jest ważne dla UE, ale nie dla LDCs – „Ustabilizowanie sąsiedztwa UE powinno być dla Unii absolutnym priorytetem” (Ibidem). Przyjęcie takiego założenia osłabia koncepcję PCD.

Migracja była wymieniona jako pierwszy priorytet już w roku 2014, choć zapisy rezolucji były wówczas mniej rozbudowane. Parlament „apeluje o to, by zarządzanie przepływami migracyjnymi było spójne z polityką rozwoju UE i krajów partnerskich; uważa, że wymaga to strategii uwzględniającej warunki polityczne, społeczno-gospodarcze i kulturalne i mającej na celu ożywienie globalnych stosunków Unii z najbliższymi sąsiadami; podkreśla ponadto znaczenie zajęcia się kwestiami dotyczącymi społecznej i zawodowej integracji migrantów oraz obywatelstwa poprzez współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu” (Rezolucja, 2014, pkt 12). Jeszcze wcześniej, w pierwszym raporcie Parlamentu o PCD z 25 października 2012 r., posłowie odnosili się do obszarów „kluczowych”, a migracja była ostatnim spośród nich. Przed problematyką migracyjną omówiono handel, politykę rolną i politykę rybołówstwa, zmiany klimatu i energia, bezpieczeństwo.

Parlament bardzo wyraźnie podtrzymuje koncepcję PCD w ważnej politycznie rezolucji w sprawie przeglądu Konsensu europejskiego w sprawie rozwoju z lutego 2017 r. „uznaje znaczenie przejrzystej europejskiej strategii działań zewnętrznych, co wymaga spójności polityki, w szczególności w zakresie pokoju i bezpieczeństwa, migracji, handlu, środowiska i zmiany klimatu, pomocy humanitarnej i współpracy na rzecz rozwoju” (Rezolucja, 2017a, pkt 3). Posłowie odwołują się bezpośrednio do traktatu lizbońskiego. Podkreślają, że „cele rozwoju stanowią cele same w sobie” i przypominają „zobowiązanie traktatowe, zapisane w art. 208 TFUE, w myśl którego przy realizacji polityki, która mogłaby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju” (Ibidem). Parlament jest w sprawie PCD jednoznaczny „Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju;



zdecydowanie podkreśla, że Parlament może przyjąć jedynie silną koncepcję polityki rozwoju zasadzającą się na zobowiązaniach wynikających z TFUE i koncentrującą się głównie na walce z ubóstwem” (Ibidem).

Fakt, że migracja ma wpływ na kraje rozwijające się powoduje, iż zgodnie z koncepcją PCD, polityka migracyjna UE powinna uwzględniać cele polityki rozwojowej. Parlament „podkreśla zasadnicze znaczenie stosowania zasad dotyczących spójności polityki na rzecz rozwoju we wszystkich strategiach politycznych UE; podkreśla, że spójność polityki na rzecz rozwoju powinna być głównym elementem strategii UE, aby osiągnąć cele zrównoważonego rozwoju; ponownie wskazuje na potrzebę dalszego dążenia unijnych instytucji i państw członkowskich do uwzględniania celów współpracy na rzecz rozwoju we wszelkich wewnętrznych i zewnętrznych strategiach politycznych mogących mieć wpływ na kraje rozwijające się, do znalezienia skutecznych mechanizmów i wykorzystywania istniejących najlepszych praktyk na szczeblu państw członkowskich w celu wdrażania i oceny spójności polityki na rzecz rozwoju [...]” (Ibidem, pkt 59).

Sporo uwagi zarówno spójności na rzecz rozwoju, jak i migracji, poświęca również nowelizacja Konsensusu europejskiego na rzecz rozwoju, zatwierdzona przez Parlament 1 czerwca 2017 r. Decyzja nie była jednomyślna, a cztery frakcje polityczne o bardzo różnych profilach ideowych złożyły wspólny projekt rezolucji przeciw przyjmowaniu Konsensusu (ALDE, GUE/NGL, Verts/ALE i grupa EFDD). W rezultacie za przyjęciem rezolucji zatwierdzającej nowy Konsensus głosowało 405 posłów, przeciw 70, a 159 wstrzymało się od głosu.

Część zapisów Konsensusu ma charakter deskryptywny: „Zapewnienie spójności polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju, zapisane w agendzie 2030, wymaga uwzględnienia oddziaływania wszystkich polityk na zrównoważony rozwój na wszystkich szczeblach – na szczeblu krajowym, w obrębie UE, w innych krajach i na szczeblu globalnym” (Nowy, 2017, pkt 108) czy „UE i jej państwa członkowskie potwierdzają swoje zaangażowanie na rzecz spójności polityki na rzecz rozwoju, co wymaga uwzględnienia celów współpracy na rzecz rozwoju w politykach, które mogą mieć wpływ na kraje rozwijające się. Jest to jeden z kluczowych elementów strategii realizacji celów zrównoważonego rozwoju i stanowi ważny wkład w szerszy cel spójności polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju” (Ibidem, pkt 109). Dokument zawiera nawet fragment autodeskryptywny „Konsensus będzie wyznaczać kierunki działań zmierzających do zapewnienia spójności polityki na rzecz rozwoju we wszystkich politykach i obszarach objętych agendą 2030 oraz poszukiwać synergii, w tym w dziedzinie handlu, finansów, środowiska i zmiany klimatu, bezpieczeństwa żywnościowego, migracji i bezpieczeństwa” (Ibidem, pkt 110).

Parlament, Komisja Europejska i Rada składają też pewne deklaracje w zakresie PCD. Unia i państwa członkowskie mają propagować całościowe podejście do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, opracować „podstawę dowodową” wpływu przyjętej polityki na kraje rozwijające się i która będzie obejmowała konsultacje, oceny *ex ante* i *ex post* głównych inicjatyw politycznych oraz wskazywać, w jaki sposób inicjatywy polityczne przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju w krajach rozwijających się (Ibidem, pkt 111). Instytucje unijne chcą też zachęcać inne państwa do oceny

wpływu ich własnych polityk, wzmacniać dialog z państwami partnerskimi, wspierać wdrażanie PCD w krajach partnerskich i propagować ją na forach międzynarodowych (Ibidem, pkt 112).

Jednocześnie Rada, Parlament i Komisja ukazują, dlaczego nie sposób kontrolować PCD w kontekście migracji na poziomie państw członkowskich. Instytucje przypominają art. 79 ust. 5 TFUE: „Niniejszy artykuł nie narusza prawa Państw Członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub na własny rachunek”. W związku z tym polityczna reakcja na migracje „powinna respektować kompetencje krajowe” (Ibidem, pkt 39). Stanowisko instytucji unijnych wobec migracji w nowym konsensusie charakteryzuje się ambiwalencją – legalna migracja i mobilność może być dobra dla wszystkich, czyli samych migrantów, ich krajów pochodzenia i przeznaczenia. Na drugim biegunie jest migracja „nieuregulowana”, która może generować poważne problemy dla wszystkich, w tym również krajów tranzytowych (Ibidem). Unia Europejska chce ułatwiać migrację, ale tylko taką, która jest „bezpieczna, uporządkowana, legalna i odpowiedzialna”. Plan jest ambitny, a jego wdrożenie może oznaczać poważne zmiany w unijnej polityce rozwojowej: „UE i jej państwa członkowskie przyjmą bardziej skoordynowane, całościowe i usystematyzowane podejście do migracji, maksymalizując synergie i stosując niezbędne środki nacisku przez wykorzystanie wszystkich stosownych unijnych polityk, instrumentów i narzędzi, w tym w zakresie rozwoju i handlu” (Ibidem, pkt 40).

Nowy konsensus może doprowadzić do usankcjonowania wydatkowanie ODA na cele związane z przyjmowaniem uchodźców i migrantów. „Poprzez politykę rozwoju UE i jej państwa członkowskie zajmą się pierwotnymi przyczynami migracji nieuregulowanej i będą m.in. przyczyniać się do trwałej integracji migrantów w krajach i społecznościach przyjmujących oraz pomagać w zapewnianiu pomyślnej reintegracji społeczno-ekonomicznej migrantów powracających do swoich krajów pochodzenia lub tranzytu” (Ibidem, pkt 41). Unia chce też finansować pomoc dla wysiedleńców w krajach trzecich – „działać na rzecz godności i odporności osób wysiedlonych przymusowo i długoterminowo oraz ich włączenia w życie gospodarcze i społeczne krajów i społeczności przyjmujących” (Ibidem, pkt 42).

Parlament Europejski nie jest w pełni konsekwentny w stosowaniu PCD w odniesieniu do innych polityk unijnych. Część rezolucji (z 9 lipca 2015 r., 8 marca 2016 r., 12 kwietnia 2016 r., 5 lipca 2016 r.) nawet pośrednio nie odnosi się do koncepcji spójności na rzecz rozwoju. Inne rezolucje używają terminu „spójność” w różnych kontekstach, co osłabia koncepcję PCD. W rezolucji z 29 kwietnia 2015 r. Parlament ujmuje spójność odmiennie niż art. 208 TFUE: „podkreśla, że potrzebne jest całościowe podejście UE, które wzmocni spójność jej polityki wewnętrznej i zewnętrznej, a zwłaszcza wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki rozwojowej i migracyjnej” (Rezolucja, 2015b, pkt 13). Posłowie wiedzą, w jaki sposób zneutralizować przyczyny migracji, choć nie określają tych działań jako polityki rozwojowej. Parlament „podkreśla, że należy wyeliminować przyczyny przemocy i zacołania w krajach pochodzenia migrantów, aby powstrzymać napływ uchodźców i osób migrujących z przyczyn ekonomicznych; wskazuje w związku z tym, że priorytetami wszystkich rządów w krajach pochodzenia powinny być: znaczne wzmocnienie struktur zarzą-

dzania dzięki budowie skutecznych i otwartych instytucji publicznych, zapewnienie budowy zdolności w zakresie systemów azylowych państw trzecich, zaprowadzenie państwa prawa i zwalczanie powszechnej korupcji na wszystkich szczeblach oraz propagowanie praw człowieka i dalszej demokratyzacji” (Ibidem, pkt 16).

W rezolucji z 10 września 2015 r. Parlament powtarza podejście do spójności, zawarte w rezolucji kwietniowej: „podkreśla potrzebę przyjęcia kompleksowego podejścia unijnego, poprawy spójności polityki wewnętrznej i zewnętrznej UE, a w szczególności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki rozwojowej i imigracyjnej” (Ibidem). Posłowie dostrzegają złożoność problemu migracji i jego związek z polityką rozwojową. Parlament „przypomina, że migracja jest ogólnosiątkowym i skomplikowanym zjawiskiem, które wymaga również długoterminowego podejścia uwzględniającego jego główne przyczyny, takie jak ubóstwo, nierówność, niesprawiedliwość, zmiana klimatu, korupcja, złe sprawowanie rządów i konflikty zbrojne” (Ibidem). Broni też autonomii polityki rozwojowej, gdyż „kwestionuje plany powiązania pomocy rozwojowej z większą liczbą kontroli granicznych lub umów o readmisji z krajami trzecimi” (Ibidem).

W kwietniu 2016 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji. Rezolucja ta nie odnosiła się do PCD. Parlament potwierdził natomiast, „że Unia musi przyjąć długoterminową strategię, aby pomóc wyeliminować w państwach trzecich czynniki ryzyka (konflikt, prześladowania, czystki etniczne, powszechna przemoc lub inne czynniki, takie jak skrajne ubóstwo, zmiana klimatu lub klęski żywiołowe)” (Rezolucja, 2016a, pkt 100). Parlament „zwraca uwagę, że oznacza to, iż Komisja i państwa członkowskie muszą wygospodarować środki finansowe, aby pomóc w budowie potencjału państw trzecich, m.in. poprzez wspieranie inwestycji i kształcenia, wzmacnianie i egzekwowanie systemów azylowych, pomoc w skuteczniejszej kontroli granic oraz wzmacnianie systemu prawnego i sądownictwa w tych państwach” (Ibidem, pkt 103). Problem polega na tym, że „budowa potencjału państw trzecich” w zakresie kontroli przepływu osób jest częścią pomocy rozwojowej, co jest niezgodne ze stanowiskiem, wyrażonym w rezolucji z września 2015 r. Zgodność z wrześniową rezolucją zachowuje zapis, iż „należy koncentrować się na współpracy z państwami trzecimi przy zwalczaniu głównych przyczyn nieuregulowanego napływu migrantów do Europy i zapobieganiu mu” (Ibidem, pkt 93). Atutem skupienia się na neutralizowaniu przyczyn migracji jest to, że podejście takie pozwala na uniknięcie pułapki politycznego warunkowania pomocy rozwojowej.

Rezolucja z 13 września 2016 r. w zawiły sposób postuluje coś oczywistego i wynikającego z zapisów traktatowych, a mianowicie rozszerzenie koncepcji PCD na fundusz powierniczy UE dla Afryki „wzywa UE do większej spójności podczas podejmowania działań w dziedzinie międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju z dwójakiego punktu widzenia: UE i państwa członkowskie powinny z jednej strony działać zgodnie ze swoimi zobowiązaniami, a z drugiej strony wykazywać ogólną spójność w swoich politykach zewnętrznych i instrumentach odnoszących się do regionu Afryki, ze szczególnym uwzględnieniem ducha współzarządzania w ramach umowy AKP–UE z Kotonu; biorąc pod uwagę ten drugi punkt widzenia uważa, że EUTF po-

winien odzwierciedlać zasady spójności polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz komplementarności między wszystkimi podmiotami działającymi na rzecz rozwoju i powinien być wolny od wszelkich sprzeczności między celami rozwojowymi a polityką dotyczącą bezpieczeństwa, kwestii humanitarnych i migracji; wyraża nadzieję, że pakiet dotyczący lepszego stanowienia prawa przyczyni się do zwiększenia spójności polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju poprzez uwzględnienie rozwoju i praw człowieka we wszystkich ocenach skutków” (Ibidem, pkt 23).

Prawom człowieka w kontekście migracji jest poświęcona rezolucja z 26 października 2016 r. Posłowie wzywali „Unię i jej państwa członkowskie, by zapewniły skuteczną i efektywną spójność polityki na rzecz rozwoju i by nadały priorytet poszanowaniu praw człowieka w polityce migracyjnej względem państw trzecich” (Rezolucja, 2016c, pkt 72). Przypomnieli też o pozytywnym oddziaływaniu migracji na kraje rozwijające się. Parlament „zwraca uwagę na pozytywny wpływ migracji na rozwój krajów pochodzenia migrantów, na przykład na przekazy pieniężne migrantów, które mogą być bardzo przydatne dla rodzin i rozwoju społeczności; w związku z tym apeluje do państw o ograniczenie kosztów wysyłania takich przekazów” (Ibidem, pkt 71).

W kwietniu 2017 r. Parlament podtrzymał swe stanowisko o konieczności zajmowania się przyczynami migracji. W sprawozdaniu w *sprawie rozwiązań dotyczących przepływu uchodźców i migrantów: rola działań zewnętrznych UE*, przygotowanym wspólnie przez komisje DEVE i AFET, Parlament „Podkreśla, że w ramach unijnej współpracy na rzecz rozwoju należy nadal zajmować się źródłowymi przyczynami przymusowych wysiedleń i migracji – a mianowicie konfliktami zbrojnymi, przesładowaniami niezależnie od ich przyczyn, przemocą ze względu na płeć, złymi rządami, ubóstwem, brakiem perspektyw gospodarczych i zmianami klimatu – oraz skutecznie im przeciwdziałać poprzez przezwyciężanie niestabilności państwowej, promowanie pokoju i bezpieczeństwa, rozwiązywanie konfliktów i proces pojednania po wyjściu z konfliktu, zapewnienie sprawiedliwości, równości oraz wzmocnienie instytucji, zdolności administracyjnych, demokracji i dobrych rządów, praworządności i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności [...]” (Rezolucja, 2017c, pkt 5).

Parlament próbował połączyć dwa podejścia do migracji. Z jednej strony „podkreśla, że „[...] strategii polityczne muszą być spójne, znaczące, sprzyjające włączeniu i elastyczne z myślą o uregulowaniu kwestii migracji jako normalnego zjawiska w dziejach ludzkości” (Ibidem, pkt 3). Z drugiej strony widzi potrzebę „wyjścia naprzeciw uzasadnionym obawom dotyczącym zarządzania granicami, ochrony socjalnej dla najbardziej narażonych grup oraz integracji społecznej uchodźców i migrantów” (Ibidem). W konsekwencji podejście do spójności jest w tym sprawozdaniu zrelatywizowane. W pkt 1 Parlament odwołuje się do art. 21 TUE, a nie do art. 208 TFUE i „wskazuje na konieczność zachowania spójności w polityce zewnętrznej UE i innych dziedzinach polityki obejmujących wymiar zewnętrzny” (Ibidem, pkt 1). Polityka zewnętrzna jest pojęciem znacznie szerszym niż polityka rozwojowa. Parlament chciałby wzmocnienia „spójności polityki na dwóch poziomach: pomiędzy wewnętrzną i zewnętrzną polityką UE oraz – w ramach samych działań zewnętrznych – pomiędzy polityką rozszerzenia, europejską polityką sąsiedztwa, stosunkami dwustronnymi z partnerami strategicznymi UE, a także polityką rozwoju i handlu” (Ibidem, pkt 3).

Takie ujęcie spójności osłabia koncepcję PCD, mimo że Parlament dodaje, że „polityka handlowa prowadzona z krajami rozwijającymi się powinna być korzystna dla obu stron, z należyty uwzględnieniem nierówności gospodarczych pomiędzy tymi krajami a UE [...]” (Ibidem, pkt 34).

Parlament „kładzie nacisk na konieczność poprawy spójności polityki na rzecz rozwoju” (Ibidem, pkt 6), ale – z perspektywy państw rozwijających się – niebezpieczna może być warunkowa zgoda Parlamentu na zmiany w dokumentach programowych, uwzględniających kontrolę przepływu osób: „zwraca uwagę na zamiar wprowadzenia zmiany w dokumentach programowych dotyczących współpracy na rzecz rozwoju w celu sporządzenia nowych porozumień migracyjnych; podkreśla, że zmianę tę należy przeprowadzić zgodnie z zasadami skuteczności rozwoju oraz po nawiązaniu dialogu z państwami partnerskimi, europejskimi i lokalnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz sektorem prywatnym” (Ibidem, pkt 63).

Wiele zaleceń sformułowanych w rezolucji będzie trudnych do zrealizowania, np:

- zobowiązanie się UE i jej państw członkowskich do zwiększenia możliwości legalnej migracji do UE (Ibidem, pkt 64);
- zachęcenie państw pochodzenia imigrantów „do tworzenia godziwych miejsc pracy i realnych możliwości gospodarczych, tak aby migracja stała się wyborem, a nie koniecznością” (Ibidem, pkt 6);
- przekazanie wystarczających środków pomocowych krajom dotkniętym zmianą klimatu (dodatkowych w stosunku do pomocy rozwojowej) (Ibidem, pkt 31);
- utworzenie międzynarodowego specjalnego statusu ochrony dla „osób przesiedlonych w wyniku zmian klimatu” (Ibidem, pkt 31).

Analiza tekstów rezolucji Parlamentu Europejskiego w okresie 2015–czerwiec 2017 dotyczących migracji w kontekście spójności na rzecz rozwoju pozwala na postawienie pięciu wniosków – Parlament zdaje sobie sprawę ze słabości wdrażania PCD, sama koncepcja jest zagrożona relatywizacją, migracja stała się pierwszym obszarem priorytetowym, można zaobserwować wzrost zagrożeń dla autonomiczności polityki rozwojowej i ryzyko jej instrumentalizacji.

Posel Preda zakończył uzasadnienie swego sprawozdania optymistycznie: „[PCD] nie musi być, jak określił to jeden z komentatorów, »zadaniem niewykonalnym«, pod warunkiem że istnieje wola polityczna, jak również spójne stosowanie i ciągłe ulepszanie wszystkich instrumentów polityki UE” (Rezolucja, 2016d, uzasadnienie). Badaczem, który użył określenia *Mission Impossible* wobec PCD jest Maurizio Carbone (Carbone, 2008). Problem w tym, że woli politycznej w tej sprawie nie ma. Pośrednio dostrzega to Parlament, który „domaga się „podjęcia zdecydowanych działań, aby zapewnić spójność polityki na rzecz rozwoju (art. 208 TFUE) i nalega, aby ulepszyć system oceny wpływu wywieranego przez spójność polityki na rzecz rozwoju oraz aby utworzyć mechanizm polubownego rozwiązywania sporów w przypadku rozbieżności między poszczególnymi strategiami politycznymi Unii, powierzając przewodniczącemu Komisji odpowiedzialność polityczną za określanie głównych wytycznych oraz rozwiązywanie kwestii spornych zgodnie ze zobowiązaniami zaciągniętymi przez Unię w dziedzinie spójności polityki na rzecz rozwoju” (Rezolucja, 2017b, pkt 118).

W rezolucji przyjętej dwa dni wcześniej postulowany mechanizm Parlament określa terminem arbitraż: „proponuje ustanowienie mechanizmu arbitrażu, którym zarządzałby przewodniczący Komisji, w celu zapewniania spójności polityki na rzecz rozwoju oraz aby w razie rozbieżności między różnymi obszarami polityki Unii przewodniczący Komisji przyjmował pełną odpowiedzialność polityczną w odniesieniu do ogólnych wytycznych i rozstrzygał spór na mocy zobowiązań podjętych przez Unię w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju; uważa, że po zidentyfikowaniu problemów można rozważyć reformę procedur decyzyjnych stosowanych przez Komisję i w ramach współpracy między jej służbami” (Ibidem, pkt 60).

Rezolucje Parlamentu używają terminu „spójność” w różnych kontekstach i znaczeniach, co relatywizuje znaczenie koncepcji PCD. Posłowie akceptują też priorytetyzację migracji. Parlament „uważa, że w wymiarze zewnętrznym należy uprzywilejować współpracę z krajami trzecimi w zakresie przeciwdziałania głębokim przyczynom napływu migrantów o nieregulowanym statusie do Europy i rozwiązywania tego problemu” (Ibidem, pkt 131). Posłowie idą jednak dalej, gdyż zalecają: „aby wszelkiej współpracy z krajami trzecimi towarzyszyła ocena ich systemów azylowych, pomocy udzielanej uchodźcom oraz zdolności i gotowości do zwalczania handlu ludźmi do tych krajów lub w tranzycie (Ibidem). Podejście takie oznacza zagrożenie dla autonomiczności polityki rozwojowej oraz ryzyko instrumentalizacji unijnej polityki rozwojowej, czego przejawami jest przeznaczanie ODA dla przyjmowanych uchodźców i podporządkowywanie programowania działań rozwojowych celom polityki migracyjnej.

### Bibliografia

- Barbé E., Herranz A. (red.) (2005), *The role of Parliaments in European foreign policy*, Oficina d'informació del Parlament Europeu, Barcelona.
- Buzek J. (2009), *Pomoc rozwojowa inwestycja w nasz dobrobyt*, rozm. przepr. A. Słojewska, „Rzeczpospolita”. Dodatek specjalny „Ubóstwo”, 16.10.2009.
- Carbone M. (2008), *Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development*, „Journal of European Integration”, vol. 30 Issue 3, p. 323–342.
- EU 2013 Report on Policy Coherence for Development* (2013), European Commission, Brussels.
- European Parliament resolution on the coherence of the various policies with development policy*, 17 February 2000 (2000), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0065+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, 12.06.2017.
- European Union (2016), *Standard Eurobarometer 86 – Autumn 2016. Public opinion in the European Union, First results*.
- Is EU Development Aid Entering a New Era in the Wake of the Lisbon Treaty? Report of the first Development Policy Forum roundtable* (2008), Friends of Europe, Brussels.
- Mimica N. (2016), *Jak Unia może wesprzeć Afrykę*, rozm. przepr. M. Czarnecki, „Gazeta Wyborcza”, 12.10.2016.
- Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju „Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”*, Dokument Rady nr 9456/17.
- Policy Coherence for Development 2015 EU Report* (2015), European Commission, Brussels.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie migracji i uchodźców w Europie (2015a) (2015/2833(RSP)) P8\_TA(2015)0317.

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji (2016a) (2015/2095(INI)) P8\_TA(2016)0102.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2013 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (2014) (2013/2058(INI)) P7\_TA(2014)0251.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie funduszu powierniczego UE dla Afryki: skutki dla rozwoju i pomocy humanitarnej (2016b) (2015/2341(INI)) P8\_TA(2016)0337.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przeglądu Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju (2017a) (2016/2094(INI)) P8\_TA-PROV(2017)0026.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony (2017b) (2014/2249(INI)) P8\_TA-PROV(2017)0049.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. w sprawie praw człowieka i migracji w państwach trzecich (2016c) (2015/2316(INI)) P8\_TA(2016)0404.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie ostatnich tragicznych wydarzeń na Morzu Śródziemnym oraz polityki UE w zakresie migracji i azylu (2015b) (2015/2660(RSP)) P8\_TA(2015)0176.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie rozwiązań dotyczących przepływu uchodźców i migrantów: rola działań zewnętrznych UE (2017c) (2015/2342(INI)) P8\_TA-PROV(2017)0124.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2015 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (2016d) (2015/2317(INI)) P8\_TA(2016)0246.
- Wystąpienie przewodniczącego Donalda Tuska rozpoczynające szczyt w Valletcie w sprawie migracji, 808/15, (2015).*





Wojciech ADAMCZYK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
wojciech.adamczyk@amu.edu.pl

## **The Invisibles: dziennikarskie śledztwo „Correct!ve” w sprawie nielegalnych imigrantów. Studium przypadku**

Zmiany technologiczne zachodzące dynamicznie od kilku dziesięcioleci we współczesnym komunikowaniu są jedną z kluczowych determinant wpływających na sposób funkcjonowania mediów masowych. Przeobrażenia w zakresie zdobywania, przetwarzania, gromadzenia, dystrybucji, wymiany i prezentacji informacji, w połączeniu z nowymi warunkami politycznymi oraz ekonomicznymi, określają współczesny krajobraz rynku środków masowego komunikowania oraz warunkują nowoczesne modele działania zespołów redakcyjnych. W obliczu obserwowanego w kilku ostatnich dekadach narastającego kryzysu tradycyjnych mediów, w szczególności prasy drukowanej, nakazem chwili stało się poszukiwanie nowych formuł działania. Redukcje zatrudnienia, wynikające z pogarszającej się sytuacji finansowej redakcji, postawiły przed zwalnianymi dziennikarzami nowe wyzwania. Widać to doskonale w działalności reporterów dochodzeniowych. Ze względu na czasochłonność, wysokie koszty, duże ryzyko ich pracy, a przy tym brak gwarancji zwrotu poniesionych nakładów grupa ta jest jedną z najbardziej dotkniętych przez wspomniane redukcje zatrudnienia.

Nowe okoliczności zachęciły współczesnych muckrakerów do poszukiwania innych formuł ekonomicznych funkcjonowania w zawodzie, w których finansowanie oparte jest na crowdfundingu, darowiznach, grantach lub pozyskiwaniu funduszy na działalność z subskrypcji oraz zamieszczania płatnych reklam i ogłoszeń. Działalność non-profit i for-profit stała się środkiem do prowadzenia śledztw dziennikarskich online, czego dowodem są tworzone od ponad dekady w Internecie witryny muckrakerskie. I nie chodzi tu wyłącznie o strony www tworzone przez, funkcjonujące w różnorodnych formułach organizacyjnych, struktury zrzeszające na całym świecie dziennikarzy śledczych, ale oryginalne przedsięwzięcia, będące odpowiedzią środowiska na współczesne wyzwania (Adamczyk, 2014; Adamczyk, 2015; Adamczyk, 2016a). Część ze wspomnianych witryn służy do prezentacji dochodzeń o szerokim spectrum zagadnień, inne pokazują efekty prac muckrakerów skoncentrowanych na jednorodnych tematycznie problemach.

Jednym z kluczowych zjawisk, stanowiących od kilku lat poważny problem społeczny, polityczny, ekonomiczny oraz humanitarny w państwach Unii Europejskiej, jest niekontrolowany napływ imigrantów zarobkowych oraz uchodźców z Afryki, Bliskiego Wschodu oraz Azji. Jego intensywność oraz rozmiary doprowadziły do napięć w stosunkach pomiędzy członkami UE, bowiem część państw nie wywiązuje się z obowiązków partycypowania w rozwiązaniu tej sytuacji. Wieloaspektowy charakter tego zjawiska sprawił, że również dziennikarze śledczy zajęli się badaniem rozma-

itych kwestii towarzyszących masowemu exodusowi ludności na terytoria zamożnych państw europejskich. Wśród badanych przez reporterów spraw był między innymi humanitarny problem śmierci imigrantów oraz uchodźców podczas ich podróży do Europy. Duży udział w ustaleniu liczby ofiar miały zespoły dziennikarzy dochodzeniowych, działających właśnie z wykorzystaniem witryn internetowych (Adamczyk, 2016b; Bassan, 2015; Cobben, 2016). Równie istotną kwestią, w szczególności dla najbogatszych państw UE, stanowiących cel większości przybyszów spoza Starego Kontynentu, jest problem tak zwanej nielegalnej imigracji. Masowy charakter tego zjawiska, w połączeniu z brakiem dokładnych danych w instytucjach rządowych oraz ponadnarodowych zachęcił dziennikarzy śledczych do zbadania rozmiarów oraz charakteru tego problemu. Wyzwanie to podjęli reporterzy dochodzeniowi pierwszej w Niemczech śledczej witryny internetowej Correct!v<sup>1</sup>.

Celem artykułu jest wykazanie, że nowy ekonomicznie i organizacyjnie model funkcjonowania dziennikarzy śledczych, oparty z jednej strony na współfinansowaniu w formie crowdfundingu i darowizn, z drugiej prowadzony przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii telematycznych jest efektywnym sposobem działania w dobie zmian na rynku współczesnych mediów. Przedmiotem badania jest projekt realizowany przez reporterów witryny internetowej Correct!ve, pod nazwą „Invisibles” (niewidzialni). Cezury czasowe obejmują okres od rozpoczęcia śledztwa w listopadzie 2014 roku do maja 2015 roku, gdy wyniki dochodzenia zostały przedstawione w postaci siedemnastu publikacji. Wśród kluczowych problemów badawczych pojawiły się kwestie finansowania tego typu dochodzenia, organizacyjnej formuły działania zespołu dziennikarskiego, metod pozyskiwania i weryfikacji informacji oraz sposobu prezentacji wyników. Relatywnie nieodległa perspektywa czasowa omawianego przedsięwzięcia nie stanowi poważnego problemu, bowiem rosnąca w ostatnich latach liczba podobnych inicjatyw dostarcza badaczom dużej ilości materiału porównawczego, przez co ocena takich działań ugruntowana jest w praktyce prowadzenia tego typu dochodzeń.

Do analizy omawianego projektu dziennikarskiego wykorzystana została przede wszystkim metoda monograficzna, nazywana współcześnie studium przypadku (*case study*). Pozwala ona w tym konkretnym przypadku w sposób kompleksowy scharakteryzować przedmiot badania, przebieg opisywanych działań reporterów oraz skutki ich aktywności. Istotnym elementem wzbogacającym wiedzę o tym przedsięwzięciu był również wywiad z jednym z dziennikarzy I-Teamu, uczestniczących w śledztwie<sup>2</sup>. Poza kwerendą literatury z tej dziedziny ważnym czynnikiem była analiza materiałów źródłowych, dostępnych na stronie internetowej Correct!v, w tym publikacji będących efektem dochodzenia.

\* \* \*

We współczesnym dziennikarstwie śledczym coraz większą rolę odgrywają przedsięwzięcia, których autorami są I-Teamy działające w oparciu o nowe formuły ekono-

<sup>1</sup> Przyjęta pisownia nazwy to Correctiv lub Correct!v (przyp. autora).

<sup>2</sup> Wywiad za pośrednictwem poczty elektronicznej przeprowadzony został z Benedictem Wermeterem w dniach 8–21.06.2017 roku (zapis wywiadu w archiwum autora).

miczno-organizacyjne. Dochodzenia takie mają zarówno charakter ponadnarodowy, jak i krajowy. Wśród tych pierwszych warto przywołać tak znane śledztwa międzynarodowe, jak: Santer Commission (1999 rok), Farmsubsidy.org (od 2005 roku), EU Structural Funds (2010 rok), Offshore Leaks (2013 rok), Migrants' Files (lata 2013–2016), Luxleaks (2014 rok), Swiss Leaks (lata 2014–2015) czy Panama Leaks (lata 2015–2016) (Adamczyk, 2016a, s. 155–156). Drugą, nie mniej liczną grupę, stanowią dochodzenia o zasięgu ograniczonym do terytorium jednego państwa. Wzorem do naśladowania dla wielu podobnych inicjatyw na całym świecie jest działalność witryny ProPublica w USA czy jej europejskiego odpowiednika – portalu Mediapart, utworzonego przez jednego z najbardziej znanych reporterów śledczych we Francji, Edwy Plenela. Obie wspomniane witryny realizują szerokie spectrum tematyczne. W Europie można wskazać również śledcze portale internetowe, realizujące w formule projektów dochodzenia o węższym zakresie tematycznym, skoncentrowanym na jednorodnym problemie. Taka formuła działalności przyświeca między innymi brytyjskiemu Bellingcat czy niemieckiemu Correct!ve. Ten sposób funkcjonowania, ze względu na kwestie finansowe oraz organizacyjne, stwarza większe szanse pomyślnego sfinalizowania śledztwa. Alex Jones, wieloletni dyrektor the Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy z Harvard University, uważa nawet, że „dziennikarstwo śledcze zaczęło być definiowane przez pryzmat specjalnych projektów realizowanych przez I-Teamy” (Strupp, 2009).

Na szczególną uwagę zasługuje działalność witryny internetowej Correct!v. Powstała ona 1 lipca 2014 roku i była pierwszym w krajach niemieckojęzycznych newsroomem zajmującym się dziennikarstwem śledczym, który funkcjonował w formule non-profit. Projekt zainicjowała organizacja charytatywna Correctiv-Recherchen für die Gesellschaft z siedzibą w Essen. Założycielami tego portalu internetowego byli David Schraven (wcześniej pracował między innymi w „taz” i „Süddeutsche Zeitung”) oraz Christian Humborg (wcześniej w Transparency International Germany). Twórcy tego projektu nie ukrywają, że inspiracją były amerykańskie przedsięwzięcia – ProPublica, Center for Investigative Reporting oraz Center for Public Integrity (Stern, 2014). W gronie pracowników Correct!v znaleźli się znani na poziomie zarówno krajowym, jak i regionalnym dziennikarze oraz programiści. Takie zestawienie kadry znajduje wytłumaczenie w śledczym profilu podejmowanych działań, w których wykorzystywane jest nie tylko klasyczne dziennikarstwo śledcze, ale również dziennikarstwo danych i technologia state-of-the-art (Correct!v, 2015). Stronę finansową tego przedsięwzięcia w początkowym okresie w dużej mierze zabezpieczyła Fundacja Brost. Ta instytucja charytatywna została powołana do życia w 2011 roku przez Annelise Brost, żonę niemieckiego potentata wydawniczego, Ericha Brosta (założył „Westdeutsche Allgemeine Zeitung”). Fundacja wyasygnowała w formie grantu celowego trzyletniego 1 000 000 euro na wsparcie portalu (O'Donovan, 2014; Stern, 2014). W finansowanie działań śledczych włączyły się również inne fundacje, organizacje pozarządowe oraz instytucje finansowe, w tym między innymi: Schöpflin Stiftung, Deutsche Bank AG, Rudolf Augstein Stiftung, Journalismfund.eu, Stichting Adessium, Bundeszentrale für politische Bildung, Investigate e.V., Heinrich-Böll-Stiftung czy Open Society Foundation, których wpłaty liczone były w dziesiątkach tysięcy euro. Pozostałe fundu-

sze pozyskiwane są od czytelników oraz użytkowników portalu, którzy w formie datków, darowizn oraz zbiórek crowdfundingowych wspierają konkretne dochodzenia. Zgodnie z prawem, jako organizacja non-profit, witryna zwolniona jest z obowiązku płacenia podatku, jednak wszystkie wpłaty powyżej 1000 euro muszą być wykazane na stronie www (Correct!v, 2015a).

Status organizacji non-profit, zgodnie z niemieckimi przepisami, zmusza także Correct!v do podejmowania działań edukacyjnych. W związku z tym w ofercie portalu są warsztaty poświęcone zbieraniu i opracowaniu danych, prowadzone w różnych miastach na terytorium Niemiec. Dodatkowo uruchomiony został 2-miesięczny program z zakresu szkolenia z data-journalism dla reporterów z państw europejskich, którzy dzięki uczestnictwu w tej inicjatywie mogą pracować w redakcji Correct!v (Stern, 2014). Zgodnie z deklaracjami twórców portalu w szerokiej gamie podejmowanych działań są różne inicjatywy edukacyjne z zakresu dziennikarstwa śledczego, których celem ma być wzmocnienie dostępu obywateli do informacji oraz promowanie przejrzystości w życiu publicznym. Początkowo zespół witryny liczył 7 osób. Obecnie poza 20 pracownikami etatowymi w różnych przedsięwzięciach uczestniczy łącznie ponad 500 wolontariuszy. Wydawcą kierującym redakcją prowadzącą śledztwa jest D. Schraven, a funkcję dyrektora wykonawczego pełni C. Humborg. Do kluczowych postaci zaliczani są również Markus Grill, jako redaktor naczelny, oraz David Crawford w randze starszego reportera.

Deklarowana problematyka podejmowanych działań to dochodzenia dziennikarskie demaskujące nadużycia władzy oraz korupcję w polityce, biznesie, sporcie, kulturze, ochronie środowiska, edukacji, opiece zdrowotnej. Reporterzy Correct!v podejmują również problematykę z zakresu sprawiedliwości społecznej oraz ekstremizmów religijnych (Correct!v, 2015a; Correct!v, 2015b). Do najważniejszych z prowadzonych dotychczas dochodzeń zaliczyć należy śledztwa:

- 1) „System Putina” (dotyczyło prania brudnych pieniędzy);
- 2) „TTIP – The Deal” (na temat wolnego handlu);
- 3) „Flight MH17” (zestrzelenie samolotu pasażerskiego nad okupowanym przez Rosję terytorium Ukrainy);
- 4) „The Invisibles” (dotyczyło problemu obcokrajowców przebywających na terytorium Niemiec bez wymaganych przepisami dokumentów);
- 5) „Weise Wölfe” (poruszało przy wykorzystaniu grafiki problem podziemia nazistowskiego);
- 6) „Court Donation” (ujawniło proceder „rozdawania” przez sędziów i prokuratorów milionów euro bez należytego nadzoru);
- 7) „Mafia in Africa” (zdemaskowało rozmiary infiltracji przez zorganizowane grupy przestępcze gospodarek państw afrykańskich);
- 8) „Mafia” (odkryło sposoby nielegalnego zarabiania pieniędzy przez struktury mafijne w Europie);
- 9) „Deadly Superbugs” (poruszało problem śmiertelnych bakterii);
- 10) „Football Doping” (ujawniło sposoby dopingu w zawodowym futbolu);
- 11) „Generation E” (opisywało wielką migrację z południa na północ);
- 12) „Business Cheats” (zdemaskowało międzynarodowe oszustwo, polegające na

wykorzystywaniu fałszywych niemieckich obligacji rządowych w celu oszukania banków i ich klientów);

- 13) „Euros for Doctors” (poruszało problem ogromnych sum przekazywanych lekarzom przez firmy z branży farmaceutycznej);
- 14) „Agrarwirtschaft” (opisywało zjawisko karania dotowanych przez UE gospodarstw rolnych zanieczyszczających wody gruntowe azotanem) (Correct!v, 2015e).

Cykle publikacji, będące wynikami wspomnianych dochodzeń, dostępne są w języku niemieckim i angielskich na witrynie internetowej Correct!v. Często opisywane historie ilustrowane są grafikami, ułatwiającymi zlokalizowanie miejsca opisywanych zdarzeń. Materiały prasowe udostępniane są również mediom tradycyjnym oraz innym portalom internetowym, zarówno w Niemczech, jak i w innych państwach Europy. Przedruk wspomnianych publikacji jest darmowy pod warunkiem podania źródła oraz niedokonywania zmian w treści zamieszczanych materiałów (Stern, 2014). Za swoją działalność witryna była kilkakrotnie nagradzana, między innymi Lead Award (2014), Axel Springer Award (2015), Franco-German Journalism Award (2015) oraz Grimme Online Award (2015).

Tabela 1

**Charakterystyka śledczej witryny internetowej Correct!v**

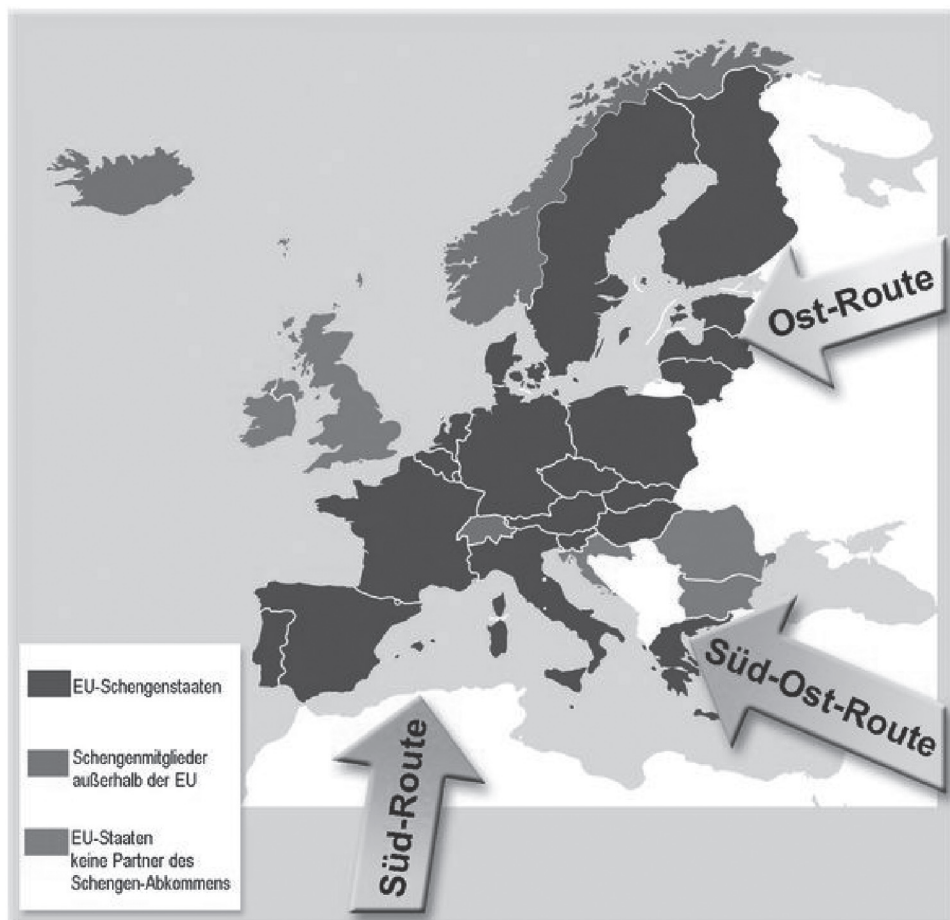
Kryterium	Charakterystyka
Formuła działania	niezależna organizacja typu non-profit
Sposób finansowania	darowizny od donatorów, crowdfunding
Budżet roczny	ok. 2 000 000 € (2015r.)
Metody działania	klasyczne dziennikarstwo śledcze, dziennikarstwo danych, technologia state-of-the-art
Kadra	doświadczeni redaktorzy+ reporterzy śledczy
Rodzaj zatrudnienia	etatowi pracownicy +freelancerzy
Nagrody (wybór)	Grimme Online Award, Franco-German Journalism Award
Sposób prezentacji wyników śledztw	na portalu Correctiv.org+media tradycyjne+inne witryny internetowe

**Źródło:** Opracowanie własne autora.

Wśród śledztw przeprowadzonych przez I-Teamy Correct!v na szczególną uwagę zasługuje przedsięwzięcie pod nazwą „The Invisibles” (niewidzialni). Podjęto w nim jeden z ważnych aspektów nośnego społecznie, politycznie, ekonomicznie i humanitarnie problemu ostatnich lat, czyli masowego oraz w większości przypadków niekontrolowanego napływu do państw Unii Europejskiej imigrantów oraz uchodźców z Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji (rys. 1).

Problematyka ta eksplorowana była wcześniej również przez inne I-Teamy w Europie. We wspomnianych śledztwach skoncentrowano się jednak na kwestiach masowych przypadków zgonów przybyszów próbujących przedostać się nielegalnie do państw unijnych. Dochodzenia te próbowały oszacować liczby przypadków śmiertelnych, drogi przemieszczania się na terytorium członków UE, koszty poniesione na zabezpieczenie zewnętrznych granic oraz wielkość sum płaconych mafii zajmującej

się przewozem imigrantów oraz uchodźców. Do najbardziej znanych projektów śledczych, badających te kwestie, zaliczyć należy: Migrants' Files, 19-Million Project, Migrahack, Watch the Med, Border Deaths, Migranti i Missing Migrants Project (Adamczyk, 2016b, s. 38).



Rys. 1. Trasy migracji do strefy Schengen

**Źródło:** Bundesnachrichtendienst, Migrationsrouten in den Schengenraum.

Dochodzenie podjęte przez reporterów Correct!v podjęło problem obcokrajowców przebywających na terytorium Niemiec bez wymaganych dokumentów. Kwestia ta, w szczególności ze względu na rozmiary tego zjawiska, stanowi od lat powód troski władz nie tylko w Republice Federalnej Niemiec (zob. tab. 2).

Dynamika niekontrolowanego napływu imigrantów oraz uchodźców do UE sprawia, że instytucje zajmujące się tą problematyką nie posiadają dokładnych danych liczbowych osób przebywających na terytorium Niemiec (Janke, Ghelli, 2016; Dernbach, 2016; dpa/df, 2017). W 2005 roku oceniono, że w krajach UE przebywa od

2,8 do 6 milionów osób bez ważnych dokumentów pobytowych. Zgodnie z raportem migracyjnym Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (BAMF) w tym samym roku na terenie Niemiec przebywało około 1 miliona nielegalnych imigrantów. Dane Komisji Europejskiej z maja 2007 roku szacowały liczbę nielegalnych imigrantów w UE na 4,5 do 8 milionów osób.

Tabela 2

**Szacunkowe dane dotyczące nielegalnych rezydentów  
w państwach Unii Europejskiej w 2008 roku**

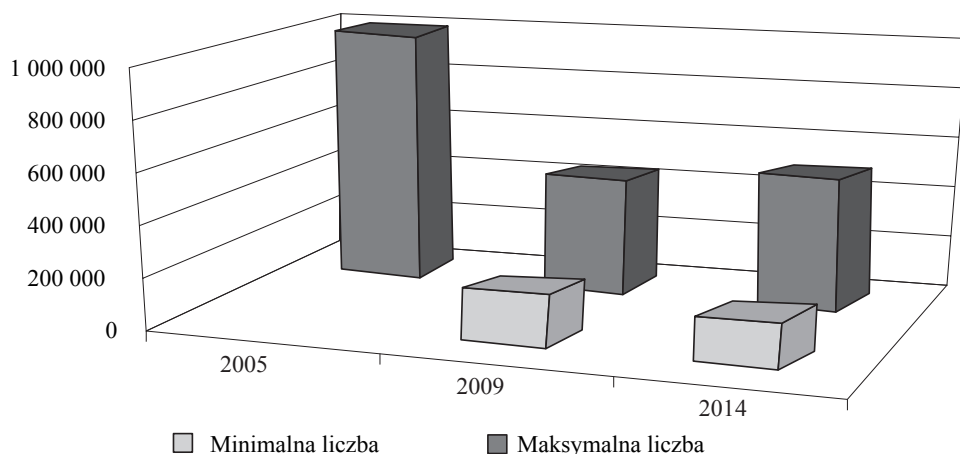
Państwo	Minimalne szacunki	Maksymalne szacunki
EU 27	1 900 000	3 800 000
Szwecja	8 000	12 000
Finlandia	8 000	12 000
Estonia	5 000	10 000
Łotwa	2 000	11 000
Litwa	3 000	17 000
Polska	50 000	300 000
Dania	1 000	5 000
<b>NIEMCY</b>	<b>196 000</b>	<b>457 000</b>
W. Brytania	417 000	863 000
Irlandia	30 000	62 000
Holandia	62 000	131 000
Belgia	88 000	132 000
Francja	178 000	400 000
Luxemburg	2 000	4 000
Portugalia	80 000	100 000
Hiszpania	280 000	354 000
Austria	18 000	54 000
Włochy	279 000	461 000
Słowenia	2 000	10 000
Węgry	10 000	50 000
Słowacja	15 000	20 000
Czechy	17 000	100 000
Rumunia	7 000	11 000
Bułgaria	3 000	4 000
Grecja	172 000	209 000
Cypr	10 000	15 000

**Źródło:** Hamburgische WeltWirtschaftsInstitut (HWWI).

Kogo dokładnie określa się mianem „niewidzialnego”? W raporcie końcowym projektu CLANDESTINO z listopada 2009 roku pod pojęciem „nieregularnych rezydentów zagranicznych” rozumiano:

- cudzoziemców bez uregulowanego prawnie prawa pobytu w państwie zamieszkania;
- osoby naruszające warunki pobytu;
- „nieregularnych turystów” przedłużających swój pobyt („nadgodziny”);
- wyłączeni zostali cudzoziemcy poszukujący azylu oraz regularni rezydenci pracujący w szarej strefie (*Clandestino*).

Wykres 1. Liczba tak zwanych „Invisibles” na terytorium RFN w latach 2005–2014



Źródło: Bickmeyer, 2015a; Dernbach, 2016; Bundesnachrichtendienst.

Co ciekawe, w publicznej debacie pojawiły się kontrowersje dotyczące używania terminu „Illegalen” w Niemczech, ponieważ, jak uznano, żaden człowiek nie jest nielegalny. Federalny Ośrodek Edukacji Obywatelskiej odniósł się do tej kwestii w sposób kategoryczny stwierdzając, że nieprawidłowe, tak politycznie, jak i prawnie, jest mówienie o „nielegalnych imigrantach”, ponieważ ludzie nie są nielegalni. Badacze problematyki migracji skłaniają się raczej ku stosowaniu określeń „nieregularny” lub „nieudokumentowany” w stosunku do obcokrajowców przebywających nielegalnie na terytorium innego państwa (Platform). „Stiftung Wissenschaft und Politik” zaleca całkowite zastąpienie słowa „nielegalny” terminem „nieregularny”, ponieważ migracja nie jest aktem przestępczym *sensu stricte*, a jedynie naruszeniem prawa wjazdu, pobytu i pracy danego państwa (Angenendt, 2007, s. 10).

W ramach Correct!v śledztwo prowadził I-Team, w którego skład wchodził: Benedict Wermter, Florian Bickmeyer, Julian Jestadt oraz pracująca we Francji Annika Jores. Finansowanie tego przedsięwzięcia odbyło się poprzez platformę crowdfundingową, założoną na witrynie Correct!ve. W sumie zebrano 4000 euro, na które składały się wpłaty około 30 darczyńców (średnio wpłacali po ponad 300 euro). Z informacji uzyskanych w wywiadzie od Benedicta Wermtera wynika, że uzyskana kwota nie wystarczyła na pokrycie całości kosztów poniesionych podczas realizacji tego projektu. Dużą część zebranych funduszy przeznaczono na sfinansowanie podróży reporterów, druk 5000 ulotek informacyjnych oraz opłacenie korespondencji ze 120 organizacjami zajmującymi się problematyką migracji. Dochodzenie trwało od listopada 2014 do maja 2015 roku. Celem śledztwa było odkrycie prawdy o obcokrajowcach przebywających nielegalnie w Niemczech. W dniach 4–5 maja 2015 roku na portalu Correct!v zaprezentowano materiały, będące wynikiem półrocznej pracy zespołu reporterów. W sumie przedstawiono 17 publikacji, wśród których było: 8 wywiadów z urzędnikami, badaczami kwestii nielegalnej migracji oraz społecznikami wspierającymi obcokrajowców w ich codziennych problemach, 4 materiały opisujące na konkretnych



przykładach trzy drogi do osiągnięcia przez obcokrajowca w RFN statusu „nielegalnego imigranta”, 1 materiał wprowadzający w badaną problematykę i 4 teksty dotyczące organizacyjnej strony całego przedsięwzięcia (sposób finansowania, wyznaczony cel projektu, kwestionariusz ankiety dla obcokrajowców i informacje techniczne związane z anonimowością gwarantowaną potencjalnym respondentem).

Analiza publikacji zamieszczonych na witrynie Correct!v pozwala wskazać szereg pytań, na które próbowali znaleźć odpowiedzi członkowie I-Teamu. Jakie prawa mają ludzie określani mianem „nielegalnych”? W jaki sposób zarabiają na życie? Kim naprawdę są – imigrantami zarobkowymi czy uchodźcami? Jak można funkcjonować w państwie UE bez dokumentów i kontaktowania się z urzędami państwowymi? Gdzie znajdują pomoc w przypadku zachorowań? Kto im pomaga w potrzebie? Kogo lub czego boją się i z jakich powodów? Czy dobrowolnie żyją bez dokumentów?

W części materiałów opublikowanych po zakończeniu śledztwa znalazły się wywiady z osobami zajmującymi się problematyką migracyjną. Rozmówcami reporterów, przybliżającymi problematykę „niewidzialnych” w RFN byli:

- 1) Dita Vogel – wykładowca Uniwersytetu w Bremie, prowadząca od wielu lat badania dotyczące „niewidzialnych”;
- 2) Norbert Cyrus – badacz migracji w zakresie praw człowieka oraz prawa państw do regulowania wolności przemieszczania się;
- 3) Maren Wilmes – badaczka migracji w kontekście „nielegalności” imigrantów, pracująca w Institute for Migration Research and Intercultural Studies na Uniwersytecie w Osnabrück;
- 4) Christian Klos – szef wydziału ds. prawa migracyjnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych;
- 5) Goldie Ebding – pracownik socjalny pracujący z uchodźcami, jedna z założycieli „Refugees Welcome”;
- 6) dr Renate Scheunemann – szefowa grupy „People without health insurance” w Nurnberg, zajmująca się kwestiami opieki zdrowotnej „niewidzialnych”;
- 7) Frido Pflüger – kapłan jezuicki, szef „Jesuit Refugee Service” w Niemczech, wspierający w Berlinie wnioski imigrantów oraz uchodźców ubiegających się o prawo pobytu;
- 8) Birgit Poppert – współtwórczyni „Cafe 104” w Monachium, miejsca, w którym obcokrajowcy bez prawa pobytu mogą znaleźć pomoc w zakresie opieki zdrowotnej oraz porad prawnych.

Rozmówcy dziennikarzy naświetli status tak zwanych nielegalnych imigrantów z punktu widzenia obowiązującego w RFN prawa oraz projektów jego nowelizacji, a także działań instytucji powołanych do rozwiązywania problemów związanych z kwestiami ochrony zdrowia, oświaty nieletnich i opieki nad obcokrajowcami pozbawionymi prawa stałego pobytu.

Ważnym elementem zakończonego na tym etapie śledztwa były publikacje ilustrujące na konkretnych przykładach cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Niemiec motywy oraz sposoby przedostania się z kraju pochodzenia do wymarzonego państwa europejskiego. Scharakteryzowane trzy ścieżki nabycia statusu „niewidzialnego” to:

- 1) nielegalne przekroczenie granicy bez jakichkolwiek dokumentów tożsamości (wcześniej zostały wyrzucone). Tę drogę pokazano na przykładzie trzydziestokilkuletniej Nigeryjki, która nie mając perspektyw na godne życie we własnym kraju postanowiła przedostać się do Europy;
- 2) wystąpienie o azyl; ilustracją takiego sposobu jest przykład młodego Pakistańczyka, który z powodu swojego homoseksualizmu musiał uciekać z rodzinnego kraju. Za transport do Europy zapłacił 14 000 euro. Przedłużająca się procedura azylowa i obawa przed wydaleniem sprawiła, że stał się on „niewidzialny” dla urzędów państwowych, unikając jakichkolwiek dalszych kontaktów z instytucjami;
- 3) tak zwane „nadgodziny”, czyli nielegalne przedłużenie pobytu przez cudzoziemców, którym wygasła wiza pobytowa. Tę drogę pokazano na przykładzie dwudziestotrzyletniego Kolumbijczyka, który przyjechał legalnie do Niemiec na roczną wymianę studentów. Podczas studiów zakochał się i z tego powodu postanowił pozostać w RFN, kosztem przerwania dalszej nauki i życia w ukryciu.

Cztery z kolejnych opublikowanych materiałów zawierają informacje o finansowej stronie całego przedsięwzięcia, czyli pozyskaniu funduszy za pośrednictwem crowdfundingu, oraz kwestionariuszu ankiety skierowanej do obcokrajowców przebywających nielegalnie na terytorium Niemiec. Opracowano ją w celu dotarcia do jak największej liczby „niewidzialnych” i zdobycia pełnych informacji o ich losach. Pytania sformułowane zostały w 10 językach: niemieckim, angielskim, francuskim, arabskim, hiszpańskim, włoskim, rosyjskim, farsy, serbsko-chorwackim i tureckim. Respondenci mogli wypełniać tę ankietę online na witrynie Correct!ve z zachowaniem pełnej anonimowości lub pobrać ją w gabinetach lekarskich, kościołach i w siedzibach organizacji wspierających imigrantów oraz uchodźców. Łącznie uzyskano odpowiedzi od około 120 respondentów. Ta stosunkowo niewielka liczba wynika przede wszystkim ze słabego odzewu ze strony lekarzy oraz prawników, którzy troszcząc się o prawa swoich podopiecznych nie włączyli się aktywnie do akcji. Z informacji uzyskanych od B. Wermterera wynika, że w większości przypadków ankieta została wypełniona w jego obecności przez obcokrajowców, do których dotarł on w trakcie prowadzonego śledztwa. W kwestionariuszu pojawiły się pytania o kraj pochodzenia, miejsce poprzedniego zamieszkania, wykształcenie i zawód wykonywany w ojczystym kraju. Respondenci proszeni byli również o wskazanie powodu przyjazdu do Europy. Ważnym elementem badania były pytania o socjalną stronę pobytu „nielegalnych” w obcych dla nich państwie (gdzie spędzają noce, ile i w jaki sposób zarabiają na życie, czy pracują „na czarno”, ile mają dzieci i gdzie one obecnie przebywają). Autorzy ankiety sformułowali także pytania dotyczące oceny przez respondentów perspektyw związanych z ich przyszłością. Pytano zatem o to, gdzie chcieliby żyć za kilka lat, jak wyobrażają sobie miejsce swojego pobytu w przyszłości oraz czego obawiają się najbardziej.

Zakończone w maju 2015 roku dochodzenie dziennikarskie przyniosło tylko częściowe efekty. Udało się reporterom zdiagnozować problem wśród „nielegalnych” w Niemczech, ale nie powiodło się określenie jego aktualnych rozmiarów (było to praktycznie niemożliwe, skoro nie potrafiły wcześniej poradzić sobie z tym problemem wyspecjalizowane instytucje krajowe oraz ponadnarodowe). Niedosyt człon-

ków I-Teamu budził niewielki odzew na przygotowaną przez nich ankietę, która przy znacznie większej liczbie respondentów mogłaby przynieść ciekawe rezultaty i udzielić odpowiedzi na wiele pytań. Bez wątpienia sukcesem tego przedsięwzięcia jest nagłośnienie opisanego zjawiska i przybliżenie odbiorcom w RFN złożoności problemów, jakie napotykają każdego dnia obcokrajowcy bez uregulowanego prawa pobytu. Po raz kolejny okazało się również, że współcześnie można z powodzeniem prowadzić śledztwa dziennikarskie bez korporacyjnego zaplecza, opierając je przede wszystkim na wsparciu finansowym darczyńców i wykorzystaniu nowoczesnych technologii komunikacyjnych.

### Bibliografia

- Adamczyk W. (2014), *Dziennikarstwo śledcze w formule non profit: ryzykowny eksperyment czy naturalna alternatywa?*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- Adamczyk W. (2015), *Dziedzictwo IRE: współczesny model samoorganizacji dziennikarzy śledczych na świecie*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Adamczyk W. (2016a), *Od indywidualizmu do zespołowości: I-Teamy jako element ewolucji w sposobie prowadzenia dochodzeń przez reporterów śledczych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Adamczyk W. (2016b), *Migrants' Files jako przykład międzynarodowego śledztwa dziennikarskiego: studium przypadku*, w: *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań.
- Adamczyk W. (2017), *Muckrakerskie witryny internetowe (doświadczenia amerykańskie i europejskie)*, „Folia Litteraria Polonica” (w druku).
- Angenendt S. (2007), *Irreguläre Migration als internationales Problem. Risiken und Optionen*, Stiftung Wissenschaft und Politik/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Dezember.
- Baggi G. R. (2011), *Nonprofit Investigative Journalism in Europe: Motives, Organisations and Practices*, Hamburg, December.
- Bassan V. (2015), *How immigration is shaping journalism in Europe*, <https://www.journalism.co.uk/news/how-the-migrants-issue-is-shaping-journalism-in-europe/s2/a565637>, 30.06.2015.
- Bickmeyer F. (2015a), *Hundreds of Thousands are Invisible*, Correct!v 4.05.2015 <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/04/interview-dita-vogel-numbers-invisible-illegal/>, 8.04.2016.
- Bickmeyer F. (2015b), *We Thank You*, Correct!v 4.05.2015 <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/11/we-thank-you-investigation-invisibles-crowd/>, 8.04.2016.
- Bundesnachrichtendienst, *Illegale Schleusung, illegale Migration – wachsender Druck auf Europa*, [http://www.bnd.bund.de/DE/Themen/Lagebeitraege/Migration/Migration\\_node.html](http://www.bnd.bund.de/DE/Themen/Lagebeitraege/Migration/Migration_node.html), 17.02.2017.
- Clandestino Project – Final Report. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*, 23.11.2009, Project no. CIS8-044103.
- Cobben I. (2016), *Why data journalism is crucial to the migration debate*, World Association of Newspapers and News Publishers, <http://blog.wan-ifra.org>, 14.03.2016.
- Coronel S. S. (2012), *Opera, game theory and investigative journalism*, w: *Business models for watchdog reporting*, 29.03.2012, WatchDogWatcher.com, 18.08.2013.
- Correct!v (2015a), *About Correct!v*, <http://correctiv.org>, 7.05.2015.
- Correct!v (2015b), *Our Mission*, <https://correctiv.github.io/theinvisibles/en/about/>, 19.03.2015.

- Correctiv (2015c), *The Invisibles*, <https://correctiv.github.io/theinvisibles/en/about/>, 19.03.2015.
- Correctiv (2015d), *Anonymous Upload and contact letterbox*, <https://correctiv-upload.org/en/>, 19.03.2015.
- Correctiv (2015e), *Investigations*, <https://correctiv.org/en/investigations/>, 22.05.2017.
- Cremer H. (2009), *Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere – Empfehlungen zur Umsetzung*, Policy Paper, Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Das sind die Journalisten des Jahres 2016* (2016), „Medium Magazin“ 23.12.2016, <http://mmbeta.de/pm-jdj2016/>, 16.02.2017.
- Dernbach A. (2016), *Zahl der Migranten ohne Papiere dürfte weiter steigen*, „Der Tagesspiegel“ 3.03.2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/fluechtlinge-und-illegalitaet-zahl-der-migranten-ohne-papiere-duerfte-weiter-steigen/13048502.html>, 17.02.2017.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, *Menschen ohne Papiere*, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/migration/menschen-ohne-papiere/>, 16.02.2017.
- Doctor K. (2014), *The newseconomics of European crowds, funding new news*, NiemanLab 26.06.2014, <http://www.niemanlab.org/2014/06/the-newseconomics-of-european-crowds-funding-new-news>, 16.02.2017.
- dpa/df (2017), *Wie viele Flüchtlinge kommen ohne Papiere? Das BAMF weiß es nicht*, 5.01.2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article160902357/Wie-viele-Fluechtlinge-kommen-ohne-Papiere-Das-BAMF-weiss-es-nicht.html>, 16.02.2017.
- van Eijk D. (red.) (2005), *Investigative Journalism In Europe*, VVOJ, Amsterdam.
- Fioretti N. (2010), *Nowe dziennikarstwo? Śledcze i cyfrowe*, „Nowe Media/Web 2.0” European Journalism Observatory, 7.08.2010, <http://pl.ejo-online.eu/nowe-media/nowe-dziennikarstwo-sledcze-i-cyfrowe>, 17.08.2014.
- German Institute for Human Rights (red.) (2007), *Undocumented Migrants in Germany – Their Right to Health: Report of the National Working Group on Health and Illegality*, Berlin.
- Janke C., Ghelli F. (2016), *Wie viele Flüchtlinge haben keine Papiere?*, Mediendienst Integration, 29.01.2016, <https://mediendienst-integration.de/artikel/was-weiss-man-ueber-fluechtlinge-die-ohne-papiere-einreisen.html>, 17.02.2017.
- Jestadt J. (2015a), *The Sovereignty of the State*, Correctiv, 4.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/04/sovereignty-state-interview-norbert-cyrus-migration/>, 8.04.2016.
- Jestadt J. (2015b), *Protecting the Social Market Economy*, Correctiv, 4.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/04/protecting-social-market-economy-interview-christian-klos-migration/>, 8.04.2016.
- Jestadt J. (2015c), *Legal Creativity*, Correctiv, 4.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/04/legal-creativity-interview-renate-scheunemann-health-insurance/>, 8.04.2016.
- Jestadt J. (2015d), *The Sovereignty of the State*, Correctiv, 4.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/04/sovereignty-state-interview-norbert-cyrus-migration/>, 8.04.2016.
- Jestadt J. (2015e), *There Will Always be Invisibles*, Correctiv, 4.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/04/there-will-always-be-invisibles-interview-maren-wilmes-migration/>, 8.04.2016.
- Léchenet A. (2015), *Dziennikarstwo danych: ponad granicami państw*, *European Journalism Observatory*, 4.03.2015, <http://pl.ejo-online.eu>, 10.03.2015.
- Naldi L., Picard R. G. (2012), *Let's Start Online News Site: Opportunities, Resources, Strategy, and Formational Myopia in Startups*, „Journal of Media Business Studies”, nr 4.
- O'Donovan C. (2015), *Germany is getting a data-centric nonprofit newsroom and hoping to build new models for news*, NiemanLab, 17.07.2014, <http://www.niemanlab.org>, 7.05.2015.

- Platform for International Cooperation on Undocumented Immigrants (PICUM), Warum “Undokumentiert” und niemals “Illegal”, <http://picum.org/de/arbeitsgebiete/sprachgebrauch>, 8.04.2017.
- Size and Development of Irregular Migration to the EU Clandestino Research Project. Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe* (2009), October 2009 [http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background\\_Information/4.2.Policy\\_Briefs\\_EN/ComparativePolicyBrief\\_SizeOfIrregularMigration\\_Clandestino\\_Nov09\\_2.pdf](http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background_Information/4.2.Policy_Briefs_EN/ComparativePolicyBrief_SizeOfIrregularMigration_Clandestino_Nov09_2.pdf), 14.02.2017.
- Stern R. (2015), *Investigative Journalism Goes Online in Germany*, „Specialist Journalism” European Journalism Observatory, 28.11.2014, <http://en.ejo.ch>, 7.05.2015.
- Strupp J. (2009), *Watchdog Still Awake?*, „Editor&Publisher”.
- Wermter B. (2015a), *The Snitch Law*, Correct!v, 4.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/04/snitch-law-interview-birgit-poppert-cafe-104-munich-migration/>, 8.04.2016.
- Wermter B. (2015b), *Policy to Drive You Crazy*, Correct!v, 4.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/04/policy-drive-you-crazy-interview-golde-ebding-fluechtlinge-willkommen-migration/>, 8.04.2016.
- Wermter B. (2015c), *An Act of Grace as the Last Chance*, Correct!v, 4.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/04/act-grace-last-chance-interview-frido-pflueger-jesuits-migration/>, 8.04.2016.
- Wermter B., Bickmeyer F., Jestadt J. (2015a), *Entering the Country Illegally*, Correct!v, 5.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/05/entering-country-illegally/>, 8.04.2016.
- Wermter B., Bickmeyer F., Jestadt J. (2015b), *Undocumented Life – How Can That Be?*, Correct!v, 5.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/05/undocumented-life-how-can-be-three-ways-into-illegality/>, 8.04.2016.
- Wermter B., Bickmeyer F., Jestadt J. (2015c), *Overstaying the Visa*, Correct!v, 5.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/05/overstaying-visa/>, 8.04.2016.
- Wermter B., Bickmeyer F., Jestadt J. (2015d), *The Failed Request for Asylum*, Correct!v, 5.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/05/failed-request-asylum/>, 8.04.2016.
- Wermter B., Bickmeyer F., Jestadt J. (2015e), *Invisible Survival*, Correct!v, 5.05.2015, <https://correctiv.org/en/investigations/invisibles/article/2015/05/05/invisible-survival-undocumented-migration-germany/>, 8.04.2016.
- Wikipedia, *Illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt*, [https://de.wikipedia.org/wiki/Illegale\\_Einwanderung\\_und\\_illegaler\\_Aufenthalt#cite\\_note-4](https://de.wikipedia.org/wiki/Illegale_Einwanderung_und_illegaler_Aufenthalt#cite_note-4), 14.02.2017.



Anna CHABASIŃSKA

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim  
annaadamk@wp.pl

## Łotewska polityka etniczna

### Wprowadzenie

W latach 90. XX wieku pojęcie tożsamości stało się kluczowym terminem opisującym społeczno-polityczne relacje w krajach nadbałtyckich. Zwraca się uwagę na wyraźne powiązania między statusem społecznym ich mieszkańców a kwestią obywatelstwa i tożsamości. Kształtowanie identyfikacji następowało na granicy tego, co wybierali sami mieszkańcy oraz tego, do czego zmuszały ich społeczne i polityczne realia.

W kontekście formowania wspólnoty politycznej, szczególnego znaczenia nabrało pojęcie tożsamości zbiorowej, jako immanentnej cechy narodu budowanego w oparciu o swoją odrębność. Etniczny, religijny czy kulturowy charakter tożsamości wyrażał się w postaci przyjmowanych norm, zwyczajów, języków czy symboli, stanowiących fundament społecznej rzeczywistości, jaką jest zarówno naród, jak i grupa etniczna (Szwed, 2010, s. 11). Zbiorowa tożsamość wymagała także wykreowania świata opartego na wspólnych doświadczeniach, przeżyciach i celach, które były na tyle sugestywne, by łączyć członków wspólnoty wokół jednego dziedzictwa czy wartości. Tym niemniej na jej marginesach uaktywniły się narracje w postaci mitów etnicznych, jakie wyraźnie oddzieliły różne kultury i pochodzenia, stały się więc świadectwem odmienności.

Problem z identyfikacją tożsamościową, a co za tym idzie inkluzją społeczną, występuje we wspólnotach politycznych, w których środowiska mniejszościowe usytuowane są w wertykalnej konfiguracji z państwem, a więc relacji, gdzie państwo jest stroną realizującą politykę wyrażającą interesy większości. W tym kontekście wybrzmiewa zagadnienie etnopolityki, rozumianej jako świadome oddziaływanie państwa na grupy etniczne, gdzie metody, działania i środki podejmowane przez różne gremia decyzyjne realizują określoną koncepcję polityki.

Andrzej Wierzbicki zwraca uwagę, iż w krajach, w których konstruowanie narodu zbiega się z budowaniem państwowości, etnopolityka zdeterminowana jest procesem narodotwórczym (Wierzbicki, 2015, s. 52). W zależności od przyjętej koncepcji narodu, wyróżniamy dwa podstawowe jej modele. Pierwszy polityczny (obywatelski), definiuje naród jako wspólnotę polityczną, która swoje istnienie opiera na instytucjach i prawach obywatelskich w ramach odziedziczonych jurysdykcji. W drugim wariantcie etnokulturowym, przynależność do narodu formowana jest na podstawie wspólnych cech etnicznych, tj. wspólnoty pochodzenia, języka, tradycji kulturowych. Członkostwo polityczne jest zatem determinowane „naturalnymi cechami”, które przynależą

tylko członkom wspólnoty, przez co różnorodność etniczna staje się mocno kontrowersyjna. Jak zauważa Jacek Raciborski, w republikach nadbałtyckich świeżo odzyskana suwerenność została wykreowana na tradycyjnym fundamencie współczesnych państw europejskich – nacjonalizmie, co prowadziło do restrykcyjnej polityki w zakresie przyznawania obywatelstwa i wszystkich, związanych z pozbawieniem tego statusu konsekwencji (Raciborski, 2011, s. 72). Na rolę środowisk etnonacjonalistycznych w procesie państwowotwórczym zwraca także uwagę A. Wierzbicki, uważając, iż w większości krajów postradzieckich są one odpowiedzialne za etniczanie nowych organizmów państwowych, zwłaszcza w obszarze kreowania struktur władzy i polityki językowej (Wierzbicki, 2015, s. 52).

Nieodłącznym elementem etniczacji życia społeczno-politycznego jest pojawienie się zjawiska mobilizacji etnicznej, rozumianej przez Susan Olzak jako „proces, za pomocą którego grupy organizują się wokół cech związanych z tożsamością etniczną, dążąc do zbiorowych celów” (Olzak, 1983, s. 355). Etnocentryczne wartościowanie społeczeństwa prowadzi zatem do zjawiska bipolarnej mobilizacji etnicznej. Jej wskaźnik ocenia się poprzez analizę zachowań wyborczych, ruchów autonomistycznych oraz badań ruchów społecznych, czy form konfliktów społecznych. Steve Fenton zjawisko mobilizacji etnicznej sytuuje na obszarach zamieszkiwanych przez różne grupy etniczne lub tam, gdzie przymusowa migracja zaburzyła dotychczasową równowagę demograficzną bądź ekonomiczną. Według badacza, etniczność, kiedy zostanie zmobilizowana, może przenieść się w potężne źródło działania, stając się tożsamością totalną. Dzieje się tak w sytuacji, gdy członkowie mniejszości żyją w obawie o swoje dotychczasowe posady, swoje sąsiedztwo, edukację, swój status prawny i osobiste bezpieczeństwo (Fenton, 2007, s. 180).

Z punktu widzenia możliwości wystąpienia konfliktu etnicznego, szczególnie wrażliwymi podmiotami prawa międzynarodowego obciążonymi ryzykiem konfrontacji stają się państwa, które na skutek historycznych uwarunkowań postrzegają mniejszości etniczne głównie w kategoriach bezpieczeństwa, obawiając się ich wpływu na stabilizację polityczną i terytorialną. Wprowadzane w ich systemie prawnym regulacje statusu mniejszości narodowych i etnicznych mają szczególne znaczenie, bowiem legislacyjne rozwiązania stanowią racjonalną odpowiedź na pojawiające się zastrzeżenia, a ich uwzględnienie poszerza wymiar legitymizacji aparatu władzy (Różycki, Sadłocha, 2014, s. 25). Z kolei brak odpowiednich zapisów normatywnych, bądź istnienie przepisów dyskryminujących, tworzy przestrzeń do ingerencji krajów ościennych, które, powołując się na ochronę mniejszości, roszczą sobie prawa do politycznych i wojskowych interwencji, destabilizujących sytuację w regionie.

Wydarzeniami obrazującymi zależność między kwestią statusu mniejszości a ekspansjonistyczną polityką prowadzoną przez państwo ościenne były wojna rosyjsko-gruzińska, aneksja Krymu i interwencja zbrojna na wschodzie Ukrainy. Uwrażliwiły one kraje nadbałtyckie na zagrożenia płynące ze strony Federacji Rosyjskiej, traktującej kwestię solidarności z mniejszością rosyjskojęzyczną, żyjącą poza obszarem Rosji, (соотечественников) jako jedno z kluczowych haseł rosyjskiej polityki wobec obszaru postsowieckiego (Szabaciuk, 2015, s. 197). Także w ocenie społeczeństw Pribałtyki, Moskwa ze swoją agresywną polityką stanowi obok terroryzmu i wojny



w Syrii największe wyzwanie dla ich bezpieczeństwa. Tym niemniej, poszczególne kraje tego regionu odmiennie interpretują zagrożenia, ale również różnią się w zakresie podejmowanych działań na rzecz bezpieczeństwa. Litwa swoje obawy definiuje w obszarze militarnym i energetycznym, z kolei Estonia stara się unikać konfliktów z Rosją, przeznaczając jednocześnie 2% PKB na cele obronne i promując otwartość kulturową. Łotwa, ze względu na uwarunkowania społeczne, skupia się na sprawach wewnętrznych związanych przede wszystkim z integracją mniejszości rosyjskiej oraz monitorowaniem działalności organizacji pozarządowych współfinansowanych przez Federację Rosyjską (Kuczyńska-Zolik, 2017).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie polityki etnicznej Łotwy, która będzie analizowana w historycznym kontekście relacji między etnicznymi Łotyszami a rosyjskojęzyczną mniejszością. Autorka odniesie się do głównych kierunków tej polityki oraz zaprezentuje legislacyjne rozwiązania w zakresie przyznawania obywatelstwa, wzmocnienia języka narodowego, czy reformy oświatowej. Wskaże także na okoliczności, które stały się tłem dla formowania łotewskich partii etnicznych oraz przedstawi ich wpływ na życie polityczne Łotwy.

## 1. Historyczne tło konfliktu

Współczesna polityka etniczna Łotwy została skonstruowana na historycznych uwarunkowaniach, które zdeterminowały jej charakter. Obszar nadbałtycki przez ostatnie 300 lat znajdował się w sferze wpływów imperialnej Rosji. Już w okresie carskim wyróżniał się on dynamicznym rozwojem rolnictwa oraz przemysłu portowego, co przekładało się na wyższy poziom życia w regionie. Wiązał się z tym napływ rosyjskojęzycznej ludności osiedlającej się głównie w dużych miastach oraz obszarach graniczących z Rosją (Łatgalii).

Po klęsce militarnej Rosji i Niemiec w I wojnie oraz rewolucji bolszewickiej, która wywołała destabilizację w regionie, Łotyszom udało się na dwadzieścia dwa lata stworzyć niepodległe państwo. Już wówczas zjawiskiem charakteryzującym odradzający się naród, zwłaszcza za autorytarnych rządów Karlisa Ulmanisa, było rozbudzenie świadomości i dumy narodowej obywateli. Tłem dla tego procesu okazał się wzrost nastrojów nacjonalistycznych i represyjna polityka względem mniejszości narodowych.

Przełomowym wydarzeniem historycznym, które ukształtowało zachowawczą postawę Łotyszy wobec Rosjan był pakt Ribbentrop–Mołotow, na mocy którego kraje nadbałtyckie zostały włączone do sowieckiej strefy wpływów, by w konsekwencji uzyskać w 1940 r. status republik związkowych. Przyjęta przez ZSRR linia polityczna względem włączanych narodów miała na celu stworzenie nowego rosyjskiego kanonu kulturowego opartego na marksizmie i leninizmie. Przez kilkadziesiąt lat komunistyczna partia prowadziła świadomą politykę ujednoczenia i formowania narodu radzieckiego, poprzez przyznanie wszystkim mieszkańcom obywatelstwa Związku Radzieckiego, propagowanie języka rosyjskiego czy prorosyjską politykę kadrową. Jednocześnie komuniści stosowali bardzo opresyjne środki wobec tych grup, które nie uznawały powojennych rozstrzygnięć – deportacje rdzennej ludności czy pacyfikacje.

Przyjmuje się, iż w okresie od 1940 do 1952 r. w głąb ZSRR wywieziono 3,6% Łotyszy (ok. 50 tys. osób). Tym samym, Łotwa w czasie wojny i w wyniku późniejszych deportacji straciła około 1/6 ogólnej przedwojennej liczby ludności (Buchta, 2009, s. 347).

Dla tożsamościowego potencjału narodu łotewskiego wprowadzane zmiany były kluczowe, ponieważ polityczny klimat oraz społeczno-ekonomiczne okoliczności nie skłaniały napływowej ludności do asymilacji językowej czy kulturowej. Panowało natomiast wśród niej dość powszechne przekonanie, iż językiem obowiązującym, zwłaszcza w administracji i przedsiębiorstwach państwowych powinien być ze względu na swoją powszechność rosyjski. Tym niemniej, jak stwierdza Piotr Eberhardt, ze względu na duże różnice lingwistyczne, kulturowe i religijne, a także wzajemną niechęć, można mówić o rusyfikacji krajów nadbałtyckich, ale nie narodów (Eberhardt, 2009, s. 97).

Okres radzieckiej okupacji wiązał się nie tylko z utratą niepodległości, represjami, sowietyzacją i rusyfikacją, ale także z dotkliwymi zmianami demograficznymi, zaburzającymi narodową równowagę. W ich efekcie napływająca do największych ośrodków miejskich ludność rosyjskojęzyczna w istotny sposób zagroziła miejscowej populacji, co obrazuje poniższa tabela.

Tabela 1

**Zmiany demograficzne na Łotwie w latach 1935–1989 [w %]**

	1935	1956	1970	1979	1989
Łotysze	77	62	57	54	52
Rosjanie	9	27	39	33	34

**Źródło:** Szabaciuk, 2016, s. 332.

Powojenne lata charakteryzowały się stałym wzrostem liczby mieszkańców Łotwy, choć jak zwraca uwagę P. Eberhardt, przyrost ludności był zróżnicowany w ujęciu narodowościowym. Między rokiem 1959 a 1989 liczba etnicznych Łotyszy zwiększyła się o niecałe 7%, gdy tymczasem liczba Rosjan uległa wzrostowi o blisko 63%, Białorusinów o 84%, a Ukraińców o 213%. W tym samym czasie odsetek rodzimej ludności łotewskiej zmniejszył się z 62% do 52%. W konsekwencji, liczba osób posługujących się na co dzień językiem rosyjskim wśród wymienionych powyżej nacji wzrosła z 30,9% do 41,9% (Eberhardt, 2009, s. 101). Tym samym naród łotewski stał w obliczu realnej groźby utraty przewagi liczebnej we własnym kraju.

## 2. Kształtowanie i realizacja polityki etnicznej po 1991 roku

Tworzenie nowego ustroju społeczno-politycznego Łotwy było punktem wyjścia do kreowania nowej, niezależnej od byłego Związku Radzieckiego polityki etnicznej. W odczuciu większości Łotyszy prowadzona przez blisko pół wieku polityka rusyfikacji sprawiła, iż stali się oni mniejszością we własnym kraju i istniała uzasadniona obawa, że polityczna organizacja środowisk rosyjskojęzycznych może zagrozić ich suwerenności. Stąd też od początku lat 90. XX wieku obserwowany był instytucjonalny proces przywracania stanu równowagi demograficznej i „wyrównywania historycz-

nych rachunków”. Polegał na tworzeniu normatywnych regulacji mających na celu uporządkowanie kwestii związanej z przyznawaniem obywatelstwa, rekompensatą w obszarze statusu socjalno-ekonomicznego, przywróceniem nadrzędnej roli językowi łotewskiemu, a także blokowania politycznych inicjatyw mniejszości. Oczywiście ludność rosyjskojęzyczna uznawała powyższe działania za przejaw restrykcyjnej i dyskryminacyjnej polityki, która przyczyniła się do wymuszonych przeobrażeń demograficzno-narodowościowych, a także do społeczno-politycznej degradacji środowisk mniejszościowych. Te dwa skrajne stanowiska były reprezentowane przez odległe sobie ideowo środowiska, postrzegające odmiennie drogę wyjścia z komunizmu i relacji łotewsko-rosyjskich. Pierwsze, reprezentowane przez Komitet Obywatelski i partie niepodległościowe stało na stanowisku restytucji republiki sprzed 1940 roku poprzez rejestrację obywateli okresu międzywojennego i ich potomków. Charakter jego działalności nie miał znamion nacjonalistycznych i opierał się na zasadach legalizmu. Po drugiej stronie sceny politycznej stał Front Narodowy zrzeszający głównie członków partii komunistycznej, część środowisk mniejszości narodowych i inteligencji łotewskiej, które propagowały idee aktywizowania i integrowania mieszkańców Łotwy wokół spraw gospodarczych, aby następnie zainicjować wytworzenie więzi społecznych. Opracowany program miał się stać platformą porozumienia obywatelskiego. Trzecie środowisko – Internacjonalistyczny Front Ludzi Pracy Łotwy (Interfront) powstało jako przeciwwaga dla Frontu Narodowego, skupiając w swoich szeregach głównie ludność nielotewską, przeciwstawiającą się niepodległości Łotwy i pozostającą lojalną wobec Moskwy (Makowski, 2010, s. 115).

## 2.1. Obywatelstwo i polityczna partycypacja

Kwestia ułożenia poprawnych i bezpiecznych relacji między Łotyszami a mniejszością rosyjskojęzyczną okazała się obok spraw gospodarczych, najistotniejszym problemem po ogłoszeniu niepodległości Łotwy. Podstawą tworzenia nowego bytu państwowego było nawiązanie do Konstytucji Republiki Łotewskiej z lutego 1922 r. i przyjęcie ówczesnych rozwiązań w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych. Punkt 3. *deklaracji o odzyskaniu niepodległości przez Republikę Łotewską* z maja 1990 r. stanowił o przywróceniu na całym jej terytorium działania Konstytucji z 15 lutego 1922 r. W tym samym dniu przyjęto także *deklarację o przystąpieniu Republiki Łotewskiej do międzynarodowych aktów prawnych dotyczących praw człowieka*, a wśród nich szczególnie istotną dla zachowania oraz rozwoju tożsamości mniejszości etnicznych – Konwencję UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z grudnia 1960 r. (Masłowski, 2003, s. 144–149).

Formułowane przez międzynarodowe fora sugestie co do konieczności poszanowania praw mniejszości narodowych i etnicznych skłoniły Radę Najwyższą Łotwy do uchwalenia jeszcze w marcu 1991 roku ustawy *o wolnym rozwoju na Łotwie mniejszości narodowych i etnicznych oraz ich prawie do autonomii kulturalnej*. Preambuła niniejszego aktu stwierdzała, że Łotwę zamieszkują Łotysze, pradawna rdzenna narodowość Liwów oraz mniejszości narodowe i etniczne. Na mocy ustawy przyznano

im prawo do tworzenia stowarzyszeń narodowościowych, korzystania z symboliki narodowej, obchodzenia swoich świąt, swobodnego utrzymywania kontaktów z rodakami zamieszkałymi w historycznej ojczyźnie, prowadzenia zawodowej oraz amatorskiej działalności kulturowej, korzystania i tworzenia własnych środków społecznego przekazu oraz tworzenia instytucji edukacyjnych. Jednocześnie wskazywano, iż obowiązkiem organizacji narodowościowych, ich związków i stowarzyszeń jest działanie w ramach prawa łotewskiego oraz szacunek dla suwerenności i jedności Łotwy (Masłowski, 2003, s. 46–49).

Kilka miesięcy później, w październiku 1991 roku Rada Najwyższa Republiki Łotewskiej wydała dyskryminujące ludność rosyjskojęzyczną postanowienie *o przywróceniu praw obywateli Republiki Łotwy i podstawowych zasad naturalizacji*. Na jego mocy obywatelstwo przyznano jedynie tym mieszkańcom, którzy posiadali je przed 17 czerwca 1940 roku oraz ich zstępnym. Pozostałe 700 tys. rosyjskojęzycznych uzyskało status nieobywatela (30% populacji). Według oficjalnej nomenklatury, tym mianem określani byli obywatele ZSRR, zamieszkujący Łotwę i niebędący obywatelami żadnego innego państwa. Nieobywatele z racji swojego statusu zostali pozbawieni biernego i czynnego prawa wyborczego, utrudniono im możliwość swobodnego dysponowania nieruchomościami, ograniczono dostęp do środków socjalnych, wykluczono z możliwości wykonywania określonych zawodów, zwłaszcza w szeroko rozumianym sektorze bezpieczeństwa i administracji państwowej. Jednocześnie wprowadzono limity w procedurze naturalizacji, ograniczając liczbę osób mogących do niej przystąpić w danym roku kalendarzowym. Z kolei od osób, które jej się poddały, wymagano doskonałej znajomości języka łotewskiego oraz sześcioletniego okresu rezydentury (Szabaciuk, 2016, s. 200).

W tym samym kierunku zmierzała uchwalona 22 lipca 1994 roku ekskluzywna ustawa *o obywatelstwie*, która choć zawierała z jednej strony typowe rozwiązania w zakresie uzyskiwania obywatelstwa z mocy prawa, tym niemniej wprowadzała wiele arbitralnych kryteriów w przypadku procesu naturalizacji. Powtórzono w niej zapisy, iż obywatelami są osoby, które posiadały obywatelstwo Łotwy do dnia 17 czerwca 1940 r., a także ich potomkowie zarejestrowani w trybie określonym obowiązującymi przepisami z wyłączeniem osób, które po 4 maja 1990 r. otrzymały obywatelstwo innego państwa. O obywatelstwo Łotwy nie mogły się ubiegać osoby, będące współpracownikami, informatorami, agentami lub właścicielami mieszkań konspiracyjnych KGB ZSRR względnie Łotewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej lub służb bezpieczeństwa innych państw, wywiadowczych lub innych służb specjalnych – jeżeli fakty te zostały stwierdzone w trybie określonym przepisami prawnymi lub po 13 stycznia 1991 r. działali w organizacjach sprzeciwiających się niepodległości Łotwy, a opowiadających się za jej dalszym pozostawieniem w ramach ZSRR: Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego (Łotewskiej Partii Komunistycznej), Interfroncie ZSRR, Zjednoczonej Radzie Kolektywów Pracowniczych, Organizacji Weteranów Wojny i Pracy, Ogólnołotewskim Komitecie Ocalenia Społecznego lub w jego regionalnych komitetach (Masłowski, 2003, s. 31–36). Ustawa wprowadzała także tzw. system okien naturalizacyjnych, wydłużający okres oczekiwania na naturalizację dla osób bez obywatelstwa, najdłużej zamieszkujących Łotwę. Należy zwrócić uwagę, iż polityczne ostrze tych przepisów wymierzone było przeciwko mniejszości

rosyjskojęzycznej. Przywołane ograniczenia dotknęły w największym stopniu ludzi zamieszkujących Łotwę od kilkudziesięciu lat, a także ich potomków, urodzonych już na jej terytorium. Stwarzało to podłoże konfliktu etnicznego.

Za próbę ograniczenia wpływu mniejszości na kształtowanie zróżnicowanego etnicznie charakteru organów przedstawicielskich, a także tworzonego prawodawstwa można uznać przyjętą przed wyborami do szóstej kadencji parlamentu ustawę *o wyborach do Sejmu* z maja 1995 roku, która nie tylko podniosła próg wyborczy z 4 do 5%, ale także wprowadzała obostrzenia w zakresie wykonywania biernego prawa wyborczego, eliminując z tego grona osoby kolaborujące z byłym ZSRR, ŁSRR, KPZR, aktywnych członków organizacji Interfront, Zjednoczonej Rady Kolektywów Pracowniczych, Organizacji Weteranów Wojny oraz Ogólnołotewskiego Komitetu Ocalenia Narodowego, a także będące etatowymi współpracownikami KGB. Poza tym od kandydatów do parlamentu wymagano znajomości języka łotewskiego na najwyższym, trzecim poziomie. W ocenie środowisk mniejszościowych zapisy ustawy godziły w powszechnie obowiązujące normy prawa oraz ograniczały wolność i swobodę wyborów. W opinii niektórych badaczy, regulacje przyczyniły się także do spadku frekwencji podczas powszechnych wyborów do parlamentu z 89,91% w 1993 r. do 71,9% w 1995 r. (Makowski, 2010, s. 170–171).

Przyjęty w pierwszych latach niepodległości kształt kolejnych ustaw nie satysfakcjonował mniejszości, jak i nie wypełniał zobowiązań Łotwy wynikających z członkostwa w OBWE oraz NATO. Stąd też, w kolejnych latach czyniono starania w kierunku łagodzenia przepisów mających charakter dyskryminacyjny, przy jednoczesnym dbaniu o tożsamościowe atuty narodowe – podkreślenie znaczenia języka łotewskiego i narodowej kultury, opartej na chrześcijańskich wartościach. W październiku 1998 roku zdecydowano się na nowelizację Konstytucji poprzez dodanie rozdziału VIII dotyczącego podstawowych praw człowieka. Większość artykułów w nim zawartych odnosiła się do gwarancji praw i wolności każdego człowieka – mieszkańca Łotwy, a więc także osób nieposiadających obywatelstwa. Z perspektywy praw mniejszości na szczególną uwagę zasługiwał art. 114 Konstytucji, który stanowił, iż osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo do zachowania i rozwijania swojego języka oraz tożsamości kulturowej i etnicznej.

Z naciskami ze strony organizacji międzynarodowych, a także Federacji Rosyjskiej należy wiązać przeprowadzenie ogólnonarodowego referendum w październiku 1998 r., w sprawie złagodzenia ustawy *o obywatelstwie*. W jego wyniku, po długich i żmudnych debatach sejmowych oraz naciskach ze strony OBWE i UE zliberalizowano przepisy dotyczące procesu naturalizacji poprzez zlikwidowanie kontrowersyjnych okien naturalizacyjnych. Według nowych reguł, o obywatelstwo mogli starać się wszyscy stali mieszkańcy Łotwy, którzy zdali egzamin z języka łotewskiego oraz Konstytucji Republiki Łotewskiej. Automatycznie obywatelstwo przyznano dzieciom nieobywateli urodzonym po 21 sierpnia 1991 roku.

Regulacje prawne lat 90. doprowadziły do pełnego przejęcia władzy przez etnicznych Łotyszy, czego odzwierciedleniem były kolejne wyniki wyborów do Sejmu (1993, 1995, 1998), wyznaczające linię politycznych podziałów wzdłuż etnicznych kryteriów. Wskazywały one na nadreprezentację Łotyszy, wynikającą z posiadania

obywatelstwa. Wśród łotewskich partii etnicznych można wymienić wykrystalizowane z promoskiewskich Interfrontów Łotewską Partię Socjalistyczną i partię Równouprawienie. Z kolei ideologicznym następcą Frontu Narodowego *Tautas Fronte* stała się Narodowa Partia Zgody. Ugrupowania te, mimo istniejących politycznych rozbieżności stworzyły w 1998 roku koalicję O Prawa Człowieka w Zjednoczonej Łotwie, która następnie przekształciła się w 2005 roku w silny ośrodek reprezentujący rosyjskojęzyczne postulaty – Centrum Zgody.

Mimo trwających procesów integracyjnych Łotysze nie pozbyli się uprzedzeń względem rosyjskiej mniejszości, a historyczne zaszłości determinowały stosunki łotewsko-rosyjskie. W dużej mierze był to wynik rosyjskiej polityki zagranicznej, która, chcąc zachować swoje interesy w republikach postradzieckich, instrumentalnie wykorzystywała w tym celu mniejszość rosyjską. Za przykład takiej ingerencji uważa się dekret prezydenta Dimitrija Miedwiediewa z czerwca 2008 roku, zezwalający byłym obywatelom ZSRR, a mieszkającym na Łotwie i w Estonii i niemającym obywatelstwa tych państw, na wjazd do Rosji bez wiz. Przywilej nie dotyczył Rosjan mieszkających na Łotwie i w Estonii, którzy przeszli procedurę naturalizacyjną i uzyskali obywatelstwo tych państw. Dekret został bardzo źle odczytany w republikach nadbałtyckich, które widziały w nim próbę zahamowania procesu naturalizacji. Podobną, negatywną ocenę Łotyszy wywoływały działania związane z zakładaniem prokremlowskich czasopism, stowarzyszeń, a także sprzyjaniem rozwojowi rosyjskiej propagandy za pośrednictwem powstających w obwodzie kaliningradzkim mediów.

Tymczasem proces akcesji Łotwy do UE i związana z nim kampania informacyjna przyczyniła się do zwiększenia aktywności nieobywateli w ubieganiu się o łotewski paszport. Wynikało to nie tylko z wdrażania międzynarodowych standardów ochrony praw mniejszości narodowych, uproszczenia procedur naturalizacyjnych i częściowej refundacji kursów językowych, ale przede wszystkim ekonomicznych kalkulacji związanych z przystąpieniem Łotwy do UE.

Aktywizacja nieobywateli w procesie naturalizacji, a w konsekwencji nabycie przez nich pełni praw obywatelskich, w tym praw wyborczych, spowodowały nową sytuację polityczną. Łotysze stanęli przed faktem integrowania się mniejszości rosyjskojęzycznej wokół politycznych partii, reprezentujących ich interesy. Ugrupowania te uważano za szczególnie dobrze zorganizowane i aktywne. Były to zarówno partie skupiające radykalnych polityków antyłotewskich, jak eurodeputowana Tatiana Ždanok stale oskarżająca Łotwę o łamanie praw człowieka, jak i takie, które, zabiegając o prawa mniejszości rosyjskojęzycznej, deklarowały w tamtym czasie lojalność wobec państwa i opowiadały się za współpracą z łotewskimi stronnictwami (partia mera Rygi Niła Uszakowa). Wśród ich wspólnych postulatów programowych można było wymienić m.in. żądania zniesienia procedury naturalizacyjnej, automatyczne nadanie wszystkim osobom stale zamieszkującym Łotwę obywatelstwa tego kraju, stworzenie możliwości edukacji w języku rosyjskim oraz przyznanie nieobywatelom prawa do głosowania w wyborach samorządowych.

Drugim, równie istotnym zagrożeniem stojącym przed nowym członkiem UE były demograficzne prognozy, które wskazywały niekorzystne tendencje dla równowagi etnicznej w kraju. Wielu Łotyszy w wieku produkcyjnym, szukając lepszych warunków

ków do życia, wraz z wejściem Łotwy do UE opuściło Łotwę. Postępujący proces polityzacji środowisk mniejszościowych, a także zmiany demograficzne, sprawiły, że koniecznym stało się wprowadzenie legislacyjnych zmian, które odzwierciedlałyby nowe wyzwania w polityce etnicznej Łotwy. W tym kontekście należy odczytywać nowelizację ustawy *o obywatelstwie* z października 2013 r., głównie regulującą kwestie związane z podwójnym obywatelstwem. Był to nie tylko symboliczny gest wobec łotewskiej diaspory, ale przede wszystkim próba zwiększenia wpływu mieszkających za granicą etnicznych Łotyszów na sytuację polityczną w kraju. Nowelizacja ustawy miała m.in. ułatwić powrót emigrantom do kraju. Zgodnie z nowymi przepisami Łotysze mieszkający za granicą zachowali prawo do obywatelstwa Łotwy, jeśli w okresie do 17 czerwca 1940 roku do 4 maja 1990 roku opuścili Łotwę w wyniku okupacji kraju przez Sowieców lub Niemców, bądź deportacji. O podwójne obywatelstwo odtąd mogły starać się osoby, które otrzymały obywatelstwo kraju należącego do UE, EFTA, NATO lub państw, z jakimi Łotwa zawarła umowy o uznawaniu podwójnego obywatelstwa. Ukłonem w stronę łotewskiej diaspory w Australii, Nowej Zelandii i Brazylii było przyznanie tych samych reguł przyznawania podwójnego obywatelstwa. Procedura nie dotyczyła obywateli państw WNP. Nowelizacja uprościła także tryb nadawania obywatelstwa mieszkającym na stałe na Łotwie bezpaństwowcom urodzonym po 21 sierpnia 1991 roku. Z kolei dzieci bezpaństwowców automatycznie z chwilą narodzin stawały się obywatelami Łotwy (Ciechanowicz, 2013).

Istniejący na Łotwie podział etniczny zasadniczo pokrywa się z podziałem politycznym. Stąd też wybory parlamentarne z października 2014 r. stały się areną starcia dwóch politycznych wizji: proeuratlantyckiego kursu i prokremłowskiego sojuszu opartego na współpracy gospodarczej z Federacją Rosyjską. Zwycięstwo partii reprezentującej interesy rosyjskojęzycznych (idącej samej do wyborów Socjaldemokratycznej Partii Zgoda) i perspektywa objęcia rządów przez to ugrupowanie w ocenie centroprawicy stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Zwłaszcza, że w kampanii wyborczej jej zwyczajcy odeszli od wizerunku ugrupowania, sprzyjającego polityce pojednania społeczności rdzennych Łotyszów i mniejszości rosyjskojęzycznej na rzecz sojuszu z prokremłowską Jedną Rosją. Z racji braku koalicjanta, zwycięska partia Uszakowa została po raz kolejny w opozycji, co w opinii prokremłowskiej propagandy stanowiło dowód na tłumienie głosu rosyjskojęzycznej mniejszości. Dla zachowania etnicznej i politycznej równowagi w czerwcu 2015 r. w wyborach prezydenckich parlament łotewski powołał na prezydenta Raimonda Vējonisa – dotychczasowego ministra obrony w centroprawicowym gabinecie Laimdoty Straujumy. Miał on być gwarantem utrzymania euroatlantyckiego kursu i rozwoju współpracy regionalnej zwłaszcza w dziedzinie obronności.

## 2.2. Polityka językowa i oświatowa

Język stanowi integralną część każdej wspólnoty politycznej, ponieważ jest nośnikiem, za pomocą którego przekazywane są normy i tożsamości. Stanowi także emanację konkretnej koncepcji wspólnoty politycznej – jej zasięgu terytorialnego; tego,

kto do niej należy i gdzie w jej ramach rezyduje władza. W odróżnieniu od religii, język nie może być oddelegowany do sfery prywatnej, musi zostać powszechnie uznany i zatwierdzony jako autorytatywny. W konsekwencji spodziewanym i oczekiwanym rezultatem strategii przyjętej przez państwo względem języków mniejszościowych jest proces ich asymilacji (Preece, 2007, s. 154). W latach 90. reformy związane z uprawomocnieniem języka autorytatywnego na Łotwie były postrzegane jako próby segregacji językowej ludności rosyjskojęzycznej.

Podstawą polityki językowej Republiki Łotewskiej są przepisy 4 i 114 Konstytucji, które określają język łotewski jako urzędowy. Wyjątkowa dbałość niepodległej Łotwy o przywrócenie dominującej roli języka narodowego wynikała z prowadzonej przez lata komunizmu rusyfikacji. Do 1988 roku jedynym językiem państwowym na Łotwie był rosyjski. Język łotewski uzyskał status drugiego języka państwowego dopiero na mocy dekretu Rady Najwyższej ŁSRR z 1988 r. Rok później pozbawiono język rosyjski statusu państwowego. W kolejnych latach powoływane były instytucje zajmujące się odbudowaniem roli języka łotewskiego – Centrum Języka Państwowego, Inspekcję Języka Państwowego oraz Komisję ds. Doskonalenia Języka Państwowego. Wprowadzane reformy zmierzały do wymuszenia na pracownikach instytucji i przedsiębiorstwach państwowych, placówkach oświatowych oraz organizacji publicznych legitymizowania się znajomością języka łotewskiego w stopniu umożliwiającym wykonywanie zawodowych obowiązków. Przepisy te obowiązywały do 1999 roku (Szabaciuk, 2016, s. 342).

Brak postępu w procesie integracji językowej mniejszości rosyjskojęzycznej, spowodował uchwalenie w 1999 r. ustawy *o języku państwowym* (Masłowski, 2003, s. 50–57). Przewidywała ona wyłączność języka łotewskiego jako jedynego urzędowego języka państwa. Wobec sprzeciwu środowisk mniejszościowych, Federacji Rosyjskiej oraz międzynarodowych organizacji 22 sierpnia 2000 r. rząd łotewski zaakceptował kilka projektów wykonawczych łagodzących ustawę i dostosowujących ją do międzynarodowych standardów praw człowieka. Aktualne przepisy m.in. dopuszczają używanie na wniosek osoby fizycznej obcego języka zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej we wszystkich urzędach centralnych oraz samorządowych. Kolejne lata przyniosły liberalizację przepisów dotyczących konieczności znajomości języka łotewskiego przy ubieganiu się o mandat w wyborach parlamentarnych i samorządowych.

Równoległe z polityką upowszechniania języka łotewskiego w przestrzeni publicznej, dokonano zmian w obszarze edukacji. Wspieranie używania języka łotewskiego w edukacji było uzasadniane przez władze Łotwy ogólną polityką promowania tego języka jako jedynego języka urzędowego Łotwy. Jest to konsekwencją realizacji zarówno z art. 4 Konstytucji, jak również ustawy o języku urzędowym. Zgodnie z ustawą *o edukacji* z 1998 r. „w instytucjach szkolnictwa działających na szczeblu państwowym i gminnym w edukacji używany jest język urzędowy” (art. 9 ust. 1), co oznacza, iż „każda osoba korzystająca z edukacji w zakresie szkolnictwa podstawowego i średniego posługuje się językiem urzędowym” (art. 9 ust. 3), a „egzaminacje sprawdzające kwalifikacje zawodowe odbywają się w języku urzędowym” (art. 9 ust. 4).

Wprowadzanie edukacji w języku łotewskim tłumaczone było także koniecznością prowadzenia procesu integracji mniejszości etnicznych z łotewskim społeczeństwem. Art. 41 ust. 2 przywołanej ustawy przewidywał, iż „programy edukacji dla mniejszości



zawierają dodatkowe konieczne treści służące zdobywaniu odpowiedniej wiedzy na temat kultury etnicznej i osiągnięciu integracji mniejszości na Łotwie”. Lepsza znajomość języka urzędowego jest według oficjalnych dokumentów gwarantem nie tylko szybszej integracji społecznej, ale także gospodarczej. Przyczynia się bowiem do poszerzenia możliwości zatrudnienia mniejszości rosyjskojęzycznej.

Wraz z polityką promowania języka łotewskiego w nauczaniu, przewidziano także działania mające na celu ochronę praw mniejszości, do których należy edukacja dwujęzyczna.

Edukacja w innym języku wg ustawy mogła się odbywać w prywatnych instytucjach kształcenia, w państwowych lub gminnych instytucjach kształcenia, realizujących programy edukacji mniejszości narodowych, przy czym Minister Edukacji i Nauki miał prawo wyznaczyć przedmioty, które musiały być nauczane w języku urzędowym.

W maju 2003 r. wydane zostały rozporządzenia do ustawy o edukacji dotyczące zmian w zakresie używania języka mniejszości w wyższych klasach szkół średnich. Zgodnie z reformą od września 2004 r. 60% zajęć w tych klasach miała odbywać się w języku łotewskim. Jednocześnie od 2007 r. wszystkie egzaminy państwowe miały odbywać się w tymże języku (Makowski, 2015, s. 162). Wprowadzane zmiany spotkały się z protestami ze strony mniejszości, traktującymi je jako niezgodną z europejskimi standardami próbę asymilacji. Reforma edukacyjna przyczyniła się także do powstania organizacji walczących o prawa mniejszości w szkolnictwie Zjednoczonego Kongresu Społeczności Rosyjskiej, Sztabu Obrony Szkół Rosyjskich, Łotewskiego Zrzeszenia na rzecz Popierania Szkół z Rosyjskim Językiem Wykładowym.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa kulturowego państwa niezwykle groźne okazały się wspierane przez Moskwę inicjatywy środowisk rosyjskojęzycznej mniejszości, próbującej wpłynąć na reformę polityki językowej Łotwy. W 2012 roku w wyniku inicjatywy burmistrza Rygi i lidera prorosyjskiego Centrum Zgody Niły Uszakowa odbyło się na Łotwie referendum dotyczące przyznania językowi rosyjskiemu statusu języka państwowego. W jego wyniku 75% głosujących odrzuciło tę możliwość. W obawie przed kolejnymi propozycjami referendalnymi (odnoszącymi się do automatycznego przyznawania obywatelstwa nieobywatelom) zdecydowano się na wpisanie do łotewskiej konstytucji kilku zasad ustrojowych, regulujących definitywnie status języka łotewskiego. W ten sposób w czerwcu 2014 r., łotewski Sejm przyjął preambułę do Konstytucji, gdzie eksponuje i umacnia się pozycje łotewskiego narodu etnicznego, wskazując, iż „Łotwa, która powstała 18 listopada 1918 r., została stworzona przez połączenie łotewskich ziem historycznych w oparciu o dążenie narodu łotewskiego do samostanowienia” oraz że ma „gwarantować istnienie i rozwój narodu łotewskiego, jego języka i kultury”. W tekście preambuły wskazuje się na język łotewski jako jedyny państwowy, a także na łotewską tożsamość w europejskiej przestrzeni kulturowej, powstałej w oparciu o łotewskie i liwskie tradycje. Głosowanie nad symboliczną preambułą jeszcze raz unaocniło podział partii politycznych wzdłuż etnicznych kryteriów. Partie łotewskie głosowały za jej przyjęciem, z kolei Centrum Zgody jednoznacznie opowiedziało się przeciw.

## Zakończenie

Polityka etniczna Łotwy lat 90. XX wieku opierała się na uprzedzeniach w stosunku do rosyjskojęzycznej mniejszości zamieszkującej jej terytorium. Historyczne zaszczości między Łotwą a Rosją powodowały zrozumiałe wyczulenie Rygi na wszelkie próby instrumentalnego traktowania przez Moskwę kwestii jej statusu. Stąd też wprowadzane restrykcje miały z jednej strony na celu wyrównanie historycznych rachunków, z drugiej zaś pozbawienie rosyjskojęzycznego wpływu na kształtowanie życia społeczno-politycznego w kraju. Dalekosiężnym zamiarem było skuteczne przeprowadzenie procesu naturalizacji, a w konsekwencji doprowadzenie do pełnej integracji z rdzennymi Łotyszami.

Złagodzenie polityki etnicznej Łotwy nastąpiło wraz z początkiem procesu integracji z UE i koniecznością dostosowania łotewskiego prawodawstwa w zakresie ochrony praw mniejszości do europejskich standardów. Tym samym Łotwa zliberalizowała najbardziej kontrowersyjne i uważane za dyskryminacyjne przepisy, zwłaszcza te, dotyczące przyznawania obywatelstwa. Jednocześnie kolejne reformy oświatowe, choć wywołujące protesty środowisk mniejszościowych oraz Kremla, przyczyniły się do spadku liczby osób nieznających języka łotewskiego. Dzięki temu status społeczny rosyjskojęzycznych mógł ulec poprawie.

Wydaje się, iż największym wyzwaniem dla współczesnej Łotwy będzie przeprowadzenie skutecznego procesu integracji społecznej, w wyniku którego nie tylko zostanie zautomatyzowany proces naturalizacji, ale przede wszystkim mniejszość rosyjskojęzyczna będzie angażowana na równych prawach w społeczne i polityczne inicjatywy. Aktualnie Łotwa posiada największą wśród krajów UE liczbę osób wykluczonych z możliwości udziału zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i lokalnych (MIPEX, 2015). Wykluczonych reprezentują wykreowane po odzyskaniu niepodległości prorosyjskie partie polityczne, co wyraźnie przekłada się na niezwykle niepokojącą etniczność życia politycznego. Brak alternatywy programowej ze strony elit państwowych, będzie prowadził do radykalizacji żądań ze strony rosyjskojęzycznych środowisk.

Podsumowując, należy przytoczyć kilka danych, które wskazują na skuteczność programów naturalizacji. Według Eurostatu na dzień 1 stycznia 2016 roku, 288,9 tys. osób żyjących na Łotwie nie posiadało obywatelstwa łotewskiego (14,7% populacji) (EUROSTAT 2016). Wśród nich 232,1 tys. stanowili nieobywatele (*recognised non-citizen*), pozostali to: 42,3 tys. Rosjan, 3,6 tys. Ukraińców, 3,1 tys. Litwinów, 2,0 tys. Białorusinów oraz 5,8 tys. posiadających inne obywatelstwo (EUROSTAT 2016).

## Bibliografia

- Buchta M. (2009), *Karczmy zajezdne mocarstw? Kraje bałtyckie a problem mniejszości rosyjskiej*, w: *Źródła nienawiści. Konflikty etniczne w krajach postkomunistycznych*, red. K. Janicki, Kraków–Warszawa.
- Ciechanowicz A., *Podwójne obywatelstwo dla Łotyszy*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-05-15/podwojne-obywatelstwo-dla-lotyszy>, 20.06.2016.

- Eberhardt P. (2009), *Przemiany narodowościowe w państwach bałtyckich na przełomie XX i XXI wieku*, „Rocznik Nauk społecznych”, vol. 1(37).
- Fenton S. (2007), *Etniczność*, Warszawa.
- Kuczyńska-Zolik A., *Czego boją się kraje bałtyckie?*, <http://new.org.pl/5492-czego-boja-sie-kraje-baltyckie>, 20.06.2017.
- Makowski L. (2010), *System polityczny Łotwy*, Toruń.
- MIPEX (2015), <http://www.mipex.eu/latvia>, 30.06.2017.
- Olzak S. (1983), *Contemporary Ethnic mobilization*, „Annual Review of Sociology”, vol. 9.
- Preece J. J. (2007), *Prawa mniejszości*, Warszawa.
- Raciborski J. (2011), *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa.
- Szwed R. (2010), *Warianty tożsamości*, w: *Odmiany tożsamości*, (red.) R. Szwed, L. Dyczewski, Lublin.
- Różycki M., Sadłocha J. (2014), *Multikulturalizm i bezpieczeństwo. Dla kogo różnorodność jest zagrożeniem*, w: *Konflikty etniczne i wyznaniowe a problem bezpieczeństwa we współczesnym świecie*, (red. J. Jarząbek, T. Szyszlak, Kraków).
- Szabaciuk A. (2015), *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec mniejszości rosyjskojęzycznej na Łotwie*, „Studia Europejskie”, vol. 4.
- Szabaciuk A. (2016), *Polityka etniczna Łotwy*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, vol. 41.
- Wierzbicki A. (2015), *Genetyczno-kulturowe podstawy etnopolityki*, w: *Polityka etniczna. Teorie, koncepcje, wyzwania*, (red. H. Chałupczak, R. Żenderowski, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin).
- Wybór dokumentów prawnych dotyczących mniejszości narodowych* (2003), vol. 5, *Polacy na Łotwie*, (red. M. Masłowski, Warszawa).
- EUROSTAT (2016), [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/d/db/Non-national\\_population\\_by\\_group\\_of\\_citizenship%2C\\_1\\_January\\_2016\\_%28%C2%B9%29.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/d/db/Non-national_population_by_group_of_citizenship%2C_1_January_2016_%28%C2%B9%29.png), 21.06.2017.
- EUROSTAT (2016) [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/a/a0/Main\\_countries\\_of\\_citizenship\\_and\\_birth\\_of\\_the\\_foreign\\_foreign-born\\_population%2C\\_1\\_January\\_2016\\_%28%C2%B9%29\\_%28in\\_absolute\\_numbers\\_and\\_as\\_a\\_percentage\\_of\\_the\\_total\\_foreign\\_foreign-born\\_population%29.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/a/a0/Main_countries_of_citizenship_and_birth_of_the_foreign_foreign-born_population%2C_1_January_2016_%28%C2%B9%29_%28in_absolute_numbers_and_as_a_percentage_of_the_total_foreign_foreign-born_population%29.png), 21.06.2017.



Katarzyna KAMIŃSKA-KOROLCZUK

Uniwersytet Gdański  
polkk@ug.edu.pl

## **Estonia i Łotwa – polityka naturalizacyjna i stosunek do migracji**

Estonia i Łotwa, będąc oddzielnymi organizmami państwowymi, dzielą podobną historię uzyskania niepodległości po I wojnie światowej oraz wydarzenia związane podpisaniem przez nazistowskie Niemcy i Związek Radziecki tajnego protokołu paktu Ribbentrop–Mołotow, w wyniku którego, wraz z Litwą, zostały włączone do radzieckiej strefy wpływu w 1940 r. Odzyskanie niepodległości, zarówno dla Łotwy, jak i Estonii, nastąpiło w 1991 r., kiedy, również wraz z Litwą, wyswobodziły się spod wpływów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Odbudowywanie zrębów państwowości, po ponad półwieczu jej faktycznego nieposiadania, nie było łatwe dla żadnego z omawianych państw. Mimo, iż Estonia i Łotwa uznają ciągłość funkcjonowania swoich państw od 1918 r., to jednak *de facto* nie prowadzono żadnej z polityk w imieniu innym niż republik wcielonych do ZSRR. Po odzyskaniu niepodległości wolne wybory w Estonii odbyły się jesienią 1992 r., na Łotwie – w czerwcu 1993 r. Ukonstytuowane po wyborach parlamenty, odpowiednio – *Riigikogu* i *Saeima* – mimo, iż nie pozwalały na wypracowanie stabilnych większości rządzących z uwagi na nadmierne rozdrobnienie partyjne, podejmowały decyzje, które miały donieść znaczenie dla rekonstruowanych struktur państwowych.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie uregulowań wprowadzonych w stosunku do osób należących do mniejszości narodowych bez statusu obywatela zamieszkujących tereny współczesnej Estonii i Łotwy oraz zwrócenie uwagi na rozwiązania wprowadzone w obu państwach, które dotyczą relokacji uchodźców w momencie, kiedy oba, od 2004 r., stanowią część Unii Europejskiej. Termin „mniejszość narodowa” używany jest w niniejszym artykule dla określenia grup, których przedstawiciele nie należą do nacji podstawowej, jednak nie zawsze odnosi się do ich rzeczywistego statusu formalno-prawnego. W Estonii jednym z warunków uznania za mniejszość narodową jest posiadanie obywatelstwa Estonii (*National*, 1993), na Łotwie zaś takimi warunkami są posiadanie obywatelstwa lub prawa stałego pobytu (*Law*, 1991). W obu omawianych państwach obok obywateli Estonii czy Łotwy rezydują obywatele innych państw oraz nie-Estończycy i nieobywatele – obywatele byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), którzy po rozpadzie ZSRR nie uzyskali żadnego innego obywatelstwa.

Połączenie dwóch kwestii, dociekanie jak regulują kwestie naturalizacji, czy i jakie przeszkody w przyjmowaniu uchodźców dostrzegają, w sferze publicznej, państwa, które borykają się z koniecznością integracji znaczącej grupy osób zamieszkującej już na ich terenach jest ważne. Zwłaszcza w kontekście działań innych państw UE, które

wysuwają argumenty o zagrożeniu dla tożsamości państw przyjmujących uchodźców. Poczyniąc zatem założenie, że Estonia i Łotwa także będą unikać przyjęcia do siebie kolejnych osób, z których asymilacją może pojawić się problem. Kwestią zasadniczą wydaje się być zatem przeanalizowanie uregulowań dotyczących naturalizacji osób nieposiadających obywatelstwa oraz pojawiających się w przestrzeni publicznej i w mediach informacji o przedstawionych powyżej kwestiach. Istotnym pytaniem jest czy można odnaleźć również pozytywne, obok akcentowanych w przestrzeni publicznej negatywnych, skutki współistnienia wielu narodów w państwach na tyle małych, iż mogą one obawiać się zachwiania równowagi liczebnej przedstawicieli nacji podstawowej w stosunku do innych występujących w społeczeństwie. W artykule analizuje się wydarzenia od momentu odzyskania przez Estonię i Łotwę niepodległości, kończąc rozważania na połowie 2017 r. Metodami badawczymi wykorzystywanymi w niniejszym tekście były porównawcza, ilościowa. Zastosowano także analizę zawartości.

Parlamentaryzm estoński kształtowano w oparciu o Konstytucję, która weszła w życie w 1938 roku, łotewski zaś, o artykuły Konstytucji z 1922 r. Odwoływanie się przez ustawodawców wprost do przepisów z okresu pierwszej niepodległości ma podkreślać fakt, iż oba państwa nigdy nie zgodziły się na aneksję terytoriów i wcielenie ich do ZSRR. Zgodnie z oficjalnymi stanowiskami Estonii i Łotwy w 2018 r. państwa te świętować więc będą stulecie powstania.

Po odzyskaniu niepodległości problemem państw odbudowujących swoje demokratyczne struktury (Høyer, Lauk, Vihalemm, 1993; Smith, 2002; Kasekamp, 2013) stało się ustalenie zasad na jakich przyznawane będzie obywatelstwo osobom, które zamieszkały w Estonii i na Łotwie w czasie przymusowego wcielenia terenów tych państw do ZSRR. Dla decydentów w obu państwach jasnym było, iż bezwarunkowo obywatelstwo powinno być przyznane wyłącznie tym, którzy zdołają udowodnić swoje pochodzenie w prostej linii od przodków zamieszkujących tereny Estonii i Łotwy w okresie między dwiema wojnami światowymi. Kwestię sporną, głównie na linii Estonia, Łotwa a Unia Europejska czy Rosja, stanowiły i nadal stanowią zasady przyznawania praw obywatelskich osobom ich nieposiadającym i jednocześnie należącym do mniejszości narodowych.

Największą grupą narodowo obcą od nacji podstawowej zamieszkującą Łotwę i Estonię są obecnie Rosjanie. Mimo, iż osiedlali się na terenach obu omawianych państw od setek lat, to jednak w znaczący sposób ich liczba wzrosła po II wojnie światowej, podczas migracji osób z terenu ZSRR (Smith, 2002, 2002a; Cordell, Agarín, Osipov, 2013). Ułatwianie przez ówczesne władze osiedlania się Rosjan na terenach zaanektowanych państw, nazywanych republikami bałtyckimi, było zaplanowaną polityką. Pozwalało na rozszerzenie sfery wpływów bez konieczności poskramiania ludności rodzimej. Upowszechniając język rosyjski, jednocześnie nie blokując możliwości posługiwania się estońskim czy łotewskim, stwarzano pozory bezkolizyjnego funkcjonowania różnych narodów w ramach jednej, wielkiej rodziny ZSRR.

Proces zasiedlania państw przez Rosjan przebiegał sprawnie. Jak podaje P. Eberhardt, w 1989 r. na Łotwie mieszkało o prawie 350 tys. Rosjan więcej niż w 1959 r., czyli o 62,7% więcej. W tym samym czasie Łotyszy przybyło 89,9 tys., czyli zaledwie 6,9%. Znacząco wzrosła także liczba Ukraińców i Białorusinów, lecz ich procentowy

udział w strukturze społecznej był na tyle niewielki, że nie stanowił konkurencji dla nacji podstawowej – odpowiednio 62,7 tys. i 58,1 tys. (Eberhardt, 2009, s. 101–102). Realnym zagrożeniem w procesie wynaradawiania się Łotwy była więc ludność napływowa, posługująca się tylko językiem rosyjskim. Podobna sytuacja miała miejsce i w Estonii. W ciągu trzydziestu z pięćdziesięciu lat funkcjonowania Estońskiej Republiki Związkowej, na jej terytorium osiedliło się 234,6 tys. Rosjan. Był to przyrost o 97,7% w porównaniu do liczby Rosjan mieszkających na terenie Estonii do 1959 r. W tym samym czasie przybyło tylko 70,6 tys. osób wywodzących się z nacji głównej, co było przyrostem o 7,9% (Eberhardt, 2009, s. 103). Dynamika zmian ludnościowych zmierzała do punktu, w którym zamiast współlistnienia nacji głównej i mniejszości, nacja główna sama stawała się mniejszością.

Po odzyskaniu przez omawiane państwa niepodległości i późniejszym rozpadzie ZSRR, wielu Rosjan pozostało w Estonii i na Łotwie. Nie podejmując decyzji o emigracji do Rosji, często jednak skutecznie opierając się także procesowi integracji z państwem goszczącym. Wynika to z różnych przesłanek – choćby z chęci korzystania z wyższego poziomu życia i możliwości, jakie stwarza przebywanie na terenie państw Unii Europejskiej, chęci pielęgnowania odrębności etnicznej i językowej, niemożności nauczenia się trudnych języków w stopniu umożliwiającym płynne porozumiewanie się. I mimo iż na terenie Estonii i Łotwy mieszkają przedstawiciele wielu innych mniejszości narodowych, nie są one w stanie oddziaływać na przestrzeń społeczno-polityczną równie skutecznie jak największa – rosyjskojęzyczna. Po ponad ćwierćwieczu od odzyskania niepodległości skład ludnościowy Estonii i Łotwy przedstawia się jak w tabeli 1.

Tabela 1

**Populacje Estonii i Łotwy, stan na 1 stycznia 2017 r.**

Państwo	Liczba osób
Całkowita liczba osób zamieszkujących na terenie Estonii	<b>1 315 635</b>
Estończycy	904 639
Rosjanie	330 206
Inne narodowości	80 790
Całkowita liczba osób zamieszkujących na terenie Łotwy	<b>1 950 116</b>
Łotysze	1 029 401
Rosjanie	495 528
Inne narodowości	425 187

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Statistics Estonia, <https://www.stat.ee/34278>, 13.06.2017; Central Statistical Bureau of Latvia, <http://www.csb.gov.lv/en/statistikas-temas/population-database-30625.html>, 13.06.2017.

W obu państwach ludność rosyjskojęzyczna stanowi ponad 25% społeczeństwa. Z danych przedstawionych w powyższej tabeli wynika, że na Łotwie liczba ludności określającej swoją narodowość jako rosyjską jest tylko nieco wyższa niż łączna liczba osób o narodowości innej niż łotewska. Łotwa jawi się zatem jako tygiel, w którym polityka państwa powinna uwzględniać i inne, oprócz rosyjskiej, nacje, ponieważ stanowią one równie dużą część społeczeństwa. Oczywiście, mniejszość rosyjska jest

najbardziej liczna, jednak generalnie, liczba osób o narodowości odmiennej niż łotewska, także jest znacząca. W Estonii sytuacja wygląda odmiennie. Zdecydowaną przewagę liczebną mają Rosjanie. Inne narodowości reprezentowane są zaledwie przez niespełna 81 000 osób. Nie stanowią przeciwwagi dla drugiej, po rodzimej, nacji. Można zatem stwierdzić, że zagrożenie podziałem dychotomicznym na *my i oni* na linii Estończycy–Rosjanie jest tutaj większe.

Większość rosyjskojęzycznych osób w Estonii zamieszkuje duże miasta. Oprócz stolicy – Tallina – także te położone w północno-wschodnim rejonie kraju, Narwe i Kohtla-Järve. Estończycy rzadko osiedlają się w dzielnicach, w których większość stanowią Rosjanie. Pogłębia się więc proces rozbicia ludności na dwie główne grupy językowe, które mają niewielki kontakt ze sobą. Na Łotwie Rosjanie upodobali sobie szczególnie Rygę oraz Daugavpils. Z uwagi na historyczne uwarunkowania, zamieszkiwanie obok siebie ludności różnojęzycznej, szczególnie w Rydze, nie jest niczym niepokojącym, a wybór miejsca zamieszkania nie jest w takim stopniu uzależniony od narodowości sąsiadów. Na ulicach większych miast język rosyjski słyszalny jest obok wielu innych. W mniejszych miastach, niestanowiących międzynarodowych centrów jak np. Tallin czy Ryga, posługiwanie się językiem rosyjskim nie jest powszechne. Chyba, że w miastach typu Narwa, w których to Estończycy stanowią mniejszość.

Oba, niewielkie liczebnie, państwa, o bardzo trudnej historii i krótkim czasie niepodległego funkcjonowania *de facto*, po odzyskaniu niepodległości, wprowadziły restrykcyjne przepisy określające zasady procesu naturalizacji dla ludności, która napłynęła do nich w czasach przymusowej aneksji do ZSSR. Procedury nadawania obywatelstwa w Estonii oraz na Łotwie były i są jednym z najbardziej krytykowanych tematów w opracowaniach i mediach rosyjskojęzycznych, w przestrzeni europejskiej, a nawet światowej (Dovile, 2005; Hogan-Brun, Ozolins, Ramonienė, Rannut, 2008, s. 469–631; Golubieva, Gould, 2010; Ekmanis, 2013; Kamińska-Moczyło, 2014, s. 62–77). Uregulowania prawne i działania obu państw ukazywane są przez pryzmat głównie rosyjskojęzycznej mniejszości. Uważa się, iż zasady dotyczące nadawania obywatelstwa pogłębiają rozdźwięk między Łotyszami czy Estończykami a osobami innych nacji zamieszkujących oba państwa. Widoczne jest to choćby w strukturach mediów, szczególnie na Łotwie, gdzie obok tych wydawanych w języku łotewskim funkcjonuje paralelny rynek mediów rosyjskojęzycznych (Kamińska-Korolczuk, 2014, s. 163–193; Kamińska-Korolczuk, 2015, s. 443–459).

W II rozdziale Konstytucji Republiki Estońskiej przyjętej przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r., zatytułowanym „Podstawowe prawa, wolności i obowiązki”, zawarto stwierdzenie, iż „warunki i tryb uzyskiwania, pozbawienia i przywrócenia obywatelstwa Estonii określa ustawa o obywatelstwie” (Konstytucja Republiki Estońskiej, 2011). Z kolei w Konstytucji Republiki Łotewskiej, uchwalonej przez Zgromadzenie Konstytucyjne w dniu 15 lutego 1922 r. i wprowadzonej w życie dnia 7 listopada 1922 r. (Konstytucja Republiki Łotewskiej, 2009), nie opisano sposobu nabycia obywatelstwa Łotwy, nie zawarto w niej także informacji kto tym obywatelem jest. Obowiązującym w tej kwestii dokumentem była ustawa o obywatelstwie z 23 sierpnia 1919 r., na podstawie której została uchwalona, 16 marca 1995 r. przez *Saeima*, ustawa o obywatelstwie. Weszła ona w życie



23 marca tego samego roku, nowelizowana była parokrotnie – w lutym 1997 r., czerwcu 1998 r. i maju 2013 r. Zgodnie z przypisami tej ustawy, wyróżnia się cztery grupy osób, które potencjalnie mogą przebywać na terenie Łotwy:

- obywatel innego państwa;
- osoba bezpaństwowa – osoba, która zgodnie z prawem każdego kraju nie jest uważana za obywatela;
- osoba posiadająca podwójne obywatelstwo – wówczas, gdy dana osoba jest obywatelem więcej niż jednego państwa;
- nie-obywatel – osoba, która zgodnie z prawem „Status Obywatela byłego ZSRR, który nie ma obywatelstwa łotewskiego lub obywatelstwa innego kraju” ma prawo do posiadania paszportu nierezydenta wydawanego przez Republikę Łotewską (Citizenship Law).

Podobne regulacje zawiera estońska ustawa o obywatelstwie ze stycznia 1995 r., która weszła w życie w kwietniu 1995 r. i także była wielokrotnie nowelizowana (Citizenship Act). W kwestii dookreślenia kto i kiedy uzyskać może obywatelstwo Estonii, uregulowania są podobnie rozbudowane do łotewskich, jednak w § 2. estońskiej ustawy o obywatelstwie określa się ogólnie, że nabycie, wznowienie i utrata obywatelstwa estońskiego następuje:

- w drodze urodzenia;
- przez naturalizację;
- przez przywrócenie osobie, która utraciła obywatelstwo estońskie w charakterze małoletniego;
- przez przywrócenie osobie, która je utraciła w wyniku zwolnienia z obywatelstwa estońskiego lub pozbawienia go lub w wyniku przyjęcia obywatelstwa innego państwa. Następnie, w rozwinięciu tekstu ustawy, doprecyzowuje się jakie warunki należy spełnić w każdym z przypadków nabywania obywatelstwa (Citizenship Act).

Najbardziej interesujące, z punktu widzenia włączania do społeczeństwa znaczącej grupy mniejszości narodowych, są uregulowania dotyczące naturalizacji. Warunki uzyskania obywatelstwa w ten sposób w obu państwach są bardzo rozbudowane. Cudzoziemiec, ubiegający się o obywatelstwo, musi m.in. wykazać, iż zamieszkuje na terenie Estonii przez osiem, a na Łotwie przynajmniej przez pięć lat w okresie po odzyskaniu niepodległości przez te państwa. Kolejnymi warunkami są przebywanie na podstawie zezwolenia na pobyt stały, posługiwanie się językiem urzędowym w mowie i piśmie na poziomie w estońskiej ustawie określonym standardowo jako B-1, w łotewskim mówieniem – biegle, znajomość podstawowych zasady ustawy zasadniczej i ustaw o obywatelstwie państwa, którego obywatelstwo chciałby nabyć. Musi także przedłożyć zaświadczenie o zrzeczeniu się poprzedniego obywatelstwa oraz określić, że wypełnia wszystkie inne warunki uzyskania obywatelstwa (Citizenship Act, Citizenship Law). Na Łotwie, oprócz uregulowań tożsamyh z ustawą estońską, wprowadzono szereg dodatkowych, są nimi: znajomość hymnu i historii Łotwy (Citizenship Law).

Estońska ustawa o obywatelstwie zakłada, iż cudzoziemiec, który chce uzyskać obywatelstwo estońskie na drodze naturalizacji musi:

- mieć co najmniej 15 lat;

- posiadać zezwolenie na pobyt długoterminowy lub prawo stałego pobytu;
- przed dniem, w którym składa wniosek o obywatelstwo estońskie, mieszkać w Estonii przez co najmniej osiem lat na podstawie zezwolenia na pobyt lub prawa pobytu, z czego co najmniej pięć ostatnich lat na stałe;
- legalnie i na stałe zamieszkiwać Estonię na podstawie zezwolenia na pobyt długoterminowy lub prawa stałego pobytu przez sześć miesięcy od dnia następującego po dniu rejestracji wniosku o obywatelstwo estońskie;
- ma zarejestrowane miejsce zamieszkania w Estonii;
- wykazać się biegłą znajomością języka estońskiego;
- znać Konstytucję Republiki Estońskiej i ustawę o obywatelstwie;
- mieć stały dochód, legalny, który zapewnia jego utrzymanie;
- być lojalny wobec państwa estońskiego;
- złożyć przysięgę: „Taotledes Eesti kodakondsust, tõotan olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale”, „Przy staraniach o obywatelstwo estońskie przysięgam być lojalnym wobec konstytucyjnego porządku Estonii” (Citizenship Act).

Z kolei w łotewskiej ustawie o obywatelstwie przypisy regulujące kwestie, o których mowa, są przedstawione już w pierwszym akapicie bardziej wyczerpująco. I tak, obywatelami łotewskimi są:

- osoby będące obywatelami łotewskimi w dniu 17 czerwca 1940 r. oraz ich potomkowie, którzy zarejestrowali się zgodnie z procedurami określonymi w prawie, z wyjątkiem osób, które nabyły obywatelstwo innego państwa po 4 maja 1990 r.;
- Łotysze i Liwowie, mający stałe miejsce zamieszkania na Łotwie, którzy zarejestrowali się zgodnie z procedurami określonymi w prawie i nieposiadającymi obywatelstwa innego państwa lub którzy otrzymali pozwolenie na pobyt z państwa wcześniej posiadanego obywatelstwa, jeśli takie zezwolenie przewiduje prawo tego państwa;
- kobiety, których stałym miejscem zamieszkania jest Łotwa i które zgodnie z sekcją 7 „Ustawy o obywatelstwie” Republiki Łotewskiej z dnia 23 sierpnia 1919 r. utraciły obywatelstwo łotewskie i ich potomstwo, jeśli te osoby zarejestrowały się zgodnie z procedurami określonymi w prawie, z wyjątkiem osób, które nabyły obywatelstwo innego państwa po 4 maja 1990 r.;
- osoby, których stałym miejscem zamieszkania jest Łotwa, które zarejestrowały się zgodnie z procedurami określonymi w ustawie oraz które ukończyły pełny kurs edukacyjny w ogólnokształcących szkołach, w których językiem nauczania jest łotewski, lub w szkołach dwujęzycznych w klasach łotewskich, zdobywszy wykształcenie podstawowe lub średnie w tych szkołach, jeśli osoby te nie mają obywatelstwa innego państwa lub jeśli otrzymały pozwolenie na pobyt wydany z państwa ich poprzednio posiadanego obywatelstwa, jeśli takie zezwolenie przewiduje prawo tego państwa. Ich małoletnie dzieci w wieku do piętnastu lat, które na stałe zamieszkują na Łotwie, nabędą obywatelstwo w tym samym czasie co te osoby;
- osoby, które uzyskały obywatelstwo łotewskie poprzez naturalizację lub w inny sposób zgodny z procedurami określonymi w prawie;
- dzieci, które znajdują się na terytorium Łotwy i których rodzice są nieznani;

- dzieci, które nie mają rodziców, które mieszkają w sierocińcu lub internacie na Łotwie;
- dzieci urodzone przez rodziców oboje będących obywatelami Łotwy w czasie takiego urodzenia, niezależnie od miejsca urodzenia takich dzieci (Citizenship Law).

Aby otrzymać pozytywną odpowiedź na złożony wniosek o naturalizację, łotewski ustawodawca zastrzegł konieczność wypełnienia przez wnioskodawcę takich samych warunków jakie opisano w odniesieniu do Estonii, włącznie z koniecznością przyrzekania na wierność Republice Łotewskiej i posiadania legalnego źródła dochodów. Znacznie więcej miejsca poświęcił jednak ograniczeniom naturalizacji. Obywatelstwa Łotwy z mocy prawa nie otrzymają osoby, które:

- w drodze niezgodnych z konstytucją działań sprzeciwiają się niezależności Republiki Łotewskiej, demokratycznej strukturze parlamentarnej państwa lub istniejącej władzy państwowej na Łotwie, jeżeli zostało to określone przez orzeczenie sądu;
- po 4 maja 1990 r. propagowały faszystowskie, szowinistyczne, narodowo-socjalistyczne, komunistyczne lub inne totalitarne idee lub podlegały do nienawiści lub niezgody na tle etnicznym lub rasowym, jeśli zostało to potwierdzone orzeczeniem sądu;
- są urzędnikami władzy państwowej, administracji lub organów ścigania obcego państwa;
- służą w siłach zbrojnych, wewnętrznych siłach zbrojnych, służbach bezpieczeństwa lub policji (milicji) jakiegokolwiek państwa obcego;
- po 17 czerwca 1940 r. wybrały Republikę Łotewską jako miejsce zamieszkania bezpośrednio po demobilizacji sił zbrojnych ZSRR (Rosji) lub wewnętrznych sił zbrojnych ZSRR (Rosji), a które w dniu ich poboru do służby lub wkroczenia do kraju, nie zamieszkiwały na stałe na Łotwie;
- były pracownikami, informatorami, agentami lub służyły w służbie bezpieczeństwa w ZSRR (Łotewskiej Socjalistycznej Republice Sowieckiej), KGB, służbie bezpieczeństwa, służbie wywiadowczej lub innej służbie specjalnej innego państwa obcego, jeśli ten fakt został ustalony zgodnie z procedurami przewidzianymi przez prawo;
- zostały ukarane na Łotwie lub w innym państwie za popełnienie przestępstwa, które jest również przestępstwem na Łotwie w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy;
- po 13 stycznia 1991 r. współpracowały przeciwko Republice Łotewskiej z Komunistyczną Partią Związku Radzieckiego, Łotewską Partią Komunistyczną, Międzynarodowym Frontem Robotniczym Łotewskiej Republiki Radzieckiej, Zjednoczoną Radą Pracy, Organizacją Wojny i Weteranów Pracowniczych, Komitetem Wszystko dla Łotwy Zbawienie Społeczeństwa lub ich regionalnymi komisjami lub Związkiem Komunistów Łotwy;
- złożyły wniosek o naturalizację, a w trakcie jego weryfikacji będą ponosić odpowiedzialność karną lub wszczęto wobec nich procedurę weryfikacji w celu ustalenia faktu współpracy z KGB, rozpatrywanie wniosku zostaje zawieszane do czasu wejścia w życie prawomocnego orzeczenia sądu lub momentu oddalenia sprawy (Citizenship Law).

Nabycie obywatelstwa Łotwy na drodze naturalizacji jest możliwe od 1 lutego 1995 r. Na początku funkcjonowania Republiki Łotewskiej był to skuteczny sposób wykluczenia z życia politycznego rosyjskojęzycznych mieszkańców Łotwy, którzy osiedlili się po aneksji tych ziem do ZSRR, nie mogli więc wykazać się posiadaniem przodków żyjących w przedwojennej Republice. W rezultacie około 740 tys. Rosjan nie przyznano łotewskiego obywatelstwa, z czego prawie 90% także nie posiadało obywatelstwa Federacji Rosyjskiej (Grootjans, 2013, s. 64). W 1995 r. nieobywateli było więc około 29%. Jak informuje Ministerstwo ds. Spraw Obywatelstwa i Spraw Imigracyjnych na swojej stronie internetowej, od 1995 r. wpłynęło 144 878 wniosków o nadanie obywatelstwa, w których ubiegano się o naturalizację 158 236 osób. Z czego 144 750 osób, w tym 14 475 dzieci niepełnoletnich, otrzymało obywatelstwo Łotwy (*The Process*, 2017). Jak wynika z danych zamieszczonych na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Łotwy, odsetek osób niebędących obywatelami spadł poniżej 12% i wynosi 247 104 osoby. Począwszy od 1 lipca 2016 r. 84% mieszkańców Łotwy to jej obywatele, a 99% dzieci urodzonych na Łotwie w 2015 r. otrzymało obywatelstwo łotewskie. Jak podano, 63% mieszkańców pochodzenia rosyjskiego to obywatele Łotwy (MSZ Łotwy, 2015). Jednak chyba bardziej wymowne są liczby dokumentujące ile osób rocznie nabywa obywatelstwo na drodze naturalizacji. W 2016 na Łotwie było to 987 osób (*The Process*, 2017), dla porównania – w Estonii – 1746 (MSW Estonii, 2017). Od 2014 r. roku na Łotwie składanych jest 1000–1175 wniosków, w 2016 r. złożono ich 1001 (*The Process*, 2017). Jak wynika z przedstawionych liczb, w 2016 r. na Łotwie, mimo przewagi liczebnej osób należących do mniejszości, proces naturalizacji zakończyło pozytywnie mniej osób niż w Estonii. Można tylko domniemywać jakie są powody takiej sytuacji – może łotewskim mniejszościom nie zależy na otrzymaniu obywatelstwa, ponieważ koegzystowanie bez obywatelstwa nie jest wyzwaniem, a może odstręczają wymagania dotyczące znajomości języka, kultury czy historii. Na pewno demobilizująco na osoby ubiegające się o obywatelstwo wpływa fakt, że spełnienie warunków wymaganych w procesie naturalizacji nie daje pewności, iż obywatelstwo się otrzyma (*Petycja*, 2005). Zależy to od woli urzędnika rozpatrującego podanie.

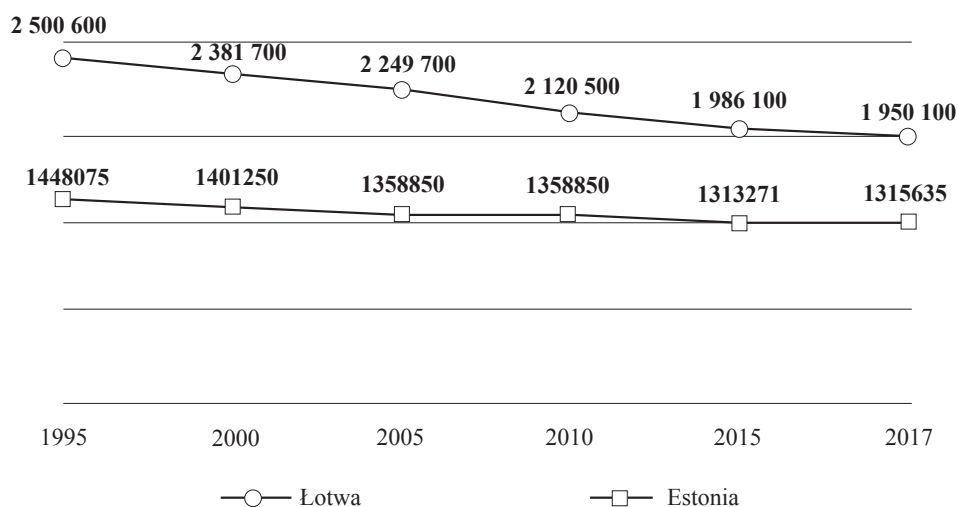
Na przestrzeni ostatnich lat głównymi problemami, z jakimi borykali się przedstawiciele mniejszości narodowych i nacji wiodących w omawianych państwach, były i nadal są brak integracji, odmienny stosunek do postrzeganej rzeczywistości państwowej, wyrażanie zastrzeżeń co do prowadzonej polityki międzynarodowej, w szczególności tej odnoszącej się do sposobu regulacji stosunków z Rosją. Te kwestie dzieli społeczeństwo na dwie wzajemnie sobie nie ufające grupy (Poppe, Hagendoorn, 2003, s. 771–787; Elsuwege, 2004; Grootjans, 2012; Vetik, 2012, s. 19–43; Jufereva, Lauk, 2015, s. 51–65). Poza tym nieobywateli czy nie-Estończyków wyklucza się z szeregu aktywności, jak np. możliwości dokonywania wyborów, nie tylko tych politycznych, lecz i tych codziennych, oznaczających np. swobodę w wyborze zawodu, ponieważ część z nich, jak np. służba wojskowa, w policji, straży miejskiej, praca w administracji publicznej są niedostępne dla osób bez obywatelstwa (Kamińska-Moczyło, 2014a, s. 62–77). A przecież im większa mobilność i elastyczność w podejmowaniu nowej pracy, gotowość do uczenia się, czy wchodzenia w relacje formalne i poza, tym

większa skłonność do asymilacji. Nieobywatele i nie-Estońcy nie są traktowani na równi z obywatelami również wówczas, gdy wyjeżdżają poza granice państw pobytu – niektóre państwa wymagają od nich wiz. Organizacja Narodów Zjednoczonych, w sprawozdaniu o współczesnych formach dyskryminacji, rasizmie i ksenofobii oraz związanymi z nimi przejawami nietolerancji, odwiedzając Litwę, Łotwę i Estonię, wypowiedziała się, iż ma nadzieję, że te państwa będą postępować zgodnie z Konwencją o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r. (*Human*, 2008). Mieszkający w Estonii czy na Łotwie Rosjanie mogą liczyć na realne wsparcie władz ościennego państwa – Rosji. Rosja bowiem z uwagą wsłuchuje się w głosy swoich byłych obywateli przebywających na terenach wchodzących wcześniej w skład republik radzieckich. Interweniując, jeśli zachodzi taka potrzeba, zajmując stanowisko w różnych kwestiach i w niczym nie przeszkadza jej fakt, iż osoby te nie posiadają obecnie obywatelstwa rosyjskiego, a są obywatelami lub rezydentami innych, suwerennych, państw (Kamińska-Korolczuk, 2015, s. 443–459). Współistnienie obok siebie grup będących wyrazicielami różnych systemów wartości i artykułujących różne potrzeby z zasady jest trudne. Specyficzne położenie geograficzne tę sytuację dodatkowo komplikuje.

Trudno odmawiać państwu prawa do samostanowienia o warunkach, na których chcą włączać osoby obce do swojej społeczności. Dodatkowo, analizując dane liczbowe odnoszące się do struktury narodowej na terenie Estonii czy Łotwy, nie powinno się bagatelizować niepokoju rdzennych mieszkańców przed utratą wpływu na kształt polityki państwa. Tym bardziej, jeśli procedury nadawania obywatelstwa są krytykowane donośnym głosem przez państwo do niedawna okupujące te tereny. Wkrótce po odzyskaniu niepodległości zarówno Estonia, jak i Łotwa wprowadziły limity osób, które w ciągu roku mogły otrzymać obywatelstwo. Takie postępowanie spotkało się z krytyką nie tylko, co oczywiste, Rosji, lecz i innych państw europejskich. Polityka Estonii i Łotwy wobec mniejszości określana była jako zmierzająca do powstania państw etnicznie jednorodnych, co wiązałoby się z trwałym wykluczeniem osób zamieszkujących tereny omawianych państw. Mimo negatywnych ocen prowadzonej polityki, nie zmieniono jej radykalnie, dokonano jednak konwersji. Podobnie jak i uregulowania niemieckie w odniesieniu do osób innych narodowości, które chciałyby przyjąć obywatelstwo, tak i Estonia oraz Łotwa, przemodelowały politykę naturalizacyjną. W trakcie negocjacji przedakcesyjnych do Unii Europejskiej wprowadzono możliwość nadawania obywatelstwa dzieciom, które urodziły się na Łotwie, co również jest nawiązaniem do zmian w polityce niemieckiej (MSZ Łotwy, 2013; Kamińska-Moczyło, 2014a, s. 83–101). Takie działanie, które jest odpowiedzią na krytykę ze strony społeczności międzynarodowej, wynika także z jednego z największych problemów doskwierających głównie współczesnej Łotwie, dotyczącego i Estonię, czy RFN – te państwa się wyludniają. Dane dokumentujące to zjawisko w Estonii i na Łotwie przedstawiono na wykresie 1.

W ciągu 22 lat populacja łotewska zmniejszyła się o 25%, z 2,6 mln osób do nieco powyżej 1,95 mln. Również w Estonii jest coraz mniej mieszkańców. Dopiero w 2016 roku wzrosła w Estonii liczba urodzeń (Statistic Estonia, 2016) i odnotowano niewielki przyrost liczby ludności. Powody takiego stanu rzeczy są różne. Brak zastępowalności pokoleń z powodu niewystarczającego przyrostu naturalnego i ujemny bilans

Wykres 1. Populacje Łotwy i Estonii 1995–2017, stan na 1 stycznia każdego roku



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych ze stron Statistic Estonia, <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>; Centralas Statistikas Parvaldes Datubazes, [http://data.csb.gov.lv/pxweb/en/Sociale/Sociale\\_\\_isterm\\_\\_iedz/?tablelist=true&rxid=3d45ed82-37cb-4028-9e9c-9e6bde2ba4ba](http://data.csb.gov.lv/pxweb/en/Sociale/Sociale__isterm__iedz/?tablelist=true&rxid=3d45ed82-37cb-4028-9e9c-9e6bde2ba4ba), 12.06.2017.

migracji wynikają wprost z nieprzemyślanej polityki prorodzinnej i przesiedlania się młodych ludzi do Wielkiej Brytanii czy Irlandii w poszukiwaniu lepszych warunków do życia. W Estonii i na Łotwie dominuje model rodziny albo bezdzietnej, albo z jednym dzieckiem, co wynika z sytuacji materialnej rodzin (Kamińska-Moczyło, 2014b, s. 307–323).

Kwestią, która od początku kryzysu migracyjnego w Europie pojawia się w estońskiej i łotewskiej przestrzeni publicznej, jest dyskusja na temat, dlaczego one, państwa składające się w około 30% z najróżniejszych mniejszości narodowych, mają przyjmować kolejne osoby obcego pochodzenia na swoje terytoria. Pytanie o to, dlaczego uchodźcy z Syrii czy Sudanu nie mogą być przenoszeni do innych państw arabskich, a mają znaleźć się między innymi w państwach Europy Środkowej, które same nadal mają problemy z asymilacją różnych grup społecznych, wypełniło najróżniejszymi treściami debatę publiczną. Z jednej strony stanowiska rządów są jasne – Europie niezbędna jest solidarność w tej kwestii. Z drugiej strony, społeczeństwo przygląda się zmianom etnicznym zachodzącym w nieodległej Szwecji i stwierdza, że nie potrzeba mu nowych wyzwań w postaci kolejnych osób mających trudności z asymilacją. Estończycy, od momentu odzyskania niepodległości, konsekwentnie podkreślają swoją przynależność do rodziny państw nordyckich. Ze szczególnym ukontentowaniem podnosząc swoje zdobycze kulturowe, zmiany zachodzące w przestrzeni politycznej i społecznej do elementów wpisanych w kulturę szwedzką. Przyglądają się jednak Szwecji, której tożsamość ulega konwersji pod wpływem imigrantów. Polityka otwartości wprowadzona przez to państwo, do-

prowadziła do sytuacji, w której w ciągu trzydziestu lat, procent imigrantów wzrósł z 5 do 16 (Kamińska-Korolczuk, 2016, s. 94–135). To znacząca zmiana, której konsekwencje są widoczne nie tylko dla samych Szwedów, lecz i dla osób, dla których polityka szwedzka stanowiła punkt odniesienia. W estońskiej przestrzeni publicznej pojawiła się więc refleksja, że otwarcie granic dla uchodźców oznacza pojawienie się w państwie kolejnej grupy, która zdeterminuje w znacznym stopniu kierunki prowadzonej w państwie polityki. Odrębność językowa, kulturowa i najczęściej także religijna, stanowić mogą potencjalne zagrożenie dla rozszerzania się dyskursu o prawach i obowiązkach nowej grupy społecznej zamieszkującej Estonię czy Łotwę. Wątpliwości Estonii nie są charakterystyczne tylko dla niej, lecz dotyczą i innych państw regionu. Część społeczeństwa podjęło się nawet próby zmanifestowania swojego sprzeciwu w sposób bezpośredni – wcielając się do straży antyimigracyjnej (*Estland*, 2016), organizacji paramilitarnych (j., 2016), czy sekundując budowie ogrodzenia stawianego wzdłuż granicy Łotwy z Rosją (Domagała, 2016).

Adekwatny do określenia odmiennych stanowisk rządów i społeczeństw omawianych państw wydaje się być tytuł jednego z artykułów zamieszczonych w prasie niemieckiej – *Między odstraszeniem a solidarnością* (Rechmann, 2015). Jak informuje rząd estoński, od 1997 r. do 31 maja 2015 r. do urzędów estońskich wpłynęło 709 wniosków o przyznanie statusu uchodźcy i na podstawie części z nich 114 osób taki status otrzymało. Najwięcej aplikacji odnotowano w 2014 r. – 147. Rok wcześniej było to – 97, a do końca maja 2015 r. było ich już 90. O ochronę międzynarodową na terenie Estonii ubiegają się osoby z Rosji, Gruzji, Ukrainy, Syrii i Afganistanu. Mimo sprzeciwu części społeczeństwa, w ramach relokacji uchodźców z terenów państw zachodnich UE, Estonia zobowiązała się przyjąć około 500 uchodźców w czasie dwóch lat (*Refugee*, 2016). Na miejsce osiedlania się tych osób wybrano około pięciotysięczną wioskę Vao, w rolniczej gminie Väike-Maarja, w północnej części prowincji Virumaa Zachodnia. Gęstość zaludnienia w gminie wynosi ok. 12 osób na km kw. Miejscowość położona jest w sąsiedztwie pól i lasów, a najważniejszymi atrakcjami turystycznymi są kościół i niewielkie muzeum z salami pamięci, w których obejrzyć można wystawy poświęcone zsyłce Estończyków na Syberię i walkom w czasie II wojny światowej. Trudno zatem oczekiwać, że w takich okolicznościach ktokolwiek sformułowałby zarzut, iż uchodźcy odbierać będą intratne posady czy zasiedlać najbardziej eksponowane miejsca.

Integracja społeczna w procesie odbudowania państwowości Łotwy okazała się założeniem trudnym do zrealizowania. Mimo upływu lat współistnienie Łotyszki z dużymi, uprzywilejowanymi wcześniej, grupami etnicznymi, nie było i nie jest łatwe, jednak i rząd łotewski zobowiązał się do przyjęcia uchodźców w ramach relokacji. 18 września 2015 r. ogłosił gotowość do przyjęcia 776 osób w ciągu najbliższych dwóch lat (Rechmann, 2015). Proces sprowadzania uchodźców, podobnie jak w Estonii jest trudny do realizacji. Dotąd niewiele osób znalazło się w granicach Łotwy – zaledwie 63 osoby. Jak szacuje łotewski Czerwony Krzyż, już pod koniec 2016 r., czyli w chwilę po ich przybyciu, połowa z nich opuściła terytorium Łotwy. Przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przyznał, że państwo nie ma możliwości zatrzymania ich na siłę w swoich granicach (Sytas, Gelzis, 2016).

Jednym z głównych odbieranych przez niepodległe władze Estonii i Łotwy zagrożeń jest zabezpieczenie struktur państwa przed wpływami państw ościennych, w szczególności Rosji. Obawy te nie są nieuzasadnione. Wynikają one z kompozycji społeczeństwa oraz doświadczeń historycznych i wydarzeń bieżących. Ale nie bez znaczenia są też stereotypy. Nadal żywe są obawy przed zawłaszczeniem przestrzeni publicznej, miejsc pracy i związanych z tym przedsięwzięć finansowych, mediów przez osoby napływowe. Niechęć do różnych mniejszości i brak pomysłów na dobrą integrację społeczną, to zjawiska widoczne w omawianych państwach, choć nie do końca racjonalne. W obliczu zmian demograficznych, włączanie do struktur państwowych osób innych narodowości wydaje się być koniecznością.

Po przeanalizowaniu uregulowań dotyczących przebiegu procesów naturalizacji, struktury społecznej w omawianych państwach oraz bieżących wyzwań – i tych związanych z demografią i wynikających ze zobowiązań międzynarodowych, zauważyć można, że ani Estonia, ani Łotwa nie odnajdują pozytywnych skutków współistnienia wielu narodów na ich terenach. Oba państwa wprowadziły restrykcyjną politykę przyznawania obywatelstwa, unikały też wzięcia na siebie obowiązku uczestniczenia w rozwiązaniu kryzysu migracyjnego, który ma miejsce w Europie. Zmieniła to dopiero nieugięta polityka UE oraz świadomość jakie konsekwencje, w razie zagrożenia zewnętrznego, może mieć brak lojalności wobec innych państw UE. Stereotypowo patrząc, to co odmienne, nowe, niezrozumiałe, budzi strach. Na wypracowanie zmian w postrzeganiu świata niezbędne są edukacja i upływ czasu. Mimo toczących się w przestrzeni publicznej dyskusji w państwach, o których mowa, informacje o tym, co sądzą ewentualni uchodźcy o zamieszkaniu na ich terenie, nie są rozpowszechnione. A, jasno trzeba stwierdzić, że dla osób spoza tych historycznie pociętych podziałami państw, ani Estonia, ani Łotwa nie są atrakcyjnym miejscem pobytu. Może więc warto, choćby z uwagi na kwestie demograficzne, rozważyć wprowadzenie zmian w polityce nabywania obywatelstwa dla ludności, której mentalnie bliżej do Bałtów czy Estów, nawet jeśli są to osoby legitymizujące się rosyjskim pochodzeniem.

### Bibliografia

- Citizenship Law Latvia, <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/citizenship-in-latvia/citizenship-law>, 27.06.2017.
- Domagała K. (2016), *Twierdza Europa: kolejne ogrodzenie*, <http://www.dw.com/pl/twierdza-europa-kolejne-ogrodzenie/a-19159616>, 12.03.2017.
- Cordell K., Agarín T., Osipov A. (2013), *Institutional Legacies of Communism: Change and continuities in minority protection*, New York.
- Dovile B. (2005), *Taming Nationalism? Political Community Building in the Post-Soviet Baltic States*, New York.
- Eberhardt P. (2009), *Przemiany narodowościowe w państwach bałtyckich na przełomie XX i XXI wieku*, „Roczniki Nauk Społecznych”, t. 1(37), <https://www.kul.pl/files/852/media/RNS/pdf-y/2009/2009-eberhardt.pdf>, 28.06.2017.
- Ekmanis I. (2013), *Judging the book by its cover? Latvian integration beyond the headlines*, „Russian, East European and Central Asian Studies”, 27. April.



- Elsuwege van P. (2004), *Russian-speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union*, Flensburg.
- Estland (2016), *Flüchtlingskrise Estland und Lettland schützen ihre Grenze vor Flüchtlingen*, <http://www.baltikum-blatt.eu/fluechtlingskrise/2141-estland-und-lettland-schuetzen-ihre-grenze-vor-fluechtlingen>, 29.06.2017.
- Golubieva M., Gould R. (red.) (2010), *Shrinking Citizenship. Discursive Practices that Limit Democratic Participation in Latvian Politics*, Amsterdam–New York.
- Grootjans N. (2012), *What does it mean to be a Russian-speaker in Latvia? Sense of belonging in a diverse yet nationalizing state*, Nijmegen.
- Hogan-Brun G., Ozolins U., Ramonienė M., Rannut M. (2008), *Language Politics and Practices in the Baltic States*, „Current Issues in Language Planning”, vol. 8, Issue 4.
- Høyer S., Lauk E., Vihalemm P. (red.) (1993), *Towards a Civic Society. The Baltic Media's Long Road to Freedom. Perspectives on History, Ethnicity and Journalism*, Tartu.
- Human Right Council (2008), *Racism, racial discrimination, xenophobia and related forms of intolerance: follow-up to and implementation of the Durban Declaration and Programme of Action, Report submitted by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, A/HRC/7/19/Add.3 and A/HRC/7/19/Add.2, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/7session/A.HRC.7.19.doc>, 20.06.2017.
- j. (2016), *Patrole „Synów Odyna” w Norwegii i Estonii. Wzorują się na „Żołnierzach Odyna” z Finlandii*, [http://www.rmfm24.pl/raporty/raport-fala-uchodzcow/najnowsze-fakty/news-patrole-synow-odyna-w-norwegii-i-estonii-wzoruja-sie-na-zoln.nId,2157567#utm\\_source=paste&utm\\_medium=paste&utm\\_campaign=other](http://www.rmfm24.pl/raporty/raport-fala-uchodzcow/najnowsze-fakty/news-patrole-synow-odyna-w-norwegii-i-estonii-wzoruja-sie-na-zoln.nId,2157567#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=other), 29.06.2017.
- Jufereva M., Lauk E. (2015), *Minority Language Media and Journalists in the Context of Societal Integration in Estonia*, „Media Studies, Media Democratization”, vol. 6, nr°11, Jun.
- Kamińska-Korolczuk K. (2014), *Łotwa*, w: *Systemy medialne państw Unii Europejskiej: nowe kraje członkowskie*, red. A. Matykiewicz-Włodarska, M. Ślufińska, Toruń.
- Kamińska-Korolczuk K. (2016), *Między ryzykiem a korzyścią – znaczenie zmian wprowadzanych w polityce imigracyjnej dla systemów politycznych wybranych państw Unii Europejskiej*, w: *Systemy polityczne i komunikowanie polityczne w Europie i na świecie*, seria: Między Teorią a Praktyką Funkcjonowania Systemów Politycznych i Partyjnych, red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski, Gdańsk.
- Kamińska-Korolczuk K. (2015), *Media w społeczeństwie wielonarodowościowym: przykład Estonii i Łotwy*, w: *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, t. 2, red. Ł Fijałkowski, E. Stadtmüller, Warszawa.
- Kamińska-Moczyło K. (2014), *Obywatele versus nieobywatele: rzecz o demokracji na Łotwie*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe”, vol. 12, nr 1–2.
- Kamińska-Moczyło K. (2014a), *Edukacja i imigracja w nowych i starych państwach Unii Europejskiej: przykład RFN i Łotwy*, w: *Polityka młodzieżowa Unii Europejskiej*, red. M. Boryń, B. Duraj, S. Mrozowska, Toruń.
- Kamińska-Moczyło K. (2014b), *Zmiany zachodzące w modelach rodziny w wybranych państwach Unii Europejskiej: przykład Republiki Federalnej Niemiec i Łotwy*, w: *Polityka społeczna wobec wyzwań i zmian zachodzących we współczesnym świecie*, red. M. Kubiak, Gdańsk–Radom.
- Kasekamp A. (2013), *Historia państw bałtyckich*, Warszawa.
- Law About the Unrestricted Development and Right to Cultural Autonomy of Latvia's Nationalities and Ethnic Groups* (1991), „Minelres”, [http://www.minelres.lv/NationalLegislation/LatviaLatvia\\_CultAut\\_English.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/LatviaLatvia_CultAut_English.htm), 20.07.2017.
- MSZ Estonii (2017), *Rights and obligations of Estonian citizens*, <https://www.siseministerium.ee/en/activities/citizenship-and-migration>, 28.06.2017.

- MSZ Łotwy (2013), *Amendments to the Citizenship Law: Further Facilitation of Citizenship*, <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/citizenship/2013-amendments-to-the-citizenship-law-further-facilitation-of-citizenship>, 29.06.2017.
- MSZ Łotwy (2015), *Basic facts about citizenship and language policy of Latvia and some sensitive history-related issues*, <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/citizenship-in-latvia/citizenship-policy-in-latvia/basic-facts-about-citizenship-and-language-policy-of-latvia-and-some-sensitive-history-related-issues>, 28.06.2017.
- National Minorities Cultural Autonomy Act* (1993), „Riigi Teataja”, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide>, 20.07.2017.
- Petycja 0810/2005 złożona przez Genādijsa Goglovsu (Rosja), w sprawie odrzucenia jego wniosku o przyznanie łotewskiego obywatelstwa*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/cm/639/639668/639668pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/639/639668/639668pl.pdf), 27.04.2012 i 29.06.2017.
- Poppe E., Hagendoorn L. (2003), *Titular identification of Russians in former Soviet republics*, „Europe-Asia Studies”, 55 (5).
- Rechmann W. (2015), *Flüchtlingspolitik Flüchtlinge im Baltikum: Zwischen Abschreckung und Solidarität*, <https://www.vorwaerts.de/artikel/fluechtlinge-baltikum-zwischen-abschreckung-solidaritaet>, 28.06.2017.
- Refugee crisis* (2016), <https://www.valitsus.ee/en/refugees>, 29.06.2017.
- Smith D. J. (2002), *The Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*, London.
- Smith D. J. (2002a), *Estonia: Independence and European Integration*, London–New York.
- Statistic Estonia (2016), [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PO030&ti=BIRTHS%2C+DEATHS+AND+NATURAL+INCREASE&path=..I\\_Databas/Population/01Population\\_indicators\\_and\\_composition/02Main\\_demographic\\_indicators/&lang=1](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PO030&ti=BIRTHS%2C+DEATHS+AND+NATURAL+INCREASE&path=..I_Databas/Population/01Population_indicators_and_composition/02Main_demographic_indicators/&lang=1), 29.06.2017.
- Sytas A., Gelzis G. (2016), *Resettled in the Baltics, refugees flee for wealthier lands*, Reuters, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-baltics-idUSKBN13N0RY>, 28.06.2017.
- The Process of Acquisition of the Citizenship of Latvia*, <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/statistics/naturalization.html>, April 30, 2017, 29.06.2017.
- Vetik R. (2012), *Estonian Ethnic Policy after Regaining Independence*, w: *Nation-Building in the Context of Post-Communist Transformation and Globalization*, red. V. Raivo, Frankfurt am Main.
- Wehner M. (2006), *Prügelknaben Moskaus? Estland und Lettland und ihr Verhältnis zum russischen Nachbarn*, „Ost-West Europäische Perspektiven”, *Schwerpunkt: die baltischen Staaten*, nr 1, <https://www.owep.de/artikel/105/pruegelknaben-moskaus-estland-und-lettland-und-ihr-verhaeltnis-zum-russischen-nachbarn>, 12.06.2017.

Ewa GODLEWSKA

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
ewa.godlewska@poczta.umcs.lublin.pl

## Polityka etniczna Austrii w obliczu kryzysu uchodźczego w Europie

### Uwagi wstępne

W ostatnich kilku latach kryzys uchodźczy zdominował dyskusję publiczną w wielu regionach Europy. Największe zainteresowanie wzbudził w państwach docelowych lub tranzytowych. Jednym z nich stała się Austria. W państwie tym od kilkudziesięciu lat stale zmienia się skład etniczny, ze szczególnym naciskiem na bardzo szybki rozwój społeczności muzułmańskiej. Na początku 2017 roku o Austrii stało się głośno w związku z krytyką ze strony Komisji Europejskiej dotyczącej braku zaangażowania w unijny program relokacji uchodźców. W ostatnich miesiącach rząd austriacki stanął w obliczu konieczności podjęcia zdecydowanych kroków oraz weryfikacji dotychczasowych założeń polityki etnicznej państwa. Do tej pory w państwie obowiązywał przede wszystkim model asymilacyjnej polityki migracyjnej. Skala zaistniałego kryzysu stawia jednak pod znakiem zapytania taki model postępowania.

Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, jakie przedsięwzięcia zostały podjęte w ostatnim okresie oraz jakie były konsekwencje tych działań – zarówno w wymiarze politycznym, społecznym, jak i gospodarczym. Analiza dotyczy również swoistych wyzwań dla realizowanej w państwie polityki etnicznej. Istotnym pozostaje również zagadnienie, które społeczności odczuły zmiany w największym stopniu.

W tekście znalazły się odniesienia do mniejszości historycznych, choć nacisk położony został na jeden z aspektów szeroko rozumianej polityki etnicznej, czyli politykę migracyjną. To właśnie sytuacja migrantów i uchodźców zdominowała w ostatnim czasie zainteresowanie opinii publicznej.

W artykule przedstawiono stronę prawną oraz działania administracji rządowej, stanowiące bezpośrednią reakcję na zaistniały w Europie kryzys.

### Główne założenia polityki etnicznej Austrii

Podstawowym determinantem polityki etnicznej Austrii jest rozróżnienie mniejszości uznanych (*anerkannte Minderheiten*) od mniejszości napływowych, nieuznanych (*unanerkannte Minderheiten*). Uznane mniejszości narodowe, a właściwie grupy narodowościowe (*Volksgruppen*<sup>1</sup>) traktowane są jako wspólnoty historyczne i nieodłączny

<sup>1</sup> Określenie „grupy narodowościowej” (*Volksgruppe*), zamiast wcześniejszej „mniejszości narodowej” (*nationale Minderheit*) wprowadzone zostało na mocy ustawy o *grupach narodowościowych*

element austriackiego społeczeństwa. Do tej kategorii zalicza się obecnie Słoweńców, Chorwatów, Węgrów, Czechów, Słowaków i Romów. Status prawny tych społeczności określony został w szeregu aktów prawnych. Należą do nich m.in. Ustawa Zasadnicza (art. 7 oraz 8), Traktat z Saint Germain (Część III, Sekcja V), Traktat Państwowy z 1955 (art. 7), czy ustawa o grupach narodowościowych z 7 lipca 1976 roku. Istotną rolę odgrywają ponadto ustawy mające charakter bardziej skonkretyzowany, dotyczące ściśle określonych adresatów oraz problematyki. Przykładowe z nich to ustawa o nauczaniu mniejszościowym w Karyntii z 1959 roku oraz ustawa o nauczaniu mniejszościowym w Burgenlandzie z 1994 roku. Istotną rolę odgrywają ponadto rozporządzenia, które w szczegółowy sposób regulują prawa językowe niektórych mniejszości narodowych (Godlewska, 2016a, s. 110–116).

Współcześnie jednak większe zainteresowanie opinii publicznej oraz samych władz wzbudza sytuacja ludności napływowej. Wydaje się, że przepychanki wokół realizacji praw grup narodowościowych, w tym przede wszystkim spór wokół praw językowych w Karyntii udało się zakończyć i rozwiązać w konstruktywny sposób. Jeżeli już mowa o mniejszościach to najczęściej w kontekście uznania bądź zamknięcia drogi do takiego uznania dla innych grup. Publiczna dyskusja na ten temat zyskuje w ostatnich latach na znaczeniu. W ustawie z 1976 roku brak jest wprawdzie enumeratywnie wymienionych mniejszości, ale z konstrukcji innych aktów prawnych wprost wynika, że chodzi wyłącznie o sześć wymienionych wcześniej grup. W programach partii koalicyjnych oraz opozycyjnych wymieniane są „wspólnoty historyczne”, a każda inna grupa traktowana jest jako „obca”. Podkreśla się, że mniejszości historyczne – w przeciwieństwie do imigranckich – to część austriackiego społeczeństwa i jego historii.

Kwestia „zamknięcia” ustawy mniejszościowej na inne podmioty w dużej mierze wynika z obawy przed koniecznością rozszerzenia ochrony m.in. na bardzo liczną społeczność turecką oraz serbską. W tym kontekście kluczowym staje się słowo „migrant”. Austria stała się *de facto* państwem imigranckim, choć władze przez długi okres czasu nie chciały tego zaakceptować. Napływ ludności na terytorium Austrii po II wojnie światowej kształtowany był przede wszystkim przez dwie grupy czynników. Do pierwszej z nich należałoby zaliczyć względy polityczne. Austria stanowiła terytorium tranzytowe między dwoma ówczesnymi blokami. Znaczną liczbę uchodźców przyjęła po stłumieniu powstania węgierskiego w 1956 roku, podczas praskiej wiosny w 1968 roku oraz po ogłoszeniu stanu wojennego w Polsce. W ostatnich dwóch dekadach ubiegłego wieku przyjmowano również znaczne liczby migrantów z objętego konfliktami etnicznymi Półwyspu Bałkańskiego. Drugą grupę stanowiły natomiast czynniki ekonomiczne. Z pominięciem wyżej wymienionych okresów, to właśnie sytuacja gospodarcza państwa determinowała ruchy migracyjne. Pierwszą falę migracji zarobkowej odnotowano w Austrii w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku. Była ona w dużej mierze zamierzonym efektem działań podjętych

---

z 1976 roku. Zgodnie z postanowieniami ustawy mianem tym określa się obecnie grupy, których członkowie wykazują takie cechy, jak obywatelstwo austriackie, własny język różniący się od języka niemieckiego oraz własne cechy etniczne. Bardzo istotne jest również pojęcie grup zamieszkałych (*beheimateten Gruppen*). W Austrii obejmuje ono grupy obywateli austriackich zamieszkałe co najmniej od trzech pokoleń na terytorium państwa.

przez austriacki rząd, którego wysiłki ukierunkowane były na sprostanie ogromnemu zapotrzebowaniu na rodzimym rynku pracy. Kluczowym był rok 1961, kiedy to zawarto porozumienie Raab–Olah (*Raab–Olah Abkommen*)<sup>2</sup>. Stało się ono podstawą dla systemu rekrutacji pracowników tymczasowych (*Gastarbeiter System*). Realizacją ww. porozumienia były pierwsze umowy o naborze pracowników z Hiszpanią, Turcją i b. Jugosławią.

Od samego początku zakładano, że nabór cudzoziemców miał być okresem przejściowym i podyktowanym przede wszystkim interesem austriackich przedsiębiorców. Popularność migracji zarobkowej, a następnie proces łączenia rodzin stał się jednak przyczyną dość znacznego, w coraz mniejszym stopniu kontrolowanego wzrostu liczby ludności napływowej. W dobie tzw. kryzysu uchodźczego zjawisko to jest jeszcze bardziej widoczne. Na przestrzeni kilku dekad skład etniczny austriackiego społeczeństwa uległ znaczącej zmianie.

Konsekwencją wyżej opisanych procesów była zmiana w działaniach państwa wobec społeczności napływowych. Zjawisko to jest szczególnie widoczne od momentu, gdy władze stanęły przed koniecznością zaakceptowania migracji jako zjawiska stałego. Symbolem owej akceptacji było zaprzestanie używania w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku popularnego określenia *Gastarbeiter*. Na znaczeniu i popularności zyskało natomiast określenie *Ausländer* (obcokrajowiec). W praktyce jednak oznaczało to głębsze przeobrażenia. W 1993 roku weszły w życie dwa nowe akty prawne – ustawa o *obcokrajowcach* oraz ustawa o *pobycie cudzoziemców*. W tym samym roku uruchomiono również specjalny system informacji o obcokrajowcach (*Fremdeninformationssystem*, FIS). Zaczęto prowadzić szczegółowe statystyki dotyczące pochodzenia migrantów, doprecyzowano pojęcie „bezpiecznego państwa trzeciego”, uszczelniono system kwotowy odnoszący się do liczby wydawanych zezwoleń na pobyt (Fassmann, Reeger, 2008, s. 25–26; Gächter, 2003, s. 41). Podjęte wówczas działania można uznać za początek swoistego zarządzania (żeby uniknąć słowa kontrolowania) procesami migracyjnymi.

Współcześnie w Austrii dominuje model rezydualnej (asymilacyjnej) polityki migracyjnej. Głównym jego założeniem jest uzależnienie pozwolenia na pobyt od spełnienia pewnych istotnych warunków. Dotyczą one przede wszystkim oceny przydatności migrantów dla austriackiego rynku pracy, ale również zdolności przystosowania się do norm obowiązujących w społeczeństwie. Taki model ma w gruncie rzeczy przyczynić się do asymilacji przybyłych osób (Kaczmarczyk, Okólski, 2008, s. 16).

Podstawowymi regulacjami w zakresie polityki etnicznej państwa są obecnie ustawa o *obywatelstwie* (*Staatsbürgerschaftsgesetz*, 1985), ustawa o *pobycie cudzoziemców* (*Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*, 2005), ustawa o *obcokrajowcach* (*Fremdengesetz*, 1997) oraz ustawa o *azylu* (*Asylgesetz*, 2005).

---

<sup>2</sup> Nazwa porozumienia wzięła się od nazwiska ówczesnego kanclerza Juliusa Raaba oraz przewodniczącego Austriackiej Federacji Związków Zawodowych Franza Olaha. Celem porozumienia miało być określenie ilości etatów dla obcokrajowców, które miały zaspokoić zapotrzebowanie rynku. Cudzoziemcy mieli być zatrudniani jako pracownicy tymczasowi, na okres dwunastu miesięcy. Obowiązywał system rotacyjny. Por. H. Fassmann, U. Reeger (2008), *From guest worker migration to a country of immigration*, Vienne, s. 23.

Każdej osobie starającej się o legalizację pobytu na terytorium Austrii stawia się szereg wymogów. Pierwszym zasadniczym jest bezwzględny obowiązek nauki języka niemieckiego. Dotyczy on wszystkich obywateli państw trzecich. Odmowa uczestnictwa w specjalnych kursach może skutkować cofnięciem zgody na pobyt lub odmowy przedłużenia stosownych dokumentów. To samo dotyczy kursów integracyjnych z zakresu austriackiego prawa, historii i polityki. Uzasadnieniem tak rygorystycznego podejścia do omawianej kwestii jest według władz konieczność integrowania się migrantów na różnych płaszczyznach życia. Bez odpowiednich umiejętności językowych proces ten jest utrudniony, czy wręcz uniemożliwiony. Dotyczy to przede wszystkim sfery gospodarczej. Znajomość języka niemieckiego jest niezbędnym, choć niewystarczającym warunkiem podjęcia pracy (a więc spełnienia podstawowego warunku polityki migracyjnej). Imigranci mają prawo do wsparcia ze strony austriackiego rządu, ale taka pomoc uzależniona jest od ich postawy i spełnienia jasno określonych warunków. Priorytetem polityki migracyjnej jest inkluzja migrantów w dziedzinie gospodarki. Długoterminowym celem jest natomiast integracja polityczna, czego zwieńczeniem ma być przyznanie austriackiego obywatelstwa.

### **Austriacki rząd wobec kryzysu uchodźczego**

Zjawisko nasilonych ruchów migracyjnych w Europie w drugiej dekadzie XXI wieku stało się w Austrii przyczyną kilku istotnych zmian. Jedną z najważniejszych dotyczyła austriackiej sceny politycznej. W miarę narastania procesów migracyjnych władze państwowe zmuszone zostały do korekty wcześniejszych założeń. To z kolei w ostatecznym rozrachunku stało się jedną z głównych przyczyn niespodziewanej dymisji długoletniego kanclerza Austrii – Wenera Faymanna.

Odnosząc się do reakcji administracji rządowej na kryzys uchodźczy należy uwzględnić oficjalne stanowiska partii sprawujących w omawianym okresie władzę. Założenia programowe Socjaldemokratycznej Partii Austrii (*Sozialdemokratische Partei Österreichs* – SPÖ) oraz Austriackiej Partii Ludowej (*Österreichische Volkspartei* – ÖVP) w stosunku do szeroko rozumianego problemu migracji i różnorodności etnicznej są w obu przypadkach zbliżone. W Dokumencie Programowym SPÖ z 1998 roku (*SPÖ, Das Grundsatzprogramm*, 1998) oraz Programie ÖVP z 2015 roku (*Grundsatzprogramm der Österreichischen Volkspartei*, 2015) znalazły się odniesienia do takich kwestii, jak równe prawa dla mniejszości, prawo do pełnej integracji, utrzymania tożsamości, jak również własnego języka i kultury. Podkreślono walory austriackiej różnorodności językowej, kulturowej i etnicznej, wskazując na historyczne jej uwarunkowania. Współistnienie mniejszości i większości wymaga promowania wychowania w duchu tolerancji i dialogu. W tym celu niezbędny jest wzajemny szacunek dla ludzi o różnym pochodzeniu etnicznym, tożsamości kulturowej, językowej czy też religijnej.

To co w programie obu partii zwraca szczególną uwagę to fakt, że bardzo dużo uwagi poświęcono solidarności państw europejskich, jak otwartość, poszanowanie bogactwa kultur, religii i tradycji. W programie ÖVP bezpośrednio odwołano się również

do polityki migracyjnej – zarówno krajowej, jak i europejskiej. Powinna się ona opierać na jasnych zasadach. Zdaniem przedstawicieli partii zaistniała w Europie sytuacja jest problemem całego kontynentu. Niezbędna jest więc współpraca między państwami europejskimi, ale również z państwami pochodzenia migrantów i uchodźców.

Zbliżone oficjalne stanowisko w ww. kwestiach nie uchroniło jednak koalicji rządzącej od kryzysu. Początkowo nic nie zapowiadało zmian w austriackim rządzie. Działania administracji Wernera Faymanna, który funkcje kanclerza pełnił nieprzerwanie od 2008 roku od początku koncentrowały się przede wszystkim na Unii Europejskiej. Austriacki polityk wielokrotnie podkreślał znaczenie zasady solidarności w strukturach unijnych. Wskazywał, że jest to jeden z fundamentów tej organizacji, a tym samym powinien być wyznacznikiem działań państw członkowskich. Rząd podał ostrej krytyce początkową bezczynność, czy raczej bezsilność Unii Europejskiej. W ostrym tonie wypowiadał się również o państwach, które opowiedziały się przeciwko odgórnie ustalonym kwotom dotyczącym rozdziału uchodźców. Ministrowie rządu W. Faymanna oraz sam kanclerz kilkakrotnie proponowali ograniczenie wsparcia z funduszy unijnych dla takich państw. Groźba ta sformułowana została między innymi na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 17–18 grudnia 2015 roku. W. Faymann potwierdził swoje słowa miesiąc później w wywiadzie dla gazety „Österreich”. Ponownie podkreślił, że kraje, odmawiające przyjmowania imigrantów, nie powinny dłużej otrzymywać żadnej pomocy finansowej, bo „kto nie jest solidarny w kwestii uchodźców, musi się liczyć z wetem w kwestii unijnych dotacji” (*Austria zmienia politykę*, 2016).

Na przełomie 2015 i 2016 roku można było zaobserwować pewną zmianę w wypowiedziach i działaniach austriackiego rządu. Przede wszystkim wiązało się to z wypowiedziami partii koalicyjnych ograniczenia napływu uchodźców i migrantów. Lider SPÖ opowiedział się za wzmocnieniem kontroli granicznych oraz przyspieszeniem procedury deportacyjnej w przypadku osób, które nie spełniają warunków niezbędnych do otrzymania azylu. Nie wykluczył użycia środków siłowych. Coraz częściej krytykował również Angelę Merkel. Jak sam podkreślał, Austria nie może być strefą buforową i miejscem gromadzenia się uchodźców. Negatywnie oceniał politykę Niemiec, określając ją mianem „magnesu” dla migrantów (*Ende einer Polit-Romanze*, 2016; Godlewska, 2016b, s. 49).

Relacje z Berlinem ulegały ochłodzeniu, lecz to polityka wewnętrzna stała się wkrótce najważniejszym wyzwaniem. Od kilku miesięcy wzrastała popularność skrajnej prawicy. W wyborach władz związkowych w Wiedniu (uważanym za bastion SPÖ) w październiku 2015 r. Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ, *Freiheitliche Partei Österreichs*) uplasowała się na drugim miejscu z wynikiem 32,3% głosów. Kulminacyjnym momentem była kampania prezydencka i wygrana w I turze kandydata FPÖ Norberta Hofera. Po licznych trudnościach związanych z przeprowadzeniem II tury ostatecznie przegrał on z niezależnym kandydatem Aleksandrem Van der Bellenem, ale wydarzenia towarzyszące wyborom prezydenckim ujawniły niepokojące zjawiska w austriackim społeczeństwie. Warto tu wymienić radykalizację postaw, znużenie sytuacją na scenie politycznej, czy nastroje antyunijne. Sytuację rządu Wernera Faymanna pogarszała również narastająca krytyka w wewnętrznych szeregach SPÖ. Coraz

częściej pojawiały się głosy krytykujące zaostrenie polityki wobec migrantów, zarzucające kanclerzowi odejście od socjalistycznych korzeni i zbyt daleko idące uleganie koalicjantowi. Przez młodych działaczy partyjnych porównywany był niejednokrotnie do węgierskiego premiera Victora Orbana (*SPÖ-Jugend*, 2016).

9 maja 2016 roku Werner Faymann ustąpił ze stanowiska szefa rządu oraz przewodniczącego Socjaldemokratycznej Partii Austrii. Jako jedną z głównych przyczyn wskazuje się spór wokół sposobów rozstrzygnięcia tzw. kwestii uchodźczej w Austrii. Następcą Faymanna został Christian Kern. Oficjalnie objął on urząd 17 maja 2016 roku. Jego wybór na kanclerza miał być wyrazem nadziei zarówno dla samej koalicji rządzącej, jak i socjaldemokracji. Przedsiębiorczy polityk<sup>3</sup> miał ponadto stanowić remedium dla zyskującego na znaczeniu populizmu.

Jednym z priorytetów dla administracji Ch. Kerna (podobnie jak w przypadku poprzednika) stała się kwestia uchodźców. Jeszcze w czerwcu 2016 roku, podczas wizyty w Berlinie, zapewniał o wspólnych celach i współpracy w sprawie rozwiązania tego problemu. Razem z kanclerz A. Merkel nawoływał do solidarności państw europejskich (*So erklärt Österreichs*, 2016). W podobnym tonie wypowiadał się podczas swojego wystąpienia w Radzie Narodowej w lipcu 2016 r., po szczycie UE w Brukseli. Wskazywał, że kryzys uchodźczy jest wyzwaniem, którego w pojedynkę nie da się rozwiązać. Tylko wspólne działania w ramach Unii i solidarność państw członkowskich mogą przynieść rezultaty. Kryzys ten wymaga takiej samej solidarności jak zagrożenie terroryzmem, kryzys finansowy czy zmiany klimatyczne. Z drugiej strony podkreślił konieczność przemyślenia form pomocy uchodźcom na miejscu, w państwach ich pochodzenia (*Christian Kern*, 2016).

Kilka miesięcy po objęciu funkcji kanclerza można było jednak zauważyć pewną zmianę w nastawieniu administracji Kerna. Coraz bardziej zauważalna była tendencja ku bardziej zdecydowanym rozwiązaniom. Jedną z przyczyn były ponowne problemy w szeregach koalicji. Nowy kanclerz został zmuszony do renegocjacji koalicyjnej umowy.

W październiku 2016 roku minister spraw wewnętrznych Wolfgang Sobotka zapowiedział wprowadzenie specjalnego rozporządzenia ograniczającego napływ ludności. Głównym założeniem miała być możliwość ubiegania się o azyl wyłącznie dla tych osób, które znalazły się w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia, bądź dla tych posiadających już krewnych na terytorium Austrii. Rozporządzenie miało obowiązywać początkowo przez okres sześciu miesięcy. Przewidziano jednak możliwość trzykrotnego przedłużenia tego czasu – do lat dwóch. Uzasadnieniem tak radykalnych rozwiązań miało być według Sobotki „zagrożenie dla porządku publicznego oraz bezpieczeństwa narodowego” (Henckel, 2016).

30 stycznia 2017 roku po trudnych kilkutygodniowych rozmowach partie koalicyjne ogłosiły wspólny program działania do czasu nowych wyborów parlamentarnych. Jednym z głównych punktów stała się polityka migracyjna Austrii. Zgodnie z nowymi wytycznymi ma obowiązywać zakaz noszenia burek i nikabów. „Wierzymy w otwarte

<sup>3</sup> Christian Kern przed wyborem na stanowiska Kanclerza Federalnego był prezesem austriackich kolei ÖBB. Zasłynął jako sprawny menadżer, który wyprowadził przedsiębiorstwo z kryzysu finansowego.



społeczeństwo, które opiera się na otwartej komunikacji. Wbrew temu jest noszenie w przestrzeni publicznej strojów zasłaniających całe ciało, więc będzie to zabronione” – oświadczyli liderzy obu partii (Kokoszczyński, 2017a).

W lutym 2017 koalicja rządząca przedstawiła propozycje zmian w prawie azylowym Austrii. Po pierwsze, aplikujący o azyl, którzy skłamią na temat swojej tożsamości, będą musieli zapłacić 5 tys. euro grzywny lub spędzić trzy tygodnie w więzieniu. Po drugie zaś, osoby, które nie otrzymały azylu w Austrii, a nie opuściły kraju, nie będą mogły korzystać z noclegów i wyżywienia przeznaczonych dla uchodźców. „Po prostu nie dostaną nic od austriackiego państwa, jeżeli nie mają prawa tu być. Czy to tak trudno zrozumieć?” – podsumował minister spraw wewnętrznych Wolfgang Sobotka (Kokoszczyński, 2017b).

W marcu 2017 roku Ch. Kern zapowiedział podjęcie kolejnej kontrowersyjnej inicjatywy, polegającej na zwiększeniu zachęt finansowych dla tych migrantów, którzy zdecydują się dobrowolnie opuścić Austrię. Takie działania miały skłaniać do wyjazdu z Austrii tych, którzy „nie chcą starać się o długoterminowy pobyt” w tym kraju. Pieniądze (w wysokości 1000 euro) miały być wypłacone pierwszemu tysiącowi osób, które wyrażą gotowość wyjechania z Austrii i które wycofają złożone wcześniej wnioski o azyl. Adresatem oferty mieli być przede wszystkim obywatele Iraku, Iranu, Afganistanu i krajów Afryki Subsaharyjskiej. Na wypłatę świadczenia nie mogli natomiast liczyć imigranci z sąsiadujących z Austrią krajów bałkańskich (*Austria będzie płacić*, 2017).

Jeszcze większe zainteresowanie opinii publicznej wzbudziły plany wyjścia Austrii z unijnego programu relokacji uchodźców. Kanclerz Ch. Kern kilkakrotnie wzywał do współodpowiedzialności państw członkowskich. Jednocześnie opowiadał się, podobnie zresztą jak jego poprzednik, za ograniczeniem funduszy z budżetu UE dla państw, które odmawiają przyjęcia uchodźców. Przedłużający się brak współpracy państw członkowskich w omawianym zakresie stał się jednak przyczyną zdecydowanej reakcji austriackiego rządu. Już wcześniej minister obrony Hans Peter Doskozil oświadczył, że Austria powinna wyjść z unijnego programu relokacji uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu. Decyzje dotyczące programu podjęte zostały w 2015 roku, a ich podstawą miało być zachowanie solidarności i równych kwot. Nikt jednak nie trzymał się tej zasady. W marcu 2017 roku Ch. Kern poinformował natomiast o planach skierowania do przewodniczącego Komisji Europejskiej listu z wyjaśnieniem, dlaczego Austria nie powinna uczestniczyć w unijnym programie relokacji uchodźców (*Kern zwischen Dämpfer*, 2017).

List Ch. Kerna do Jean-Claude Junckera dotyczył odstąpienia od wcześniejszych zobowiązań Austrii przyjęcia blisko 2 tys. uchodźców z terenów Włoch i Grecji. Głównymi argumentami austriackiego kanclerza były właśnie brak solidarności państw europejskich oraz duże obciążenia przyjęć na terytorium państwa w okresie wcześniejszym. Jego list spotkał się jednak z decyzją odmowną. Zdaniem przewodniczącego Komisji Europejskiej przytoczone argumenty nie są uzasadnieniem od odstąpienia od obowiązku państwa członkowskiego UE. Ostatecznie jednak procedura o naruszenie unijnych zasad przez Austrię nie została wszczęta. Rząd zadeklarował bowiem gotowość przyjęcia 50 osób z ww. państw.

Co ciekawe powyższe działania administracji Ch. Kerna stały się bezpośrednią przyczyną wydarzeń, które były już udziałem poprzedniego rządu. Odpowiedzią na list do przewodniczącego Komisji Europejskiej była bowiem ostra reakcja w wewnętrznych szeregach SPÖ. W liście otwartym skrytykowano „taktykę silnej ręki”, za którą coraz odważniej opowiada się Christan Kern (Thalhammer, 2017). List spotkał się także z krytyką koalicjanta. Ministrowie w rządzie Kerna wywodzący się z ÖVP zarzucili kanclerzowi brak wcześniejszych konsultacji i przygotowanie listu w pośpiechu (*Streit um Relocation*, 2017).

W gruncie rzeczy Kern ma wiele wspólnego ze swoim poprzednikiem. Obaj zwracali uwagę na konieczność współpracy państw europejskich, a jednym z podstawowych haseł stała się solidarność w unijnych szeregach. W wyniku problemów z relokacją uchodźców Faymann i Kern zmuszeni zostali również do podjęcia bardziej zdecydowanych kroków. Obaj zostali za takie działania skrytykowani przez działaczy własnej partii.

### **Zagrożenia dla polityki etnicznej Austrii w dobie kryzysu uchodźczego**

Różne wizje dotyczące rozwiązania kryzysu migracyjnego stały się w ostatnich miesiącach przyczyną istotnych zmian na scenie politycznej Austrii. W tym kontekście jednym z poważniejszych wyzwań będzie stabilizacja sytuacji oraz przezwyciężenie wewnętrznych sporów koalicjantów. Widoczna w ostatnich latach polaryzacja stawia również elity rządzące przed koniecznością skutecznego przeciwstawienia się populizmowi i agresywnej retoryce Austriackiej Partii Wolnościowej.

W związku z głównymi założeniami polityki migracyjnej na znaczeniu zyskują wyzwania dotyczące aspektów czysto ekonomicznych. Dotyczą one „kosztów” integracji społeczności napływowych. Wśród najważniejszych problemów dotyczących integracji migrantów można wskazać niski poziom edukacji, niewystarczające umiejętności językowe, większe od przeciętnego zagrożenie bezrobociem i wykluczeniem społecznym. Szczególnie niekorzystne dane dotyczą kobiet i młodych osób. Tym samym nie jest wykorzystywany potencjał społeczności napływowych, które zazwyczaj są statystycznie młodsze od rodzimych mieszkańców Austrii.

Mając na uwadze jedną z podstawowych przesłanek realizowanej w Austrii polityki migracyjnej, zakładającej, że aktywność zawodowa sprzyja integracji, rodzi się pytanie o efektywność owej integracji. Ponośzone z tego tytułu koszty coraz częściej spotykają się z negatywnym nastawieniem opinii publicznej. Jak wynika z przeprowadzonych na wiosnę 2016 roku międzynarodowych badań<sup>4</sup> dotyczących postrzegania największych współczesnych wyzwań, w 7 krajach europejskich to właśnie problem imigracji i integracji migrantów znalazł się na pierwszym miejscu. W Niemczech takiego zdania było aż 83% respondentów. Na drugim miejscu uplasowała się właśnie Austria z 66% głosów (*Challenges of Nations*, 2016).

<sup>4</sup> Badanie przeprowadzono w 24 państwach europejskich, a uczestniczyło w nich 27 675 respondentów.

W wymiarze społecznym przeszkodą w poprawnych relacjach między ludnością napływową a społeczeństwem przyjmującym może być radykalizacja postaw wśród najliczniejszej w Austrii społeczności mniejszościowej – muzułmanów. Ogromne zainteresowanie opinii publicznej wzbudziła sprawa Mirsada Omerowicha alias Ebu Tejmy. To pierwszy na kontynencie imam, który za werbowanie bojowników dla ISIS oraz podżeganie do przemocy skazany został przez austriacki sąd na 20 lat więzienia. Został oskarżony o zrekrutowanie ponad 160 młodych osób, w tym kobiet do walk w Syrii i Iraku. W lipcu 2016 roku uznany został winnym stawianych zarzutów. Przez media określany był często jako „kaznodzieja nienawiści” i kluczowa postać ISIS w Austrii. W lutym 2016 roku wydalony z kraju za szerzenie radykalnych poglądów został imam Yakup Aynagoz z meczetu Ahi Evran w St. Veit an der Gölsen w Dolnej Austrii (Godlewska, 2016c, s. 129).

W ostatnich latach można zaobserwować zjawisko „upolitycznienia” islamu w Austrii. Poza zaangażowaniem niektórych osób w działalność ISIS, cechą charakterystyczną dla przebywających w państwie Turków jest aktywne wspieranie tureckiego prezydenta Recepta Tayyipa Erdogana. W 2014 roku licznie uczestniczyli oni w demonstracji zorganizowanej w Wiedniu przeciwko izraelskim działaniom w Strefie Gazy. Dodać należy, że pomysłodawcą była Unia Europejskich Tureckich Demokratów (*Union Europäisch-Türkischer Demokraten/Avrupalı Türk Demokratlar Birliği* – UETD), słynąca z antysemitycznych czy wręcz rasistowskich poglądów. Osoby pochodzenia tureckiego pozostają ponadto pod dużym wpływem tendencji nacjonalistycznych, a wśród młodych osób popularne są poglądy negujące demokrację (Godlewska, 2016c, s. 130).

Polaryzacja społeczna może być potęgowana przez czynnik religijny. Społeczność muzułmańską reprezentują osoby, które zazwyczaj są bardziej religijne od rdzennych Austriaków. Większą wagę przywiązują do praktykowania swojej religii, do kultu i obyczajów. Dziewięciu na dziesięciu muzułmanów określa się jako wierzący. Co trzeci regularnie odwiedza meczet. Udział praktykujących w Austrii katolików spada. O ile w 1971 roku było ich 78,6%, to obecnie stanowią jedynie niespełna 40% całego społeczeństwa. Widoczna jest również wzajemna niechęć między wyznawcami wspomnianych religii. 56% Austriaków negatywnie ocenia rolę islamu w rozwoju społeczeństwa. Jednocześnie 67% Muzułmanów mieszkających w państwie jest zdania, że świat zachodni dąży do zniszczenia ich dziedzictwa (Godlewska, 2016c, s. 130). Widoczny w coraz większym stopniu na ulicach islam może w najbliższej przyszłości stać się przyczyną napięć społecznych.

### Uwagi końcowe

Polityka etniczna Austrii na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat ewoluowała. Władze kilkakrotnie stanęły przed koniecznością zmian strategicznych założeń w tej dziedzinie. Pierwszym istotnym momentem okazało się fiasko systemu rekrutacji pracowników tymczasowych. Podstawowe założenie dotyczące tymczasowości migracji zarobkowych w wyniku splotu różnych czynników okazało się niemożliwe do zreali-

zowania. Austriackie władze musiały więc podjąć kluczowe decyzje odnoszące się do integracji nowoprzybyłych społeczności. W zasadzie od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku mamy do czynienia z coraz bardziej kompleksowymi działaniami, zarówno ze strony ustawodawcy, jak i administracji państwowej.

Obecnie największe zainteresowanie wzbudza polityka migracyjna państwa, adresowana do osób, które w granicach państwa znalazły się stosunkowo niedawno. W dobie kryzysu uchodźczego priorytetem wydaje się konstruktywne rozwiązanie kwestii integracji oraz polityka azylowa. Sytuacja na kontynencie europejskim ma wprawdzie wpływ na mniejszości autochtoniczne, ale głównie w kontekście dyskusji o ewentualnym uznaniu kolejnych grup jako *Volksgruppe*. Z drugiej strony w coraz większym stopniu akcentuje się ich historyczne związki z austriackim narodem – w przeciwieństwie do społeczności napływowych.

Kryzys uchodźczy miał brzemienne wpływ na scenę polityczną w Austrii. Kryzys rządu był bezpośrednim następstwem braku porozumienia co do sposobu rozwiązania problemu uchodźczego. Werner Faymann odszedł ze stanowiska oraz funkcji partyjnych, gdyż nie mógł przekonać SPÖ do swoich działań odnoszących się do szeroko pojętej polityki migracyjnej. Zarzucano mu zbyt ulegnie koalicjantowi. Jego następcą kilka miesięcy od objęcia funkcji w zasadzie stanął w obliczu podobnego problemu. Zmuszony został do renegocjacji umowy koalicyjnej, a w szeregach socjaldemokratów coraz silniejsze są głosy krytykujące politykę „silnej ręki”.

Zmiany, które można zaobserwować w ostatnich latach niewątpliwie stanowią wyzwanie dla realizowanej w Austrii polityki etnicznej. Wyzwanie jest tym poważniejsze, że retoryka antyimigrancka w coraz większym stopniu obecna jest w debacie publicznej. Realne wydaje się zagrożenie polaryzacji wśród elit rządzących, ale i samego społeczeństwa.

### Bibliografia

- Austria będzie płacić uchodźcom za wyjazd* (2017), <http://www.rp.pl/Uchodzcy/170329379-Austria-będzie-placic-uchodzcom-po-1000-euro-za-wyjazd.html#ap-1>, 18.05.2017.
- Austria zmienia politykę imigracyjną: Zapowiada zaostrzenie kontroli granicznych* (2016), <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/918073,austria-imigranci-zaostrzenie-kontroli-granicznych.html>, 17.05.2016.
- Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden* (1997), (*Fremdengesetz 1997 – FrG*), BGBl. I Nr. 75/1997.
- Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl* (2005) (*Asylgesetz 2005 – AsylG 2005*), BGBl. I Nr. 100/2005.
- Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG)* (2005), BGBl. I Nr. 100/2005.
- Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG)* (1988), BGBl. Nr. 311/1985, z. późn. zm.
- Challenges of Nations 2016*, GFK (2016), <http://www.gfk-verein.org/en/press/concerns-about-immigration-reach-record-level>, 21.06.2017.
- Christian Kern: „Große Herausforderungen wie Migration, Sicherheit und Arbeitslosigkeit können nur gemeinsam bewältigt werden”* (2017), <https://www.bka.gv.at/-christian-kern-gro-e-her->

- ausforderungen-wie-migration-sicherheit-und-arbeitslosigkeit-konnen-nur-gemeinsam-be-waltigt-werden-, 6.05.2017.
- Ende einer Polit-Romanze* (2016), <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-faymann-und-merkel-ende-einer-polit-romanze-1.2923727>, 28.03.2016.
- Fassmann H., Reeger U. (2008), *From guest worker migration to a country of immigration*, Vienne.
- Gächter A. (2003), *Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen*, w: *Gastarbeiteri. 40 Jahre Arbeitsmigration*, red. H. Gürses, C. Kogoj, S. Mattl, Wien.
- Godlewska E. (2016a), *Współczesna polityka etniczna Austrii*, w: *Historyczne i polityczne związki Polski i Austrii*, red. E. Muciek, Lublin.
- Godlewska E. (2016c), *Spoločnosť musulmańska w Austrii*, „Chorzowskie Studia Polityczne”, nr 11.
- Godlewska E. (2016b), *Rząd Wernera Faymanna wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, w: *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak, Poznań.
- Grundsatzprogramm 2015 der Österreichischen Volkspartei in der Fassung vom 12. Mai 2015*.
- Henckel E. (2017), *Österreich will Asylrecht per Notverordnung einschränken*, <https://www.welt.de/politik/ausland/article158594623/Oesterreich-will-Asylrecht-per-Notverordnung-einschraenken.html>, 6.05.2017.
- Kern zwischen Dämpfer und Aufwind* (2017), [http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/884060\\_Kern-zwischen-Daempfer-und-Aufwind.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/884060_Kern-zwischen-Daempfer-und-Aufwind.html), 22.05.2017.
- Kokoszczński K. (2017a), *Austria zakaże zaslaniania twarzy?*, <http://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/news/austria-zakaze-zaslaniania-twarzy/>, 3.04.2017.
- Kokoszczński K. (2017b), *Austria zaostrza przepisy azylowe*, <http://www.euractiv.pl/section/migracje/news/austria-zaostrza-przepisy-azylowe/>, 22.04.2017.
- Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia* (2008), red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa.
- So erklärt Österreichs Kanzler den Flüchtlingsschwenk* (2017), <https://www.welt.de/politik/deutschland/article156494415/So-erklaert-Oesterreichs-Kanzler-den-Fluechtlingschwenk.html>, 15.04.2017.
- SPÖ, Das Grundsatzprogramm* (2016), <https://spoe.at/das-spoe-parteiprogramm>, 23.03.2016.
- SPÖ-Jugend vergleicht Faymann mit Orban* (2016), <http://www.oe24.at/oesterreich/politik/SPOe-Jugend-vergleicht-Faymann-mit-Orban/232028558>, 19.04.2016.
- Streit um Relocation: Sobotka sieht bei Kerns SPÖ bloß „großes Kino“* (2017), <http://derstandard.at/2000055123663/Streit-um-Relocation-Sobotka-sieht-bei-Kerns-SPOe-bloss-grosses>, 21.06.2017.
- Thalhammer A. (2017), *SPÖ-interner Widerstand gegen Kerns Politik*, <http://diepresse.com/home/innenpolitik/5191727/SPOe-interner-Widerstand-gegen-Kerns-Politik>, 6.06.2017.



Małgorzata MIECZKOWSKA

Uniwersytet Szczeciński  
kwietny@gmail.com

## Serbski sejm – projekt dla samostanowienia mniejszości serbołużyckiej w RFN

W artykule omówiono proces artykulacji postulatów odnoszących się do idei promowania przez Serbołużyczan własnego, narodowego parlamentu poprzez odwołanie się do pojęcia samostanowienia narodów. Projekt polityczny serbskiego sejmu<sup>1</sup> (serbołużyckiego sejmu) jest w fazie *in statu nascendi*, autorka koncentruje swoją uwagę na założeniach i działaniach mających doprowadzić do jego realizacji. W analizie odwołano się do treści programowych inicjujących mobilizację etniczną na rzecz powołania sejmu mniejszości.

Teza badawcza zakłada, że zaistniałe działania służą mobilizacji etnicznej poprzez propagowanie idei konsolidacji mniejszości na płaszczyźnie własnego parlamentu, zwłaszcza w sytuacji marginalnego istnienia struktur serbołużyckich w czasie wyborów (krajowych i lokalnych). Odwołania do doświadczeń innych mniejszości narodowych i etnicznych mają wykazać racjonalność i realność wdrożenia tego projektu w środowisku mniejszości serbołużyckiej. Rozbudowany program powinien zatem uwiarygodniać zasadności jego powołania i zarazem stwarzać odpowiednią aurę decyzyjną w tym zakresie.

Pytania badawcze postawione w artykule, docelowo powinny posłużyć znalezieniu odpowiedzi w kwestii uwarunkowań wysuwania przez mniejszość narodową postulatu powołania własnego sejmu i użytych argumentów w toku jego promowania. Autorka postawiła następujące pytania:

1. Kto i dlaczego próbuje przełamać schemat struktur organizacyjnych w obrębie mniejszości?
2. Jakie przesłanki przemawiają za stworzeniem serbskiego sejmu?
3. Czy w ramach już istniejącej struktury organizacyjnej mniejszości jest zapotrzebowanie na nowy podmiot polityczny?
4. Jak przebiega proces jego lokowania w obrębie mniejszości?

Artykuł składa się z siedmiu części. Każda z nich jest pochodną toku narracji inicjatorów serbskiego sejmu, stąd odwołania hasłowe, lokowane w artykule w języku górnołużyckim, podkreślające symptomatyczne aspekty jego powołania. Wszystkie cytaty o ile nie zostały inaczej zaznaczone, pochodzą ze strony internetowej projektu – <http://serbski-sejm.de/>.

---

<sup>1</sup> Autorka artykułu celowo stosuje zapis „serbski sejm” a nie „serbołużycki sejm”, mając na uwadze oryginalny zapis nazwy w dokumentach programowych.

## Wprowadzenie

Pośród wielu mniejszości narodowych<sup>2</sup> funkcjonujących współcześnie w Republice Federalnej Niemiec (RFN) Serbołużyczanie są traktowani w sposób szczególny, jako ludność autochtoniczna żyjąca od ponad tysiąca lat na obszarze Górnych Łużyc w Wolnym Kraju Saksonia i na Dolnych Łużycach w Brandenburgii (Ella, 1995, s. 454–468). W związku z faktem, że w Niemczech nie są prowadzone statystyki o charakterze narodowościowym, przyjmuje się w oparciu o raporty związane z informacjami o stanie realizacji europejskiej Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych dane szacunkowe wskazujące, że Serbołużyczanie to naród liczący 60 tysięcy osób<sup>3</sup> (Janusz, 2011, s. 248–249). Należy przy tym zaznaczyć, tylko w odniesieniu do Serbołużyczan w ramach rozgraniczenia podmiotów ochrony przyjęto przepisy prawne podkreślające ich specyfikę jako: „lud” (*Volk*)<sup>4</sup>. Jako grupa autoteliczna<sup>5</sup> Serbołużyczanie podejmowali szereg działań w przeszłości by móc trwać jako odrębny naród<sup>6</sup>. Z perspektywy legislacyjnej w dobie Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD) uzyskali oni szerokie prerogatywy w tym zakresie w ramach nadanej im w 1948 roku autonomii kulturalnej w porównaniu z poprzednimi etapami ich historii (zob. szerzej: Kunze, 1995). Praktyka społeczna jednak daleko odbiegała od oczekiwań Serbołużyczan z punktu widzenia ich narodowych interesów. Polityka narodowościowa władz NRD konsekwentnie ograniczała ich realne poczynania wyrażające sprzeciw wobec realizowanych procesów wynaradawiania i asymilacji poprzez wpływy ideologiczne Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności (SED) (zob. szerzej: Schiller, Thiemann, 1977). Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 roku ponownie podjęto dyskusję na forum mniejszości serbołużyckiej na temat sposobu zabezpieczenia swojego bytu narodowego w obliczu wyzwań przyszłości. Obecna dyskusja i podjęte działania mające służyć budowaniu instytucji sejmiku serbskiego są pochodną transformacji, jaka dokonała się podczas jednoczenia się obu państw niemieckich. Zarazem stanowią przykład ewolucji odniesień mniejszości do sfery polityki na różnych poziomach struktur państwa, zwłaszcza zaś jej realizacji w wymiarach lokalnych.

Nie miała by ona miejsca, gdyby nie było gwarancji uznania specyfiki mniejszości w życiu publicznym i jej praw do skutecznego uczestnictwa w decyzjach jej dotyczących na szczeblu państwowym i regionalnym (Pastor, 1997, s. 54–183). Zakres uzyskanych już w tym zakresie uprawnień nie spełnia w pełni oczekiwań mniejszości serbołużyckiej, bowiem z ich perspektywy polityki publiczne i programy państwowe nie zawsze uwzględniają interesy osób należących do mniejszości. Jest to szczególnie widocznie w różnicach postaw w ocenie strategii działań sektora energetycznego oraz ochrony środowiska naturalnego i kulturowego przez państwo i mniejszość (Mieczkowska, 2016, s. 259–268). Niezmiernie ważnym komponentem mającym wpływ na

<sup>2</sup> Obok Serbołużyczan jako mniejszości wyróżniani są: Duńczycy, Fryzowie, Sinti i Roma.

<sup>3</sup> L. Ella socjolog serbołużycki szacuje dane populacji na 67 000 osób.

<sup>4</sup> W RFN stosowane są następujące określenia wobec uznanych mniejszości: lud (*Volk*), mniejszość narodowa (*nationale Minderheit*), grupa narodowościowa (*Volksgruppe*).

<sup>5</sup> Stosuje się również wobec Serbołużyczan zapis grupa samoistna (*Eigengruppe*), tzn. niebędąca odłamem innego narodu i zamieszkująca w swoim kraju rodzinnym, tzn. na Łużycach.

<sup>6</sup> Aktywnie działania na rzecz utrwalenia tożsamości narodowej rozpoczęły się w XIX stuleciu.



dokonyjące się przemiany w obrębie mniejszości na płaszczyźnie samostanowienia, przy konstruowaniu i podjęciu działań na rzecz sejmu serbskiego była zintensyfikowana współpraca i wymiana doświadczeń w obrębie mniejszości europejskich. Serbowie łużyccy od momentu zjednoczenia Niemiec aktywnie uczestniczą w pracach Federacyjnej Unii Narodowości Europejskich (*Union Europaischer Volksgruppen /FUEV*). Należy podkreślić, że w trakcie 51. Kongresu zorganizowanego w Budziszynie na Górnych Łużycach w dniu 25 maja 2006 roku została przyjęta *Karta autochtonicznych mniejszości narodowych/grup narodowościowych w Europie*<sup>7</sup>. Zatem naturalną konsekwencją było odwołanie się do jej wymiarów w praktycznym działaniu.

### **Tu dyrbjja so Serbjja sami dojednać – Serbołużyczanje powinni sami o sobie stanowić**<sup>8</sup>

W dokumentach programowych inicjatorzy serbskiego sejmu jasno dookreślili przesłanki, które ich zmotywowały do podjęcia działań. Jako cel nadrzędny wysunęli oni dezyderat konieczności posiadania zarówno w Wolnym Kraju Saksonii, jak i w Brandenburgii legitymizowanego przedstawicielstwa mniejszości słowiańskiej wybranego przez demokratyczne wybory. Wiodącą ideą było przekonanie o słuszności stwierdzenia zawartego w haśle programowym serbskiego sejmu, Serbołużyczanje powinni sami o sobie stanowić. Zamierza się osiągnąć ten stan rzeczy poprzez inicjatywę obywatelską i uzyskanie wsparcia polityków w realizacji tego przedsięwzięcia. Aby to uzyskać należy przekonać zarówno otoczenie serbołużyckie, jak i niemieckie. W celu zmaksymalizowania dostępu do informacji o projekcie dokumenty programowe umieszczone są na oficjalnej stronie internetowej serbskiego sejmu w trzech językach: niemieckim, górnołużyckim i dolnołużyckim.

#### **Znamjo Serbskeho sejma je plód lipy – Symbolem Serbskiego sejmu jest owoc lipy**

Jako symbol graficzny przedsięwzięcia wybrano motyw dobrze znany Serbołużyczanom, odwołujący się do ich tradycji organizacyjnej<sup>9</sup> i podkreślający słowiańskie pochodzenie – kwiat lipy i jego owoce.



Logo serbskiego sejmu

Źródło: <http://serbski-sejm.de/>.

<sup>7</sup> W dokumencie podkreślano, że w Europie zamieszkuje 300 mniejszości obejmujących 100 mln osób.

<sup>8</sup> Śródtytuły pochodzą z dokumentów programowych inicjatorów serbskiego sejmu zamieszczonych na stronie internetowej tego projektu. Podane są w wersji górnołużyckiej i polskiej. Translacja tekstów z języka górnołużyckiego w całym artykule dokonana została przez autorkę.

<sup>9</sup> Autorką najbardziej znanego graficznego emblematu organizacji Domowina i zarazem mniejszości serbołużyckiej nawiązującego do drzewa i liścia lipy jest Hanka Krawcec.

Jako motto działań przyjęto zapis: „Niech kiść lipowego owocu obdarza nas mocą i mądrością w użytecznym działaniu i szczęśliwym dziele”. W komentarzu wyjaśniono, że: „Świętym drzewem w mitologii Słowian jest lipa. Symbolizuje ona uniwersalność w jedności, wyraża wolność i szczęście. W wielu serbołużyckich kontekstach prezentuje się liść lipy. Mniemamy, że nastał czas zbierania dojrzałych owoców, czas plonu. Serbołużycka kultura ma przekazać, to co jest jej szczególną esencjonalną wartością – przekonanie o woli pokoju, poczucia wspólnoty i łączność ze środowiskiem naturalnym”. Uznano, że trzy owoce lipy zwisające z liścia ukazane w logo serbskiego sejmu przedstawiają „wołę działania w poszukiwaniu nowych inicjatyw na rzecz wspólnoty wraz ze wszystkimi Serbołużyczanami, serbołużyckimi organizacjami i ich strukturami, poprzez pluralizm organizacyjny w obu częściach Łużyc”. Jako klamrę zamykającą opis symbolu zastosowano poniżej zapis: „Na rzecz serbskiej narodowej reprezentacji”, zarówno w języku mniejszości i w języku niemieckim<sup>10</sup>.

### **Wo nas. Inicjatiwa Serbski sejm – O nas. Inicjatywa serbski sejm**

W kwietniu 2011 roku grupa inicjatywna podjęła działania na rzecz powołania własnego, narodowego sejmu. W 2017 roku ulokowano w materiałach informacyjnych zapis: „Jesteśmy grupą Serbołużyczan i niemieckojęzycznymi Słowianami oraz ich sympatykami. Przez ostatnie pięć lat wspierani przez Towarzystwo «Smy» [Jesteśmy – aut.] prowadziliśmy konsultacje, by wiedzieć, jakie jest potencjalne nastawienie i stanowisko otoczenia wobec idei powołania serbskiego parlamentu. Tylko demokratycznie legitymizowana publiczna i prawna reprezentacja może i powinna występować w imieniu narodu i określać jego interesy [...]”. Autorzy dokumentu wskazywali na potrzebę istnienia platformy politycznej, która poprzez demokratyczne procedury dawałaby możliwość poruszania spraw publicznych i uzyskiwania akceptacji całej społeczności dla podejmowanych kwestii politycznych. Jak zaznaczali „chodzi nam oto, by Serbowie sami o sobie stanowili”. Instrumentem do realizacji tej idei miał stać się serbski sejm. Pod deklaracją podpisali się doktor Měrcin Wałda i Hanzo Wylem-Kell. Jako miejsce sygnowania dokumentu wskazano Njebelčicy. Miejscowość Njebelčicy to wieś lużycka, która podtrzymuje swą odrębność kulturową od otoczenia niemieckiego. Zamieszkuje w niej jeden z najbardziej znanych współczesnych malarzy serbołużyckich – Jan Buk. Wizytówką miejscowości jest też aktywnie działający teatr amatorski, wystawiający sztuki autorów serbołużyckich. Zatem to naturalne środowisko, sprzyjające tworzeniu inicjatyw o charakterze narodowym. Dr Měrcin Wałda, działacz Domowiny, dzisiaj już emerytowany pracownik Instytutu Serbskiego w Budziszynie wcześniej dał się poznać jako autor wielu krytycznych opinii wskazujących na przyporządkowanie interesów narodowych Serbołużyczan poprawności politycznej w relacjach z większością niemiecką. Wielokrotnie mówiąc i pisząc o dyskryminacji mniejszości serbołużyckiej postrzegany był jako osoba kontrowersyjna. Z kolei Han-

<sup>10</sup> Taki zapis jest kierowany nie tylko do niemieckiego otoczenia, ale również do wyłącznie niemieckojęzycznych Serbołużyczan.

zo Wylem-Kell będąc od 2010 roku przewodniczącym jedynej serbołużyckiej partii Łużyckiego Aliansu (Łużyska Alianca) (Mieczkowska, 2008, s. 360–373) określał się jako zwolennik wzmocnienia politycznego praw rad ds. serbołużyckich działających z głosem doradczym przy parlamentach w obu krajach związkowych. H. W. Kell podkreślał przyporządkowanie partii politycznych do własnych programów politycznych, traktujących Serbołużyczan w sposób niepełnoprawny. H. W. Kell i M. Wałda tworzą podstawę grupy inicjatywnej powołania serbskiego sejmu. Ogniskuje ich wspólny pogląd, że na płaszczyźnie uprawnień politycznych Serbołużycanie muszą wziąć swój los we własne ręce.

### **Čehodla trjebamy my Serbja sejm? – Dłaczego my Serbowie potrzebujemy sejmu?**

Grupa inicjatywna lokuje przesłanki mobilizacji etnicznej i aktywowania potencjału narodowego mniejszości w odwołaniach do doświadczeń historycznych, mających miejsce zarówno po pierwszej wojnie światowej, w ramach realizacji wilsonowskiej idei polityki samostanowienia narodów<sup>11</sup>, jak i do pokojowej rewolucji 1989 roku zakończonej procesem jednoczenia się Niemiec. Zaistniałe na początku lat 90. XX wieku przemiany społeczno-polityczne, powiązane ze restrukturyzacją gospodarki byłej NRD przytłoczyły mniejszość serbołużycką koniecznością dostosowywania się do nowej rzeczywistości polityczno-ekonomicznej. Wyzwania okresu transformacji w zasadniczej mierze ukierunkowały działania mniejszości i jej organizacji na poszukiwanie zaplecza finansowego dla swoich prac. Równolegle uznano, że najlepszą formułą dla mniejszości rozwijania jej aktywność organizacyjnej będzie formuła apolityczności. Teraz, po ponad 25 latach stosowania tej zasady, dokonano weryfikacji tego założenia. Uznano, że należy powiększyć narodowe zaplecze organizacyjne o nowy podmiot decyzyjny – sejm serbski. Postawiono otwarte pytanie do dyskusji, domniemając jakie argumenty zyskają rangę wiarygodności: odwołania do własnych doświadczeń. Pytanie dotyczące realizacji idei samostanowienia i potrzeby posiadania własnego organu politycznego zawiera już w zapisie element odpowiedzi. W materiałach informacyjnych przygotowanych przez grupę inicjatywną ujęto to w następujący sposób: „Po pokojowej rewolucji 1989 r. my, jako Serbołużycanie z Górnych i Dolnych Łużyc, żyliśmy w dziwnym, nieokreślonym stanie. Z jednej strony otrzymaliśmy dużo więcej wolności, której tak długo nie mieliśmy. Z drugiej zaś strony musieliśmy spostrzec fakt, że nasza serbska tożsamość dramatycznie zanika. Nasz język macierzysty jest zagrożony, a my nie mamy żadnego instrumentu politycznego samostano-

<sup>11</sup> Podczas konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 roku delegacja serbołużycka przedłożyła projekt wyłączenia Łużyc spod administracji niemieckiej i nadania im samodzielnego bytu politycznego lub ewentualnego włączenia jako autonomicznej części do nowo powstałego państwa czechosłowackiego. Propozycje te zostały odrzucone, a delegaci mniejszości byli represjonowani przez władze niemieckie za zdradę stanu. Po II wojnie światowej ponowiono postulaty samostanowienia, odrzucone przez Związek Radziecki sprawujący w pierwszych latach okupacyjną kontrolę nad wschodnimi terenami Niemiec (w tym i Łużycami).

wienia, jesteśmy pośród wolnych ludów Europy narodem bez głosu. Niektórzy nawet twierdzą, że nasz czas, czas Serbołużyczan, przeminął i jesteśmy na pięć minut przed końcem historii, będąc w dziejach ludzkości już na marginesie cywilizacji. My tak nie sądzimy. Nie jest tak źle. Sprawy nie zaszły tak daleko. Nigdy dotąd jeszcze nie było tak dobrego, dojrzałego czasu, jak obecnie. Gdy to sobie uprzytomnimy i uświadomimy to wreszcie zrealizujemy ideę sprzed stu laty: samostanowienia!!!”.

Apel odwołujący się do solidarności, ciągłego „flagowania” niezrealizowanymi ideami politycznymi koncentruje uwagę czytelnika na dwóch elementach: poczuciu zagrożenia postępującą asymilacją i marginalizacji poprzez lokowanie narodu na peryferiach współczesnej historii Niemiec. Jego autorzy w tym etnocentrycznym przesłaniu świadomie lub intuicyjnie nawiązali do najbardziej znanego sformułowania Ernesta Renana, że „trwanie narodu” to „codzienny plebiscyt” (Billig, 2008, s. 179). Odwołania do historycznych pobudek, poczucia wspólnoty i solidarności towarzyszą całemu kontekstowi wypowiedzi. Podłoże emocjonalne przekazu jest immamentną częścią wywodu, kierowanego do członków mniejszości. Implikuje aktywność własną, poprzez politykę pamięci w manifestach odwołujących się do współczesnych, nieodległych doświadczeń mniejszości. Podkreśla przesłanki racjonalności realizacji tego przedsięwzięcia. Wszystkie wypowiedzi i zabiegi, mają doprowadzić do polaryzacji stanowisk indywidualnych osób, członków mniejszości.

### **K samopostawianiu służy kman instrument! – Do samostanowienia potrzebny jest odpowiedni instrument!**

Dokument programowy zakłada, że najlepszym instrumentem realizacji idei samostanowienia jest serbski sejm. Stanowisko to wypływa z przekonania, iż tylko w ten sposób zostanie uwiarygodniony i sformalizowany proces demokratycznych wyborów dokonywany „przez” i „na rzecz” narodu serbołużyckiego. Sejm serbski – do niedawna mit narodowy, synonim pełnej suwerenności jest spełnieniem marzenia politycznego serbołużyckich działaczy, powrotem do czasów decyzyjnej samodzielności, utraconej na rzecz otaczającej większości. Wytyczona przez nich nowa droga politycznej aktywności, odrzuca dotychczasową reinterpretację przestrzeni prawno-publicznej mniejszości. Nie aprobują oni stwierdzenia, że istniejące prawo wystarczająco chroni mniejszość serbołużycką, wystarczy je tylko umiejętnie egzekwować. Dezawuuują ten stan rzeczy, stwierdzając: „Droga do samostanowienia wiedzie Serbołużyczan wyłącznie przez demokratycznie legitymizowaną reprezentację całego narodu, tzn. przez serbski sejm. Regulacje wynikające z konstytucji RFN, zawarte w art. 20/2 stanowią, że: „Wszelka władza pochodzi od narodu. Naród sprawuje ją poprzez wybory i głosowania...”, suwerenem jest naród. To dotyczy także nas Serbołużyczan. Nie chcemy swych praw do samostanowienia budować na niczym innym, jak podstawy prawa federalnego. Dlatego też musimy wspólnie ustalić, czego jako wspólnota poszukujemy i poprzez dyskurs publiczny organizować się. Od swoich niemieckich sąsiadów, którzy nas otaczają, z którymi żyjemy pokojowo we wspólnocie mamy prawo tego się domagać. Własna reprezentacja parlamentarna dla Serbołużyczan, to nie jest jałmużna,

o którą musimy prosić. Ona jest konsekwencją Ustawy zasadniczej RFN, Karty praw podstawowych UE i Traktatu lizbońskiego z 2007 roku”.

Nawiązanie do jednej z podstawowych zasad ustrojowych współczesnych państw demokratycznych, zasady suwerenności ludu poprzez formę demokracji bezpośredniej ma na celu zbudowanie przekonania słuszności dochodzenia swych praw. Przytoczony zapis, w sposób selektywny odwołuje się do konstytucji Niemiec, pełni funkcję legitymizującą zakres podjętych działań (Konstytucja, 2008, s. 47).

### **Nadawki tohole sejma móhli być – Zadania, które sejm móglby realizować**

Zakładany zakres możliwości decyzyjnych sejmu serbskiego stanowi o atucie tego projektu politycznego. Jako potencjalne zadania i obszary działań wymienia się te, które uznano jako szczególnie ważne dla mniejszości:

- „1. Platforma dla stworzenia opiniotwórczej płaszczyzny całego narodu.
2. Polityczna reprezentacja interesów całego narodu wobec władz związkowych Brandenburgii i Saksonii.
3. Wybory członków do saksońskich i brandenburskich rad do spraw serbołużyckich.
4. Wybory serbołużyckich reprezentantów do rad okręgowych i mediów.
5. Sprawowanie funkcji rzecznika praw mniejszości, z prawem składania skargi w związku z zagwarantowanymi prawami narodu serbołużyckiego w umowie zjednoczeniowej i ustawach krajów związkowych Saksonii i Brandenburgii.
6. Realizacja prawa zgłaszania inicjatyw i składania prawa weta, na poziomie krajów związkowych, w parlamentach krajowych w ramach przyjętych prawnych regulacji na rzecz narodu serbskiego.
7. Podejmowanie decyzji wspólnych w kwestii planowania sieci szkół serbskich.
8. Określanie prawa tworzenia nadzoru administracyjnego w jednostkach edukacyjnych (szczególnie w kształcących przedszkolanki w związku z realizacją procesu edukacji).
9. Decydowanie o kształcie polityki kulturowo-społecznej.
10. Przyznawanie dotacji na rzecz narodu serbołużyckiego, poprzez głosowanie.
11. Uczestniczenie w planowaniu struktury i kierunków rozwoju Łużyc i prawo do składania zastrzeżeń”.

Przedstawiony katalog postulowanych spraw do podjęcia w ramach prac parlamentu, jest diagnozą deficytów mocy decyzyjnych. W zamyśle jego autorów, prowadzi do wymuszonej restrukturyzacji struktur organizacyjnych działających współcześnie, wchodząc w zakres ich kompetencji. Pozostaje otwartą kwestia, czy przedłożony 11-punktowy zakres prerogatyw to katalog zamknięty, czy podlegać będzie on jeszcze zmianie i kto ma prawo do jego przekształceń.

Potwierdzeniem konieczności podjęcia się wdrożenia projektu serbskiego sejmu jest potrzeba budowania prestiżu i szacunku oraz troska o przyszłość, nie tylko własną, ale i niemieckiego otoczenia. Autorzy tego konceptu lokują w nim przesłanie integracji, kooperacji i debaty o dobru wspólnym, licząc na wsparcie całych społeczności

lokalnych, obejmujących nie tylko Serbołużyczan, ale i ich niemieckich sąsiadów. Uznaje się także, iż pomocne mogą być głosy serbołużyckiej emigracji<sup>12</sup>.

Jak się zaznacza: „Sprawy społecznej i kulturowej różnorodności, zostaną wsparte i ożywione tradycją współpracy, a zarazem ucząc się jej, przyczynimy się do rozwoju demokracji i transparentności. Serbski sejm ma wykazać, kto i co określa Serbołużyczan”.

Podczas prezentowania założeń projektu jego autorzy apelowali do swych rodaków o wsparcie idei. Postulowali:

- „1) myślcie o naszych celach,
- 2) rozmawiajcie o nich ze swoimi sąsiadami,
- 3) odpiszcie się pod naszą petycją do sejmów krajowych Brandenburgi i Saksonii,
- 4) Wspierajcie nas finansowo. Działamy na rzecz dobra publicznego, ale też ponosimy koszty własne”.

Zakres proponowanych pól aktywności serbskiego sejmu docelowo jest ukierunkowany na wytworzenie sytuacji, w której możliwa będzie realizacja projektu działań mających na celu wdrożenie mechanizmów samostanowienia na płaszczyźnie kulturowo-politycznej, budowania prestiżu i odpowiedniego wizerunku w otoczeniu niemieckim, odrzucenia kompleksu biedy i niższości, emancypacji Serbołużyczan w kategoriach pełnoprawnego narodu, stworzenia perspektywicznej wizji rozwoju komponentów narodowych, takich jak język i kultura, dbałości o rozwój gospodarczy regionu oraz konsolidacji międzypokoleniowej na rzecz „serbskiego renesansu”.

Uzyskane dotychczas wsparcie, przytoczone w charakterystyce działań grupy inicjatywnej służy ugruntowaniu jej pozycji i potwierdza możliwości i umiejętności znajdowania zaplecza organizacyjnego i programowego. Jako sukces traktuje się liczbę zebranych podpisów: „Podpisy pod naszą inicjatywą złożyło ponad 700 osób na rzecz powołania demokratycznie legitymizowanego serbskiego sejmu. Pośród nich przedstawiciele życia publicznego, artyści, naukowcy, rzemieślnicy, rolnicy, duchowni, przedsiębiorcy, a szczególnie też uczniowie, nauczyciele i studenci. Wszyscy oni życzą sobie by działała reprezentacja interesów Serbołużyczan budowana na całościowej płaszczyźnie, by kwitła serbołużycka jedność, z której możemy być dumni”. Jak zaznaczano istotnym czynnikiem w procesach emancypacji politycznej jest czas. Odwoływano się do doświadczeń Samów, ludów tubylczych obu Ameryk, a nawet Niemców. Wyraźnie stwierdzano: „Dynamika współczesnego życia kulturowego, gospodarczego i demograficznego rozwoju nie pozwala nam na to, by kolejne generacje czekały, jeśli chcemy dążyć do zabezpieczenia egzystencji trwania narodu w przyszłości”. Podkreślano dogodność obecnych uwarunkowań polityczno-prawnych pisząc: „Na szczęście wspomaga nas prawo – które to na przełomie 1989/1990 r. wywalczyliśmy sami – potrzeba wolności i możliwości by sprostać wyzwaniom współczesnych czasów, a przez to też samoorganizować się. Tylko od nas zależy jak tę historyczną szansę wykorzystamy”.

Stworzona diagnoza społeczno-politycznej rzeczywistości wraz z imperatywem zabezpieczenia serbołużyckich losów w przyszłości tworzy aurę przyjaznych uwarunkowań realizacji projektu serbskiego sejmu. Pomija się jednak fakt, dystansowania się

---

<sup>12</sup> Serbołużyczanie emigrowali do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Australii. Ich potomkowie nadal utrzymują kontakty z ojczyzną.

otoczenia niemieckiego do spraw mniejszości. Prezentowany optymizm, wielokrotnie weryfikowany poprzez procedury wyborcze, nie jest jak dotąd wystarczającym gwarantem skuteczności osiągnięcia celów. Problem polega na braku doświadczenia politycznego i stabilnego zaplecza politycznego dla jego realizacji.

### **W Europie je wiele małych ludów – W Europie jest wiele małych narodów**

Artykuły prezentowane na przestrzeni lat na łamach dzienników i czasopism poświęcone Serbołużyczanom, zazwyczaj miały spektakularne tytuły: *Topniejąca bryłka lodu* czy *Indianie Europy*. Za każdym razem upominano się w nich o prawo do samostanowienia, przedstawiając bogaty dorobek narodowo-kulturowy mniejszości. Co istotne, podczas narracji traktowano Serbołużyczan w sposób wyizolowany, zapominając, że są oni częścią mozaiki narodowościowej Europy. Ich pierwsze działania po upadku muru berlińskiego zostały ukierunkowane na rzecz podjęcia współpracy z innymi mniejszościami i grupami etnicznymi, by zniwelować skutki separacji z czasów NRD. Nie mając państwa macierzystego Serbołużyczanie zawsze odwoływali się do europejskiej solidarności i narodów bez państw. Ta optyka postrzegania relacji ze światem zewnętrznym znalazła odzwierciedlenie także w wypowiedziach działaczy na rzecz powołania własnego narodowego sejmu: „Nie jesteśmy sami. W wielu regionach Europy, podobnie jak my, jest wiele małych narodów. Te, które w minionych latach domagały się z sukcesem praw politycznych w ramach samostanowienia z sukcesem utrwaliły swą tożsamość i określiły dalsze kierunki działania. Mówiąc o tym głośno, zachęcały do idei wolnej i kooperatywnej Europy wraz z dobrosąsiedzkimi kontaktami. Od nich chcemy się uczyć i z ich pomocą tworzyć i urzeczywistniać wizję dobrego przyszłego życia”.

Polityka poszukiwania i odzwierciedlania idei i rozwiązań służących utrwaleniu własnych tożsamości wypracowanych na gruncie indywidualnych modeli koegzystencji mniejszości w Europie pełni u Serbołużyczan rolę transformacyjną. Przemiany polityczne w ostatnim ćwierćwieczu uwzględniły po części dążenia grup mniejszościowych do ich upodmiotowienie w polityce państw, w różnym stopniu, stąd też mamy w ich aktywności odwołania do różnych metod i narzędzi etnicznej mobilizacji. Wciąż jednak jest wiele pól aktywności mniejszości narodowych, które nie podlegają ich wpływom i kontroli, do tej przestrzeni wpisany jest sejm serbski. Mając na uwadze doświadczenia Samów w Norwegii dysponujących parlamentem, o bardzo dookreślonym kształcie decyzyjnym pojawia się pytanie: czy serbskiemu sejmowi (jeśli w przyszłości zaistnieje) uda się wypracować nowe standardy funkcjonowania zarówno w społeczności serbołużyckiej, jak i na arenie krajowej (Saksonii i Brandenburgii) oraz federalnej (RFN)?

### **Zakończenie**

Przełamywanie barier, przekształcanie istniejących struktur organizacyjnych, wdrażanie nowych regulacji prawnych zawsze jest wyzwaniem i niesie z sobą wiele niewiadomych. Idea powołania serbskiego sejmu jest dwojakim wyzwaniem skiero-

wanym na zewnątrz – do niemieckich sąsiadów, większości z monopolem władzy i do wewnątrz – członków wspólnoty narodowej i jej struktur organizacyjno-decyzyjnych. Wielokrotnie powielana interpretacyjnie zasada samostanowienia jest zasadniczym argumentem stymulującym podejmowane działania, jak też i płaszczyzną wyjściową dla stworzenia własnego sejmku. Adaptacja motywu symbolu organizacyjnego mniejszości – lipy, w zmodernizowanym kształcie nawiązuje do ciągłości organizacyjnej i ma za zadanie generować pozytywne nastawienia otoczenia do projektu. Podjęta debata publiczna traktowana jako instrument mobilizacji mniejszości służy włączaniu się do prac organizacyjno-programowych. Ma ona także na celu promowanie transparentności działań i ich oceny jako realizowanych *pro publico bono*. Zachowawcze postawy członków mniejszości są ostoją jej wartości narodowo-kulturowych, gwarantują względną stabilność i przewidywalność rozwoju wypadków w jej obrębie. W tym przypadku musiało upłynąć kilka lat zanim zdecydowano się upublicznić projekt serbskiego sejmku. To wskaźnik nastawienia otoczenia do idei modernizowania istniejącej już struktury organizacji mniejszości, ostrożności wynikającej z poprzednich porażek lokowania swoich interesów narodowych na płaszczyźnie politycznej. Idea serbskiego sejmku uwikłana w naturalne w każdej społeczności sympatie i antypatie potwierdza złożoność sytuacji i odniesień do nowych programów i inicjatyw. Trudno stwierdzić obecnie w sytuacji wielu niewiadomych czy jest ona skazana na sukces, czy porażkę. Należy dostrzec jego prognostyczną funkcję dla procesu emancypacji mniejszości we współczesnym świecie.

### Bibliografia

- Billig M. (2008), *Banalny nacjonalizm*, Kraków.
- Elle L. (1995), *Die sorbische Minderheit*, w: *Etnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Lexikon*, red. K. Schmalz-Jacobson, G. Hansen, München.
- Janusz G. (2011), *Ochrona praw mniejszości w Europie*, Lublin.
- Konstytucja Niemiec* (2008), Warszawa.
- Kunze P. (1995), *Jan Arnošt Smoler. Ein Leben für sein Volk*, Bautzen.
- Mieczkowska M. (2016), *Dyskurs o relacjach między mniejszością narodową a środowiskiem naturalnym. Przypadek Serbołużyczan*, w: *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak, Poznań.
- Mieczkowska M. (2008), *Geneza i wizje programowe Łużyckiej Partii Ludowej*, w: *Partie polityczne – przywództwo polityczne*, red. J. Sielski, M. Czerwiński, Toruń.
- Schiller K. J., Thiemann M. (1977), *Geschichte der Sorben. Von 1945 bis zu Gegenwart*, Band 4, Bautzen.
- Pastor T. (1997), *Die Rechtliche Stellung der Sorben in Deutschland*, Bautzen.
- Regional- und Minderheitensprachen in Deutschland*, Bundesministerium des Innern (2008), Berlin.
- Za serbske ludowe zastupnistwo*, <http://serbski-sejm.de/>, 29.06.2017.



Aleksandra TRZCIELIŃSKA-POLUS

Uniwersytet Opolski  
apolus@uni.opole.pl

## Polityka imigracyjna Niemiec w dobie kryzysu uchodźczego w Europie

Z raportu opublikowanego z okazji Dnia Uchodźcy przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w czerwcu 2017 r. wynika, że na koniec 2016 r. w całym świecie liczba osób przymusowo przesiedlonych za granicę (w wyniku konfliktów zbrojnych lub prześladowań) wyniosła 65,6 mln (o 300 tys. więcej niż przed rokiem) (*Mehr als*, 2017). W tej liczbie – stanowiącej prawie 1% ludzkości – największy udział mieli uchodźcy z Syrii i Sudanu Południowego.

Niemcy są w Europie tym państwem, które w okresie trwającego obecnie kryzysu migracyjnego/uchodźczego przyjęło najwięcej imigrantów, w tym uchodźców, rozumianych jako osoby, które migrują, gdyż ich życie lub zdrowie są zagrożone, a nie mogą lub nie chcą skorzystać z pomocy państwa macierzystego są chronione prawem międzynarodowym i powinny uzyskać azyl w państwie docelowym. Politykę wobec uchodźców w Niemczech kształtuje rząd federalny, jak deklarują politycy tegoż państwa, zgodnie z przepisami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie w 1951 r. i dołączonego do niej Protokołu nowojorskiego z 1967 r. W dokumentach tych zapisano, kogo uznaje się za uchodźcę i jaka ochrona powinna mu zostać zapewniona. Największy udział wśród uchodźców przybywających do Niemiec mają obywatele ogarniętej od 2011 r. wojną Syrii. Na kolejnych miejscach plasują się przybysze z Afganistanu i Iraku.

Zarówno w Niemczech, jak i w wielu innych państwach trwają obecnie gorące dyskusje i spory na temat tego, kogo z przybywających migrantów określić można rzeczywiście mianem uchodźcy uciekającego przed prześladowaniami ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność etniczną czy przekonania polityczne, a kto jest migrantem ekonomicznym przekraczającym granice w celu poprawy statusu materialnego swego i swojej rodziny. Migrantów ekonomicznych zarówno państwa tranzytowe, jak i docelowe nie mają obowiązku przyjmować i mogą ich wydalić. Mimo, iż różnice definicyjne są wyraźne, to jednak w praktyce trudno jednoznacznie zaklasyfikować imigrantów do jednej lub drugiej kategorii.

Polityka imigracyjna kanclerz Angeli Merkel, od momentu ogłoszenia przez nią otwarcia granic 5 września 2015 r. w reakcji na kryzys humanitarny dotyczący uchodźców na Węgrzech, była przedmiotem zarówno podziwu, jak i przede wszystkim ostrej krytyki ze strony jej oponentów (głównie antyislamskiej i antyimigranckiej partii Alternatywa dla Niemiec)<sup>1</sup>, ale także koalicyjnej partii CSU<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Partia, która powstała dopiero w 2013 r. jest już reprezentowana (stan na maj 2017 r.) w 12 (spośród 16) parlamentach krajowych.

<sup>2</sup> Szef bawarskiej Unii Chryścijańsko-Społecznej, Horst Seehofer, domagał się ograniczenia liczby przyjmowanych imigrantów do 200 tys. rocznie, a za prowadzoną politykę imigracyjną groził

współrządzącej SPD<sup>3</sup>, a nawet niektórych – negatywnie do imigrantów nastawionych członków jej własnej partii – CDU. Minister finansów w rządzie Angeli Merkel, Wolfgang Schäuble, publicznie nazwał błędem umożliwienie wjazdu do Niemiec setkom tysięcy imigrantów. Krytycznie o niemieckiej polityce wobec uchodźców wyrażali się także niektórzy przywódcy innych państw (np. Donald Trump czy liderzy państw Grupy Wyszehradzkiej). Polityka ta, a w konsekwencji masowy napływ do RFN imigrantów: w 2015 r. – 890 tys. osób (*II. Bericht*, 2017, s. 1) oraz w 2016 r. – ok. 280 tys. (*Bundesamt*, 2017), stała się także przyczyną polaryzacji postaw i poglądów na ten temat wśród społeczeństwa niemieckiego, co znalazło odzwierciedlenie w spadku poparcia dla rządu i kanclerz Merkel, a w rezultacie – w wynikach wyborów do parlamentów krajowych w 2016 r.: 13 marca 2016 r. w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie oraz Saksonii-Anhalt; 4 września 2016 r. w Meklemburgii-Pomorzu Przednim i 18 września 2016 r. w Berlinie. W niektórych mediach niemieckich w 2016 r. nawoływano, aby rząd dokonał zwrotu w polityce migracyjnej, odchodząc od „moralnego szaleństwa” w kierunku „rozsądku i pragmatyzmu”. Twierdzono, iż państwu grozi izolacja, szczególnie w Europie. Argumentowano to m.in. tym, że część państw członkowskich UE (przede wszystkim państwa Grupy Wyszehradzkiej) nie godzą się na solidarną relokację uchodźców. Politykę imigracyjną Angeli Merkel wiele mediów określało jako błędną. Zarzucano rządowi brak dbałości o bezpieczeństwo wewnętrzne, ład i porządek publiczny.

O osłabieniu, a wręcz odwróceniu tego negatywnego trendu można jednak wnioskować na podstawie wyborów do parlamentów krajów związkowych, jakie miały miejsce w roku 2017. W Kraju Saary odbyły się one 26 marca 2017 r., a partia CDU zwyciężyła w nich, zdobywając 40,7% głosów (o ponad 5% więcej w porównaniu z poprzednimi wyborami). Alternatywa dla Niemiec uzyskała zaledwie 3 mandaty w Landtagu Kraju Saary (*Wybory*, 2017). Podobny wniosek można wyciągnąć po wyborach w Szlezwiku-Holsztynie z 7 maja 2017 r., w których chrześcijańscy demokraci także odnieśli zwycięstwo. Otrzymali bowiem 32% głosów (o 1,2% więcej niż w poprzednich wyborach w 2012 r.), wygrywając z rządzącą do tej pory partią SPD (*Amtliches*, 2017). Jednak prawdziwym testem dla polityki CDU (w tym polityki imigracyjnej) były wybory w Nadrenii Północnej-Westfalii z 14 maja 2017 r. W landzie tym, określanym mianem „twierdzy socjaldemokratów”, także zwyciężyli chadeacy, uzyskując 33% głosów (o 6,7% więcej niż w wyborach sprzed pięciu lat) (Kubiak, 2017, s. 1).

W roku 2017 widoczny był także wyraźny trend spadkowy jeśli chodzi o liczbę przybywających do Niemiec i ubiegających się o azyl uchodźców. W styczniu 2017 r. granice Niemiec przekroczyło 14 476 imigrantów/uchodźców (w styczniu 2016 r. było to 34 475 osób) (*14.476 Asylsuchende*, 2017). Łącznie w trzech pierwszych miesiącach 2017 r. złożono 54 426 nowych wniosków o azyl. W roku 2016 w tym samym okresie

---

kanclerz Merkel skierowaniem przeciwko niej skargi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (por. np.: Seehofer, 2015).

<sup>3</sup> Za symptomatyczną można uznać np. wypowiedź wiceprzewodniczącego frakcji SPD w Bundestagu, Axela Schaefera, który stwierdził m.in.: „Kto chce utrzymać w Europie otwarte granice, ten musi także umieć granice zamykać” (*Balkanroute*, 13.02.2016).

wpłynęło tych wniosków ponad trzykrotnie więcej – 176 465 (*Asylgeschäftsstatistik*, 2017). Mimo zmniejszenia napływu imigrantów polityka imigracyjna (*Einwanderungspolitik/Migrationspolitik*), polityka w sprawie cudzoziemców (*Ausländerpolitik*), a przede wszystkim polityka mająca na celu ich integrację (*Integrationspolitik*), pozostaje tematem burzliwych dyskusji wśród społeczeństwa niemieckiego, a także przedmiotem intensywnej debaty i sporów politycznych. Nasilają się one szczególnie każdorazowo po atakach terrorystycznych dokonywanych przez imigrantów<sup>4</sup>.

Na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN zapisano, iż polityka migracyjna, w skład której wchodzi: polityka dotycząca przyznawania statusu azylanta (*Asylpolitik*), polityka wobec uchodźców (*Flüchtlingspolitik*), polityka dotycząca rynku pracy (*Arbeitsmarktpolitik*) oraz polityka mająca na celu integrację migrantów/uchodźców ze społeczeństwem niemieckim (*Integrationspolitik*), postrzegana jest i traktowana jako najważniejszy komponent obecnej polityki wewnętrznej tego państwa (*Migration*, 2017). Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wyraża przekonanie, że głównym celem wszystkich tych części składowych polityki migracyjnej (w szczególności polityki integracyjnej) jest zapewnienie zgodnej koegzystencji w państwie niemieckim żyjących tu grup ludności różnych narodowości, kultur i religii w warunkach pokoju i demokracji.

Niemcy w minionych latach, a szczególnie po przyjęciu 31.07.2016 r. nowej ustawy integracyjnej (*Integrationsgesetz*, 2016), stworzyły wiele programów i projektów dla migrantów wspierających naukę języka niemieckiego, przybliżających kulturę i historię Niemiec, a także wyjaśniających obowiązujące w tym państwie zasady prawne. Przedsięwzięcia te mają na celu urzeczywistnienie procesu integracji imigrantów z niemieckim społeczeństwem, a zwłaszcza mobilizację ich do wchodzenia na niemiecki rynek pracy. W niektórych opracowaniach przyznaje się, że napływ imigrantów/uchodźców może zapobiec negatywnym tendencjom demograficznym: procesowi depopulacji i starzenia się społeczeństwa niemieckiego, gdyż ok. 70% przybyszów jest w wieku produkcyjnym<sup>5</sup>. Około 10% imigrantów posiada dyplom wyższej uczelni, ale aż 40% nie ma wykształcenia zawodowego. Podkreśla się jednak również, że posiadane przez imigrantów kwalifikacje często nie są adekwatne do wymogów niemieckiego rynku pracy.

W komentarzach i opiniach oceniających politykę imigracyjną prowadzoną przez rząd federalny w minionych dwóch latach sformułowana została teza, że **kultura otwartych granic i witania uchodźców – Willkommenskultur – z 2015 r. została zastąpiona w 2017 r. kulturą deportacji – Abschiebekultur**. Zdanie to odzwierciedla zmiany, jakich dokonano i dokonuje się w polityce Niemiec wobec imigrantów/uchodźców w ostatnim okresie. „Korekty polityki imigracyjnej”, „zaostrożenie kursu wobec imigrantów”, „reorientacja”, a nawet „zwrot w polityce dotyczącej uchodźców” – to określenia dominujące w ocenach syntetyzujących tę politykę w analizowa-

<sup>4</sup> Atak zamachowca w Würzburgu z 18.07.2016 r., strzelanina w centrum handlowym w Monachium z 22.07.2016 r., zamach w Ansbach z 24.07.2016 r., atak terrorystyczny na jarmark świąteczny w Berlinie z 19.12.2016 r. (Szubart, 2017).

<sup>5</sup> Z opublikowanej na początku 2017 r. prognozy demograficznej wynika, że dzięki imigrantom liczba ludności Niemiec do 2060 r. nie ulegnie zmniejszeniu (Pawlak, 2017).

nym okresie, szczególnie w odniesieniu do drugiej połowy 2016 i pierwszej połowy 2017 roku.

Symptomy zmian w polityce imigracyjnej pojawiły się po wyborach w Berlinie we wrześniu 2016 r., gdy kanclerz A. Merkel stwierdziła, iż chętnie cofnęłaby czas „o wiele lat wstecz, tak by móc wspólnie z niemieckim rządem i wszystkimi odpowiedzialnymi lepiej przygotować się” do konstruowania polityki imigracyjnej (Jendroszczyk, 2016). Ilustracją przejścia do bardziej restrykcyjnej polityki imigracyjnej była zmiana hasła „damy radę” (*Wir schaffen das*) na wypowiedziane wówczas przez Merkel zdanie, że „sytuacja, jaka powstała późnym latem 2015 roku nie może i nie powinna się powtórzyć”. Podczas zamkniętego zebrania zarządu partii CDU kanclerz Merkel miała stwierdzić, że trzy najważniejsze zadania na najbliższe miesiące to: repatriacje, repatriacje i jeszcze raz repatriacje (*Rückführung*, 2016).

Zdecydowana rewizja kursu w polityce imigracyjnej widoczna była też podczas zjazdu CDU w Essen (6–7 grudnia 2016 r.), kiedy Angela Merkel zapowiedziała konkretne zmiany w podejściu do imigrantów, w tym np. wprowadzenie zakazu noszenia burek oraz zdecydowane deportacje osób, którym nie przyznano prawa do azylu. Potwierdzenie reorientacji w polityce imigracyjnej można było znaleźć także w styczniu 2017 r. w czasie zjazdu Niemieckiego Związku Urzędników Państwowych w Kolonii, kiedy kanclerz Merkel określiła deportacje osób, którym odmówiono azylu lub innej formy ochrony, jako priorytetowe zadanie swego rządu i wezwała do narodowej mobilizacji na rzecz realizacji tego celu.

W roku 2017 – roku wyborów do Bundestagu – analitycy sytuacji politycznej w RFN są zgodni, iż kampania wyborcza zostanie zdominowana przez problemy dotyczące imigrantów/uchodźców i ściśle związaną z tym kwestię zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Natomiast zmiany, jakie następowały i następują<sup>6</sup> w procesie przyjmowania imigrantów/uchodźców uwidoczniają się poprzez:

- pogorszenie warunków pobytu imigrantów/uchodźców, gdyż wspólnoty samorządowe borykają się z coraz większymi problemami związanymi z zakwaterowaniem przybyszów. Wykorzystywano koszary, kontenery, namioty oraz sale gimnastyczne, które nie gwarantowały prywatności, co stawało się przyczyną licznych konfliktów między mieszkańcami tych zbiorowych miejsc zakwaterowania, a także protestów rodzimych mieszkańców. W roku 2016 codziennie odnotowywano średnio ok. 10 napadów na uchodźców i miejsca ich zamieszkania. Łącznie stanowiło to ok. 3500 ataków (*Migrationspolitik*, 2017). Niemcy zostały skrytykowane z tego powodu w dorocznym raporcie przygotowanym przez Amnesty International. Zarzuca się w nim (nie tylko RFN, ale także innym państwom członkowskim UE), że zamiast ochrony uchodźców, w centrum ich uwagi znajduje się głównie kontrola migrantów;
- wydłużenie czasu rozpatrywania wniosków azylowych mimo zwiększenia liczby pracowników Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (w 2016 r. proces rozpatrywania wniosków o azyl trwał w Niemczech średnio 7,1 miesiąca. W roku

<sup>6</sup> Służą temu m.in. opracowane przez rząd i przyjęte w przyspieszonej procedurze parlamentarnej dokumenty: Pakiet Azylowy I i Pakiet Azylowy II.

2015 procedura azylowa przeprowadzana była szybciej – w ciągu 5,2 miesiąca (DB, Drucksache 18/10930, 2017). Procedura ta miała różny przebieg w przypadku uchodźców z różnych krajów. I tak, dla uchodźców z Syrii, których status jako uchodźców nie budzi wątpliwości, czas jej trwania wynosił średnio 3,8 miesiąca, a dla przybyszów z Somalii – ponad 17 miesięcy). Wniosek o azyl w Niemczech w 2015 r. złożyło 162 510 Syryjczyków; w następnym roku liczba wniosków azylowych złożonych przez uchodźców z tego kraju wzrosła do 268 866 (łącznie było ich ponad 430 tys.).

O złożoności problemu rozpatrywania wniosków azylowych świadczą jego rozmiary. W roku 2016 o azyl w RFN wnioskowało 745 545 uchodźców. Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców zdołał rozpatrzyć 695 733 wniosków, z tego w 433 920 przypadkach uznano złożenie wniosku za uzasadnione i osobom tym przyznano status azylanta (w ponad 260 tys. przypadków odmówiono przyznania azylu). Spośród osób, których wnioski zostały negatywnie rozpatrzone, ponad 25 tys. imigrantów zostało w 2016 r. deportowanych lub wyjechało z RFN dobrowolnie. Natomiast ponad 153 tys. osób – mimo odmowy przyznania azylu – pozostało w Niemczech ze statusem osób tolerowanych, np. z powodu choroby, braku dokumentów lub niebezpiecznych warunków panujących w państwie pochodzenia, np. toczącej się tam wojny. Na koniec marca 2017 r. na rozpatrzenie oczekiwało jeszcze ponad 278 tys. wniosków o przyznanie azylu:

- wprowadzanie ograniczeń w świadczeniach (redukcja zasiłków przede wszystkim dla osób, które nie uczestniczą w przedsięwzięciach integracyjnych). Wpłaty gotówkowe zaczęto zastępować częściowo świadczeniami rzeczowymi;
- uznanie krajów bałkańskich za państwa bezpieczne (w 2012 r. za bezpieczne uznane zostały: Serbia, Macedonia oraz Bośnia i Hercegowina, a w 2015 r. – Albania, Kosowo i Czarnogóra). Wnioski azylowe imigrantów pochodzących z tych państw są odrzucane w 100%;
- zaostrenie prawa do łączenia rodzin;
- starania rządu niemieckiego o stworzenie solidarnej unijnej polityki przyjmowania uchodźców i wypracowanie procedury równomiernej relokacji azylantów w państwach członkowskich. Okazało się to niemożliwe w związku z odmową przyjęcia uchodźców przez niektóre kraje UE, w tym przez Polskę.

W roku wyborczym rząd RFN dąży do radykalnego ograniczenia liczby napływających imigrantów. Do zapowiadanych przedsięwzięć, które mają zostać podjęte w tym celu, zaliczyć należy przede wszystkim wspomniane wcześniej przyspieszenie procesu deportacji tych migrantów, którym odmówiono statusu azylanta, a przede wszystkim osób, określanych mianem *Gefährder*, czyli imigrantów zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu Niemiec. Termin *Gefährder* dotyczy głównie islamistów, podejrzewanych o dokonanie lub przygotowywanie się do popełnienia ciężkich przestępstw, szczególnie tych, co do których dopuszcza się podsłuch telefoniczny i które wymienione są w paragrafie 100a Kodeksu postępowania karnego. Liczbę *Gefährder* Ministerstwo Spraw Wewnętrznych RFN określiło na początku marca 2017 r. na 586 osób, co oznacza wzrost w stosunku do stycznia tegoż roku o 8%. Ponadto, ok. 1600 osób obcego pochodzenia bądź też nawet posiadających już obywatelstwo

niemieckie podejrzewanych jest o przynależność do ugrupowań islamistyczno-terrorystycznych, a 9700 osób – do grupy radykalnych salafitów. Spośród nich 54 osoby uznano za przywódców islamskich zagrażających bezpieczeństwu (DB, Drucksache 18/11369, 2017).

Do 2017 r. nakazy opuszczenia Niemiec nie były rygorystycznie egzekwowane. W roku 2015 deportowano ok. 20 tys. imigrantów, a w 2016 r., jak już wcześniej stwierdzono – ok. 25 tys. (*Abschiebungen*, 2017). Na rok 2017 r. minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière zapowiedział wydalenie z Niemiec 100 tys. przybyszów z zagranicy. Wraz z początkiem tegoż roku rozpoczęto tworzenie centralnego ośrodka koordynacji akcji deportacyjnych (Centrum Wspierania Powrotów) oraz landowych ośrodków (usytuowanych w pobliżu lotnisk), do których kierowani mają być imigranci przewidziani do deportacji. Natomiast imigranci uznani za osoby zagrażające bezpieczeństwu wewnętrznemu mają być osadzane w tzw. aresztach deportacyjnych.

Dnia 9 lutego 2017 r. rząd federalny i kraje związkowe porozumiały się co do przyspieszonej procedury wydalania imigrantów, którym nie udzielono statusu azylanta (Lausberg, 2017). Opracowany został 16-punktowy plan usprawnienia procesu deportacji do państw pochodzenia tych imigrantów, których wnioski azylowe zostały negatywnie rozpatrzone oraz tych, którzy weszli w konflikt z prawem, dokonując przestępstw w Niemczech. Do przedsięwzięć realizowanych w ramach tego planu należą m.in.:

- oferowane zachęty – mające mobilizować do dobrowolnych wyjazdów – w formie wypłat pieniędzy na powrót do domu dla tych imigrantów, których wniosek o azyl został odrzucony. Jeśli z tej oferty nie skorzystają, czeka ich przymusowa deportacja bez udzielenia wsparcia. Nawet osoby ubiegające się aktualnie o azyl są zachęcane do dobrowolnych powrotów do domu. Po wyrażeniu zgody otrzymują w ramach programu Pomoc Startowa Plus (*Starthilfe Plus*): pieniądze na bilet powrotny, kieszonkowe, pomoc na zagospodarowanie się oraz środki na udział w programach reintegracyjnych. Wysokość wypłacanej kwoty uzależniona jest od państwa, do którego następuje powrót (im sytuacja w państwie docelowym migranta jest bardziej niebezpieczna, tym wyższa suma wypłaty). Na wypłaty tych zachęt przewidziano w budżecie federalnym na 2017 r. 40 mln euro. W roku 2016 wydano 21,5 mln euro na opłacenie dobrowolnych wyjazdów ok. 55 tys. migrantów (Pawlak, 2017);
- zmiany legislacyjne, których celem jest zaostrzenie przepisów migracyjnych, w tym np. sygnalizowane wcześniej wprowadzenie ograniczeń w programach łączenia rodzin<sup>7</sup>, nowelizacja ustawy o Federalnym Urzędzie Kryminalnym (*Bundeskriminalamtgesetz*), czy ustawy o kontroli bezpieczeństwa (*Sicherheitsüberprüfungsgesetz*). Szefowa Urzędu ds. Migracji i Uchodźców Jutta Kordt domagała się także, aby w toku wprowadzanych zmian uwzględnić w projektach ustaw m.in. zapis umożliwiający wgląd do danych zawartych w telefonach komórkowych i kar-

<sup>7</sup> W kwietniu 2017 r. rząd federalny informował, że 267,5 tys. uchodźców z Syrii może dążyć do sprowadzenia do Niemiec swych bliskich w ramach łączenia rodzin.

tach SIM potencjalnych azylantów. Jest ona zdania, że dzięki nim można będzie szybciej ustalić tożsamość uchodźców nieposiadających dokumentów oraz autentyczne powody przybycia do Niemiec, co pozwoli rozstrzygnąć o przyznaniu statusu azylanta bądź jego odmowie. Partia CDU przyjęła także podczas wspomnianego już zjazdu w grudniu 2016 r. uchwałę postulującą powrót do obowiązkowego wyboru jednego obywatelstwa, jaki obowiązywał do 2014 r. Dyskusja na temat zaostrzenia przepisów dotyczących podwójnego obywatelstwa rozgorzała m.in. w związku z tym, że podczas głosowania nad zmianą konstytucji w Turcji większość Turków mieszkających w Niemczech opowiedziała się za budzącym wątpliwości systemem prezydenckim. Minister ds. badań naukowych Johanna Wanka przestrzegła jednak przed pochopnymi decyzjami w tej kwestii. Z kolei z badań ankietowych przeprowadzonych wśród społeczeństwa niemieckiego na ten temat wynika jednak, że 58% ankietowanych jest przeciwnych podwójnym paszportom dla imigrantów i ich potomków, a popiera je tylko 35% (Wanka, 2017);

- podpisywanie porozumień z państwami pochodzenia imigrantów w sprawie odsyłania ich do ojczyzny. Chodzi m.in. o szybszy przesył dokumentów umożliwiających identyfikację imigrantów przybywających do Niemiec bez dowodów tożsamości (np. w październiku 2016 r. podpisano budzącą kontrowersje i protesty umowę z rządem Afganistanu, która stała się podstawą do akcji deportacyjnej obywateli tego państwa, a w marcu 2017 r. porozumiano się w podobnej kwestii z prezydentem Tunezji);
- podpisanie, głównie dzięki usilnym zabiegom kanclerz A. Merkel, 18 marca 2016 r. umowy między UE a Turcją w sprawie przyjmowania przez ten kraj migrantów zwracanych z państw unijnych, dzięki czemu uszczelniony został tzw. szlak bałkański, którym napływało dotąd najwięcej imigrantów, w tym uchodźców;
- intensyfikacja pomocy i współpracy gospodarczej z krajami pochodzenia imigrantów. Przykładowo Tunezja ma otrzymać pomoc rozwojową w wysokości 250 mln euro. Jednym z programów przygotowywanych przez Ministerstwo Gospodarki i Energii wraz z Ministerstwem Współpracy Gospodarczej i Rozwoju jest pomoc finansowa dla powracających do państw pochodzenia imigrantów przy zakładaniu prywatnych firm. Na ten program przewidziano 150 mln euro.

Jak wynika z raportu zaprezentowanego w maju 2017 r. przez Ministerstwo Finansów RFN, łącznie z budżetu federalnego w 2016 r. na rzecz uchodźców wydano ponad 20 mld euro. Z puli tej 9,3 mld euro otrzymały kraje związkowe i gminy, w związku z tym, że to one są odpowiedzialne za zakwaterowanie i wyżywienie uchodźców. Ponad 11 mld euro wydatkowano na pomoc dla krajów pochodzenia migrantów, w tym na zwalczanie przyczyn emigracji (Bericht, 2017, s. 4).

W części wstępnej artykułu podkreślono, że immanentną częścią polityki imigracyjnej RFN jest polityka integracyjna. W roku 2017 zapowiedziano dążenie do zwiększenia skuteczności polityki integracji imigrantów, zgodnie z nową ustawą integracyjną z 31.07.2017 r., aby przeciwdziałać dezintegracji, brakowi kulturowej i społecznej spójności oraz rozpadowi konsensualnemu ludności tego państwa, w tym powstawaniu równoległych społeczeństw. Rząd zapewnia, że nie powtórzy błędów, jaki popełniono w odniesieniu do robotników-gości (*Gastarbeiterów*), których werbowano do

Niemiec od lat 60. XX w. Zaniedbano wówczas przedsięwzięcia integracyjne, gdy tymczasowi imigranci zarobkowi przekształcali się w stałych osiedleńców i sprowadzali do RFN swoje rodziny. Obecna strategię rządu federalnego dotyczącą integracji imigrantów określa się w Niemczech za pomocą dwóch podobnie brzmiących czasowników: *fördern* (wspierać) i *fordern* (żądać). Ten zabieg retoryczny ma oznaczać, że rząd federalny przedkłada, z jednej strony, imigrantom w formie oferty wymienione uprzednio programy umożliwiające i przyspieszające integrację oraz wspiera finansowo ich realizację, a z drugiej strony wymaga, aby imigranci uczyli się języka niemieckiego, przejmowali obowiązujące normy zachowań i respektowali niemieckie prawo. Wybór państwa niemieckiego na miejsce osiedlenia powinien, zdaniem rządu RFN, oznaczać zobowiązanie imigranta do podjęcia wysiłku na rzecz integracji ze społeczeństwem przyjmującym, do podjęcia pracy zarobkowej i przestrzegania niemieckiego prawa.

Istnieje świadomość tego, że integracja uchodźców w społeczeństwie niemieckim będzie procesem długotrwałym i trudnym ze względu na odmienny system wartości i inny „niewidzialny bagaż” związany z wyposażeniem kulturowym, który wraz z sobą do Niemiec przybysze ci przywożą. W tym kontekście trwa w RFN od końca kwietnia 2017 r. debata, zapoczątkowana przez ministra spraw wewnętrznych, Thomasa de Maizièrę<sup>3</sup>, na temat kontrowersyjnego terminu, jakim jest „kultura wiodąca” (*Leitkultur*, 2017). W wywiadzie dla gazety „Bild am Sonntag” minister sformułował katalog dziesięciu kluczowych, jego zdaniem, zasad niemieckiej kultury, sugerując, że ich przyjęcie i uznanie przez imigrantów stanowić będzie warunek ich udanej integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Minister zapowiedział, że wskazane przez niego zasady, poza językiem, konstytucją i przestrzeganiem praw podstawowych, są niepisаныmi przepisami – stanowiącymi spajające Niemców normy współżycia społecznego oraz zastrzegł, że wszczęcie tej debaty nie ma na celu dążenia do dominacji nad mniejszościami mieszkającymi w Niemczech oraz imigrantami. Minister wskazał przy tej okazji także na wartości edukacji, wychowania i towarzyskie konwenanse.

Najwięcej kontrowersji, komentarzy i krytyki ze strony organizacji zrzeszających muzułmanów w Niemczech (ale także wielu publicystów i naukowców, np. Jürgen Habermasa) wywołał pierwszy punkt tego swoistego dekalogu, w którym mówił minister o społecznych przyzwyczajeniach determinujących określone postawy. Po pierwsze, zaliczył do nich przedstawianie się z imienia i nazwiska, podawanie ręki na powitanie, czy niezaskłanianie twarzy. „Nie jesteśmy burką”, stwierdził minister i to właśnie zdanie wzbudziło najwięcej sprzeciwów organizacji muzułmańskich.

Po drugie, minister przyznał, że obecni Niemcy są spadkobiercami swej historii i kultury z jej wznoszeniami i upadkami. Do niemieckiej kultury należy zdobycie wykształcenia, rzetelna i wydajna praca. Natomiast szczególnym elementem tej kultury, wynikającym ze świadomości historycznej, jest specjalne traktowanie państwa Izrael. Tymczasem wiele organizacji muzułmańskich działających w Niemczech wyraża publicznie negatywny stosunek do Izraela i jego mieszkańców, a nawet formułuje groźby pod jego adresem, co jest nie do pogodzenia z zasadami obowiązującymi w Niemczech.

Po trzecie, Niemcy określone zostały przez ministra za państwo przesycone duchem chrześcijaństwa, w którym panuje religijny pokój i w którym uznaje się w ży-



ciu politycznym i społecznym prymat prawa nad normami religijnymi, a nie na odwrót. Religię określił jako spoiwo społeczne, a nie klin powodujący rozwarstwienie społeczeństwa.

Minister podkreślił dalej, że Niemcy są oświeconymi patriotami, kochającymi swój kraj, a jednocześnie nie żywiącymi nienawiści do innych. Pod pojęciem oświeconego patriotyzmu należy, jego zdaniem, rozumieć zaprzeczenie ciasnego nacjonalizmu i szowinizmu.

Spśród kolejnych konstytutywnych zasad obowiązujących w Niemczech wskazał na dwie zasady: kompromisu i ochrony mniejszości. Minister podkreślił, że Niemcy kulturowo, politycznie i duchowo są częścią Zachodu. Opowiadają się za zjednoczoną Europą. Zaś zasadą, która nie podlega żadnym negocjacjom jest przede wszystkim poszanowanie godności każdego człowieka.

Minister de Maizière wyraził przekonanie, że siła i wewnętrzne bezpieczeństwo własnej kultury prowadzi do zwiększonej tolerancji wobec innych kultur. W konkluzji de Maizière stwierdził, że kto nie zna lub otwarcie odrzuca te zasady, nigdy nie zintegruje się ze społeczeństwem niemieckim. Integracja wymaga bowiem przejścia i zaakceptowania nowych wartości (*Leitkultur*, 2017).

## Podsumowanie

Mimo, iż do Niemiec od zakończenia II wojny światowej co roku przybywały tysiące przybyszów z zagranicy, to zdecydowane reformy polityki imigracyjnej Niemiec, w tym polityki mającej na celu wdrożenie i przyspieszenie integracji imigrantów, zostały właściwie zapoczątkowane dopiero po objęciu rządów w 1998 r. przez socjaldemokratów i Zielonych, kiedy oficjalnie przyznano, że Niemcy są państwem imigracyjnym. Dopiero w 2005 r. przyjęta została całościowa ustawa dotycząca imigracji (*Zuwanderungsgesetz*). Jedną z głównych reform dotyczyła zwiększenia udziału imigrantów w życiu społeczno-politycznym. Jednak wówczas, na przełomie XX i XXI w., po uszczelnieniu rynku pracy i ograniczeniu prawa do azylu przez rząd CDU/CSU-FDP, to Niemcy dokonywały selekcji starających się o wjazd potencjalnych imigrantów (np. przez system Green Card). Wielu analityków ds. migracji konstatuje, że mimo wszystko nie stworzono wówczas w RFN całościowej i systematycznej polityki imigracyjnej (Szaniawska-Szwalbe, 2009, s. 7). Nie udało się także ukształtować wielokulturowego społeczeństwa, co oddaje wypowiedź Angeli Merkel z roku 2010: *Multikulti ist gescheitert*.

Masowy, niepoddający się kontroli napływ imigrantów, w tym uchodźców, w 2015 i 2016 r. zaskoczył rząd i spowodował konieczność tworzenia pod presją czasu nowych rozwiązań w polityce imigracyjnej i konstruowania nowych projektów integracyjnych. Mimo zapewnień, że najważniejszą częścią nowej polityki imigracyjnej jest integracja przybyszów z ludnością miejscową, proces ten przebiega z wielkimi trudnościami, a analitycy przewidują, że będzie on długotrwały. Powodem złożoności jest m.in. fakt, że nowi imigranci nie stanowią homogenicznej grupy (różne państwa pochodzenia, różne przyczyny opuszczenia kraju ojczystego i zróżnicowany bagaż kulturowy). Inna

trudność związana jest z miejscem osiedlenia się imigrantów (utrudnieniem są częstsze postawy niechęci i agresji wobec obcych we wschodnich krajach federacji). Jeszcze inny powód stanowi nierzadko brak chęci imigrantów do integracji.

Niemcy pozostaną państwem atrakcyjnym dla potencjalnych imigrantów także w przyszłości ze względu na prowadzoną tam politykę rozbudowanych świadczeń socjalnych. Ogromnym wyzwaniem pozostaje w związku z tym wdrażanie efektywnej polityki imigracyjnej, w tym integracyjnej, zgodnie z przepisami nowej ustawy z końca lipca 2016 r.

### Bibliografia

11. *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland* (Dezember 2016).
- 14.476 *Asylsuchende im Januar 2017* (2017), Zahl der Asylsuchenden weiter rückläufig, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/02/asylantraege-januar-2017.html?nn=3315588>, 1.05.2017.
- Abschiebungen und „freiwillige Ausreisen“* (2016), <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/abschiebungen.html>, 2.05.2017.
- Amtliches Endergebnis* (2017), *CDU siegt klar im Norden*, <http://www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-schleswig-holstein/amtliches-endergebnis-cdu-siegt-klar-im-norden-15004675.html>, 8.05.2017.
- Asylgeschäftsstatistik für den Monat März 2017* (2017), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201703-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf;jsessionid=ED666B9A29FA684AA414484B0E-2E75F6.2\\_cid286?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201703-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf;jsessionid=ED666B9A29FA684AA414484B0E-2E75F6.2_cid286?__blob=publicationFile), 2.05.2017.
- Balkanroute: Bereit zum Dichtmachen* (2016), <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-balkanroute-bereit-zum-dichtmachen-1.2862337>, 2.03.2017.
- Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2016* (2017), Berlin, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2017-05-24-bericht-unterstuetzung-laender-kommunen-fluechtlinge-bericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2017-05-24-bericht-unterstuetzung-laender-kommunen-fluechtlinge-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1), 3.06.2017.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017), *Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl*, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2016-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2016-asyl.pdf?__blob=publicationFile), 2.05.2017.
- Deutscher Bundestag (DB) (2017), Drucksache 18/10930 z 17.01.2017.
- Deutscher Bundestag (DB) (2017), Drucksache 18/11369 z 3.03.2017.
- Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016* (2016), Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 39, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2016.
- Jendroszczyk P. (2016), *Merkel nie czuje się winna, ale już nie zaprasza imigrantów*, „Rzeczpospolita” z 20.09.2016 r.
- Kubiak P. (2017), *Wybory w Nadrenii Północnej-Westfalii: zwycięstwo CDU w twierdzy socjaldemokratów*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 307.
- Lausberg M. (2017), *Bundesregierung erleichtert Massenabschiebungen*, [http://www.huffingtonpost.de/michael-lausberg/bundesregierung-erleichtert-massenabschiebungen\\_b\\_15003986.html](http://www.huffingtonpost.de/michael-lausberg/bundesregierung-erleichtert-massenabschiebungen_b_15003986.html), 1.05.2017.

- Leitkultur für Deutschland, was ist das eigentlich. „Wir sind nicht Burka“* (2017), Gastbeitrag von Thomas de Maizière, „Bild, Leitkulturdebatte nicht an Außerlichkeiten festmachen, FAZ” z 6.05.2017 r.
- Mehr als 65 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht* (2017), <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-06/fluechtlinge-syrien-zahl-rekordhoch-unhcr>, 20.06.2017.
- Migration und Integration* (2017), [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/migration-integration\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/migration-integration_node.html), 8.05.2017.
- Migrationspolitik – Februar 2017* (2017), <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/flucht/243582/migrationspolitik-februar-2017>, 1.05.2017.
- Pawlak A., *Niemcom nie grozi wyludnienie. Problem staje się blogosławieństwem*, <http://www.dw.com/pl/niemcom-nie-grozi-wyludnienie-problem-staje-si%C4%99-b%C5%82ogos%C5%82awie%C5%84stwem/a-37374032>, 10.05.2017.
- Pawlak A. (2017), *Niemiecka polityka migracyjna: pieniądze za dobrowolny powrót do domu*, <http://www.dw.com/pl/nemiecka-polityka-migracyjna-pieni%C4%85dze-za-dobrowolny-powr%C3%B3t-do-domu/a-37230048>, 3.05.2017.
- Rückführung, Rückführung und nochmals Rückführung* (2016), <https://www.welt.de/politik/deutschland/article157927543/Rueckfuehrung-Rueckfuehrung-und-nochmals-Rueckfuehrung.html>, 1.05.2017.
- Szaniawska-Schwalbe M. (2009), *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, <http://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,1104,b007effdeb82b77f9ffad58c-076559b4/4-2009-4-wybrany-art.pdf>, 10.05.2017.
- Seehofer stellt Merkel Obergrenzen-Ultimatum* (2016), <https://www.welt.de/politik/deutschland/article160305661/Seehofer-stellt-Merkel-Obergrenzen-Ultimatum.html>, 3.05.2017.
- Szubart K. (2017), *Zamachy terrorystyczne w Niemczech w 2016 r.*, „FAE Policy Paper”, nr 2.
- Wanka warnt Union vor voreiliger Maßnahmen* (2017), Zeit-Online z 21.04.2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/integration-doppelpass-johanna-wanka-deutschtuerken>, 1.05.2017.
- Wybory w Kraju Saary – wyraźne zwycięstwo CDU* (2017), <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-03-29/wybory-w-kraju-saary-wyrazne-zwyciestwo-cdu>, 1.05.2017.



Dorota KOWALEWSKA

Uniwersytet Szczeciński  
dorotab.kowalewska@gmail.com

## **W jakim kierunku zmienia się polska polityka etniczna?**

### **Wprowadzenie**

Jeśli przyjmiemy, że polityka etniczna państwa jest całością tworzoną we wzajemnym oddziaływaniu wielu zaangażowanych podmiotów (Wierzbicki, 2015; Browarek 2015), to oznacza, że zmienność jest jej cechą konstytutywną. Działanie aktywnych podmiotów (podobnie jak pojawianie się podmiotów nowych i „wygaszanie” działalności podmiotów dotychczas aktywnych) powoduje zmianę w obrębie całego systemu polityki etnicznej. Zmiany regulacji prawnych, zawiązanie nowej partii etnicznej, zmierzch aktywności stowarzyszeń mniejszości powodują przeobrażenia istniejącej konstrukcji wzajemnych oddziaływań podmiotów polityki etnicznej. W tym znaczeniu, polityka etniczna podlega ciągłym przeobrażeniom, jednak z perspektywy badacza – zewnętrznego obserwatora rozproszone przeobrażenia, mogą zostać uogólnione. Możliwe jest zatem wskazanie kierunków, tendencji zmienności polityki etnicznej i podjęcie próby analizy, pozwalającej na uchwycenie własności zachodzących przemian. Perspektywa zewnętrznego obserwatora – w odróżnieniu od perspektywy wewnętrznej, tj. przyjmowanej przez podmioty polityki etnicznej – daje szansę na ominięcie pułapek subiektywnej narracji którejs z stron obszarów sporu (np. strony rządowej, deklarującej utrzymanie dotychczasowej polityki w niezmiennym kształcie).

W niniejszym artykule podjęta zostanie próba analizy istotnych wektorów zmian polityki etnicznej w Polsce od roku 2015, przyjmując założenie, że (każda) nowa ekipa rządowa dokonuje redefinicji polityki swoich poprzedników.

### **1. Funkcje i efekty polityki etnicznej**

Polityka etniczna jest tym obszarem, w którym ujawniają się najważniejsze zjawiska i procesy społeczno-polityczne. Jak słusznie zauważył Andrzej Chodubski, „mniejszości narodowe są współcześnie ważnym podmiotem porządku społeczno-politycznego, podlegającym zarówno procesom integrującym świat, jak i dywersyfikującym tradycyjne stosunki społeczno-polityczne” (Chodubski, 2009, s. 33). Zmagania o kształt systemu demokratycznego w warunkach intensywnej migracji, towarzyszące im procesy kulturowej asymilacji, konflikty etniczne czy zmieniające się relacje w światowym systemie geopolitycznym wydają się być nierozzerwalnie związane z problematyką polityki wobec mniejszości narodowych i etnicznych, będącej zarówno efektem, jak i elementem kształtującym te procesy.

Wypracowane na gruncie polskim ujęcia polityki etnicznej (nazywanej także polityką narodowościową państwa lub etnopolityką<sup>1</sup>), definiują ją jako:

- a) „programowanie i stosowanie w odniesieniu do mniejszości narodowych żyjących w granicach państwa określonych rozwiązań politycznych, zmierzających do ukształtowania pożądanego położenia tych mniejszości, zgodnie ze społecznymi i ustrojowymi interesami danego państwa” (Wasiak, 1973, s. 91);
- b) „oddziaływanie elit władzy reprezentujących państwa na grupy etniczne, których elity polityczne dokonują »wewnętrznej« weryfikacji państwowej etnopolityki, oraz wzajemne relacje między samymi grupami etnicznymi” (Wierzbicki, 2015, s. 53);
- c) „system regulacji, obowiązujący w organizmie etnopolitycznym (państwie), obejmujący akty normatywne, instytucje, programy i zachowania polityczne, umożliwiające indywidualne i zbiorowe wyrażanie etniczności w polityce poprzez reprezentację wspólnot etnicznych w organach władzy i ich partycypację w zarządzaniu państwem, normujący stosunki etniczne między państwem a wspólnotami, a także normujący politykę językową” (Wierzbicki, 2008, s. 45);
- d) „rozwiązania prawne oraz działalność państwowych instytucji centralnych oraz regionalnych, a także samorządów lokalnych dotyczące tych społeczności” (Łodziński, 2005, s. 79);
- e) „przyjęty i realizowany przez ośrodek decyzyjny (władzę publiczną – reprezentowana przez określone prawem podmioty) zespół działań determinowanych czynnikami wewnętrznymi i międzynarodowymi, zmierzającymi do efektywnego rozwiązania problemów mniejszości narodowych i etnicznych oraz zagadnień z tym związanych” (Chałupczak, 2014, s. 17–18).

Pojęcie „polityka etniczna”, jest częściej używane w kontekstach odnoszących się do konfliktu etnicznego niż do współpracy międzyetnicznej czy do problematyki kooperacji państwa i mniejszości narodowych (Zenderowski, 2015, s. 31). Polityka etniczna jest częściej synonimem praktyki walki o narodową dominację, jednak na poziomie definicji teoretycznych, częściej zwraca się uwagę na kwestie kooperacji. Do celów polityki etnicznej zalicza się:

- „a) umożliwianie pełnej partycypacji politycznej poszczególnych grup etnicznych w systemie politycznym danego państwa;
- b) tworzenie warunków do współpracy między poszczególnymi grupami etnicznymi;
- c) regulowanie stosunków między grupami etnicznymi;
- d) uzgadnianie i harmonizacja interesów;
- e) zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów etnicznych, utrwalanie tolerancji między-etnicznej;
- f) zaspokajanie potrzeb i aspiracji poszczególnych grup etnicznych;
- g) tworzenie warunków do rozwoju i podtrzymywania tożsamości narodowych, a także odrodzenia narodowego, np. po okresie przymusowej asymilacji;

<sup>1</sup> Etnopolityka oznacza „procesy polityczne zachodzące wewnątrz zbiorowości etnicznych i prowadzące do przekształcenia się tych zbiorowości w podmioty polityczne”, bądź ten obszar polityki państwa, którego podmiotem są mniejszości narodowe i etniczne (Giedroń, 2014, s. 38).

- h) promowanie i utrzymywanie jedności (integralności) społecznej i politycznej państwa (suwerenność) oraz poszczególnych grup etnicznych;
- i) integracja i asymilacja członków poszczególnych grup etnicznych z narodem większościowym/tytularnym” (Zenderowski, 2015, s. 33).

Niektórzy autorzy wskazują, że podstawowym i w wielu wypadkach ukrytym programem polityki etnicznej jest asymilacja mniejszości. W literaturze przedmiotu wskazuje się także na koncepcję pluralistyczną (tj. politykę państwa zakładającą względną równość grup etnicznych) lub integracyjną, zakładającą równość jednostek (Babiński, 1995; Łodziński, 2010). Efekty prowadzonej przez państwo polityki etnicznej dają się opisać w jednej z trzech zgeneralizowanych kategorii, określanych jako: a) „niebyt” (sytuacja braku mniejszości, braku zgody na ich uznawanie, czy też wyłączenie grup etnicznych z kategorii mniejszości zdefiniowanych w krajowym prawie); b) „uprzywilejowanie” (sytuacja większych praw mniejszości niż większości, asymetrii praw, nierównego finansowania mniejszości w ramach jednego państwa); c) „nękanie”, oznaczające odebranie wcześniejszych przywilejów, nieprzestrzeganie międzynarodowych standardów ochrony praw mniejszości, kwestionowanie etnicznej odrębności (Kurcz, 2015, s. 299). Kategorie te, podlegają jednak silnej relatywizacji, tym bardziej, że państwa rzadko prowadzą spójną politykę etniczną wobec wszystkich grup narodowościowych i etnicznych.

Niezależnie od deklarowanych celów, polityka etniczna może wywoływać określone (także niezamierzone) efekty dla mniejszości i całego społeczeństwa. Polityka etniczna pełni następujące funkcje:

- a) ochronną (np. praw mniejszości);
- b) integracyjną (wewnątrz mniejszości i integracja ze społeczeństwem większości);
- c) dystrybucyjną (oznaczająca dystrybuowanie zasobów pomiędzy poszczególne grupy narodowościowe);
- d) regulacyjną (tworzenie procedur oraz instytucji regulujących stosunki pomiędzy państwem a grupami etnicznymi);
- e) konfliktotwórczą (funkcja zarządzania konfliktami etnicznymi);
- f) edukacyjno-propagandową (wytwarzanie postaw oraz wiedzy na temat poszczególnych grup etnicznych);
- g) komunikacyjną (tworzenie kanałów komunikacji pomiędzy podmiotami polityki etnicznej);
- h) mobilizacyjną (działania na rzecz obywatelskiej i politycznej partycypacji mniejszości) (Zenderowski, Pieńkowski, 2014, s. 203–204).

## 2. Zmiany w polityce etnicznej w latach 2015–2017

Powołanie rządu Premier Beaty Szydło w następstwie wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość wyborów w listopadzie 2015 roku oraz – wcześniejsze – objęcie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez Andrzeja Dudę – 6 sierpnia 2015 roku – stanowi nowy rozdział w dotychczasowej polityce etnicznej państwa. Omawiane poniżej decyzje obozu rządzącego, chociaż stanowią działania rozproszone

i nienawiązujące do prowadzonych wcześniej kampanii wyborczych, mają – moim zdaniem – charakter symptomatyczny. Niektóre z nich mogły nawet nie zaistnieć na dłużej w świadomości społecznej, niektóre mogły pozostać całkowicie niezauważone, zestawione razem dają jednak pewne wyobrażenie na temat kierunków przeobrażeń dotychczasowej polityki etnicznej.

Po pierwsze, zwraca uwagę fakt, że jedną z pierwszych zawetowanych przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę ustaw była ustawa z dnia 25 września 2015 r. *o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz niektórych innych ustaw*. Ważnymi zmianami, jakie niosła nowela były: doprecyzowanie pojęcia organizacji mniejszości, instytucji kulturalnej mającej istotne znaczenie dla kultury mniejszości (art. 3 pkt 3 i 4), możliwość powoływania pełnomocników do spraw mniejszości narodowych i etnicznych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę lub marszałka województwa art. 22a, czy powołanie w skład Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. da) (Sejm.gov.pl, 2015). Zgodnie z treścią uzasadnienia najważniejszą przyczyną prezydenckiego weta nowelizacji była kwestia używania języka mniejszości jako języka pomocniczego. Ustawa w nowym kształcie przewidywała m.in. możliwość posługiwania się dwoma językami w kontaktach z mniejszościami organów powiatu („Gazeta Prawna”, 2015). W uzasadnieniu Prezydent RP podnosił kwestie niedoszacowania skutków finansowych dla budżetów powiatów i gmin związanych z wprowadzeniem i używaniem na ich obszarach języka pomocniczego, wynikających z art. 9 ustawy (Prezydent.pl, 2015).

W tym kontekście warto przywołać także spotkanie Prezydenta RP z polskimi Tatarami w Bohonikach, 10 września 2015 roku. Spotkanie to można odczytywać nie tyle jako akt uznania mniejszości, co element polityki władz państwa wobec problemu uchodźców w Europie i postaw Polaków wobec muzułmanów. Prezydent RP powiedział m.in. następujące słowa: „Chciałbym, aby wszyscy ci, którzy będą przybywali do Rzeczypospolitej, odnajdując się w naszym kraju, czuli również taką wewnętrzną potrzebę, świadczenie służby dla swojej nowej ojczyzny i dla tego społeczeństwa, które tutaj żyje. Żeby szanowali obyczaje, które zastali, kultywując swoje w sposób spokojny, tolerancyjny, taki jak państwo to na przestrzeni tych setek lat, państwa pradziadkowie, dziadkowie zawsze czyniliście i czynicie” (TVP Info, 2015).

Zmiana dotychczasowej polityki etnicznej dotyczy także rekonfiguracji podmiotów realizującej tę politykę. Marzenna Giedrojć, opisująca instytucje władzy państwowej posiadające uprawnienia do realizowania polityki etnicznej wymienia m.in. Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania (Giedrojć, 2014, s. 98). W świetle ustawy *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* z 2010 roku wykonywanie zadań powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania. Po wygranych przez PiS wyborach dokonano zmiany, wprowadzając stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania. W styczniu 2016 roku Pełnomocnikiem (po rezygnacji prof. Małgorzaty Fuszary, dotychczasowej Pełnomocnik) został mianowany Wojciech Kaczmarczyk, zastąpiony (po ośmiu miesiącach) na tym stanowisku 5 października 2016 roku przez Adama Lipińskiego. Natalia Klejdysz zwraca uwagę,



że zmiana ta miała charakter ideologiczny, a w informacji o aktywności Pełnomocnika trudno odnaleźć te, które wynikałyby z pełnionego urzędu (Klejdyś, 2016, s. 40).

Również w 2016 roku Premier Beata Szydło zarządzeniem z dnia 27 kwietnia rozwiązała Radę ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, powołaną w 2013 roku przez Donalda Tuska. Do zadań rady należało zapewnienie koordynacji działań organów administracji rządowej oraz ich współdziałania z organami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami w zakresie przeciwdziałania i zwalczania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji, a także monitorowanie obszarów występowania zjawisk dyskryminacji oraz prowadzenie działań promocyjnych w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji. Do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2016 roku nie podano uzasadnienia, jednak ówczesny Rzecznik Rządu decyzję tłumaczył następująco: „Rada ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji nie wykazała się niczym szczególnym; jej zadania wypełnia pełnomocnik rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania” (Dziennik.pl, 2016).

Kolejnym zwiastunem zmiany polityki etnicznej rządu w opinii przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych stało się obniżenie w 2017 roku dotacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, przeznaczonej na ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego. W stosunku do roku poprzedniego dotację zmniejszono do wysokości 10 milionów złotych. Środków w wysokości 60 tysięcy złotych nie przyznano m.in. na uroczystości obchodów siedemdziesiątej rocznicy akcji „Wisła”, o które ubiegały się Związek Ukraińców w Polsce, Towarzystwo na rzecz Rozwoju Muzeum Kultury Łemkowskiej w Zyndranowej oraz Towarzystwo Łemków z Legnicy. W efekcie ZUwP i Komitet Honorowy obchodów (w jego składzie znalazły się między innymi Danuta Kuroń i Krystyna Zachwatowicz-Wajda) zorganizował publiczną zbiórkę pieniędzy i w ciągu dwóch tygodni udało się zebrać ponad 20 tys. zł (Rp.pl, 2017). Przewodniczący Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Żydów w Polsce Artur Hofman, podczas posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 23 lutego 2017 roku tak odniósł się do sprawy obniżonych dotacji następująco: „Chciałbym powiedzieć prawie to samo, co koledzy, ponieważ w tym roku naprawdę jakieś tsunami wystąpiło w MSWiA. Właściwie pomieszano wszystko, co się dało pomieszać. To, o czym pan Tyma powiedział, jest bardzo istotne. Brak środków w tym momencie, kiedy są płatności, bo mamy zobowiązania, tak na dobrą sprawę jest formą poduszkania mniejszości, ponieważ są właśnie te wszystkie stałe etaty, które są, oczywiście, przy wydawaniu pism. To właściwie jest skazywanie na branie kredytów albo tego typu formy” (Sejm.gov.pl, 2017).

Kontrowersyjną decyzją organu administracji rządowej stało się pismo Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 17 maja 2017 roku (znak sprawy: BZK-2.6330.8.2017. JK) skierowane do wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast, w którym ze względu na „aktualizację danych i procedur do Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego” proszono o przesłanie „informacji o osobach innych narodowości posiadających obywatelstwo polskie oraz posiadających inne obywatelstwo i posiadających

zezwoleń na pobyt na terytorium RP uzyskane na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach i zameldowanych na terenie gmin”. W przypadku obywateli innych narodowości posiadających obywatelstwo polskie należało podać liczbę osób zameldowanych na terenie gminy/miasta. Powyższy dokument przygotowany przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oceniony został jako wyraz niechęci i dyskryminacji mniejszości ustawowych. Marek Syrynk z Fundacji Prosvita tak skomentował pismo wojewody: „Osoba należąca do mniejszości jest obywatelem Polski, więc tłumacząc zbieranie danych jakimś zagrożeniem jest dla mnie niezrozumiałe. W ten sposób wracamy do okresu sprzed 1989 roku, gdzie obywatel Polski należący do mniejszości jest zagrożeniem, więc znowu stajemy się obcy” (Rosiński, 2017). Wątpliwości wokół pisma wojewody wynikają także z art. 4 pkt 1–3 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2005 roku, gdzie jednoznacznie stwierdza się, że „1. Każda osoba należąca do mniejszości ma prawo do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako osoby należącej bądź też nienależącej do mniejszości, a wybór taki lub korzystanie ze związanych z tym wyborem praw nie pociąga za sobą jakichkolwiek niekorzystnych skutków. 2. Nikt nie może być obowiązany, inaczej niż na podstawie ustawy, do ujawnienia informacji o własnej przynależności do mniejszości lub ujawnienia swojego pochodzenia, języka mniejszości lub religii. 3. Nikt nie może być obowiązany do udowodnienia własnej przynależności do danej mniejszości” (Ustawa, 2017).

### Zakończenie

Przedstawione powyżej zmiany wskazują na redefinicję dotychczasowej polityki etnicznej. Najistotniejszym kontekstem zewnętrznych badanych zmian polityki etnicznej są procesy migracyjne, wyznaczające w wielu obszarach praktykę wobec polskich mniejszości etnicznych i narodowych. Mam tu na myśli przede wszystkim kwestie dotyczące polskiej polityki wobec relokacji uchodźców oraz polityki wobec migracji zarobkowej obywateli Ukrainy. Badacze zwracają uwagę, że zjawiska takie jak nasilenie się ksenofobii i zachowań dyskryminacyjnych, akceptacji dla skrajnych ugrupowań prawicowych pozostają w bezpośredniej relacji z polityką wobec uchodźców i „dotychczasowych” mniejszości (Klaus, 2016; Sadowski, Szczawińska, 2017). Kontekst wewnętrzny (choć w wielu obszarach trudno go oddzielić od polityki zewnętrznej i zjawisk w otoczeniu państwa) jest bardziej złożony i dotyczy większej liczby sfer: wydaje się, że dla omawianych w tym tekście przemian polityki etnicznej najistotniejsze będą zmiany polityki historycznej i kulturalnej (Jaskułowski, Majewski, Surmiak, 2017) oraz polityki wobec organizacji pozarządowych i instytucji strażniczych. Te ostatnie wydają się szczególnie istotne dla funkcjonowania stowarzyszeń i organizacji mniejszości narodowych i etnicznych. W wielu ujęciach za kluczowe kryterium wyróżniania podmiotów polityki etnicznej przyjmuje się reprezentację (formalną legitymację do działania w imieniu określonej zbiorowości) oraz zdolność do realizowania tejże polityki. Oznacza to, że za podmioty etniczne mogą być uznane np. także organizacje mniejszości. Według Andrzeja Wierzbickiego, podmiotami etnopolityki są: państwo, grupy etniczne oraz elity

polityczne, reprezentujące oba te podmioty (Wierzbicki, 2015, s. 53). Do podmiotów polityki etnicznej Tomasz Browarek zalicza z kolei „organy władzy publicznej kreujące i realizujące politykę wobec mniejszości narodowych i etnicznych, w tym z zakresu władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz samorządu terytorialnego, jak również organizacje pozarządowe” (Browarek, 2015, s. 407). Takie ujęcie wydaje się właściwsze z punktu widzenia celów postawionych w artykule, ponieważ pozwala uchwycić złożoność relacji pomiędzy władzą państwową a organizacjami obywatelskimi i ich wzajemne oddziaływanie w procesie zmian polityki etnicznej.

Przedstawione w tekście przykłady wskazują, że w ocenie przedstawicieli mniejszości mamy do czynienia z pogorszeniem relacji pomiędzy państwem a mniejszościami narodowymi i etnicznymi. Zjawisko to wymaga pogłębionych badań, koncentrujących się na następujących pytaniach badawczych:

- 1) czy zmiany w polityce etnicznej mają charakter systematyczny, wynikający z jakiegoś wspólnego wektora, czy raczej są efektem doraźnych działań na poziomie taktycznym lub operacyjnym?
- 2) czy zmiany w polityce etnicznej – zwłaszcza w zarysowanym kontekście zewnętrznym – prowadzą do konsolidacji mniejszości (i ich politycznej mobilizacji) czy raczej osłabiają etniczną odrębność (m.in. ze względu na obawy przed ujawnianiem się)?
- 3) jak zmieniać się będzie polityka etniczna na poziomie lokalnym i regionalnym?

Analiz wymagają kwestie zmian funkcjonowania samorządu terytorialnego w systemie prawnym w kontekście polityki migracyjnej i integracyjnej oraz zmiany zaangażowania podmiotów działających na rzecz mniejszości oraz imigrantów na poziomie lokalnym. Migracja zarobkowa obywateli Ukrainy do Polski stanowi rodzaj wyzwania dla mniejszości ukraińskiej, która może stawać przed koniecznością przesuwania swojej aktywności organizacyjnej w kierunku wsparcia obywateli kraju, z którym wciąż utrzymują silne więzi. Postawy społeczne wobec migrantów będą coraz silniej rzutować na postawy wobec mniejszości ukraińskiej. Powstające lokalne plany zarządzania migracjami w gminach i powiatach np. województwa pomorskiego, uchwały lub stanowiska radnych podejmowane w sprawie przyjmowania imigrantów i ich rozlokowywania na terenach gmin stanowią formę odpowiedzi na centralną politykę etniczną. Można postawić ostrożną hipotezę o zmianie paradygmatu: z polityki wobec mniejszości narodowych i etnicznych oraz cudzoziemców w kierunku doraźnej polityki migracyjnej.

### Bibliografia

- Browarek T. (2015), *Podmioty współczesnej polityki etnicznej państwa polskiego*, w: *Polityka etniczna. Teorie, koncepcje, wyzwania*, red. H. Chałupczak, R. Zenderowski, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin.
- Babiński G. (1995), *Nacjonalizmy czy regionalizmy? Ruchy regionalne w Europie*, w: *Europa Państw, Europa Narodów. Problemy etniczne Europy Środkowo-Wschodniej*, red. G. Babiński, W. Miodunka, Kraków.
- Chałupczak H. (2014), *Paradygmat badawczy polityki etnicznej jako polityki publicznej państwa*, w: *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce i Europie. Aspekty polityczne i społeczne*, red. A. Sakson, Toruń.

- Chodubski A. (2009), *Polityczny wymiar etniczności. Etniczność w warunkach współczesnej unifikacji i dywersyfikacji świata*, w: *Polityczne wymiary etniczności*, red. M. Mieczkowska, D. Scholze, Kraków.
- Dziennik.pl (2016), <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/519770,rzad-tlumaczy-sie-z-likwidacji-rady-ds-przeciwdzialania-rasizmowi-nie-wykazala-sie-niczym-szczegolnym.html>, 21.07.2017.
- „Gazeta Prawna” (2015), <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/901822,duda-weto-ustawa-omniejszosciach-narodowych-i-etnicznych.html>, 21.07.2017.
- Giedrojć M. (2014), *Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu jako podmiot polityki etnicznej (1989–2011)*, Szczecin.
- Jaskułowski K., Majewski P., Surmiak A. (2017), *Teaching the nation: history and nationalism in Polish school history education*, „British Journal of Sociology of Education”, vol. 1.
- Klaus W. (2016), *Sprawcy przestępstw motywowanych uprzedzeniami przeciwko cudzoziemcom*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego”, nr 23.
- Kurcz Z. (2015), *Gra mniejszościami. Niebył, uprzywilejowanie, nękanie*, w: *Polityka etniczna. Teorie, koncepcje, wyzwania*, red. H. Chałupczak, R. Zenderowski, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin.
- Łodziński S. (2010), *Polityka wobec mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w latach 1945–2008*, w: *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce po II wojnie światowej. Wybrane elementy polityki państwa*, red. S. Dudra, B. Nitschke, Kraków.
- Łodziński S. (2005), *Równość i różnica. Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 r.*, Warszawa.
- Mikucka-Wójtowicz D. (2014), *W okowach etniczności? Wybrane partie etnoregionalne w Serbii i Chorwacji (1990–2012)*, „Sprawy Narodowościowe”, nr 45.
- Prezydent.pl (2015), <http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosci/5426>, 21.07.2017.
- Rosiński M. (2017), *Wojewoda zlecił... policzenie cudzoziemców*, Asta24.pl, 8.06.2017, <http://www.asta24.pl/2017/06/08/wojewoda-zlecił-policzenie-cudzoziemcow/>, 21.07.2017.
- RP.pl (2017), <http://www.rp.pl/Historia/303159846-MSWiA-nie-przyznalo-dotacji-organizatorom-70-rocznicy-akcji-Wisla.html#ap-1>, 21.07.2017.
- Sadowski P., Szczawińska K. (2017), *Poland's Response to the EU Migration Policy*, w: *The Migrant Crisis: European Perspectives and National Discourses*, red. M. Barlai i in., Wiedeń.
- Sejm.gov.pl (2017), *Zapis przebiegu spotkania Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych / nr 34/*, 23 luty 2017 r., <http://www.sejm.gov.pl/>, 21.07.2017.
- Sejm.gov.pl (2015), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3545>, 4.08.2015.
- TVP Info (2015), 10 września 2015, <http://www.tvp.info/21575137/prezydent-duda-tatarzy-wzorem-dla-przyszlych-uchodzcow-w-polsce>, 21.07.2017.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz. U. 2017, poz. 823.
- Wasiak K. (1973), *Mniejszości narodowe i polityka państw*, „Biuletyn Naukowy Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Śląskiego w Opolu”, nr 3.
- Wierzbicki A. (2008), *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Warszawa.
- Wierzbicki A. (2015), *Genetyczno-kulturowe podstawy etnopolityki. Perspektywa etnonacjonalistyczna*, w: *Polityka etniczna. Teorie, koncepcje, wyzwania*, red. H. Chałupczak, R. Zenderowski, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin.
- Zenderowski R., Pieńkowski J. (2014), *Kwestie narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Zagadnienia teoretyczne*, t. 1, Warszawa.

Margot STAŃCZYK-MINKIEWICZ

Uniwersytet Gdański – Instytut Politologii  
mstanczyk-minkiewicz@wp.pl

## **Migracje Afrykańczyków do Europy jako efekt niestabilności państw Afryki Subsaharyjskiej**

### **Wprowadzenie**

Pomimo faktu, że problem migracji stanowi aktualnie jeden z najczęściej poruszanych tematów w mediach, wśród polityków czy naukowców i postrzegany jest, jako wyzwanie dla globalnego bezpieczeństwa, niejednokrotnie analizowany jest on jednopłaszczyznowo, nie uwzględniając wszystkich komponentów, jakie mają wpływ na tak dużą skalę tego zjawiska. Nagminnie, kiedy toczy się dyskurs dotyczący współczesnych migracji, rozpatrywane są one przez pryzmat problemów, wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa, jakie mogą generować. Rozważania skoncentrowane są najczęściej wokół tendencji migracyjnych (regionów, z których najczęściej napływają migranci), kanałów tranzytowych, jakimi dostają się do miejsc docelowych, metod, z jakich korzystają, żeby przedostać się do wybranego państwa (dziś bardzo często któregoś z krajów Europy<sup>1</sup>) i wreszcie możliwości powstrzymania tych procesów, w obawie o negatywne konsekwencje dla krajów docelowych.

Zdecydowanie mniej uwagi poświęca się determinantom, jakie mają wpływ na decyzję o wyjeździe z własnego kraju i ucieczce w zupełnie nieznaną region, często ze świadomością podejmowania ogromnego ryzyka (włącznie z narażeniem życia swojego i bliskich<sup>2</sup>). Nierzadko w oparciu o funkcjonujące stereotypy, definiuje się kilka podstawowych powodów ruchów migracyjnych, nie poddając szczegółowym rozważaniom sytuacji regionu czy ludzi, którzy decydują się na jego opuszczenie. Tymczasem, z raportu UNHCR z 2015 roku wynika, że na decyzję o migracji z własnego kraju wpływ mają trzy podstawowe elementy. Pierwszy, to długotrwałe konflikty (przynajmniej kilka dekad), których skala i czas trwania nie wskazują na to, by mogły się one rozwiązać i zakończyć w perspektywie najbliższych kilku lat (np. w Somalii czy w Afganistanie). Drugi powód, to stosunkowo młode i intensywnie rozwijające się

---

<sup>1</sup> Według danych Europejskiego Urzędu Statystycznego – Eurostatu (*European Statistical Office*) z roku 2015 najczęściej migrantów obiera, jako kraj docelowy swojej podróży Niemcy – ponad 1,5 mln, Wielką Brytanię – ok. 632 tys., Francję – niespełna 364 tys. i Hiszpanię – ponad 342 tys. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?jsessionid, 6.06.2017>.

<sup>2</sup> Z raportu ONZ-owskiej agendy ds. uchodźców (UNHCR) wynika, że odkąd zbierane są statystyki, 2016 rok okazał się najtragiczniejszym. Od początku 2016 roku w Morzu Śródziemnym życie straciło ponad 3800 osób (na niespełna pół miliona podejmujących próbę przedostania się do Europy). W 2015 r. utonęły 3772 osoby na ponad milion imigrantów przedostających się drogą morską do wybrzeży Starego kontynentu. <http://www.unhcr.org/the-global-report.html, 22.05.2017>.

konflikty. Szybkie tempo ich eskalacji, skala zniszczeń i ryzyko utraty życia zmuszają mieszkańców do ucieczki (np. z Syrii, Sudanu Południowego, Burundi, Republiki Południowej Afryki, Jemenu czy Ukrainy). Ostatnią przyczynę stanowią ograniczone, coraz bardziej zmniejszające się możliwości radzenia sobie z tymi konfliktami. Zarówno na poziomie państwa, jak i na szczeblu ponadpaństwowym ewentualność rozwiązania tychże problemów, z roku na rok, wydaje się być coraz bardziej problematyczna<sup>3</sup>. I choć zdecydowanie trywialnie brzmi stwierdzenie, że „ciężko jest likwidować skutki jakiegos procesu, bez zdiagnozowania jego przyczyn”, to nie trudno dostrzec, że to właśnie bagatelizowanie tego podłoża migracji uniemożliwia często podejmowanie działań zmierzających do ich zminimalizowania.

Regionem, który poddany będzie rozważaniom w poniższym artykule jest kontynent afrykański, a w szczególności obszar Afryki Subsaharyjskiej. Region, którego cechą dystynktywną jest to, że większość jego państw charakteryzuje się niestabilnością wewnętrzną, tzw. dysfunkcyjnością. Autorka stawia tezę, że to właśnie wspomniana dysfunkcyjność wielu państw Czarnej Łądy stanowi, jedną z głównych przyczyn migracji obywateli w bardziej stabilne, bezpieczne regiony świata<sup>4</sup>. W celu zweryfikowania tego założenia, dokona ona swego rodzaju rozbioru państwa dysfunkcyjnego na podstawowe elementy. Przeanalizuje jego sytuację polityczną, ekonomiczną, społeczną i stanu bezpieczeństwa. Uwzględni jakość sprawowania w nim władzy, problemy demograficzne, a także skalę ryzyka konfliktów czy funkcjonowania organizacji przestępczych i terrorystycznych na obszarach tego typu państwa.

Eksploracji poddane będą poszczególne problemy państw słabych, w oparciu o analizę globalnych raportów m.in. tj. *Corruption Perceptions Index*, *Democracy Index*, *Fragile States Index*, *United Nations High Commission Refugees* czy *World Health Statistic*.

### Państwo dysfunkcyjne – istota problemu

Truizmem jest stwierdzenie, że niestabilność państwa determinuje cały szereg problemów dla jego obywateli, a w skrajnym przypadku, może nawet prowadzić do zaniku identyfikacji z własnym krajem, na rzecz poprawy jakości życia, a przede wszystkim gwarancji bezpieczeństwa. Państwa dysfunkcyjne, nazywane często także upadłymi czy wrażliwymi (terminologia wprowadzona od 2014 roku), nie spełniają żadnych z powyższych założeń. Nie zapewniają obywatelom ani godnego życia, ani stabilizacji, ani bezpieczeństwa. Niestety sytuacja taka ma miejsce właśnie w regionie Afryki Subsaharyjskiej. Dowód na to stanowi, opracowywany co roku (od 2005) ranking *Fragile States Index*, z którego wynika, że w 2017 roku na 25 pierwszych państw na liście, 19 z nich to kraje kontynentu afrykańskiego. I tak, do najsłabszych państw świata zalicza się aktualnie: Sudan Południowy (najmłodsze państwo świata), Somalię, Republikę Środkowoafrykańską, Demokratyczną Republikę Konga, Sudan i Czad,

<sup>3</sup> <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>, *Global forced displacement hits record high*, 6.06.2017.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: [www.unhcr.org/statistics/mid2016stats.zip](http://www.unhcr.org/statistics/mid2016stats.zip).

natomiast w drugiej dziesiątce zestawienia znajduje się aż osiem krajów afrykańskich: Gwinea, Nigeria, Zimbabwe, Etiopia, Gwinea Bissau, Burundi, Erytrea i Niger. Tuż za nimi plasuje się Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Uganda, Libia, Kamerun, Liberia i Mauretania. Spośród 50 krajów o największym stopniu dysfunkcyjności dwie trzecie to państwa afrykańskie (*Fragile States Index 2017*, fundforpeace.org/fsi).

Na czym polega specyfika państw wrażliwych? Jakie czynniki warunkują decyzje mieszkańców tychże państw o migracji? Co sprawia, że podejmują oni tak duże ryzyko?

W przypadku państw dysfunkcyjnych, błędnym byłoby, analizowanie ich jedynie przez pryzmat tzw. klasycznej triady, uwzględniającej, jako komponenty państwa jedynie terytorium, ludność i władzę, ponieważ te założenia wydają się być nominalnie spełnione. Dopiero głębsza analiza sytuacji państw wrażliwych dowodzi, że ma to jedynie wymiar formalny. Problematyczną okazuje się być jakość, świadczonych przez instytucje, usług publicznych oraz osłabienie zasad samo- i cało-władności określonej przestrzeni publicznej. W odróżnieniu do zjawiska dezagregacji państwa, która najczęściej jest świadomą konsekwencją postępujących procesów regionalizacji czy globalizacji, sytuacja państw wrażliwych jest efektem nieuniknionym i często niezamierzonym. Jest to stan istnienia państwa, na poziomie wegetatywnym. Na dość niejednoznacznym pograniczu między bankructwem politycznym a samounicestwieniem. O słabości kondycyjnej państwa nie świadczy jedynie naruszanie podstawowych atrybutów suwerenności, takich jak: polityka zagraniczna, finansowa czy wojskowa. Zjawisko to ściśle wiąże się także z osłabieniem lub wręcz unicestwieniem potencjału instytucjonalnego. Prowadzi to do zaniku zdolności tworzenia i egzekwowania prawa oraz niewypełniania przez państwo typowych dla niego funkcji i zadań (Stańczyk-Minkiewicz, 2014, s. 110–112; Potocki, 2011, b.s.; Kuźniar, 2005, s. 266–267).

Jednym z najistotniejszych problemów państw dysfunkcyjnych jest deficyt silnego ośrodka władzy. Po pierwsze, uniemożliwia to przeciwdziałanie procesom anarchizacji życia publicznego, a po drugie pozbawia możliwości opanowywania najistotniejszych konfliktów społecznych. Dystynktywnym dla państw wrażliwych dylematem jest także brak kontroli terytorium ze strony rządu i wyłączności na prawomocne użycie siły. To z kolei skutkuje destrukcją systemu legitymizacji, nieumiejętnością zarządzania służbami publicznymi i utratą monopolu na reprezentowanie państwa w środowisku międzynarodowym (Zajadło, 2005, s. 11–12; Czernichowski, 2010, s. 79–81; Kłoso-wicz, 2009, s. 386–388).

Ponadto, państwo nie gwarantuje swoim obywatelom podstawowych warunków egzystencjalnych, co przejawia się w niskim, a często nikłym poziomie opieki socjalnej. Przytoczony wcześniej *Fragile States Index* jest skutecznym miernikiem wszystkich wyżej wymienionych problemów. Precyzyjnie weryfikuje on poziom destrukcji państwa, czyli stadium zaawansowania jego dysfunkcyjności, przez pryzmat jego ekonomicznej, społecznej i polityczno-militarnej niestabilności. Przy tworzeniu indeksu uwzględnianych jest 12 wskaźników, m.in. liczba uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, przypadków naruszeń praw człowieka, delegitymizacja władzy, skala recesji gospodarki czy stopień funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa. Im wyższa lokata w rankingu, tym wyższy poziom dysfunkcyjności państwa.

### Ekonomiczna i społeczna niestabilność państw „wrażliwych”

Do najistotniejszych problemów gospodarek państw wrażliwych należy wysoki wskaźnik korupcji. Jest on jednym z pierwszych czynników, mających wpływ na proces degradacji państwa. Sukcesywnie postępuje proces delegitymizacji władzy, aż po załamanie się ekonomicznej pozycji kraju. Według raportu *Corruption Perceptions Index 2016* to właśnie kontynent afrykański zdecydowanie przoduje w skali całego globu, pod względem obecności zjawiska korupcji. Średni wynik dla całej Afryki to niespełna 28 (w skali od 1 do 100, gdzie 100 oznacza stan idealny, czyli brak korupcji). Najgorszym wskaźnikiem odznaczają się: Somalia 10 pkt, Sudan Południowy 11 pkt, Sudan i Libia po 14 pkt, a Angola 18 pkt. Na plus w tym rankingu wyróżniają się jedynie: Botswana, która osiągnęła bardzo wysoką lokatę, bo aż (60 pkt) 35 pozycja na 176 państw i Namibia (52 pkt) 53/176 (*Corruption Perceptions Index 2016*).

Z badań, przeprowadzonych w 28 krajach Afryki Subsaharyjskiej, przez zajmującą się korupcją agendę *Transparency International* wynika, że korupcja to problem, który nie tylko wciąż dotyka Afrykę, ale narasta, a najbardziej na nią podatni są najbogatsi. Za najbardziej skorumpowanych uznani zostali aktualnie zamożni przedsiębiorcy i policjanci. Oprócz tych dwóch grup, jako najbardziej skorumpowanych Afrykanie uznają urzędników i poborców podatkowych, sędziów oraz posłów. Prawie 70% Afrykańczyków jest zdania, że zjawisko korupcji nasila się z każdym rokiem, a rządy nie dość, że sobie z nią nie radzą, to często nie widzą w niej problemu (*Business Insider Polska*, 2015). Według raportu *Transparency International*, najbardziej pokrzywdzonymi przez korupcję są najubożsi Afrykańczycy, którzy zmuszani są do płacenia łapówek nawet za dostęp do podstawowych dóbr i praw. Zaledwie co dziesiąty z tych, którzy płacą daniny urzędnikom czy policjantom ma odwagę zgłosić swoją krzywdę. Reszta nie ujawnia tego typu procederów w obawie o własne bezpieczeństwo (represje) lub też ze względu na brak wiary w sprawiedliwość i zadośćuczynienie (Rose-Ackermann, 2001, s. 178).

Dla państw Czarnego Łądu reprezentatywny jest także nierównomierny rozwój gospodarczy i podział bogactwa narodowego. Wszechobecne zjawisko kleptokracji i nepotyzmu<sup>5</sup>, sprawia, że elita rządząca wykorzystuje państwo traktując je, jako własny majątek. Bagatelizując byt pozostałych członków społeczeństwa, wzbogaca się przy każdej nadarzającej się okazji. Dotyczy to zarówno finansów państwowych, jak i korzyści materialnych. Znaczna część szerokiego strumienia finansów płynącego do Afryki nie trafia do obywateli i nie jest inwestowana w szeroko pojętą modernizację, a rozdzielana jest pomiędzy nieliczną grupę rządzących. Dowodem na ten stan rzeczy jest fakt, że podejmowana nieraz współpraca międzynarodowa, nierzadko polega na tym, że zachodnie koncerny, oferując chęć inwestycji w danym państwie, narzucają jednocześnie charakter, miejsce i warunki tejszej współpracy. Po stronie afrykańskiej korzyści uzyskują jedynie przedstawiciele rządu. Uwagę na to zwrócił m.in. Prezydent Barack Obama, który podczas wizyty w Ghanie, w 2011 roku stwierdził, że „...przy-

<sup>5</sup> Wybrany 4 marca 2013 r., prezydent Kenii, Uhuru Kenyatta, w skład gremium swojego gabinetu, składającego się z 18 urzędników, powołał 12 członków z rodzimego plemienia *kikuyu*. Spotkało się to z dezaprobatą opozycji, która oskarżyła prezydenta o klientelizm i skrajny nepotyzm. [http://korwin-mikke.pl/afryka/zobacz/przyklad\\_nepotyzmu\\_w\\_afryce/76038](http://korwin-mikke.pl/afryka/zobacz/przyklad_nepotyzmu_w_afryce/76038), 11.03.2017.



szłość Afryki zależy od Afrykanów. Żaden kraj nie stanie się bogaty, jeśli jego liderzy wykorzystują gospodarkę dla własnej korzyści, a policja daje się przekupywać handlarzom narkotyków. Żaden biznes nie zainwestuje tam, gdzie rządzącym trzeba z góry dać 20 procent zysku. Nikt nie chce żyć w społeczeństwie, w którym rządy prawa ustępują przed przemocą i korupcją. To nie demokracja, to tyrania” (Stefanicki, 2013).

Ponadto, do towarów deficytowych należy także sama praca. Nepotyzm odgrywa w tym przypadku znaczącą rolę w kontekście możliwości zatrudnienia. Pozyskanie pracy atrakcyjniej wynagradzanej i o wyższym statusie społecznym (tzw. *white collar jobs*<sup>6</sup>) stanowi nierzadko barierę nie do pokonania (Ngarambe, 2013). To wszystko sprawia, że dysproporcja pomiędzy dochodami najbogatszych i najuboższych szybko i drastycznie się zwiększa, ponieważ bogacą się jedynie rodziny, rody i klany przywódców.

Inną zmienną cechą państw wrażliwych jest permanentna zapaść ekonomiczna. Wspomniany wcześniej brak możliwości realizowania podstawowych funkcji społecznych, gospodarczych czy kulturowo-oświatowych bezpośrednio przekłada się na spadek wskaźników PKB i PKB *per capita*, przez co niejednokrotnie dochodzi do rozwoju „szarej strefy” (Górak-Sosnowska, 2010, s. 161). Recesja gospodarcza państw wrażliwych ma znaczny wpływ na pogorszenie się jakości zobowiązań publicznych – społecznych tj.: służba zdrowia, edukacja, rynek pracy, infrastruktura komunikacyjna, wodno-kanalizacyjna czy warunki mieszkaniowe tzn. życie w slumsach.

Przykładem tego może być system opieki zdrowotnej w Afryce Subsaharyjskiej, który po pierwsze zaliczany jest do najmniej efektywnych na świecie, a po drugie jest wręcz w znikomym stopniu dostępny dla przeciętnego mieszkańca (na wyższy poziom służby zdrowia liczyć mogą wyłącznie uprzywilejowani przedstawiciele elity). Analizując sytuację ostatnich sześćdziesięciu lat, jedynie dzięki znacznej pomocy humanitarnej, odnotować można niewielki postęp w walce z chorobami, opiece nad matkami oraz dziećmi. Mimo to, różnica w oczekiwanej długości życia, pomiędzy najbogatszymi i najbiedniejszymi, nadal jest ogromna. Głównymi przyczynami zgonów w części Subsaharyjskiej są przede wszystkim: HIV/AIDS, malaria, choroby dróg oddechowych, biegunki i powikłania okołoporodowe (Łęcka, 2012, s. 6–12; Tumusiime, Gonani, Walker, Asbu, Awases, Kariyo, 2012, s. 14–23; Sambo, 2012, s. 12, 15–17).

W poprawie sytuacji nie pomaga też ograniczony dostęp do edukacji, jej słaba jakość, wynikający z tego znikomy poziom świadomości społecznej i niewystarczająco finansowana opieka zdrowotna. Według danych z raportu Banku Światowego z 2011 roku, średnie roczne nakłady *per capita* wydawane na zdrowie, łącznie we wszystkich państwach Afryki Subsaharyjskiej, wynosiły niespełna 94 dolary amerykańskie (dla porównania: w tym samym roku w Polsce był to wydatek rządu blisko 900 dolarów amerykańskich *per capita*). Obecnie, w 25 krajach tego regionu kontynentu, wydatki na zdrowie *per capita* często nie przekraczają 10 dolarów amerykańskich. Niestety koszty opieki zdrowotnej rosną, a systemy ochrony zdrowia są często na tyle niewydolne, że szansą na poprawę sytuacji wydaje się być jedynie oficjalna pomoc rozwo-

<sup>6</sup> *Blue collar jobs* – stanowiska przeznaczone dla pracowników fizycznych, *white collar jobs* – stanowiska biurowe, urzędnicze.

jowa (Sambo, 2012, s. 23, 25–30). I choć w krajach takich, jak np. Kenia, polityka bezpieczeństwa zdrowotnego ewoluuje w kierunku uniezależnienia się od pomocy rozwojowej na rzecz samowystarczalności np. w aspekcie profilaktyki i leczenia HIV/AIDS to na dzień dzisiejszy kraj nie ma jeszcze w tej kwestii znaczących osiągnięć (Callahan, Nakhimovsky, 2015, s. 27–32).

Równie niekorzystnie wygląda sytuacja w aspekcie olbrzymiego przyrostu naturalnego, za którym nie nadąza gospodarka kontynentu, a który wymaga od rządów państw realizacji polityki bezpieczeństwa w wymiarze żywnościowym, edukacyjnym, czy wspomnianym już wcześniej medycznym. W przypadku państw dysfunkcyjnych skala wzrostu demograficznego nie ma możliwości być wprost proporcjonalna do postępu w sferze poziomu rozwoju gospodarczego. Uwzględniając konieczność jeszcze większej produkcji dóbr czy żywności, szanse na poprawę jakości życia niestety maleją zamiast sukcesywnie się powiększać (Stańczyk-Minkiewicz, 2014, s. 110–116).

Pomimo faktu, że na przestrzeni ostatnich czterech dekad powierzchnia upraw rolnych w regionie Afryki Subsaharyjskiej zwiększyła się z 166 mln ha do 202 mln ha, to wysiłek ten prawie natychmiast został całkowicie pochłonięty przez szybki przyrost naturalny. Świadczyć o tym mogą statystyki, które wykazują, że w tym samym czasie liczba niedożywionej ludności prawie się podwoiła, co potwierdza, że produkcja żywności nie jest w stanie nadążyć za wzrostem populacji w tej części kontynentu (Payé, Obéra, 2004, s. 24–33).

Już w 2014 roku, Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO) opublikowała raport, w którym szczególnie nacisk położony został na problem niedożywienia, wpływający w znaczny sposób na zachwianie bezpieczeństwa żywnościowego szczególnie w rejonie Afryki Subsaharyjskiej ([www.fao.org](http://www.fao.org)), określanej w literaturze jako „kontynent głodu” (Weis, 2011, s. 93–99). Według wspomnianego raportu, na ponad 805 mln ludzi ogółem cierpiących z powodu niedożywienia, ponad 790 mln z nich to mieszkańcy krajów rozwijających się, z czego około 215 mln to właśnie społeczność Czarnego Lądu. 23,8% mieszkańców Afryki Subsaharyjskiej nadal ma ograniczone prawo do żywności i wolności od głodu (Kasprowicz, 2015, s. 84–91).

Problemy niedożywienia i skrajnego ubóstwa, destabilizujące sytuację ekonomiczną wielokrotnie prowokują niezadowolone społeczeństwa i zachowania rewolucyjne. Częstokroć skutkuje to zarówno kryminalizacją tego obszaru, jak i rozwojem „czarnego rynku”. Zmęczona tym stanem rzeczy społeczność zaczyna upatrywać rozwiązania problemów w rozpadzie struktur państwowych, czyli secesji poszczególnych regionów kraju. To niestety najczęściej znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w nieprzestrzeganiu praw człowieka, jak i pogłębieniu dysfunkcyjności danego kraju.

### **Polityczne i militarne problemy państw dysfunkcyjnych**

To co wyraźnie widoczne w państwach wrażliwych Afryki w wymiarze politycznym, to przede wszystkim oligarchizacja i autokratyzacja struktur decyzyjnych. Symptomatyczne dla tego typu zjawisk jest zawłaszczenie władzy przez jednego przywódcę

lub małą grupę elity rządzącej. Niejednokrotnie wylania się zjawisko „prywatyzacji” władzy (Kaldor, 2000, s. 147–149). Następuje fragmentaryzacja społeczeństwa. Obywatele przestają identyfikować się z władzą zwierzchnią i angażować w sprawy państwa czy narodu. Zaczynają utożsamiać się jedynie z klanem czy grupą etniczną (Zajadło, 2005, s. 11–12). Znaczący wpływ ma na to także, znamieny dla państw wrażliwych, wzrost represyjności danego reżimu i powszechnego naruszania systemu normatywnego. Z wyliczeń brytyjskiego ekonomisty Paula Collier’a wynika, że od momentu uzyskania niepodległości, na jeden kraj w Afryce, przypadło średnio siedem zamachów stanu. Na przestrzeni ostatnich trzech dekad niespełna 90% państw afrykańskich doświadczyło rządów autokratycznych (Ciliers, 2013, s. 7). Wielokrotnie także, przywódcy państw uciekają się do coraz ostrzejszej taktyki sprawowania władzy (Kundsén, 2005, s. 12).

W ostatnich dwóch dekadach, spośród wszystkich wojen na świecie ponad 40% stoczonych zostało na kontynencie afrykańskim. Zarówno wojny międzypaństwowe, jak i konflikty wewnętrzne całkowicie pozbawiły Afrykańczyków troski o prawa człowieka. Dlatego też, impuls do decyzji o migracji, w znacznej mierze stanowią właśnie konflikty. W Afryce mają one charakter szczególny – odpaństwowiony. Priorytetem tego typu wojny nie jest doprowadzenie do stanu równowagi, ustabilizowania niekorzystnej sytuacji, a wręcz przeciwnie, celowe podtrzymywanie statusu „zorganizowanej anarchii”. Stan taki trudno ocenić jednoznacznie, jako typowy konflikt zbrojny. Zdecydowanie łatwiej definiować go, jako długofalowy proces wzajemnego przenikania się grup paramilitarnych oraz zorganizowanej przestępczości. O ile w przypadku klasycznej destabilizacji władzy państwowej przywrócenie porządku polega zazwyczaj na doprowadzeniu do uzyskania kompromisu narodowego, o tyle w państwach dysfunkcyjnych społeczeństwo nie ma na to żadnego wpływu. Zarówno o wojnie, jak i o pokoju decydują ci, którzy dysponują największym arsenałem i określoną gotowością do użycia przemocy (Munkler, 2004, s. 7–37).

Następnym, nagminnie zauważalnym problemem jest bezkarność służb bezpieczeństwa oraz pojawienie się prywatnych organizacji paramilitarnych (milicji). W państwach słabych na politykę kraju istotny wpływ ma armia. Funkcje publiczne sprawowane są przez czynnych wojskowych (Żukrowska, 2011, s. 279–281), a gwarantami pozornego bezpieczeństwa są często lokalni przywódcy „prywatnych armii” tzw. *warlordowie*, których źródłem utrzymania jest handel narkotykami, diamentami, przemyt broni czy działalność terrorystyczna. Wykorzystują oni także zasoby naturalne danego kraju na potrzeby własne, przechwytyją transporty pomocy humanitarnej czy okradają mieszkańców podległych im terenów (Mohhamed, 2011).

Czarny Łąd to także obszar wykorzystywany przez wszelkiego rodzaju organizacje terrorystyczne. Państwa dysfunkcyjne stanowią atrakcyjną przestrzeń zarówno do rekrutowania, szkoleń, jak i działalności ekstremistów. Potwierdzeniem tego jest raport – *Global Terrorism Index 2016*, z którego wynika, że w pierwszej dziesiątce państw najbardziej dotkniętych problemem terroryzmu, aż cztery to państwa kontynentu afrykańskiego. I tak: na 3-ej pozycji znajduje się Nigeria, na 8-ej Somalia, 9-tą lokatę zajmuje Egipt, a 10-tą Libia. W 10 punktowej skali, ze względu na ilość incydentów terrorystycznych w danym kraju, liczbę ofiar śmiertelnych, rannych i skalę zniszczeń

infrastruktury (w latach 2000–2015) Nigeria otrzymuje 9314 pkt, na co złożyło się 588 incydentów terrorystycznych, w których zabitych zostało 17 097 osób i 2786 zostało rannych (tylko 2015 rok pochłonął ponad 4100 ofiar). W Somalii skategoryzowanej na 7548 pkt w 241 atakach śmierć poniosły 3724 osoby i 463 zostały ranne. Na 493 akty terroryzmu w Egipcie, który sklasyfikowany jest na 7328 pkt zginęły 1223 osoby, a 835 zostało rannych. W punktowanej na 7283 Libii miejsce miały 432 zamachy terrorystyczne, w których śmierć poniosło 1038, a 660 zostało rannych. Tylko w tych czterech państwach, na przestrzeni ostatnich piętnastu lat, w wyniku ataków terrorystycznych zginęły 23 082 osoby. Oczywiście to nie jedyne państwa Afryki, w których terroryzm zbiera cały czas żniwo. Na miejscach od 11-go do 30-go plasują się: Kamerun, Niger, Demokratyczna Republika Konga, Sudan, Kenia, Republika Środkowej Afryki, Sudan Południowy, Mali i Czad (*Global Terrorism Index 2016*).

Wszechobecny chaos i słabość struktur państwowych to komponenty ułatwiające swobodną, niekontrolowaną działalność ugrupowaniom ekstremistycznym. Szerokie możliwości do działania stwarza przede wszystkim, wspomniany wcześniej, nieskutecznie funkcjonujący aparat bezpieczeństwa<sup>7</sup>. Prawdopodobieństwo ingerencji miejscowych władz w działalność wspomnianych podmiotów jest tak znikome, że terroryści z praktycznie stuprocentową pewnością mogą angażować się w rozwój wszelkiego rodzaju przestępczego procederu czy czerpania zysków z naturalnych zasobów kraju. Ponadto, to co stanowi dowód na *apogeu*m absurdu obowiązującego w państwach dysfunkcyjnych, to fakt, że lokalny ośrodek władzy, zamiast zwalczać przedsięwzięcia terrorystów, staje się ich zwolennikiem, podejmując współpracę z ekstremistami, ponieważ upatruje w tym obustronnych korzyści (Stańczyk-Minkiewicz, 2012, s. 211–212; Kłosowicz, 2009, s. 382–383).

Dla elity rządzącej państw wrażliwych, nielegalna działalność ekstremistów jednoznaczna jest z korzyściami finansowymi w zamian za przyzwolenie na prowadzenie na terenie kraju szeroko pojętej aktywności, mającej służyć finansowaniu i umocnieniu danej grupy (*ffnp.*: przemysł, produkcja i handel bronią etc.). Ponadto, niejednokrotnie, organizacje terrorystyczne wykorzystywane są przez przedstawicieli władzy, jako swego rodzaju narzędzie do egzekwowania posłuszeństwa od obywateli, którzy demonstrować odmienne poglądy polityczne (Stańczyk-Minkiewicz, 2012a, s. 214–216).

Konsekwencją ww. działań, jest eskalacja dążeń nacjonalistycznych i populistycznych. Warto tu podkreślić, że skomplikowana struktura etniczna, szczególnie w regionie Afryki Subsaharyjskiej stanowi pewnego rodzaju regułę. Przyczyn tego upatrywać należy zarówno w niezmiennie obowiązujących przed-narodowych formach świadomości

<sup>7</sup> Jednym z argumentów sprzyjających terrorystycznej działalności na terenie Afryki jest wysoki wskaźnik korupcji na kontynencie. Przykład stanowić mogą islamscy terroryści, wykorzystujący korupcję w RPA, m.in. po to by zdobywać fałszywe dokumenty tożsamości. Kiedy w akcji przeprowadzonej przez somalijską policję zginął przywódca Al-Kaidy w Afryce Wschodniej, Fazul Abdullah Mohammed (odpowiedzialny m.in. za zamachy na ambasady USA w Kenii i Tanzanii z 1998 roku, w których zginęły 224 osoby), w chwili śmierci miał przy sobie południowoafrykański paszport na nazwisko Daniel Robinson. Według danych *Associated Press*, eksperci do spraw bezpieczeństwa i terroryzmu od lat zwracają uwagę na związek *korupcji* z działalnością siatek terrorystycznych, twierdząc, że ekstremiści wykorzystują „sprzedajność” urzędników, by kupić sobie fałszywe południowoafrykańskie paszporty. <http://www.antykorupcja.gov.pl/>, 13.05.2017.

mości etnicznej (Joshua Project, 2016), jak i w konsekwencji spuścizny kolonializmu (Kapuściński, 2011, s. 43–49), w której to mocarstwa europejskie, wytyczając granice swoich stref wpływów, bagatelizowały różnice etniczne i kulturowe. To sprawiło, że w chwili uzyskania niepodległości, deficyt elit politycznych oraz ukształtowanych nowoczesnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego spowodował, iż w ramach systemów politycznych do dziś rywalizują ze sobą grupy interesu o charakterze etnicznym (Bartnicki, 2006, s. 217–229). Co więcej, nawet w przypadku, gdy uzyskanie niepodległości kraju nie wynika z wyswobodzenia się z rządów kolonizatora spoza kontynentu, nie gwarantuje to pewności odmiennego – poprawnego sposobu budowania nowego państwa. Przykład na to stanowi Sudan Południowy, którego elity rządzące, w momencie uzyskania niepodległości, zdecydowały się na realizację polityki siły i agresji. Ok. 60 wspólnot etnicznych, zamieszkujących nowopowstałe państwo skoncentrowało się prawie natychmiast na partykularnych interesach własnych (Machar Wek, Aleu-Baak, 2012, s. 61–63). Do głosu doszły dawne antypatie, w obliczu czego, wcześniej integrujący się w walce ze wspólnym wrogiem z Północy, mieszkańcy Południa, zaczęli powracać do pierwotnych pretensji i awersji. Podział niegdyśszego jednego Sudanu, nie tylko nie zagwarantował stabilizacji w regionie, a dodatkowo wygenerował kolejne problemy i konflikty (Taft, 2014, s. 21–30; Stańczyk-Minkiewicz, 2012b, s. 193–209).

### **Aktualne trendy migracji i sposoby ich minimalizowania**

Do wszystkich wspomnianych wcześniej ekonomicznych, politycznych i społecznych motywacji, dochodzi jeszcze problem degradacji środowiska naturalnego i tak już trudnego do życia dla tubylców (Barrios, Bertinelli, Strobl, 2010, s. 357–371). Zażądane zmiany klimatyczne (susze i związane z nimi brak wody pitnej, pustoszenie terenu, pożary lasów etc.) zmuszają Afrykańczyków do przesiedlania się na bardziej urodzajne, atrakcyjniejsze życiowo obszary (Witteler-Stiepelmann, 2009, s. 197–199). Dlatego też na przestrzeni ostatnich kilku lat dostrzec można tendencje migrowania obywateli państw Afryki Subsaharyjskiej najpierw do krajów Maghrebu (Tunezja, Maroko czy Algieria stały się bazą docelową lub przejściową nielegalnych emigrantów ze strefy subsaharyjskiej), a potem np. do Europy. Aktualnie, to właśnie subsaharyjcy, a nie maghrebscy przesiedleńcy stanowią większość zatrzymywanych przez służby graniczne Unii Europejskiej. Początkowo migracja z Afryki Subsaharyjskiej wynikała przede wszystkim z przemian politycznych i wojen domowych. Fale migracji przybywały do Maghrebu po obaleniu Mobutu – Sese Seko w DR Kongo (1997), podczas wojny w Sierra Leone (1991–2001), Liberii (1989–1996, 1999–2003) czy na Wybrzeżu Kości Słoniowej (1999). W ostatnim dziesięcioleciu wzrosła liczba imigrantów z targanej przemocą Nigerii, Sudanu, Erytrei, Somalii i państw zachodnioafrykańskich. Osoby mające możliwości zmiany, poprawy swojego bytu, posiadające zawód czy wykształcenie decydują się na migrację z terenów państw dysfunkcyjnych (Cross, Golderblom, Roux, Mafukidze, 2006, s. 111–137). Szacuje się, że co trzeci Afrykańczyk z wyższym wykształceniem pracuje aktualnie poza kontynentem (Musette, 2006).

Dlaczego Afrykańczycy wybierają właśnie Europę? Po pierwsze dlatego, że przepływy ludności zazwyczaj odbywają się z krajów biedniejszych do bogatszych, a po drugie, sprzyja temu geograficzne sąsiedztwo obu kontynentów i historyczne powiązania niektórych byłych europejskich metropolii kolonialnych z państwami afrykańskimi (Ząbek, 2008).

Czy możliwe jest zminimalizowanie tego trendu? Jakie działania powinny być podejmowane na rzecz ograniczenia napływu ludności z Afryki? Jakie rozwiązania w kwestii zjawiska migracji z Czarnego Łądu do Europy podjęła Unia Europejska?

Według raportu UE z 9.11.2015 roku, dotyczącego współpracy UE z Afryką, w kontekście problemów będących efektem *exodusu* Afrykańczyków do Europy wynika, że podjęto cały szereg ustaleń w oparciu o „globalne podejście do kwestii migracji i mobilności”. Mają być one realizowane dwutorowo – regionalnie i kontynentalnie.

Poziom kontynentalny dotyczyć ma dialogu z Unią Afrykańską. Na poczet tego, już w kwietniu 2014 r. szefowie państw i rządów zebrani na szczycie Unia Europejska–Afryka przyjęli kluczową deklarację polityczną w sprawie migracji i mobilności. Strony powtórzyły w niej swoje wspólne zobowiązanie, między innymi do walki z nielegalną migracją i do rozwiązania wszelkich istotnych kwestii, takich jak zapobieganie, sprawniejsze zarządzanie migracjami i granicami, powroty i readmisja, a także eliminowanie przyczyn nielegalnej migracji. Określone zostały priorytety dotyczące: handlu ludźmi, przekazów pieniężnych, diaspory, mobilności i migracji zarobkowej, ochrony międzynarodowej i nielegalnej imigracji (Zestawienie informacji Komisji Europejskiej, 2015, europa.eu/rapid/press-release).

Na poziomie regionalnym analizie poddano dialogi polityczne z państwami położonymi na zachodnim szlaku migracyjnym (proces z Rabatu<sup>8</sup>) i na wschodnim szlaku migracyjnym (proces chartumski<sup>9</sup>). Dialogi te opierają się na konkretnych planach

<sup>8</sup> **Proces z Rabatu**, zapoczątkowany podczas euro-afrykańskiej konferencji ministerialnej w sprawie migracji i rozwoju, która odbyła się w lipcu 2006 r., w który zaangażowane są rządy 55 państw europejskich i afrykańskich z Północnej, Zachodniej i Środkowej Afryki, Komisja Europejska i państwa należące do Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS). Ma on na celu pogłębienie dialogu i współpracy w zakresie migracji (legalna migracja i mobilność; zapobieganie nielegalnej migracji i środki przeciwdziałania temu zjawisku; migracja i rozwój; ochrona międzynarodowa), a także wyznaczanie wspólnych priorytetów w celu rozwijania operacyjnej i praktycznej współpracy. Procesem kieruje komitet sterujący, w którego skład wchodzi pięć państw członkowskich UE (Belgia, Francja, Włochy, Portugalia i Hiszpania), pięć krajów partnerskich (Burkina Faso, Gwinea Równikowa, Mali, Maroko i Senegal), a także Komisja Europejska i ECOWAS. Zob. szerzej: *Współpraca Unii Europejskiej z Afryką w zakresie migracji – Zestawienie informacji Komisji Europejskiej – 9.11.2015*, Bruksela, s. 1–2, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6026\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_pl.pdf), 21.05.2017.

<sup>9</sup> **Proces chartumski** – inicjatywa w sprawie szlaku migracyjnego Róg Afryki–UE, formalnie zapoczątkowany podczas konferencji ministerialnej w listopadzie 2014 r. w Rzymie, stanowi dialog na poziomie regionalnym w kwestii migracji między państwami członkowskimi UE i 9 państwami afrykańskimi z Rogu Afryki i krajami tranzytu, a także Komisją Europejską, Komisją Unii Afrykańskiej i Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Procesem chartumskim kieruje komitet sterujący, w którego skład wchodzi pięć państw członkowskich UE (Włochy, Francja, Niemcy, Zjednoczone Królestwo i Malta), pięć krajów partnerskich (Egipt, Erytrea, Etiopia, Sudan Południowy i Sudan), a także Komisja Europejska, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, natomiast stronę afrykańską reprezentuje Komisja Unii Afrykańskiej. Zob. szerzej: *Współpraca Unii Europejskiej z Afryką w zakresie migracji*, op. cit., s. 4, 21.05.2017.

działania i uzyskały wsparcie finansowe. Unia Europejska zainicjowała także nowe regionalne programy rozwoju i ochrony w Afryce Północnej i w Rogu Afryki (Komunikat prasowy...).

Ponadto, dialog Europa–Afryka dotyczyć ma także szerokiego wsparcia dla wszelkiego rodzaju programów i projektów. Ma na celu przede wszystkim przyczynienie się do reform instytucjonalnych i legislacyjnych oraz do budowania zdolności w krajach partnerskich, do konkretnych porozumień politycznych zawartych z Marokiem, Tunezją, Republiką Zielonego Przylądka i Nigerią. Wspomniane porozumienia polityczne uzyskały wsparcie w postaci konkretnych działań finansowanych ze środków UE (Zestawienie informacji Komisji Europejskiej, 2015, europa.eu/rapid/press-release).

Przykład na to stanowić może, przegłosowana 14.12.2016 roku, a przyjęta od 1.01.2017 roku, decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie uruchomienia instrumentu elastyczności na sfinansowanie natychmiastowych środków budżetowych służących zażegnaniu trwającego kryzysu związanego z migracją uchodźcami i bezpieczeństwem (eur-lex.europa.eu, 2017).

Ponadto, 25.01.2017 r. Komisja Europejska zaproponowała też rozszerzenie programu szkoleń libijskich pograniczników oraz wsparcie w zabezpieczeniu południowych granic Libii, aby zahamować napływ migrantów. Libia to główny kraj tranzytu migrantów z Afryki do Europy. Według Komisji Libia jest punktem przelotowym dla 90% migrantów, którzy próbują przedostać się do państw Unii Europejskiej przez środkową część Morza Śródziemnego. Jeszcze w tym roku na wszelkiego rodzaju działania związane z polityką migracyjną do Libii ma trafić w sumie 200 mln euro. KE proponuje, by możliwie najszybciej rozszerzyć szkolenia libijskiej straży przybrzeżnej. O propozycjach tych dyskutowali przywódcy UE na nieformalnym szczycie na Malcie 3 lutego br. W pierwszej połowie 2017 roku, na utworzenie sieci współpracy służb granicznych krajów Afryki Północnej, w celu uskutecznienia walki z przemytnikami ludzi, przeznaczony ma zostać 1 mln euro. Dodatkowo, KE chce także ułatwić współpracę między Libią, Czadem i Nigrem w ochronie południowej granicy libijskiej, przez którą przedostają się migranci z centralnej Afryki (forsal.pl, 2017).

## Konkluzja

Czy te działania wystarczą, by zminimalizować problem i powstrzymać Afrykańczyków przed chęcią przedostania się do Europy? Zdaniem Błażeja Popławskiego, afrykanisty, który od lat zajmuje się problematyką migracji z Afryki można stwierdzić, że „Afrykanie będą opuszczać swój kontynent dopóty, dopóki sytuacja w ich ojczyznach nie ulegnie poprawie. Wniosek ten, nie powinien jednak skłaniać polityków z Brukseli do polityki migracyjnej opartej na mocniejszym uszczelnianiu granic, lecz kierować ich uwagę przede wszystkim ku wspieraniu liderów afrykańskich w wysiłkach reform makrospołecznych podejmowanych przez nich na południe od Sahary. Migrację można zahamować, a przynajmniej ją uregulować, jeśli podstawowe potrzeby Afrykanów będą zaspokajane przez nich na miejscu, na Czarnym Lądzie. W takiej perspektywie, ważnym elementem europejskiej polityki migracyjnej staje

się pomoc rozwojowa kierowana do krajów, skąd pochodzą migranci. Decyzja o wyjeździe właśnie do Europy motywowana jest często przekonaniem, że za północnym brzegiem Morza Śródziemnego kryją się »kraje mlekiem i miodem płynące«, »ziemia obiecana«, kusząca dobrobytem i miejscami pracy. Wyrwanie się z pułapki biedy i chęć awansu społecznego popycha Afrykanów do dramatycznej decyzji o wyjeździe. Biorąc pod uwagę kryzys dotyczący Europę, odczuwany silnie w państwach granicznych, przekonanie to staje się coraz bardziej bolesnym mitem. Niestety pokutuje on w umysłach tysięcy Afrykanów, wierzących, że w byłych metropoliach kolonialnych znajdują oni spokój i dobrobyt» (Popławski, 2013, b.s.).

### Bibliografia

- Barrios S., Bertinelli L., Strobl E. (2010), *Climatic change and rural–urban migration: The case of sub-Saharan Africa*, „Journal of Urban Economics”, vol. 60, Issue 3.
- Bartnicki A. (2006), *Wojna w Afryce Północno-Wschodniej 1940–1941*, w: *Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji 1869–2006*, red. P. Ostaszewski, Warszawa.
- Business Insider Polska (2015), *Korupcja w Afryce, Bogacze najbardziej skorumpowani*, <http://archiwum.businessinsider.com.pl/swiat/korupcja-w-afryce-bogacze-najbardziej-skorumpowani/3893bb>, 10.05.2017.
- Callahan S., Nakhimovsky S. (2015), *Financing flows through private providers of HIV services in Sub-Saharan Africa*, The African Health Monitor, World Health Organization.
- Ciliers J. (2013), *Africa's fragile states need extra help*, Denver.
- Corruption Perceptions Index 2016*, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016), 11.05.2017.
- Cross C., Golderblom D., Roux N., Mafukidze J. (2006), *Views on migration in Sub Saharan Africa*, Proceedings of an African Migration Alliance Workshop, University of South Africa (UNISA).
- Czernichowski K. (2010), *Integracja Afrykańska – uwarunkowania, formy współpracy, instytucje*, Warszawa.
- [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu), 20.04.2017.
- [forsal.pl](http://forsal.pl), 21.05.2017.
- Fragile States Index* (2017), <http://fundforpeace.org/fsi/>, 23.05.2017.
- FAO (2014), *The state of food insecurity in the world 2014: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>, 7.05.2017.
- Global Terrorism Index 2016*, [economicsandpeace.org](http://economicsandpeace.org), 21.06.2017.
- Górak-Sosnowska K. (2010), *Wasta (klientelizm) a rozwój społeczno-gospodarczy w świecie arabskim*, w: *Kulturowe uwarunkowania rozwoju w Azji i w Afryce*, red. K. Górak-Sosnowska, J. Jurewicz, Łódź.
- <http://www.antykorupcja.gov.pl/>, 13.05.2017.
- Joshua Project – *Congo, Democratic Republic of – People Groups*, (2016), <https://joshuaproject.net/countries/CG>, 19.10.2016.
- Kapuściński R. (2011), *Gdyby cała Afryka...*, Warszawa.
- Kasprowicz D. (2015), *Bezpieczeństwo żywnościowe i niedożywienie w Afryce Subsaharyjskiej – nowe kierunki i trendy*, „Problemy Higieniczno-Epidemiologiczne”, Gdańsk.



- Kaldor M. (2000), *Neue Und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt a. Main.
- Kłosowicz R. (2009), *Państwa upadłe i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe*, w: *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, Kraków.
- Komisja Europejska proponuje bliższą współpracę z Libią, by powstrzymać falę migrantów, <http://forsal.pl/artykuly/1013992,ke-proponuje-blizsza-wspolprace-z-libia-by-powstrzymac-fale-migrantow.html>, 24.04.2017.
- Komunikat prasowy Komisji Europejskiej – Bruksela, 19 lutego 2015, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>, 28.10.2016.
- Kundsen T. (2005), *AIDS polityki*, „Wprost”, nr 36.
- Kuźniar R. (2005), *Polityka i siła: Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa.
- Lęcka I. (2012), *Ochrona zdrowia w Afryce. Pomoc rozwojowa*, „Kwartalnik Specjalistyczno-Naukowy”, nr 1.
- Machar Wek, Aleu-Baak (2012), *Perceptions and Voices of South Sudanese About the North-South Sudan Conflict*, Portland.
- Mohamed F. A. (2011), *Top al Qaeda operative killed in Somalia, officials say*, CNN WORLD, [http://articles.cnn.com/2011-06-11/world/somalia.qaeda.leader.dead\\_1\\_al-shabab-senior-al-top-al](http://articles.cnn.com/2011-06-11/world/somalia.qaeda.leader.dead_1_al-shabab-senior-al-top-al).
- Münkler H. (2004), *Wojny naszych czasów*, Kraków.
- Musette S. (2006), *Summary report on migration and development in Central Maghreb*, International Labour Organization (ILO), <http://migration-africa.ilo.org/db/Studies/data/study>, 15.07.2011.
- Ngarambe A. (2013), *Nepotism blamed for youth unemployment*, *Rwanda Today, The East African*, <http://www.theeastafrican.co.ke/rwanda/Business/Nepotism-blamed-for-youth-unemployment/1433224-1727752-nq9511/index.html>, 24.05.2017.
- Payé R., Obéra D. (2004), *The negative impacts of human activities in the Eastern African region: an international waters perspective*, *Ambio*, nr 33.
- Popławski B. (2013), *Śmierć u brzegów Europy*, „Kultura Liberalna”, nr 247 (39) z 1 października 2013.
- Potocki R. (2011), *Państwo dysfunkcyjne w perspektywie geopolitycznej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych, *Półrocznik – „Racja Stanu”*, nr 2 (8), Wrocław.
- Rose-Ackermann S. (2001), *Korupcja i rządy*, Warszawa.
- Sambo L. G. (2012), *Health status and trends. Atlas of African Health Statistics 2012 – Health situation analysis of the African Region*.
- Sambo L. G. (2012), *The health system. Atlas of African Health Statistics 2012 – Health situation analysis of the African Region*.
- Stańczyk-Minkiewicz M. (2012a), *Terytorium państw upadłych jako przestrzeń sprzyjająca powstawaniu, rozwojowi i działalności organizacji terrorystycznych*, w: *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, red. R. Kłosowicz, A. Mania, Kraków.
- Stańczyk-Minkiewicz M. (2012b), *Gorzkie konsekwencje wolności. Refleksje na temat niepodległości Sudanu Południowego*, w: *Sudan bogactwo kultur i wewnętrzne napięcia*, red. W. Cisło, J. Różański, M. Ząbek, Warszawa.
- Stańczyk-Minkiewicz M. (2014), *Lamanie praw człowieka w państwach dysfunkcyjnych Afryki jako determinant terroryzmu*, w: *Konteksty bezpieczeństwa w Afryce. Problemy globalne, sektorowe, regionalne, lokalne*, red. A. Żukowski, Olsztyn.
- Stefanicki R. (2013), *Zabójcza jalmuzna*, <http://www.newsweek.pl/zabojcza-jalmuzna,41542,1,1.html>, 22.05.2017.

- Taft P. (2014), *Statehood or Bust : The Case of South Sudan, Analysis of the Fragile States Index 2014*, The Fund for Peace Publication.
- Tumusiime P., Gonani A., Walker O., Asbu E. Z., Awases M., Kariyo P. C. (2012), *Health systems in sub-Saharan Africa: What is their status and role in meeting the health Millennium Development Goals. Atlas of African Health Statistics 2012 – Health situation analysis of the African Region. World Health Organization. Regional Office for Africa.*
- Weis T. (2011), *Światowa gospodarka żywnościowa: batalia o przyszłość rolnictwa*, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa.
- Witteler-Stiepelmann D. (2009), *South-South migration as a consequence of Insecurity*, w: *Migration and Displacement in Sub-Saharan Africa The Security-Migration*, Bonn.
- Współpraca Unii Europejskiej z Afryką w zakresie migracji – Zestawienie informacji Komisji Europejskiej* – 9.11.2015, Bruksela, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6026\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_pl.pdf), 21.05.2017.
- Zajadło J. (2005), *Prawo międzynarodowe wobec problemu „państwa upadłego”*, „Państwo i Prawo”, nr 2.
- Ząbek M. (2008), *Afrykańscy imigranci i uchodźcy na skrzyżowaniu Wschodu i Zachodu*, Miesięcznik „Znak”, nr 633.
- Zestawienie informacji Komisji Europejskiej, 2015, [europa.eu/rapid/press-release](http://europa.eu/rapid/press-release).
- Żukrowska K. (2011), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa.

Danuta GIBAS-KRZAK

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie  
danutakrzak16@gmail.com

## Narodowościowo-etniczny aspekt badań polemologicznych na Bałkanach. Wybrane problemy

Nie można zaprzeczyć, że dzieje ludzkości zdeterminowane są występującymi naprzemiennie okresami wojny i pokoju. Biorąc pod uwagę, że wojny stanowią ulubiony temat kronikarzy i historyków, mamy do czynienia z niezliczoną ilością opisów, które stanowią ciekawy i zarazem ważny materiał faktograficzny dla badacza. Co więcej, wielu naukowców twierdzi, że konflikt zbrojny ma o wiele większe znaczenie w historii, bowiem wojny występują częściej niż okresy pokoju (Paździorek, 2010, s. 118). Warto zauważyć, że po zimnej wojnie następuje intensyfikacja zainteresowania badaniami nad wojną i pokojem, czyli studiami polemologicznymi, a wiedza teoretyczna w tym zakresie jest stale wzbogacana dzięki wykorzystaniu dostępnych interdyscyplinarnych osiągnięć badawczych. Próbuje się dokonać conceptualizacji zjawiska wojny, aby odpowiedzieć na pytanie: jaki jest sens podejmowania wysiłków zbrojnych. Czy wojna jest niezbędnym regulatorem w stosunkach międzynarodowych, czy raczej trzeba ją traktować jako fakt destrukcyjny i zarazem kontrowersyjny, egzystencjalną katastrofę, najbardziej niszczące spośród zjawisk społecznych, które prowadzi do upadku cywilizacji i powstawania nowych podziałów w świecie, na poziomie zarówno regionalnym, jak i globalnym (Huzarski, 2010, s. 20). W kontekście tych pytań warto zastanowić się: czy istnieją specyficzne uwarunkowania dla prowadzenia badań polemologicznych na Bałkanach i czy mamy do czynienia z koniecznością wymagającą nowego podejścia metodologicznego?

Obszar Półwyspu Bałkańskiego z powodu swojego dawnego i współczesnego znaczenia z pewnością zasługuje na to, aby więcej miejsca i czasu poświęcono na badania dotyczące jego dziejów w szerszym kontekście problemowym. Region ten bowiem charakteryzuje się wieloma sprzecznościami, które wraz z rywalizacją pomiędzy państwami i narodami bałkańskimi oraz wpływami mocarstw na setki lat ukształtowały jego rzeczywistość polityczną, gospodarczą, kulturową i wojskową. Co więcej, przez wielu badaczy Półwysep Bałkański jest regionem uznawanym za najważniejszy obszar niestabilności, konfliktu, zacofania i słabości na Starym Kontynencie (Golebski, 1982, s. 159). W związku z tym można postawić tezę, że na Bałkanach (jak nigdzie indziej w Europie) najdokładniej uwidocznione zostały zjawiska związane z anarchizacją ładu międzynarodowego, zaś jego konfliktogenny charakter wpływa znacząco na procesy integracyjne i dezintegracyjne zachodzące w Europie. W ujęciu francuskiego badacza – Michela Sivignona – Bałkany – to *sui generis* fenomen terytorialny, którego specyfika polega na konieczności współzycia ze sobą wrogich społeczeństw na ograniczonej przestrzeni. Rodzaj laboratorium, gdzie *in vivo* można obserwować konflikty

religijne, różnicowanie etniczne i blizny pozostawione przez historię, które odnoszą się nawet do starożytności (Sivignon, 2009, s. 10–11). W tym aspekcie trzeba zauważyć jeszcze jedno zjawisko, jakim jest rozłam religii chrześcijańskiej, z najbardziej wysuniętym na zachód punktem zasięgu prawosławia, znajdującym się najbliżej Watykanu, jak również fakt, iż region Bałkanów stanowi najkrótszy szlak bezpośredniego przedostawiania się islamu na Stary Kontynent (Sretenović, 2010, s. 58–61).

Należy podkreślić, że badania naukowe w zakresie polemologii na Bałkanach znajdują się dopiero w fazie wstępnej. Projekt badawczy w tym zakresie był realizowany przez Katedrę Badań nad Konfliktami i Pokojem Uniwersytetu Szczecińskiego we współpracy z Chorwackim Instytutem Historycznym w Zagrzebiu, a jego efektem było m.in. wydanie monografii zbiorowych: *Konflikty militarne i niemilitarne na Bałkanach w XX i XXI wieku w perspektywie polemologicznej* (Gibas-Krzak, Krzak, 2013) oraz *Asymetryczne Bałkany. Działania asymetryczne, militarne i polityka bezpieczeństwa na Półwyspie Bałkańskim w XX i XXI wieku* (Gibas-Krzak, 2015), w których postulowano podjęcie badań polemologicznych jako wyzwania metodologicznego dla nauk politycznych i nauk o bezpieczeństwie. Od 2014 roku badania te są kontynuowane w Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie w ramach prac Zespołu Naukowo-Badawczego „Polemos”, który działa w Instytucie Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń badań polemologicznych, które stanowią istotne narzędzie do analizy i wyodrębnienia złożonych uwarunkowań konfliktów w tej części Starego Kontynentu oraz zaprezentowanie najważniejszych punktów zapalnych na Bałkanach w kontekście szeroko pojętych uwarunkowań narodowościowo-etnicznych. W związku z tym przedmiotem analizy stały się podziały etniczne oraz łączące się z nimi antagonizmy, w tym także o charakterze religijnym i kulturowym, które występują na terytorium: Serbii (Kosowa), Macedonii, Bośni i Hercegowiny, z uwzględnieniem ich wpływów w: Chorwacji, Czarnogórze oraz Albanii. Obszar ten często w naukach politycznych określany jest jako Bałkany Zachodnie. Niniejszy desygnat odnosi się do regionalnie zintegrowanego obszaru przestrzennego, który po zakończeniu zimnej wojny znalazł się na drodze transformacji systemowej, wyodrębnionego jako sfera największej niestabilności w Europie, chociaż serbscy naukowcy, nie bez racji, twierdzą, że jest to sztuczne pojęcie z geograficznego punktu widzenia. Niemniej jednak Bałkany Zachodnie w ostatnich latach stały się przedmiotem licznych analiz badaczy polskich, a także serbskich, chorwackich, bośniackich i włoskich ośrodków naukowo-badawczych.

### **Podstawy teoretyczne badań polemologicznych**

Właściwe badania naukowe nad etiologią wojny zapoczątkował w 1942 r. Gaston Bouthoul, który nazwał nową dziedzinę nauki polemologią (wywodzi się od greckiego słowa *polemos*, co oznacza wojnę, konflikt). W 1945 r. uczony ten założył Francuski Instytut Polemologii (l'Institut Français de Polémologie), który wydawał kwartalnik „Études Polémologiques”. W ten sposób stworzone zostały podstawy nowej dyscypliny naukowej, która zajmuje się badaniem wojen oraz konfliktów w celu

ustalenia ich uwarunkowań, periodiczności, przyczyn oraz typologii. W ramach polemologii prowadzone są także badania dotyczące wojen przeszłości, teraźniejszości i przyszłości.

Bouthoułowska polemologia jest traktowana przez badaczy jako wiedza pacyfistyczna, której celem jest poznanie zjawiska wojny w celu jej wyeliminowania lub ewentualnie zastąpienia w życiu społecznym (Świniarski, 2010, s. 74). Bouthoul wymienił następujące czynniki, które mają wpływ na generowanie konfliktów zbrojnych: geograficzne i geopolityczne, chronicznie długookresowe, koniunkturalne, barometry struktur narodowych i barometry krótkookresowe (Bouthoul, 1970, s. 536–537). Charakter najbardziej stabilny i ogólny, zarazem najbardziej wpływowy w zakresie badań polemologicznych posiadają dwa barometry: geograficzny i geopolityczny. Obejmują one wszystkie elementy charakteryzujące właściwości geograficzno-polityczne i czasowo-przestrzenne, co pozwala na umieszczenie w czasie i przestrzeni wojen i konfliktów. Trzeba podkreślić, że o ile w okresie zimnej wojny koncentrowano się na studiach nad konfliktami międzynarodowymi, o tyle obecnie prowadzone badania dotyczą przede wszystkim kwestii etnicznych, polityki i gospodarki (Smith, 1997, s. 30). W celu poznania zjawiska wojny postuluje się podejmowanie badań wieloaspektowych i wielodyscyplinarnych. Bouthoul, traktujący wojnę jako zjawisko społeczne, zaproponował krótką jej definicję: „Jest to zorganizowana walka między podmiotami uzbrojonymi, o krwawym charakterze” (Ibidem, s. 35).

Badania nad przyczynami konfliktów zbrojnych nie wpłynęły na wypracowanie jednolitej teorii dotyczącej wojny. Więcej uwagi poświęcono natomiast warunkom, w jakich może dojść do wybuchu konfliktu zbrojnego. Tego typu rozważania doprowadziły do stwierdzenia, że wojna jest możliwa, gdy tylko dostępna jest broń, dzięki której można walczyć tak długo, jak długo występuje spór między dwoma lub więcej stronami. W wyniku eksploracji ustalono, że nie jest możliwe długotrwałe zachowanie stanu pokoju, gdyż następuje zakłócenie równowagi, co z kolei prowadzi do występowania zjawiska kolektywnej przemocy. Większość ludzi jest w istocie pasywna oraz zazwyczaj przyjmuje postawę konformistyczną, więc w zasadzie nie jest skłonna do szybkiego działania. Z drugiej strony – dość szybko może ulegać emocjom pod wpływem indoktrynacji, co z kolei często prowadzi do kolektywnej agresji (Ibidem, s. 419). Konstatacje badań Bouthoula są niezwykle pesymistyczne: zawsze istnieje agresor, który stymuluje pragnienie wrogości w ludziach, a społeczeństwa oczekują na wojnę, chociaż mogą tego nie artykułować w danym momencie. Ludzkość bowiem, tak naprawdę jest skażona zwierzęcymi instynktami, potrafi bez żadnych zahamowań i bez ostrzeżenia uzewnętrznić swoją pierwotną dzikość, co prowadzi do wniosku, że jest skazana na wojnę i rywalizację (Ibidem, s. 411).

Ważnym efektem badań polemologicznych okazało się wyznaczenie „frontów agresywności”, zgodnie z którymi zazwyczaj przebiegają konflikty zbrojne na świecie (Gałganek, 1986, s. 110–111). Wykazano bowiem, iż światowa przemoc polityczna nie występuje przypadkowo, ale posiada skłonność do koncentrowania się na określonych obszarach, zwanych „frontami agresywności” oraz w ich otoczeniu. Na mapie świata można wskazać „czarne linie polemologiczne” (pęknięcia), gdzie w ciągu wieków najczęściej występują zjawiska wojen i konfliktów. W Europie należą do nich przede

wszystkim: Kanał La Manche, Morze Północne, Morze Śródziemne, Morze Bałtyckie, a także rzeki europejskie: Ren, Dunaj, Dniepr (Ibidem, s. 106).

### Specyfika badań polemologicznych na Bałkanach

W ciągu dwóch minionych stuleci Bałkany, stanowiące pomost między Europą, Azją i Afryką, stały się areną długotrwałych konfliktów i wojen, które zmieniły stosunki geopolityczne w tym regionie, wpływając na dzieje całego świata. W tym czasie doszło także do upowszechnienia się nazwy Bałkany w sensie politycznym, a ponadto do powszechnego obiegu weszło negatywne pojęcie „kotła bałkańskiego”, który oznacza zderzenie sprzecznych interesów, jak również wynikający z nich zamęt i chaos. Jest to metaforyczne odbicie konglomeratu różnych konfliktów narodowościowych, sporów kulturowych i religijnych, groźnego wrzenia i wchodzenia w niebezpieczne reakcje polityczne, ideologiczne i etniczne (Wituch, 1998, s. 139). Rozwinęły się także inne negatywne pojęcia związane z Bałkanami, takie jak: „bałkańska beczka prochu”. To określenie podkreśla wybuchowy, gwałtowny charakter zachodzących tam wydarzeń, narzuca myślenie o tym regionie jako o miejscu zdarzeń nieprzewidywalnych, którego mieszkańcy są nieobliczalni. W związku z postępującym rozkładem Imperium Osmańskiego, na początku XX wieku upowszechnił się termin „bałkanizacja”, wskazujący zarówno na dezintegrację polityczną i gospodarczą, jak też kulturową i etniczną nieufność, a ponadto chęć podporządkowania się silniejszemu, zewnętrznemu podmiotowi w stosunkach międzynarodowych. Termin ten, występujący już wcześniej np. podczas obrad Kongresu berlińskiego (1878 rok), zyskał nowe znaczenie, oznaczając fragmentację nacjonalistyczną (już nie tylko na Bałkanach). Stał się również synonimem napiętych stosunków między małymi, sąsiadującymi państwami, które wywołują niekończące się antagonizmy. Różnorodne konflikty występujące na tym terytorium zdeterminowały tworzenie się „bałkańskiego typu” państw narodowych, w którym jednostki polityczne nie są skłonne do integracji ze względu na swoje zróżnicowanie, ale raczej wykazują tendencję do dezintegracji, czego przykładem może być rozpad komunistycznej Jugosławii (Ilić, Spasovski, 1994, s. 136). Jednocześnie trzeba podkreślić, że przez Bałkany, których północna granica jest prowadzona wzdłuż Dunaju, przebiegają klasyczne „fronty agresywności”. Co więcej, w przypadku tego regionu niezwykle wpływowa pozostaje teoria geopolityczna Halforda Mackindera, dotycząca „heartlandu”, czyli serca kontynentu, które sięga do Azji Środkowo-Wschodniej. Heartland stanowi pozycję strategiczną do panowania nad światem, czyli resztą Europy, Azją oraz Afryką. Zgodnie z tą teorią Półwysep Bałkański (razem z Europą Środkowo-Wschodnią) występuje jako wrota do zawładnięcia sercem kontynentu, dlatego też istotne jest panowanie nad tym obszarem (Jean, 2007, s. 66–70).

Bałkany pod koniec XX wieku, przede wszystkim z powodu krwawej wojny domowej związanej z rozpadem Jugosławii, stały się archetypem terytorium nacechowanego prymitywną dzikością, gwałtami i nacjonalizmami. W XXI wieku nadal pozostają obszarem konfliktogennym, a także areną rywalizacji mocarstw o wpływy ekonomiczne, polityczne i kulturowe. Przy czym wciąż zyskuje na znaczeniu specyfika etniczno-religijna, w znacznym stopniu różnicująca społeczności i narody bałkańskie.

## Punkty zapalne w Serbii: Kosowo, Sandżak Nowopazarski, Dolina Preševa

Serbia, najbardziej znaczące państwo w przestrzeni postjugosłowiańskiej, uznawane za największego przegranego po rozpadzie Jugosławii, w wyniku którego utraciła znaczną część terytorium, uwikłana jest w skomplikowaną rolę geopolityczną i nierozwiązane dylematy narodowościowo-etniczne. Począwszy od roku 1991, po demontażu Jugosławii, systematycznie traci wypracowywaną w ciągu wieków pozycję na Bałkanach. Przyczyny tego stanu rzeczy wzmacniane są poprzez odłączenie się Czarnogóry (2006 rok), wzrost muzułmańskiej autonomii w południowoserbskim Sandżaku oraz tzw. Dolinie Preševa, a także umacnianie się węgierskiej mniejszości w północnej prowincji Wojwodinie (*Republika*). Wszystkie te wydarzenia tworzą ciąg faktów, który zdecydowanie obniża prestiż tego kraju na bałkańskiej szachownicy. Niewątpliwie szczególnym ciosem pod tym względem pozostaje ogłoszenie niepodległości przez Kosowo, co należy uznać także za umocnienie wpływów amerykańskich na Bałkanach (Reszczyński, 2012).

W ocenach współczesnych serbskich analityków Kosowo ma charakter specyficznego narodowego pola walki, które posiada istotne znaczenie dla bezpieczeństwa Serbii w XXI wieku jako najważniejszy rodzaj przestrzeni geostrategicznej. Kontrola nad „korytarzem macedońskim”, zwanym również osią Morawa–Wardar, prowadzącym w kierunku greckich portów nad Morzem Egejskim od lat pozostawała bowiem jednym z podstawowych wyznaczników serbskiej strategii (Sekulović, 2011, s. 129). Serbowie częściowo zrezygnowali z aktywnej walki o Kosowo, gdyż stanowi to przeszkodę w realizacji głównego celu państwa, jakim jest integracja z UE, chociaż nadal prowincja ta jest traktowana przez społeczeństwo jako sakralna i symboliczna geografia Serbii. Niemniej jednak demograficzna przewaga ludności albańskiej na obszarze Kosowa, utrzymująca się od początku ubiegłego stulecia, stała się głównym czynnikiem stymulowania konfliktu serbsko-albańskiego. W 1999 r. w czasie bombardowań Jugosławii przez lotnictwo NATO Kosowo opuściło około 200 000 Serbów, co doprowadziło do jeszcze większej przewagi ludności pochodzenia albańskiego (tzw. Kosowarów). Zamrożony po tej interwencji Sojuszu konflikt serbsko-albański odżywa co jakiś czas z wielką siłą, doprowadzając m.in. do licznych incydentów, w tym ataków na posterunki graniczne i siły policyjne.

17 lutego 2008 roku Kosowo formalnie ogłosiło niepodległość, ale Belgrad jej nie uznaje (Bujwid-Kurek, 2012, s. 94). Prowincja nadal pozostaje niespokojna, mimo tego, iż stacjonuje tam ok. 4500 żołnierzy NATO, których celem jest utrzymanie kruchego pokoju. Po zakończeniu bombardowania Jugosławii w Kosowie powstała amerykańska baza „Bondsteel”, druga co do wielkości na Starym Kontynencie, stanowiąca *de facto* najpotężniejszy amerykański poligon w Europie, skąd blisko jest do amerykańskiego kontyngentu w Bośni i Hercegowinie, Macedonii, jak również bazy USA we Włoszech. Kosowska baza jest określana jako swoiste centrum wojennego bałkańsko-apenińskiego trójkąta. Na jej terenie znajdują się nowoczesne systemy komunikacji i formacje wyspecjalizowane w wojnach cybernetycznych, których członkowie brali udział w misjach w Afganistanie i Iraku (Ristić, 2016).

Kwestia albańska niewątpliwie pozostaje najtrudniejszym problemem narodowościowym do rozwiązania na Bałkanach (Eberhardt, 2005, s. 110). Albańczycy stano-

wią ponad 90% 1,8-milionowej ludności Kosowa, natomiast północne Kosowo zamieszkuje serbska mniejszość licząca od 40 do 50 tys. osób, które nie uznają Priştiny za swą stolicę (*The World*, 2016). Oficjalnie ogłoszone dane na temat liczby ludności serbskiej w Kosowie, oszacowane na 1,5% ogólnej liczby mieszkańców prowincji, nie są pełne ze względu na brak informacji z gmin zamieszkałych w większości przez Serbów, którzy zbojkotowali oficjalny spis ludności z 2011 roku (*Ibidem*). Prawdopodobnie liczba Serbów w Kosowie wynosi ok. 140 tys., chociaż dane szacunkowe sięgają nawet do 200 000 (Turudić, Gligorijević, 2008).

Warto podkreślić, że niepodległości Kosowa nie popierają m.in. Rosja, Hiszpania, Cypr, Rumunia, Grecja i Słowacja, opowiadając się za przynależnością spornego terytorium do Serbii. Trzeba także zwrócić uwagę, że problem spornej prowincji posiada szerszy wymiar – zarówno etniczny, jak i religijny. Jest on bowiem związany ze społecznością muzułmańską na Starym Kontynencie. Młode albańskie elity mieszkające w Kosowie uznają Serbów za agresorów, często deklarując gotowość do ostatecznej rozprawy z tą obcą im kulturowo nacją. W tym kontekście powstanie niepodległego Kosowa to także sankcjonowanie utworzenia drugiego państwa islamskiego w Europie po Bośni i Hercegowinie. Taki krok stanowi niebezpieczeństwo i możliwość opanowania tej prowincji przez radykalne ugrupowania islamskie wrogie wobec kultury chrześcijańskiego Zachodu. W ocenie służb specjalnych Kosowo (podobnie jak Bośnia i Hercegowina) staje się obszarem, z którego werbowani są terroryści walczący w szeregach Państwa Islamskiego. Istnieją hipotezy, iż biorą oni udział w zamachach na ludność cywilną w Europie Zachodniej (*Dżihadisti*, 2016).

Obszarem potencjalnych zagrożeń jest także Dolina Preševa, gdzie mieszka około 60 tys. Albańczyków, stanowiąca region biedny i konserwatywny, w którym zwłaszcza w ostatnich latach doszło do rozwoju fundamentalizmu islamskiego, a miejscowa młodzież sympatyzuje z Albańczykami. W 2000 r. doszło do powstania Armii Wyzwolenia Preševa, Medvedje i Bujanovca, złożonej z członków Armii Wyzwolenia Kosowa, która rozpoczęła działania zbrojne zmierzające do przyłączenia tego regionu do spornej prowincji (Sivignon, 2009, s. 187)<sup>1</sup>.

Kolejnym punktem zapalnym pozostaje wielonarodowościowy region Sandżak Nowopazarski (tzw. Raška) położony w południowo-wschodniej Serbii, na granicy z Czarnogórą i Kosowem, zamieszkały także przez ludność muzułmańską, która przejawia zdecydowane dążenie do autonomii w ramach Serbii, a nawet do uzyskania niepodległości. Stanowi on niewątpliwie jeden z bardziej złożonych regionów Bałkanów i Europy, którego skomplikowana specyfika polega na swoistym „etnicznym koktajlu”, ukształtowanym w wyniku podziałów politycznych, religijnych i narodowościowych (Dašić, 1994, s. 24–25). Sandżak posiada szczególne znaczenie jako etniczne centrum i zarazem symbol państwa serbskiego (Gigović, 2008, s. 5)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Preševo – na południu Serbii – leżące blisko granicy z Macedonią, stanowi ważny punkt strategiczny, bowiem przez jego obszar biegnie istotne połączenie komunikacyjne, o wielkim natężeniu ruchu, łączące Belgrad z Salonikami.

<sup>2</sup> Na obszarze Sandżaku przebiegają granice pomiędzy cywilizacjami: chrześcijańską a islamską, co sprawia, że prowincja ta jest szczególnym miejscem rywalizacji między grupami etnicznymi różnych kręgów cywilizacyjno-kulturowych.



Do 1690 roku region zamieszkiwało społeczeństwo homogenicznie serbskie, a dopiero kolejne wojny, a zwłaszcza okupacja turecka i migracje doprowadziły do stopniowej zmiany struktury etnicznej na niekorzyść chrześcijan (Đurđev, Vasić, 1962). Ziemie Sandżaku zostały włączone do nowych, tureckich jednostek administracyjnych: Sandżaku Bośniackiego, Prizreńskiego i Sandżaku Hercegowina, a pod koniec XVI wieku do bośniackiego paszałyku. Przy czym, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że muzułmańscy konwertyci z Raški stawali się fanatykami religijnymi, którzy podejmowali niezwykle intensywne wysiłki w celu islamizowania współbraci (Gigović, 2008, s. 104).

Po wojnach bałkańskich 1912/1913 część Raški została włączona do Serbii, a druga do Czarnogóry. Zgodnie ze spisem ludności przeprowadzonym w 1921 roku region zamieszkiwało 191 496 osób, z czego prawosławnych zanotowano 51%, natomiast muzułmanów 48,8% (Ibidem, s. 123). W kolejnych latach dane statystyczne pokazywały stopniowy wzrost ludności muzułmańskiej. Obecnie Sandżak zamieszkuje ok. 380 tys. mieszkańców, spośród których ok. 50% stanowią muzułmanie (Nišić, 2002, s. 42).

Region składa się z dziesięciu gmin. Sześć gmin znajduje się w Serbii: Priboj, Nova Varoš, Prijepolje, Sjenica, Tutin, Novi Pazar. W Czarnogórze występują cztery gminy: Pljevlja, Bijelo Polje, Berane, Rožaje. Stolicę Sandżaku, jaką jest Novi Pazar, zamieszkuje ok. 77% ludności muzułmańskiej (*Popis*, 2011, s. 64)<sup>3</sup>.

Obecność znacznej mniejszości muzułmańskiej sprawia, że w sprawy wewnętrzne Serbii bardzo aktywnie ingerują pastwa islamskie, szczególnie Turcja (ale także Arabia Saudyjska). Politycy tureccy m.in. służyli pomocą w mediacjach między partiami w celu uniknięcia animozji etnicznych, jak też starć między zwaśnionymi współnotami muzułmańskimi w Serbii (Kujawa, 2010)<sup>4</sup>.

Działająca w Sandżaku SDA Sandżaka (Partia Akcji Demokratycznej Sandżaka), będąca stronnictwem mniejszości boszniackiej (muzułmańskiej) aktywnie popiera politykę zagraniczną prowadzoną przez tureckie władze. Warto zauważyć, że Wspólnota Islamska Serbii (Islamska Zajednica Srbije) utrzymuje stałe kontakty z instytucjami tureckimi, które mają na celu nie tylko współpracę gospodarczą, ale także odnowienie zabytków kultury osmańskiej (*Muftija*, 2016).

### Separatystyczne dążenia Albańczyków w Macedonii

Przez Macedonię biegnie najważniejszy szlak komunikacyjny, przez który Turcy wyprawiali się na podbój Bałkanów (Lacoste, 2010, s. 288). Także i w tym państwie

<sup>3</sup> Po stronie serbskiej liczba muzułmanów wynosi: w gminach: Tutin – 94,25%, Sjenicy 75,5%, Prijepolje – 41,1% i Priboju – 23%. W pozostałych gminach rozkład narodowościowy ludności jest zróżnicowany. W Rožaje liczba muzułmanów wynosi 83,91%, w Berane 17,72%, w gminie Pljevlja 6,91%, a w Bjelo Polje 27,34%.

<sup>4</sup> Od 1993 r. w Serbii za życie religijne muzułmanów odpowiadała Wspólnota Islamska w Serbii (Islamska zajednica u Srbiji), która podlegała Wspólnocie Islamskiej w Bośni i Hercegowinie (Islamska zajednica u Bosni i Hercegovini). Część duchownych była jednak przeciwna podporządkowaniu się Sarajewu, co w 2007 roku doprowadziło do obalenia muftiego Muamera Zukorlicia i utworzenia nowej wspólnoty z siedzibą w Belgradzie, której nadano nazwę Wspólnota Islamska Serbii (Islamska zajednica Srbije).

mamy do czynienia z istotnymi problemami narodowościowo-etnicznymi ze względu na występowanie znacznej mniejszości albańskiej, wyznającej islam (w przeważającej większości są to Gegowie, wyznania sunnickiego). Z szacunkowych danych wynika, że stanowią ok. 33,3% społeczeństwa. Albańczycy koncentrują się przede wszystkim w północno-zachodniej części kraju, wzdłuż granicy z Albanią i Kosowem i południową Serbią, gdzie w gminach Preševa stanowią 90%, w gminie Bujanovac 60,6%, a w Medvedji 28,2% (Stawowy-Kawka, 2014a, s. 122). Trzeba podkreślić, że liczba Albańczyków zmienia się niezwykle dynamicznie ze względu na ich znaczny przyrost naturalny, jak również napływ ludności z Kosowa.

W przypadku Macedonii konflikt etniczny między rdzenną ludnością słowiańską a Albańczykami również ma genezę w uwarunkowaniach historycznych. W Jugosławii rządzonej przez Josipa Broz-Tito Albańczycy mieszkający w Macedonii domagali się przyznania im statusu narodu państwowego w ramach federacji, zaś w 1974 r. zostali uznani za naród suwerenny, równoprawny z narodem macedońskim. Podobnie jak w Kosowie, przywileje im przyznane doprowadziły do spotęgowania żądań tej mniejszości. W styczniu 1992 r. Albańczycy z Macedonii opowiedzieli się za powołaniem do życia autonomicznej republiki Illiryda (Koseski, 2003a, s. 159). Na wzór modelu separatystów z Kosowa zaczęli także tworzyć nielegalne struktury organizacyjne na czele ze szkołami i uniwersytetami. Po wojnie o Kosowo w 1999 r. aspiracje Albańczyków znacznie wzrosły. Zaczęli domagać się statusu narodu równorzędnego w państwie macedońskim, a nawet przyłączenia rejonów przygranicznych do Albanii. W 2000 r. macedoński odłam Armii Wyzwolenia Kosowa wywołał incydenty na granicach Macedonii i Kosowa. Do rebelii Wyzwoleńczej Armii Narodowej doszło wiosną 2001 r. 15 marca 2001 r. Albańczycy zaatakowali Tetovo. Ofensywa wojsk macedońskich doprowadziła do wycofania się separatystów w rejony pogranicza, lecz walki zostały przerwane dopiero w wyniku interwencji dyplomatycznej Zachodu (Koseski, 2003a, s. 160). Na mocy porozumienia w Ochrydzie Albańczycy uzyskali m.in. możliwość używania języka albańskiego w gminach, gdzie stanowią co najmniej 20% oraz podczas obrad parlamentu (Balcer, Kaczmarek, Stanisławski, 2008, s. 26).

Konflikt etniczny macedońsko-albański jest jedynie „uśpiony”, o czym świadczą kolejne niepokoje społeczne na tle narodowościowym. Proklamowanie niepodległości Kosowa tylko je wzmocniło, a w marcu 2012 r. nastąpiła kolejna eskalacja napięć etnicznych, które przerodziły się w największe od dziesięciu lat antypaństwowe wystąpienia na tle konfliktu z mniejszością albańską. Ostatnie zamieszki miały miejsce w kwietniu 2017 roku w budynku parlamentu w Skopje na wieść o tym, iż na przewodniczącego parlamentu wybrano przedstawiciela mniejszości albańskiej.

W oficjalnie działającej Islamskiej Wspólnocie Religijnej dostrzec można walkę o władzę między umiarkowanymi przedstawicielami głównego nurtu a odłamek wahhabitów. Umiarkowani muzułmanie przyznają, że pod kontrolą wahhabitów znajduje się obecnie pięć meczetów w Skopje (Stawowy-Kawka, 2014a, s. 131).

W 2009 roku trzech albańskich braci, pochodzących z Macedonii wraz z Jordanią, Turkiem i kosowskim Albańczykiem, mieszkającymi w USA, miało uczestniczyć w przygotowywaniu ataku na amerykańską bazę wojskową Fort Dix w New Jersey. Według oficjalnych źródeł, islamski fundamentalizm w Macedonii ma na celu

destabilizację Bałkanów. Bezpośrednie wahhabickie i salafickie frakcje sponsorowane przez saudyjskie organizacje ścierają się z tradycyjnie liberalnymi społecznościami lokalnych muzułmanów. Fundamentalisci finansują budowę wielu meczetów i centrów islamskich, jak również płacą za dołączenie do nich ok. 225 funtów miesięcznie (na osobę). Oczekują oni nie tylko zapuszczenia brody przez mężczyzn, ale także noszenia chusty przez ich żony, a nawet zakrywania twarzy (nikab), czyli wprowadzania zwyczajów, które nie występowały w dotychczasowej, liberalnej tradycji bałkańskich muzułmanów (*Wahhabici*, 2010). Wyznawcy radykalnych nurtów islamu często są werbowani do oddziałów terrorystycznych Państwa Islamskiego. Władze Macedonii przyznają się do zagrożenia, jakie niesie ze sobą rozwój wahhabizmu i czynią wiele starań, aby zapobiegać związanym z nim zagrożeniom. Podjęto kroki, aby zakazać przywódcy sekty wahhabitów organizowania nabożeństw i pełnienia funkcji imama. Nie wiadomo jednak jak silne są powiązania lokalnych wahhabitów z organizacjami terrorystycznymi, przygotowującymi zamachy w Europie Zachodniej (*Balkany*, 2010).

### **Bośnia i Hercegowina – kryzys państwa wieloetnicznego**

W tym młodym państwie sytuację narodowościowo-etniczną można określić jako najbardziej skomplikowaną na Bałkanach Zachodnich. Porządek konstytucyjny opracowany przez amerykańskich prawników sprawił, że system polityczny wykazuje szereg cech dysfunkcyjnych. Państwo składa się z dwóch części, zwanych entitetami (podmiotami): Republiki Serbskiej (RS) i chorwacko-muzułmańskiej, Federacji Bośni i Hercegowiny (FBiH). Bośnią i Hercegowinę zatem zamieszkują trzy narody konstytucyjne, a na szczycie centralnym występuje kolegialna 3-osobowa prezydencja – Prezydium Bośni i Hercegowiny, w skład którego wchodzi przedstawiciele trzech społeczności etnicznych: Muzułmanów (Boszniaków), Chorwatów oraz Serbów (Osóbka, 2010, s. 11–12).

Faktycznie jednak państwo funkcjonuje jako protektorat międzynarodowy. Ustanowione po wojnie domowej Biuro Wysokiego Przedstawiciela (Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, OHR) stanowi bowiem unikalną w świecie instytucję nieformalnego protektoratu społeczności międzynarodowej w suwerennym państwie. Wysoki Przedstawiciel posiada nadzwyczajne kompetencje, m.in.: prawo dymisjonowania demokratycznie wybranych władz i urzędników, których podejrzewa się o łamanie prawa. Ponadto może rozwiązywać partie polityczne, jak również narzucać rozwiązania prawne, włącznie z poprawkami do konstytucji podmiotów (*Ibidem*).

Co najmniej od 2005 roku rozpoczął się w Bośni i Hercegowinie „kryzys transformacyjny”, bowiem politycy trzech narodów konstytucyjnych nie dążą do budowy społeczności multikulturowej, lecz utrwalają zadawnione spory i konflikty między narodami, które choć zamrożone, to w każdej chwili mogą spowodować wybuch w „bośniackiej beczie z prochem” (Koseski, 2006b, s. 93–120). Dysfunkcyjność systemu politycznego tego państwa wiąże się ściśle ze skomplikowaną sytuacją narodowościową, polegającą na tym, że system polityczny został zdominowany przez zasadę priory-

tetu grupy etnicznej nad jednostką, co powoduje, że udział obywateli we wspólnocie politycznej jest podporządkowany jego obecności we wspólnocie etnicznej (Sochacki, 2015, s. 285).

Efektom podziałów etnicznych są silne tendencje dezintegracyjne występujące w państwie. Mamy z nimi do czynienia w Republice Serbskiej, ale także w środowisku Chorwatów, którzy wystąpili z propozycją powołania do życia odrębnej, chorwackiej jednostki państwowej, czyli podziału Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej na dwie jednostki federalne (Čović, 2010). Ważnym aspektem zmian etnicznych, które zaszły po wojnie domowej w Bośni i Hercegowinie stał się fakt wzmocnienia tożsamości narodowej Muzułmanów<sup>5</sup>, zwanych Boszniakami. Dzięki temu zaczęli oni dążyć do zdobycia przewagi już nie tylko demograficznej, ale także supremacji politycznej, czego szczególnym świadectwem stały się tendencje do budowy państwa islamskiego i korupcja polityczna liderów związanych przede wszystkim z partią muzułmańską, SDA (Stranka Demokratske Akcije). Już w czasie wojny domowej politycy boszniaccy stworzyli podwaliny pod budowę skorumpowanego systemu politycznego, „tworu” podobnego do tureckiego wilajetu z okresu upadającego Imperium Osmańskiego. Przestaje dziwić fakt, że po wojnie domowej Bośnia i Hercegowina powstała w oparciu o ideologię panislamistyczną, a w jej powołaniu do życia dominującą rolę odegrały elity polityczne, przede wszystkim wywodzące się z SDA. W 1992 r., jak zauważył Yossef Bodansky, prezydent Alija Izetbegović precyzyjnie określił cel swojego rządu, jakim miało być skłonienie mocarstw zachodnich do opowiedzenia się przeciwko Serbom oraz ustanowienie państwa muzułmańskiego w Bośni i Hercegowinie (Bodansky, 1995).

Obecnie we współczesnym dyskursie politologicznym zwraca się uwagę, że to głównie Boszniacy dążą do zachowania całości państwa, gdy tymczasem Serbowie i Chorwaci zmierzają do jego podziału między dwa silniejsze podmioty: Serbię i Chorwację. Świadczą o tym fakty, bowiem Boszniacy stali się nacją dominującą pod względem demograficznym. Liczba mieszkańców kraju wynosi 3 791 622, w tym w FBiH 2 371 603, w RS 1 326 991 (w dystrykcie Brčko 93 028 osób). Zgodnie z podziałem narodowym państwo zamieszkuje: 48,4% Boszniaków, 32,7% Serbów i 14,6% Chorwatów (*Resultat*, 2013).

Jednym z pomysłów na sanację państwa jest wprowadzenie w Bośni i Hercegowinie tzw. demokracji konsocjonalnej, która mogłaby uporządkować sytuację polityczną i społeczną, stając się jednocześnie gwarancją zaprowadzenia demokracji w kraju podzielonym pod względem religijnym oraz narodowościowym (Kasapović, 2005, s. 157)<sup>6</sup>. Przede wszystkim jednak mieszkańcy muszą posiadać wolę do zreformowania kraju oraz wzajemnego respektowania odmienności etnicznej, narodowościowej i zarazem religijnej, co wydaje się mało prawdopodobne do zrealizowania w bliskiej perspektywie czasowej.

<sup>5</sup> Narodowość muzułmańska została legitymizowana w okresie komunistycznej Jugosławii (1971 rok) przede wszystkim w celu osłabienia nacjonalizmów: serbskiego i chorwackiego.

<sup>6</sup> Konsocjonalna demokracja (*konsocijacijska demokracija*), czyli zrzeszeniowa (uzgodnieniowa), która występuje w Holandii, Austrii oraz Szwajcarii. Istnieją hipotezy, że jej ustanowienie w Bośni i Hercegowinie mogłoby doprowadzić do zmiany sfragmentaryzowanej sceny politycznej na stabilną demokrację.

### Wnioski i rekomendacje

Trzeba podkreślić, że czynnik narodowościowo-etniczny w badaniach polemologicznych na Bałkanach ma swoje uzasadnienie badawcze, zwłaszcza, że jak wykazują ostatnie analizy, sytuacja na Półwyspie Bałkańskim nadal jest wysoce niestabilna. Pozwala to sądzić, iż problematyka związana z narastaniem konfliktów narodowościowo-etnicznych nie słabnie, chociaż są one „zamrożone”, to jednak nadal generują potencjalne zagrożenie. Jak zauważyła Irena Stawowy Kawka, na przykładzie konfliktu macedońsko-albańskiego – polityka mocarstw zachodnioeuropejskich podjęta po zimnej wojnie, polegająca na wcielaniu w życie idei wieloetniczności i budowie pluralistycznego społeczeństwa – poniosła klęskę na Bałkanach Zachodnich (Stawowy-Kawka, 2014b, s. 10–11). Złożyło się na to wiele powodów. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć słabość systemów politycznych państw tego regionu, jak też rozwój społeczności muzułmańskiej, traktowanej jako odrębny naród. Nie można zapominać, że ekspansja wyznawców islamu może także stwarzać dogodną bazę dla rozwoju fundamentalizmu religijnego i często związanego z nim terroryzmu. Zwraca się uwagę, że po wojnie domowej w byłej Jugosławii znaczna liczba „wojowników Allaha” pozostała na terytorium Bośni i Hercegowiny, przyczyniając się do rozwoju sieci terrorystycznej, związanej z radykalnymi odłamami islamu, która swym zasięgiem obejmuje obszar Bałkanów Zachodnich: Bośnię i Hercegowinę, Macedonię, Kosowo, Serbię (Sandżak) oraz Albanie (Wejkszner, 2010, s. 215–216). W Bośni i Hercegowinie, jak wykazało dochodzenie Komisji Kongresu USA, przygotowywali się członkowie komanda terrorystycznego, które dokonało uderzeń na Stany Zjednoczone 11 września 2001 roku. Ponadto dowodów świadczących o zagrożeniu terroryzmem islamskim bałkańskiej proveniencji dostarczają kolejne wydarzenia. W styczniu 2015 roku podczas zamachu na redakcję „Charlie Hebdo” w Paryżu użyto broni i amunicji, pochodzącej z Bośni i Hercegowiny, co wskazuje, że nadal mogą być tam aktywne komórki terrorystyczne (Kokot, 2015). W listopadzie 2015 roku na przedmieściach Sarajewa dwóch żołnierzy bośniackich zostało zabitych przez członka ruchu wahhabitów. W tym roku, niedaleko Mostaru, został przeprowadzony atak bombowy na samochód, w którym podróżował gen. Anto Jeleč, naczelnik sztabu Sił Zbrojnych Bośni i Hercegowiny (Felić, 2015, s. 30). W kwietniu 2016 roku Bakir Izetbegović, były członek Prezydium Republiki Bośni i Hercegowiny na szczycie Organizacji Współpracy Islamskiej w Stambule ostrzegł, iż w ciągu ostatnich lat Bośnia i Hercegowina została dotknięta fenomenem rozwoju ekstremizmu religijnego połączonego z przypadkami akcji terrorystycznych (Alispahić, 2016, s. 40). Wreszcie nie można zapominać o idei Wielkiej Albanii. Wydaje się, że to zagrożenie nadal pozostaje aktualne, bowiem koncepcja zjednoczenia w jedno państwo wszystkich ziem zamieszkałych przez Albańczyków stale występuje w albańskim dyskursie politycznym od końca XIX wieku. Pomijanie tej kwestii lub pomniejszanie jej znaczenia przez współczesnych polityków albańskich może być koniunkturalne, przede wszystkim wynikające z konieczności liczenia się z opinią publiczną na Zachodzie.

## Bibliografia

- Alispahić F. (2016), *Posrbļjavanje bošnjačkog liderstva*, „Preporodov Journal”, br. 186.
- Balcer A., Kaczmarski M., Stanisławski W. (2008), *Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowego – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji*, Warszawa.
- Balkany coraz bardziej islamskie* (2010), <https://euroislam.pl/balkany-coraz-bardziej-islamskie/>, 15.05.2017.
- Bodansky Y. (1995), *Offensive in the Balkans: The Potential for a Wider War as a Result of Foreign Intervention in Bosnia-Herzegovina*, [http://balkania.tripod.com/resources/geostrategy/bodansky\\_offensive.html](http://balkania.tripod.com/resources/geostrategy/bodansky_offensive.html), 25.05.2017.
- Bouthoul G. (1970), *Traité de polémologie. Sociologie des guerres*, Paris.
- Bujwid-Kurek E. (2012), *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustroj, konstytucja*, Kraków.
- Čović D. (2010), *Hrvati žele svoj entitet u BiH*, 21.10.2010, <http://www.slobodnaevropa.mobi/a/2197642.html>, 15.05.2017.
- Dašić M. (1994), *Administrativno-teritorijalni položaj Stare Raške u doba turske vladavine i nastanak imena Sandžak*, w: *Oblasti Stare Raške krajem XIX wieku i početak XX wieku. Zbornik radova naučnog skupa*, Prijepolje.
- Đurđev B., Vasić M. (red.) (1962), *Jugoslavenske zemlje pod turskom vlašću (do kraja XVIII stoljeća)*, Zagreb.
- Džihadisti iz BiH. Ako BiH uđe u EU, mnoga vrata će nam biti otvorena* (2016), <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Dzihadisti-iz-BiH-Ako-BiH-udje-u-EU-mnoga-vrata-ce-nam-biti-otvorena/353577>, 25.03.2017.
- Eberhardt P. (2005), *Przemiany demograficzno-etniczne na obszarze Jugosławii w XX wieku*, Lublin.
- Felić E. (2015), *Napadi na pripadnike Oružanih Snaga Bosni i Hercegovine. Terorizam ili ne?*, „Preporodov Journal”, br. 181.
- Gałganek A. (1986), *Polemologia – badania nad wojną i pokojem*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 6.
- Gibas-Krzak D. (red.) (2015), *Asymetryczne Balkany. Działania asymetryczne militarne i polityka bezpieczeństwa na Półwyspie Bałkańskim w XX i XXI wieku*, Materiały i Studia, Częstochowa.
- Gibas-Krzak D., Krzak A. (red.) (2013), *Konflikty militarne i niemilitarne na Półwyspie Bałkańskim w perspektywie polemologicznej*, Szczecin–Warszawa.
- Gołembski F. (1982), *Balkany. Determinanty stabilności*, Warszawa.
- Huzarski M. (2010), *Wiedza o polemologii*, w: *Metodologiczna tożsamość polemologii*, red. M. Huzarski, B. M. Szulc, Warszawa.
- Ilić J., Spasovski M. (1994), *Geopolityczna specyfika Bałkanów i etniczne terytorium Serbów*, „Sprawy Narodowościowe”, t. III, z. 2(5).
- Jean C. (2007), *Geopolityka*, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Kasapović M. (2005), *Bosna i Hercegovina podijeljeno društvo i niestabilna država*, Zagreb.
- Kokot M. (2015), *Kto pomagał zamachowcom z „Charlie Hebdo”? Trop prowadzi do Bośni i Hercegowiny*, [http://wyborcza.pl/1,76842,17293035,Kto\\_pomagal\\_zamachowcom\\_z\\_Charlie\\_Hebdo\\_\\_Trop\\_prowadzi.html](http://wyborcza.pl/1,76842,17293035,Kto_pomagal_zamachowcom_z_Charlie_Hebdo__Trop_prowadzi.html), 15.05.2017.
- Koseski A. (2003a), *Główne problemy transformacji w Republice Macedonii (1991–2000)*, w: *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989–2002*, red. T. Godlewski, A. Koseski, K. A. Wojtaszczyk, Bydgoszcz–Pułtusk.

- Koseski A. (2006b), *Balkańskie konflikty etniczne na przełomie XX i XXI stulecia*, w: *Balkany etno-kulturowe podłoże konfliktów*, red. W. Konarski, A. Koseski, Pułtusk.
- Kujawa K. (2010), *Konflikt muzułmańsko-muzułmański w Serbii*, <http://www.stosunki.pl/?q=content/konflikt-muzu%C5%82ma%C5%84sko-muzu%C5%82ma%C5%84ski-w-serbii>, 25.03.2017.
- Lacoste Y. (2010), *Geopolityka Śródziemnomorza*, Warszawa.
- Muftija Dudić primio delegaciju Vakufske direkcije iz Turske (2016), <http://mesihat.org/2016/08/23/muftija-dudic-primio-delegaciju-vakufske-direkcije-iz-turske/>, 25.03.2017.
- Osóbka P. (2010), *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Warszawa.
- Nišić S. (2002), *Globalna sila i bezbednost Balkana*, Beograd.
- Paździorek P. (2010), *Konflikt w teorii sztuki wojennej, w: Metodologiczna tożsamość polemologii*, red. M. Huzarski, B. M. Szulc, Warszawa.
- Popis stanovništva domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji, (2011), Beograd.
- Reszczyński Ł. (2012), *Serbsko-albański spór o Kosowo. W poszukiwaniu rozwiązania*, <http://www.psz.pl/117-polityka/serbsko-albanski-spor-o-kosowo-w-poszukiwaniu-rozwiazania>, 15.06.2017.
- Republika Srbija. Republički zavod za statistiku. Rezultati izvještaja, <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptId=1210>, 15.06.2017.
- Rezultat popisa u BiH (2013), <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1150503>, 25.05.2017.
- Ristić B (2016), *Wszystko o najpotężniejszym amerykańskim poligonie w Europie*, <https://pl.sputnik-news.com/swiat/201603292407877-bondsteel-baza-nato-kosowo/>, 15.06.2017.
- Sekulović D. (2011), *Vojna Geografija*, vol. II, Beograd.
- Sivignon M. (2009), *Les Balkans. Une géopolitique de la violence*, Paris.
- Smith D. (1997), *The State of War and Peace Atlas*, London–New York.
- Sochacki S. (2015), *Bośnia i Hercegowina 1995–2012. Studium politologiczne*, Toruń.
- Stawowy-Kawka I. (2014a), *Miejsce ludności muzułmańskiej w Macedonii – przemiany i perspektywy*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU”, t. XXII.
- Stawowy-Kawka I. (2014b), *Albańczycy w Macedonii 1944–2001*, Kraków.
- Sretenović M. (2010), *Geopolitički položaj Zapandog Balkana*, „Vojno Delo”, Proleće.
- Świniarski J. (2010), *Myśl filozoficzna w polemologii*, w: *Metodologiczna tożsamość polemologii*, red. M. Huzarski, B. M. Szulc, Warszawa.
- The World Factbook, Kosovo* (2016), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html.1,883,018>, 15.06.2017.
- Turudić M., Gligorijević J. (2008), *Srbi južno od Ibra*, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=607547>, 15.06.2017.
- Wahhabici zakorzeniają się na Balkanach* (2010), <https://euroislam.pl/wahhabici-zakorzeniaja-sie-na-balkanach/>, 15.05.2017.
- Wejksznier A. (2010), *Ewolucja terroryzmu motywowanego ideologią religijną na przykładzie sala-fickiego ruchu globalnego dżihadu*, Poznań.
- Wituch T. (1998), *Balkany – szkic definicji*, „Dzieje Najnowsze”, R. XXX, nr 2.





Cezary TROSIAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
trocez@amu.edu.pl

## **Wolny Sojusz Europejski(WSE) / European Free Alliance (EFA) wyrazicielem „aspiracji niereprezentowanych”**

### **Uwagi wprowadzające**

Procesy integracji europejskiej wywołują cały szereg różnych konsekwencji, które wywierają wpływ na zmianę funkcjonowania systemów partyjnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W artykule tym autor stawia sobie za cel przybliżenie organizacji, której członkami są różnego rodzaju partie polityczne, stowarzyszenia, należące do „Europy Stu Flag”<sup>1</sup>, jak czasami nazywane jest to swoiste porozumienie europejskich partii regionalnych. O Wolnym Sojuszu Europejskim (WSE) zrobiło się głośno z uwagi na coroczny zjazd, który, na zaproszenie Ruchu Autonomii Śląska, odbył się w dniach 30.03–1.04 w Katowicach. Teza tego artykułu jest następująca: potencjał górnośląskich organizacji regionalistycznych jest większy niż wskazują na to wyniki osiągane zarówno w wyborach samorządowych, jak i parlamentarnych. Liderzy głównej organizacji reprezentującej te środowiska, Ruchu Autonomii Śląska (RAŚ), który od 2002 roku jest członkiem WSE, uznali że jednym ze sposobów na wzmocnienie swojej pozycji politycznej na Górnym Śląsku będzie połączenie potencjałów tkwiących w różnych górnośląskich organizacjach regionalistycznych. W tym celu podjęli się zadania koordynowania działań, których celem ma być utworzenie Śląskiej Partii Regionalnej (ŚPR). Partia ta, co oczywiste, swoje cele realizowałaby zarówno na forum krajowym, jak i międzynarodowym.

Artykuł ten składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiony został fenomen partii regionalnych i ich szczególnej odmiany, jaką są partie etnoregionalne. W drugiej części autor przedstawia strukturę Wolnego Sojuszu Europejskiego, cele jakie sobie stawia ta organizacja i sposoby ich realizacji. Ostatnia, trzecia część, poświęcona jest poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, na ile realne są szanse na połączenie potencjałów politycznych i organizacyjnych górnośląskich regionalistów? Pytanie to jest szczególnie ważne w kontekście zmienionych warunków, w jakich dyskusja na ten temat przebiega. W roku 2015 w wyniku wyborów prezydenckich i parlamentarnych do władzy w Polsce doszły ugrupowania niechętnie jakiegokolwiek dyskusji na temat uznania rodzimych Górnoszlązaków za odrębną, względem większości polskiej, grupę etniczną, a języka, którym zbiorowość ta posługuje się w kontaktach wewnątrzgrupowych, za język regionalny.

---

<sup>1</sup> Według wyliczeń liderów ESW, w Europie żyje co najmniej sto narodów i grup etnicznych, które nie są uznawane jako takie przez władze i społeczeństwa państw, których terytoria zamieszkują.

## Partie regionalne i etnoregionalne formą realizacji aspiracji politycznych grup pozbawionych odrębnego bytu państwowego

W połowie lat 80. ubiegłego wieku w dyskusji na temat kierunku, w jakim powinien zmierzać proces integracji europejskiej, pojawiła się tendencja na rzecz wzmocnienia roli regionów kosztem roli, jaką pełniły do tej pory państwa narodowe. W efekcie na mocy Traktatu o Unii Europejskiej, w roku 1994 powołany został Europejski Komitet Regionów jako ciało doradcze i opiniotwórcze, co więcej, w Radzie Unii Europejskiej państwa członkowskie były reprezentowane przez ministrów z rządów regionalnych. W ten sposób doszło do powstania nowych ram, w które mogły wpasować się partie i stowarzyszenia, dla których proces integracji europejskiej do tej pory był obojętny, jeśli nie barierą do realizacji aspiracji politycznych, kulturowych czy tożsamościowych. Zmiana paradygmatu w dyskusji na temat kierunków europejskich procesów integracyjnych była z jednej strony bezpośrednio powiązana z pojawieniem się koncepcji „nowego regionalizmu”. Nowy regionalizm uzasadniany był potrzebami funkcjonalnymi europejskich procesów integracyjnych (Trosiak, 2016, s. 74). Jednym z głównych teoretyków „nowego regionalizmu” jest Michael Keating. Pojęcie to było mu potrzebne do opisu konsekwencji zmian uwarunkowań, w jakich toczy się dyskusja na temat roli i znaczenia regionów w relacji do państwa narodowego, które, jego zdaniem, utraciło zdolność do zarządzania zmianami przestrzennymi i swoim rozwojem. Jednym z głównych zarzutów kierowanych pod adresem państwa narodowego był zarzut o to, że reprezentuje ono interesy najsilniejszych, kierując się kryteriami zysku politycznego przy rozdzielaniu wspólnotowych, a później unijnych, środków na politykę regionalną. Zmiana paradygmatu miała doprowadzić do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej, której efektem miało być zmniejszenie migracji wewnętrznych, między słabiej i bardziej rozwiniętymi regionami państw członkowskich i między poszczególnymi państwami wewnątrz Unii Europejskiej. Keating stwierdza, że rywalizacja pomiędzy centrum a peryferiami doprowadziła do powstania nowego regionalizmu, „charakteryzującego się sprzężonymi cechami: regionalizm ten wykracza poza ramy państwa narodowego i powoduje rywalizację regionów w miejsce dotychczasowego uzupełniania się w ogólnokrajowym podziale pracy. Nowy regionalizm podlega modernizacji i jest zorientowany na przyszłość, w przeciwieństwie do starszego prowincjonalizmu, który charakteryzował się sprzeciwem wobec zmiany i obroną tradycji. Jednakże obie formy regionalizmu, dawna i nowa, współistnieją w niełatwym partnerstwie, poszukując nowego modelu syntezy uniwersalizmu i partykularyzmu” (Keating, 1998, s. 73). W efekcie mamy do czynienia z procesem, w wyniku którego dochodzi do emancypowania się regionów, które stają się podmiotem zarówno w relacjach między nimi a „zorientowanym narodowo państwem”<sup>2</sup> (Brubaker, 1998), jak i również w relacjach z innymi regionami

<sup>2</sup> Pojęcia: „zagraniczna ojczyzna”, „zorientowane narodowo państwo” i „mniejszość narodowa” pochodzą z pracy *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie* autorstwa Rogersa Brubakera, profesora Uniwersytetu Kalifornijskiego (UCLA). Brubaker omawia w niej problematykę narodowościową i etniczną w krajach postkomunistycznych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii odrodzonego po 1989 nacjonalizmu i jego konsekwencji dla Europy.

europijskimi oraz innymi państwami. Zjawisko to opisuje w swojej pracy Wojciech Modzelewski, posługując się pojęciem „paradyplomacja”. Oznacza ono „zdolność regionów (subpaństwowych jednostek terytorialnych) do działań przekraczających granice państwa poprzez ustanowienie formalnych i nieformalnych, stałych i doraźnych kontaktów oraz inne formy zaangażowania na arenie międzynarodowej, zgodnie z posiadanymi kompetencjami” (Modzelewski, 2016, s. 118). Modzelewski, mając świadomość, że nie zawsze cele „dyplomacji regionów” muszą być z celami państwa narodowego, formułuje pogląd, że najczęściej paradyplomacja regionów funkcjonuje niejako „obok” dyplomacji prowadzonej przez państwo, uzupełnia ją, jest jej podporządkowana (Ibidem, 2016, s. 120). Wspomniany M. Keating w swoich analizach dotyczących paradyplomacji wskazuje na trzy płaszczyzny, w których spotykamy się z paradyplomacją. Pierwszą jest płaszczyzna ekonomiczna, która wydaje się być najmniej problematyczna z punktu widzenia relacji centrum–peryferie. Poszukuje tu się najczęściej zagranicznych inwestorów lub promuje walory gospodarcze czy turystyczne własnego regionu. Drugą z płaszczyzn wskazywanych przez Keatinga, jest płaszczyzna kulturowa, która podobnie jak ekonomiczna, najczęściej jest akceptowana przez władze centralne. Najwięcej trudności może się pojawić w sytuacji, gdy regiony prowadzą działalność, której celem jest podkreślenie własnej odrębności w wymiarze politycznym. Na przykład utrzymywanie kontaktów z przedstawicielami diaspory za granicą (Keating, 1999).

Jest jednak taki wymiar paradyplomacji, który musi narazić elity regionalne na negatywną reakcję ze strony władz „państwa zorientowanego narodowo” oraz ze strony społeczeństw tego typu państw. Z sytuacją taką mamy do czynienia wówczas, gdy podejmowane są działania, które narażają ich animatorów na zarzut o działalność separatystyczną. Jest to sytuacja, z którą spotykają się najczęściej liderzy partii regionalnych, a przede wszystkim partii etnoregionalnych.

Wspomniane przeniesienie na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku paradygmatów europejskiej polityki względem jej dotkniętych strukturalnym zapóźnieniem obszarów najczęściej prowadziło do wzmocnienia tendencji na rzecz podkreślania swojej odrębności w różnych wymiarach, kulturowym, tożsamościowym, ekonomicznym, politycznym. Były to sprzyjające warunki do tego, aby roszczenia regionalistów mogły znaleźć nową platformę do ich artykulacji. Wiele z nich z tej możliwości skorzystało, wyrazem czego było powstanie w 1993 roku Wolnego Sojuszu Europejskiego, który od samego początku skupiał partie regionalne i etnoregionalne. Ze względów oczywistych partiami etnoregionalnymi wówczas zajmowała się przede wszystkim politologia zachodnia. W tamtym okresie społeczeństwa wschodniej części kontynentu odrağowywały traumę związaną z doświadczeniem przez ponad czterdzieści lat funkcjonowania w homogenicznych politycznie i światopoglądowo społeczeństwach. Trudno było przebić się z taką wizją przyszłości tych państw, w której, po odzyskaniu podmiotowości politycznej i suwerenności w stosunkach międzynarodowych, zakwestionowana zostałaby, przy definiowaniu ich przyszłości, pozycja państwa narodowego. Wszelkie próby podważania znaczenia państwa narodowego w procesie integracji europejskiej kończyły się wzmocnieniem postaw nacjonalistycznych i antyfederalistycznych. Jednak już wówczas w tej części kontynentu powstawały pierwsze organizacje, które obecnie są lub ubiegają się o członkostwo w Sojuszu. Tak więc za Katarzy-

ną Sobolewską-Myślik, która na gruncie politologii polskiej jako jedna z pierwszych badaczek zajęła się partiami regionalnymi, należy stwierdzić, że „procesy integracyjne niosą za sobą konsekwencje, do których muszą się ustosunkować wszystkie partie europejskie, to dla grupy partii etnoregionalnych mają one szczególną wagę, m.in. pozwalając im na wyrażanie nowych interesów, a także kreując nową przestrzeń polityczną dającą nowe możliwości zarówno samym partiom, jak i reprezentowanym przez nie grupom. Innymi słowy, integracja europejska daje zwłaszcza partiom etnoregionalnym o wymiarze niepodległościowym nowe możliwości, nowe narzędzia, nową przestrzeń, w której mogą formułować swoje postulaty i realizować swoje zamierzenia (Sobolewska-Myślik, 2012, s. 184–185).

Wydaje się, że dla treści tego artykułu potrzebnym jest sprecyzowanie jak rozumiana jest na gruncie politologii partia regionalna i jej szczególna forma jaką jest partia etnoregionalna. Brytyjski politolog, Derek W. Urwin już na początku lat 80. ubiegłego wieku badał problematykę partii regionalnych. To na co wskazuje Urwin, to fakt, że od samego początku partie regionalne charakteryzowały się dużą różnorodnością z punktu widzenia stawianych sobie celów. Wśród tych celów dominują społeczne, gospodarcze, lecz pojawiają się te najbardziej „niebezpieczne”, z punktu widzenia zarówno ich adresatów, czyli „państwa zorientowanego narodo” i ich autorów, czyli polityczne (autonomia, secesja). Dla tych pierwszych, gdyż zagrażają integralności terytorialnej, również tożsamościowej. Dla tych drugich, gdyż narażają się na różnego rodzaju reakcje ze strony instytucji państwa, na terenie którego prowadzą swoją działalność. To co charakteryzuje partie etnoregionalne: „Po pierwsze, charakter żądań jakie formułują wobec państwa. Drugie to kryterium wyborcze. Pierwsze kryterium wiąże się z tym, że partie regionalne reprezentują interesy grup, charakteryzujących się odrębną tożsamością w stosunku do całej populacji (narodu) danego państwa, przy czym ważne jest także to, że grupy te zamieszkują określone terytorium. To właśnie ta specyfika, którą Urwin określa mianem terytorialnej tożsamości (*territorial identity*), jest wspólnym elementem charakterystyki partii regionalnych. Kryterium wyborcze wiąże się z koncentracją aktywności wyborczej partii w regionie, co oznacza zarówno zgłaszanie kandydatów w regionie, jak i fakt, że reprezentacja partii zbudowana jest przede wszystkim na bazie poparcia, jakie jej kandydaci tam uzyskują” (Ibidem, s. 21). Propozycja Urwina jest jedną z wielu, jakie pojawiły się politologii europejskiej<sup>3</sup>, jednak to co jest wspólne dla tych wszystkich propozycji, to podkreślanie faktu, że swoje cele polityczne partie regionalne osiągają przede wszystkim prowadząc działalność na terenie regionu zamieszkiwanego przez wyborców, których interesy kulturowe, ekonomiczne czy w końcu polityczne deklarują realizować.

Szczególną formą partii regionalnych są partie etnoregionalne. Istota różnicy między partiami regionalnymi i partiami etnoregionalnymi polega na tym, że te drugie

---

<sup>3</sup> Innym przykładem może być współczesne opracowanie Down’a Brancati’ego, *The Origins and Strengths of Regional Parties*, „British Journal of Political Science” 2008, vol. 38, nr 1; czy: *Regionalist Parties in Western Europe*, red. L. De Winter, H. Türsan, Routledge, London–New York 2007; E. Roller, P. van Houten, *National Parties and Regional Party Systems in Europe*, Paper delivered at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Aug. 29–Sept. 1, 2002.

w swojej działalności koncentrują się przede wszystkim na kwestiach tożsamościowych, co do pewnego stopnia definiuje je jako partie antyglobalizacyjne. Ten ich status wynika z tego, że ich zwolennicy podkreślając partykularyzm terytorialny, sprzeciwiają się wszelkim formom unifikacyjnym, bez względu na to czy dotyczy to państwa narodowego, którego dany region jest częścią, czy unifikacji w skali globalnej. Problematyką partii etnoregionalnych zajmują się między innymi H. Türsan i L. De Winter. W swojej koncepcji wychodzą z założenia, że we współczesnych analizach dotyczących mobilizacji politycznej coraz większą rolę odgrywają „nowi” aktorzy, którzy koncentrują się na problemach związanych z tożsamością etniczną. W zasadzie należałoby stwierdzić, że chodzi raczej o renesans czy powrót do tego kryterium w dyskusji ma temat kryteriów podziałów partii politycznych. Powrót, gdyż w doświadczeniu europejskim od połowy XIX wieku kryterium to z różną intensywnością pojawiało się prowadząc do wzrostu tendencji izolacjonistycznych kosztem otwartości na rozwiązywanie problemów wewnętrznych i zewnętrznych państw narodowych poprzez członkostwo w strukturach ponadnarodowych. Dla porządku należy przytoczyć definicję partii etnoregionalnej. Koncepcje De Winter’a i Türsan’a omawia Katarzyna Sobolewska-Myślik, która proponuje rozumieć partie regionalne jako „ugrupowania, których funkcjonowanie opierać się będzie na poczuciu grupowej świadomości odrębności etnicznej, jak i na grupowej identyfikacji z wyraźnie określonym terytorium” (Ibidem, s. 22–23). Różnica między partią regionalną a partią etnoregionalną polega na tym, że ta druga zwykle prowadzi swoje działania na terenie „państwa zorientowanego narodowo”. Ich celem jest najczęściej wymuszenie na władzach centralnych zmiany w podejściu do aspiracji o charakterze tożsamościowym. Żądania te wywołują niechęć ze strony władz centralnych, gdyż w ich przekonaniu zwykle są początkiem kolejnych roszczeń. Rzadko bowiem jest tak, aby oczekiwania uznania praw do podkreślania swojej odrębności były celem samym w sobie, najczęściej w następnej kolejności pojawia się dążenie uznania prawa do autonomii ekonomicznej, następnie politycznej (terytorialnej). Na końcu tej drogi często pojawia się żądanie uznania prawa do politycznego samostanowienia (Trosiak, 2016, s. 84–86). Zarzuty odnośnie tego, że postulaty tożsamościowe zwykle kończą się dążeniem do oderwania od państwa regionu zamieszkałego przez zbiorowość stawiającą tego rodzaju oczekiwania, formułowane są niemal natychmiast przez władze centralne. Wydaje się, że to czy tego typu roszczenia pojawią się czy nie, zależy od oceny tego na ile grupa aspirująca uzna, że istnieje możliwość ich realizacji. Jest to warunkowane kontekstami wewnętrznymi, czyli np. stopniem demokratyzacji systemu politycznego oraz zewnętrznymi związanymi z możliwością umiędzynarodowienia tych roszczeń np. poprzez szukanie wsparcia w „zagranicznej ojczyźnie” (Brubaker, 1998) bądź wykorzystywanie zobowiązań „państwa zorientowanego narodowo” wynikających z członkostwa w strukturach ponadnarodowych.

W swojej koncepcji L. De Winter i H. Türsan wyodrębnili kilka typów partii etnoregionalnych. Kryterium tego wyodrębnienia był charakter żądań formułowanych przez liderów tych partii. Pierwszym wyróżnionym przez nich typem są *partie protekcyjnistyczne*, które posiadają jakąś specyfikę, które oczekują ochrony ze strony państwa, którego terytorium zamieszkują. Innym typem są *partie autonomistyczne*

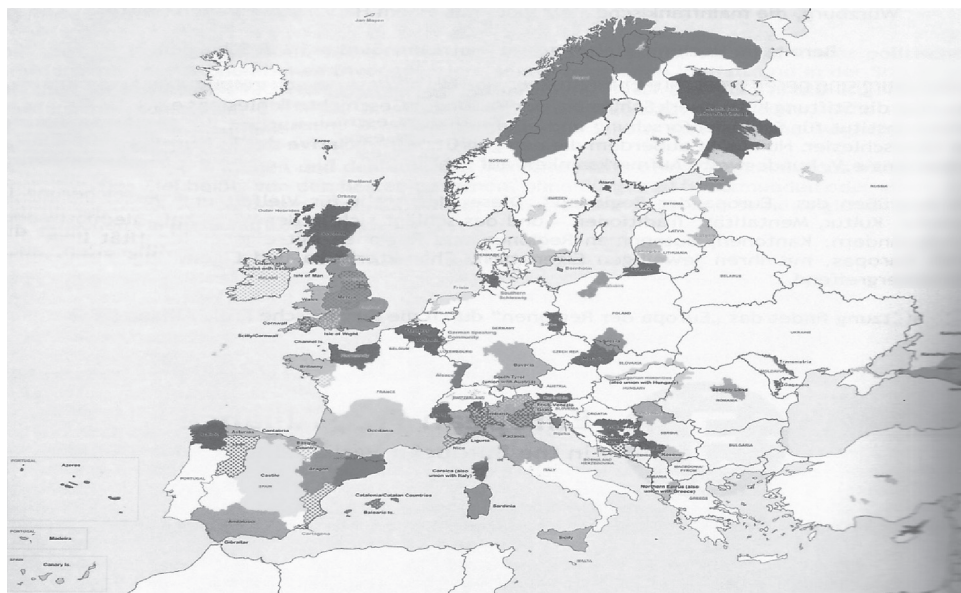
oczekujące, że państwo narodowe spełni oczekiwania przyznania autonomii ich regionowi. Jeszcze innym, wyróżnionym przez De Winter'a i Türsan'a typem partii są *partie nacjonalistyczno-federalistyczne* skłaniające się do tego, aby państwo, które zamieszkuje miało strukturę federalistyczną. Jeszcze innym typem partii, o którym piszą twórcy tej typologii są *partie niepodległościowe*. Ich członkowie oczekują, że zostaną przez władze państwowe i wspólnotę międzynarodową uznane prawa do samodzielnego bytu politycznego, czyli oderwania od istniejącego państwa. Ostatnim typem partii etnoregionalnej wyróżnionym przez autorów tej koncepcji są *partie irredentyistyczne*, które dążą do oderwania regionu, który zamieszkuje, od państwa, po to aby połączyć się z regionem o podobnej charakterystyce (np. zamieszkałym przez ludność, którą irredentyści uznają za część wspólnoty, którą tworzą) znajdującego się w granicach państwa, z którym ich region sąsiaduje (L. De Winter, H. Türsan, 2007, s. 205, 207).

Politolodzy polscy, którzy zajmują się fenomenem partii etnoregionalnych, najczęściej łączą swoje analizy z badaniem Górnego Śląska, regionu w którym środowiska regionalistyczne są najsilniejsze. Należy do nich między innymi, wspomniania wcześniej, Katarzyna Sobolewska-Myślik autorka pracy *Partie i systemy partyjne na poziomie regionu. Przykład Szkocji i Katalonii* (Sobolewska-Myślik, 2012). Z kolei Małgorzata Myśliwiec swoje przemyślenia na temat etnoregionalizmu zawarła, w 25 numerze czasopisma „Athenaeum”, który ukazał się w 2010 roku, w artykule pt. *Partie etnoregionalne: szansa czy zagrożenie dla jednoczącej się Europy?* (Myśliwiec, 2010). W innym opracowaniu tej autorki znalazły się rozważania, odwołujące się do jej zainteresowań etnoregionalizmem, dotyczące oddziaływania wzorców europejskich na górnośląski regionalizm (2014). W tym nurcie mieszczą się również analizy Jana Iwanek, który badał relacje między regionalizmem a lokalizmem (Iwanek, 2000) oraz problematykę autonomii terytorialnej w europejskiej przestrzeni demokratycznej (Domagała, Iwanek, 2014). Wszyscy ci badacze do fenomenu partii regionalnych dochodzą poprzez badanie systemu politycznego Hiszpanii i Szkocji. W tym nurcie badań mieszczą się analizy Lecha Nijakowskiego (Nijakowski, 2006).

### **Wolny Sojusz Europejski (WSE) / European Free Alliance (EFA): geneza**

W roku 1979 doszło do podpisania tzw. „Karty Brukselskiej” i „Deklaracji Bastia” co w efekcie było zapowiedzią powołania organizacji politycznej reprezentującej środowiska, które nie miały szansy być reprezentowanymi na forum europejskim. Członkowie WSE/EFA twierdzą, że na kontynencie europejskim istnieje ponad sto regionów, które nie mają szans na reprezentowanie swoich interesów grupowych (patrz mapa 1). Dla zobrazowania tej sytuacji posługują się oni pojęciem: „Europa stu flag”.

Formalnie Sojusz powstał w 1981 roku w wyniku podpisania wspomnianej „Deklaracji Brukselskiej” przez organizacje, które zdecydowały się współpracować w obronie „Europy narodów”. Celem, jaki stawiał sobie od początku WSE była reprezentacja na forum europejskim tzw. bezpieczeństwa narodów, mniejszości regionalnych. Wśród partii, które zdecydowały się ze sobą współpracować w realizacji tej idei znalazły się cztery partie regionalistyczne: Szkocka Partia Narodowa (SNP), Flamandzka

**Mapa 1. Europa regionów: języki, kultury, obywatele – różnorodność**

**Źródło:** *Oberschlesien emanzipiert sich – mit oder ohne die Deutschen*, IkAS e. V. und Verlag Inspiration Un Limited, London–Berlin 2015, s. 122.

Unia Ludowa (VU), z siedzibą w Brukseli, Demokratyczny Front Frankojęzycznych (FDF) oraz Południowotyrolska Partia Ludowa (SVP). Chociaż „partie założycielskie były głównie socjaldemokratyczne, to wkrótce dołączyły do nich ugrupowania konserwatywne. WSE jest reprezentowany w Parlamencie Europejskim od momentu swego powstania, tj. od roku 1979. Wówczas członek flamandzkiej partii Volskunie (VU) Maurits Coppieters wziął na siebie obowiązek koordynacji prac nad praktyczną realizacją idei «Europy narodów» poprzez koordynację prac Group for Technical Coordination and Defence of Independent Groupings and Members in the European Parliament (TCDI)” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Maurits\\_Coppieters](https://en.wikipedia.org/wiki/Maurits_Coppieters)). WSE/EFA deklaruje się jako ugrupowanie proeuropejskie, które popiera wartości Unii Europejskiej. Już w 1981 roku na zjeździe w Brukseli we wspomnianej „Deklaracji Brukselskiej” na pierwszym miejscu umieszczono konieczność promowania idei federalizmu i regionalizmu. „Federalizm i regionalizm miałyby zastąpić scentralizowaną Europę Ojczyzn. Projekt ten zakłada ustanowienie dwuizbowego Parlamentu Europejskiego – izby niższej złożonej z posłów wybieranych w wyborach bezpośrednich i z izby wyższej, w której znaleźliby się przedstawiciele poszczególnych regionów i wspólnot autonomicznych. Jednym z fundamentalnych założeń programowych jest tzw. federalistyczny nacjonalizm. Koncepcje EFA wpisują się w wizję «Europy stu flag», której wyznacznikiem są zasady etnicznych nacjonalizmów. «Europa stu flag» to Europa regionów pozbawiona granic państwowych i suwerenności zewnętrznej państwa narodowego. Według zasad regionalizmu, integracja federalistyczna Europy ma prowadzić do tworzenia na obszarach państw narodowych jednostek, które uzyskałyby kompe-

tencje szersze od państwa” (<http://www.naszdziennik.pl/mysl/179437,bratnia-pomoc-dla-ras.html?d=1>, „Nasz Dziennik”).

Na początku pierwszej dekady XXI wieku, kiedy Ruch Autonomii Śląska zabiegał o członkostwo w sojuszu, Bronisław Geremek sceptycznie podchodził do możliwości realizacji idei Europy regionów, jako alternatywy dla idei Europy „państw zorientowanych narodowo” (Brubaker, 1998) nazywając ten pomysł kolejną utopią. Sceptycyzm ten odnosił się głównie do państw Europy Środkowo-Wschodniej, które na początku lat 90. ubiegłego wieku odzyskały podmiotowość w stosunkach międzynarodowych. „Zniknięcie państwa narodowego ucieszyłoby europejskich biurokratów, ale dla Europy byłoby złym rozwiązaniem. Takie państwo jest potrzebne jako przeciwwaga, pośrednik między potężną Brukselą a małymi regionami – uważa lord Ralf Dahrendorf, socjolog z London School of Economics. Przypomina on historię Niemiec, które już od końca XVIII wieku marzyły o zjednoczeniu wielu ksiąstewek w jedno silne państwo, bo dość miały wielości separatyzmów. Gdyby więc wprowadzić w życie wizję regionalistów, najprawdopodobniej szybko pojawiłaby się tęsknota za silnym «państwem unitarym»” (Geremek, 2003). Podsumowując swoje rozważania na temat idei kryjącej się za hasłem „Europa Stu Flag” Bronisław Geremek za ukazującym się od pierwszej połowy XIX wieku londyńskim tygodnikiem „Spectator” stwierdza, że „Już po roku od ogłoszenia niepodległości Szkoci zatęskniliby za poczuciem dumy z bycia Brytyjczykiem” (Ibidem). Mimo, że kolejne, szczególnie po rozszerzeniu z roku 2004, lata dyskusji na temat relacji Unia Europejska państwa narodowe wydawały zaprzeczać tezom sformułowanym przez tego wybitnego naukowca i polityka, to wydaje się, że współcześnie dobrze diagnozują stan dyskusji na temat relacji między państwami członkowskim Unii Europejskiej a Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim.

### **Wolny Sojusz Europejski (WSE) / European Free Alliance (EFA): struktura**

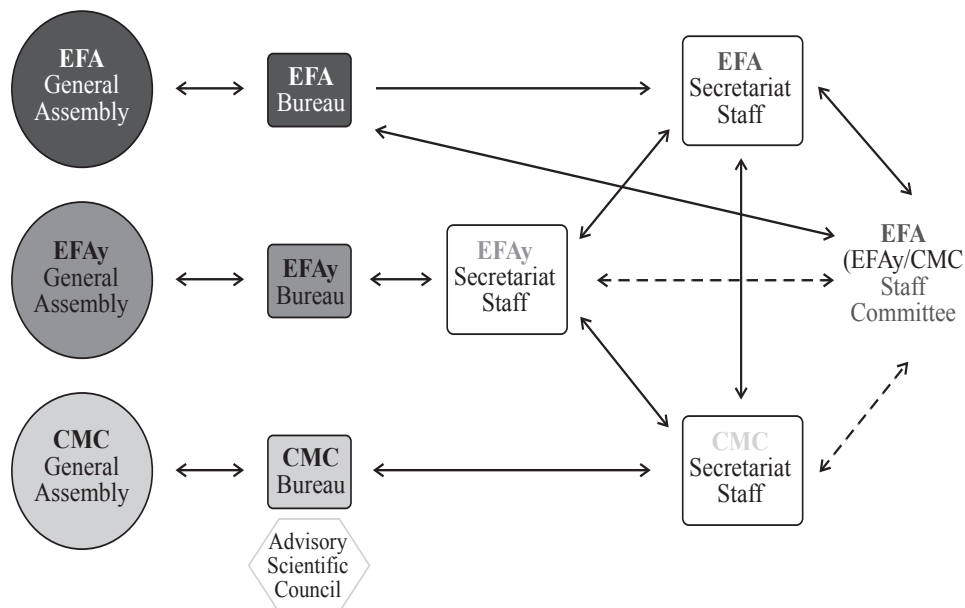
Struktura organizacyjna Sojuszu jest dość interesująca (Schemat 1) z uwagi na skład członkowski tej organizacji, którą współtworzą różne podmioty, których status prawny jest definiowany przez prawo państw, z których one pochodzą.

Głównymi organami WSE/EFA są Zgromadzenie Ogólne (General Assembly), Prezydium (Bureau) i Sekretariat (Secretariat Staff). W Zgromadzeniu Ogólnym, najważniejszym organie WSE/EFA, każda partia ma jeden głos. Zgromadzenie decyduje o polityce finansowej Sojuszu i ustala program polityczny partii. Zawsze może podjąć wszelkie niezbędne decyzje, aby zrealizować cele organizacji i jej członków. W skład Zgromadzenia Ogólnego wchodzi wszyscy pełnoprawni członkowie. Tylko oni mają prawo głosować. Zgromadzenie Ogólne zwołuje Prezydium co najmniej raz w roku.

Prezydium odpowiada za administracyjne zarządzanie organizacją. Określa ona również politykę polityczną i działania organizacji na co dzień, ale można to zrobić tylko w obrębie politycznej decyzji Zgromadzenia Ogólnego. Prezydium składa się z przewodniczącego, a następnie wiceprzewodniczących i sekretarza generalnego. Dana partia, członek Sojuszu nie może mieć więcej niż jednego przedstawiciela. Obecnie na czele Prezydium stoi François Alfonsi, przewodniczący WSE/EFA, a Jordi Solé



Schemat 1. Struktura organizacyjna WSE/EFA i organizacji afiliowanych



Źródło: <http://www.e-f-a.org/about-us/structure/>, 12.07.2017.

(republikańska lewica z Katalonii) jest sekretarzem generalnym i skarbnikiem, Loreny Lopez de Lacalle (Solidarność basków) i pierwszą wiceprzewodniczącą. Prezydium uzupełnia pozostałych dziewięciu wiceprzewodniczących: Olrik Bouma (Frisia National Party), Chantal Certan (ALPE), Jill Evans (Plaid Cymru), Anders Eriksson (Przyszłość Wysp Alandzkich), David Grosclaude (Partit Occitan), Flemming Meyer (SSW Landesverband), Ana Miranda (Galicjonistyczny Blok Narodowy), Wouter Pautho (Nowy Flamandzki Sojusz) i Natalia Pińkowska (Ruch Autonomii Śląska).

Sekretariat WSE/EFA wykonuje decyzje Prezydium. Jest odpowiedzialny w szczególności za pomoc Sekretarzowi Generalnemu i wiceprzewodniczącym w przygotowywaniu i organizowaniu spotkań z przedstawicielami partii, które ubiegają się o członkostwo w Sojuszu, prasą i opinią publiczną. Osoby kierujące pracami sekretariatu wybierane są przez Prezydium na okres ustalany przez Prezydium.

European Free Alliance Youth (EFAY) to federacja przybudówek młodzieżowych partii politycznych należących do Wolnego Sojuszu Europejskiego (WSE) / European Free Alliance (EFA). Niemniej jednak każda organizacja/ruch młodzieżowy, którego partia polityczna, której jest przybudówką nie jest członkiem WSE/EFA, może przystąpić do EFAY, o ile organizacja jest zgodna z celami, wartościami i zasadami EFAY (EFAY, Statutes, <https://efay.eu/statutes-rules-of-procedure>). EFAY jest organizacją młodzieżową składającą się z organizacji, ruchów lub partii politycznych, które chronią i promują kulturę, językową i narodową różnorodność Europy. Organizacja ta posiada podobną do WSE/EFA strukturę organizacyjną, to znaczy jej bieżącymi pracami kieruje prezydium i sekretariat.

Z Wolnym Sojuszem Europejskim ściśle współpracuje i koordynuje działania Centrum Maurits'a Coppieters'a<sup>4</sup>. Centrum koncentruje się na badaniach procesów politycznych na poziomie europejskim i międzynarodowym, koncentrując się przede wszystkim na badaniu problematyki zarządzania wielokulturowością, rozumianą jako różnorodność kulturowa i językowa społeczeństw europejskich. Centrum prowadzi analizy odnoszące się do zagadnień wielopoziomowego zarządzania, decentralizacji państwa i reform konstytucyjnych, których celem powinno być wspieranie regionalizmów, sankcjonowanie aspiracji do samostanowienia w wymiarze politycznym i gospodarczym. Ważnym instrumentem realizacji wyżej zarysowanych celów jest wspieranie badań naukowych, których celem powinno być gromadzenie i zarządzanie informacjami na temat przeszłości i bieżącej aktywności ruchów narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej i udostępniania wyników tych badań europejskiej opinii publicznej. Przy Centrum afiliowana jest Doradcza Rada Naukowa (Advisory Scientific Council) swoisty think tank Centrum, z którego sugestii, porad czy ustaleń korzystają zarówno WSE/EFA, EFAY, jak i CMC. Rada ocenia dotychczasowe projekty i przygotowuje plan działania dla przyszłych projektów. Dokonuje ewaluacji również jakości naukowej wszystkich publikacji CMC. Jej rola polega na zatwierdzaniu publikacji i udzielaniu porad dotyczących treści konferencji, zatwierdzając procedury i kryteria jakościowe, których będą przestrzegać naukowcy w celu zagwarantowania odpowiedniej jakości prowadzonych badań i analiz. Koordynacja współpracy między WSE/EFA, EFAY i CMC odbywa się poprzez EFA (EFAy/CMC) Staff Committee.

WSE/EFA od 1999 roku jest reprezentowany w Parlamencie Europejskim (PE) tworząc z zielonymi tzw. „tęczową koalicję” pod nazwą Greens-European Free Alliance (Greens-EFA). Jest to grupa polityczna, która obejmuje europejskie partie zielonych, partie regionalistyczne i nacjonalistyczne. Zieloni/Wolny Sojusz Europejski jest grupą polityczną w Parlamencie Europejskim, składającą się z Zielonych, Partii Pirackiej i Niezależnych Eurodeputowanych oraz posłów do PE z partii reprezentujących „niereprezentowane” (disadvantaged) politycznie mniejszości. Projekt Greens-European Free Alliance (Greens-EFA) ma na celu zbudowanie społeczeństwa respektującego podstawowe prawa człowieka i sprawiedliwości w zakresie ochrony środowiska, prawa do samostanowienia, schronienia, dobrego zdrowia, edukacji, kultury i wysokiej jakości życia. „Tęczowa koalicja” dąży do zachowania prawa do swobodnego przepływu pracowników na europejskim rynku pracy jako formy walki

---

<sup>4</sup> Fleming Maurits Coppieters studiował historię, uzyskał tytuł magistra studiów wschodnioeuropejskich, a później został doktorem prawa. Był zaangażowany w przywrócenie partii Vlaamse, której stał się prezesem w latach 1957–1963. Kariera polityczna Coppieters' rozpoczęła się, gdy stał się członkiem Volksunie (VU), która została utworzona w roku 1954. W 1979 Coppieters został wybrany w pierwszych bezpośrednich wyborach do Parlamentu Europejskiego. Od samego początku jako regionalista stał się członkiem Grupy Koordynacji Technicznej i Obrony niezależnych ugrupowań i posłów w Parlamencie Europejskim (TCDI). Zrobiło się o nim głośno, gdy stanął w obronie prawa do samodzielności Korsykanów. Coppieters odegrał również pionierską rolę w tworzeniu Wolnego Sojuszu Europejskiego (WSE), którego stał się honorowym prezydentem. Nawet po tym jak w roku 1981 wycofał się z aktywnego życia politycznego, w dalszym ciągu odgrywa znaczącą rolę w WSE/EFA. Coppieters pozostał honorowym członkiem Wolnego Sojuszu Europejskiego. (<http://www.ideasforeurope.eu/presentation>, 27.07.2017).

z bezrobociem. Inną formą tej walki powinno być poszerzenie uwalniania ludzkiego potencjału w dziedzinie kreatywności. Jednak najważniejszym celem politycznym tej koalicji jest pogłębianie demokracji poprzez decentralizację i bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą oraz zwiększenie otwartości rządów na współpracę w Radzie Europejskiej i Komisji Europejskiej. Innym politycznym postulatem, jaki stawiają przed sobą eurodeputowani reprezentujący partie zielonych i Sojuszu jest podporządkowanie Komisji Europejskiej Parlamentowi Europejskiemu, z uwagi na fakt, że jest to jedyna instytucja europejska wybierana przez „obywateli” Unii Europejskiej w bezpośrednich wyborach. Zdaniem koalicji Greens-EFA Unia Europejska powinna być porozumieniem wolnych narodów opartym na zasadzie pomocniczości, porozumieniem, którego strony wierzą w solidarność ze sobą i ze wszystkimi narodami świata. Ich zdaniem Unia Europejska powinna powrócić do korzeni, czyli stać się na powrót wspólnotą wartości (społecznych, kulturowych i ekologicznych), które padły „ofiara” Unii jako projektu przede wszystkim ekonomicznego. W obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego koalicja Greens-EFA ma 51 eurodeputowanych reprezentujących 14 państw i 4 regiony z czego 6 posłów to przedstawiciele WSE/EFA. Należy podkreślić, że przynależność eurodeputowanych WSE/EFA do porozumienia z zielonymi jest szansą, aby postulaty z jakimi startują oni w wyborach do PE miały szansę do bycia słyszalnymi na forum tej instytucji.

### **Wolny Sojusz Europejski(WSE) / European Free Alliance (EFA): członkostwo**

Jednym z najtrudniejszych zadań jakie stoi przed Sojuszem jest pogodzenie różnych politycznie celów, jakie stawiają sobie partie tworzące to porozumienie. Tworzą je bowiem ugrupowania, które stanowią mozaikę różnych politycznie celów, od dążenia do prawa do uznania języka jakiejś mniejszości jako języka regionalnego, do prawa do secesji (Bumford, s. 18).

Partie członkowskie WSE/EFA działają na terytoriach osiemnastu państw członkowskich Unii Europejskiej (Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Danii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Łotwy, Niemiec, Polski, Republiki Czeskiej, Rumunii, Słowacji, Wielkiej Brytanii i Włoch) i dwóch spoza Unii (Azerbejdżan, Serbia).

Z uwagi na poczynione na wstępie tej części artykułu uwagi dotyczące problemów z celami, jakie stawiają sobie partie członkowskie Sojuszu przystąpienie do niego poprzedzone jest tzw. okresem wstępnym, w którym partie kandydujące mają przynajmniej przez rok status obserwatora. Dany region europejski może być reprezentowany jedynie przez jedną partię. Jeśli istnieje tam więcej partii, to muszą się one porozumieć, która spośród nich będzie je reprezentować w Sojuszu. Inną formą przynależności do Wolnego Sojuszu Europejskiego jest stowarzyszenie.

Pełne członkostwo w Sojuszu mają następujące partie: Alands Framtid, Aralar, Autonomie – Liberté – Participation – Écologie (ALPE), Bayernpartei, Bloc Nacionalista Valencia (BLOC), Bloque Nacionalista Galego (BNG), Chunta Aragonesista (Cha), Die Friesen, Eusko Alkartasuna (EA), Enotna Lista (EL), Erdelyi Magyar Neppart (EMN), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Fryske Nasjonale Partij (FNP),

## Mapa 2. Regiony, z których pochodzą członkowie i obserwatorzy WSE/EFA



Źródło: <http://www.e-f-a.org/whos-who/member-parties/>, 27.07.2017.

Lausatia Alliance (LA), Lista Za Rijeku, Liga Veneta Repubblica, Magyar Kereszténydemokrata Szövetség, Mebyon Kernow (MK), Moravané, Mouvement Région Savoie (MRS), Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), Omo Ilinden Pirin (OMO), Partit Occitan (PÒc), Plaid Cymru, Partitu di a Nazione Corsa (PNC), Partito Sardo d'Azione (PSd'Az), Federació PSM-Entesa Nacionlista (PSM-Entesa), Rainbow (Vinozhito), Ruch Autonomii Śląska (RAŚ), Slovenska Skupnost (SSK), Scottish National Party (SNP), Südschleswigschen Wählerverbands (SSW), Schleswig Partei (SP), Süd-Tiroler Freiheit, Union Démocratique Bretonne (UDB), Unitat Catalana (UC), Unser Land, Yorkshire Party (YP). Status obserwatora Dostluk Esitlik Baris Partisi (DEB), Kaszëbsko Jednota (KJ), Latvian Russian Union (RSL), L'Altro Sud, Nueva Canarias (NC), Pro Lombardia Indipendenza (PLI), Oljka Party, Insieme per a Corsica, Patrie Furlane. Stowarzyszone z Wolnym Sojuszem Europejskim są azerska Democratic Party of Art-sakh (DPA) serbska Liga Socjaldemokrata Vojvodine (LSV) (<http://www.e-f-a.org/whos-who/member-parties/>, 27.07.2017).

Członkostwo w WSE/EFA można również utracić. Następuje to w sytuacji, gdy dojdzie do takiego przedefiniowania celów politycznych i sposobów ich osiągania partii będącej członkiem Sojuszu, że będą one sprzeczne z jego statutem. Najczęściej oznacza to, że są one niezgodne z wartościami, jakie legły u podstaw integracji europejskiej. Doświadczyla tego Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ (Wolnościowa Partia Austrii).

### **Szansy na powstanie na Górnym Śląsku partii etnoregionalnej**

Polskim regionem, w którym są największe szanse na powstanie partii etnoregionalnej jest Górny Śląsk. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, tradycje regionalizmu na terenie polskich regionów mają tam najdłuższą tradycję, sięgającą bowiem przełomu XIX i XX wieku. Po drugie, na obszarze tego regionu występuje najwięcej organizacji, które stawiają sobie za cel osiągnięcie jakiejś formy autonomii w relacji do centrum (Trosiak, 2016). Po trzecie, obiektywnie na terenie Górnego Śląska istnieje największy potencjał demograficzny, do którego mogą odwołać się regionaliści. Podczas Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań, który został przeprowadzony wiosną 2011 roku na obszarze historycznego Górnego Śląska 846 tys. jego mieszkańców zadeklarowało przynależność do „narodu śląskiego” (Ibidem, s. 268). Rozczłonkowanie górnośląskich regionalistów prowadzi do sytuacji, w której uzyskują oni w wyborach parlamentarnych i samorządowych mniej głosów niż wskazywała liczba deklaracji uzyskanych podczas spisu. „Przyszłość Górnego Śląska widziana z perspektywy środowisk regionalistycznych (ślązakowcy, mniejszość niemiecka, ludność polska zaangażowana w dyskusję na temat tożsamości górnośląskiej – „krzoki”<sup>5</sup>), to potrzeba skonsolidowania tego ruchu. Konieczność prowadzenia pracy organicznej, której celem powinno być pozyskanie dla „sprawy śląskiej” zwolenników zarówno w regionie, jak i poza nim (w innych polskich regionach i w regionach europejskich). Cel ten można osiągnąć poprzez prowadzenie edukacji regionalnej, podnoszenie prestiżu, zarówno wśród Górnoślązaków, jak i wśród ludności napływowej na Górny Śląsk, godki. Jest to bowiem najbardziej wyraźny atrybut ich odrębności kulturowej. Brak jest twardych danych empirycznych potwierdzających przejmowanie górnośląskości jako swojego standardu kulturowego przez Polaków, którzy pojawili się na Górnym Śląsku, szczególnie po roku 1945. Jednak, odwołując się do intuicji badawczej i częściowo własnego doświadczenia, autor twierdzi, że zasadnym jest formułowanie tej tezy. Wymaga to jednak przeprowadzenia systematycznych badań. Polityczny klimat do dyskusji na temat regionalizmów zarówno w Polsce, jak i w całej Europie, zmienił się na niekorzyść tego sposobu myślenia o relacji władze centralne vs władze regionalne, państwo narodowe vs państwo federacyjne. Z uwagi na to należy się liczyć, że

---

<sup>5</sup> Górnoślązacy mieszkańców swego regionu dzielą na trzy kategorie: „ptoki” to osoby, które są najslabiej związane z tym regionem i nie wiążą z nim swojej przyszłości. Z kolei „krzoki”, to osoby urodzone w pierwszym pokoleniu na Górnym Śląsku, bądź tam przybyłe, które deklarują gotowość wrośnięcia w górnośląskości. Najsilniej związani z regionem są „pnioki”, osoby, które od pokoleń mieszkają i niechętnie opuszczają Górny Śląsk.

w najbliższym czasie dojdzie do spowolnienia przebiegu procesów, których celem jest emancypacja Górnślązaków, zarówno tych rodzimych, jak i tych, którzy identyfikują się z górnśląskością, niezależnie od tego co to dla poszczególnych uczestników i animatorów tych działań oznacza” (Ibidem, s. 298).

Konkluzje te pochodzą z książki, którą autor tego artykułu ukończył w 2016 roku. Wydaje się, że „swoisty” apel, dotyczący konsolidacji ruchu górnśląskich regionalistów trafił na podatny grunt, gdyż w ostatnich tygodniach opinia publiczna w Polsce została poinformowana, że na początku jesieni tego roku na Górnym Śląsku odbędzie zjazd założycielski Śląskiej Partii Regionalnej, którą zamierzają utworzyć Ruch Autonomii Śląska (RAŚ) i Związek Górnśląski (ZG). „To szansa, na którą wszyscy liczyli od dawna. Od lat mówiło się o połączeniu naszych środowisk w partię regionalną – stwierdził Henryk Mercik, wicemarszałek woj. śląskiego. – Na poziomie regionu musi być obecna formacja polityczna, która nie jest lokalnym oddziałem dużej ogólnopolskiej partii. Stabilizacja sytuacji politycznej na Śląsku wynika też z dotychczasowej obecności RAŚ w sejmiku” ([www.dziennikzachodni.pl/regiony/a/slaska-partia-regionalna-gerzy-gorzelik-nie-bedzie-jej-twarza](http://www.dziennikzachodni.pl/regiony/a/slaska-partia-regionalna-gerzy-gorzelik-nie-bedzie-jej-twarza), do 12.06.2017). Na początku 2017 roku prezes Związku Górnśląskiego Grzegorz Franki na łamach „Dziennika Zachodniego” zaznaczał, że Związek Górnśląski pracuje nad samodzielnym startem w wyborach samorządowych. Liderzy Związku twierdzili, iż jest on na tyle silny, że może samodzielnie wystartować w najbliższych wyborach samorządowych. Do tej pory najsilniejszym graczem na górnśląskiej scenie politycznej był Ruch Autonomii Śląska, który jednak przegrywał w rywalizacji z ogólnopolskimi partiami politycznymi, na które głosowało wielu sympatyków RAŚ. Obecnie w Sejmiku Województwa Śląskiego RAŚ ma jedynie 4 miejsca na łączną liczbę 45. Decyzja o przystąpieniu do inicjatywy, której celem jest powołanie partii etnoregionalnej jest dla ZG o tyle przełomowa, że do tej pory Związek unikał jednoznacznego zaangażowania się w politykę. Jego członkowie od lat pojawiali się na listach partii i lokalnych ugrupowań, ale sama organizacja jako całość akcentowała swoją apolityczną postawę. Związek Górnśląski był bliski porozumienia z RAŚ już przed wyborami samorządowymi w 2014 roku. Wtedy jednak liderzy obu podmiotów poróżnili się m.in. o miejsca na listach do sejmiku województwa śląskiego. Wydaje się, że na decyzji o przystąpieniu ZG do działań, których efektem będzie powołanie partii regionalnej zaważyło to, że przewodniczący RAŚ Jerzy Gorzelik zadeklarował, że nie będzie ubiegał się o kierowanie tą partią. Przełomowe będzie to na ile do tej inicjatywy włączą się inne organizacje regionalistyczne, w tym mniejszość niemiecka, dla której partia ta, szczególnie na terenie województwa polskiego, będzie rywalem politycznym dla Śląskiej Partii Regionalnej.

### Uwagi końcowe

Do pewnego stopnia można uznać, że partie etnoregionalne, które w tradycji europejskiej pojawiły się wraz ze zmianą paradygmatu definiującego porządek europejski, będą stałym elementem sceny politycznej państw europejskich. W politologii tę zmianę nazywa się końcem porządku westfalskiego, którego istotą było przestrzeganie zasady

suwerenności politycznej i terytorialnej sąsiadujących ze sobą państw. W roku 1648 stworzono podwaliny pod Europę państw narodowych, to nie religia była podstawowym kryterium podziałów politycznych Europy, lecz stała się nim polityka i handel. W połowie XIX wieku doszło do eskalacji tego procesu, to znaczy dotychczasowe mocarstwa europejskie, przede wszystkim Austro-Węgry, Rosja, Prusy i Turcja musiały zmierzyć się z aspiracjami tożsamościowymi narodów je zamieszkujących. W efekcie od połowy XIX do połowy XX wieku Europa, a rykoszetem cały świat, stała się widownią konfliktów, których podłożem był nacjonalizm. Pomimo, że idea zjednoczonej Europy wyrasta z doświadczeń dwóch wojen światowych i dwóch autorytaryzmów, to państwo narodowe nadal walczy o swoją pozycję. Wydaje się, że ostatnie lata pokazują, że w tej walce odnosi ono sukcesy. Osłą dyskusji i sporu zarazem jest pytanie, czy Unia Europejska powinna być jedynie projektem gospodarczym, w którym państwa narodowe zachowują swoją pozycję, zarysowaną w 1648 roku, czy jednak nadal jest to obok gospodarczego, politycznego, również kulturowy projekt. Do pewnego stopnia „ofiarami” zmiany myślenia o przyszłości Europy są tytułowe „aspiracje niereprezentowane”, gdyż zagrażają „państwu zorientowanemu narodowo”. Partie etnoregionalne, poprzez zmianę w połowie lat 80. ubiegłego wieku podejścia do polityki regionalnej Unii Europejskiej, której istotą było wzmocnienie roli europejskich regionów, otrzymały szansę, aby móc artykułować aspiracje regionów i ich mieszkańców na szerszym forum. Platformą taką jest Parlament Europejski, a środkami ich realizacji prawo Unii Europejskiej. Jaka będzie przyszłość partii etnoregionalnych? Stan dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej po szoku jakim jest Brexit nie napawa optymizmem. Swoistym polem doświadczalnym na najbliższe dwa lata będzie Polska, a w zasadzie Górny Śląsk, gdzie podjęto działania, aby powołać partię polityczną, która za rok przejdzie test, jakim dla tego typu ugrupowań zawsze są wybory samorządowe.

### Bibliografia

- Brubaker R. G. (1998), *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa–Kraków.
- Bumford M. (2012), *The ascent of autonomous Nations. The institutional advantages of being an EU member state*, Brussels.
- De Winter L., Türsan H. (2007), *Regionalist Parties in Western Europe*, Routledge, London–New York.
- <http://www.dziennikzachodni.pl/regiony/a/slaska-partia-regionalna-jerzy-gorzelik-nie-bedzie-jej-twarza>, 12.06.2017.
- <http://www.e-f-a.org/about-us/structure/>, 12.07.2017).
- <http://www.ideasforeurope.eu/presentation>, 27.07.2017.
- <http://www.e-f-a.org/whos-who/member-parties/>, 27.07.2017.
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Maurits\\_Coppieters](https://en.wikipedia.org/wiki/Maurits_Coppieters), 31.07.2017.
- Geremek B. (2003) *Europa stu flag*, „Wprost”, vol. 1035.
- Keating M. (1998), *New Regionalism in Western Union: Territorial and Political Change*, London.
- Myśliwiec M. (2010), *Partie etnoregionalne: szansa czy zagrożenie dla jednoczącej się Europy*, „Atheneum”, vol. 25.

- Myśliwiec M. (2014), *Górnośląski regionalizm – oddziaływanie wzorców europejskich*, w: *Śląsk – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej*, red. R. Riedel, Racibórz–Wrocław.
- Myśliwiec M. (2014), *Pozycja partii regionalnych w systemie politycznym współczesnej Hiszpanii*, Katowice.
- Modzelewski W. (2016), *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej*, Olsztyn.
- Nijakowski L. (2006), *Domeny symboliczne. Konflikty narodowe i etniczne w wymiarze symbolicznym*, Warszawa.
- Sobolewska-Myślik K. (2012), *Partie i systemy partyjne na poziomie regionu. Przykład Szkocji i Katalonii*, Kraków.
- Statutes*, <https://efay.eu/statutes-rules-of-procedure>.
- Trosiak C. (2014), *Dwa separatyzmy: separatyzm górnośląski w II Rzeczypospolitej i III Rzeczypospolitej. Analiza uwarunkowań*, w: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, Tom I: *Teoria–Historia*, red.) M. Domagała, J. Iwanek, Toruń.
- Trosiak C. (2016), *Górny Śląsk między regionalizmem autonomią a separatyzmem*, Poznań.



## **Część II: Społeczeństwo i władze wobec migrantów**



Anita ADAMCZYK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
anita.adamczyk@amu.edu.pl

## **Władze samorządowe w Polsce wobec problemu relokacji i integracji imigrantów**

Szeroko pojęta polityka migracyjna przygotowywana jest na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym. Realizacją i jej wdrażaniem zajmują się jednak instytucje na poziomie lokalnym, czyli władze samorządowe i organizacje pozarządowe. Brak wypracowanej polityki migracyjnej ma wpływ na ich aktywność w tym zakresie. Do niedawna obowiązujący dokument zatytułowany *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* z dniem 19 października 2016 roku stracił swą moc. Największym kreatorem w tej dziedzinie pozostała UE, która przygotowując odpowiednie dokumenty oraz akty prawne zobowiązuje państwa członkowskie, w tym Polskę do ich implementacji.

Celem niniejszego artykułu jest analiza stosunku samorządów lokalnych, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych samorządów miejskich, do kwestii relokacji oraz integracji imigrantów. Eksploracji poddano działania prezydentów i rad miejskich Warszawy, Gdańska, Krakowa, Lublina i Białegostoku. Wybór tych miast nie był przypadkowy. Zaliczane są one do tzw. miast otwartych uprawiających politykę na rzecz integracji imigrantów i społeczności lokalnych. Interdyscyplinarne podejście do badanego zagadnienia wymusiło zastosowanie metod: instytucjonalno-prawnej, decyzyjnej i komparatystycznej.

Obecnie w państwie polskim nie ma wypracowanej ani doktryny migracyjnej, ani strategii, jak i programu działania w tym zakresie. Polityka migracyjna prowadzona jest *ad hoc*, bowiem ciągle jest w fazie przygotowań. Ten okres przejściowy rzutuje na aktywność różnych instytucji zarówno tych na poziomie krajowym, jak i lokalnym.

Kompetencje w dziedzinie migracji posiada wiele organów i instytucji. Do nich należą: Prezydent RP, ministrowie (np. spraw wewnętrznych i administracji, rodziny pracy i polityki społecznej, edukacji narodowej, nauki i szkolnictwa wyższego, kultury i dziedzictwa narodowego) i pracownicy urzędów (np. Urzędu ds. Cudzoziemców, Rady ds. Uchodźców, Straży Granicznej, Policji). Ponadto zagadnieniami migracji zajmują się organy pomocnicze prezesa Rady Ministrów (Międzyresortowy Zespół ds. Zapewnienia Bezpieczeństwa w Procesie Przesiedleń i Relokacji Cudzoziemców, Zespół ds. Migracji). Na poziomie lokalnym realizacja rządowej polityki migracyjnej powierzona została wojewodom oraz pracownikom wydziałów spraw obywatelskich i cudzoziemców urzędów wojewódzkich.

Obecnie realizacja zadań z dziedziny migracji w samorządach lokalnych jest nie-liczna. Ma to związek przede wszystkim z tym, iż nie są one obligatoryjne. Jeśli są

podejmowane to najczęściej mają charakter doraźny. Inną kwestią jest także niezbyt duża liczba imigrantów zamieszkująca na terenie naszego państwa.

W związku z zaistniałym kryzysem unijnym związanym z napływem niespotykanej dotąd liczby osób poszukujących ochrony międzynarodowej i zobowiązaniem relokowania do Polski 6182 imigrantów polskie władze, jak i samorządy terytorialne stanęły przed nowymi wyzwaniami. Mimo, iż obecny rząd nie chce zgodzić się na przyjęcie ani jednej osoby z zaplanowanej kwoty, to jednak przedstawiciele samorządów lokalnych podejmują wiele inicjatyw mających na celu przygotowanie się na ich przyjazd. Imigranci stanowią bowiem spore wyzwanie dla samorządów lokalnych przede wszystkim z powodów braku polityki migracyjnej, niechęci do nich części polskiego społeczeństwa oraz niedostatecznej infrastruktury niezbędnej na ich przyjęcie. Gdy oni się pojawią, to samorządy będą musiały zadbać nie tylko o pomoc socjalną, pracę, edukację, zakwaterowanie, ale także o odpowiednią ich integrację w nowym środowisku. To jak zostaną przyjęci na poziomie lokalnym będzie później rzutowało na ich stosunek do społeczeństwa większościowego i państwa przyjmującego.

Po wyborach parlamentarnych z jesieni 2015 r., nowo wybrane władze zmieniły kierunek polskiej polityki migracyjnej. Rząd Prawa i Sprawiedliwości postawił na bezpieczeństwo, pomoc cudzoziemcom posiadającym polskie pochodzenie lub Kartę Polaka, budowę koalicji państw przeciwko relokacji oraz pomoc potrzebującym (np. Syryjczykom) w miejscu ich zamieszkania (Adamczyk, 2017, s. 313). Do końca czerwca 2017 roku, jak już wcześniej zaznaczyłam, nie wywiązał się on z realizacji decyzji Rady UE z 2015 roku w sprawie relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej. W związku z tym Komisja Europejska w dniu 14 czerwca br., w stosunku do Polski, podobnie jak Węgier i Czech wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z prawa unijnego (*Relokacja*, 2017).

Po podjęciu decyzji na forum Rady UE w sprawie kwot osób relokowanych z Grecji i Włoch polskie władze już we wrześniu 2015 roku postanowiły zapoznać się z możliwościami przyjęcia uchodźców na poziomie lokalnym. W tym celu ministerstwo pracy i polityki społecznej przez urzędy wojewódzkie wysłały do samorządowców pismo w tej sprawie. Wyniki tej akcji były niezadawalające. Na 2478 gmin tylko 66 gmin wyraziło wówczas chęć udzielenia gościny imigrantom. Dotyczyła ona jedynie 435 osób, w tym 113 rodzin, 212 dzieci i 27 osób samotnych (Kacprzak, 2015). Chęć przyjęcia uchodźców zgłosiły następujące gminy (*Zobacz*, 2015):

- Bogdaniec, Kostrzyn nad Odrą, Krosno Odrzańskie, Zbąszynek w województwie lubuskim (4 z 83 gmin);
- Bełchatów, Aleksandrów Łódzki i Łódź w województwie łódzkim (3 ze 177 gmin);
- Świecie, Sicienko, Janikowo, Inowrocław w województwie kujawsko-pomorskim (4 ze 144 gmin);
- Wadowice w województwie małopolskim (1 ze 182 gmin);
- Ciechanów, Płońsk, Grodzisk Mazowiecki, Olszewo-Borki, Czosnów, Pruszków – w województwie mazowieckim (6 z 314 gmin);
- Gogolin i Namysłów w województwie opolskim (2 z 71 gmin);

- Zambrów w województwie podlaskim (1 na 118 gmin);
- Gdynia, Gniewino, Tuchomia, Słupsk, Choczewo, Kwidzyn, Bytów, Kosakowo, Chojnice, Sopot w województwie pomorskim (10 spośród 123 gmin);
- Czerwionka-Leszczyny, Dąbrowa Górnicza, Chrzanów, Lysk, Gierałtowiec, Jastrzębie Zdrój, Mikołów w województwie śląskim (7 ze 167 gmin);
- Olsztynek, Iława, Orzysz na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (3 ze 116 gmin);
- Jutrosin, Piła, Konin, Szamocin, Krotoszyn, Grodzisk Wielkopolski, Nowy Tomyśl, Tarnowo Podgórne w województwie wielkopolskim (8 z 226 gmin). Burmistrz gminy Szamocin w Wielkopolsce wycofał swoją deklarację dotyczącą przyjęcia uchodźców. Uczynił to po zamachach w Paryżu w trosce o bezpieczeństwo mieszkańców;
- Widuchowa, Wałcz, Karlino, Szczecinek, Myślibórz, Sławno, Świerżno w województwie zachodniopomorskim (łącznie 10 ze 114 gmin).

Przyjęcia uchodźców w ramach relokacji odmówiły gminy z województw: dolnośląskiego, lubelskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego.

W 2015 roku podjęto także kilka innych inicjatyw mających na celu uaktywnienie działań społeczności lokalnych i władz na rzecz otwartości, wielokulturowości i przyjęcia imigrantów. Jedną z nich był apel do prezydentów w sprawie uchodźców wystosowany na IV Kongresie Ruchów Miejskich, który odbył się w Gorzowie Wielkopolskim. Nawoływano w nim do elastycznego wykorzystywania „istniejącej infrastruktury miejskiej w celu skutecznego stawienia czoła wyzwaniu, jakim jest zbliżające się godne przyjęcie uchodźców spoza Europy” oraz gotowości „przyjęcia uchodźców i stworzenia im warunków godnej asymilacji, integracji i rozpoczęcia nowego, bezpiecznego etapu życia w miastach”. Apel dotyczył także zwalczania rasizmu i ksenofobii (Kozanecki, 2015). Swoje stanowisko w sprawie przesiedleń i relokacji uchodźców zajęła także Unia Metropolii Polskich. W piśmie z dnia 12 października 2015 roku stwierdzono, iż dopiero po przyjęciu procedur postępowania w sprawie uchodźców (zasad realizacji i finansowania zadania) miasta zrzeszone w unii określą stopień zaangażowania. Do tego czasu nie są w stanie określić swoich możliwości w zakresie przyjęcia i integracji imigrantów (*Unia*, 2015).

Inną formą aktywności było przyłączenie dwóch polskich aglomeracji miejskich do manifestu miast europejskich deklarujących chęć przyjęcia uchodźców. W imieniu Wadowic akcesję złożył burmistrz Mateusz Klinowski, a Słupska – Robert Biedroń. Akcję zainicjowano 13 września 2015 roku na łamach hiszpańskiej gazety „El País”. Inspiratorami tego przedsięwzięcia byli władarze Barcelony, Paryża oraz Lesbos i Lampedusy (Stokfiszewski, 2015).

Rok później, 22 stycznia 2016 roku, w odpowiedzi na rosnącą wśród Polaków nietolerancję, przedstawiciele niektórych polskich miast podpisali Deklarację Współpracy Miast na Rzecz Otwartości i Dialogu Międzykulturowego (nazywaną deklaracją wrocławską). Wśród sygnatariuszy byli prezydenci Wrocławia, Poznania, Krakowa, Gdańska i Wałbrzycha. W dokumencie tym zadeklarowano podjęcie działań na rzecz:

- włączenia do wieloletnich strategii miast programów dotyczących promocji tolerancji, otwartości i społeczeństwa wielokulturowego;

- wymiany doświadczeń i dobrych praktyk przeciwdziałających wszelkim przejawom nietolerancji oraz współdziałania z organizacjami walczącymi z dyskryminacją;
- monitorowania i opracowywania raportów dotyczących przypadków dyskryminacji;
- reagowania na akty o podłożu rasistowskim, religijnym, kulturowym poprzez zawiadomienie odpowiednich organów oraz publiczne potępienie takich wydarzeń (*Deklaracja*, 2016).

Rok 2017 obfitował także w wiele inicjatyw na poziomie samorządów lokalnych. Na przykład 19 maja w Dąbrowie Górniczej na nadzwyczajnym walnym zebraniu członków Związku Stowarzyszeń Kongres Ruchów Miejskich przyjęto stanowisko w sprawie opracowania i wdrożenia Miejskich Strategii Równych Szans. Rekomendowano przygotowanie polityki równościowej opartej na solidarności, różnorodności, sprawiedliwości, poszanowaniu demokracji, wielokulturowości i prawach człowieka (*Stanowisko*, 2017). Kolejny projekt zainicjowano 30 czerwca 2017 roku. Była to deklaracja dotycząca migracji i integracji. Jej autorami byli samorządowcy miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich oraz powiatów i gmin Pomorza. Do nich należało jedenastu prezydentów miast – Białegostoku, Bydgoszczy, Gdańska, Krakowa, Lublina, Łodzi, Poznania, Rzeszowa, Szczecina, Warszawy, Wrocławia. Akt ten ma formułę otwartą. Został podpisany w pierwszą rocznicę uchwalenia przez Radę Miasta Gdańsk Modelu Integracji Imigrantów podczas konferencji zatytułowanej *Miasta integrujące. Integracja=Bezpieczeństwo*.

W deklaracji napisano, że polskie miasta są otwarte na procesy migracyjne i różnorodność. Chcą przygotować się na „przyjazne przyjęcie” imigrantów. W tym celu sygnatariusze dokumentu zadeklarowali:

- współdziałanie organów samorządowych i rządowych, służb publicznych, organizacji pozarządowych, kościołów, wyższych uczelni, instytucji kultury, organizacji biznesu i rynku pracy;
- wymianę doświadczeń i dobrych praktyk;
- powołanie zespołu roboczego ds. migracji i integracji;
- współpracę z administracją rządową, organizacjami pozarządowymi i związkami religijnymi w zakresie tworzenia i wcielania w życie wytycznych polskiej polityki migracyjnej.

Na koniec podkreślono, że „wspólnie jesteśmy w stanie wypracować odpowiednią kulturę przyjęcia migrantów, co pomoże rozwijać nasze miasta, czynić je bardziej innowacyjnymi i konkurencyjnymi” (*Deklaracja*, 2017).

Powołanie zespołu roboczego do spraw migracji i integracji mieściło się w zakresie aktywności Unii Metropolii Miast i miało związek z apelem tej instytucji w sprawie polityki osiedleńczej RP z dnia 30 marca 2016 roku (*Apel*, 2016). Na wstępie tego dokumentu zaznaczono, iż rząd RP razem z samorządami terytorialnymi, społecznie odpowiedzialnym i innowacyjnym biznesem winien sformułować i prowadzić politykę osiedleńczą w perspektywie kilku i nawet kilkudziesięciu lat. Uznano, że polityki, w tym m.in. migracyjna prowadzone były niekonsekwentnie. Zwracając uwagę na złą politykę osiedleńczą i niekorzystne prognozy demograficzne uwypuklili brak zaangażowania na rzecz zatrzymania zdolnych studentów, którzy nie zamierzali wrócić do domu.

Do aktywności na poziomie lokalnym apelowali również politycy. Wśród nich byli Grzegorz Schetyna z PO i Ryszard Petru z Nowoczesnej. Pierwszy z nich zadeklarował, że samorzady rządzone przez członków PO zgłaszają chęć przyjęcia uchodźców. W porozumieniu z przedstawicielami Kościoła katolickiego będą oni mogli ugościć kilkanaście lub kilkadziesiąt matek z dziećmi z terenów objętych konfliktem zbrojnym (Syrii, Erytrei) (arb, *Grzegorz Schetyna*, 2017).

Z kolei Ryszard Petru wystosował list do 150 prezydentów i burmistrzów miast oraz biskupów i arcybiskupów. W nim namawiał, podobnie jak G. Schetyna, do współpracy między samorządami i parafiami w celu udzielania pomocy uchodźcom. Zapytał także samorządowców i duchownych ilu uchodźców mogliby przyjąć (PAP, *List*, 2017). Napisał także do Prezydenta RP. W liście zasugerował, że Polska nie może poprzestać na deklaracjach solidarności, ale w obliczu tragedii w Syrii musi działać. Poinformował A. Dudę, że minister Mariusz Błaszczak nie podjął inicjatywy, na mocy której przedstawiciele Nowoczesnej.pl uzyskaliby odpowiedź na pytanie „ilu uchodźców mogłyby dobrowolnie przyjąć samorzady i parafie w Polsce?”. W związku z tym skierował je do prezydenta RP. R. Petru zaprosił także prezydenta RP do dialogu na rzecz wsparcia uchodźców z powodu „ignorancji i braku jakiegokolwiek inicjatywy ze strony obozu rządzącego”. Zadeklarował także pomoc członków Nowoczesnej.pl w koordynacji działań na rzecz uchodźców (*List R. Petru*, 2017).

W odpowiedzi na te apele premier rządu stwierdziła, iż nie zgodzi się na uprawianie polityki zagrażającej bezpieczeństwu polskich obywateli. Uznała, że jej rząd prowadzi „bardzo ożywioną i ambitną politykę humanitarną”. Wezwała polityków opozycji, aby nie wykorzystywali problemu migracyjnego w polityce (arb, *Grzegorz Schetyna*, 2017; arb, *Beata Szydło*, 2017).

Dzień po wystąpieniach polityków PO i Nowoczesnej w Domu Arcybiskupów Warszawskich doszło do spotkania proboszczów i samorządowców w sprawie uchodźców. Mówiono o przyjęciu kilkaset osób na rok, co jak podkreślono przy 10 000 parafiach i 3000 samorządach lokalnych jest liczbą symboliczną (*Korytarze*, 2017). Spotkanie miało na celu przygotowanie naszego państwa na sytuację uruchomienia korytarzy humanitarnych.

Ostrożne podchodzenie do polityki migracyjnej, w tym przyjmowania uchodźców skutkowało oddolnymi pomysłami. Ich inicjatorami były najczęściej organizacje pozarządowe, jak i samorzady lokalne. Zdali oni sobie sprawę z rosnącej liczby cudzoziemców w Polsce oraz z tego, że są albo będą oni w przyszłości mieszkańcami na ich terenach. To zaowocowało współpracą. Aktywność poszła w kierunku zdiagnozowania zagadnienia obecności imigrantów na swoich obszarach oraz stopnia ich integracji.

Do roli samorządów terytorialnych w ramach polityki migracyjnej odwoływano się w dokumentach *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*<sup>1</sup> i *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne (Polska polityka*, 2013). W pierwszym z nich istotę samorządów widziano najczęściej w kontekście pomocy repatriantom w osiedlaniu się (szukaniu lokali mieszkalnych, wsparciu finansowym z budżetu gmin) i uchodźcom (przy zakwaterowaniu). Dotyczyło to także

<sup>1</sup> Obecnie dokument nieaktualny.

realizacji programów integracyjnych, które cudzoziemiec realizował w porozumieniu z powiatowym centrum pomocy rodzinie. W drugim z wymienionych dokumentów zachęcano miasta do tego, aby rocznie były w stanie wygospodarować mieszkania dla osób objętych ochroną międzynarodową. Ponadto za konieczne uznano stworzenie wojewódzkiej bazy najemców, centrów integracji społecznej w miastach i gminach oraz stałych ciał konsultacyjnych (od poziomu województwa do gminy). Na władze lokalne nałożono zobowiązanie organizacji kursów integracyjnych „oprowadzania po domu” (30–40 godzin) (Ibidem, s. 21).

Warszawa jest jednym z najbardziej atrakcyjnych miast dla imigrantów. Władze, przygotowując się na ich obecność, w grudniu 2012 roku powołały Komisję Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców przy Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa. Jak wynika z § 1 regulaminu jest to ciało inicjatywno-doradcze składające się z przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców oraz Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa (§ 2.1) (*Regulamin*, 2012). Poza komisją utworzono także Zespół ds. koordynacji działań na rzecz cudzoziemców, mniejszości narodowych i etnicznych (Zarządzenie, 2013). Do jego zadań zaliczono koordynowanie, opiniowanie, inicjowanie działań w zakresie „edukacji międzykulturowej, prawa dzieci cudzoziemskich do równego dostępu do edukacji, wspierania dialogu międzykulturowego, popularyzacji wielokulturowej tradycji i historii Warszawy; przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na pochodzenie, narodowość, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu ww. grup oraz wspieranie działań integracyjnych cudzoziemców zamieszkałych na terenie m.st. Warszawy” (§ 1.2). Wśród innych zobowiązań była także współpraca z instytucjami, organizacjami pozarządowymi oraz ekspertami zewnętrznymi, jak i inicjowanie spotkań konsultacyjnych, warsztatowych, konferencji, debat, imprez związanych z realizowanymi zadaniami.

Powołanie tego zespołu zajmującego się kwestiami integracji społecznej cudzoziemców wynikało z przyjętej w 2008 roku *Społecznej Strategii Warszawy – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009–2020* (*Społeczna Strategia*, 2008). Jej celem jest między innymi wzmocnienie poczucia tożsamości mieszkańców poprzez rozwój kultury i pielęgnowanie tradycji (Ibidem, s. 11). W dokumencie tym szanse rozwoju miasta upatruje się między innymi w realizacji programu dla zagranicznych studentów „Study in Warsaw”, napływie migrantów, wroście wielokulturowości i różnorodności (Ibidem, s. 53–54).

Zespół ds. koordynacji działań na rzecz cudzoziemców, mniejszości narodowych i etnicznych postawił przed sobą także zadanie powołania Warszawskiego Centrum Wielokulturowości – miejsca spotkań przedstawicieli organizacji pozarządowych, imigrantów i Polaków. Ponadto pracownicy zespołu zaplanowali wiele szkoleń, opracowanie dokumentu pod tytułem *Różnorodna Warszawa*. Brali udział m.in. w Pierwszym Forum ds. Polityk Migracyjnych, którego celem było wsparcie dla tworzenia nowoczesnych i otwartych polityk integracji imigrantów na poziomie lokalnym w Polsce w oparciu o praktyczne doświadczenia współpracy międzysektorowej.

18 grudnia 2013 roku Urząd Miasta Stołecznego Warszawy za swą aktywność na rzecz integracji imigrantów i budowanie dobrych praktyk w zarządzaniu migracjami



został nagrodzony statuetką Złotego Wachlarza przez Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji. Wyróżnienie dotyczyło powołania Komisji Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców przy Centrum Komunikacji Społecznej.

Inną inicjatywą był projekt *Wzmocnienie trafności i skuteczności działań na rzecz cudzoziemców w Warszawie*<sup>2</sup>. Jak w nim napisano potrzeba wcielenia jego założeń w życie wynikała „z braku w Warszawie (również w całej Polsce) spójnej na poszczególnych poziomach administracyjnych i realizowanej w sposób ciągły polityki wobec cudzoziemców” (*Wzmocnienie*, 2014, s. 1). Celem projektu było przygotowanie oceny jakości działań realizowanych przez warszawski samorząd na rzecz imigrantów oraz opracowanie podstaw *Programu Integracji Cudzoziemców w Warszawie*. Prace w ramach projektu zaplanowano między majem 2014 a październikiem 2015 roku. Efektem projektu był raport zatytułowany *Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym* (*Cudzoziemcy*, 2016).

Poza powyższymi projektami Urząd Miasta Stołecznego Warszawy wspierał finansowo wiele innych propozycji, jak np. Katalizator Inicjatyw Wielokulturowych, Centrum Pomocy Cudzoziemcom, Warszawa Wielokulturowa, Etnoliga, Tydzień Walki z Rasizmem.

Innym miastem przygotowującym się na przybycie imigrantów był Gdańsk. Z inicjatywy prezydenta miasta Pawła Adamowicza powołano Zespół ds. Modelu Integracji Imigrantów. Jego celem było przygotowanie strategii integracji mieszkańców Gdańska pochodzących z różnych państw. Dokument zatytułowany został *Model Integracji Imigrantów* (MII). Przyjęty został w specjalnej uchwale z 30 czerwca 2016 roku (*Gdańscy radni*, 2016)<sup>3</sup>. Autorami jego są członkowie zespołu ds. Modelu Integracji Imigrantów w Gdańsku powołanego przy prezydencie miasta w 2015 roku<sup>4</sup>. Dokument odnosi się do cudzoziemców, w tym także uchodźców w zakresie procesu integracji, a nie przyjmowania czy legalizacji pobytu. Stanowi on realizację *Programów Operacyjnych Strategii Rozwoju Miasta „Gdańsk 2030 plus”* (*Gdańsk*, 2014). Na jego podstawie Gdańsk jawi się jako miasto otwarte na wszystkich bez względu na wiek, płeć, wykształcenie, status społeczny, przynależność wyznaniową, etniczną czy pochodzenie (Ibidem, s. 29). Potwierdzono to także w innym dokumencie zatytułowanym *Gdańsk Programy Operacyjne 2030 z 2015 roku* (Uchwała nr XVII/514/15).

*Model Integracji Imigrantów* jest obszernym, 120 stronicowym dokumentem. Przeanalizowano w nim zjawisko migracji do Polski, a szczególnie województwa pomorskiego i Gdańska. W dokumencie napisano m.in. „Zarządzanie migracjami oraz budowanie ram wzmacniających otwartość i przeciwdziałanie dyskryminacji z jakichkolwiek przesłanek, jest kluczem do sukcesu miast i ich rozwoju. Imigracja jest pewnego rodzaju wyznacznikiem sukcesu i poziomu rozwoju miast. Otwartość na procesy

<sup>2</sup> Projekt jest prowadzony przez Fundację Obserwatorium w Partnerstwie z Urzędem Miasta Stołecznego Warszawa, Ośrodkiem Ewaluacji oraz Stowarzyszeniem Vox Humana. Realizowany jest w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.

<sup>3</sup> Za jej przyjęciem głosowało 21 radnych PO. Przeciwnych było 10 radnych reprezentujących PiS.

<sup>4</sup> W skład zespołu weszło ponad 150 osób z 70 różnych instytucji i organizacji oraz sami imigranci (ponad 20 osób) i krajowi eksperci.

migracyjne może przyczyniać się do koniunktury ekonomicznej, wzrostu konkurencyjności, rozwoju wiedzy i nowych kompetencji, wzmacniania demograficznego i rozszerzania kompetencji kulturowych” (Uchwała nr XXVI/673/16, s. 23). Celem MII jest wspólne zarządzanie migracjami przez instytucje publiczne i społeczne oraz integracja imigrantów w siedmiu różnych dziedzinach: edukacji, kultury, zatrudnienia, przemocy/dyskryminacji, zdrowia, pomocy społecznej, społeczności lokalnych (Ibidem, s. 29). W dokumencie zwraca się uwagę, że integracja jest procesem dwustronnym obejmującym nie tylko imigrantów, ale także społeczność przyjmującą. W zaproponowanym modelu proponuje się unikanie błędów popełnionych w innych państwach przy kwaterowaniu cudzoziemców, a mianowicie tworzenia ich dużych skupisk. Mówi się o otwartości, przejrzystości i transparentności przy realizacji polityki integracyjnej na poziomie samorządu lokalnego (Ibidem, s. 25–26). W dokumencie zaproponowano powołanie: punktu obsługi imigrantów w urzędzie miasta, Centrum Informacji i Wsparcia Imigrantów, zespołów interdyscyplinarnych złożonych z imigrantów i społeczności lokalnej, centrum badawczego ds. migracji i wielokulturowości przy Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego oraz rozwój sieci wolontariatu. Realizację MII powierzono zespołowi ds. wdrażania Modelu Integracji Imigrantów działającego przy Prezydencie Miasta Gdańska. Poza wymienionymi instytucjami, przy Prezydencie Miasta Gdańska we wrześniu 2016 roku powołano do życia pierwszą w Polsce Radę Imigrantów. Składa się ona z dwunastu Gdańszczan pochodzących między innymi z Czeczenii, Ukrainy, Rosji, Autonomii Palestyńskiej, Syrii, Kolumbii, Tunezji (*12 imigrantów*, 2016)<sup>5</sup>.

Do innych działań podejmowanych w Gdańsku na rzecz cudzoziemców należy zaliczyć także przyjęcie uchwały Rady Miasta Gdańska z 27 sierpnia 2015 roku. Na jej podstawie poszerzono listę osób ubiegających się o wynajęcie mieszkania komunalnego o uchodźców i osoby z ochroną uzupełniającą (wcześniej dotyczyło to tylko repatriantów z Kazachstanu i innych republik środkowo-azjatyckich byłego ZSRR – § 10) (Uchwała nr XIII/349/15). Następnie na mocy uchwały Rady Miasta z 31 maja 2016 roku do grona tego dołączyły osoby, którym udzielono w RP azylu (§ 10 ust. 2) (Uchwała nr LII/964/16).

23 lutego 2017 roku radni Gdańska przyjęli apel w sprawie solidarności z ofiarami wojen i prześladowań (*Apel*, 2017). W nim zwrócili się do Prezydenta Miasta Gdańska o podjęcie działań służących wsparciu ofiar wojen i prześladowań przebywających w Polsce, jak i poza jej granicami. Uzasadniając swoje stanowisko, odwołali się do przeszłości, kiedy Polacy poszukiwali schronienia z przyczyn wojennych. Uznali, że ich miasto jest szczególnym miejscem – miastem „wolności i solidarności [...] ludzi otwartych, ceniących różnorodność” (Ibidem). Radni w apelu, mając świadomość kreowania polityki migracyjnej przez polski rząd, stwierdzili, że jako samorząd lokalny odpowiedzialny za procesy integracyjne imigrantów chcą zaoferować swoją pomoc i wsparcie. W uzasadnieniu do apelu stwierdzono, iż miasto:

<sup>5</sup> W jej skład wchodzi: Khedi Alieva (Czeczenia); Mohamed Atoun (Autonomia Palestyńska); Jake Jephcott (Wielka Brytania); Andreas Hetzer (Niemcy); Aws Kinani (Tunezja); Natalia Kovalyshyna (Ukraina); Karol Liliana Lopez (Kolumbia); Valery Sklyarov (Rosja); Illia Syvorotka (Ukraina); Oksana Szatogo (Uzbekistan); Majed Tinawi (Syria); Stanisława Vuler (Kazachstan).

- zaangażuje się finansowo i organizacyjnie na rzecz wsparcia stowarzyszeń działających na rzecz ofiar wojny w państwach objętych konfliktem, jak i sąsiadujących;
- zadba o warunki przyjęcia, osiedlenia się i integracji kilku uchodźczych rodzin przebywających już w Polsce zgodnie z propozycją MSWiA oraz Urzędu ds. Cudzoziemców;
- przygotuje warunki do tymczasowego pobytu, leczenia, rehabilitacji kilku dzieci i ich rodzin lub opiekunów z Syrii, Iraku i innych państw dotkniętych konfliktem zbrojnym;
- zgłosi gotowość przyjęcia i osiedlenia się uchodźców z Syrii, Iraku, Afganistanu relokowanych z Grecji lub Włoch oraz Libanu i Jordanii w ramach przesiedleń (Ibidem).

Następstwem powyższego apelu było zainauguowanie w dniu 3 kwietnia 2017 roku kampanii zatytułowanej *Gdańsk solidarnie dla ofiar wojny* (<http://www.gdansk.pl/dla-ofiar-wojny>). Jej celem jest otwarcie się Gdańszczan na ludzi odmiennych kulturowo i religijnie. W ramach kampanii zbierane są datki na pomoc ofiarom wojny i prześladowań, w tym przede wszystkim z Syrii. Władze chcą sfinansować leczenie dzieci syryjskich w Gdańsku. W ramach projektu władze samorządowe współpracują z organizacjami pozarządowymi oraz Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR).

7 czerwca 2017 roku w Gdańsku zorganizowano międzynarodową debatę z udziałem polityków, samorządowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych z Polski i Europy (w tym przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i regionów Europy). Tematem przewodnim spotkania był kryzys uchodźczy i decentralizacja procesu relokacji uchodźców pomiędzy samorządy i regiony Unii Europejskiej (*W Gdańsku*, 2017). Na spotkaniu przyjęto wspólny manifest wzywający władze UE do bezpośredniego wspierania finansowo miast i regionów, które chcą przyjąć uchodźców. Za zasadne uznano utworzenie specjalnego funduszu, dla którego środki winny być zabezpieczone w przygotowywanej unijnej ramowej strategii finansowej w 2012 roku (*Manifesto*, 2017, s. 1). Gesine Schwan z SPD zaproponowała nazwę nowego programu *Relaunching Europe Bottom-Up* czyli *Nowe otwarcie dla Europy – oddolna zmiana*.

Władze Gdańska, podobnie jak innych miast, rozpoczęły działania na rzecz przyjęcia uchodźców z Syrii. W lutym 2017 roku wraz z władzami Sopotu wyraziły chęć udzielenia pomocy medycznej (leczenie i rehabilitacja) dziesięciu dzieciom z Aleppo (*Sopot*, 2017). Zaangażowanie samorządu sopockiego miało związek z apelem mieszkańców tego miasta do Rady Miasta z dnia 16 grudnia 2016 roku. Wezwali oni władze do podjęcia działań na rzecz osiedlenia w mieście osieroconych dzieci i rodzin z Aleppo w Syrii (*Rada Miasta*, 2016). Trzy dni później (19 grudnia) Rada Miasta Sopotu przyjęła rezolucję skierowaną do Prezydenta Miasta Sopotu w tej sprawie (*Rezolucja Rady*, 2016).

Prezydent Miasta Sopotu w związku z powyższą rezolucją zaproponował przyjęcie około dziesięciu sierot z Aleppo. W tym celu zwrócił się do premier Beaty Szydło o wyrażenie na to zgody. W tej sprawie skierował do premier stosowne pismo datowane na dzień 21 grudnia 2016 roku. W nim zwrócił się z prośbą o umożliwienie im

pobytu czasowego lub stałego oraz wskazanie osoby, która od strony formalnej poprowadziłaby proces sprowadzenia dzieci z Aleppo w trybie pilnym do Sopotu. Prezydent Sopotu zapewnił premier RP, że zadba o „schronienie, żywność oraz kompleksową opiekę, w tym wsparcie psychologiczne, naukę języka polskiego i warunki do tego, by mogli godnie żyć w pokoju” (*Pismo Prezydenta*, 2016). Kopię listu przesłano do prezydenta RP i przewodniczącego Episkopatu biskupa Stanisława Gądeckiego.

Departament Analiz i Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 27 stycznia 2017 roku odmówił Prezydentowi Miasta Sopotu przyjęcia dzieci ze względów bezpieczeństwa (*Pismo Departamentu*, 2017). Uznano w nim, że nie ma możliwości podjęcia działań ewakuacyjnych na terenie tego miasta. Ponadto podkreślono istniejące problemy z ustaleniem ich tożsamości i wyeliminowaniem zagrożeń, mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo Polaków. W piśmie do Prezydenta Miasta Sopotu uznano, iż jego propozycja nie pokrywa się z linią polityki państwa, która stawia na pomoc w państwach ich pochodzenia lub schronienia. Zaproponowano prezydentowi Sopotu, aby udzielił pomocy osobom już przebywającym w naszym państwie.

Mimo negatywnej postawy rządu, w marcu 2017 roku radni Sopotu podjęli uchwałę w sprawie przyznania dodatkowych środków finansowych (150 000 zł) na działalność spółdzielni socjalnej „Kooperacja” (Uchwała nr XXVII/367/2017). Jak napisano w uzasadnieniu do uchwały ma ona zająć się organizacją czasowego pobytu dla kilkorga dzieci wymagających leczenia i ich opiekunów z Aleppo.

Poza Gdańskiem i Sopotem chęć przyjęcia uchodźców zgłoszono także w: Krakowie (luty 2017 r.), Wrocławiu (luty 2017 r.), Płocku (czerwiec 2017 r.), Poznaniu (czerwiec 2017 r.) i Pabianicach (czerwiec 2017 r.). Z kolei petycje mieszkańców do władz samorządowych w sprawie ugoszczenia osób wymagających ochrony złożono w: Krakowie, Wrocławiu, Katowicach, Bielsku-Białej, Kędzierzynie-Koźlu, Bydgoszczy, Rzeszowie, Zielonej Górze, Siedlcach, Tarnowie i Wałbrzychu.

Trzecim miastem, które zasługuje na wyróżnienie w ramach aktywności na rzecz cudzoziemców jest Kraków. W mieście tym działania na rzecz otwartości na innych podjęto już 2013 roku. Wówczas (4 marca 2013 roku) powołano zespół zadaniowy do spraw opracowania projektu uchwały Rady Miasta Krakowa na temat zagadnień z zakresu wielokulturowości, przeciwdziałania dyskryminacji, rasizmowi i ksenofobii w Krakowie (Zarządzenie nr 551/2013). W jego składzie znaleźli się przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz wydziałów Urzędu Miasta Krakowa i miejskich jednostek organizacyjnych. Termin zakończenia prac zespołu ustalono na 31 października 2013 roku (Zarządzenie nr 2358/2013).

Poza powyższą propozycją, w Krakowie w dniu 14 września 2016 roku na 52 sesji Rady Miasta Krakowa przyjęto uchwałę w sprawie przyjęcia *Programu Otwarty Kraków* (Uchwała nr LII/964/16). Za jego przyjęciem opowiedziało się 28 radnych, 5 było przeciw, a 3 wstrzymało się od głosu (Maciejczyk, 2016). W programie tym zjawiska imigracji i wielokulturowości ujęto w kategoriach szansy i nowych możliwości, a nie tylko zagrożeń. Stwierdzono jednak, że wymaga to odpowiedniego przygotowania, zarządzania oraz współpracy licznych instytucji (Ibidem). Do celów programów zaliczono: kształtowanie tolerancji wobec przedstawicieli mniejszości narodowych,

etnicznych i cudzoziemców, budowanie w mieszkańcach Krakowa poczucia solidarności oraz świadomości odmienności innych, lokalizowanie i rozwiązywanie problemów funkcjonowania w społeczności wielokulturowej (§ 3.1 *Programu Otwarty Kraków*). Realizacji powyższych zadań ma sprzyjać m.in.: budowanie urzędu przyjaznego przedstawicielom mniejszości i cudzoziemcom (punkt informacyjny, szkolenia dla pracowników samorządowych współpracujących z ww. grupami), współdziałanie między mniejszościami i cudzoziemcami a pracownikami gminy miasta Krakowa, wdrażanie mechanizmów będących reakcją na akty o charakterze dyskryminacyjnym, przystąpienie do sieci Miast Międzykulturowych przy Radzie Europy i Komisji Europejskiej (§ 4 *ibidem*). W dokumencie wymieniono ponadto instytucje odpowiedzialne za wdrożenie programu, źródła finansowania oraz harmonogram realizacji projektu (Uchwała nr LII/964/16). Program ten wpisany został do *Strategii rozwoju Krakowa* w ramach celu spójność społeczna, który ukierunkowany jest na włączenie do uczestnictwa w życiu miasta wszystkich osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię, orientację seksualną czy płeć (*Strategia*, 2017).

Urząd Miasta Krakowa wraz z INTERKULTURALNI.PL zorganizowali *Projekt Strategii zapobiegania i reakcji na zdarzenia o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym w przestrzeni publicznej miasta propozycja dla samorządu lokalnego Miasta Krakowa (2012–2016)*. Celem jego było wdrożenie polityki antydyskryminacyjnej miasta poprzez kształtowanie świadomości i wiedzy dotyczących nietolerancji, rasizmu oraz promowanie postaw tolerancyjnych wobec imigrantów, mniejszości narodowych i etnicznych (*Miasta Otwarte*, 2016, s. 19).

Na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa pracownicy Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć przygotowali informator dla cudzoziemców mieszkających w tym mieście pod tytułem *Witaj w Polsce – pakiet powitalny dla cudzoziemców mieszkających w Krakowie* (jest dostępny w dwóch wersjach językowych – angielskiej, ukraińskiej).

Jedynym miastem w Polsce, będącym częścią projektu Miasta Międzykulturowe jest Lublin (od 2008 roku). Został on włączony do grona ponad 100 miast z powodu modelowej polityki integracji międzykulturowej na swoim terenie. Aktywność w tym programie zaowocowała współpracą instytucji samorządowych z organizacjami pozarządowymi w dziedzinie współdziałania na rzecz imigrantów (projekty „Lublin dla wszystkich – Twarze Lublina”, „C4i-Komunikacja dla Integracji”, „Lublin 4 All”). W *Strategii Rozwoju Lublina 2020* władze położyły nacisk na otwartość, przyjazność, przedsiębiorczość i akademickość (*Strategia*, 2013, s. 12). W ramach pierwszego priorytetu istotne jest wzmocnienie otwartości kulturowej miasta (budowanie dobrych relacji z mniejszościami), a ostatniego umiędzynarodowienie lubelskich uczelni. Realizacja ostatniego z wymienionych zadań ma związek z uruchomieniem programu *Study in Lublin* zachęcającego studentów zagranicznych do podjęcia nauki na lubelskich wyższych uczelniach.

W Lublinie powołano grupę wspierającą zarządzanie różnorodnością kulturową. Składa się z ona pracowników Urzędu Miasta Lublin, Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, Komendy Wojewódzkiej Policji, Urzędu Wojewódzkiego, organizacji pozarządowych i miejskich instytucji kultury. Urząd Miasta w Lublinie należy do nielicznych, który zatrudnia cudzoziemców. W Urzędzie Miasta Lublin osoby nieposiadają-

ce obywatelstwa polskiego zatrudniane były w Wydziale Kultury, Wydziale Strategii i Obsługi Inwestorów oraz Wydziale Projektów Nieinwestycyjnych (*Zatrudnianie*, 2017). W urzędzie funkcjonuje Punkt Obsługi Cudzoziemców. Jego pracownik udziela imigrantom pomocy w zakresie legalizacji pobytu w Lublinie. Dysponuje także wiedzą na temat instytucji publicznych i organizacji pozarządowych wspierających cudzoziemców. Uruchomienie tego punktu jest rezultatem wcielenia w życie dwóch projektów: *Witamy w Lublinie 2* (Stowarzyszenia Homo Faber) oraz *Poprawa świadczenia usług administracyjnych dla mieszkańców regionów transgranicznych poprzez tworzenie sieci centrów świadczenia usług administracyjnych i rozwoju współpracy między Centrum Świadczenia Usług Administracyjnych w Iwano-Frankiwsku oraz Biurem Obsługi Mieszkańców w Lublinie* (Punkt Obsługi, 2017). Godne odnotowania jest również to, że Lublin dla osób posiadających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą ma do dyspozycji trzy mieszkania chronione (*Mieszkania chronione*, 2017). Łączny okres korzystania z niego nie powinien przekraczać 24 miesięcy.

Warto także zwrócić uwagę na zaangażowanie samych mieszkańców miasta. Do jednej z inicjatyw należy zaliczyć powołanie, w kwietniu 2016 roku, obywatelskiego zespołu do spraw pomocy uchodźcom. Inicjatorami tego przedsięwzięcia są prof. Jerzy Bartmiński (Uniwersytetu im. M. Curie-Skłodowskiej) oraz Wojciech Samoliński (działacz opozycyjny w okresie PRL). Przed tym zespołem postawiono zadania związane z przygotowaniem społeczeństwa do życzliwego przyjęcia uchodźców, przeciwdziałaniem mowie nienawiści oraz udzielaniem pomocy lekarskiej, prawnej, opiekuńczej i mieszkaniowej (*Lublin*, 2016).

Ostatnie z miast, które zasługuje na wyróżnienie to Białystok – miasto pogranicza wielu kultur, narodowości i religii. Władze tego miasta w swych podstawowych dokumentach dotyczących jego rozwoju odniosły się do kwestii różnorodności i poszanowania osób mających inną narodowość, wyznanie czy kulturę. Działania te znalazły się w *Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011–2020 plus* (*Strategia*, 2010) oraz wśród priorytetów tworzących odpowiednie warunki do integracji wielokulturowej (G.6.1, G.6.3) dokumentu o nazwie *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011–2020* (*Strategia Rozwiązywania*, 2011).

Białystok należy obecnie do miast, które zaangażowały się w zwalczanie nietolerancji. W tym celu, w 2013 roku Rada Miasta Białegostoku przyjęła *Program Miasta Białegostoku Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z nimi Nietolerancji na lata 2014–2017*, „*Białystok dla Tolerancji*” (Uchwała nr LII/614/13). Białystok jest pierwszym miastem, które taki program zaaprobowało. Realizowany jest on przez Urząd Miasta Białegostoku, a finansowany z budżetu miasta, wojewody, środków organizacji pozarządowych oraz Unii Europejskiej. Przyjęcie go miało związek z rosnącą liczbą zdarzeń o podłożu rasistowskim.

Poza tym, Prezydent Miasta Białegostoku na mocy specjalnego zarządzenia powołał Zespół do spraw przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji (Zarządzenie wewnętrzne nr 147/13). Wśród jego zadań znalazło się m.in.: diagnozowanie, monitoring zjawisk związanych z dyskryminacją rasową, ksenofobią i nietolerancją w Białymstoku; realizacja programów profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, aktywność na rzecz wyeliminowania zjawisk nietolerancji

i dyskryminacji (§ 2, ibidem). Dwa dni po przyjęciu powyższego zarządzenia, wojewoda podlaski powołał inną instytucję, a mianowicie Zespół do Spraw Przeciwdziałania Aktom Ksenofobii i Rasizmu na terenie województwa podlaskiego. Jego zadania są podobne do powyższego organu powołanego przez Prezydenta Miasta Białegostoku (Zarządzenie nr 82/2013).

Wszystkie wyżej zaprezentowane propozycje w zakresie przyjęcia imigrantów są niezmiernie istotne w łagodzeniu postaw Polaków wobec obcych kulturowo, etnicznie czy religijnie. Jak widać samorządowcy wielu polskich miast wykazują wiele zainteresowania w tym zakresie w przeciwieństwie do władz rządowych. Ci pierwsi zdają sobie sprawę z tego, że niechęć społeczności lokalnych do imigrantów może powodować wzrost napięć, a nawet prowadzić do otwartego konfliktu. Dlatego tworzą nowe instytucje uaktywniające cudzoziemców, jak i społeczność przyjmującą. Organizują różnego rodzaju imprezy stwarzające okoliczności wzajemnego poznania się. Wydają także materiały informacyjne mające na celu pomóc imigrantom w odnalezieniu się w nowym miejscu. Istotne w aktywności omawianych samorządów miejskich jest ponadto to, że stwarzają oni i jednocześnie propagują dobre praktyki w zakresie polityk miejskich wobec imigrantów.

Na koniec należy jeszcze raz zaznaczyć, iż polityka migracyjna jest przede wszystkim domeną władz rządowych, a nie samorządowych. Być może sytuacja w państwie dojrzała do pewnych zmian w zakresie podziału kompetencji. Właściwa koordynacja działań związanych z przygotowaniem i wdrażaniem polityki migracyjnej, podziałem kompetencji oraz odpowiednią współpracą między pracownikami samorządów lokalnych i właściwych ministerstw czy Urzędu ds. Cudzoziemców sprzyjałaby zarówno imigrantom, jak i społecznościom lokalnym.

### Bibliografia

- Adamczyk A. (2017), *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka imigracyjna*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” nr 1.
- aks/malk (2016), *Gdańscy radni uchwalili model integracji imigrantów*, <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/gdancscy-radni-uchwalili-model-integracji-imigrantow>, 12.06.2017.
- Apel Rady Miasta Gdańska z dnia 23 lutego 2017 roku w sprawie solidarności z ofiarami wojen i prześladowań* (2017), <http://www.gdansk.pl/dla-ofiar-wojny/assets/download/apel.pdf>, 12.06.2017.
- Apel Unii Metropolii Polskich w sprawie polityki osiedleńczej Rzeczypospolitej Polskiej* (2016), Warszawa 30 marca 2016 r., <http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2017/07/Apel-UMP-ws-polityki-osiedlenczej-30-III-2016-.pdf>, 12.06.2017.
- Arb (2017), *Beata Szydło: Opozycjo, nie uprawiaj polityki na migracji*, 22.06.2017 r., <http://www.rp.pl/article/20170622/KRAJ/170629610#ap-1>, 22.06.2017.
- Arb (2017), *Grzegorz Schetyna: Pokażemy miasta, które chcą przyjąć uchodźców*, „Rzeczpospolita” 22.06.2017 r., <http://www.rp.pl/Platforma-Obywatelska/170629591-Grzegorz-Schetyna-Pokazemy-miasta-ktore-chca-przyjac-uchodzcow.html#ap-1>, 22.06.2017.
- Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym. Raport* (2016), pod red. M. Dudkiewicza, Warszawa, <https://cudzoziemcywaw.files.wordpress.com/2016/06/raport1.pdf>, 12.06.2017.

- Deklaracja Prezydentów o współdziałaniu Miast Unii Metropolii Polskich w Dziedzinie Migracji* (2017), Gdańsk 30 czerwca 2017 r., <http://www.gdansk.pl/wiadomosci/Samorzadowcy-najwiekszych-miast-Polski-i-Pomorza-jednym-glosem-w-sprawie-integracji,a,82116,30.06.2017>.
- Deklaracja Współpracy Miast na rzecz otwartości i dialogu międzykulturowego* (2016), Wrocław 22.01.2016 r., <http://bi.gazeta.pl/im/f0/9c/12/z195171680.jpg>, 5.03.2016.
- Gdańsk 2030 Plus Strategia Rozwoju Miasta* (2014), <http://www.gdansk.pl/strategia/Gdansk-2030-Plus-Strategia-Rozwoju-Miasta-pobierz,a,38090,22.06.2017>.
- Kacprzak I. (2015), *Samorzady o uchodźcach: chętnie tylko 2,6 proc. gmin*, <http://www.rp.pl/Kraj/151129938-Samorzady-o-uchodzcach-chetne-tylko-26-proc-gmin.html?template=restricted>, 20.02.2016.
- Korytarze humanitarne dla uchodźców – spotkanie warszawskich proboszczów i samorządowców* (2017), <http://misericors.org/korytarze-humanitarne-dla-uchodzcow-spotkanie-warszawskich-proboszczow-i-samorzadowcow-23-czerwca-2017/>, 30.06.2017.
- Kozanecki P. (2015), *Zakończył się IV Kongres Ruchów Miejskich. „Poruszamy tematy, które są absolutnie nowe w Polsce”*, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/zakonczyl-sie-iv-kongres-ruchow-miejskich-porzuszamy-tematy-ktore-sa-absolutnie-nowe-w/8kc3kc>, 30.06.2017.
- List R. Petru do Prezydenta RP A. Dudy z dnia 22 czerwca 2017 roku*, <http://polityczne.info/petru-napisal-list-do-dudy-ilu-uchodzcjom-pana-administracja-moze-zaoferowac-schronienie>, 30.06.2017.
- Lublin (2016): Powstał obywatelski zespół ds. pomocy uchodźcom*, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/939270,lublin-powstal-obywatelski-zespol-ds-pomocy-uchodzcjom.html>, 30.06.2017.
- Maciejczyk K. (2016), *Rada Miasta uchwaliła Program „Otwarty Kraków”. Za było 28 radnych*, <http://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow/rada-miasta-uchwalila-program-otwarty-krakow-za-bylo-28-radnych/>, 14.09.2016.
- Manifesto of the conference in Gdansk „Relaunching Europe Bottom-Up”* (2017), dokument w posiadaniu autora.
- Miasta Otwarte – Open Cities* (2016), [http://www.politykimigracyjne.pl/images/fora/Raport\\_Miasta\\_Otwarte.pdf](http://www.politykimigracyjne.pl/images/fora/Raport_Miasta_Otwarte.pdf), 14.09.2016.
- Mieszkania chronione dla cudzoziemców* (2017), Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie, [http://www.mopr.lublin.pl/?id=poradnik/inst/mch\\_3](http://www.mopr.lublin.pl/?id=poradnik/inst/mch_3), 14.06.2017.
- PAP (2017), *List Ryszarda Petru do prezydentów miast, biskupów, wojewodów. W nim prośba o dialog w sprawie uchodźców*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/list-ryszarda-petru-do-prezydentow-miast-biskupow-wojewodow-w-nim-prosba-o-dialog-w-sprawie-uchodzcow,94851.html>, 23.06.2017.
- Pismo Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do Prezydenta Miasta Sopotu Jacka Karnowskiego* (2017), Warszawa 27 stycznia 2017 roku, <http://archiwum.radiozet.pl/Wiadomosci/Kraj/Sopot-zglosil-chec-przyjecia-osieroconych-dzieci-i-ich-rodzin-z-Aleppo-00036352>, 23.06.2017.
- Pismo Prezydenta Miasta Sopotu do Beaty Szydło Prezesa Rady Ministrów RP* (2016), Sopot 21 grudnia 2016 roku, <http://archiwum.radiozet.pl/Wiadomosci/Kraj/Sopot-zglosil-chec-przyjecia-osieroconych-dzieci-i-ich-rodzin-z-Aleppo-00036352>, 23.06.2017.
- Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne* (2013), Projekt Warszawa, dnia 25 września 2013.
- Punkt Obsługi Cudzoziemców* (2017), <http://www.ekspert.info-migrator.pl/dobre-praktyki/bestpractice/10>, 23.06.2017.
- Rada Miasta Sopotu (2016): Wzywamy do przyjęcia w Sopocie osieroconych dzieci i rodzin z Aleppo*, [https://secure.avaaz.org/pl/petition/Prezydent\\_Miasta\\_Sopotu\\_Wzywamy\\_do\\_przyjecia\\_w\\_Sopocie\\_osieroconych\\_dzieci\\_i\\_rodzin\\_z\\_Aleppo](https://secure.avaaz.org/pl/petition/Prezydent_Miasta_Sopotu_Wzywamy_do_przyjecia_w_Sopocie_osieroconych_dzieci_i_rodzin_z_Aleppo), 16.12.2016.



- Relokacja* (2017): *Komisja wszczyną postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec Polski, Republiki Czeskiej i Węgier*, Bruksela 14 czerwca 2017, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1607\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_pl.htm), 16.06.2017.
- Regulamin Komisji Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców przy Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawa* (2012), Warszawa 11 grudzień 2012 r., [http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds\\_cudzoziemcy\\_regulamin\\_2012.pdf](http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_cudzoziemcy_regulamin_2012.pdf), 16.06.2017.
- Rezolucja Rady Miasta Sopotu z dnia 19 grudnia 2016 roku*, <http://archiwum.radiozet.pl/Wiadomosci/Kraj/Sopot-zglosil-chec-przyjecia-osieroconych-dzieci-i-ich-rodzin-z-Aleppo-00036352>, 16.06.2017.
- Sopot, uchodźcy* (2017): *W piśmie Karnowskiego o 10 małych uchodźcach nie było mowy*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-społeczenstwo/sopot-uchodzczy-w-pismie-karnowskiego-o-10-malych-uchodzcach-nie-bylo-mowy,89724.html>, 4.02.2017.
- Społeczna Strategia Warszawy – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009–2020* (2008), Warszawa grudzień 2008 rok, Załącznik do Uchwały Nr XLVI/1427/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r., [https://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/Społeczna\\_Strategia\\_Warszawy\\_-\\_Strategia\\_Rozwiązywania\\_Problemow\\_Społecznych\\_na\\_lata\\_2009\\_-\\_2020.pdf](https://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/Społeczna_Strategia_Warszawy_-_Strategia_Rozwiązywania_Problemow_Społecznych_na_lata_2009_-_2020.pdf), 16.06.2017.
- Stanowisko Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Związku Stowarzyszeń Kongres Ruchów Miejskich przyjęto stanowisko w sprawie poparcia Miejskich Strategii Równych Szans* (2017), Dąbrowa Górnicza 19 maj 2017 r., [http://kongresruchowmiejских.pl/wp-content/uploads/2017/05/Apel\\_Miasto\\_Rownych\\_Szans.pdf](http://kongresruchowmiejских.pl/wp-content/uploads/2017/05/Apel_Miasto_Rownych_Szans.pdf), 16.06.2017.
- Stokfiszewski I. (2015), „*My miasta Europy*”. *Prezydenci miast deklarują, że przyjmą uchodźców*, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/ue/20150918/my-miasta-europy-prezydenci-miast-deklaruja-ze-przyjma-uchodzcow,7.03.2016>.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011–2020* (2011), Załącznik do uchwały nr XXI/199/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 30 grudnia 2011 r., [http://mopr.bialystok.pl/xtras/zal\\_strategia2020.pdf](http://mopr.bialystok.pl/xtras/zal_strategia2020.pdf), 16.06.2017.
- Strategia Rozwoju Lublina na lata 2013–2020* (2013), Załącznik nr 2 do Uchwały nr 693/XXVIII/2-13 Rady Miasta Lublin z dnia 28 lutego 2013 r., [bip.lublin.eu/ti/index.php?t=210&id=192708](http://bip.lublin.eu/ti/index.php?t=210&id=192708), 16.06.2017.
- Strategia Rozwoju Krakowa 2030 – wersja robocza, do konsultacji i dalszych prac* (2017), Kraków luty 2017 r., <https://srk2030.pl/strategia-rozwoju/>, 16.06.2017.
- Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011–2020 plus* (2010), Załącznik do uchwały nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r., [https://www.bialystok.pl/pl/dla\\_biznesu/rozwoj\\_miasta/](https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwoj_miasta/), 16.06.2017.
- Uchwała nr XVII/514/15 z dnia 17 grudnia 2015 roku w sprawie przyjęcia dokumentu pt. „*Gdańsk Programy Operacyjne 2030*”, Załącznik nr 1 do Uchwały nr XVII/514/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 17 grudnia 2015 roku.
- Uchwała nr XXVI/673/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia na terenie Miasta Gdańska *Modeli Integracji Imigrantów*, Załącznik do Uchwały nr XXVI/673/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 czerwca 2016 r.
- Uchwała nr XIII/349/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 sierpnia 2015 r. *zmieniająca uchwałę Rady Miasta Gdańska w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gdańska oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu takich lokali w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego*, [http://bip.gdansk.pl/subpages/akty\\_prawne/pliki/2015/URM\\_2015\\_7\\_349.pdf](http://bip.gdansk.pl/subpages/akty_prawne/pliki/2015/URM_2015_7_349.pdf), 16.06.2017.
- Uchwała nr XXIV/661/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 maja 2016 r. *zmieniająca uchwałę Rady Miasta Gdańska w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład*

- mieszkańcowego zasobu Miasta Gdańska oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu takich lokali w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego*, [http://bip.gdansk.pl/subpages/akty\\_prawne/pliki/2016/URM\\_2016\\_7\\_661.pdf](http://bip.gdansk.pl/subpages/akty_prawne/pliki/2016/URM_2016_7_661.pdf), 16.06.2017.
- Uchwała nr XXVII/367/2-17 Rady Miasta Sopotu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie udzielenia dotacji Spółdzielni Socjalnej „Kooperacja”, <http://bip.sopot.pl/Article/id,187.html>, 16.06.2017.
- Uchwała nr LII/964/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu „Otwarty Kraków”, Załącznik do uchwały nr LII/964/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 września 2016 r. Program Otwarty Kraków.
- Uchwała nr LII/614/13 Rady Miasta Białystok z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu Miasta Białegostoku Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z nimi Nietolerancji na lata 2014–2017 „Białystok dla Tolerancji”.
- Unia Metropolii Polskich (2015), *Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie przesiedleń i relokacji uchodźców*, 12.10.2015 r., <http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2015/10/Stanowisko-UWP-w-sprawie-uchodzcow.pdf>, 20.02.2016.
- W Gdańsku podpisano manifest wzywający Brukselę do wspierania finansowego miast, które chcą uchodźców* (2017), <https://ndie.pl/gdanku-podpisano-manifest-wzywajacy-bruksele-wspierania-finansowego-miast-kto-rechca-uchodzcow/>, 11.06.2017.
- Wzmocnienie trafności i skuteczności działań na rzecz cudzoziemców w Warszawie* (2014), [http://europa.um.warszawa.pl/sites/europa.um.warszawa.pl/files/konceptcja\\_projektu.pdf](http://europa.um.warszawa.pl/sites/europa.um.warszawa.pl/files/konceptcja_projektu.pdf), 16.06.2017.
- Zatrudnianie cudzoziemców w urzędach lokalnych* (2017), <http://www.ekspert.info-migrator.pl/dobre-praktyki/bestpractice/12>, 16.06.2017.
- Zarządzenie nr 3747/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 stycznia 2013 r., GP-IX.0050.3747.2013 w sprawie powołania Zespołu ds. koordynacji działań na rzecz cudzoziemców, mniejszości narodowych i etnicznych, <https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/FDD9E-A8A-0B68-488E-8835-1CDDFF157C47.frameless.htm>, 16.06.2017.
- Zarządzenie wewnętrzne nr 147/13 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 15 maja 2013 roku w sprawie powołania i zakresu zadań Zespołu do spraw przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji, [http://www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkanow/bezpieczenstwo/bialystok-dla-tolerancji.html](http://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/bezpieczenstwo/bialystok-dla-tolerancji.html), 16.06.2017.
- Zarządzenie nr 82/2013 Wojewody Podlaskiego z dnia 17 maja 2013 r. w sprawie powołania zespołu do spraw Przeciwdziałania Aktom Ksenofobii i Rasizmu na terenie województwa podlaskiego, <http://bip-archiwum.bialystok.uw.gov.pl/bip/Information.aspx?iid=26574>, 16.06.2017.
- Zarządzenie nr 551/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 2013-03-04 w sprawie powołania zespołu zadaniowego do spraw opracowania projektu uchwały Rady Miasta Krakowa dotyczącego zagadnień z zakresu wielokulturowości, przeciwdziałania dyskryminacji, rasizmowi i ksenofobii w Krakowie, [http://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2013/551/w\\_sprawie\\_powolania\\_Zespołu\\_Zadaniowego\\_do\\_spraw\\_opracowania\\_projektu\\_uchwały\\_Rady\\_Miasta\\_Krakowa\\_dotyczącego\\_zagadnień\\_z\\_zakresu\\_wielokulturowości\\_przeciwdzia.html](http://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2013/551/w_sprawie_powolania_Zespołu_Zadaniowego_do_spraw_opracowania_projektu_uchwały_Rady_Miasta_Krakowa_dotyczącego_zagadnień_z_zakresu_wielokulturowości_przeciwdzia.html), 16.06.2017.
- Zarządzenie nr 2358/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 2013-08-12 w sprawie zmiany zarządzenia nr 551/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 4 marca 2013 r. w sprawie powołania zespołu zadaniowego do spraw opracowania projektu uchwały Rady Miasta Krakowa dotyczącego zagadnień z zakresu wielokulturowości, przeciwdziałania dyskryminacji, rasizmowi i ksenofobii w Krakowie, [http://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2013/551/w\\_sprawie\\_powolania\\_Zespołu\\_Zadaniowego\\_do\\_spraw\\_opracowania\\_projektu\\_uchwały\\_Rady\\_Miasta\\_Krakowa\\_dotyczącego\\_zagadnień\\_z\\_zakresu\\_wielokulturowości\\_przeciwdzia.html](http://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2013/551/w_sprawie_powolania_Zespołu_Zadaniowego_do_spraw_opracowania_projektu_uchwały_Rady_Miasta_Krakowa_dotyczącego_zagadnień_z_zakresu_wielokulturowości_przeciwdzia.html), 16.06.2017.
- Zobacz kto przyjmie uchodźców* (2015), <http://ktk24.pl/zobacz-kto-przyjmie-uchodzcow/>, 17.02.2016.
- 12 imigrantów będzie doradzać prezydentowi Gdańska. Kim są?* (2016), <http://www.gdansk.pl/wiadomosci/12-imigrantow-bedzie-doradzac-prezydentowi-Gdanska-Kim-sa,a,61460,26.06.2017>.

Anna POTYRAŁA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
anna.potyrala@amu.edu.pl

## ***Za, a nawet przeciw* – stanowisko Rady Ministrów RP wobec systemu relokacji i przesiedleń<sup>1</sup>**

16 maja 2017 r. Komisja Europejska opublikowała dwunasty już raport w sprawie relokacji i przesiedlenia osób, będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”. System relokacji i przesiedleń, uzgodniony we wrześniu 2015 r. (szerzej: Potyrała, 2016, s. 165–170), był w założeniu wyrazem europejskiej solidarności z uchodźcami (i osobami w sytuacji podobnej do uchodźstwa) oraz z tymi państwami członkowskimi, które zmagają się z masowym napływem osób wymagających ochrony międzynarodowej. Raport KE ukazał jednak jak trudno o solidarność w sytuacji, gdy imigranci, w tym również uchodźcy, utożsamiani są z zagrożeniem terrorystycznym, z fundamentalizmem lub oskarżani o próbę narzucenia Europie odmiennych wzorców kulturowych i wartości religijnych. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, uczestniczących formalnie w systemie relokacji i przesiedleń, trzy – Austria, Polska i Węgry, do 12 maja 2017 r. nie wykonały relokacji w odniesieniu do żadnej osoby. Zdaniem Komisji Europejskiej stanowi to „naruszenie prawnych zobowiązań” (*Report*, 2017, s. 3). Choć Komisja Europejska nie wszczęła procedur o naruszenie prawa europejskiego w stosunku do żadnego państwa członkowskiego, to w dwunastym raporcie znalazła się wyraźna zapowiedź ewentualnych działań. Komisja wezwała Austrię, Polskę i Węgry, a także Czechy (które w maju 2016 r. wstrzymały wykonywanie relokacji) do bezwzględnego rozpoczęcia relokacji. „Jeśli żadne działanie nie zostanie podjęte, w kolejnym raporcie w czerwcu 2017 r. Komisja sprecyzuje swoje stanowisko w odniesieniu do przysługujących jej na mocy Traktatu kompetencji, w szczególności w odniesieniu do wszczęcia procedur o naruszenie prawa” (*ibidem*, s. 11). W przypadku przesiedlenia, KE wezwała jedynie do wzmożenia wysiłków, nie wskazując na ewentualne działania w razie opieszałości lub odmowy wykonania przesiedleń. Odnosząc się do raportu, władze Austrii wszczęły procedurę relokacji 50 osób przebywających we Włoszech, Polska i Węgry konsekwentnie odmawiają.

Niniejszy artykuł jest próbą analizy stanowiska Rady Ministrów RP pod kierownictwem Beaty Szydło wobec systemu relokacji i przesiedleń, a zarazem udowodnienia, że choć w sferze deklaracji padały początkowo zapewnienia o wykonaniu zobowiązań, podjętych w 2015 r. przez poprzednią ekipę rządową, to wynikały one głównie z chęci ukazania rządu jako partnera wiarygodnego, członka rodziny europejskiej oraz stanowiły swoistą *grę na czas*. Od samego początku nowa Rada Ministrów poszukiwała bowiem argumentów uzasadniających odmowę wykonania decyzji o relokacji

---

<sup>1</sup> Prace nad niniejszym tekstem zakończono 31 maja 2017 r.

i przesiedleniu, dążąc jednocześnie do zbudowania koalicji wewnątrz UE, szczególnie w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Zawiązanie sojuszu, zwanego *koalicją niechętnych*, było równoznaczne z brakiem konieczności respektowania decyzji poprzedników.

### Wrzesień 2015 – zgoda Polski na system relokacji i przesiedleń

W obliczu nasilającego się kryzysu migracyjnego i zapowiedzi Komisji Europejskiej w sprawie systemu rozdziału imigrantów między państwa członkowskie, na początku września 2015 r. oficjalne stanowisko zajęły władze polskie. Wyrażając sprzeciw wobec propozycji KE, zapowiedziano rozpoczęcie rozmów na temat możliwych rozwiązań, ale „nie pod presją ludzi koczujących na ulicach” (Ewa Kopacz o, 2015). Premier Ewa Kopacz podkreśliła, że rząd sprzeciwia się automatycznemu, odgórnemu rozdziałowi imigrantów między państwa członkowskie. Wskazała możliwość przyjęcia „uchodźców, nie imigrantów ekonomicznych, tyłu, na ilu nas stać”, a w odpowiedzi na zarzuty o brak solidarności z innymi państwami Unii Europejskiej odpowiedziała: „[...] jestem przede wszystkim premierem polskiego rządu i muszę być solidarna z moimi obywatelami” (cyt. za: Gawina, 2015, s. 6). W drugiej połowie września 2015 r. stanowisko Polski uległo zmianie. Podczas sejmowej debaty, premier wskazała, że „odwracając się plecami do tych, którzy potrzebują pomocy w [...] wielkiej rodzinie europejskiej, [...] moralnie i mentalnie my się z tej wspólnoty wypisujemy [...]”. Na jednej szali ważymy wiarygodność Polski w Unii Europejskiej, a na drugiej realne lęki Polaków” (Rząd o, 2015). W telewizyjnym przemówieniu z 20 września 2015 r. Ewa Kopacz podkreśliła, że wartością nadrzędną są „sprawy bezpieczeństwa państwa oraz spokój polskich rodzin” (Wystąpienie, 2015). Jednocześnie wskazała, że nie ma sprzeczności między dbałością o bezpieczeństwo państwa i obywateli a oferowaniem pomocy osobom ratującym własne życie i uciekającym z obszarów objętych konfliktami. Deklarując solidarność z pozostałymi państwami członkowskimi, premier E. Kopacz zapowiedziała, że warunkiem poparcia dla jakichkolwiek wspólnych rozwiązań europejskich będzie rozdzielenie uchodźców od imigrantów ekonomicznych, uszczelnienie granic zewnętrznych oraz „pełna kontrola [...] służb” nad przyjętymi osobami.

Z jednej strony zmiana stanowiska rządu była reakcją na oskarżenia ze strony innych państw UE o polski „brak solidarności”. Z drugiej – wpisywała się w kampanię wyborczą i była próbą ukazania opozycji jako niechętniej osobom będącym w potrzebie i wymagającym ochrony międzynarodowej.

Wyrażona 14 i 22 września 2015 r. zgoda polskiego rządu na system relokacji i przesiedleń została skrytykowana przez ówczesne ugrupowania opozycyjne. Szefowej rządu zarzucono uległość wobec Niemiec, optujących za relokacją uchodźców zgodnie z zasadą solidarności europejskiej. Najmocniejsze w tonie wypowiedzi były reakcją na doniesienia o rzekomej zgodzie rządu na przyjęcie około 100 tys. uchodźców w ramach proponowanego przez Komisję Europejską stałego, obowiązkowego systemu relokacji. Zbigniew Ziobro w wywiadzie dla „wPolityce.pl” wskazał: „Uchodźcom należy pomagać [...], ale w sposób roztropny, tam na miejscu, w krajach sąsiadujących z teatrem konfliktu [...] To co mówi pani Kopacz i jej współpracownicy jest funta kłaków

warte” (cyt. za: Ziobro, 2015). Choć informacje nt. zgody na przyjęcie tak dużej liczby uchodźców nie zostały potwierdzone<sup>2</sup>, to sprawa stała się przedmiotem dyskusji na forum sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej. 8 października 2015 r. komisja sejmowa negatywnie zaopiniowała możliwość wyrażenia zgody na pomysł stworzenia obowiązkowego systemu relokacji o stałym charakterze (opinia nr 72), uznając że jest niezgodny z zasadą pomocniczości. Tym samym, komisja wsparła oficjalne stanowisko ówczesnego rządu, zdaniem którego: „rozsyłanie uchodźców [...] za każdym razem powinno być uzgadniane z państwami członkowskimi”<sup>3</sup>. Przedstawiciele rządu uspokajali ponadto, że w ramach systemu uzgodnionego we wrześniu 2015 r. Polska przyjmie jedynie osoby o ustalonej tożsamości, które nie będą stanowiły zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Wskazywali, że udzielona zgoda dotyczy jedynie 7–12 tys. osób.

### Stanowisko rządu Beaty Szydło

Zmiana ekipy rządowej, pociągnęła za sobą oficjalne zapowiedzi wznowienia dyskusji nad możliwymi do zaakceptowania sposobami rozwiązania kryzysu migracyjnego, przy jednoczesnej wyraźnej deklaracji wypełnienia zobowiązań podjętych przez poprzedników. 16 listopada 2015 r., w dniu objęcia funkcji Prezes Rady Ministrów, Beata Szydło oświadczyła, że: „rząd będzie honorował ustalenia UE w sprawie uchodźców” z zastrzeżeniem, że „najważniejsze będzie bezpieczeństwo Polaków” (cyt. za: Premier, 2015).

I to właśnie dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli stało się koronnym argumentem mającym uzasadnić początkowe sugestie rewizji podjętych ustaleń, a w kolejnych miesiącach – sprzeciw wobec wykonania decyzji o relokacji i przesiedleniu. Przedstawiciele nowego rządu argumentowali, że prymat przyznać należy bezpieczeństwu państw członkowskich i obywateli UE, a dopiero w drugiej kolejności zagwarantować bezpieczeństwo cudzoziemcom wymagającym ochrony. Zdaniem przedstawicieli nowej ekipy rządowej, potwierdzeniem zasadności zmiany stanowiska RP wobec możliwości wykonania decyzji o relokacji i przesiedleniu stały się zamachy terrorystyczne w Paryżu w listopadzie 2015 r. (a przypięcztowały ataki w Brukseli w marcu 2016 r. i Manchesterze w maju 2017 r.). Konrad Szymański, wiceminister spraw zagranicznych wskazał, że choć nie ma prawnych możliwości zmiany decyzji, które zapadły we wrześniu 2015 r., to Polska będzie wykonywała te decyzje „zgodnie z własnymi oczekiwaniami w obszarze polityki migracyjnej” (cyt. za: Szymański, 2015). Przyjęcie osób wnioskujących o status uchodźcy lub inną formę ochrony uzależnił od spełnienia wymogów bezpieczeństwa państwa.

W tym samym tonie wypowiedziała się również premier Szydło. Wskazując że zamachy w Paryżu wymusiły konieczność podjęcia ponownych rozmów i zastanowienia się czy przyjęte we wrześniu 2015 r. ustalenia są zasadne, w *exposé* wygłoszonym

<sup>2</sup> Wynikały jedynie z zapowiedzi kolejnych, niewiążących jeszcze propozycji KE.

<sup>3</sup> Wypowiedź R. Rogali, szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Cyt. za: *Sejmowa*, 2015.

18 listopada 2015 r. podkreśliła: „[...] jasno trzeba postawić kwestie solidarności. Polegać ma ona na dzieleniu się tym co dobre i gotowości do udzielania pomocy, gdy dojdzie do wydarzeń nadzwyczajnych czy niebezpiecznych. Takich, jak wielkie klęski żywiołowe, zagrożenie terrorystyczne czy wręcz wojenne. Nie można jednak nazywać solidarnością prób swego rodzaju eksportu problemów, jakie stworzyły sobie pewne państwa bez jakiegokolwiek udziału innych, które mają być nimi obciążone” (*Exposé*, 2015). Dodatkowo premier zastrzegła, że w kwestii bezpieczeństwa rząd będzie „aktywny i asertywny”. „Najważniejsze jest bezpieczeństwo polskich obywateli. Jeżeli [...] zobowiązania będzie można zrealizować pod warunkiem bezpieczeństwa dla Polaków, to będziemy je honorować, ale nigdy nie zgodzimy się na to, by bezpieczeństwo Polaków było zagrożone” (*Szydło o*, 2015).

Stanowisko takie zaowocowało projektem rozporządzenia w sprawie relokacji cudzoziemców. Z dokumentu datowanego na 12 stycznia 2016 r. wynikało, że w całym 2016 r. na terytorium RP relokowanych zostanie nie więcej niż 400 osób (*Rozporządzenie*, 2016, par. 2.1). Co więcej, premier Szydło zadeklarowała, że w ramach kontroli osób, które trafić miały do Polski podejmowane są działania „by były to osoby sprawdzone i by byli to chrześcijanie” (*Beata Szydło*, 2016). Na ten aspekt warto zwrócić uwagę w kontekście późniejszych deklaracji Rady Ministrów o konieczności bezwarunkowego przestrzegania postanowień Konwencji dotyczącej statusu uchodźców. Poszukując argumentów uzasadniających wyrażany od marca 2016 r. kategoryczny sprzeciw wobec systemu relokacji i przesiedleń przedstawiciele rządu podważali legalność decyzji z września 2015 r., wskazując na przysługującą uchodźcom na mocy konwencji swobodę wyboru państwa azylu. Nie przeszkodziło to Radzie Ministrów pominąć zagwarantowany w konwencji zakaz dyskryminacji uchodźców przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu ochrony. Argumentem użytym dla uzasadnienia chęci sprowadzenia jedynie „sprawdzonych chrześcijan” były względy bezpieczeństwa. W tym celu, 25 lutego 2016 r. Prezes Rady Ministrów wydała zarządzenie nr 21, powołujące *Międzyresortowy Zespół ds. zapewnienia bezpieczeństwa* [państwa – przyp. A.P.] w *procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców*. Zespół zobowiązano w szczególności do opracowania mechanizmów monitorowania przesiedleń i relokacji, a także do monitorowania samych cudzoziemców i wypełniania przez nich obowiązku przestrzegania polskiego prawa oraz ustaleń programu integracji (*Zarządzenie*, 2016, par. 2.2), a w konsekwencji do zaopiniowania obowiązujących procedur wydalenia z terytorium RP cudzoziemców mogących stanowić zagrożenie dla obronności i bezpieczeństwa państwa. Z chwilą powołania zespołu ważność straciło zarządzenie nr 88 z 15 września 2015 r., wydane przez premier Ewę Kopacz, powołujące *Międzyresortowy Zespół ds. przesiedleń i relokacji uchodźców*. Zespół był odpowiedzialny za opracowanie planów przyjęcia uchodźców, opracowanie procedur bezpieczeństwa podczas przyjmowania uchodźców oraz ustalenie zasad finansowania programów relokacji i przesiedleń. Warto zatem zauważyć diametralną zmianę polityki wobec osób, które miały być objęte programem relokacji lub przesiedlenia. Rząd Ewy Kopacz bezpieczeństwo pojmował przez pryzmat czynnika ludzkiego, na plan pierwszy wysuwając bezpieczeństwo przyjmowanych osób. Uznano, że skoro przyjęci mają być uchodźcy i inne osoby wymagające ochrony międzynarodowej, to ich bezpieczeństwo

jest priorytetowe – to oni wymagają ochrony, zaś państwo przed nimi bronić się nie musi. Rząd Beaty Szydło utożsamiał osoby objęte relokacją lub przesiedleniem z zagrożeniem terrorystycznym. W konsekwencji na plan pierwszy wysunął bezpieczeństwo państwa i rzekomo zagrożonych obywateli RP.

Intensyfikacja działań skierowanych na stopniowe odchodzenie od zobowiązań relokacyjnych, widoczna była również na forum Sejmu. *Prawo i Sprawiedliwość* przygotowało projekt uchwały w sprawie kryzysu migracyjnego, wyrażając negatywne stanowisko izby wobec decyzji z 22 września w sprawie relokacji 120 tys. uchodźców i poparcia tej decyzji przez ówczesny rząd. W projekcie podkreślono, że Sejm RP zdecydowanie sprzeciwia się nowym próbom ustanowienia stałego mechanizmu przyjmowania i relokacji uchodźców. Co interesujące, zawarty w projekcie postulat, aby „instrumenty polityki uchodźczej i imigracyjnej pozostały w rękach państwa polskiego” (*Projekt*, 2016) jest niezgodny z zasadami funkcjonowania Unii Europejskiej. Traktat lizboński wyraźnie bowiem wskazuje, że obie polityki mają charakter polityk uwspólnotowionych, a więc wszelkie decyzje w tym zakresie zapadają na forum UE, a działania państw muszą być zgodne z przyjętymi uzgodnieniami. Pomimo to, 25 lutego 2016 r. sejmowa Komisja do spraw Unii Europejskiej pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały. 1 kwietnia 2016 r. uchwała została przez Sejm przyjęta. 21 października 2016 r. Sejm przyjął kolejną uchwałę, uznającą projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej, za niezgodny z zasadą pomocniczości. Projekt KE zakładał wprowadzenie tzw. korekcyjnego mechanizmu przydziału tj. redystrybucji uchodźców między państwami członkowskimi w sytuacji masowego<sup>4</sup> składania wniosków o ochronę w jednym tylko państwie członkowskim. Zdaniem Sejmu projekt rozporządzenia „nie zapewnia osiągnięcia celów zamierzonego działania na poziomie Unii w sposób lepszy niż działania podejmowane na poziomie krajowym” (*Uchwała*, 2016). Zaproponowane przez KE rozwiązania dotyczące automatycznej redystrybucji uchodźców nie uwzględniają bowiem „skali zaangażowania poszczególnych państw członkowskich w zakresie wsparcia operacyjnego udzielanego innym państwom członkowskim, posiadania przez państwo członkowskie zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz zdolności recepcyjnych czy integracyjnych danego państwa” (*Uzasadniona opinia*, 2016). Oczywiście obie uchwały wyrażają stanowisko izby niższej Parlamentu, nie zaś Rady Ministrów, ale uwzględniając, że partia rządząca posiada większość, zaś opozycja głosowała przeciw, można utożsamiać je ze stanowiskiem rządu.

Po atakach terrorystycznych w Brukseli w marcu 2016 r. stanowisko rządu uległo wyraźnemu zaostrzeniu. B. Szydło kategorycznie stwierdziła: „Obowiązkiem wszystkich państw jest bronić swoich obywateli [...]. Nie widzę możliwości, ażeby w tej chwili migranci do Polski przyjechali” (*Premier Szydło po*, 2016; *Premier Szydło*, 2016). Rzecznik rządu – zwracając uwagę na użyte przez Premier słowa „w tej chwili” – podkreślił, że nie chodzi o wycofanie się ze zobowiązań podjętych przez Polskę we

<sup>4</sup> Tj. gdy liczba wniosków o ochronę, złożona w danym państwie członkowskim przekroczy 150% liczby odniesienia. Na liczbę odniesienia składają się dwa kryteria: liczba ludności danego państwa członkowskiego oraz całkowite PKB tego państwa.

wrześniu 2015 r., lecz o czasowe wstrzymanie procedury relokacji do chwili wyeliminowania ewentualnego zagrożenia terrorystycznego. W kolejnych miesiącach 2016 r. minister spraw wewnętrznych Mariusz Błaszczak wyjaśnił jednak, że wyeliminowanie zagrożenia terrorystycznego jest niemożliwe. Podkreślił: „Nie przyjmujemy nikogo, kto by zagrażał bezpieczeństwu. Nie ma w tym momencie ludzi, o których moglibyśmy powiedzieć, że bezpieczeństwu nie zagrażają [...], co do których mielibyśmy stuprocentową pewność” (cyt. za: *Błaszczak o*, 2016). I taką opinię wyraził również wspomniany wcześniej *Międzyresortowy Zespół ds. zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców*, odmawiając rekomendacji relokowania 65 osób z Grecji i 35 osób z Włoch z uwagi na brak spełnienia kryterium bezpieczeństwa.

To widoczny dowód na odejście od wcześniejszych deklaracji i przyjęcie stanowiska całkowicie odrzucającego ustalenia o relokacji i przesiedleniach. Kategoryczne „nie” Rady Ministrów dla wykonania zobowiązań relokacyjnych wynikało z dwóch czynników.

Pierwszym były wspomniane ataki terrorystyczne w Brukseli, które posłużyły rządowi za swoisty *casus belli* w nieformalnym sporze z Komisją Europejską. „[...] jest łączność między atakami terrorystycznymi a napływem migrantów do Europy” (cyt. za: *Mariusz Błaszczak*, 2016). „To jest symbol do czego prowadzi polityka Zachodniej Europy, polityka otwartych drzwi. Prowadzi do ataków terrorystycznych” (cyt. za: *Szef MSWiA w Radiowej*, 2016). Jeszcze dalej minister posunął się podczas VII Kongresu *Polska Wielki Projekt* w maju 2017 r., uznając mechanizm relokacji i przesiedleń za system, który „spowoduje wykreowanie nowego społeczeństwa, który spowoduje zburzenie dotychczasowych więzi społecznych, który zdestabilizuje dotychczasowy system aksjologiczny europejski (sic!)” (cyt. za: *Kongres*, 2017, czas 4:19). Takie wypowiedzi to ewidentna manipulacja i bazowanie na odczuciu strachu. Chęć zapobieżenia zagrożeniu terrorystycznemu oraz cywilizacyjnemu to jedynie pretekst do uzasadnienia ksenofobicznej polityki sprzeciwu wobec przyjmowania na terytorium Polski osób odmiennych kulturowo i religijnie. To także dowód niezrozumienia (lub celowej błędnej interpretacji) istoty systemu relokacji i przesiedleń, które objąć mają wyłącznie osoby będące „w oczywistej potrzebie ochrony międzynarodowej”. Do udzielenia pomocy tym osobom, państwa członkowskie są zobowiązane na mocy prawa międzynarodowego (tj. Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy z 1951 r. i protokołu dodatkowego z 1967 r.).

Rada Ministrów nie podjęłaby jednak ryzyka *wszczęcia wojny* z Komisją Europejską, gdyby nie wsparcie ze strony państw Grupy Wyszehradzkiej (dalej: grupa V4). Na ostre w tonie wypowiedzi, odrzucające ustalenia o relokacji i przesiedleń uchodźców, członkowie rządu mogli sobie pozwolić w obliczu wspólnego stanowiska prezentowanego z przywódcami Czech, Słowacji i Węgier. Przedstawiciele państw grupy V4 podkreślali nieefektywność systemu relokacji i przesiedleń, który uznali za niemiecki pomysł i próbę narzucenia innym własnej wizji Europy. Zwracali również uwagę, że najważniejszy element systemu, tzw. *hotspoty* (punkty recepcyjne rozlokowane na granicach zewnętrznych UE) nie funkcjonują na tyle dobrze, aby rozdzielić uchodźców i osoby uprawnione do uzyskania ochrony od imigrantów ekonomicznych.



Sprzeciw wobec relokacji i przesiedlenia wyrażany był przez rząd nie tylko w formie wypowiedzi poszczególnych ministrów i we wstrzymaniu procedur relokacyjnych, ale również w ofensywie legislacyjnej. 20 maja 2016 r. dokonano nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Cudzoziemiec nie zostanie zakwalifikowany do relokacji lub przesiedlenia jeśli przynajmniej jeden z organów lub agencji wskazanych w ustawie<sup>5</sup> poinformuje o istnieniu ze strony cudzoziemca zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa Polski lub zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wydłużono termin na przekazanie takich informacji z 7 do 45 dni z możliwością wydłużenia o 14 dni. Usunięto również obowiązujące wcześniej domniemanie, iż nieprzekazanie informacji w terminie jest równoznaczne z brakiem zagrożenia. Podkreślając zasadność rewizji dotychczasowego podejścia do zjawiska migracji, w marcu 2017 r., na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji, Rada Ministrów unieważniła dokument z 2012 r. dotyczący kierunków polityki migracyjnej Polski, zatytułowany *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Uznano, że dokument „nie dawał możliwości reakcji na kryzys migracyjny” (cyt. za: Dyjak, 2017). Nowe podejście do migracji ma bazować na: 1) rozróżnieniu uchodźców i imigrantów; 2) sprzeciwie wobec mechanizmu automatycznej relokacji; 3) ustaleniu specjalnych zasad dotyczących imigrantów ekonomicznych z Ukrainy. Warto jednak zauważyć, że podejście to jest tożsame z realizowanym przez poprzednią ekipę rządową. Rząd Ewy Kopacz podkreślał od początku konieczność rozróżnienia uchodźców od imigrantów ekonomicznych, uznając, że relokacja i przesiedlenie mogą dotyczyć jedynie tych pierwszych. Co istotne, sprzeciwiał się również automatycznej relokacji, wyrażając zgodę jedynie na nadzwyczajny mechanizm o charakterze *ad hoc*.

Stanowisko Rady Ministrów pod kierownictwem Beaty Szydło wsparł Prezydent RP. Co interesujące, uzasadniając sprzeciw wobec automatycznego rozdziału uchodźców nie przywołuje argumentu o zagrożeniu terrorystycznym, lecz uznaje system relokacji i przesiedleń za sprzeczny z prawami człowieka: „Nie wyobrażam sobie, że ktokolwiek będzie do Polski przywożony siłą i siłą tutaj przetrzymywany w zamknięciu” (cyt. za: Duda, 2016). Prezydentowi chodzi o niezgodność systemu relokacji i przesiedleń z zagwarantowaną w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców swobodą wyboru państwa, w którym osoba zainteresowana złoży wniosek o ochronę: „Prawem człowieka jest wybór miejsca, w którym chce schronić się przed niebezpieczeństwem” (cyt. za: Szczerski, 2016). I choć takie tłumaczenie miało wesprzeć sprzeciw rządu Beaty Szydło wobec relokacji i przesiedlenia uchodźców, to paradoksalnie Rada Ministrów argument Prezydenta odrzuciła, rozważając tworzenie w Polsce obozów kontenerowych tj. w blaszanych kontenerach ogrodzonych drutem kolczastym (*Obozy*, 2017). Minister spraw wewnętrznych i administracji tłumaczy, że obozy takie mogą powstać w sytuacji awaryjnej: „żeby nie dopuścić do kryzysu” (*Błaszczak o obozach*, 2017). Zatem w sytuacji kryzysowej rząd Beaty Szydło dopuszcza odejście od kolejnych międzynarodowych standardów traktowania uchodźców i naruszenie prawa do

<sup>5</sup> Tj. Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, „a w razie potrzeby” inne organy (Ustawa, 2016, art. 86.f).

wolności, pomimo wcześniejszych deklaracji odrzucających tworzenie zamkniętych obozów.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Można odnieść wrażenie, że poszukując uzasadnień dla sprzeciwu wobec systemu relokacji i przesiedleń przedstawiciele Rady Ministrów na bieżąco modyfikują argumentację, niekiedy zaprzeczając deklaracjom lub inicjatywom innych członków rządu. 6 maja 2017 r. w wywiadzie dla „Times of Malta” Witold Waszczykowski podniósł, że rząd nie będzie realizował programów relokacji i przesiedleń, gdyż relokacja jest w Polsce źle kojarzona: „my w XIX wieku byliśmy zmuszani przesiedlać się na Syberię, w czasie drugiej wojny światowej byliśmy wypędzani z naszego kraju [...] Nie chcemy, żeby Polska stała się jednym wielkim obozem [...], w którym ludzie spędzaliby życie chronieni i strzeżeni za ogrodzeniem” (cyt. za: Martin, 2017 oraz *Witold Waszczykowski*, 2017). Słowa te pozostają w sprzeczności ze wskazanymi wyżej zamierzeniami ministra spraw wewnętrznych i administracji. Co więcej, przyrównanie sytuacji Polaków przymusowo zsyłanych na Syberię czy masowo wywożonych z Polski w czasie II wojny światowej do sytuacji uchodźców, którzy opuścili własne państwa z obawy przed prześladowaniem, jest całkowitym pomyleniem pojęć. Podobnie – utożsamienie systemu wywozków w czasie zaborów i w czasie II wojny światowej z systemem relokacji i przesiedleń, skierowanym na udzielenie pomocy osobom w potrzebie.

### Co w zamian?

Druga połowa 2016 roku i rok 2017 to czas umocnienia stanowiska rządu i kategorycznej odmowy przyjmowania uchodźców w ramach systemu relokacji i przesiedleń. Przyjęte na forum UE rozwiązania uznano za nieskuteczną metodę pomocy osobom dotkniętym wojną i za mechanizm przyciągający falę migracji.

Wspólnie z państwami Grupy Wyszehradzkiej, Rada Ministrów rozpoczęła poszukiwanie alternatywnych sposobów walki z narastającym kryzysem migracyjnym. Podkreślono, że „rozwiązania wprowadzające obowiązkową relokację migrantów, niezależnie czy bazujące na decyzjach o charakterze *ad hoc*, czy na stałym mechanizmie, nie mogą być uznane za efektywne [...]” (*Joint*, 2016b). W tym miejscu warto jednak zauważyć odmienne definiowanie istoty systemu relokacji i przesiedleń. Wbrew stanowisku grupy V4, system nie dotyczy „migrantów”, lecz jedynie tej grupy, która określana jest mianem osób „w oczywistej potrzebie ochrony międzynarodowej”. System zaakceptowany we wrześniu 2015 r. obejmuje zatem jedynie uchodźców i osoby w sytuacji podobnej do uchodźstwa. Dziwi więc oficjalne stanowisko grupy V4, wskazujące na sprzeciw wobec relokacji i przesiedlenia „migrantów, którzy nie kwalifikują się do otrzymania ochrony międzynarodowej” (*ibidem*). Sprzeciw ten jest bowiem bezpodstawny, gdyż osoby takie – zgodnie z przyjętymi we wrześniu 2015 r. rozwiązaniami – są wykluczone z systemu relokacji i przesiedleń. Jeśli uznać, że stanowisko państw Grupy Wyszehradzkiej – a więc i Polski – jest dowodem niezrozumienia istoty systemu relokacji i przesiedleń, to nie dziwią zabiegi skierowane na zagwarantowanie państwu suwerennego prawa do wyrażania zgody lub odmowy wjazdu dla obywateli państw trzecich. Żadne państwo nie

wyrazi zgody na obowiązek przyjmowania cudzoziemców, którzy nie są uchodźcami. Jeśli jednak nie mamy do czynienia z niezrozumieniem, lecz celowym wprowadzaniem opinii publicznej w błąd – wówczas odmowa wykonania relokacji i przesiedleń oraz poszukiwanie alternatywnych rozwiązań są dowodem na prowadzenie polityki naruszającej nie tylko prawo europejskie (tj. decyzje z 14 i 22 września 2015 r.), ale międzynarodowe (tj. konwencję genewską z 1951 r. i protokół nowojorski z 1967 r.), polityki opartej na dyskryminacji, ksenofobii i niechęci, a nawet na lęku przed „obcymi”. Przed „obcymi”, którzy zdaniem rządzących zagrażają bezpieczeństwu państwa i obywateli. Bezpieczeństwu w aspekcie politycznym (ochrona porządku wewnętrznego przed wzrostem przestępczości i zagrożeniem terrorystycznym), ekonomicznym (ochrona miejsc pracy), społecznym (ochrona obowiązujących norm współżycia społecznego), kulturowym, cywilizacyjnym i religijnym (ochrona wartości tworzących trzon cywilizacji europejskiej przed islamizacją).

Wśród postulowanych przez rząd Beaty Szydło rozwiązań alternatywnych wskazać należy trzy podstawowe, wszystkie opierające się na twierdzeniu, iż rozwiązania kryzysu migracyjnego nie należy szukać w Unii Europejskiej, w Europie, lecz poza nimi.

Z jednej strony, rząd postuluje uszczelnienie granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Wpisuje się to w obserwowane w całej Unii Europejskiej zjawisko „murowania” granic – przywracania kontroli na granicach wewnętrznych i wznoszenia ogrodzeń na granicach zewnętrznych. Państwa członkowskie uznają, że: „ochrona granic zewnętrznych Unii Europejskiej jest kluczem do sukcesu kompleksowego podejścia do imigracji” (*Joint*, 2016c). W związku z kryzysem migracyjnym do połowy 2016 r. na granicach państw członkowskich (tj. Węgier, a także Austrii na granicy ze Słowenią, Bułgarii i Grecji na granicy z Turcją, Grecji na granicy z Macedonią, Słowenii na granicy z Chorwacją) wzniesiono ogrodzenia o łącznej długości 1200 km, kosztem około 500 mln euro (Baczynska, Ledwith, 2016).

Z drugiej, rząd Beaty Szydło wspiera zaproponowaną przez Słowację koncepcję *elastycznej solidarności* (ang. *flexible solidarity*). Wysunięty na szczycie Unii Europejskiej w Bratysławie pomysł kompromisu w sprawie uchodźców wsparły wszystkie państwa Grupy Wyszehradzkiej. Ich zdaniem: „polityka migracyjna powinna być oparta na zasadzie *elastycznej solidarności*. Ta koncepcja powinna umożliwić państwom członkowskim decydowanie o określonych formach wkładu, uwzględniając ich doświadczenia i możliwości” (*Joint*, 2016a). Wkład zadeklarowany przez Polskę w walkę z kryzysem migracyjnym to głównie pomoc osobowa tj. udział polskich funkcjonariuszy granicznych w nadzorowaniu granic UE w państwach stykających się z największą presją migracyjną. Zatem wbrew oficjalnym deklaracjom, *elastyczna solidarność* rozumiana jest jako solidarna ochrona przed napływem imigrantów oraz jako ochrona kompetencji państw członkowskich, rzekomo naruszanych przez KE.

W końcu, za sposób rozwiązania kryzysu migracyjnego Rada Ministrów RP uznaje przeciwdziałanie przyczynom migracji tj.: „zakończenie konfliktu w Syrii, Iraku, stabilizację sytuacji w Libii i Rogu Afryki” (*Szydło: rozwiązaniem*, 2016). I tylko nie wiadomo czy pomysł ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego polegający na odsyłaniu osób pochodzących z Syrii, aby podjęły walkę o wyzwolenie

państwa<sup>6</sup> miał doprowadzić do realizacji tych celów. Niewątpliwie za bardziej zasadny uznać należy postulat zwiększenia zaangażowania UE w procesy demokratyzacji i stabilizacji w państwach pochodzenia oraz udzielenia pomocy państwom pochodzenia (pomoc rozwojowa) i państwom tzw. pierwszego azylu (pomoc humanitarna). Zgodnie z polskim stanowiskiem: „trzeba stymulować wzrost gospodarczy krajów biedniejszych, żeby ludzie w Syrii, Iraku czy Libii mieli jakieś perspektywy na ułożenie sobie życia u siebie” (cyt. za: *Pragmatycznie*, 2016, s. 2). Należy jednak być świadomym, że zaangażowanie w pomoc rozwojową i humanitarną nie przyczyni się do likwidacji źródeł tego kryzysu. Szanse zahamowania fali migracyjnej są nikłe m.in. dlatego, że środków finansowych nie wystarcza na pokrycie wszystkich potrzeb<sup>7</sup>, a pomoc przekazywana jest z opóźnieniem. Problemy są również widoczne w ukierunkowaniu wsparcia rozwojowego – darczyńcy i obdarowani inaczej definiują cele i potrzeby. W konsekwencji, problemy rozwojowe państw pochodzenia migrantów nie zostaną rozwiązane i będą pobudzać dalsze wyjazdy. Ponadto, na podstawie dotychczasowych doświadczeń można stwierdzić, że nawet jeśli pomoc rozwojowa przyczyni się do pewnej poprawy sytuacji w państwach pochodzenia (w tym do polepszenia warunków życia), to doprowadzić może do zjawiska tzw. garbu migracyjnego (ang. *migration hump*). „[...] jeśli odnosimy sukces w redukcji ubóstwa, to powinniśmy oczekiwać zwiększenia migracji” (*International*, 2005, s. 50). Poprawa warunków życia nigdy nie następuje bowiem tak szybko jak rosną oczekiwania i aspiracje osób indywidualnych. Pomoc rozwojowa skutkuje zaś demokratyzacją i liberalizacją, a to daje możliwości wyjazdu i poszukiwania lepszych warunków życia w państwach rozwiniętych.

\* \* \*

Ofensywa nowej ekipy rządowej nabrała tempa w maju 2017 r. W obliczu zapowiedzi Komisji Europejskiej, wyrażonej w dwunastym raporcie w sprawie relokacji i przesiedlenia, wszczęcia procedur o naruszenie prawa europejskiego, wiceminister spraw zagranicznych Konrad Szymański zaprezentował polskie stanowisko. Podkreślił, że w razie skierowania sprawy przeciw Polsce: „[...] jesteśmy przygotowani do konfrontacji opinii i swoich przekonań politycznych w tej sprawie [...] będziemy zwracali uwagę na to, że Polska jest jednym z 26 państw, które nie wykonują tej decyzji” (cyt. za: *K. Szymański*, 2017). Dodatkowo, wskazując na sposób uniknięcia wykonania decyzji o relokacji i przesiedleniu odwołał się do referendum: „Jeżeli ktoś stawia sprawę w ten sposób, że próbuje Polaków stawiać pod murem, to ostateczną odpowiedzią jest referendum” (ibidem). Powołanie się na wolę suwerena ma być kluczowym argumentem w ewentualnym postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości. Wypowiedź wiceministra Szymańskiego ocenić należy krytycznie z kilku powodów.

<sup>6</sup> „Jeśli do Europy wjechało kilkaset tysięcy młodych Syryjczyków, to z nich można stworzyć wojsko”. Cyt. za: *Waszczykowski* (2015); oraz *Stone* (2015).

<sup>7</sup> Przykładem mogą być szumne deklaracje Rady Ministrów RP wsparcia dla Syrii, które zrealizowano przekazując kwotę zaledwie 1,5 mln złotych, znikomą w porównaniu ze środkami przekazanymi np. przez Czechy czy Węgry.

Po pierwsze, wskazywanie, że postępowanie sądowe to miejsce wymiany poglądów politycznych, jest dowodem niezrozumienia lub nieznamomości istoty postępowania sądowego, w którym wynik zależy wyłącznie od siły argumentów prawnych. Po drugie, zapowiedzi KE dotyczące wszczęcia procedur o naruszenie prawa europejskiego dotyczą jedynie państw, które do czerwca 2017 r. nie rozpoczną relokacji. Argument, iż 26 państw członkowskich nie wykonuje decyzji jest nieprawdziwy. Do 12 maja 2017 r. dwadzieścia dwa państwa członkowskie wykonały relokację w odniesieniu do 18 418 osób (*Report*, 2017, Annex). Jedynie Polska i Węgry nie przyjęły żadnej osoby w ramach systemu i konsekwentnie tego odmawiają, zaś Czechy wstrzymały wykonywanie relokacji w maju 2016 r. Po trzecie, rozważając możliwość zorganizowania referendum, nie wolno posługiwać się nieprawdziwym twierdzeniem, iż KE „stawia Polskę pod murem”. We wrześniu 2015 r. Polska wyraziła zgodę na przyjęcie osób będących w oczywistej potrzebie ochrony międzynarodowej, zatem Komisja Europejska oczekuje jedynie wypełnienia przyjętych przez państwo zobowiązań. W końcu, wiceminister Szymański nie bierze pod uwagę, że kluczowe znaczenie dla ważności referendum ma 50% frekwencja. Argument o woli narodu to zagranie pod publiczność. Pomysł zorganizowania referendum w sprawie relokacji nie jest zresztą pomysłem nowym. Już w styczniu 2016 r. ruch *Kukiz'15*, wsparty przez ugrupowanie *KORWiN*, rozpoczął zbieranie podpisów pod obywatelskim wnioskiem o referendum w sprawie przyjmowania uchodźców. Wskazując, że rząd prowadzi politykę pro-imigracyjną, „która jest szkodliwa dla Polski i Polaków”, gdyż „nie jesteśmy przygotowani na przyjmowanie obcych nam kulturowo ludzi”, lider ruchu zaproponował pytanie: *Czy jesteście za przyjęciem przez Polskę uchodźców w ramach systemu relokacji Unii Europejskiej?* (*Kukiz'15*, 2016). W lutym 2016 r. pod wnioskiem o referendum zebrano około 150 tys. z wymaganych 500 tys. podpisów. Stworzona przez ruch na potrzeby pomysłu referendum strona internetowa „*dzienreferendalny.pl*”, 31 maja 2017 r. wskazywała 206 719 oddanych głosów (*Stop*, 2017), z których 96% to głosy sprzeciwu wobec przyjmowania uchodźców. Dynamika głosowania spadła jednak znacząco (rok wcześniej oddano nieco ponad 199 tys. głosów). Inicjatywa referendum od samego początku spotkała się z krytyką ze strony *Platformy Obywatelskiej* oraz ze sceptycznym nastawieniem *Nowoczesnej*. Przedstawiciele PO nazwali referendum pomysłem tendencyjnym i ksenofobicznym. Obecnie podnoszą, że w ewentualnym referendum należy raczej zadać pytanie dotyczące opuszczenia przez Polskę Unii Europejskiej, gdyż „podważanie decyzji z 2015 roku to podważanie członkostwa w Unii Europejskiej”. Liderzy *Nowoczesnej* zapowiedzieli wsparcie referendum jedynie pod warunkiem pokrycia kosztów przez ruch *Kukiz'15*.

Oficjalnie rząd Beaty Szydło nie rozważa organizowania referendum, ale prawdopodobne jest, że użyje tego argumentu w rozmowach z przedstawicielami Komisji Europejskiej. Nie zmieni bowiem stanowiska i utrzyma sprzeciw wobec relokacji i przesiedlenia uchodźców, nawet w obliczu ewentualnych kar finansowych.

Z jednej strony podtrzymane zostaną – pomimo wewnętrznej sprzeczności – twierdzenia o narzuceniu Polsce rozwiązań relokacyjnych przez Komisję Europejską/Unię Europejską/Niemcy. 16 maja 2017 r. Beata Szydło oświadczyła, że nie zgodzi się „na narzucanie Polsce, ani innym krajom członkowskim jakichkolwiek przymusowych

kwot”, a 24 maja zapowiedzi Komisji Europejskiej wobec Polski określiła mianem „szantażu” (cyt. za: *Rzecznik*, 2017 oraz *Premier Beata Szydło*, 2017). 20 maja 2017 r. podczas wspomnianego wcześniej VII kongresu *Polska Wielki Projekt* w podobnym tonie wypowiedział się Mariusz Błaszczak: „ten mechanizm został narzucony, zgłoszony, mimo sprzeciwu kilku państw [...] niestety ówczesny polski rząd się wyłamał [...] zagłosował za przyjęciem tysięcy emigrantów<sup>8</sup> (sic!)” (*Kongres*, 2017). Zatem podobnie jak wcześniej wiceminister spraw zagranicznych, premier Szydło, minister spraw wewnętrznych i administracji oraz inni członkowie rządu usiłują zaszczyć w opinii publicznej przekonanie, że system relokacji został Polsce narzucony i stanowi pogwałcenie suwerennych kompetencji państwa. Skoro jednak ówczesny rząd zagłosował „za”, to system narzucony być nie mógł, zaś Komisja Europejska Polski nie szantażuje, lecz zwraca uwagę na przewidziane traktatowo konsekwencje naruszania przez rząd obowiązującego prawa europejskiego.

Z drugiej strony, nadal podnoszony będzie argument o zagrożeniu terrorystycznym ze strony uchodźców, szczególnie po zamachu z 22 maja 2017 r. w Manchesterze (choć zamachu dokonał obywatel Wielkiej Brytanii, nie imigrant). W sejmowym wystąpieniu 24 maja premier Szydło kategorycznie stwierdziła, że „rząd absolutnie nie zgadza się z utopią niekontrolowanego otwarcia granic [...] nie będzie uczestniczyć w szaleństwie brukselskich elit [...] Chciecie doprowadzić do tego, by Polska była bezbronna?” (cyt. za: *Premier Beata Szydło*, 2017). Przekaz ten zawierał twierdzenia nieprawdziwe. Ani Komisja Europejska, ani żadne państwo członkowskie nie planuje otwarcia granic zewnętrznych – polityka imigracyjna UE od chwili przyjęcia traktatu z Maastricht opiera się na zasadzie wspólnej, wzmocnionej kontroli granic zewnętrznych. Słowa Beaty Szydło trafiły jednak na podatny grunt. Już w sondażu opublikowanym przez CBOS w kwietniu 2017 r. 74% respondentów opowiedziało się przeciw przyjmowaniu uchodźców, w tym zdecydowanie przeciwnych było 43% badanych (*Stosunek*, 2017, s. 1). W sondażu przeprowadzonym przez IPSOS na początku maja 2017 r. wyniki były podobne: 73% respondentów wyraziło sprzeciw – i tu warto zwrócić uwagę na zadane pytanie – wobec przyjmowania w Polsce uchodźców i imigrantów islamskich (*Polacy nie chcą*, 2017). Tak sformułowane pytanie to oczywista manipulacja, gdyż ani zamiarem poprzedniej ekipy rządowej, ani zamiarem Komisji Europejskiej nie było przyjmowanie imigrantów islamskich, lecz osób będących w oczywistej potrzebie ochrony międzynarodowej, bez względu na wyznanie, narodowość czy pochodzenie etniczne. Z badań CBOS z 20–23 maja 2017 r. wynika, że 70% respondentów sprzeciwia się przyjmowaniu w Polsce uchodźców (w tym 45% zdecydowanie), za goszczeniem uchodźców opowiada się 25% badanych (*CBOS*, 2017). Z pewnością kolejne sondaże wskażą na wzrost przeciwników goszczenia w Polsce uchodźców. Błędne koło zatoczy krąg – rząd wzmocni swoje stanowisko, wskazując na przytłaczające poparcie społeczne.

<sup>8</sup> Przez cały okres dotychczasowego pełnienia funkcji ministra spraw wewnętrznych i administracji, odpowiedzialnego za sprawy migracyjne, Mariusz Błaszczak wykazuje się totalną nieznajomością tematyki, myląc imigrantów z emigrantami. We wszystkich niemal oficjalnych wypowiedziach zamiast na „imigrantów”, którzy przybywają do UE, wskazuje na „emigrantów”. Na antenie TVP Info utożsamiał imigrantów z uchodźcami, używając sformułowania: „Nie będziemy przyjmować imigrantów zwanych uchodźcami” (*Błaszczak: nie będziemy*, 2017).

### Bibliografia

- Apel o nieprzyjmowanie imigrantów* (2016), „Radio Zet”, 14.01.2016, <http://wiadomosci.radiozet.pl/Wiadomosci/Kraj/Uchodzcy-w-Polsce.-Kukiz-i-KORWiN-apeluja-o-nieprzyjmowanie-imigrantow-00017207>, 3.03.2016.
- Baczynska G., Ledwith S. (2016), *How Europe built fences to keep people out*, „Reuters”, 5.04.2016, <http://uk.reuters.com/article/us-europe-migrants-fences-insight-idUKKCN0X10U7>, 10.02.2017.
- Beata Szydło: problem uchodźców wymknął się spod kontroli* (2016), Onet.wiadomości, 20.01.2016, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/beata-szydlo-problem-uchodzcow-wymknal-sie-spod-kontroli/h2xpw3>, 3.03.2016.
- Błaszczak: nie będziemy przyjmować imigrantów zwanych uchodźcami* (2017), „Wprost”, 21.04.2017, <https://www.wprost.pl/swiat/10051810/Blaszczak-Nie-bedziemy-przyjmowac-imigrantow-zwanych-uchodzcami.html>, 23.05.2017.
- Błaszczak o obozach kontenerowych dla uchodźców* (2017), Dziennik.pl, 13.04.2017, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/547382,blaszczak-o-obozach-kontenerowych-dla-uchodzcow-trzeba-byc-na-to-przygotowanym.html>, 13.04.2017.
- Błaszczak o uchodźcach: Nie przyjmujemy nikogo, kto zagrażałby bezpieczeństwu, a nie ma ludzi, którzy nie zagrażają* (2016), Wyborcza.pl, 9.05.2016, <http://wyborcza.pl/1,75398,20041391,blaszczak-o-uchodzcach-nie-pryjmiemy-nikogo-kto-zagrazalby.html?disableRedirects=true>, 13.04.2017.
- CBOS: 70% Polaków przeciw przyjmowaniu uchodźców, 25 proc. – za* (2017), Polsatnews.pl, 31.05.2017, <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-05-31/cbos-70-proc-polakow-przeciw-przyjmowaniu-uchodzcow-25-proc-za/>, 31.05.2017.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration* (2015), COM(2015) 240 final, 13.05.2015, Brussels.
- Duda: rząd i ja jesteśmy przeciwni przymusowej relokacji uchodźców* (2016), TVN24, 22.04.2016, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/polska-jest-przeciwna-przymusowej-relokacji-uchodzcow,637918.html>, 14.04.2017.
- Dyjak G. (2017), *Błaszczak: Rząd unieważnił dokument dot. polityki migracyjnej Polski*, [www.pap.pl/aktualnosci/news,868815,blaszczak-rzad-uniewaznil-dokument-ws-polityki-migracyjnej-polski.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/news,868815,blaszczak-rzad-uniewaznil-dokument-ws-polityki-migracyjnej-polski.html).
- Ewa Kopacz o kryzysie migracyjnym UE: nie godzimy się na automatyzm ws. Kwot* (2015), 14.09.2015, <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo> (3.10.2015).
- Exposé premier Beaty Szydło 18.11.2015 – stenogram* (2015), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 18.11.2015, <http://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html>, 15.01.2016.
- Gawina M. (2015), *Premier: Przyjmujemy tylu uchodźców, na ilu nas stać*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 216, 16.09.2015.
- Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries* (2016a), 16.09.2016, Bratislava, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>, 15.03.2017.
- Joint Statement of V4 Interior Ministers on the Establishment of the Migration Crisis Response Mechanism* (2016b), Warsaw, 21.11.2016, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>, 15.03.2017.
- Joint Statement of V4 Prime Ministers on Migration* (2016c), Prague, 15.02.2016, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>, 15.03.2017.
- K. Szymański: Nie widzimy możliwości kompromisu w sprawie uchodźców. Jesteśmy gotowi spotkać się z KE w sądzie* (2017), RadioZet.pl, 19.05.2017, <http://www.radiozet.pl/Radio/Program>

- my/Gosc-Radia-ZET/Gosc-Radia-ZET-Konrad-Szymanski-u-Konrada-Piaseckiego-19-05-2017r, 19.05.2017.
- Kongres Polska Wielki Projekt. III Dzień. Transmisja on-line (2017), 20.05.2017, <https://www.youtube.com/watch?v=yvBMca8Irb0>, 23.05.2017.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Genewa 1951, Dziennik Ustaw 1991, poz. 119, Nr 517.
- Kukiz '15 mówi „stop uchodźcom” i liczy na poparcie (2016), „TVP.INFO”, 21.01.2016, <http://www.tvp.info/23687744/>, 3.03.2016.
- Lucas R. E. B. (2005), *International Migration and Economic Development: Lessons from Low-Income Countries*, Cheltenham–Northampton.
- Mariusz Błaszczak: Więcej policji na lotniskach (2016), „Rzeczpospolita”, 22.03.2016, <http://www.rp.pl/Zamachy-w-Brukseli/160329811-Mariusz-Blaszczak-Wiecej-policji-na-lotniskach.html>, 23.03.2016.
- Martin I. (2017), *Polish Minister on migrant sharing: we are not a camp. 'Forced relocation carries some bad political connotations'*, Times of Malta.com, 6.05.2017, <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20170506/local/polish-minister-on-migrant-sharing-we-are-not-a-camp.647003>, 23.05.2017.
- Obozy kontenerowe dla uchodźców w Polsce (2017), Wprost.pl, 13.04.2017, <https://www.wprost.pl/kraj/10050720/Obozy-kontenerowe-dla-uchodzcow-w-Polsce-Blaszczak-wyjasnia-pomysl-resortu.html>, 13.04.2017.
- Orłowski M. (2017), *Komisja Europejska grozi postępowaniami wobec krajów, które nie przyjmą uchodźców*, Wyborcza.pl, 2.03.2017, <http://wyborcza.pl/7,75399,21443208,komisja-europejska-grozi-postepowaniami-wobec-krajow-ktore.html?disableRedirects=true>, 14.04.2017.
- Polacy nie chcą uchodźców. Druzgocący wynik sondażu dla TVP (2017), TVP Info, 8.05.2017, <http://www.tvp.info/30285893/polacy-nie-chca-uchodzcow-druzgocacy-wynik-sondazu-dla-tvp>, 25.05.2017.
- Politycy o uchodźcach (2015), „Wprost”, 18.11.2015, <http://www.wprost.pl/ar/525455>, 18.01.2016.
- Potyrała A. (2016), *Kryzys uchodźczy a przyszłość unijnego systemu azylowego*, w: *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa.
- „Pragmatycznie, a nie ideologicznie” – o polityce migracyjnej Polski. Jakub Skiba, Sekretarz Stanu w MSW, w rozmowie z Renatą Stefańską i Moniką Szulecką (2016), „Biuletyn Migracyjny”, nr 55.
- Premier Beata Szydło: „Nie ma nic cenniejszego niż bezpieczeństwo ojczyzny i naszych obywateli” (2017), <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-beata-szydlo-nie-ma-nic-cenniejszego-niz-bezpieczenstwo-ojczyzny-i-0.html>, 25.05.2017.
- Premier Beata Szydło: Zrobimy wszystko, żeby Polacy czuli się bezpiecznie (2015), 16.11.2015, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-beata-szydlo-zrobimy-wszystko-aby-polacy-czuli-sie-bezpiecznie.html>, 18.01.2016.
- Premier Szydło: Nie widzę możliwości, aby w tej chwili do Polski przyjechali imigranci (2016), „Wprost”, 23.03.2016, <http://www.wprost.pl/ar/534434/Premier-Szydlo-Nie-widze-mozliwosci-aby-w-tej-chwili-do-Polski-przyjechali-imigranci/>, 23.03.2016.
- Premier Szydło po zamachach w Brukseli: Polska jest bezpieczna. Wszystkie służby są w pogotowiu (2016), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 22.03.2016, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-szydlo-po-zamachach-w-brukseli-polska-jest-bezpieczna-wszystkie.html>, 23.03.2016.
- Projekt uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie polityki imigracyjnej Polski. Załącznik do Sprawozdania Komisji do spraw Unii Europejskiej o poselskich projektach uchwał w sprawie: polityki imigracyjnej państwa polskiego na forum Unii Europejskiej (druk nr 18) oraz w sprawie polityki imigracyjnej Polski (druk nr 230) (2016), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VIII kadencja, druk nr 250, 25.02.2016, Warszawa.



- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Twelfth report on relocation and resettlement* (2017), COM (2017) 260 final, 16.05.2017, Brussels.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016. Projekt z 12 stycznia 2016 r. (2016), <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/23860,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html>, 23.03.2016.
- Rząd o uchodźcach podczas nadzwyczajnej debaty w Sejmie, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 16.09.2015, <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo,3.10.2015>.
- Rzecznik rządu: Tusk grozi Polsce sankcjami za nieprzyjmowanie uchodźców (2017), PAP, 18.05.2017, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,939865,rzecznik-rzadu-tusk-grozi-polsce-sankcjami-za-nieprzyjmowanie-uchodzcow.html,19.05.2017>.
- Sejmowa komisja negatywnie o propozycji stałego systemu relokacji uchodźców (2015), „Onet.wiadomości”, 8.10.2015, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/sejmowa-komisja-negatywnie-o-propozycji-stalego-systemu-relokacji-uchodzcow/9cdpl4,12.12.2015>.
- Stone J. (2015), *Syrian refugees should be trained into an army to fight ISIS, Poland's foreign minister says*, „The Independent”, 16.11.2015.
- Stop „uchodźcom” (2017), <http://dzienreferendalny.pl/>, 31.05.2017.
- Stosunek do przyjmowania uchodźców (2017), „Komunikat z badań CBOS”, nr 44, Warszawa.
- Szczerski: Przymusowa relokacja sprzeczna z prawami człowieka (2016), Rzeczpospolita.pl, 14.12.2016, <http://www.rp.pl/Uchodzcy/161219676-Szczerski-Przymusowa-relokacja-sprzeczna-z-prawami-czlowieka.html,14.04.2017>.
- Szef MSWiA o kryzysie migracyjnym (2016), MSWiA, 29.08.2016, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/15047,Szef-MSWiA-o-kryzysie-migracyjnym-nalezy-uszczelniac-zewnetrzna-granice-UE.html,13.04.2017>.
- Szef MSWiA w Radiowej Trójce (2016), MSWiA, 24.10.2016, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/15274,Szef-MSWiA-w-Radiowej-Trojce-Doprowadzilismy-do-tego-ze-Komisja-Europejska-wycof.html,13.04.2017>.
- Szefowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Beata Kempa: Uchodźcom trzeba pomagać mądrze (2017), WP.PL, 27.02.2017, <http://wiadomosci.wp.pl/szefowa-kancelarii-prezesa-rady-ministrow-beata-kempa-uchodzcom-trzeba-pomagac-madrze-6095783172338305a,13.04.2017>.
- Szydło o uchodźcach: Priorytetem bezpieczeństwo (2015), „Rzeczpospolita”, 16.11.2015.
- Szydło: rozwiązaniem kryzysu migracyjnego zakończenie wojen w Syrii, Iraku, Libii i rogu Afryki (2016), TVN24, 15.02.2016, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/szydlo-na-szczycie-v4-o-rozwiazaniu-kryzysu-imigracyjnego,619524.html,22.02.2017>.
- Szymański: nie ma możliwości prawnych, aby zmienić decyzję o relokacji uchodźców (2015), 21.12.2015, <http://www.parlamentarny.pl/wydarzenia/szymanski-nie-ma-mozliwosci-prawnych-aby-zmienic-decyzje-o-relokacji-uchodzcow,3482.html,3.03.2016>.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Lizbona 2007. Wersja skonsolidowana (2012), Dz. U. UE C 326, 26.10.2012.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 21 października 2016 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 za niezgodny z zasadą pomocniczości (2016), [http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/uchwaly/905\\_u.htm,20.11.2016](http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/uchwaly/905_u.htm,20.11.2016).
- Ustawa z 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (2016), Dz. U. 4.06.2016, poz. 783.
- Uzasadniona opinia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 21 października 2016 r. zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

- 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 jest niezgodny z zasadą pomocniczości* (2016), [http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/uchwaly-905\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/uchwaly-905_u.htm), 20.11.2016.
- Waszczykowski: stwórzmy wojsko z syryjskich uchodźców. Polska armia nie pojedzie do Syrii* (2015), „Wprost”, 15.11.2015, <http://www.wprost.pl/ar/525115>, 15.01.2016.
- Witold Waszczykowski w „Times of Malta” o relokacji uchodźców* (2017), Rzeczpospolita.pl, 4.05.2017, <http://www.rp.pl/Rzad-PiS/170509692-Witold-Waszczykowski-w-Times-of-Malta-o-relokacji-uchodzcow.html#ap-1>, 23.05.2017.
- Wystąpienie premier Ewy Kopacz*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 20.09.2015, <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo>, 3.10.2015.
- Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z 25 lutego 2016 r. *w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców* (2016), Monitor Polski, 26.02.2016, poz. 192.
- Ziobro: Reakcja Kopacz na doniesienia ‘wSieci’ dot. imigrantów niewiarygodna* (2015), „wPolityce.pl”, 15.10.2015, <http://wpolityce.pl/polityka/268531>, 3.03.2016.

Marzenna GIEDROJĆ

Uniwersytet Szczeciński  
giedro@wp.pl

## **Przestępstwa ksenofobiczne popełniane przeciwko Polakom w 2016 roku na terenie Wielkiej Brytanii. Analiza i ocena zjawiska w Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą**

Migracje ludności są zjawiskiem wielowymiarowym, wypychającym z dotychczasowego miejsca zamieszkania, jak i przyciągającym migrantów do nowego miejsca. Z punktu widzenia osoby podejmującej decyzje o wyjeździe z kraju wynika, że migracje mają przede wszystkim charakter ekonomiczny, ale także polityczny, społeczny czy kulturowy. Stąd występuje złożoność procesów migracji ich zmienność w czasie, różnorodność następstw ekonomicznych, demograficznych, politycznych czy kulturowych. Specyfika migracji z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku polegała na wzroście liczby osób starających się o azyl, uchodźców i nielegalnych migrantów. W latach 1989–1998 złożono do krajów głównie Europy Zachodniej i Północnej około 4 mln podań o azyl, z tego 43 proc. pochodziło z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, 35 proc. z Azji i 19 proc. z Afryki. W tych latach wprowadzono wspólne granice w niektórych krajach Europy Zachodniej co skutkowało zwiększoną intensywnością migracji. Szacunkowa liczba migrantów w tym okresie w Europie sięgała 2,5 mln osób rocznie. Cechą migracji pierwszych dziesięcioleci obecnego stulecia jest jej powiązanie z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 roku nowych krajów i stopniowym otwieraniem rynków pracy dla ich obywateli. Łatwość wyjazdu i przyjazdu, bliskość terytorialna i rozwój komunikacji spowodował, że migracja ta nabrała przede wszystkim charakteru migracji okresowych. Wiele osób, które wyemigrowały po akcesji nowych członków do Unii Europejskiej, pozostanie i zamieszka w krajach Europy Zachodniej (Kaczmarczyk, Okólski, 2007; Janicki, 2006).

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz zniesieniu przez wiele państw barier w swobodnym przepływie siły roboczej emigracja zarobkowa Polaków przybrała charakter masowy. Z Polski wyjechało ponad 2,21 miliona obywateli, głównie do Wielkiej Brytanii, Irlandii, Niemiec i Szwecji. Głównym powodem wyboru tych kierunków były względy ekonomiczne. Z punktu widzenia uczestników migracji poakcesyjnej szczególnie znaczenie miało otwarcie brytyjskiego rynku pracy. Prawo do swobodnego przemieszczania się w połączeniu z prawem do podjęcia legalnej pracy, która umożliwiała wyższe zarobki aniżeli w Polsce, spowodowało, iż Wielka Brytania okazała się atrakcyjnym miejscem docelowym dla migrantów zarobkowych. Skala imigracji Polaków do Wielkiej Brytanii, jaka miała miejsce po 2004 roku, dla rządu brytyjskiego była zaskoczeniem. Według brytyjskich danych Biura Statystyk (ONS)

wynika, że w 2015 roku liczba migrantów z Polski przekroczyła 800 tysięcy i stanowiła niemal 9,7 proc. wszystkich cudzoziemców na Wyspach. W 2016 roku Polacy stanowili 16,5 proc. wszystkich mniejszości narodowych na Wyspach Brytyjskich co sprawiło, że byli zdecydowanie największą grupą narodową bez brytyjskiego paszportu. W stosunku do poprzedniego roku był to wzrost o ponad 65 tysięcy. Migracje poakcesyjne zasadniczo przekształciły powojenną diasporę polską w Wielkiej Brytanii. O ile młodsza część społeczeństwa wyjeżdżała w poszukiwaniu lepszych perspektyw życiowych, o tyle starsza, mająca rodziny na utrzymaniu, za cel stawiała sobie dobroć siebie i powrót do kraju. Istotnym problemem dla Polaków było odnalezienie się w nowej rzeczywistości. Migracje rozwinęły zróżnicowane kontakty przybyłych Polaków z innymi migrantami i społecznościami przyjmującymi. Istotną rolę odgrywała opinia publiczna, która wymuszała na decydentach politycznych określone stanowisko w kontekście polityki migracyjnej. Z drugiej strony implementacja polityki migracyjnej wymagała poparcia społecznego. Media kreując obraz istotnie odbiegający od realiów, miały zasadniczy wpływ na odbiór imigrantów w społeczeństwie, stając się wpływowym narzędziem w kształtowaniu opinii publicznej wobec migracji i polityki migracyjnej (Okólski, 2008, s. 7). Brytyjskie media często przedstawiały migrantów z Polski jako żebraków, oszustów, wyłudzaczy, jako tych, którzy są zagrożeniem. Atakowanie Polaków dla niektórych partii politycznych stało się szansą na zaistnienie w przestrzeni publicznej. Kampania przed referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej tylko nasiliła te stereotypy. Ataki nienawiści były efektem wielu lat politycznej dyskusji i kształtowania postaw Brytyjczyków ([www.mojaWyspa.co.uk](http://www.mojaWyspa.co.uk), 19.09.2016).

Przestępstwa z nienawiści to zjawisko złożone, mające w swej definicji wiele składowych, których wspólnym mianownikiem są ofiary często pozbawione pomocy ze strony państwa i społeczeństwa. Przestępstwo z nienawiści to motyw, sprawca, ofiara, czyn. Definicje wskazują na podłoże tego zjawiska, jak i jego złożoność, w którego skład wchodzi stereotypy, uprzedzenia, kategoryzacja społeczeństwa, dyskryminacja, etykietowanie, konformizm, nienawiść. Po ogłoszeniu decyzji o Brexicie w Wielkiej Brytanii wzrosła fala rasistowskich ataków i mowy nienawiści wobec Polaków i innych imigrantów. Pod koniec czerwca 2016 roku pojawił się pierwszy incydent, o którym doniosły media na Wyspach Brytyjskich. W Cambridgeshire, w środkowo-wschodniej Anglii pojawiły się zalaminowane ulotki w języku angielskim i polskim o treści – „Leave the EU No more Polish Vermin” oraz „wrócić do domu polskiego szumowiny”. Można było je znaleźć za wycieraczkami samochodów i w niektórych miejscach publicznych co angielska policja zakwalifikowała jako podżeganie do nienawiści rasowej i narodowościowej. Tego samego dnia podobne śledztwo wszczęto w Londynie, gdzie na budynku Polskiego Ośrodka Społeczno-Kulturalnego namalowano ksenofobiczne graffiti. Hasła wzywały Polaków do opuszczenia Wielkiej Brytanii. Ambasador Polski w Londynie Witold Sobkow wezwał brytyjskich polityków „aby potępili ataki nienawiści” ([www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl), 14.07.2016). W lipcu 2016 roku w angielskim Plymouth, podpalono szopę przylegającą do domu polskich imigrantów. Ucierpiało dwoje dorosłych i czworo dzieci. Polacy otrzymali list z pogróżkami, w którym napisano: „wracajcie do swojego kraju, następna będzie wasza rodzina”. Policja uznała, że „podpale-

nie było umyślne, mogło grozić utratą życia i dokonano go na tle narodowościowym”. Najpoważniejsze wydarzenie miało miejsce 31 sierpnia 2016 roku w Harlow, gdzie grupa nastolatków pobiła na śmierć 40-letniego Polaka i ciężko raniła jego kolegę. W tym miasteczku liczącym 80 tysięcy mieszkańców Polacy stanowili najliczniejszą mniejszość narodową. Morderstwo w Harlow było najpoważniejszym przypadkiem agresji wobec polskich migrantów w 2016 roku. Wielu polityków zwracało uwagę, że jedną z przyczyn wzrostu ksenofobicznych nastrojów była kampania zwolenników wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej ([www.polishekspress.co.uk](http://www.polishekspress.co.uk), 1.07.2016). Polskie służby konsularne odnotowały w ciągu kilku tygodni około 30 przypadków agresji ksenofobicznych wobec polskich obywateli. Polski rząd zareagował na tragiczne wydarzenia w Wielkiej Brytanii bezprecedensową decyzją o wysłaniu do tego kraju w dniu 5 września 2016 roku dwóch ministrów – spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych – oraz szefa policji, którzy mieli się spotkać ze swoimi odpowiednikami w brytyjskim rządzie, i uzgodnić współpracę ze stroną brytyjską, aby przeciwdziałać tego typu wydarzeniom. Wysoka ranga interwencji w tej sprawie miała pokazać, że to bardzo ważny temat dla polskiego rządu. Jeszcze w tym samym miesiącu doszło do spotkania ministrów spraw zagranicznych Polski i Wielkiej Brytanii, a agresja wobec Polaków była główną tematyką rozmów. W trakcie tego spotkania minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii wyraził ubolewanie z powodu zaistniałych incydentów i wyraźnie podkreślił, że Wielka Brytania jest otwarta na Polaków ([www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl), 10.07.2017). Także we wrześniu 2016 roku odbyła się rozmowa telefoniczna premier polskiego rządu Beaty Szydło z premier Wielkiej Brytanii Theresą May. Brytyjska premier podkreśliła, że w brytyjskim społeczeństwie nie ma miejsca na brutalne ataki i incydenty. W rezultacie postanowiono usprawnić działania strony brytyjskiej oraz monitorowanie ich przez Departament polityki europejskiej MSZ i ambasadę Wielkiej Brytanii w Warszawie.

W Sejmie RP komisją rozpatrującą problemy Polaków żyjących poza granicami państwa polskiego jest Komisja Łączności z Polakami za Granicą (LPG). Do zakresu działania Komisji należą sprawy więzi z krajem Polaków i osób pochodzenia polskiego zamieszkałych za granicą na stałe lub czasowo. W Sejmie RP VIII kadencji Komisja LPG w dniu 21 września 2016 roku wysłuchała informacji przedstawiciela Ministerstwa Spraw Zagranicznych na temat ksenofobicznych ataków na Polaków zamieszkałych na terenie Wielkiej Brytanii w ostatnich miesiącach. Podkreślono w niej, że poza działaniami dyplomatyczno-konsularnymi władze polskie podjęły szeroko akcję informacyjną skierowaną do społeczeństwa brytyjskiego. Miała ona dwupłaszczyznowy wymiar: historyczny przypominający wkład Polaków w walkę o wolność Wielkiej Brytanii oraz dzisiejszy pokazujący wkład Polaków w rozwój gospodarki brytyjskiej. W podjętej dyskusji posłowie zwrócili się do przedstawiciela rządu o doprecyzowanie przedstawionej informacji, sami także prezentowali własne spostrzeżenia w tym zagadnieniu. Dyskusja koncentrowała się na:

1. Akcji informacyjnej. Proponowano, aby akcją informacyjną przekazać także urzędом brytyjskim, gdyż do nich jest na Wyspach dużo większe zaufanie. Sprzyjać polskiej administracji w tym procesie powinna sieć polskiej myśli katolickiej, która jest tam zakorzeniona od lat, ale i przedstawiciele Kościoła An-

glikańskiego. Podkreślano, że Brytyjcy konserwatywni europosłowie powinni pomóc Prawu i Sprawiedliwości w postrzeganiu Polaków w kontekście ich obecnego wkładu w społeczność brytyjską, a nie ulegać stereotypom tego zagadnienia. Prawie wszyscy byli zgodni, że należy podjąć działania dotarcia z tą akcją do mediów, szczególnie BBC. Zwrócono uwagę, że szeroko rozumianą edukację o pewnym specyficznym kodzie kulturowym i obyczajowym Brytyjczyków należy adresować do Polaków chcących osiedlić się w Wielkiej Brytanii. Pojawiły się także sugestie, że jeżeli Polacy domagają się Polski dla Polaków, to nie należy się dziwić, że Brytyjczycy robią to samo. Edukacja więc powinna być adresowana do radykalnych narodowców w Wielkiej Brytanii a nie przeciętnego Brytyjczyka. Do końca 2016 roku miały być realizowane działania z zakresu dyplomacji historycznej, jak i projekty edukacyjne.

2. Zapewnienia bezpieczeństwa Polakom. Po wizycie ministrów polskiego rządu brytyjskie służby podjęły współpracę z organizacjami polonijnymi w celu wspólnych prewencyjnych i informacyjnych akcji jak uchronić się przed sytuacją niebezpieczną i jak na nią reagować. Zauważono, że potencjalne niebezpieczeństwo występuje wobec polskich dzieci, gdyż one doznają różnego rodzaju przemocy psychicznej. Zaproponowano, aby objąć ich nie tylko opieką polskich instytucji, ale i zaproponować brytyjskim szkołom wprowadzenie informacji o historycznym wkładzie Polaków w historię Brytyjczyków. Jednym z działań w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa była realizacja zaawansowanego planu powołania oddzielnego Konsulatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Belfaście. Miał to być kolejny po ambasadzie i konsulacie generalnym w Londynie, po Manchesterze i Edynburgu konsulat Rzeczypospolitej Polskiej na Wyspach ([www.sejm.gov.pl/LPG](http://www.sejm.gov.pl/LPG), 21.09.2016).

Na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2016 roku Komisja Łączności z Polakami za Granicą ponownie rozpatrzyła informacje na temat działań Ministerstwa Spraw Zagranicznych i rządu brytyjskiego w zakresie zwalczania przestępstw ksenofobicznych popełnianych przeciwko Polakom na terenie Wielkiej Brytanii. Uczestnikami posiedzenia i jednocześnie sprawozdawcami informacji byli minister Jan Dziędziczak – sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Jonathan Knott – ambasador Wielkiej Brytanii w Polsce wraz z towarzyszącymi osobami oraz dyrektor Adam Hałaciński z Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W przyjętej formule przedstawiciele MSZ przekazali kilka najaktualniejszych informacji w zakresie przypadków przestępstw popełnianych przeciwko Polakom w Wielkiej Brytanii. Od czasu ogłoszenia wyników referendum o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej polskie urzędy konsularne odnotowały łącznie 38 incydentów, których ofiarami byli obywatele polscy, o podłożu związanym z tzw. hate crime. Część incydentów nie była związana z użyciem przemocy fizycznej wobec polskich obywateli, a polegała na umieszczeniu obraźliwych napisów, dystrybucji ulotek, również na agresji słownej. Ministerstwo i placówki zagraniczne obecne w Wielkiej Brytanii, miały bardzo ściśle współpracować ze stroną brytyjską i współpraca to układała się bardzo dobrze. Ambasador polski i dyrektor Instytutu Polskiego w Londynie oraz konsulowie generalni, spotykali się na bieżąco z partnerami brytyjskimi, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokal-

nym. Bardzo skutecznym i efektywnym narzędziem przeciwdziałania incydentom na tle ksenofobicznym było wyjście miejscowej policji do polskich obywateli. Udział policjantów na niektórych zajęciach będących obowiązkowym programem edukacyjnym w szkołach pozwolił na zwrócenie uwagi na zachowania o charakterze ksenofobicznym. Wprowadzono regularne spotkania lokalnych władz i policji brytyjskiej ze społecznością polską, w celu umożliwiania rozwiązywania konkretnych spraw na bieżąco, a także zapobiegania z wyprzedzeniem pewnym zjawiskom. Przedstawiciele polskich władz w Wielkiej Brytanii zorganizowali spotkania z wieloma mediami brytyjskimi, a ich celem było oddziaływanie strony polskiej na zdecydowanie bardziej pozytywny ton w mediach brytyjskich. W ramach działań długofalowych strona polska rozpoczęła kampanię w mediach społecznościowych Meet Your Neighbours, która miała zachęcać do organizacji między innymi wydarzeń otwartych, festynów, spotkań w centrach kultury, turniejów sportowych dla młodzieży, służyc lepszemu, wzajemnemu poznaniu się społeczności lokalnych. Zachęcano Polaków, aby byli postrzegani jako poważny partner i licząca się społeczność. Innym realizowanym projektem była promocja znaku polskiej szachownicy lotniczej, symbolu polskich pilotów, bohaterów i skutecznie walczących w czasie II wojny światowej, w okresie bitwy o Anglię, ale ogólnie o wolność Polski i jednocześnie Zjednoczonego Królestwa. Przedstawiona informacja pozwoliła przewodniczącemu Komisji stwierdzić, że „mamy do czynienia z pewną poprawą sytuacji i ta fala najbardziej dostrzeganych incydentów jest już za nami” ([www.sejm.gov.pl/LPG](http://www.sejm.gov.pl/LPG), 15.11.2016).

O wielopłaszczyznowych działaniach rządu Wielkiej Brytanii poinformował posłów i zaproszonych gości ambasador Wielkiej Brytanii w Polsce Jonathan Knott. W jego wystąpieniu pojawiły się następujące nowe informacje:

1. Dla rządu brytyjskiego przestępstwa na tle nienawiści, bez względu na to, na jakiej podstawie byłyby dokonywane, nie powinny występować i tego rodzaju przestępczość należy zwalczać.
2. Rząd brytyjski zwalcza przestępstwa na tle nienawiści czy z pobudek nienawiści od pięćdziesięciu lat i tym samym jest najdłużej trwającą walką na świecie. W trakcie tych dekad wypracowano mechanizmy, które pozwoliły określić i zidentyfikować te przestępstwa oraz nauczyć się im przeciwdziałać.
3. W okresie od kwietnia 2015 r. do marca 2016 r. liczba zgłoszeń dotyczących przypuszczeń czy podejrzeń o postępowanie o przestępstwa z nienawiści wyniosła 62,5 tys.
4. Brytyjska definicja przestępstwa z nienawiści brzmi: „Jest to wszelka działalność przestępcza, która jest postrzegana przez ofiarę, bądź każdą inną osobę, jako motywowana poprzez wrogość czy też uprzedzenie wobec kogokolwiek na tle tylko i wyłącznie cech osobowościowych tej osoby”.
5. Każde przestępstwo motywowane uprzedzeniem, lub jeśli wynika z nienawiści, jest za takie przestępstwo uważane.
6. „W czerwcu 2016 r. zaobserwowaliśmy wzrost liczby doniesień o przestępstwach na tle, czy spowodowanych nienawiścią o 41%, w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego, czyli lipcem 2015. Natomiast od tego czasu, czyli od lipca 2016 r. widzimy spadek liczby doniesień do oczekiwanych poziomów. Nie jesteśmy w stanie

z tego wyodrębnić tych incydentów, które dotyczyły konkretnie obywateli polskich. Niemniej pracujemy, aby taki mechanizm w przyszłości funkcjonował”.

7. Najnowsze informacje z 2015 r potwierdzają, że Wyspy Brytyjskie zamieszkuje 916 tysięcy Polaków. To społeczność polska została największą społecznością zamieszkującą Wyspy Brytyjskie, spośród tych osób, które nie urodziły się na Wyspach Brytyjskich, a na Wyspach mieszkają.
8. Rządowi brytyjskiemu zależy, aby każdy incydent, który łączy się z przypuszczeniem popełnienia przestępstwa z nienawiści był w pełni zbadany, bez względu na to, jakiej osoby dotyczy.
9. W lipcu 2016 roku władze brytyjskie wprowadziły nową ustawę, pod tytułem *Narodowy plan działania, zwalczania przestępczości z nienawiści*, która dotyczy zwalczania wszelkiego rodzaju przestępczości z nienawiści, bez względu na to, gdzie miałyby to mieć miejsce w Wielkiej Brytanii. Ten plan składa się z pięciu części.
  - a. „Pierwsza część dotyczy mentalnej zmiany podejścia. Zakłada szkolenia dla nauczycieli, którzy będą wyposażeni w stosowne narzędzia, aby zwalczać dyskryminację w szkołach. Jest to z jednej strony system, który ma edukować, ale także i eliminować wszelkiego rodzaju działania przemocowe w szkole. Ten plan także zakłada przyjrzenie się sytuacji, jeżeli chodzi o szerszą pojętą społeczność i to jest realizowane pod auspicjami naszego ministerstwa spraw wewnętrznych, które współdziałając z partnerami społecznymi będzie realizować programy edukacyjne, szczególnie w tych miejscach, gdzie tego rodzaju programy są potrzebne. Jest to pierwsza część tego planu.
  - b. Druga część tego planu, oczywiście zakłada reakcje, a także działania redukujące liczbę tego rodzaju incydentów. Jest to ta część planu, która ma skoncentrować się na tych obszarach naszego społeczeństwa, gdzie tego rodzaju incydenty są najczęstsze. Głównie mówimy tutaj o takich obszarach, jak np. transport publiczny, albo tzw. życie nocne w miastach, ale także zakładamy przyjrzenie się sytuacji w internecie.
  - c. W trzeciej części tego planu, skoncentrowaliśmy się na zwiększeniu liczby doniesień na tematy zaistniałych incydentów. Zakłada to współpracę i rozmowy z tymi społecznościami, które padają ofiarą tego rodzaju działań, i jeżeli chodzi np. o obywateli polskich, zakłada to ścisłą współpracę ze wszystkimi placówkami dyplomatycznymi, konsularnymi, wszelkimi agencjami rządowymi, czy organów ścigania, które reprezentując Polskę funkcjonują w Wielkiej Brytanii. Jest to także po to, aby pokazać ludziom, że nic nie ujdzie na sucho, że ci, którzy taki czyn popełnią zostaną ukarani.
  - d. Czwarty element tego planu zakłada wsparcie dla samych ofiar, aby pamiętać o tym, by to doświadczenie szczególnie występowania przed sądem było jak najłagodniejsze, a jednocześnie, aby to wsparcie nie kończyło się na tym etapie, tylko było także dostępne jeszcze w następnym okresie.
  - e. Piąta część zakłada budowanie wspólnego rozumienia, czym jest przestępczość z nienawiści. Oczywiście, to także wymaga np. lepszego zrozumienia jak funkcjonują chociażby sieci neonazistowskie” ([www.sejm.gov.pl/LPG](http://www.sejm.gov.pl/LPG), 15.11.2016).



10. Struktury instytucjonalne w Wielkiej Brytanii są dobrze zbudowane i przygotowane do zwalczania przestępczości z nienawiści. Występuje współpraca organów ścigania, do zwalczania zorganizowanej przestępczości, współczesnego handlu ludźmi. W tym kontekście brytyjskie agencje także współpracują z polskimi, jeżeli chodzi o incydenty popełniane przez Polaków w Wielkiej Brytanii. Już 601 polskich obywateli zostało odesłanych do Polski i odbywają karę w polskich zakładach karnych.
11. Policji i prokuraturze w Wielkiej Brytanii bardzo zależy, aby wszyscy, wyżej wymienionych czynów zostali schwytani i ukarani. Ukarani właśnie z tytułu popełnienia przestępstwa z nienawiści. Powodami tych przestępstw są: religia, wyznanie, właśnie przynależność etniczna, pochodzenie etniczne, orientacja seksualna, a także niepełnosprawność ([www.sejm.gov.pl/LPG](http://www.sejm.gov.pl/LPG), 15.11.2016).

Zaprezentowane przez ambasadora informacje uświadomiły w jaki sposób rząd Wielkiej Brytanii systemowo rozwiązuje przypadki przestępstw z nienawiści.

Aby stawić czoło problemowi przestępstw z nienawiści i przypadków łamania praw podstawowych, UE i jej państwa członkowskie muszą bardziej nagłośnić takie przestępstwa oraz pociągać sprawców do odpowiedzialności. W ramach kampanii interwencyjnej przeciwko rasizmowi ksenofobii Amnesty International 29 czerwca 2016 roku poinformowało, że zamierza między innymi przeprowadzić badanie dotyczące nasilających się w Zjednoczonym Królestwie nastrojów ksenofobicznych. Uwzględni ono doniesienia o przypadkach agresji na tle rasistowskim i ksenofobicznym oraz ich ofiarach, biorąc pod uwagę kontekst odbywającej się na szczeblu publicznym i politycznym dyskusji na temat referendum unijnego. Amnesty International wystosowało do wszystkich władz samorządowych w Wielkiej Brytanii apel o potępienie wszelkich przejawów rasizmu oraz zapewnienie wszystkim organom i programom lokalnym środków niezbędnych do zapobiegania i zwalczania napaści na tle rasistowskim i ksenofobicznym. Amnesty dążyło by pod tą odezwą podpisał się każdy samorząd ([www.amnesty.org.uk/againsthate](http://www.amnesty.org.uk/againsthate)). Amnesty zachęcał także do okazywania solidarności z ofiarami tego rodzaju ataków. Kampania korzystała z hasztagu #AgainstHate ([www.amnesty.org.pl](http://www.amnesty.org.pl), 2.07.2017).

W połowie grudnia 2016 roku spontanicznie ruszyła kampania #BetterThanThat, która miała na celu walkę z ksenofobią i rasizmem w Wielkiej Brytanii. Ponad 20 organizacji społecznych reprezentujących różne środowiska religijne i zrzeszające ludzi z różnych stron świata, a także osoby niepełnosprawne, skrzyknęło się w celu przeprowadzenia nowej ogólnokrajowej kampanii. Jej celem była walka z ksenofobią, ale również promowanie tradycyjnych brytyjskich wartości. Kampania została oficjalnie poparta przez brytyjski rząd. Premier Theresa May podkreśliła, że kampania #BetterThanThat jest bardzo potrzebna i przyniesie wymierne efekty, a misją rządu jest uczynienie z Wielkiej Brytanii kraju, który dobrze działa dla wszystkich jego mieszkańców. Przestępstwa na tle nienawiści religijnej, rasowej, narodowej czy jakiegokolwiek innej nie będą przez niego tolerowane. Joanna Młodzińska, przewodnicząca rady Polskiego Ośrodka Społeczno-Kulturalnego, na którego siedzibie pojawiły się rasistowskie napisy, uwierzyła w efekty nowej kampanii. Stwierdziła, że ludzie, którzy dopuszczają się tego typu czynów powinni zdać sobie sprawę, że stanowią zdecydowaną mniej-

szość. Powinni wiedzieć, że nie stoi za nimi żadne poparcie ([www.mojaWyspa.co.uk](http://www.mojaWyspa.co.uk), 1.12.2016). Powyższe działania społeczeństwa brytyjskiego w sposób niezamierzony odpowiadały bczęściowo na planowane przez polskie MSZ działania.

### Bibliografia

- Janicki W. (2006), *Analiza migracji wewnętrznych i międzynarodowych na obszarze Unii Europejskiej*, „Studia Demograficzne”, nr 2.
- Kaczmarczyk P., Okólski M. (2007), *Migracje „nowych Europejczyków” – teraz i przedtem*, Seria: „Studia Migracyjne”, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa.
- Okólski M. (2008), *Wystąpienie podsumowujące projekt „Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia”*, „Biuletyn migracyjny”, nr 18.
- Pełny zapis posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą z dnia 21.09.2016, 15.11.2016.  
[www.amnesty.org.pl](http://www.amnesty.org.pl).  
[www.mojaWyspa.co.uk](http://www.mojaWyspa.co.uk).  
[www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl).  
[www.polishekspress.co.uk](http://www.polishekspress.co.uk).  
[www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).  
[www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl).

Norbert HONKA

Uniwersytet Opolski  
nhonka@uni.opole.pl

## **Władze samorządowe w Polsce i Niemczech wobec problematyki mniejszości narodowych i migracji**

Problematyka mniejszości narodowych jest obecna w życiu politycznym Polski i Niemiec od wielu lat. Ostatnio coraz częściej pojawia się w dyskursie politycznym kwestia migracji z Północnej Afryki oraz Bliskiego Wschodu do Europy, a zwłaszcza do Niemiec. Problem stał się na tyle poważny dla kilku krajów Unii Europejskiej, że wprowadzona została zasada relokacji uchodźców do wszystkich krajów członkowskich. Wywołało to sprzeciw mniej lub bardziej stanowczy kilku krajów. Najbardziej nieprzejednane stanowisko w tej kwestii zajmuje obecny polski rząd. To z kolei spotkało się z krytyką tak instytucji unijnych, jak i największych państw członkowskich: Francji, Niemiec, Hiszpanii i Włoch. Pojawiają się coraz częściej informacje o możliwych sankcjach wobec Polski, która według polityków zachodnioeuropejskich zapomina czym jest solidarność europejska. Problem jest o tyle istotny, że wskazane jest również spojrzenie na problem mniejszości narodowych i migracji z nieco innej perspektywy, perspektywy samorządu terytorialnego jako instytucji najbliższej obywatelowi. Samorząd terytorialny jest ze swej natury związany z wykonywaniem zadań publicznych dla dobra społeczności lokalnej i regionalnej na własną odpowiedzialność. Najczęściej to władze samorządowe są pierwszymi, które spotykają się z zagadnieniem mniejszości narodowych, jak i migracji.

Mniejszością narodową w świetle regulacji polskich jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie 6 warunków:

- a) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Polski;
- b) w istotny sposób odróżnia się od pozostałych obywateli państwa polskiego językiem, kulturą, tradycją;
- c) działa na rzecz zachowania tych elementów odróżniających;
- d) jest świadoma własnej historycznej wspólnoty narodowej, działając jednocześnie na rzecz jej werbalizowania i pielęgnowania;
- e) przodkowie tej grupy zamieszkiwali terytorium obecnego państwa polskiego od co najmniej 100 lat;
- f) grupa ta utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie (Ustawa, 2005, art. 2, ust. 1).

Zgodnie z ustawą w Polsce uznanych jest prawnie 9 mniejszości narodowych: białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska i żydowska.

Natomiast w myśl prawa niemieckiego za mniejszość narodową uznaje się grupę ludności spełniającą następujące kryteria:

- a) członkowie tej grupy narodowościowej posiadają niemieckie obywatelstwo;
- b) odróżniają się od narodu będącego większością swoim językiem, kulturą i historią – posiadają własną tożsamość;
- c) dążą do ochrony swej tożsamości;
- d) zamieszkują od stuleci tereny Niemiec;
- e) żyją w Niemczech na zwartym terytorium.

W sumie za mniejszości narodowe w Niemczech uznaje się 4 grupy: Duńczyków, fryzyjską mniejszość narodową, niemiecką grupę Sinti i Roma oraz naród serbski (Serbołużyczanie). Na zwartym terytorium mieszkają Duńczycy, Fryzowie i Serbołużyczanie, natomiast Sinti i Roma zamieszkują na terenie całych Niemiec. Z kolei zamieszkujący na terenie Niemiec Żydzi są traktowani jako związek religijny (*Nationale*).

Niemniej istotna wydaje się tu kwestia określenia kim są migranci. Według *Słownika socjologicznego* wydanego w Toruniu w 1997 r. „migracja jest ruchem ludności, przemieszczaniem się jednostek i grup z jednego terytorium na inne z towarzyszącą mu zmianą czasową lub stałą ich miejsca pobytu” (Załęcki, Olechnicki, 1997, s. 129). Natomiast *Słownik języka polskiego* z 2013 r. podaje, że migracja to „masowe przemieszczanie się ludności, zwykle w poszukiwaniu lepszych warunków życia” (Drabik, Sobol, 2013). Podobne jak w *Słowniku języka polskiego* określenie migracji znajdujemy w *Gabler Wirtschaftslexikon (Migration)*.

Podział, jaki stosujemy – na swoich i obcych – sięga zarania dziejów ludzkości. Jego stosowanie w praktyce nie zmieniło swojego znaczenia także w czasach współczesnych. Może być używany zarówno do tworzenia specyficznej linii obronnej otaczającej członków danej społeczności lokalnej lub regionalnej subtelną substancją swojskości, jak i wykorzystywania jako instrument w walce politycznej wewnątrz danego kraju. Trzeba jednak mieć nadzieję, że dbałość o własną tożsamość narodową i nawet duma z niej nie wykluczają poszanowania dla ludzi odmiennej tradycji narodowej i partnerskiego korzystania z ich dorobku.

Wydaje się, że zarówno dobre stosunki z sąsiadami, jak też i poszanowanie praw mniejszości narodowych we własnym kraju to jedno z najważniejszych zadań i wyzwań, przed którym staje dzisiejsza, integrująca Unia Europejska i jej poszczególne kraje członkowskie. Relacje większości z mniejszościami oraz osłabianie niszczącej siły stereotypu: swój i obcy, to dziś niejednokrotnie palące problemy, które wymagają szybkich i systemowych rozwiązań, także uwzględniających specyfikę swojskości. Na to nakłada się jeszcze drugi stereotyp związany z ogromnym problemem migracji do państw zachodnioeuropejskich. Większość migrantów to wyznawcy islamu. Zamachy terrorystyczne, których w ostatnich latach doświadczyły Francja, Belgia, Wielka Brytania, Hiszpania i Niemcy spowodowały, że w przekazie politycznym skrajnej prawicy zachodnioeuropejskiej, a także obecnej ekipy rządzącej w Polsce pojawiła się teza, że każdy imigrant to potencjalny terrorysta bez względu na wiek i płeć.

Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej posiada historyczne doświadczenia w zakresie wielokulturowości. Do II wojny światowej Polska była krajem wielonarodowościowym, a co za tym idzie wielokulturowym, w którym Polacy stanowili 65% obywateli. Natomiast współczesną bazą w tym względzie jest historycznie ukształto-

wana wielokulturowość niektórych regionów, co ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Z dużą uwagą polscy samorządowcy obserwują też to, co dzieje się za naszą zachodnią granicą. Mimo, iż uwagę w Polsce w ostatnich kilku latach przyciągały neonazistowskie ekscesy w Meklemburgii-Pomorzu Przednim czy marsze organizowane przez PEGIDE, głównie w Saksonii, to jednak ważniejsze wydają się doświadczenia samorządu niemieckiego dotyczące funkcjonowania w warunkach wielokulturowości i styczności z problematyką imigracji.

Z problemem imigracji Niemcy zaczęły się zmagać tuż po zakończeniu II wojny światowej. Zrujnowane pod każdym względem państwo niemieckie (Republika Federalna Niemiec) potrzebowało rąk do pracy, dlatego też przyjęło na swoje terytorium, jako gości Turków. Z biegiem czasu ich pobyt zaczął przekształcać się w pobyt stały. Nie poszło jednak za tym ani zaangażowanie w życie społeczno-polityczne, ani też przyjmowanie obywatelstwa niemieckiego. W podobny sposób zaczęli również postępować mieszkający w Niemczech Grecy, Włosi, a także przedstawiciele innych grup narodowych.

Jak zatem powinien funkcjonować samorząd terytorialny w warunkach wielokulturowości i ciągłej fali migracyjnej, jak powinno wyglądać jego praktyczne działanie, aby sprostać wyzwaniom z tym związanym? Sytuacja w tym zakresie jest prosta, jeśli chodzi o osoby będące obywatelami kraju członkowskiego UE. Obywatele tych krajów są objęci odpowiednimi regulacjami prawnymi tak unijnymi, jak też i w ślad za tym dostosowanymi przepisami w poszczególnych krajach członkowskich.

W Polsce odpowiednie regulacje ustawowe zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2004). Ustawa stanowi, że:

„Prawo wybierania do rady gminy ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, stale zamieszkuje na obszarze działania tej gminy oraz który, z zastrzeżeniem ust. 2, został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów.

Obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim ma prawo wybierania do rady także w przypadku, gdy został wpisany do stałego rejestru wyborców w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień głosowania, jeżeli ukończył 18 lat w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wyborów lub w dniu głosowania.

Prawa wybierania nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim pozbawiony prawa wybierania w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem” (Ibidem, art. 1, pkt 3).

Obywatele krajów członkowskich UE, niebędący obywatelami polskimi uzyskali także bierne prawo wyborcze do rad gminnych. Mogą być wybierani do rad gmin, jeżeli:

- posiadają prawo wybierania do danej rady;
- nie zostali pozbawieni biernego prawa wyborczego w państwie członkowskim UE, którego są obywatelami (Ibidem, art. 1, pkt 4).

Obywatel kraju członkowskiego UE niebędący obywatelem polskim, który został zgłoszony jako kandydat musi przedłożyć:

- pisemną zgodę na kandydowanie;
- oświadczenie, w którym znajdują się informacje nt.: posiadanego obywatelstwa, adres zamieszkania na terenie Polski, czas zamieszkania na terenie Polski oraz adres zamieszkania na terenie państwa członkowskiego UE, pod którym zamieszkiwał przed przyjazdem do Polski;
- zaświadczenie z kraju członkowskiego UE, którego jest obywatelem, że nie został pozbawiony biernego prawa wyborczego w kraju pochodzenia (Ibidem, art. 1, pkt 45).

Uchwalając tę ustawę, wprowadzono jednak pewne ograniczenia dla obywateli krajów członkowskich UE niebędących obywatelami polskimi. Aby zostać wybranym na urząd wójta, burmistrza lub prezydentem miasta, należy posiadać obywatelstwo polskie. Ponadto, aby zostać członkiem zarządu powiatu lub członkiem zarządu województwa również należy posiadać obywatelstwo polskie (Ibidem, art. 3, pkt 3; art. 4, pkt 3; art. 5, pkt 3). Przepisy ustawy zostały po raz pierwszy wzięte pod uwagę w czasie wyborów samorządowych w 2006 r.

Natomiast w RFN przepisy dotyczące udziału w wyborach lokalnych obywateli UE mieszkających na terenie Niemiec zostały umieszczone w Ustawie Zasadniczej RFN, w dwóch przypadkach w konstytucjach krajów związkowych, a następnie potwierdzone w ustawach o samorządzie terytorialnym i w ustawach o wyborach samorządowych.

W Ustawie Zasadniczej RFN 21 grudnia 1992 r. na mocy ustawy wprowadzono zmiany dostosowujące brzmienie ustępu 1 do przepisów Unii Europejskiej dotyczących swobodnego przepływu osób i niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową dodając poniższe zdanie: „[...] W wyborach w powiatach i gminach także osoby, które posiadają przynależność państwową państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej, są stosownie do prawa Wspólnoty Europejskiej uprawnione do głosowania i mogą być wybierane [...]” (Janicki, 1997, s. 101).

Krajami związkowymi, które odpowiednie przepisy wprowadziły do swoich konstytucji były Badenia-Wirtembergia na mocy ustawy z dnia 15 lutego 1995 r. (Gesetzblatt, 1995, s. 269–270)<sup>1</sup> oraz Nadrenia-Palatynat ustawą z dnia 12 października 1995 r. (*Dreiunddreißigstes*, 1995, s. 405)<sup>2</sup>. W pozostałych krajach związkowych odpowiednie przepisy zostały wprowadzone wyłącznie do ustaw o samorządzie terytorialnym i o wyborach samorządowych (Vogelsang, Lübking, Ulbrich, 2005, s. 97).

Uchwalając te przepisy przede wszystkim na pierwszym miejscu brano w nich pod uwagę obywateli krajów członkowskich UE. Nie oznacza to jednak, że zamierzano dyskryminować osoby spoza UE, dla których przygotowano oddzielne regulacje (*Europa*, 2000, s. 113–115; Galster, Witkowski, 2002, s. 190–194).

Z jednej strony dla UE wielkim problemem jest, jak utrzymać państwa narodowe wobec demograficznego boomu Turków, Arabów, Kurdów, Hindusów, Afrykań-

<sup>1</sup> W konstytucji kraju przepisy te są częścią art. 72 ust. 1.

<sup>2</sup> W konstytucji kraju przepisy te są częścią art. 50 ust. 1.

czyków zamieszkujących obszary Niemiec, Francji, Holandii, Wielkiej Brytanii oraz przybywających na kontynent europejski migrantów z Afryki oraz Bliskiego Wschodu. Z drugiej strony wzrastająca w siłę skrajna zachodnioeuropejska prawica, np. francuski Front Narodowy z Marine Le Pen, holenderska Partia Wolności Geerta Wildersa czy Alternatywa dla Niemiec powodują, że przed wyborami w Holandii i Francji zastanawiano się czy UE przetrwa polityczny kryzys wywołany migracją. Na to nałożyła się jeszcze antyimigracyjna retoryka polityczna obecnej ekipy rządzącej w Polsce. Wydarzenia te, jak i sytuacja ekonomiczna niektórych regionów, jak np. w landach wschodnionieemieckich sprawia, że do głosu dochodziła NPD, a obecnie w siłę rośnie AfD, mając realną szansę na wprowadzenie swoich przedstawicieli do Bundestagu. Odczuli to także Polacy w Meklemburgii-Pomorzu Przednim, którzy osiedlili się tam w nadziei na lepsze życie. Spowodowało to, że zamiast integracji społeczności lokalnej na forum samorządu terytorialnego mamy do czynienia z dezintegracją.

Powagę kwestii udziału migrantów w działalności samorządu terytorialnego i wynikającego z niego problemów dostrzeżono w Niemczech. W 2002 r. rząd federalny wspólnie z krajami związkowymi, organizacjami naczelnymi samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi powołał do życia Urząd ds. Obsługi Samorządu w Zjednoczonym Świecie. Jeszcze tego samego roku urząd rozproszdził wśród organów samorządu terytorialnego i w organizacjach pozarządowych ankietę mającą określić długofalowe zagadnienia teoretyczne i praktyczne w działalności samorządu terytorialnego. Miał to być olbrzymi potencjał do wykorzystania w opracowywaniu długofalowych strategii rozwoju samorządu terytorialnego. Pracownicy Urzędu starali się ten potencjał spożytkować poprzez opracowanie rozpraw zawierających zalecenia do realizacji przez samorząd terytorialny i w polityce samorządowej państwa. Szczególną rangę w tych opracowaniach i zaleceniach nadano umiędzynarodowieniu i multikulturowości samorządu niemieckiego. Według opracowanych wówczas założeń miało to służyć budowie nowej jakości samorządu i poszerzyć jego pole działania (Nitschke, Marwede, 2004, s. 33).

Działalność Urzędu od 2002 r. zmierzała do tego, aby w 2012 r. samorządy niemieckie charakteryzowały się międzykulturowymi właściwościami. Obecność obco-krajowców jako zagranicznych współobywateli miała stać się szansą na rozwój tolerancji i wzbogacenia poprzez różnorodność tak dla większości, jak i dla mniejszości. Pobudzenie drzemającego potencjału w różnorodności kulturowej miało przynieść niespodziewane efekty (Nitschke, Marwede, 2004, s. 36–37).

Zwracała na to uwagę w jednym ze swoich wystąpień Marieluise Beck, pełnomocnik Rządu Republiki Federalnej Niemiec do spraw Migracji, Uchodźców i Integracji w latach 2002–2005: „Coraz częściej otrzymuję zapytania, jak samorząd terytorialny mógłby się otworzyć międzykulturowo. Postrzeganie migrantek i migrantów jako petentów i współobywateli oraz branie ich pod uwagę w procesach planowania jest wyraźnym znakiem postępu. Moja wizja przyszłości to współpraca na szczeblu samorządu terytorialnego tam, gdzie integracja jest albo konkretnie wspierana, albo komuś przeszkadza. W każdym razie jest tam uczona i obecna w planowaniu, doradztwie, organach władzy, oraz we współdziałaniu z lokalnymi organizacjami migrantów, nad wspólnym tworzeniem przyszłości samorządu terytorialnego” (Ibidem, s. 37).

Dyskusja o Niemczech jako kraju będącym celem migracji, a także wynikających z tego problemów multikulturalizmu, stała się w samej Republice Federalnej w ostatnich latach jednym z ważniejszych zagadnień. Akceptacja obecności kultury migrantów i gotowość przyjęcia tego faktu tak ze strony polityki, jak i społeczeństwa jest nadal sprawą trudną. Przyczynili się do tego sami migranci, zwłaszcza z Turcji, którzy od kilku pokoleń zamieszkują w Niemczech, ale w wielu przypadkach żyją jakby obok, a nie w tym społeczeństwie. Sytuację tę komplikuje jeszcze konflikt turecko-kurdyjski. Jego skutki są widoczne w Niemczech w postaci różnego rodzaju protestów i manifestacji, z rękoczynami włącznie. W tym miejscu pojawia się olbrzymie pole do działania dla samorządu, który ma na tym polu już spore sukcesy. Obserwujemy bowiem stopniowy proces angażowania się w politykę osób pochodzenia tureckiego – młodszego pokolenia, tak w samorządzie terytorialnym, jak i w parlamentach krajowych czy Bundestagu. Aby jednak osiągnąć wszystkie zamierzone cele potrzebne jest przewartościowanie strategii działania, tak ze strony większości, jak i mniejszości (Ibidem, s. 38)<sup>3</sup>.

Postrzeganie migrantów i narastające z procesu migracyjnego problemy dały o sobie znać w okresie kryzysu migracyjnego z lat 2013–2016. Jego apogeum przypadło na 2015 r. Najwięcej migrantów przybyło wówczas do Niemiec. Ich zachowanie dalekie było od europejskich norm. Ataki na tle seksualnym oraz zamachy przeprowadzane wówczas w Paryżu czy w Niemczech spowodowały wzrost antyimigranckich nastrojów. Nawet w ramach chadeckiej koalicji CDU-CSU dochodziło do napięć na tym tle. Liderem tych postaw stała się bawarska CSU. Na teren Bawarii przybyło najwięcej migrantów korzystających z tzw. szlaku bałkańskiego przez Węgry i Austrię. Dla wielu bawarskich gmin przybycie tak licznej grupy migrantów stało się katastrofą. W niektórych zaczęło brakować miejsc do ich ulokowania. Tam gdzie migrantów udało się rozlokować często dochodziło do protestów mieszkańców oburzonych ich zachowaniem. Wskutek protestów mieszkańców jednego z przedmieść Monachium ośrodek dla małoletnich imigrantów został otoczony murem.

Takie negatywne doświadczenia rzutują na postawy wobec migrantów nie tylko w Niemczech, ale i np. w Polsce. Na poziomie rządowym w Polsce mamy jednoznaczne stanowisko sprzeciwiające się przyjmowaniu imigrantów, uchodźców, nawet w ramach procesu relokacji. Inną postawę prezentuje wiele samorządów, np. chcąc przyjąć na leczenie dzieci poszkodowane w wojnie domowej Syrii. Same chęci samorządowców nie wystarczają. Potrzebna jest jeszcze zgoda władz rządowych, a te pozostają niewzruszone nawet na cierpienie dzieci.

Kluczem do wszystkiego jest zatem tolerancja, ale nie sama w sobie tylko w połączeniu z propozycjami dla mniejszości i imigrantów polegającymi na poznawaniu historii i tradycji kraju zamieszkiwania czy też regionu (Krzysztofek, 2003, s. 84). Nie można dopuścić do sytuacji, w której mniejszości lub też imigranci będą tworzyć

<sup>3</sup> Szerzej na temat udziału przedstawicieli narodów-imigrantów w Niemczech w organach samorządu terytorialnego: D. Bischoff (2005), *Die Vertreter anderer nationaler Minderheiten und ethnischer Gruppen in der Selbstverwaltung in Deutschland. Zur Migrations-Geschichte nationaler und ethnischer Minderheiten in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych/The International Affairs Review”, nr 1(52), s. 44–60.



własne terytorialne organy w oderwaniu od istniejących organów władzy terytorialnej większości. Trzeba koniecznie zachęcić te grupy do współpracy i współdziałania w ramach istniejących organów samorządu terytorialnego.

Wiele ciekawych i pozytywnych doświadczeń samorządy polskie, jak i niemieckie, nabyły na terenach zamieszkałych przez mniejszości narodowe od wieków tworzących wielokulturową mozaikę narodową w obu państwach. Są to zupełnie innego typu doświadczenia. Mogą one jednak pomóc w zderzeniu z problemami wynikającymi z napływania do Europy imigrantów pochodzących z różnych krajów przynależących do innych kręgów kulturowych czy też wyznających inną wiarę.

W Polsce odrodzenie samorządu terytorialnego w 1990 r. na poziomie gminy zbiegło się z coraz większą aktywnością mniejszości narodowych w różnych aspektach codziennego życia. Od samego początku mniejszości narodowe bardzo aktywnie włączyły się w działalność samorządową, często z dużymi sukcesami przejmując władzę i odpowiedzialność w wielu gminach. Jednakże nie byłoby to do końca możliwe bez ułożenia stosunków i współpracy z większością dla dobra społeczności lokalnej, chociażby poprzez zawiązywanie koalicji rządzących, czy też wprowadzanie do szkół nauki języka ojczystego mniejszości narodowych. Ułożenie wzajemnych relacji wymagało czasu. W początkowym okresie wzajemne relacje nie zawsze były poprawne. Wynikało to zapewne z obciążeń historycznych i funkcjonujących stereotypów. Jednakże w miarę upływu czasu sytuacji konfliktogennych było coraz mniej. Powoli i systematycznie obalano funkcjonujące mity i stereotypy z obu stron, choć nie we wszystkich regionach zamieszkiwanych przez mniejszości narodowe z taką samą siłą<sup>4</sup>.

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zagwarantowała mniejszościom narodowym żyjącym w Polsce prawo i ochronę: „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej” (*Konstytucja*, 1997, art. 35).

W Konstytucji nie ma odniesienia do praw mniejszości narodowych związanych z wyborami tak parlamentarnymi, jak też i samorządowymi. Rozstrzygnięcie tych kwestii nastąpiło na poziomie ustawy zwykłej. Zostały one uregulowane w ustawie zawierającej prawo wyborcze do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej oraz prawo wyborcze do rad gmin, powiatów i do sejmików wojewódzkich, a od 2002 r. również ustawie o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Mniejszości narodowe w wyborach do Sejmu i Senatu RP zostały zwolnione z obowiązku przekroczenia progu 5% w skali kraju. Z przywileju tego korzysta jedynie mniejszość niemiecka, która zgłasza kandydatów do parlamentu z własnych list wy-

---

<sup>4</sup> Szerzej o tym w kontekście stosunków mniejszości niemieckiej i większości polskiej w woj. opolskim patrz: N. Honka (2007), *Wzajemne postrzeganie Polaków i Niemców na przykładzie samorządu terytorialnego województwa opolskiego*, w: *Narody w Europie. Tożsamość i wzajemne postrzeganie*, zbiór studiów pod red. L. Zielińskiego, M. Chamota, Bydgoszcz, s. 193–202.

borczych. Pozostałe mniejszości narodowe nie zgłaszają własnych list wyborczych, walcząc o głosy z list wyborczych różnych partii politycznych.

Natomiast w wyborach samorządowych mniejszości narodowe nie otrzymują żadnych przywilejów, walcząc na równi o głosy wyborców w wyborach do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz w bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Bardzo ważnym momentem w działalności samorządu terytorialnego w Polsce, podkreślającym jego znaczenie, było uchwalenie 6 stycznia 2005 r. ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Samorząd terytorialny jest współodpowiedzialny za realizację zapisów tej ustawy. Dotyczy to zwłaszcza zagadnień związanych z wprowadzaniem języka mniejszości narodowych jako języka pomocniczego języka urzędowego oraz podwójnego nazewnictwa topograficznego (Ustawa, 2005).

Realizując zagadnienia związane z postanowieniami ustawy, samorząd terytorialny musi wziąć również pod uwagę kilka innych aktów prawnych: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, wzorów wniosków o wpisanie do tego Rejestru oraz o ustalenie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej albo w języku regionalnym, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż alfabet łaciński, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie dyplomów, zaświadczeń lub certyfikatów potwierdzających znajomość języka pomocniczego, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 sierpnia 2005 r. w sprawie umieszczania na znakach i tablicach dodatkowych nazw w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz w języku regionalnym. Dwujęzyczne nazwy miejscowości dzięki samorządowi terytorialnemu pojawiają się na tablicach na Kaszubach, na Górnym Śląsku, na terenach zamieszkałych przez Litwinów, Ukraińców i Białorusinów.

Z końcem poprzedniej kadencji parlamentu w 2015 r. została uchwalona przez Sejm i Senat RP nowelizacja wprowadzająca do ustawy o mniejszościach narodowych, etnicznych i języku regionalnym przepisy istotne z punktu widzenia mniejszości narodowych korzystne zmiany. Nowelizacja była swego rodzaju podsumowaniem spostrzeżeń wynikających z 10 lat funkcjonowania ustawy zarówno na poziomie samorządowym, jak i rządowym. Zmiany dotyczyły, m.in. możliwości stosowania języka mniejszości narodowych jako języka pomocniczego w starostwach powiatowych oraz gwarantowała przedstawicielom mniejszości narodowych na obszarze zamieszkiwania miejsce w radach programowych publicznych ośrodków telewizyjnych i radiowych. Niestety została ona zawetowana przez prezydenta. Brak takich gwarancji w zakresie rad programowych spowodował, że w nowych składach rad programowych nie zasiada już żaden przedstawiciel mniejszości narodowych, mimo iż do tej pory

tradycyjnie i bez ustawowych regulacji, ale w przyjaznym otoczeniu politycznym zasiadali w radach.

Natomiast w RFN trudno znaleźć odpowiednie przepisy w Ustawie Zasadniczej dotyczące mniejszości narodowych. W całej Ustawie Zasadniczej nie wymienia się wprost mniejszości narodowych. Ich prawa i ochrona konstytucyjna wynika z praw zasadniczych: „Wszyscy ludzie są równi wobec prawa. [...] Nikt nie może być po krzywdzony albo uprzywilejowany ze względu na swoją płeć, urodzenie, rasę, język, strony rodzinne i pochodzenie, wyznanie, poglądy religijne lub polityczne” (Janicki, 1997, s. 69).

Problematyka praw mniejszości narodowych jest poruszana natomiast w konstytucjach krajów związkowych, na terenie których mieszkają mniejszości narodowe. W tych aktach prawnych mamy do czynienia z bezpośrednimi odniesieniami do mniejszości narodowych. Przepisy te mówią wprost o roli zarówno kraju, jak i samorządu terytorialnego w ochronie praw mniejszości narodowych i pielęgnowaniu związanej z tym tradycji. Trzy kraje związkowe: Brema w 1997 r. (*Gesetz*, 1997, s. 353), Brandenburgia w 1992 r. (*Verfassung*, 1992, s. 298 i n.) oraz Saksonia w 1992 r. zaadaptowały z Ustawy Zasadniczej do konstytucji krajowych wspomniane powyżej prawa zasadnicze (*Verfassung des Freistaates*, 1992, s. 243 i n.). Oprócz tego w Konstytucji Brandenburgii oraz w Konstytucji Wolnego Kraju Saksonia znajdują się oddzielne regulacje dotyczące praw i obowiązków mniejszości narodowych.

W Konstytucji Dolnej Saksonii z 13 kwietnia 1951 r., która obowiązywała do 18 maja 1993 r. już na samym początku, opisując podstawy władzy państwowej (krajowej), podkreślono nawiązanie do tradycji i kultury. Uznano, że Dolna Saksonia jako republikańskie, demokratyczne i socjalne państwo prawa będące częścią składową RFN sięga swoimi korzeniami – a tym samym jest kontynuatorem dorobku kulturowego – krajów: Hannover, Oldenburg, Braunschweig i Schaumburg-Lippe. Zarówno dorobek historyczny, jak i kulturalny owych krajów jest chroniony i wspierany przez ustawodawstwo i administrację zarówno krajową, jak i samorządową. Natomiast związane z tradycją ojczyznianą instytucje tych krajów są nadal utrzymywane i wspierane, chyba że ich zmiana lub likwidacja byłaby korzystna dla całego kraju Dolna Saksonia (*Vorläufige*, 1951, s. 103 i n.).

Przepisy te znalazły się w całości w nowej Konstytucji Dolnej Saksonii uchwalonej 19 maja 1993 r. Uzupełniono je dodatkowo zapisem – w drodze nowelizacji konstytucji w dniu 21 listopada 2007 r., że zarówno kraj, jak i gminy oraz powiaty chronią i wspierają sztukę, kulturę i sport (*Niedersächsisches*, 1993, s. 107 i n.).

W 1999 r. w Dolnej Saksonii w oparciu o Konstytucję kraju, jak też i Europejską kartę języków regionalnych i mniejszościowych uchwaloną przez Radę Europy w Strasburgu 5 listopada 1992 r., wprowadzono jako pomocniczy język urzędowy język fryzyjski saterlandzki oraz dwujęzyczne nazwy w gminie Saterland w powiecie Cloppenburg. Tym samym gmina Saterland stała się najmniejszym obszarem w Europie, na którym używa się języka mniejszości jako języka pomocniczego. Język ten został wprowadzony do programu nauczania w szkole i przedszkolu. Nie ma w tym zakresie przymusu i o tym, że dziecko będzie się go uczyć decyduje dobrowolna deklaracja składana przez rodziców. W 2004 r. uruchomiona została

lokalna audycja radiowa, która nadawana jest w tym języku<sup>5</sup>. W pozostałych gminach językiem pomocniczym w urzędach stał się język dolnoniemiecki, tzw. Plattdeutsch<sup>6</sup>. Ponadto na terenie Dolnej Saksonii w oparciu o Konstytucję tego kraju w celu ochrony, wspierania i pielęgnacji osobliwości kulturowych poszczególnych części kraju zostały powołane prowincjonalne związki komunalne, które można lokować na poziomie ponadpowiatowym.

Bardzo ważnym krokiem w realizacji zarówno ochrony dziedzictwa przeszłości, jak i wspierania pomocniczego języka mniejszościowego i regionalnego było wydanie konstytucji Dolnej Saksonii w języku dolnoniemieckim. Publikacja ukazała się w 2006 r. nakładem – założonego w 1973 r. – Instytutu Języka Dolnoniemieckiego w Bremie (*Neddersasisch*, 2006). Instytut, z siedzibą w kraju związkowym Brema, pełni funkcję ponadregionalnego centrum badań naukowych. Oprócz tego działa na rzecz wsparcia i zachowania dolnoniemieckiego języka, kultury i literatury. Język ten jest w Bremie pomocniczym językiem urzędowym.

W kolejnym z krajów związkowych, na terenie którego żyją mniejszości narodowe, w Szlezwiku-Holsztynie w uchwalonej Konstytucji z dnia 13 grudnia 1949 r. umieszczone są już regulacje bezpośrednio odnoszące się do mniejszości narodowych. W wersji konstytucji z 1949 r. niektóre z przepisów miały formę lakoniczną. Uznano, że przynależność do mniejszości narodowej jest niczym nie skrepowana. Dodano jednocześnie, że nie zwalnia to mniejszości narodowej z powszechnych obowiązków zarówno w stosunku do kraju, jak i państwa niemieckiego. Ponadto przyznano prawnym opiekunom dzieci prawo do podjęcia decyzji czy będą one pobierały naukę w szkole mniejszości narodowej (*Landessatzung*, 1959, s. 3 i n.).

Dopiero gruntowna nowelizacja Konstytucji Szlezwiku-Holsztyna uchwalona 13 czerwca 1990 r. wprowadziła dodatkowe i szczegółowe przepisy zawierające przywileje i ochronę mniejszości narodowych zarówno na poziomie kraju, jak i samorządu terytorialnego. Uznano w niej, że kraj, gminy i związki komunalne chronią samodzielność kulturalną oraz polityczne współdziałanie mniejszości narodowych i grup narodowościowych. Zarówno mniejszości narodowe, jak i grupy narodowościowe uzyskały prawo do występowania o ochronę i wsparcie tak ze strony kraju, jak i gmin oraz związków gmin. Ponadto, w oparciu o konstytucję, kraj zobowiązany jest do ochrony i wspierania sztuki, nauki, badań naukowych i nauczania mniejszości narodowych i grup narodowościowych. Wspieranie kultury i oświaty mniejszości narodowych i grup narodowościowych dla dorosłych należy do zadań kraju, gmin i związków gmin. Ustawą nowelizującą Konstytucję z 20 marca 1998 r. dodano jeszcze krajowi, gminom i związkom gmin obowiązek ochrony i wspierania opieki nad językiem dolnoniemieckim (*Gesetz zur Änderung*, 1990, s. 391 i n.).

Językami urzędowymi w Szlezwiku Holsztynie są obok niemieckiego, język duński jako język mniejszości narodowej, j. dolnoniemiecki jako język regionalny i język północnofryzyjski jako język mniejszościowy w powiecie Nordfriesland i w gminie Helgoland. Język dolnoniemiecki oraz północnofryzyjski używany jest również w in-

<sup>5</sup> Język fryzyjski saterlandzki jest odmianą języka wschodniofryzyjskiego.

<sup>6</sup> Plattdeutsch zwany językiem dolnoniemieckim lub dolnosaksońskim wywodzi się z j. starosaksońskiego.

frastrukturze komunikacyjnej na tablicach drogowych oraz na tablicach frontowych urzędów administracyjnych<sup>7</sup>.

W Konstytucji Meklemburgii-Pomorza Przedniego z 23 maja 1993 r., podobnie jak w Konstytucji Szlezewiku-Holsztyna, znajdują się przepisy, które bezpośrednio dotyczą ochrony oraz praw mniejszości narodowych. Do zadań kraju, gmin i powiatów należy ochrona i wsparcie kultury, sportu, sztuki i nauki także w zakresie mniejszości narodowych. W szczególności specjalnym działaniom w zakresie ochrony oraz obowiązkowemu wsparciu podlegają dorobek i interesy obu części kraju: Meklemburgii i Pomorza Przedniego. Kraj, jako całość, zobowiązany jest do ochrony i wspierania rozwoju języka dolnoniemieckiego, który obok niemieckiego jest wymieniany jako język używany na terenie Meklemburgii-Pomorza Przedniego. Niezależność kulturalna zarówno mniejszości narodowych i etnicznych oraz grup narodowościowych posiadających obywatelstwo Niemiec jest pod specjalną ochroną kraju. Obie części składowe kraju związkowego, Meklemburgia oraz Pomorze Przednie, posiadają prawo do powołania w celu opieki i wspierania historycznych, kulturalnych i krajobrazowych osobliwości związków prowincjonalnych. Jednocześnie związkom tym przyznano prawo do samorządu. Utworzenie takich związków odbywa się w drodze ustawy uchwalonej przez parlament kraju (*Verfassung des Landes Mecklenburg*, 1993, s. 372 i n.).

Ciekawe rozwiązania dotyczące roli kraju i samorządu terytorialnego w społeczeństwie, w którym ważną część stanowią mniejszości narodowe, zawiera Konstytucja Brandenburgii uchwalona 27 maja 1992 r. Rozwiązania te dotyczą Serbołużyczan mieszkających na terenie Dolnych Łużyc, które stanowią południową część kraju Brandenburgia. Kwestiom Serbołużyczan poświęcono oddzielny rozdział w Konstytucji. Gwarantuje się w niej prawo mniejszości Serbołużyckiej do ochrony, dbałości i utrzymania swojej tożsamości narodowej. Zagwarantowane zostało również prawo do rodowych terenów osiedleńczych, które podlegają dziedziczeniu. Zarówno kraj, jak i gminy oraz związki gmin zostały zobowiązane do przestrzegania i realizowania tych gwarancji. Ponadto kraj, gminy i związki gmin są zobligowane do udzielania bardzo istotnego wsparcia Serbołużyczanom w zakresie utrzymania odrębności kulturalnej oraz aktywności politycznej. Ponadto kraj przyjął na siebie obowiązek prowadzenia działań zmierzających do zabezpieczenia autonomii kulturalnej Serbołużyczan przed nieuprawnioną zewnętrzną ingerencją. Serbołużyczanom zagwarantowano prawo do zachowania, wspierania i stosowania swojego języka oraz prezentowania swojej kultury w życiu publicznym. Ponadto posiadają prawo do nauki języka ojczystego w szkołach i przedszkolach. Na terenach zamieszkałych przez Serbołużyczan jest stosowane podwójne nazewnictwo w językach niemieckim i serbołużyckim, zarówno w infrastrukturze komunikacyjnej, jak i administracyjnej. Oprócz tego na tych terenach

<sup>7</sup> Język północnofryzyjski należy do grupy języka fryzyjskiego. Jest chroniony tak jak j. dolnoniemiecki również w oparciu o Europejską kartę języków regionalnych i mniejszościowych. Szerzej o problematyce stosunków duńsko-fryzyjsko-niemieckich patrz: W. Lesiuk (1997), *Duńsko-niemieckie doświadczenia w rozwiązywaniu problemów etnicznych i narodowościowych na pograniczu z perspektywy polskiej*, Opole. Praca ta ukazała się w tym samym roku również w j. niemieckim: *Dänisch-deutsche Erfahrungen in der Lösung von ethnischen-nationalen Problemen im Grenzgebiet. Eine Darstellung aus polnischer Sicht*.

dopuszczana jest w użyciu niebiesko-czerwono-biała flaga serbołużycka, obok flagi kraju związkowego. W Konstytucji Brandenburgii zagwarantowano również Serbołużyczanom udział w pracach związanych z jakimikolwiek regulacjami dotyczącymi kształtu i zakresu ich praw. Zarówno na kraj, jak i gminy oraz związki gmin nałożono obowiązek ochrony dzieł sztuki i pomników kultury mniejszości Serbołużyckiej. Ponadto kraj, gminy i związki gmin są w świetle konstytucji zobligowane do wspierania udziału Serbołużyczan w życiu kulturalnym, a w miarę możliwości do udostępniania dóbr kultury (*Verfassung des Landes Brandenburg*, 1992, s. 298 i n.). Szczegółowe regulacje dotyczące kształtu praw Serbołużyczan zostały zawarte w specjalnej ustawie uchwalonej przez parlament Brandenburgii 4 lipca 1994 r.: *Gesetz über der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg (Gesetz über*, 1994, s. 294 i n.)<sup>8</sup>. Ustawa ta została gruntownie przepracowana i zmieniona w 2014 r. W świetle tych regulacji Serbołużyczanie wybierają swoją Radę ds. Serbołużyczan, która reprezentuje ich interesy wobec rządu krajowego oraz w samorządach na terenach przez nich zamieszkałych (*Gesetz zur Änderung*, 2014; *Nationale Minderheiten*, 2015, s. 72).

Oprócz niemieckiego urzędowo używanymi językami na terenie Brandenburgii są: dolnoserbcki na terenach zamieszkałych przez Serbołużyczan i pomocniczo dolnoniemiecki na północnych obszarach Brandenburgii. Ponadto w użyciu potocznym na terenie Brandenburgii są jeszcze: Osterländischen Dialekt należący do grupy turyńsko-górnoaksońskich dialektów (dialekt ten powstał w wyniku mieszanki dolnoniemieckiego i flamandzkiego języka, którym posługiwali się osiedleńcy (migranci) flamandzcy w Saksonii między XI a XIII w.) w okolicach miast Herzberg, Bad Liebenwerda i Elsterwerda; dialekt dolnoserbcki na terenie Dolnych Łużyc, Eberswalder Kanaldeutsch (odmiana dialektu berlińskiego)<sup>9</sup> w powiecie Barnim, dialekt berliński w Berlinie, dialekt śląsko-łużycki na pograniczu Brandenburgii i Saksonii.

Na podobne rozwiązania dotyczące mniejszości Serbołużyckiej zdecydowano się uchwalając Konstytucję Wolnego Kraju Saksonia 27 maja 1992 r. Rozwiązania prawne dotyczące mniejszości Serbołużyckiej umieszczone zostały w części poświęconej podstawom prawnym kraju. Podkreśla to z całą pewnością wagę, jaką przywiązuje się w Saksonii do kwestii mniejszości Serbołużyckiej. Uznano, że na terenach zamieszkałych przez Serbołużyczan obok herbu i flagi kraju dopuszczony zostaje do użytku herb i flaga Serbołużyczan, a na terenie śląskiej części Saksonii herb i flaga Dolnego Śląska. Bardzo ważną kwestią uregulowaną w konstytucji jest określenie pojęcia narodu Wolnego Kraju Saksonia. W skład narodu Wolnego Kraju Saksonia wchodzi mieszkańcy Saksonii narodowości niemieckiej, serbołużyckiej oraz posiadający inną narodowość. Na mocy konstytucji kraj ten uznaje prawo Serbołużyczan do ojczyzny, do małej ojczyzny, co ma bardzo istotne znaczenie dla tej mniejszości narodowej z uwagi na fakt, iż nigdy nie posiadali własnego państwa. Konstytucja nałożyła na kraj obowiązek

<sup>8</sup> Szerzej na temat udziału Serbołużyczan w organach samorządu terytorialnego na terenie Brandenburgii: L. Elle (2005), *Die Mitwirkung der Sorbischen Minderheit in den Selbstverwaltungsorganen in Brandenburg und Sachsem*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych/The International Affairs Review”, nr 1(52), s. 61–74.

<sup>9</sup> W latach 1976–2001 ukazał się czterotomowy słownik: *Berlin-Branderburgisches Wörterbuch*, w którym możemy znaleźć słowa oraz wyrażenia w językach i dialektach Berlina i Brandenburgii.

zagwarantowania i ochronę prawa do zachowania swojej identyfikacji mniejszości narodowych i etnicznych żyjących na terenie Saksonii i posiadających niemiecką przynależność państwową. Szczególną opieką i ochroną otoczona jest troska o zachowanie i rozwój języka, religii, kultury i tradycji mniejszości narodowych i etnicznych. Dotyczy to zwłaszcza – jak podkreślono w konstytucji – Serbołużyczan. Dbałość kraju o język, kulturę i tradycję przejawia się poprzez zagwarantowanie prawa do organizowania serbołużyckich szkół i przedszkoli oraz instytucji kulturalnych. Podkreślono, że planowanie – tak krajowe, jak i samorządowe – musi uwzględniać potrzeby narodu serbołużyckiego. Jest to niezwykle ważna gwarancja dla Serbołużyczan, ale i zobowiązanie dla samorządu terytorialnego, który w swojej działalności i planowaniu musi uwzględnić rękojmię, do jakiej zobligował się kraj gwarantując niemiecko-serbołużycki charakter terenów zamieszkałych przez Serbołużyczan. Ponadto bardzo ważnym krokiem było uznanie przez Saksonię, że w jej interesie leży kooperacja Serbołużyczan mieszkających na terenie obu części Łużyc: Dolnych (Brandenburgia) i Górnych (Saksonia) (*Verfassung des Freistaates*, 1992, s. 243 i n.)<sup>10</sup>.

To ostatnie zobowiązanie jest ujęte w oddzielne ramy prawne. 28 sierpnia 1998 r. została zawarta umowa między Brandenburgią i Saksonią *Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die Errichtung der „Stiftung für das sorbische Volk“* (*Staatsvertrag*, 1998, s. 220–221). Na mocy tej umowy państwowej powołano do życia Fundację Serbołużyckiego Narodu. Współpraca obu krajów w sprawach Serbołużyczan została nawiązana po zjednoczeniu Niemiec, a wymownym tego efektem było powołanie 1 stycznia 1992 r. do życia Instytutu Serbskiego z siedzibą w Bautzen i oddziałem w Cottbus.

Tak samo jak w Brandenburgii również i w Saksonii została uchwalona specjalna ustawa regulująca prawa Serbołużyczan. 31 marca 1999 r. parlament Wolnego Kraju Saksonia uchwalił *Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen*. W ustawie tej przewidziano utworzenie Rady ds. Serbołużyckiej, która jako naczelna organizacja zrzesza wszystkie związki i stowarzyszenia serbołużyckie i reprezentuje ich interesy na wszystkich płaszczyznach w Saksonii. Przynajmniej raz w czasie kadencji rząd Saksonii przygotowuje sprawozdanie na temat problematyki Serbołużyckiej. Oprócz tego interesy Serbołużyczan muszą być uwzględnione w planowaniu samorządowym (*Gesetz über die Rechte*, 1999, s. 161–172).

Najbardziej znanym Serbołużyczaninem jest Stanisław Tillich, premier Saksonii z ramienia CDU od 28 maja 2008 r. oraz w obecnej kadencji przewodniczący Bundsratu – Rady Federacji izby wyższej parlamentu Niemiec.

W użytkowaniu urzędowym oprócz języka niemieckiego na terenach zamieszkałych przez Serbołużyczan w Saksonii<sup>11</sup> jest język górnoserbski. Ponadto w mowie potocznej używane są dialekty: Osterländischen Dialekt w okolicach miast Leipzig, Eilenburg i Torgau, Erzgebirgischen Dialekt na pograniczu Saksonii i Czech, Vogt-

<sup>10</sup> Szerzej na temat udziału Serbołużyczan w organach samorządu terytorialnego Saksonii: L. Elle, op. cit., s. 61–74.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat: W. Seibicke (1967), *Beiträge zur Mundartenkunde des Nordobersächsischen*, Wien–Köln–Weimar; H. Becker, G. Bergmann (1969), *Sächsische Mundartenkunde*, Halle (Saale).

ländischen Dialekt na pograniczu Saksonii, Turynгии, Bawarii i Czech, Meißenischen Dialekt<sup>12</sup> w okolicach miasta Meißen, śląsko-łużycki na wschodzie Saksonii w pasie od granicy z Czechami aż po pogranicze z Brandenburgią. Oprócz wymienionych wyżej krajów język dolnoniemiecki używany jest również urzędowo w charakterze języka pomocniczego w Północnej Nadrenii-Westfalii, Osterländischen Dialekt w mowie potocznej w Saksonii-Anhalt w okolicach miast Halle, Wittenberg, Bitterfeld-Wolfen i Essen; Oberfränkischen Dialekt, Bairischen Dialekt (jako język urzędowy) w Bawarii; Allgäuerischen i Alemanischen Dialekt na pograniczu Badenii-Wirtembergii i Bawarii; Schwäbischen Dialekt w Badenii-Wirtembergii; Pfälzischen Dialekt w Palatynacie; Thüringischen Dialekt w Turynгии; Saarländischen Dialekt w Kraju Saary; Mecklenburgischen Dialekt w Meklemburgii; Westfälischen Dialekt w Westfalii (Nadrenia Północna-Westfalia) i południowa Dolna Saksonia; Hessischen Dialekt w Hesji; Ruhrpottsprache, Niderrheinischen Dialekt, Kölsch, Mittelfränkischen Dialekt w Nadrenii Północnej-Westfalii. To pokazuje z jakimi zadaniami musi zmierzyć się samorząd niemiecki, gdzie oprócz oficjalnych języków pomocniczych operuje się różnymi dialektami w mowie potocznej. Popularne w Niemczech jest zdanie, że dla Fryzjczyka bawarska mowa jest niczym język chiński i odwrotnie. Część z tych dialektów powstała wskutek migracji ludności w czasach średniowiecznych, co też pokazuje, że migracje ludności przynoszą pozytywne zmiany także w tym zakresie.

Doświadczenia, jakie wyniosły samorządy polskie i niemieckie z współzycia z historycznymi mniejszościami narodowymi w wielokulturowych regionach oraz doświadczenia samorządu niemieckiego z migracjami ludności po II wojnie światowej są doskonałą lekcją, z której powinni wyciągnąć wnioski politycy rządzący państwami. Trzeba dobrze i umiejętnie wykorzystać tak bogate doświadczenia i nie popełniać błędów z przeszłości. Nie można dopuszczać do sytuacji, że migranci będą żyli obok i korzystali jedynie z osiągnięć wypracowanych przez wiele lat działalności samorządu terytorialnego. Powinni wykazać dobrą wolę chęci współistnienia i współodpowiedzialności za losy danej wspólnoty samorządowej. Trzeba ich do tego zachęcać.

Nie można pozostać obojętnym wobec problemu migracji i uchodźstwa we współczesnej Europie. Artykułowanie opinii, że jakoby każdy migrant/uchodźca muzułmanin to potencjalny zamachowiec/terrorysta bez względu na płeć i wiek nie przynosi bynajmniej chluby. Działania na przekór stanowisku samorządowców polskich i UE z pewnością przynoszą skutek w postaci utrzymania poparcia własnego elektoratu. Do Polski przecież przybywali już uchodźcy z Czechenii. Nie skończyło się to zamachami czy też niepokojami. Wykorzystywanie pozytywnych doświadczeń z całą pewnością przyniesie korzystne efekty. Mimo początkowych obaw w Niemczech wywołanych przestępstwami na tle seksualnym i zamachami kwestia migrantów/uchodźców nie stanowi już problemu dla samorządów w Niemczech. Aby wesprzeć państwa najbardziej dotknięte kryzysem migracyjnym potrzebna jest ogólnoeuropejska solidarność. Stanowisko obecnej ekipy rządzącej w Polsce jest na przekór nie tylko UE, ale również sprzeczne ze stanowiskiem Kościoła katolickiego czy też papieża Franciszka. W czasie Światowych Dni Młodzieży papież mówił w Krakowie, że „[...] potrzebna jest goto-

<sup>12</sup> Dialekt ten należy do grupy dialektów turyńsko-górnosaksońskich.



wość przyjęcia ludzi uciekających od wojen i głodu, solidarność z osobami pozbawionymi swoich praw podstawowych, w tym do swobodnego i bezpiecznego wyznawania swojej wiary. [...] Równocześnie należy zabiegać o współpracę i koordynację na poziomie międzynarodowym w celu znalezienia rozwiązania konfliktów i wojen, które zmuszają wielu ludzi do opuszczenia swoich domów i ojczyzny” (Żyła, 2016). Nasuwa się w tym miejscu pytanie czy polscy politycy słuchający papieża i przyznający publicznie, że są katolikami usłyszeli co do nich mówił papież Franciszek?

### **Bibliografia**

- Drabik L., Sobol E. (2013), *Słownik języka polskiego*, Warszawa.
- Dreiunddreißigstes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz* (1995).  
Gesetzblatt für Baden-Württemberg (1995), Nr. 9.
- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz 1995, Nr. 21.
- Europa 2002. Die Europäische Union und die Währungsunion* (2000), Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin.
- Galster J., Witkowski Z. (2002), *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego i Traktatu z Nicei*, Toruń.
- Gesetz über die Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg* (1994), Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg 1994, Teil I, Nr. 21.
- Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen (Sächsisches Sorbengesetz)* (1999), Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1999, Nr. 7.
- Gesetz zur Änderung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1990* (1990), Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1990, Nr. 16.
- Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen* (1997), Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen 1997, Nr. 40.
- Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg* (1995), Gesetzblatt für Baden-Württemberg 1995, Nr. 9.
- Gesetz zur Änderung von Rechtsvorschriften über die Rechte der Sorben/Wenden im Land Brandenburg vom 11. Februar 2014* (2014), Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg 2014, Teil I, Nr. 7.
- Janicki L. (red.) (1997), *Ustawa Zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r./Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*, Poznań.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (1997), Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Krzysztofek K. (2003), *Pogranicza i multikulturalizm w rozszerzonej Unii*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949* (1950), Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1959, Nr. 2.
- Migration*, w: *Gabler Wirtschaftslexikon*, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/migration.html>, 18.06.2017.
- Nationale Minderheiten*, Gesellschaft und Verfassung, [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/nationale-minderheiten\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/nationale-minderheiten_node.html), 18.06.2017.
- Nationale Minderheiten- und Regionalsprachen in Deutschland* (2015), Bundesministerium des Innern, file:///C:/Users/Norbi/Downloads/Minderheiten\_Minderheitensprachen%20(1).pdf, 30.06.2017.

- Neddersasisch Verfaten* (2006), Herausgeber: Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Ins Plattdeutsche übertragen von Fresk Möller, w: *Schriften des Instituts für Niederdeutsche Sprache*, Herausgeber von. R. Gotz. U.-T. Leske und F. Möller, Reihe Dokumentation Nr. 27, Bremen.
- Niedersächsisches Verfassung vom 19. Mai 1993* (1993), Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1993, Nr. 17.
- Nitschke U., Marwede M. (2004), *Chancen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit. Lernen im Nord-Süd Dialog*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 15–16.
- Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die Errichtung der „Stiftung für das sorbische Volk“ vom 28. August 1998* (1998), Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1998, Nr. 15.
- Szymczak M. (2002) (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2. Warszawa.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw* (2004), Dz. U. 2004, Nr 102, poz. 1055.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o *mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym* (2005), Dz. U. 2005, Nr 17 poz. 141.
- Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992* (1992), Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1992, Nr. 20.
- Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992* (1992), Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg 1992, Teil I.
- Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993* (1993), Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 1993, Nr. 10.
- Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951* (1951), Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1951, Nr. 16.
- Vogelsang K., Lübking U., Ulbrich I.-M. (2005), *Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle*, Berlin.
- Załęcki P., Olechnicki K. (1997), *Słownik socjologiczny*, Toruń.
- Żyła M. (2016), *Franciszek do polityków: „Potrzebna jest gotowość przyjęcia ludzi uciekających od wojen i głodu*, <https://www.tygodnikpowszechny.pl/franciszek-do-politykow-potrzebna-jest-gotowosc-przyjecia-ludzi-uciekajacych-od-wojen-i-glodu-34783>, 30.06.2017.

Dariusz MATELSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza  
dariusz.matelski@amu.edu.pl

## **Administracja publiczna Drugiej Rzeczypospolitej wobec mniejszości narodowych oraz migrantów i cudzoziemców**

„Administracja jest to system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne” (Lipowicz, 1991, 2008, 2016). Administrację publiczną w II RP tworzyły organa: administracji państwowej i rządowej – naczelne (prezydent, rada ministrów, prezes rady ministrów i ministrowie), centralne: a) urzędy regulacyjne – wydające licencje, b) standaryzacyjne i certyfikacyjne, c) nadzorcze nad pewnymi sferami działalności, d) urzędy wykonujące specjalne zadania publiczne, e) urzędy świadczące usługi publiczne i terenowe (wojewoda, starosta) oraz administracji samorządowej (prezydent miasta, burmistrz i wójt). Nad praworządnością działań administracji publicznej czuwały sądy administracyjne, do których mógł odwołać się każdy obywatel RP.

Odrodzone w 1918 r. po ponad stuletniej niewoli państwo polskie nie było jednolite narodowościowe (choć zdominowane w ponad 2/3 przez ludność polską), jednak administracja publiczna tworzona była niemal wyłącznie przez Polaków (w tym głównie pochodzących z Galicji i Królestwa Kongresowego). Posiadała trzy szczeble organizacyjne: centralny, wojewódzki i powiatowy. Ministerstwa oraz urzędy centralne, urzędy wojewódzkie i starostwa (grodzkie i powiatowe) miały wyłączne prawo do rozstrzygania w kwestiach mniejszości narodowych i etnicznych, migrantów i cudzoziemców. Do 1928 r. – gdy nastąpiła unifikacja administracji na podstawie rozporządzenia prezydenta RP *O organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej* (Dz. U. RP, 1928, Nr 11, poz. 86) – działała ona w pozabiorczych strukturach organizacyjnych (Izdebski, 2001; Tarnowska, 2012). Już w okresie międzywojennym zdefiniowano, że *cudzoziemcem* jest osoba niemająca obywatelstwa polskiego.

Państwo realizuje politykę publiczną – wcielaną w życie przez swoją administrację – która nie powinna mieć na celu walki politycznej o władzę, lecz dążyć do zapewnienia ładu i porządku w państwie, a także rozwiązywania problemów etnicznych, migracyjnych czy społecznych (Chałupczak, 2013, s. 80). Praktyka jest niestety rozbieżna z teorią. Działania państwa w odniesieniu do mniejszości narodowych migrantów i cudzoziemców nazywane są ETNOPOLITYKĄ. Może ona polegać zarówno na aktywnym włączeniu tych grup społecznych do polityki, jak również na ich zwalczaniu przez administrację publiczną (Wasiak, 1973, s. 91; Pudło, 1994, s. 107–114).

\* \* \*

Druga Rzeczypospolita była ojczyzną nie tylko Polaków. Dwa spisy powszechne (1921 i 1931 r.) w dwudziestoleciu międzywojennym zaniżyły statystyki narodowościowe. Administracja państwowa – wykonując zalecenia władz centralnych – starała się wykazać jak najmniejszą liczbę ludności niepolskiej. Przeprowadzony w dniu 30 września 1921 r. spis powszechny ludności Drugiej Rzeczypospolitej (z udziałem 70 tys. komisarzy spisowych, wyłącznie Polaków!) wykazał, iż na 25 694 000 mieszkańców 7 905 413 (30,77%) osób nie identyfikowało się z polskością. Żył w państwie polskim wówczas 17 789 287 Polaków (69,23%), 3 898 428 Rusinów [Ukraińców] (15,17%), 2 048 878 Żydów (7,98%), 1 035 693 Białorusinów (4,03%), 769 392 Niemców (3,00%), 48 920 Rosjan (0,19%), 38 943 „tutejszych” (0,15%), 30 628 Czechów (0,12%), 24 044 Litwinów (0,09%), 9856 innych (0,04%) oraz 631 osób niewiadomej narodowości (~0,002%). W 1921 r. spis był dla województw wschodnich mało wiarygodny, zaś w województwach zachodnich zbliżał się do rzeczywistości. Pytano w nim o narodowość, która u wielu respondentów – zwłaszcza u Białorusinów i Ukraińców – nie była jeszcze dobrze ukształtowana i wykrystalizowana (Krzywicki, 1922, 1947–1959), wówczas wybierali opcję „tutejszy”. Mniejszości narodowe przeprowadzały spisy własne, które wykazywały dane znacznie wyższe od Głównego Urzędu Statystycznego.

Niemal równoległe ze spisem powszechnym (który nie uwzględniał obywateli polskich powołanych do zasadniczej służby wojskowej, ale z wyłączeniem kadry zawodowej, którą spis 1921 r. ujął) przeprowadzony został wiosną 1922 r. spis wojskowy. Według stanu na 1 kwietnia 1922 r. na ogólną liczbę 188 250 służących w wojsku było 40 808 przedstawicieli mniejszości narodowych (tj. 21,68%), w tym: 12 521 Białorusinów (6,65%), 12 397 Ukraińców (6,58%), 8965 Żydów (4,76%), 2497 Rusinów (1,32%), 2363 Rosjan (1,26%), 1841 Niemców (0,98%) i 224 Czechów (0,13%). Spis nie ujmował Litwinów (Matelski, 1995, s. 16–31). Brak źródeł nie pozwala zweryfikować deklaracji narodowościowych żołnierzy. Nie wiemy w jakiej mierze na wyniki spisu wpłynęła ewentualna presja ze strony oficerów i podoficerów, a także obawy samych spisywanych żołnierzy, nieraz analfabetów (zwłaszcza z kresów wschodnich).

W spisie powszechnym z 9 grudnia 1931 r. nie pytano już respondentów o narodowość, tylko o język ojczysty – co sprzyjało manipulacjom administracyjnym. Na ogólną liczbę 31 915 779 obywateli RP, język ojczysty inny niż polski zadeklarowało 9 922 335 osób (31,09%), w tym 3 221 975 ukraiński (10,10%), 2 489 034 żydowski (7,80%), 1 219 647 ruski (3,82%), 989 852 białoruski (3,10%), 740 992 niemiecki (2,32%), 707 088 „tutejszy” (2,22%), 243 539 hebrajski (0,76%), 138 713 rosyjski (0,43%), 83 116 litewski (0,26%), 39 163 nie podano języka (0,12%), 38 097 czeski (0,12%), 11 119 inny (~0,04%). Język polski zadeklarowało 21 993 444 obywateli II RP (68,91%).

Spis powszechny był na kresach wschodnich „poprawiony” przez administrację państwową (o ok. 5 do 6%). Prezes Głównego Urzędu Statystycznego Edward Szturm de Sztrem (1885–1962) w 1946 r. pisał: „Robota to była tak brutalna, że kierownicy opracowania spisu ludności byli przerażeni i był zamiar nieopracowywania w ogóle

bezwartościowych danych narodowościowych dla całego wschodu Polski. Opracowanie było dokonane tylko na kategoriyczne żądanie władz. Trzeba jednak dodać, że wyższe władze ówczesne w Polsce, zdając sobie sprawę z bezczelnego fałszu, zabroniły publikowania materiałów narodowościowych dla mniejszych jednostek, jak gmin i osiedli (bo tam kłamstwo by się wydało od razu), oraz zabroniły naukowcom i innym dostępu do autentycznego materiału spisowego”, który następnie w 1939 r. komisyjnie zniszczono (Matelski, 1999, s. 46). Administracja państwowa w województwie poleskim dla Białorusinów niemających wyraźnej świadomości narodowej oraz znajomości języka białoruskiego (mówiono raczej lokalnym dialektem języków białoruskiego lub ukraińskiego), jako język ojczysty wpisywała „tutejszy”, a było ich aż 707,4 tys. osób, czyli 62,4% wszystkich mieszkańców województwa (Tomaszewski, 1985a, s. 50 i 1985b, s. 30; Śleszyński, 2009, s. 26). Jerzy Tomaszewski (1985b, s. 116) szacował w 1931 r. liczbę Białorusinów między 1 948 tys. a 2 226 tys. osób.

Aż do wybuchu II wojny światowej we wrześniu 1939 r., liczba mniejszości narodowych w Drugiej Rzeczypospolitej nie uległa większym zmianom. Doliczając przyrost naturalny wahała się między 10 a 11 milionów obywateli polskich (ok. 35–36%).

\* \* \*

Druga Rzeczypospolita ustawą o obywatelstwie polskim z 20 stycznia 1920 r. (Dz. U. RP, 1920, Nr 7, poz. 44) stanowiła, że „Obywatelstwo to służy każdej osobie bez różnicy płci, wieku, wyznania i narodowości, która: 1. Jest osiedlona na obszarze państwa polskiego, o ile jej nie służy obywatelstwo innego państwa. Za osiedlonego w państwie polskim w znaczeniu niniejszej ustawy jest uważany każdy, kto: a) jest zapisany lub ma prawo być zapisanym do ksiąg stałej ludności byłego Królestwa Polskiego; b) ma prawo swojszczyzny w jednej z gmin na obszarze państwa polskiego, stanowiącym poprzednio część składową państwa austriackiego lub węgierskiego; c) miał już przed 1 stycznia 1908 r. z tytułu obywatelstwa niemieckiego stałe miejsce zamieszkania na obszarze państwa polskiego, stanowiącym poprzednio część składową państwa pruskiego; d) był zapisany do gminy miejskiej lub wiejskiej albo do jednej z organizacji stanowych na ziemiach byłego cesarstwa rosyjskiego, jakie wchodziły w skład państwa polskiego. 2. Urodziła się na obszarze państwa polskiego, o ile nie służy jej obywatelstwo innego państwa. 3. Ponadto, której na mocy traktatów międzynarodowych, obywatelstwo polskie przysługuje”. II Rzeczypospolita nie uznawała podwójnego obywatelstwa! Po opcji w 1920 r. w sprawie obywatelstwa z Polski do Niemiec wyjechało ok. 154 tys. Niemców (łącznie w latach 1919–1924 opuściło Wielkopolskę i Pomorze Gdańskie aż 726 828 Niemców!), zaś do Polski przyjechało z Niemiec około 73 tys. Polaków. Urzędy wojewódzkie i starostwa zajęły się wyjazdem Niemców oraz adaptacją wracających z Niemiec Polaków. Podobnie było z repatriacją Polaków z Rosji Sowieckiej i ZSRR. Łącznie od kwietnia 1921 r. do kwietnia 1924 r. wróciło do Polski z ZSRR 1,1 mln osób. W latach 1919–1923 polskie konsulaty w USA wydały łącznie 116 160 wiz dla Polaków wracających do kraju. Z Francji

w latach 1922–1938 wróciło 276 966 Polaków. Administracja publiczna II RP pomogła im w adaptacji (Matelski, 2016, s. 191–195).

Administracja publiczna II RP na mocy ustawy z 31 marca 1938 r. (Dz. U. RP, 1938, Nr 22, poz. 191) pozbawiła w latach 1938–1939 obywatelstwa polskiego 17 tys. Żydów obywateli polskich, którzy zostali wygnani z Niemiec oraz ok. 10 tys. Niemców, którzy w 1939 r. nielegalnie opuścili granice RP. Druga Rzeczypospolita udzieliła także gościny uchodźcom z Rosji Radzieckiej i ZSRR. W 1921 r. rząd polski poinformował Ligę Narodów, że z byłego Imperium Rosyjskiego przybyło do Rzeczypospolitej 650 tys. uchodźców (Matelski, 2016, s. 198 i 200).

Władze II RP nakazały usunięcie niemieckich oraz rosyjskich nazw i napisów, aby nie przypominały lat zniewolenia narodowego podczas zaborów. Zaś administracja otrzymała wytyczne Rady Ministrów, że na pisma kierowane do urzędów polskich w języku niemieckim lub rosyjskim, należy odpowiadać w języku francuskim. Gdy na piśmie była nazwa miejscowości niezgodna z urzędowym spisem miejscowości RP – wówczas stosowano na Poczcie Polskiej pieczętkę „adresat nieznaną”!

\* \* \*

Na podstawie ustawy z 31 lipca 1924 r. *o organizacji szkolnictwa* (Dz. U. RP, 1924, Nr 79, poz. 766) wprowadzono przywileje dla ludności polskiej. Polegały one na tym, że na obszarach zamieszkałych przez co najmniej dwadzieścioro dzieci polskich, których rodzice domagali się nauki w języku polskim, musiała powstać szkoła dwujęzyczna (utrakwistyczna). Dla mniejszości narodowych (głównie Białorusinów i Ukraińców – mających mniejszą świadomość narodową), dla powstania takiej szkoły musiało być co najmniej czterdzieścioro dzieci (Sadowska, 2001). Administracja państwowa wywierała naciski na rodziców deklarujących inny język nauczania niż polski, aby z tego zrezygnowali, zachęcając ich do takiej postawy przywilejami ekonomicznymi (koncesje, roboty publiczne, zlecenia państwowe).

Bardziej precyzyjne wytyczne w sprawie polityki oświatowej wobec szkół niemieckich przyjął Komitet dla Spraw Narodowościowych Rady Ministrów dnia 9 lipca 1936 r. Zalecały one, aby „...przez powolną, lecz konsekwentną taktykę przy ustalaniu sieci szkolnej, organizacji szkół i obsadzaniu celowym stanowisk nauczycielskich zmierzać stopniowo do ograniczania języka niemieckiego jako wykładowego na rzecz języka polskiego, a niemiecki stan posiadania w tej dziedzinie zachować w rozmiarach, z jakich korzysta lub korzystać będzie ludność polska w Niemczech” – czyli realizowano zalecaną przez polski MSZ zasadę wzajemności. Podobnie postępowano wobec pozostałych mniejszości narodowych. Ponadto władze cofały zezwolenia lub odmawiały wydawania zezwoleń na wykonywanie zawodu nauczycielskiego dla pedagogów wywodzących się z mniejszości narodowych.

Wszystkie przejawy działalności szkolnej i oświatowej mniejszości narodowych w Drugiej Rzeczypospolitej były tolerowane przez władze polskie jako formy aktywności obywatelskiej mieszczące się w przepisach prawnych państwa polskiego. Wynikały one ze swobód obywatelskich zapisanych w konstytucji RP.

\* \* \*

Mniejszości narodowe w II RP korzystały z ochrony prawnej wynikającej z naruconego Polsce w dniu 28 czerwca 1919 r. traktatu mniejszościowego (zwanego też potocznie – małym traktatem wersalskim); jednocześnie Polska wyrażała zgodę na wnoszenie przez mniejszości narodowe skarg do Ligi Narodów w przypadku naruszenia przez władze państwowe postanowień traktatowych (art. 12). Poszanowanie praw narodowościowych w Rzeczypospolitej Polskiej potwierdzone zostało także w uchwalonej 17 marca 1921 r. Konstytucji w art. 95, 109, 110 i 115. Artykuły 109, 110 i 115 Konstytucji Marcowej zostały powtórzone *in extenso* w konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. (na podstawie art. 81 ust. 2). Prawa te były często łamane.

Nacjonalistyczne założenia gabinetu Jana Ignacego Paderewskiego (1860–1941) w 1919 r. (Matelski, 2016, s. 189–190) spotkały się z krytyką naczelnika państwa Józefa Piłsudskiego (1867–1935), który oświadczył: „Całe życie hołdowałem zasadzie, że każdy naród ma prawo do ochrony swojego języka i swojej kultury przez państwo, do którego przynależy. Tej zasadzie hołduję i dzisiaj. Demokratyczne państwo polskie chce i musi bronić praw wszystkich swoich obywateli do własnej kultury”.

Do 1923 r. nie udało się wypracować jednolitej polityki mniejszościowej państwa nie tylko w stosunku do Niemców, ale także pozostałych mniejszości narodowych – mimo iż w 1921 r. z inicjatywy Leona Wasilewskiego (1870–1936) powołano do życia Instytut Badań Spraw Narodowościowych (Leczyk, 1988, s. 74) – stosowano więc rozwiązania doraźne. W tym czasie udało się sfinalizować jedynie polsko-niemieckie negocjacje w sprawie opcji i obywatelstwa.

Utworzony 28 maja 1923 r. rząd Wincentego Witosa (Chjeno-Piasta) politykę narodowościową wobec Niemców rozpoczął od podjęcia decyzji o administracyjnym rozwiązaniu *Deutschtumsbundu* w dniu 6 sierpnia 1923 r. (Kotowski, 2002, s. 91–92) pod zarzutem (zresztą bezpodstawnym!) działalności wywiadowczej na rzecz Niemiec i zdrady stanu. Zawieszono także działający we Lwowie Związek Chrześcijan Niemieckich (*Bund der christlichen Deutschen*) pod zarzutem tolerowania przez zarząd na zebraniach akcentów antypaństwowych (Müller, 1954, s. 44–49; Majewski, 1989, s. 41–42). W raporcie Oddziału III Sztabu Głównego WP z dnia 23 lutego 1937 r. czytamy na ten temat, iż:

„Dokonanie likwidacji *Deutschtumsbundu* miało kolosalne znaczenie. Przede wszystkim podniosło na duchu ludność polską, a ludność niemiecka pozostała bez jednolitego, dyktatorskiego kierownictwa, co w momencie wykonywania umowy o optantach (1925 r.) miało ten skutek, że około 30 000 optantów wyjechało z Polski na zawsze, dając nam tzw. drugą falę wyjazdu Niemców. Likwidację *Deutschtumsbundu* należy uważać za zamknięcie drugiego okresu” (Stawecki, 1968, s. 49).

Polityka narodowościowa rządów z lat 1919–1923, zdominowanych przez polityków o poglądach nacjonalistycznych, była bardzo brzemienne w skutki. Oceniając poczynania władz polskich wobec mniejszości narodowych w pierwszych latach Rzeczypospolitej można generalnie stwierdzić, jak konstatują Zbigniew Landau (ur. 1931)

i Jerzy Tomaszewski (1930–2014), iż „...nacionalizm awansował do rangi oficjalnej polityki państwa polskiego”.

Nowym impulsem w polityce narodowościowej państwa były rządy gabinetu Władysława Grabskiego (1874–1938) w latach 1923–1925, mimo iż premier w pierwszym exposé sejmowym 20 grudnia 1923 r. w ogóle nie poświęcił uwagi temu zagadnieniu. W ramach koalicji rządowej ścierały się dwie koncepcje tej polityki: a) asymilacji narodowej, połączonej z działaniami represyjno-administracyjnymi; b) częściowych ustępstw wobec mniejszości narodowych. Jednak na kresach wschodnich II RP odnosiła się ona głównie do Białorusinów i Ukraińców, gdyż Niemcy występowali tam śladowo. Rząd opracował i 2 kwietnia 1926 r. zaakceptował „Niektóre wytyczne obecnej polityki państwa w kwestii województw wschodnich i mniejszości”, które zakładały, że:

„Podstawą i zasadą polskiej państwowej polityki narodowościowej powinna być zasada pokojowego współżycia, a wychodząc z tego założenia – współpraca między obywatelami narodowości polskiej i niepolskiej. Jest to zatem zasada, która potwierdza obecny stan faktyczny. Zadanie polityki narodowościowej polega na znalezieniu takich form współżycia i współpracy, w których całkowita wolność każdej narodowości zjednoczy się ze wspólną ideą silnego państwa. W miejsce zasady separatyzmu, hodowanej sztucznie w dawnych państwach zaborczych, należy wypracować zasadę wspólnej pracy, w miejsce atmosfery wzajemnej niechęci niech zapanuje atmosfera przyjaźni. Powinno to znaleźć swój wyraz w tworzeniu wspólnych instytucji i we wzajemnej współpracy” (Kotowski, 2002, s. 109).

Założenia te diametralnie odbiegały od praktyki stosowanej w polityce narodowościowej ówczesnych władz polskich.

Przewrót majowy 1926 r. i przejście władzy przez sanację jest cezurą dzielącą polską politykę narodowościową na dwa wyraźnie różniące się okresy, tzn. jej centralizacji i decentralizacji. Józef Piłsudski już w sierpniu tegoż roku zdecydował się na jasne określenie wytycznych tej polityki. Projekt powyższych norm przedstawił ówczesny minister spraw wewnętrznych Kazimierz Młodzianowski do akceptacji Radzie Ministrów w dniu 18 sierpnia. Zakładał on: 1) ściśle, ale lojalne stosowanie postanowień traktatowych w stosunku do mniejszości narodowych. Jak najrychlejsze doprowadzenie do skutecznego uregulowania spraw przynależności państwowej; 2) zapewnienie bezstronnego ustosunkowania się lokalnych władz administracyjnych do spraw mniejszości narodowych w całym państwie z wykluczeniem wszelkich dokuczliwości; 3) przyspieszenie przeprowadzenia reformy rolnej (dla zmniejszenia niemieckiego stanu posiadania w Polsce). Zaś marszałek J. Piłsudski politykę narodowościową państwa określił następująco: „Niemcy wykazali w ciągu historii łatwość asymilacji i posiadają wrodzony pierwiastek lojalności wobec państwa. Zużytkowanie tej mniejszości dla państwa z widokami na asymilację państwową jest możliwe i prawdopodobne. Rządy w stosunku do Niemców winny być sprawiedliwe, ale mocne, ludność ta bowiem musi czuć silną rękę władzy nad sobą. [...] Zasadą rządów w stosunku do ludności ruskiej w Małopolsce Wschodniej winna być praworządność i unikanie drażnienia. [...] Władza państwowa w stosunku do ludności na Wołyniu winna być mocna i surowa, ale sprawiedliwa. Co do Litwinów, to element ten, podobnie jak Niemcy,



najlepiej się nadaje do asymilacji”. Jednym z wariantów nowej koncepcji sanacji była polityka narodowościowa realizowana przez wojewodę wołyńskiego Henryka Józewskiego (1892–1981) i jego zastępcę Józefa Śleszyńskiego (1888–1941). Opracowany przez H. Józewskiego w 1929 r. tzw. *Program wołyński* zakładał m.in. asymilację państwową ludności ukraińskiej poprzez „nasylenie ukraińskich narodowych właściwości pierwiastkami polskimi”. Jednak generalnej polityki ukraińskiej sanacja nie wypracowała, próbując jedynie pozyskać poszczególnych polityków nastawionych ugodowo do władz Rzeczypospolitej Polskiej.

W województwie śląskim wojewodą został 25 sierpnia 1926 r. Michał Tadeusz Grażyński (1890–1965; pierwotnie nazywał się Kurzydło) – przeciwnik separatyzmu dzielnicowego (a także autonomii śląskiej) oraz niemczyzny i ewangelicyzmu. Jednym z efektów działalności wojewody było doprowadzenie do zwolnienia już w 1926 r. prawie 550 obywateli polskich narodowości niemieckiej, zatrudnionych jako urzędnicy w przemyśle górnośląskim, co wywołało ostrą reakcję ze strony polskiego MSZ oraz prezydenta Komisji Mieszanej dla Górnego Śląska – Felixa Calondera (1863–1952) (zob. Serafin, 1996, s. 267). Wojewoda Grażyński postanowił usunąć z niemieckiego życia politycznego Otto Ulitza (1885–1972) – przywódcę Volksbundu i posła na sejm śląski. Wobec kolejnej odmowy Sejmu Śląskiego na uchylenie Ulitzowi immunitetu, Grażyński wszedł w konflikt nie tylko z mniejszością niemiecką, ale także z polską większością w sejmie śląskim. Przeciwny antyniemieckiej polityce Grażyńskiego był także biskup Stanisław Adamski (1875–1967) – ordynariusz diecezji katowickiej (Krasuski, 1975, s. 300–301). Jak konstatował wybitny niemcoznawca prof. Jerzy Krasuski (1930–2009): „W innych dzielnicach Polski występowały pewne przejawy polonizacji Niemców, natomiast na Górnym Śląsku wpływy niemieckie nie tylko nie znikwały, lecz nawet oddziaływały przyciągająco na polskich Ślązaków. Nic dziwnego więc, że trzy lata po złamaniu organizacji politycznej Niemców pomorskich i poznańskich [Deutschtumsbundu – D.M.] działalność rządu polskiego skierowała się przeciwko mniejszości niemieckiej na Górnym Śląsku. Osłabić jej pozycję można było tylko gwałcąc konwencję górnośląską oraz autonomię województwa śląskiego. W polityce tej rząd polski spotkał się również z opozycją autonomistów śląskich skupionych wokół Korfantego i marszałka Sejmu Śląskiego Konstantego Wolnego (Rechowicz, 1971). Korfandy dążył do wytworzenia jednolitej społeczności śląskiej obejmującej Ślązaków zarówno polskiej, jak i niemieckiej narodowości. Z drugiej strony rząd polski zwalczał autonomię śląską, aby doprowadzić do ujednoczenia kraju wobec bardzo silnych dążeń odśrodkowych różnych mniejszości, szczególnie Niemców i Ukraińców. Spór wybuchnął po zamachu Piłsudskiego, który był zaciekle wrogiem Korfantego. W sierpniu 1926 roku wojewodą śląskim został pochodzący z Małopolski Michał Grażyński, który niezwłocznie rozpoczął walkę przeciw autonomistom i mniejszości niemieckiej” (Krasuski, 2000, s. 161–162).

Nieporozumienia między władzami państwowymi a mniejszością niemiecką zaczęły pojawiać się po ogłoszeniu przez sanację w 1928 r. (ustawę o dniu wolnym od pracy przyjął jednak sejm dopiero 20 marca 1937 r.) dnia 11 listopada świętem odzyskania niepodległości (ale nie dotyczyło to święta 3 maja czy 15 sierpnia). Żadna inna mniejszość w Polsce nie traktowała tego dnia z wrogością, jednak dla Niemców – jak

pisały „Deutsche Rundschau” – był on „dniem żałoby i hańby narodowej, gdy probolszewicka rewolucja berlińska zmusiła Rzeszę do kapitulacji”. Bojkot święta niepodległości uznany został za przejaw nielojalności Niemców wobec państwa osiedlenia. Tłumacząc taką postawę „Posener Tageblatt” pisał – jakby na jej usprawiedliwienie – „gdyby jednak Niemcy wzięli udział w święcie, to twierdziłaby prasa polska, że uczynili to tylko z taktycznych względów, ażeby uspić czujność Polaków”. Niemcy obok bojkotu polskich świąt narodowych, także odmawiali posługiwania się językiem państwowym (polskim) w urzędach. Wojewoda pomorski Wiktor Lamot (1891–1959) w sprawozdaniu do MSW na ten temat pisał, iż „Zbytńia tolerancja wobec mniejszości niemieckiej daje – jak dotąd – wprost odwrotne rezultaty w postaci wzrostu agresywności żywiołu niemieckiego we wszystkich dziedzinach. W szczególności stwierdziłem, że Niemcy na Pomorzu w zetknięciu z urzędami i funkcjonariuszami państwowymi z reguły oświadczają nieznanomość języka polskiego, niejednokrotnie zachowując się arogancko. [...] Proponuję zatem: 1) aby deklaracje płatnicze były przyjmowane w języku niemieckim, 2) aby przy ustnych rozprawach dopuszczane było używanie języka niemieckiego, o ile urzędnik państwowy zna ten język dostatecznie” (Potocki, 1969 s. 185).

\* \* \*

Zmiana akcentów w polskiej polityce narodowościowej nastąpiła wraz z objęciem 23 czerwca 1931 r. teki ministra spraw wewnętrznych przez płk. Bronisława Pierackiego (1895–1934) który 16 stycznia roku następnego wysunął **koncepcję „harmornijnego współżycia wszystkich obywateli Rzeczypospolitej”** (Winiewicz, 1939, s. 161–162). Nie przeszkodziło to jednak MSW poszukiwać różnych rozwiązań administracyjnych, aby wykazać że trwa nieprzerwany proces integracji mniejszości narodowych z państwem polskim, a więc procent mniejszości narodowych do narodu polskiego stale maleje. Jedną z metod były zmiany w podziale administracyjnym kraju.

Od połowy lat dwudziestych trwały dyskusje na temat zmiany podziału administracyjnego państwa. Intencją władz było dokonanie takiej reorganizacji, aby w każdym województwie lub dzielnicy kraju Polacy stanowili większość mieszkańców. MSW w końcu lat dwudziestych przygotowało nawet stosowny projekt pt. „Podział administracyjny państwa a zagadnienia narodowościowe”, który został częściowo zrealizowany w latach trzydziestych. W odniesieniu np. do Wielkopolski dnia 28 stycznia 1932 r. Rada Ministrów dokonała zmniejszenia liczby powiatów z 38 do 31, argumentując swoją decyzję względami oszczędnościowymi. Natomiast prasa niemiecka uznała redukcję powiatów za działalność wymierzoną w Niemców, uzasadniając zarzut zmianą na ich niekorzyść proporcji podczas wyborów do samorządu terytorialnego (sejmiku samorządowego oraz rad powiatowych i gminnych). Kolejna reorganizacja granic województwa łódzkiego, pomorskiego, poznańskiego i warszawskiego nastąpiła 1 kwietnia 1938 r. i potwierdziła zarzuty postawione w 1932 r. przez Niemców w Polsce. Oficjalnie nowy podział administracyjny miał za zadanie zatarcie granic między zaborami oraz wyrównanie poziomowi ekonomicznego rozwoju obszarów wchodzących dawniej

do Cesarstwa Rosyjskiego z pozostałymi terenami należącymi dawniej do Rzeszy Niemieckiej. Jednak w rzeczywistości decydowały tutaj zagadnienia narodowościowe, albowiem zmiany administracyjne spowodowały zmniejszenie się (w nowych granicach województw) odsetka mniejszości niemieckiej względem liczby ludności polskiej (Matelski, 1995a, s. 25–26; 1999a, s. 159–160). Zmiany granic kontynuowano 31 marca 1939 r. (choć nie wszystkie przesunięcia powiatów miały przesłanki narodowościowe). Wówczas z województwa lubelskiego do warszawskiego przeszły powiaty Garwolin, Sokołów Podlaski i Węgrowo; z województwa białostockiego do warszawskiego powiaty Łomża, Ostrołęka i Ostrów Mazowiecki; z województwa kieleckiego do łódzkiego powiaty Koneck i Opoczno; z województwa warszawskiego do łódzkiego powiaty Kutno, Łowicz, Rawa Mazowiecka i Skierniewice (E. Estreicher-Grodzicka red., 1939, s. 11–14). Zmiany administracyjne dokonane w 1939 r. nie dotyczyły jednak mniejszości niemieckiej, lecz żydowskiej.

Przedstawione wyżej posunięcia administracyjne były pierwszym etapem realizacji poufnych wytycznych MSW z lat 1928–1930, zatytułowanych „Podział administracyjny państwa a zagadnienia narodowościowe”. Zakładały one stworzenie ponadwojewódzkich struktur administracyjnych, w których Polacy mieliby stanowić co najmniej 51% mieszkańców. W dalszych etapach przewidywano więc podział Polski na:

\* 6 prowincji:

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| I. Wielkopolską       | – 5 województw (pomorskie, poznańskie, kalisko-sieradzkie, łódzkie i kujawsko-chełmińskie); |
| II. Małopolską        | – 5 województw (krakowskie, tarnowskie, sandomierskie, częstochowskie i śląskie);           |
| III. Czerwonoruską    | – 5 województw (przemyskie, lwowskie, sanockie, halickie i podolskie);                      |
| IV. Lubelsko-wołyńską | – 3 województwa (wołyńskie, lubelskie i bełskie);   |
| V. Wileńską           | – 3 województwa (wileńskie, nowogródzkie i poleskie),                                       |
| VI. Mazowiecką        | – 5 województw (grodzkie – Warszawa, warszawskie, mazowieckie, płockie i podlaskie);        |

lub \* 7 krajów:

- |                           |   |
|---------------------------|---|
| I. Kraj Północno-Wschodni | – obszar dzisiejszych województw wileńskiego, nowogródzkiego i białostockiego;                              |
| II. Polesie-Podlasie      | – województwo poleskie i dawna gubernia siedlecka;  |
| III. Kraj Południowy      | – województwa wołyńskiego, byłej guberni lubelskiej i byłej guberni radomskiej bez powiatu sandomierskiego; |
| IV. Małopolskę            | – dawna Galicja, powiat sandomierski oraz powiaty dawnej guberni kieleckiej bez powiatu olkuskiego;         |
| V. Okręg Górniczy         | – województwo śląskie oraz powiaty: Olkusz, Sosnowiec, Będzin, Chrzanów, Oświęcim, Biała i Żywiec;          |
| VI. Kraj Zachodni         | – województwo poznańskie, pomorskie i dawna gubernia kaliska;   |

VII. Kraj Centralny Przemysłowy – województwo warszawskie i łódzkie bez dawnej guberni kaliskiej (Matelski, 1999, s. 47–48).

Przede wszystkim (w 1940 r.) miano powiększyć województwo śląskie o Zagłębie Dąbrowskie, czego rezultatem byłoby „rozpłynięcie się” Niemców w morzu polskości. Zamierzenie to zniweczyła wojna, a powrócono do tej koncepcji w 1945 r. powołując do życia województwo śląsko-dąbrowskie.

W dniu 13 września 1934 roku Polska zawiesiła wykonywanie na swoim terytorium traktatu mniejszościowego. Posunięcie polskiego MSZ spotkało się z chłodnym przyjęciem przez mniejszości narodowe w Polsce, w tym głównie przez mniejszość niemiecką. Mimo początkowego entuzjazmu w prasie polskiej, już 25 września dziennik poznańskiej endecji zamieścił przedruk z brytyjskiego dziennika „Times”, który ukazał także negatywne efekty posunięcia Józefa Becka w Genewie.

Po powołaniu gabinetu Mariana Zyndrama Kościałkowskiego (1892–1946) 13 października 1935 r. w polityka mniejszościowa państwa uległa zmianie wobec mniejszości słowiańskich i Żydów. Świadczyły o tym tezy przygotowane przez MSW w tej dziedzinie, które mówiły, iż „celem naszej wewnętrznej polityki narodowościowej jest **wewnętrzne zespolenie Rzeczypospolitej** [sic!] jako warunku siły państwa, przez osiągnięcie najdalej idącej zbieżności (najmniejszej możliwie rozbieżności) między interesami państwowymi a interesami poszczególnych narodowości”. Ze względu na zawarcie 26 stycznia 1934 r. polsko-niemieckiej deklaracji o niestosowaniu przemocy (Lapter, 1962; Wojciechowski, 1963, 1965) – tezy premiera nie dotyczyły mniejszości niemieckiej!

Uchwałą Rady Ministrów z 19 grudnia 1935 r. powołano Komitet do Spraw Narodowościowych, a jego organem wykonawczym było Biuro Polityki Narodowościowej działające w ramach Prezydium Rady Ministrów, kierowane przez Stanisława Paprockiego (1895–1976), który w 1922 r. był współtwórcą (a od 1927 r. sekretarzem generalnym) Instytutu Badań Spraw Narodowościowych i redaktorem czasopism: „Les Questions Minoritaires” (1928–1937) i „Sprawy Narodowościowe” (1927–1939) – wydawane jako kwartalnik lub dwumiesięcznik (Szyszkowski, 1980, s. 186–188; Boruta, 1985, 63–79).

Objęcie stanowiska premiera i ministra spraw wewnętrznych przez gen. dyw. Sławoja Felicjana Składkowskiego (1885–1962) w dniu 16 maja 1936 r. wpłynęło na zaostrzenie polityki narodowościowej władz – pod wpływem nacisków ze strony Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych gen. Edwarda Rydza-Śmigłego (1886–1941). Potwierdzeniem nowego kursu było przyjęcie już 9 lipca przez Komitet do Spraw Narodowościowych nowych wytycznych teże polityki. Zakładały one wykorzystanie istniejących w obowiązującym prawodawstwie przepisów z zakresu szkolnictwa, prawa o stowarzyszeniach oraz ustawy o reformie rolnej do osłabienia niemieckiego życia społeczno-kulturalnego i gospodarczego. Miały one dotyczyć zwłaszcza województw przygranicznych. Natomiast w sprawie Niemców zamierzano nie dopuszczać do przemian w psychice mniejszości niemieckiej w Polsce, które wyodrębniłyby ją w osobną i uprzywilejowaną grupę narodowościową. Jednocześnie zalecono nie zatrudnianie Niemców w służbie publicznej i fachowej oraz zaufania publicznego (sądownictwo, notariaty, przysięgli, adwokatura, rzeczoznawstwo).

\* \* \*

Uniemożliwienie ludności ukraińskiej przez administrację II RP (a także administrację ZSRR) stworzenia własnej państwowości, zepchnęło ukraińskie organizacje irredentystyczne do konspiracji oraz działań terrorystycznych. Powstała w 1919 r. Ukraińska Organizacja Wojskowa (UWO) na czele z płk. Jewhenem Konowalcem (1891–1938), przekształcona dziesięć lat później w Organizację Ukraińskich Nacjonalistów (OUN), odwołująca się do przemocy wobec przeciwników politycznych (Szcześniak, Szot, 1973, s. 9–63; Torzecki, 1989; Hryciuk, 2005; Смолий, 2008). Organizacja ta wykorzystując na przełomie lat 1929/1930 niezadowolenie wsi ukraińskiej spowodowane wielkim kryzysem ekonomicznym, podjęła działalność terrorystyczną skierowaną przeciwko przedstawicielom administracji oraz ludności polskiej w południowo-wschodniej Polsce. „Na kresach – pisał Jerzy Tomaszewski (1985b, s. 97) – płonęły gospodarstwa i dwory, niszczone tory kolejowe, rozbijano urzędy, nie cofano się przed zabójstwami. Hasłem było »Lachy za San«”. Aby zapobiec akcji odwetowej ze strony ludności polskiej, do czego zaczęli wzywać przywódcy Narodowej Demokracji – Józef Piłsudski podjął decyzję o zastosowaniu rozwiązań policyjno-represyjnych, uważając iż „...podpaleń, sabotażów, napadów i gwałtów w Małopolsce nie wolno traktować jak powstania” (Składkowski, 1988, s. 105). Rozpoczęta 16 czerwca 1930 r. akcja pacyfikacyjna przy użyciu wojska i policji objęła 16 powiatów (ok. 450 wsi). Przyjęta przez administrację polską zasada zbiorowej odpowiedzialności mieszkańców wsi i osad wspierających OUN umożliwiła wprawdzie opanowanie sytuacji, ale pociągnęła także za sobą wzrost niechęci ludności niepolskiej na Kresach Wschodnich (Żydów, Ukraińców, Rusinów, Bojków, Łemków, Hucułów, Czechów i Niemców) wobec państwa polskiego. Pacyfikacja była także synonimem klęski sanacyjnej polityki narodowościowej, chociaż – jak pisał Andrzej Chojnowski (ur. 1945) – „...mieściła się w przyjętej po maju 1926 r. formule rządów »sprawiedliwych« (zapowiedź reform), ale »surowych« (zapowiedź represji wobec wystąpień antypaństwowych)” (Chojnowski, 1979, s. 160). Odpowiedzią OUN było wzmożenie akcji terrorystycznej, której ofiarami padli politycy obozu sanacyjnego poseł Tadeusz Hołówko (1889–1931) i minister spraw wewnętrznych płk Bronisław Pieracki (1895–1934). Odpowiedzią władz polskich II RP było utworzenie obozu odosobnienia (koncentracyjnego) w Berezie Kartuskiej, gdzie administracyjnie (wojewoda na wniosek starosty) można było osadzać bez wyroku sądowego osoby „zagrożające bezpieczeństwu i spokojowi”. Proces zabójców Pierackiego odbywał się od 18 listopada 1935 do 13 stycznia 1936 r. w Warszawie, a dwunastu oskarżonych było związanych z OUN i wszyscy zostali prawomocnie skazani.

Proces nacjonalistów ukraińskich i wyroki skazujące były pierwszym etapem akcji antyukraińskiej ze strony władz polskich. Kolejnym etapem była akcja niszczenia prawosławnego dziedzictwa kultury w latach 1937–1938. Jej celem miała być całkowita polonizacja obszarów na zachód od Bugu, skąd zamierzano wyprzeć administracyjnie ludność prawosławną. Zaś na wschód od Bugu starano się maksymalnie umocnić polskie wpływy kulturowe. Akcją kierował utworzony w grudniu 1936 r. Komitet Koordynacyjny przy Wojskowym Instytucie Naukowo-Oświatowym w Warszawie (Stawecki,

1969, s. 106), któremu podlegały Komitety Koordynacyjne przy Dowództwach Okręgów Korpusów. Dla Lubelszczyzny i Wołynia był to DOK II w Lublinie – dowódca gen. Mieczysław Smorawiński (1893–1940). Administracja państwowa wszystkich wyznawców prawosławia na Chełmszczyźnie uznała za „zruszczonych Polaków”, których należało – nawet pod przymusem administracyjnym – repolonizować.

Z obłudną interwencją ze strony Moskwy – która sama prowadziła planową politykę niszczenia świątyń – przeszła od maja do lipca 1938 r. akcja władz Drugiej Rzeczypospolitej burzenia cerkwi prawosławnych na lubelszczyźnie. Według danych Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie zburzono wówczas 127 świątyń, w tym 91 cerkwi, 10 kaplic i 26 domów modlitwy (Stawecki, 1969, s. 194; Matelski, 2012, s. 199–215), a jedną cerkiew pozostawiono w stanie ruiny; zaś cztery cerkwie i cztery kaplice przekazano Kościołowi katolickiemu. Był to akt bezmyślnego wandalizmu na zabytkach kultury materialnej, gdyż zniszczono m.in. cerkwie w Białej Podlaskiej z 1582 r., w Zamościu z 1589 r., w Kołnyce z 1578 r. oraz wybudowane w 1596 r. cerkwie w Chełmie, Jarosławcu i Modrynie. Zaś z roku 1184 pochodziła zrujnowana cerkiew w Szczebrzeszynie. Rozbierano cerkwie wzniesione już w niepodległej Rzeczypospolitej (20 cerkwi). Zniszczeniu i dewastacji uległy także paramenty kościelne. Akcją dowodził płk Marian Turkowski (1894–1948) z DOK II w Lublinie. „Do burzenia opuszczonych świątyń i kaplic – pisał Władysław Pobóg-Malinowski (1899–1962), ówczesny naczelnik Wydziału Historyczno-Naukowego MSZ – użyto saperów; w kilku wypadkach ludność niepolską, broniącą dostępu do świątyń, rozpędzano kolbami, bez śmiertelnych wypadków, ale ze strugami krwi. Dla uniknięcia takich ekscesów zaczęto burzenia dokonywać w nocy i przy pomocy dynamitu. Ogółem zburzono około 120 obiektów, przeważnie małych kaplic; w tej liczbie mieści się też kilka (nie więcej, niż 10) czynnych cerkwi prawosławnych, zburzonych, po uprzednim wyrzuceniu popów” (Pobóg-Malinowski, 1990, t. II, s. 828; por. Bocheński, Łoś, Bączkowski, 1938, s. 133–134). Kościół prawosławny stracił w 1938 jedną trzecią wszystkich swoich świątyń (Radziukiewicz, 2000, s. 62). Dodatkowym efektem działań rewindykacyjno-polonizacyjnych było przejście ok. 10% ludności prawosławnej na katolicyzm, głównie w powiatach: biłgorajskim, hrubieszowskim i tomaszowskim (Pelica, 2007, s. 286). Akcja repolonizacyjna w latach 1937–1938 negatywnie oceniona została w historiografii polskiej. Jednocześnie cerkwie narzucono administracyjnie – jako obowiązkowy element nabożeństwa – śpiewanie pieśni „Boże coś Polskę”! Maria Dąbrowska (1889–1965) w swej *Dzienniku* zapisała: „Moralnie – ohyda, politycznie – kliniczna głupota” (Dąbrowska, 1999).

\* \* \*

Administracja państwowa podczas rządów sanacji została zaangażowana także do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i samorządowych w latach 1928–1939, wpływając niejednokrotnie na przymuszanie urzędników państwowych do głosowania na Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem Józefa Piłsudskiego (BBWR), na którego listach umieszczano również prorządowo nastawionych działaczy mniejszości

narodowych (Watt, 2005). Wybory przeprowadzone jesienią 1930 r. (tzw. brzeskie) ze względu na terror policyjny podczas kampanii wyborczej, były przedmiotem skargi Niemców w Polsce (Biuro Deutsche Vereinigung w Bydgoszczy) do Ligi Narodów. Represje wobec kandydatów niemieckich zastosowano zwłaszcza na Śląsku, co było nawet przedmiotem specjalnego postępowania na forum Rady Ligi Narodów w 1931 roku. Sanacja podjęła także próbę rozbicia jedności narodowej Niemców poprzez wspieranie w wyborach do Sejmu RP w 1930 r. wrogiej wobec DV listy niemieckiej w Bydgoszczy. W roku następnym przy wsparciu administracji państwowej podjęto nieudane próby rozszerzenia działalności na województwo poznańskie i pomorskie współpracującego z polskim MSW łódzkiego Deutscher Kultur- und Wirtschaftsbund (DKuWB). Natomiast władze niechętnie odnosiły się do niemieckich socjalistów, którzy blisko współpracowali (głównie w Łodzi) z PPS (Szczerbiński, 1986; Koko, 1995).

\* \* \*

Ochłodzenie stosunków polsko-niemieckich jesienią 1938 r. wpłynęło na zmianę wytycznych postępowania wobec mniejszości niemieckiej w Polsce. Zalecono: polonizowanie administracji wielkich przedsiębiorstw przemysłowych oraz zwalczanie przejawów zachwytu militarystką Trzeciej Rzeszy, który szerzył się wśród mniejszości niemieckiej; współdziałanie z władzami szkolnymi w popieraniu i rozwijaniu wszelkich form pracy organizacyjno-wychowawczej (głównie poprzez ZHP) z polską młodzieżą szkolną; uczestniczenie przedstawicieli władz w planowaniu akcji parcelacyjnej wielkich majątków ziemskich oraz przygotowaniu najlepszego elementu osadniczego (polskiego!) na ziemię po rozparcelowanych majątkach niemieckich (Kowalski, 1998, s. 50). Przystąpiono także do polonizowania nazw miejscowości w Galicji Wschodniej, nadanych za panowania cesarza Józefa II (1741–1790). Jednocześnie I wiceminister spraw wojskowych gen. Janusz Głuchowski (1888–1964) w piśmie z 13 stycznia 1939 r. – wobec pojawiających się nacisków na udział poborowych wyznań niekatolickich w nabożeństwach katolickich – upomniał dowódców i szefów sztabów, że „kierownictwo polityką wyznaniową w terenie należy do właściwych władz administracji ogólnej (pp. wojewodowie i starostowie)” (Kowalski, 1998, s. 57).

Wobec niepowodzeń w realizacji Pożyczki Obrony Przeciwlotniczej w województwie poznańskim, gdzie Niemcy i Żydzi wpłacili proporcjonalnie więcej niż Polacy, władze administracyjne na polecenie wojewody płk. Artura Maruszewskiego (1886–1945) dokonały „poprawienia” (sfalszowania!) wyników subskrypcji. Po odkryciu „poprawek” (fałszerstw!) przez władze centralne postanowiono zmienić wojewodę. Aby nie budziło to podejrzeń 25 maja 1939 r. zastosowano tzw. rozsadę, która polegała na tym, że wojewoda wileński pojechał do Poznania a poznański do Wilna. Realizatorem nowej (bardziej jeszcze represyjnej) polityki w Wielkopolsce został 19 maja (urząd objął 25 maja) 1939 r. płk Ludwik Bociański (1892–1970).

Na ogół postępowanie władz mieściło się w wytyczonej przez Józefa Piłsudskiego polityce „rządów sprawiedliwych, ale mocnych” wobec Niemców, co konsekwentnie

realizowali wojewodowie: od 1936 r. pomorski Władysław Raczkiewicz (1885–1947) oraz łódzki – w latach 1938–1939 Henryk Józewski (1892–1981) i w roku 1939 Alfred Biłyk (1889–1939). Wyjątek stanowili wojewodowie poznański Ludwik Bociański i śląski Michał Grażyński.

Brutalne postępowanie z ludnością niemiecką przejawiało się także w poczynaniach wielu przedstawicieli Wojska Polskiego. Zjawisko to nabrało tak szerokiego zasięgu, że już w kwietniu 1939 r. w specjalnym piśmie I wiceminister spraw wojskowych gen. Janusz Głuchowski (1888–1964) nakazał, aby wojskowi (zawodowi i poborowi) w stosunku do Niemców „występowali zawsze z godnością, taktownie i poprawnie i by stosunek ich do tych obywateli nie był prowokujący”. Zachowaniu społeczeństwa sprzyjała represyjna polityka mniejszościowa władz wojewódzkich w Katowicach i Poznaniu, a zwłaszcza tolerowanie wystąpień antyniemieckich przez wojewodów. M. Grażyńskiego i L. Bociańskiego. Stąd okólnikiem z 5 czerwca 1939 r. premier S. F. Składkowski zabronił członkom gabinetu zabierania głosu w sprawach narodowościowych – zwłaszcza w odniesieniu do mniejszości niemieckiej – bez uprzedniego uzgodnienia treści wystąpienia z ministrem spraw zagranicznych płk. Józefem Beckiem (Kowalski, 1998, s. 58).

Ponadto próbowano przypisać Niemcom w Polsce działania zmierzające do zachwiania obiegiem pieniądza w okresie kwiecień–sierpień 1939 r. poprzez wyzbywanie się banknotów polskich, a także przechowywanie bilonu srebrnego (jako kruszcu) oraz miedzioniklowego. Obszernie na ten temat rozpisywała się prasa na kresach zachodnich (zwłaszcza „Kurier Poznański”, nie podając jednak konkretnych przykładów). W rzeczywistości zjawisko to okazało się marginalne (15 takich przypadków w Wielkopolsce), a postępowanie Niemców nie było odosobnione. Proceder ten uprawiali także Polacy oraz Żydzi, obciążając srebrne dwuzłotówki materiałem i przyszywając do płaszczy jako guziki.

Wojewodowie na zachodnich kresach Rzeczypospolitej, wykorzystując wytyczne MSW z 8 maja 1939 r. zatytułowane „Restrykcje wobec mniejszości niemieckiej”, przystąpili do przeciwdziałania skrywaniu waluty polskiej; wystąpiło także zjawisko masowych wypłat pieniędzy z kont bankowych – dokonywane przez obywateli polskich wszystkich narodowości (Karpiński, 1971, s. 195–196). Wykorzystywano także dekret z 22 listopada 1938 r. o *ochronie niektórych interesów państwa*. Zwalczaniem chowania bilonu zarówno przez Niemców, jak i Polaków oraz Żydów zajmowały się tzw. Lotne Brygady Skarbowe złożone z policjantów oraz pracowników Izby Skarbowej i Banku Polskiego. W akcji przeciwdziałania temu zjawisku władze państwowe uzyskały wsparcie Episkopatu Polski, z którego polecenia „...księża z ambon nawoływali do nie chowania bilonu i srebra”. Stanowcza polityka władz zapobiegła temu niebezpieczeństwu w szerszej skali, jednak w lipcu 1939 r. np. na terenie całego powiatu Wolsztyn zabrakło srebrnych monet 2 i 5 złotych. Trudno jest jednoznacznie zakwalifikować przedstawione wyżej postawy wymierzone w obieg pieniądza w Polsce. Jedną z możliwych hipotez w przypadku Niemców jest sabotaż i dywersja. Trudno jednak ten punkt widzenia odnieść zarówno do Polaków, jak i Żydów. Bardziej przekonujące wydają jednak argumenty Z. Landaua i J. Tomaszewskiego nawiązujące do tzw. emisji fiducjarnej z lutego 1939 r., która została dokonana w celu doposaże-



nia armii na potrzeby wojenne (marszałek Edward Rydz-Śmigły zażądał nie mniej niż 600 mln zł). Wypuszczono wówczas bez pokrycia około 800 mln zł (Róžański, 1939, s. 1–3; Gruber, 1968, s. 387; Landau, Tomaszewski, 1989, s. 345–346). Mogło to poderwać zaufanie społeczeństwa do banknotów emitowanych przez Bank Polski, a nawet pojawić się *aggio* (ażio), czyli nadwyżka banknotów ponad ich wartość nominalną – czyli o nadwyżkę banknotów nad ich pokrycie w złotych i dewizach wynoszącą ustawowo 33% (zjawisko powszechne w okresie II wojny światowej). Tak więc skupowanie bilonu przez Niemców, Polaków i Żydów przypuszczalnie spowodowane było próbą zabezpieczenia posiadanej gotówki. Być może, że tak właśnie było. Zachowane źródła nie pozwalają na jednoznaczne opowiedzenie się za żadną z obydwu hipotez (Matelski, 2002, s. 122).

Realizowana przez rząd gen. S. F. Składkowskiego polityka narodowościowa w przededniu i w pierwszych dniach II wojny światowej odbiła się negatywnie na polskiej polityce zagranicznej, gdyż „dwóch najeźdźczych sąsiadów odwołało się do niej, by usprawiedliwić swe działania”.

\* \* \*

Spółeczeństwo polskie nie było w 1939 r. przygotowane na klęskę. Propaganda państwowa podtrzymywała powszechne przekonanie, że jesteśmy „Silni. Zwarci. Gotowi”. Klęski wojsk polskich otwały wieloletnią dyskusję na temat ich przyczyn. Początkowo obwiniano sanacyjne kierownictwo państwa (zarzucając nawet sanacji „faszyczację” Polski), następnie złe sojusze, zbyt długie granice RP, brak porozumienia z ZSRR, a w latach sześćdziesiątych XX wieku – gdy nacjonalizm urósł do rangi wyznacznika polityki wewnętrznej i międzynarodowej PRL – wysunięto tezę, że to nielojalne mniejszości narodowe stały się potencjalnym sprawcą klęski wrześniowej 1939 r. Jak była więc rzeczywistość?

Do 17 września 1939 r. mniejszości narodowe zamieszkujące II RP zachowały lojalność wobec państwa polskiego, walcząc dzielnie przeciwko Niemcom. W szeregach Wojska Polskiego walczyło ok. 115 000 tys. żołnierzy narodowości ukraińskiej, z których zginęło około 8 tys., zaś rannych było od 15–20 tys. (Szwahulak, 1999; Hałagida, 2009). Żydzi bili się dobrze, a było ich w szeregach wojska prawie 90 tys., z których ok. 7 tys. poległo (w tym 100 oficerów), zaś około 80 tys. dostało się do niewoli, w tym do niemieckiej ok. 60 tys., a do radzieckiej ok. 20 tys. Co najmniej 456 Żydów polskich oficerów zostało zamordowanych w Katyniu i innych miejscach radzieckiej kaźni (Gąsiorowski, 2002, 2009). Również Białorusini dzielnie stanęli w obronie Rzeczypospolitej. Odmienne wyglądała postawa mniejszości niemieckiej, która od wiosny 1938 r. czekała, aby „Rzesza przyszła do nich” – spodziewając się nieuchronnie wojny niemiecko-polskiej. Część Niemców sceptycznie nastawiona do narodowego socjalizmu okazała lojalność wobec II RP. Jednak przytłaczająca większość nie uznawała państwowości polskiej za przyjazną. Dotyczyło to także Niemców służących w Wojsku Polskim. W dniach 30 i 31 sierpnia oraz 1 września 1939 r. policja i wojsko internowały (akcja o kryptonimie „Elaborat”) ok. 20 tys. osób narodowości niemieck-

kiej podejrzanych o działalność godzącą w obronność państwa – z których ok. 5800 osób zniknęło w nieznanach bliżej okolicznościach, w tym byli posłowie na Sejm RP Eugen Naumann i Berthold Moritz. Prowadzono ich czwórkami do Berezy Kartuskiej (Matelski, 2009, s. 51). Internowano także około 5 tys. Białorusinów i Ukraińców (Śleszyński, 2009).

Polityka mniejszościowa władz polskich, mimo swej restrykcyjności (co świadczyło o niepowodzeniu wytyczonej przez Piłsudskiego zasady pozyskiwania Niemców do pracy nad wspólnym dobrem, jakim była Rzeczpospolita Polska), dała również pozytywne rezultaty. Zastraszona ludność niemiecka nie wystąpiła zbrojnie przeciwko władzom państwowym w sierpniu 1939 roku. Jak pisał prof. J. Krasuski: „Od wiosny 1939 r. propaganda hitlerowska zaczęła głosić, że mniejszość niemiecka w Polsce jest prześladowana. Nie było to niestety bezpodstawne mimo zabiegów polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, aby zapobiec aktom bezprawia i gwałtu wobec Niemców. Badania archiwalne nie potwierdziły długo utrzymującej się legendy, jakoby mniejszość niemiecka stanowiła »V kolumnę« Hitlera w Polsce, czy to w charakterze szpiegów, czy to w działaniach bezpośrednio militarnych” (Krasuski, 1998, s. 450), jak również: „Badania archiwalne nie potwierdziły zasadności istnej histerii, jaka ogarnęła władze i społeczeństwo polskie w 1939 r. przed i po wybuchu wojny, w sprawie rzekomej dywersyjnej działalności mniejszości niemieckiej. Podbiwszy Polskę w 1939 r., władze hitlerowskie nie odznaczyły żadnego Niemca za ewentualną działalność dywersyjną i partyzancką przeciwko wojskom polskim. Represje stosowane przez władze polskie wobec mniejszości niemieckiej w miesiącach poprzedzających wybuch wojny, aresztowania, wysiedlanie Niemców z obszarów przygranicznych, prowokowanie zajęć antyniemieckich, zwłaszcza przez wojewodów poznańskiego i śląskiego: Ludwika Bociańskiego i Michała Grażyńskiego wbrew napomnieniom ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych – splamiły czystość sprawy polskiej w obliczu agresji hitlerowskiej” (Krasuski, 2003, s. 269–270). Jednocześnie kilka tysięcy Niemców powołanych do Wojska Polskiego, walczyło z bronią w rękę w obronie Rzeczypospolitej przed najazdem Hitlera. Walczyli głównie w formacjach stacjonujących na Kresach Wschodnich II Rzeczypospolitej (gdzie ich skierowano latem 1939 r. w obawie, że mogą zdezerterować na polsko-niemieckim teatrze działań wojennych). Dostali się oni do niewoli radzieckiej i na mocy niemiecko-radzieckiej umowy z 28 września 1939 r. – jeszcze jesienią tegoż roku wrócili do III Rzeszy lub na okupowane przez Niemców ziemie polskie. W zachowanych i dostępnych źródłach nie zanotowano przypadków ich dezercji z Wojska Polskiego lub nieojoalności wobec przełożonych. Wielu warszawiaków pochodzenia niemieckiego (w znacznej części już spolszczonych, ale nie tylko!) ochotniczo stawiało się do obrony Warszawy. Na jej rogatkach zginął m.in. por. rez. Albert Breyer z Sompolna (nauczyciel i działacz JDP w okręgu Konin-Koło), zaś por. rez. Ernest Müller 17 września poległ w Puszczy Kampinoskiej pod Polesiem Starym jako dowódca 1 plutonu 4 szwadronu 6. Pułku Ułanów z Podolskiej Brygady Kawalerii. Wielu z Niemców polskich zasililo następnie szeregi polskiej konspiracji. Natomiast książę Karol Olbracht Habsburg z Żywca wolał pójść jako major rez. Wojska Polskiego (we wrześniu 1939 r. nie mając formalnego powołania, wstąpił ochotniczo do II Pułku Strzelców Górskich z Korpusu Ochro-

ny Pogranicza w Żywcu) do oflagu niż podpisać Deutsche Volksliste (DVL). Jednak był to zaledwie ułamek społeczności niemieckiej w II RP, którego postawa nie mogła wpłynąć na niechęć Polaków do Niemców (Matelski, 2009, s. 62–66). Sytuacja uległa jednak pogorszeniu po 17 września, gdy Polskę najechał Związek Radziecki, zadając jej śmiertelny cios w plecy. Wówczas rzeczywiście wystąpiły zjawiska ucieczki żołnierzy ukraińskich z Wojska Polskiego (Het'mańczuk, 2008; Hałagida, 2009).

Kwestia narodowościowa była najtrudniejszym, nie tylko wewnętrznym, ale także odbijającym się negatywnie na forum międzynarodowym, problemem Drugiej Rzeczypospolitej. Nie udało się go rozwiązać żadnemu z dwudziestu sześciu gabinetów w okresie dwudziestolecia międzywojennego, chociaż w połowie lat trzydziestych były największe nadzieje na jej unormowanie.

### Bibliografia

- Adamczyk A. (2001), *General dywizji Sławoj Felicjan Składkowski (1885–1962). Zarys biografii politycznej*, Toruń.
- Adzubej A. I. (1989), *Tamte dziesięć lat*, Warszawa.
- Beck J. (1987), *Ostatni raport*, Przedmowa Marian Wojciechowski, Warszawa.
- Bobryk A., Kochan I. (2010), *Ślady przeszłości. Historia i teraźniejszość prawosławia na południowo-zachodnim Podlasiu w świadomości społecznej*, Siedlce.
- Bocheński A., Łoś S., Bączkowski W. (1938), *Problem polsko-ukraiński w Ziemi Czerwieńskiej*, Warszawa.
- Borecki P. (2005), *Luna nad cerkwiemi. Wiosną i latem 1938 r. władze II Rzeczypospolitej przeprowadziły planową akcję burzenia prawosławnych świątyń*, „Przegląd”, nr 36 (298)
- Borecki P. (20010), *Hańba i wstyd. Jak w II Rzeczypospolitej burzono prawosławne cerkwie*, w: *O naszym Prawosławi*, red. H. Kierdelewicz, Białystok.
- Boruta M. (1985), *Instytut Badań Spraw Narodowościowych (1921–1939)*, „Przegląd Polonijny”, nr 2.
- Breyer R. (1988), *Niemiecka ludność w Polsce w latach 1933–1939*, w: *Stosunki polsko-niemieckie 1933–1945*, red. A. Czubiński, Z. Kulak, Poznań.
- Bruns C. G. (1933), *Gesammelte Schriften zur Minderheitenfragen*, Berlin.
- Chałupczak H. (1990; 1992), *II Rzeczpospolita a mniejszość polska w Niemczech*, Wyd. UMCS, Lublin (wyd. 2, Wyd. IZ, Poznań).
- Chałupczak H. (2013), *Paradygmat badawczy polityki migracyjnej państwa z perspektywy politologicznej*, w: *Współczesne polskie migracje: strategie – skutki społeczne – reakcja państwa*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa.
- Chojnowski A. (1979), *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław.
- Chojnowski A. (1986), *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź.
- Chojnowski A. (1997), *Ukraina*, Warszawa.
- Chrzanowski F. (1931), *Rozwój procedury mniejszościowej na terenie Ligi Narodów*, „Strażnica Zachodnia”, r. X, nr 1.
- Dąbrowska M. (1999), *Dzienniki*, t. III (1936–1945), wybór, wstęp i przypisy T. Drewnowski, Warszawa.

- Deszczyński M. P. (2003), *Ostatni egzamin. Wojsko Polskie wobec kryzysu czechosłowackiego 1938–1939*, Warszawa.
- Długajczyk E. (1983), *Sanacja śląska 1926–1939. Zarys dziejów politycznych*, Katowice.
- Dolnicki B. (1993), *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice.
- Drozdowski M. M. (2003), *Władysław Raczkiewicz*, t. I: *Mecenas, wojewoda, minister spraw wewnętrznych, marszałek Senatu RP*, Warszawa.
- Dworecki Z. (1994), *Poznań i poznaniacy w latach Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Poznań.
- Dworecki Z., Matelski D., Nawrocki S., Radomski W. (1997), *Urząd wojewody w Poznaniu*, Poznań.
- Dybicz P. (2011), *Polskie prawosławie i wojna*, „Przegląd”, nr 38 (612) z 25 września 2011 r.
- Estreicher-Grodzicka E. (red.) (1939), *Mały rocznik statystyczny 1939*, Warszawa.
- Gąsowski T. (2002), *Pod sztandarami Orła Białego. Kwestia żydowska w Polskich Siłach Zbrojnych w czasie II wojny światowej*, Kraków.
- Gąsowski T. (2009), *Żydzi w siłach zbrojnych II Rzeczypospolitej: czas pokoju i wojny*, w: *Udział mniejszości narodowych w różnych formacjach wojskowych w czasie kampanii wrześniowej 1939 r.*, red. L. M. Nijakowski, Wyd. Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Gruber H. (1968), *Wspomnienia i uwagi*, Londyn.
- Gulczyński A. (1995), *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań.
- Haller J. (1964), *Pamiętniki*, Londyn.
- Hałagida I. (2009), *Ukraińcy we wrześniu 1939 r. Fakty i interpretacje*, w: *Udział mniejszości narodowych w różnych formacjach wojskowych w czasie kampanii wrześniowej 1939 r.*, red. L. M. Nijakowski, Wyd. Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Hauser P. (1981), *Mniejszość niemiecka w województwie pomorskim w latach 1920–1939*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk (wyd. II w wersji rozprawy doktorskiej z 1973 r. z nieznacznymi poprawkami i uzupełnieniami pt. *Mniejszość niemiecka na Pomorzu w okresie międzywojennym*, Poznań 1998).
- Het’mańczuk M. (2008), *Miż Moskwoju ta Warszawoju. Ukraińskie pytania w radiańsko-polskich widnosynach miżwojennoho periodu (1918–1939)*, Lwiv.
- Hilarowicz T. (1925), *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa.
- Horak S. M. (1961), *Poland and Her National Minorities (1919–1939). A Case Study*, New York–Hollywood.
- Hryciuk G. (2005), *Przemiany narodowościowe i ludnościowe w Galicji Wschodniej i na Wołyniu w latach 1931–1948*, Toruń.
- Izdebski H. (2001), *Historia administracji*, Warszawa.
- Jezierski E. (1934), *Bronisław Pieracki – general brygady, minister spraw wewnętrznych, poseł na Sejm, żołnierz, mąż stanu, człowiek*, Warszawa.
- Kania J. (1982), *Likwidacja cerkwi na Lubelszczyźnie w okresie międzywojennym*, „Chrześcijanin w świecie”, nr 108.
- Karpiński Z. (1971), *O Wielkopolsce, złocie i dalekich podróżach. Wspomnienia 1860–1960*, Warszawa.
- Karpus Z., Rezmer W. (red.) (2001), *Mniejszości narodowe i wyznaniowe w siłach zbrojnych Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Toruń.
- Kęsik J. (1998), *Naród pod bronią. Społeczeństwo w programie polskiej polityki wojskowej lat 1918–1939*, Wrocław.
- Kiriłowicz S. (1985), *Z dziejów prawosławia w II Rzeczypospolitej Polskiej. Niektóre problemy na tle polityki wyznaniowej państwa 1918–1939*, Warszawa.
- Kmieciak Z. (red.) (2006), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa.

- Koko E. (1995), *W nadziei na zgodę. Polski ruch socjalistyczny wobec kwestii narodowościowej w Polsce (1918–1939)*, Gdańsk.
- Korzec P. (1975), *Polen und der Minderheitenschutzvertrag (1919–1934)*, „Jahrbücher für Geschichte Osteuropas”, Bd. 22.
- Kotowski A. (2002), *Polska polityka narodowościowa wobec mniejszości niemieckiej w latach 1919–1939*, Toruń.
- Kotulski M. (2009), *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, w: *Świat – Europa – mała ojczyzna. Studia ofiarowane prof. Stanisławowi Grodzkiemu [do 1934 r. Stanisław Kulpa] w 80-lecie urodzin*, red. M. Małecki, Bielsko-Biała.
- Kowalski T. A. (1998), *Mniejszości narodowe w siłach zbrojnych Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej (1918–1939)*, Toruń.
- Krasuski J. (1975), *Stosunki polsko-niemieckie 1919–1932*, Poznań.
- Krasuski J. (1998), *Historia Niemiec*, Wrocław.
- Krasuski J. (2000), *Tragiczna niepodległość. Polityka zagraniczna Polski w latach 1919–1945*, Poznań.
- Krasuski J. (2003), *Polska–Niemcy. Stosunki polityczne od zarania po czasy najnowsze*, Poznań.
- Krzywicki L. (1922), *Rozbiór krytyczny wyników spisu (z dnia 30 września 1921 r.)*, „Miesięcznik Statystyczny”, t. V, nr 6.
- Kubów W. (2003), *Terroryzm na Podolu*, Warszawa.
- Kulińska L. (2009), *Działalność terrorystyczna i sabotażowa nacjonalistycznych organizacji ukraińskich w Polsce w latach 1922–1939*, Kraków.
- Kutta J. (1987), *Ludność napływowa w Wielkopolsce i na Pomorzu w latach 1918–1926. Przyczynek do dziejów integracji społeczeństwa polskiego*, w: *Historia i współczesność. Księga dedykowana prof. Marianowi Wojciechowskiemu (1927–2006)*, red. E. Frącki, B. Woszczyński, Warszawa.
- Kuźmiar R. (2000), *Prawa człowieka. Prawo – instytucje – stosunki międzynarodowe*, Warszawa.
- Landau Z., Tomaszewski J. (1967), *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. I: *W dobie inflacji 1918–1923*, Warszawa.
- Landau Z., Tomaszewski J. (1989), *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. IV: *Lata interwencjonizmu państwowego 1936–1939*, Warszawa.
- Lapter K. (1962), *Pakt Pilsudski–Hitler. Polsko-niemiecka deklaracja o niestosowaniu przemocy z 26 stycznia 1934 roku*, Warszawa.
- Leczyk M. (1988), *Oblicze społeczno-polityczne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa.
- Lipowicz I. (1991), *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice.
- Lipowicz I. (2016), *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. 78, z. 4.
- Lipowicz I. (red.) (2008), *Europeizacja administracji publicznej – zbiór studiów*, Warszawa.
- Łemkowie, Bojkowie, Rusini – historia, współczesność, kultura materialna i duchowa*, t. I–VI, red. S. Dudra i inni, Słupsk–Zielona Góra 2009–2016.
- Łuczak Cz. (1988), *Od Bismarcka do Hitlera. Polsko-niemieckie stosunki gospodarcze*, Poznań.
- Madajczyk Cz. (1972), *Dokumenty w sprawie polityki narodowościowej władz polskich po przewrocie majowym*, „Dzieje Najnowsze”, r. IV, nr 3.
- Majchrowski J. (1994), *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa.
- Majerczak B. (2001), *Żydzi – żołnierze wojsk polskich polegli na frontach II wojny światowej*, Warszawa.
- Majewski J. (1989), *Drogi i bezdroża niemieckiej spółdzielczości w Polsce 1919–1939*, Poznań.
- Malec D., Malec J. (2003), *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków.

- Maliszewski E. (1923), *Stosunki narodowościowe w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Matelski D. (1995), *Mniejszości narodowe w Wojsku Polskim w 1922 roku*, Poznań.
- Matelski D. (1995a), *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości niemieckiej w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, „Kronika Wielkopolski”, nr 4 (75).
- Matelski D. (1996a), *Mniejszości narodowe w Polsce w świetle raportu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z lat 1928–1930*, „Sprawy Narodowościowe – seria nowa”, 1996, z. 2 (9).
- Matelski D. (1996b), *Minderheitenschutz in der Epoche des Völkerbundes und der Vereinten Nationen*, „Inter Finitimos. Wissenschaftlicher Informationsdienst deutsch-polnische Beziehungen”, nr 8 (1995), Dortmund.
- Matelski D. (1996b), *Ukraińcy i Rusini w Polsce 1918–1935*, Poznań.
- Matelski D. (1997), *Mniejszość niemiecka w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Matelski D. (1997a), *Mniejszości narodowe w Polsce w latach 1928–1930 w świetle raportu MSW*, „Sprawy Narodowościowe – seria nowa”, 1996, t. V, z. 2 (9), Poznań.
- Matelski D. (1998), *Skargi mniejszości niemieckiej w Polsce do Ligi Narodów (1920–1934)*, „Studia Historyczne”, r. XLI, z. 1 (160).
- Matelski D. (1999), *Niemcy w Polsce w XX wieku*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Matelski D. (1999a), *Polityka narodowościowa II Rzeczypospolitej wobec mniejszości niemieckiej*, „Przegląd Historyczny”, t. XC, z. 2.
- Matelski D. (2002), *Wpływ postawy Niemców, Polaków i Żydów w Wielkopolsce na obieg pieniądza (kwiecień–sierpień 1939 r.)*, w: *Dzieje polityczne, kultura, biografistyka. Studia z historii XIX i XX wieku. Tom dedykowany prof. Zbigniewowi Dworeckiemu*, red. L. Trzeciakowski, P. Matusik, Poznań.
- Matelski D. (2003), *Legal Protection of the German Minority in the Second and Third Polish Republics*, „Studia Historica Slavo-Germanica”, tom XXIV (2001–2002), Poznań.
- Matelski D. (2003a), *Niemcy na kresach wschodnich Drugiej Rzeczypospolitej*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej”, t. XXXVII.
- Matelski D. (2003b), *Losy polskich dóbr kultury w Rosji i ZSRR*, Poznań.
- Matelski D. (2004), *Dokumenty w sprawie polityki narodowościowej władz polskich wobec Niemców w latach 1938–1939*, Poznań.
- Matelski D. (2006), *Grabież i restytucja polskich dóbr kultury od czasów nowożytnych do współczesnych. Praca dedykowana prof. Karolowi Estreicherowi jr. (1906–1984) w 100. rocznicę urodzin w holdzie*, t. I–II, Kraków (reprint na CD Kraków 2012, 2014, 2016).
- Matelski D. (2006a), *Stosunek Niemców na pograniczu polsko-litewsko-białoruskim do zmieniających się systemów państwowych w XX wieku*, w: *Wyzwolenie czy okupacja? Stosunek społeczności zamieszkującej pogranicze polsko-litewsko-białoruskie do zmieniających się w XX wieku systemów państwowych*, red. M. Kietliński, W. Śleszyński, Białystok.
- Matelski D. (2006b), *Grabież i restytucja polskich dóbr kultury od czasów nowożytnych do współczesnych*, t. 1–2, Kraków.
- Matelski D. (2007), *Rola oświaty i szkolnictwa w procesie kształtowania się świadomości narodowej Niemców na pograniczu polsko-litewsko-białoruskim*, w: *Rola oświaty i szkolnictwa w procesie kształtowania się świadomości narodowej na pograniczu polsko-litewsko-białoruskim*, red. W. Śleszyński, Białystok.
- Matelski D. (2008), *Dyplomacja polska wobec skarg mniejszości niemieckiej do Ligi Narodów na rządy Drugiej Rzeczypospolitej*, w: *Z najnowszych dziejów Polski. Szkice historyczno-politologiczne*, red. P. A. Leszczyński, M. Szczerbiński, Gorzów Wielkopolski.
- Matelski D. (2009), *Za i przeciw Polsce. Niemcy polscy w Wehrmachcie i Wojsku Polskim w kampanii wrześniowej 1939 roku*, w: *Udział mniejszości narodowych w różnych formacjach woj-*

- skowych w czasie kampanii wrześniowej 1939 r., red. L. M. Nijakowski, Wyd. Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Matelski D. (2009a), *Dylematy polityki zagranicznej Józefa Becka w latach 1932–1939*, w: *Problemy bezpieczeństwa Polski w XXI wieku*, red. W. Hładkiewicz, M. Szczerbiński, Zielona Góra–Gorzów Wlkp.
- Matelski D. (2012), *Losy prawosławnego dziedzictwa kultury w Polsce w latach 1918–2010*, w: *Lemkowie, Bojkowie, Rusini – historia, współczesność, kultura materialna i duchowa*, t. IV, cz. 1, red. S. Dudra i inni, Słupsk–Zielona Góra.
- Matelski D. (2016), *Polityka Drugiej Rzeczypospolitej wobec mniejszości narodowych, optantów, emigrantów, reemigrantów i cudzoziemców*, w: *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak, Poznań.
- Matelski D. (2017), *Niemcy na pograniczu polsko-litewsko-białoruskim – przeszłość i teraźniejszość*, w: *Mniejszość i większość – relacje kulturowe na pograniczach*, red. J. Szydłowska, M. Ochmańska, A. Bączek, L. Kościelak, cz. II, Olsztyn.
- Meysztowicz J. (1989), *Czas przeszły dokonany. Wspomnienia ze służby w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 1932–1939*, Warszawa.
- Mędrzecki W. (1983), *Liczebność i rozmieszczenie grup narodowościowych w Drugiej Rzeczypospolitej w świetle wyników II spisu powszechnego (1931 r.)*, „Dzieje Najnowsze”, nr 1–2.
- Mich W. (1994), *Obcy w polskim domu. Nacjonalistyczne koncepcje rozwiązania problemu mniejszości narodowych 1918–1939*, Lublin.
- Montefiore S. S. (2011), *Stalin – dwór czerwonego cara*, Warszawa.
- Müller S. (1954), *Das deutsche Genossenschaft in Galizien, Wolhynien und Cholm-Lubliner Gebiet*, Karlsruhe.
- Ochmański J. W. (2006), *Administracja świadcząca – kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944–1989)*, Poznań.
- Olszański T. A. (1994), *Historia Ukrainy XX wieku*, Warszawa 1994.
- Papierzyńska-Turek M. (1989), *Między tradycją a rzeczywistością. Państwo wobec prawosławia 1918–1939*, Warszawa.
- Papierzyńska-Turek M. (1998), *Chcieli prawosławie w Polsce wykorzystać*, „Przegląd Prawosławny”, nr 7 (157).
- Papierzyńska-Turek M. (2008), *Haniebna akcja*, „Przegląd Prawosławny”, nr 7 (277).
- Partacz Cz. (1991), *Polacy i Ukraińcy w Drugiej Rzeczypospolitej*, Kościan.
- Pasternak E. B. (1968), *The Outline of History of the Kholm and Podlachie Lands*, Winnipeg.
- Paszkwicz P. (1998), *Spór o cerkwie prawosławne w II Rzeczypospolitej – „odmoskwienie” czy polonizacja?*, w: *Nacjonalizm w sztuce i historii sztuki 1789–1950*, red. D. Konstantynow, R. Pasieczny, P. Paszkiewicz, Warszawa.
- Pelica G. J. (2007), *Kościół prawosławny w województwie lubelskim (1919–1939)*, Lublin.
- Pepłoński A. (1991), *Policja Państwowa w systemie organów bezpieczeństwa Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczytno.
- Pobóg-Malinowski W. (1990), *Najnowsza historia polityczna Polski. Okres 1914–1939*, t. II, Gdańsk.
- Potocki R. (2003), *Polityka państwa polskiego wobec zagadnienia ukraińskiego w latach 1930–1939*, Lublin.
- Potocki S. (1969), *Położenie mniejszości niemieckiej w Polsce 1918–1938*, Gdańsk.
- Pruszyński J. (2001), *Dziedzictwo kultury Polski, jego straty i ochrona prawna*, t. I–II, Kraków.
- Pudło K. (1994), *Polityka etniczna państw (wewnętrzne i zewnętrzne jej determinanty)*, w: *Studia i szkice z dziejów najnowszych, politologii i socjologii*, red. R. Gelles, M. S. Wolański, Wrocław.

- Radziukiewicz A. (red.) (2000), *Prawosławie w Polsce*, Białystok.
- Raina P. (1975), *Stosunki polsko-niemieckie 1937–1939. Prawdziwy charakter polityki zagranicznej Józefa Becka*, Londyn.
- Rauschnig H. (1930), *Die Entdeutschung Westpreußen und Posens. Zehn Jahre polnischer Politik*, Berlin.
- Rechowicz H. (1971), *Sejm Śląski 1922–1939*, Katowice.
- Rhode G. (1966), *Das Deutschtum in Posen und Pommerellen in der Zeit der Weimarer Republik, w: Die deutschen Ostgebiete in der Zeit der Weimarer Republik. Studien zum Deutschtum im Osten*, Bd. 3, Böhlau Verlag, red. von E. Hölzle, K. Forstreuter, Köln–Graz.
- Różański C. (1939), *Emisja fiducyjna*, „Polityka Gospodarcza”, nr 81.
- Rundstein S. (1936), *Prawa nabyte wobec wygaśnięcia konwencji górnośląskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. XVI, 1936, z. 4.
- Sadowska J. (2001), *Ku szkole na miarę Drugiej Rzeczypospolitej. Geneza, założenia i realizacja reformy Jędrzejowiczowskiej*, Białystok.
- Serafin F. (red.) (1996), *Województwo śląskie (1922–1939). Zarys monograficzny*, Katowice.
- Siekanowicz P. (1991), *Obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej 1934–1939*, Warszawa.
- Sioma M. (2005), *Sławoj Felicjan Składkowski – żołnierz i polityk*, Lublin.
- Składkowski S. F. (1988), *Strzępy meldunków*, Warszawa.
- Смолий В. А. (red.) (2008), *Коновалець Євген*, w: *Енциклопедія історії України*, t. 5, Київ.
- Snyder T. (2008), *Tajna wojna. Henryk Józewski i polsko-sowiecka rozgrywka o Ukrainę*, Kraków.
- Statystyka Polski. Pierwszy Powszechny Spis Ludności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1921 r.*, Warszawa 1926–1927.
- Statystyka Polski. Drugi Powszechny Spis Ludności z dnia 9 grudnia 1931 r.*, Warszawa 1937–1938.
- Stawecki P. (1968), *Mniejszość niemiecka w Polsce w latach 1918–1936 w świetle ekspertyzy polskiej z 1936 r.*, „Przegląd Zachodni”, nr 1.
- Stawecki P. (1969), *Następcy Komendanta. Wojsko a polityka wewnętrzna Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1935–1939*, Warszawa.
- Sworakowski W. (1935), *Międzynarodowe zobowiązania mniejszościowe Polski. Komentarz do art. 12 traktatu mniejszościowego*, z przedmową J. Makowskiego, Warszawa.
- Szczerbiński H. (1986), *Niemieckie organizacje socjalistyczne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa.
- Szcześniak A. B., Szot W. Z. (1973), *Droga do nikąd. Działalność Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów i jej likwidacja w Polsce*, Warszawa.
- Szturm de Sztrem E. (1946), *Prawdziwa statystyka*, „Tygodnik Polski – The Polish Weekly”, New York, nr 1 (przedruk: „Kwartalnik Historyczny”, 1973, nr 3).
- Szwahulak M. (1999), *Stanowisko i udział Ukraińców w niemiecko-polskiej wojnie 1939 r.*, w: *Polska – Ukraina. Trudne pytania*, t. 4, Materiały IV międzynarodowego seminarium historycznego „Stosunki polsko-ukraińskie w latach II wojny światowej”, Warszawa, 8–10 października 1998, Warszawa.
- Szyszkowski W. (1980), *Paprocki Stanisław Józef, pseud. Konstanty Jeziorański, Stanisław Boleszyc (1895–1976)*, „Polski Słownik Biograficzny”, Wrocław, t. 25.
- Śleszyński W. (2003), *Obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej 1934–1939*, Białystok.
- Śleszyński W. (2005), *Walka instytucji państwowych z białoruską działalnością dywersyjną 1920–1925*, Białystok.
- Śleszyński W. (2007), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w polityce państwa polskiego na ziemiach północno-wschodnich II Rzeczypospolitej*, Warszawa.



- Śleszyński W. (2009), *Polityka władz polskich w stosunku do mniejszości białoruskiej w latach 1920–1939*, w: *Udział mniejszości narodowych w różnych formacjach wojskowych w czasie kampanii wrześniowej 1939 r.*, red. L. M. Nijakowski, Wyd. Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Tarnowska A. (2012), *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej – rola przepisów pruskich*, Toruń.
- Tazbir J. (2002), *Rosjanie są przekonani, że katolicy od dawna prześladowają prawosławie*, „Polityka”, nr 23 (2353) z 8 czerwca 2002 r.
- Tomaszewski J. (1959), *Trzy projekty Władysława Grabskiego*, „Kwartalnik Historyczny”, nr 4.
- Tomaszewski J. (1979), *Mniejszości słowiańskie w II Rzeczypospolitej. Perspektywy i ograniczenia*, Katowice.
- Tomaszewski J. (1985a), *Ojczyzna nie tylko Polaków. Mniejszości narodowe w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa.
- Tomaszewski J. (1985b), *Rzeczpospolita wielu narodów*, Warszawa.
- Tomaszewski J. (1992), *Władysław Grabski wobec kwestii żydowskiej*, „Biuletyn Żydowskiego Instytutu Historycznego w Polsce”, nr 1 (161).
- Tomaszewski J. (red.) (1996), *Żydzi w obronie Rzeczypospolitej*, Warszawa.
- Torzecki R. (1988), *Z dziejów stosunków polsko-ukraińskich na Lubelszczyźnie*, w: *Stan i perspektywy badań historycznych lat wojny i okupacji 1939–1945*, Główna Komisja Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce – Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa.
- Torzecki R. (1989), *Kwestia ukraińska w Polsce w latach 1923–1929*, Kraków.
- Turowski S. (1974), *Deutschtumsbund i organizacje afiliowane na Pomorzu w latach 1920–1923*, „Prace Komisji Historii BTN”, t. X.
- Wanatowicz M. W. (1994), *Historia społeczno-polityczna Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego w latach 1918–1945*, Katowice.
- Wandycz P. (1988), *Polish Diplomacy 1914–1945. Aims and Achievements*, London.
- Wapiński R. (1978), *Z dziejów kultury politycznej Wielkopolski i Pomorza w dwudziestolecu międzywojennym*, „Przegląd Zachodni”, nr 4.
- Wartel Z. (1975), *Polityka rządu polskiego wobec mniejszości niemieckiej w latach 1919–1939*, maszynopis rozprawy doktorskiej w Bibliotece Uniwersyteckiej UAM, sygn. 301803 II, Poznań.
- Wartel Z. (1977), *Dążenie mniejszości niemieckiej do rozszerzenia swych uprawnień w Polsce po przewrocie majowym*, „Dzieje Najnowsze”, r. IX, z. 2.
- Wasiak K. (1973), *Mniejszości narodowe i polityka państw*, „Biuletyn Naukowy Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Śląskiego w Opolu”, nr 3.
- Watt R. M. (2005), *Gorzka chwała. Polska i jej los 1918–1939*, A.M.F. Plus Group, Warszawa.
- Werschler I. (1984), *Z dziejów obozu belwederskiego. Tadeusz Hołowko – życie i działalność*, Warszawa.
- Wiernicka V. (2015), *Rosjanie w Polsce. Czas zaborów 1795–1915*, Warszawa.
- Winiewicz J. (1939), *Mobilizacja sił niemieckich w Polsce*, Warszawa.
- Witos W. (1965), *Moje wspomnienia*, Paryż, t. III.
- Wojciechowski M. (1963), *Polsko-niemiecka deklaracja o nieagresji z 26 stycznia 1934 r.*, Katowice.
- Wojciechowski M. (1965), *Stosunki polsko-niemieckie 1933–1938*, Poznań (wyd. II, Poznań 1980).
- Wojtala T. (2012), *Bociun. Płk dypl. Ludwik Bociński (1892–1970)*, Pleszew.
- Wolzenhoff K. (1921), *Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten*, Berlin.
- Wysocki R. (2003), *Organizacja Ukraińskich Nacjonalistów w Polsce w latach 1929–1939*, Lublin.

Zieliński E. (2001), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa.

Znaniński F. (1930–1931), *Studia nad antagonizmem do obcych*, „Przegląd Socjologiczny”, t. 1, kwiecień 1930–marzec 1931.

Żarnowski J. (1986), *Polska a międzynarodowy system ochrony mniejszości 1919–1934*, w: *Studia z najnowszej historii Niemiec i stosunków polsko-niemieckich*, red. S. Sierpowski, Poznań.

Żeleński W. (1995), *Zabójstwo ministra Pierackiego*, Warszawa.

Krystyna GOMÓŁKA

Politechnika Gdańska

Krystyna.Gomolka@zie.pg.gda.pl

## **Uchodźcy z państw poradzieckich w Polsce w dobie układu Schengen**

### **Wstęp**

Od 1991 r., gdy Polska podpisała Konwencję Genewską dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r. oraz Protokół Nowojorski w sprawie statusu uchodźców z 1967 r. liczba osób starających się w Polsce o status uchodźcy wzrastała. Wejście Polski do struktur europejskich oraz praktyczna realizacja układu z Schengen od 21 grudnia 2007 r. zobowiązały państwo do stosowania prawnych reguł i rozwiązań Unii Europejskiej oraz przystosowania jej prawa do obowiązujących wymogów. Celem pracy jest określenie procentowego udziału uchodźców, obywateli państw poradzieckich w stosunku do ogółu uchodźców, osób objętych ochroną uzupełniającą i pobytem tolerowanym oraz stopnia ich integracji podczas pobytu w Polsce. Hipoteza pracy: wejście w życie układu z Schengen przyczyniło się do zmniejszenia liczby obywateli państw poradzieckich, którym nadano status uchodźcy. Celem weryfikacji hipotezy, autorka postawiła pytania badawcze: 1) na podstawie których aktów prawnych przyznawano starającym się status uchodźcy?; 2) jakie prawa i obowiązki mają w Polsce uchodźcy?; 3) jak duży procent starających się o status uchodźcy obywateli państw poradzieckich otrzymał taki status?; 4) ilu obywateli państw otrzymało ochronę uzupełniającą pobyt tolerowany oraz azyl?; 5) obywatele których państw najczęściej otrzymywali status uchodźcy?; 6) jak przebiegała ich integracja?

Praca powstała w oparciu o literaturę przedmiotu oraz dostępne dane statystyczne GUS.

### **Podstawy prawne statusu uchodźcy w Polsce**

W 1991 r. Polska podpisała Konwencję Genewską dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r. (*Konwencja dotycząca statusu uchodźców*, 1991) oraz Protokół Nowojorski w sprawie statusu uchodźców z 1967 r. (*Protokół dotyczący uchodźców*, 1991). Według zapisu tych dokumentów uchodźcą jest osoba przebywająca poza krajem, która z obawy przed prześladowaniem ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do organizacji lub poglądy nie może korzystać z ochrony w swoim kraju. Statusu takiego nie może uzyskać osoba, która opuściła kraj w wyniku problemów ekonomicznych tj.: ubóstwo, bezrobocie lub popełniła przestępstwo i grozi jej odpowiedzialność karna. O możliwości ubiegania się o status uchodźcy przez osoby uciekające przed

prześladowaniami mówi również art. 56 Konstytucji RP. Umożliwia on przyznanie cudzoziemcowi w Polsce statusu uchodźcy zgodnie z wiążącymi państwo umowami międzynarodowymi (*Konstytucja RP*, 1997).

Najważniejszym aktem dotyczącym kwestii uchodźców jest ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (*Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony*, 2003). Informuje ona o przesłankach nadania statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej. Ustawa opisuje przebieg postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, wskazuje które organy administracji mogą podejmować takie decyzje, reguluje formę i tryb przyznawania pomocy socjalnej dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Postępowanie wobec osób nakreśla również ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r. To jej przepisy nakładają obowiązek opuszczenia Polski przez osoby, którym odmówiono ochrony międzynarodowej. W treści dokumentu wskazano podstawę udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, którego uzyskanie daje prawo pozostania w Polsce osobie nieuznanej za uchodźcę. Kryzys migracyjny zobligował Parlament Europejski i Radę do wydania rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2013 r. nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady..., 2013). W sprawie wysokości pomocy udzielanej osobom starającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej, polski minister spraw wewnętrznych i administracji wydał 19 lutego 2016 r. rozporządzenie regulujące kwestie formy i wysokości pomocy socjalnej dla cudzoziemców oczekujących na wydanie decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej (Rozporządzenie Ministra Wewnętrznych i Administracji, 2016).

Zgodnie z artykułem 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, cudzoziemcowi może zostać udzielona ochrona przez: 1) nadanie statusu uchodźcy; 2) nadanie ochrony uzupełniającej; 3) udzielenie azylu; 4) zgoda na pobyt tolerowany; 5) udzielenie ochrony czasowej (*Ustawa o udzielaniu ochrony cudzoziemcom*, 2003).

Postępowanie o nadanie statusu uchodźcy rozpoczyna się na wniosek cudzoziemca, który może być również rozpatrywany zgodnie z artykułem 23 ust. 2 ustawy jako wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej. Wniosek może zostać złożony za pośrednictwem Straży Granicznej, która w ciągu 48 godzin zobowiązana jest przekazać go do Urzędu do Spraw Cudzoziemców, uprawnionego do prowadzenia postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy. Przed rozpatrzeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy szef urzędu orzeka czy Polska jest państwem odpowiedzialnym za jego rozpatrzenie. Obowiązek ten wynika z rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria określania państwa członkowskiego, odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (Rozporządzenie Rady (WE), 2003). W czasie trwania postępowania o nadanie statusu uchodźcy cudzoziemiec zobowiązany jest do stawiania się na wywiady, udostępniania dowodów, które wskazał we wniosku i powiadamiania o zmianie miejsca pobytu w Polsce (Sowińska, 2012, s. 27).

Cudzoziemiec uznany prawnie za uchodźcę otrzymuje prawo pobytu w Polsce, może podróżować za granicę legitymując się paszportem genewskim, posiada prawo do pracy i prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do nauki, pomocy integracyjnej, ubezpieczenia zdrowotnego i świadczeń pomocy społecznej. Decyzje o przyznaniu lub odmowie nadania statusu uchodźcy podejmuje prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Cudzoziemiec, który otrzymał decyzję odmawiającą mu nadania statusu uchodźcy, może odwołać się do Rady do Spraw Uchodźców. W odwołaniu konieczne jest wskazanie argumentów świadczących o tym, że decyzja jest nieprawidłowa i powinna zostać zmieniona. Od negatywnej decyzji Rady cudzoziemcowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który może: utrzymać w mocy decyzję Rady lub ją uchylić, nakazując ponowne rozpatrzenie sprawy. Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (Ibidem, s. 28).

Cudzoziemcowi, który nie spełnia wymogów uzyskania statusu uchodźcy można udzielić ochrony uzupełniającej. Jest ona udzielana na podstawie ustawy z 13 czerwca 2003 r., z ważnych powodów: zagrożenie prawa do życia, wolności, bezpieczeństwa osobistego, możliwość tortur, niemożność powrotu do kraju pochodzenia (*Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, 2003). Ochrona uzupełniająca jest nową instytucją polskiego prawa wprowadzoną do ustawy w 2008 r. Sytuację taką spowodowało wejście w życie dyrektywy w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich, bezpaństwowców jako uchodźców (Dyrektywa Rady..., 2004). Cudzoziemcom objętym ochroną uzupełniająca przysługują takie same prawa jak posiadającym status uchodźcy.

Istota azylu polega na zezwoleniu przez władze Polski na pobyt cudzoziemca prześladowanego ze względów politycznych, naukowych i religijnych w państwie jego zamieszkania. Możliwość ubiegania się o azyl gwarantują: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. W artykule 14 dokumentu zapisano, iż: każdy człowiek ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innym kraju w razie prześladowania. Prawa takie daje również uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1967 r. Deklaracja w Sprawie Azylu Terytorialnego (Kuczma, 2012, s. 283). Udzielenie azylu jest dobrowolną decyzją państwa (Janusz, Bajda, 2000, s. 67). Cudzoziemiec, który otrzymał azyl, uzyskuje zezwolenie na osiedlenie się, może starać się o obywatelstwo polskie o 5 lat wcześniej, od osoby posiadającej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (Sowińska, 2012, s. 35).

Zgoda na pobyt tolerowany przyznawana jest cudzoziemcowi, gdy zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności, bezpieczeństwa osobistego, mógłby on zostać poddany torturom, poniżającemu traktowaniu, karaniu, zmuszony do pracy, pozbawiony rzetelnego procesu sądowego, albo ukarany bez podstawy prawnej; gdy naruszone zostałyby prawo do życia rodzinnego lub prawa dziecka w rozumieniu konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgody na pobyt tolerowany udziela cudzoziemcowi: wojewoda – w przypadku wydania decyzji o odmowie wydalenia, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców – w przypadku decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy lub odmowy ochrony uzupełniającej oraz Rada do Spraw Uchodźców – w postępowaniu odwoławczym. Cudzoziemiec, który uzyskał zgodę

na pobyt tolerowany, ma takie same prawa jak osoba, której udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. W przypadku otrzymania decyzji odmownej cudzoziemcowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego (*Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony...*, 2003).

### Uchodźcy z państw poradzieckich

W latach 2007–2016 wielu cudzoziemców, obywateli poszczególnych państw po przekroczeniu granicy Polski, składało wnioski o przyznanie statusu uchodźcy. Niewiele osób starających się o status uchodźcy jednak spełniało wymogi prawne jego otrzymania. Liczbę obywateli państw świata składających wniosek o status uchodźczy w Polsce oraz liczbę osób, które taki status otrzymały, którym przyznano ochronę uzupełniającą lub pobyt tolerowany w latach 2007–2016 przedstawia tabela 1.

Tabela 1

#### Liczba obywateli państw świata starających się o status uchodźcy w Polsce w latach 2007–2015

Rok	Liczba obywateli starających się o status uchodźcy w Polsce	Liczba obywateli, którym przyznano status uchodźcy zgodnie z Konwencją Genewską	Liczba obywateli, którym przyznano ochronę uzupełniającą	Liczba obywateli, którym przyznano pobyt tolerowany
2007	10 048	180	0	3 138
2008	8 517	193	1 077	1 688
2009	10 587	133	2 391	273
2010	6 534	84	229	364
2011	6 887	157	207	211
2012	10 753	106	164	319
2013	15 253	213	168	427
2014	14 435	267	181	302
2015	12 325	360	197	133

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych: *Rocznik Demograficzny* w latach 2007–2015, Wydawnictwo GUS, Warszawa 2007–2016.

Z danych zamieszczonych w tabeli 1 wynika, iż niewielka liczba osób starających się otrzymała status uchodźcy zgodnie z wymogami Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokołu Nowojorskiego. Przez cały badany okres liczba osób starających się status uchodźcy Polsce zwiększała się. W 2007 r. przepisy konwencji spełniało jedynie 1,79% osób, które otrzymały status uchodźcy. W 2015 r. taki status otrzymało – 0,8%, odnotowano więcej starających się. Zdecydowanie większej ilości osób przyznano ochronę uzupełniającą. Udzielono jej cudzoziemcom, których powrót do kraju pochodzenia mógł ich narazić na rzeczywiste ryzyko doznania krzywdy. W 2007 r. przyznano ochronę uzupełniającą 8,9% starającym się, a w 2015 – 1,1%. Poważny procent starających się status uchodźcy i tych, którzy taki status otrzymali stanowili obywatele państw poradzieckich. Tymi, którzy najczęściej otrzymywali taki status byli obywatele Federacji Rosyjskiej, Białorusi i Ukrainy. Liczbę obywateli państw poradzieckich,

którzy otrzymali status uchodźcy w latach 2007–2015 z wyszczególnieniem obywateli poszczególnych państw przedstawia tabela 2.

Tabela 2

### Uchodźcy według wg obywatelstwa w latach 2007–2015

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rosja	105	129	103	43	82	67	26	14	21
Ukraina							10		14
Białoruś	4	14	20	19	19	25	23		4
Mołdowa							1		1
Armenia	1	1					23		
Gruzja	3						6		1
Azerbejdżan									
Kazachstan	1			2		3	1	4	
Kirgistan	4						7	1	
Turkmenistan		4		2			1	5	
Uzbekistan							3		
Tadżykistan									
Łącznie państw poradzieckich	118	148	123	66	101	95	92	124	41
Łącznie przyznano	180	193	133	84	157	106	213	267	360

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych liczbowych postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w latach 2007–2015, Urząd do spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne,8.05.2017>.

Z danych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, iż obywatele państw poradzieckich stanowili pokaźny procent wśród osób, którym przyznano taki status. W 2007 było to 65% ogółu uchodźców, w 2008 – 76%, w 2009 – 92%, 2010 – 78%, 2011 – 64%, 2012 – 89%. Sytuacja zmieniła się od 2013 r., gdy rozpoczęli napływać uchodźcy z Syrii. Procentowy udział obywateli państw poradzieckich w ogólnej liczbie uchodźców zmniejszył się i wyniósł w 2013 – 43%, 2014 – 44%, 2015 – 11%. Największą grupę osób starających się o status uchodźcy stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej. Byli to w 90% Czeczeńcy stanowiący od początku lat 90. XX w. najliczniejszą grupę narodowościową wśród osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W latach 2004–2015 około 70 tys. Czeczeńców otrzymało status uchodźcy w Polsce. Łączna liczba Czeczeńców, którzy taki status otrzymali w innych państwach Europy od początku lat 90. XX w. do 2015 r. to 270 tys. Pierwsi uchodźcy pojawili się w Polsce w 1994 r. wraz z wybuchem I wojny czeczeńsko-rosyjskiej. Uciekali wówczas przed wojną, ale w 1994 r. trudno mówić o wielkim napływie, bo wnioski złożyły zaledwie 2 osoby, a do wybuchu II wojny czeczeńskiej w 1999 r. było ich raptem 181. W kolejnych latach liczba uchodźców z tego regionu rosła. Prawdziwy boom zaczął się dopiero w XXI wieku. Rekordowy był rok 2013. Wtedy wnioski o azyl złożyło blisko 12,5 tys. obywateli Federacji Rosyjskiej, głównie Czeczeńców. Powody były dwa: przed olimpiadą w Soczi siły rosyjskie – w celu zapobieżenia ewentualnym zamachom terrorystycznym – zaczęły na szerszą skalę przeprowadzać kontrole i inwigilację Czeczeńców, co u osób narodowości czeczeńskiej wzbudziło lęk przed prześladowaniami (*Soczi w cieniu Majdanu*, 2017). Drugim powodem było w 2013 r. wejście w życie

wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec, wyrównującego wysokość świadczeń socjalnych dla uchodźców z wypłacanymi obywatelom niemieckim (*Co ciągnie imigrantów do Niemiec. Wysokie świadczenia socjalne i obietnice przemysłowców*, 2017).

W 2007 r. obywatele Federacji Rosyjskiej stanowili – 88% ogółu grupy, której przyznano status uchodźcy. Podobny procent utrzymywał się w przez kolejne lata z wyjątkiem 2013 i 2014 r., gdy liczba obywateli Syrii przewyższyła liczbę obywateli Federacji Rosyjskiej, którzy otrzymali status uchodźcy. Według szacunków w Polsce pod koniec 2015 r. mieszkało 20 tysięcy uchodźców. Część społeczności czecheńskiej zamieszkującej w Warszawie skupiona była wokół Ośrodka Samopomocy Uchodźców „SINTAR”, wspierającego integrację i podnoszenie stopnia samodzielności Czechenów mieszkających w Polsce (*Ośrodek Sintar*, 2017).

Według statystyk Urzędu ds. Cudzoziemców, Białorusini to kolejna, pod względem liczebności nacja, której w drugiej dekadzie XXI w. przyznano status uchodźcy w Polsce – po obywatelach Federacji Rosyjskiej. Maksymalna ilość wniosków przypadła na lata 2011–2013 w obliczu represji po wyborach 2010 r., kiedy to władze brutalnie spacyfikowały zgromadzenia organizowane w centrum Mińska, w których wzięło udział ponad 20 tys. osób. Setki ludzi aresztowano: wśród nich byli konkurenci Aleksandra Łukaszenki do posady prezydenta, dziennikarze, aktywiści opozycji i zwykli obywatele (*Wybory, demonstracje i aresztowania na Białorusi*, 2017).

Obywatele Ukrainy są trzecią największą grupą narodową składającą w Polsce wnioski o nadanie statusu uchodźcy. W 2014 r. liczba aplikacji wyniosła 2253, rok później – 2305. To gigantyczny wzrost w stosunku do roku 2013, kiedy o azyl w Polsce ubiegało się tylko 46 osób. Ukraińcy opuszczali swój kraj przede wszystkim ze względu na konflikt toczący się na wschodzie i południu państwa. Aneksja Krymu w 2014 r. i poprzedzające ją wydarzenia doprowadziły do opuszczania półwyspu przez jego rdzennych mieszkańców – Tatarów. Działania zbrojne na wschodzie Ukrainy, szczególnie na terenie Donbasu, spowodowały utratę domu przez tysiące osób oraz deprecjację ukraińskiej waluty i spadek siły nabywczej ludności. Raporty opisujące sytuację obywateli Ukrainy w okresie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego podkreślają: problem braku mieszkań, trudności w dostępie do opieki medycznej, w znalezieniu pracy, a także w wypłacaniu emerytur. Te wszystkie czynniki przyczyniły się do wyjazdu wielu osób do Polski lub innych krajów Europy Zachodniej. Liczba obywateli Ukrainy, którym przyznano status uchodźcy jest niewielka. W 2015 r. jedynie kilku osobom przyznano ochronę uzupełniającą oraz prawo pobytu tolerowanego (*Polska przyjęła około miliona uchodźców z Ukrainy*, 2017).

Gwałtowny wzrost liczby starających się o status uchodźcy obywateli Kazachstanu wiązał się z zaostrzeniem prawa o działalności religijnych wspólnot w styczniu 2012 r. Efektem była delegalizacja znacznej liczby chrześcijańskich wspólnot i kościołów. Do czasu kolejnej rejestracji – 25 października 2012 r. ich działalność została uznana za przestępstwo wobec państwa. W lutym 2012 r. w siedzibach wielu kościołów dokonano przeszukań oraz konfiskaty biblii i tekstów liturgicznych. Należy sądzić, iż działania te były powodem zwiększonej liczby wniosków o status uchodźcy złożonych przez katolików z Kazachstanu przyjeżdżających lub przebywających w Polsce (*Ka-*



zachstan: presja na wspólnoty chrześcijańskie wzmagą się, 2016). Po umożliwieniu dokonania ponownej rejestracji związkom religijnym w Kazachstanie, liczba obywateli tego państwa starających się status uchodźcy spadła. W 2014 r. po zamieszkach kazachsko-tadżyckich ponownie kilkudziesięciu Kazachów wystąpiło o status uchodźcy, a 4 osoby taki status otrzymały (*Kazachstan na zakręcie*, 2017).

W latach 2007–2015 niewielka liczba obywateli Armenii składała wniosek o status uchodźcy w Polsce. Obywatele tego państwa stanowili dość znaczną grupę cudzoziemców ubiegających o status uchodźcy w okresie wcześniejszym, w latach 1994–2001. Po tym okresie można zauważyć stały i znaczny spadek procentowego udziału Ormian w ogólnej liczbie przybywających do Polski w tym celu cudzoziemców. Liczba wnioskujących o status uchodźcy Ormian nie przekraczała 1% ogółu obcokrajowców. Blisko 63% spośród nich stanowiły osoby między 25–54 rokiem życia, prawie 40% to mężczyźni. Istotny procent tej grupy odnosił się do objętych wnioskami uchodźcy osób małoletnich poniżej 15 roku życia (Łotocki, 2012, s. 91).

Obywatele innych państw otrzymywali status uchodźcy rzadziej, z racji mniejszej liczby składanych wniosków (*Rodzina z Kirgistanu może zostać w Polsce*, 2017).

Osoby, którym nie udało się uzyskać statusu uchodźcy mogły zostać objęte ochroną uzupełniającą. W przypadku Czezeńców, odrzucając ich prośby o status uchodźcy, polscy urzędnicy argumentowali, że wojna w Czeczenii została zakończona<sup>1</sup>, a osoby składające wnioski nie są uchodźcami tylko emigrantami ekonomicznymi. Niektórzy starający się o status uchodźcy zostali objęci ochroną uzupełniającą. Liczbę osób objętych ochroną uzupełniającą z rozbiciem na obywateli poszczególnych państw przedstawia tabela 3.

Tabela 3

## Ochrona uzupełniająca w latach 2008–2015\*

Państwo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rosja	1060	2334	203	180	119	111	121	116
Ukraina	1	1	3	1		5	6	6
Białoruś	3			1	4	1		
Mołdowa	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia								11
Gruzja								6
Azerbejdżan								
Kazachstan	1		2		7		11	
Kirgistan						1		
Turkmenistan								
Uzbekistan				4			1	
Tadżykistan								
Łącznie przyznano z państw poradzieckich	1065	2335	208	184	120	118	139	139
Łącznie przyznano	1077	2391	229	207	164	168	181	197

\* Ochrona uzupełniająca została wprowadzona w 2008 r.

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych liczbowych postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w latach 2007–2015, Urząd do spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne>, 6.05.2017.

<sup>1</sup> Wojna w Czeczenii trwała od 11 października 1999 r. do 15 kwietnia 2009 r.

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, iż obywatele państw poradzieckich, którym przyznano ochronę uzupełniającą stanowili prawie 98% ogółu osób, którym ją przyznano. Po dwóch pierwszych latach spadła liczba osób, które otrzymały taki status. Najwięcej osób objętych ochroną uzupełniającą pochodziło z Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, z innych państw sporadycznie.

Osobną grupę stanowią obywatele państw poradzieckich, którym przyznano pobyt tolerowany. Liczbę osób nim objętych w latach 2007–2015 z podziałem na poszczególne państwa przedstawia tabela 4.

Tabela 4

**Liczba osób którym przyznano pobyt tolerowany w latach 2007–2015**

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rosja	2870	1486	65	110	112	242	301	202	101
Ukraina		1	36	37	5	3		11	6
Białoruś	1	3	2	6	12	5	3		
Mołdowa	1			1	1	2			
Armenia	1	4	36	44	37	21	22	15	11
Gruzja	1			14	5	23	65	44	6
Azerbejdżan				4	1		22		
Kazachstan			3		4	2	2		
Kirgistan					12		5	1	
Turkmenistan									
Uzbekistan	1	2		4				5	
Tadżykistan									
Łącznie przyznano z państw poradzieckich	2875	1496	142	220	189	298	420	278	124
Łącznie przyznano	3138	1688	273	364	211	319	427	302	133

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych liczbowych postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w latach 2007–2015, Urząd do spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne>, 7.05.2017.

Z danych zamieszczonych w tabeli 4 wynika, iż liczba osób objętych takim statusem rozkładała się nierówno w poszczególnych latach. Największą grupę stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, Armenii, Gruzji. Obywatele innych państw o pobyt tolerowany starali się rzadziej.

W latach 2007–2015 azyl przyznano niewielu obywatelom państw poradzieckich. Liczbę starających z wyszczególnieniem na państwa przedstawia tabela 5.

Tabela 5

**Liczba osób które starały się o azyl /przyznawano azyl w latach 2007–2015**

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rosja		1/0	1/0			1/0	1/0	4/0	4/1
Ukraina						1/0	1/0		111/55
Białoruś				1/0		1/0	2/2		
Mołdowa						1/0			
Armenia									
Gruzja					2/0	1/0			
Azerbejdżan									
Kazachstan							1/0		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kirgistan									
Turkmenistan									
Uzbekistan									
Tadżykistan									
Łącznie przyznano z państw poradzieckich	0/0	1/0	1/0	1/0	2/0	5/0	5/2	4/0	115/56
Ogółem starających/przyznano	4/0	2/0	2/0	2/0	5/0	5/0	6/2	6/0	130/56

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie zestawień rocznych liczbowych dotyczących postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w latach 2007–2015.

Z danych zamieszczonych w tabeli 5 wynika, iż do 2015 r. niewiele osób występowało w Polsce o azyl. Jeszcze mniejszej liczbie takich osób przyznawano ten status. Najczęściej o azyl występowali Rosjanie, Ukraińcy, Białorusini. Pojedyncze przypadki starań o azyl zanotowano wśród obywateli Mołdowy, Gruzji i Kazachstanu. Obywatele pozostałych państw poradzieckich nie podejmowali takich starań. Liczba obywateli Ukrainy występujących o azyl poważnie wzrosła w 2015 r., co wiązało się z konfliktem rosyjsko-ukraińskim. Azyl otrzymała wówczas prawie połowa starających się. Osoby te pochodziły z Ukrainy i Federacji Rosyjskiej.

### Integracja uchodźców

Kwestia integracji cudzoziemców starających się o ochronę międzynarodową wiąże się z perintegracją (*Polska polityka integracji cudzoziemców. Założenia i wytyczne*, 2013). Perintegracja cudzoziemców w Polsce wiąże się z informowaniem ubiegających się o status uchodźcy już w ośrodkach zamieszkania o realiach życia w Polsce, w tym na rynku pracy, wysokości świadczeń pomocy społecznej oraz dostępie do mieszkań. Celem perintegracji jest: 1) budowanie potencjału cudzoziemców z uwzględnieniem zapewnienia dzieciom uchodźców dostępu do szkół i przedszkoli, nauki języka polskiego, jako obcego, działań wspierających kursy języka, przygotowania na rynek pracy dorosłych, badania kompetencji i potencjału zawodowego; 2) zapobieganie konsekwencjom bezczynności (zapewnienia dostępu do rynku pracy nie później niż 6 miesięcy od rozpoczęcia procedury, wykonywania prac społeczno-żytecznych wykonywanie prac na terenie ośrodka za gratyfikację); 3) podnoszenie świadomości prawnej i społecznej cudzoziemców w zakresie ich praw i obowiązków (pomoc mentorów, dostarczanie informacji); 4) zapewnienie współpracy i koordynacji podmiotów działających na rzecz perintegracji (powoływanie lokalnych platform współpracy, informowanie zainteresowanych o wytycznych polityki państwa, stworzenie mapy o projektach działających na rzecz uchodźców); 5) koordynacja działań podmiotów pracujących na rzecz uchodźców (powoływanie lokalnych i centralnych platform współpracy, baza informacji o działaniach, informowanie o wytycznych polityki państwa, stworzenie bazy informacji o działaniach na rzecz uchodźców realizowanych poza ośrodkami); 6) podnoszenie zdrowia psychofizycznego cudzoziemców (pomoc medyczna, usuwanie barier językowych i kulturowych w dostępie do pomocy

medycznej, finansowanie pomocy i leków; 7) angażowanie uchodźców i społeczeństwa przyjmującego w działania na rzecz przybyłych (promocja wolontariatu, informowanie społeczności lokalnych o problematyce uchodźczej, zatrudnianie asystentów międzykulturowych w szkołach, organizowanie imprez dla mieszkańców (Maciejko, Olszewska, 2007, s. 6).

Z badań przeprowadzonych przez Karolinę Łukasiewicz (2011, s. 219–220) wśród uchodźców z Czechenii dotyczących ich integracji wynika, iż są oni narodem broniącym własnej kultury przed wpływami z zewnątrz. Wielu Czechenów licząc na szybki wyjazd z Polski nie było zainteresowanych poznawaniem miejscowej kultury i nawiązywaniem kontaktów społecznych z Polakami. Nawiązywano je jedynie z innymi Czechenami mieszkającymi już w Polsce. W kontaktach z polskimi urzędami częściej spotykano kobiety i to one również podejmowały prace poniżej swoich kwalifikacji. Mężczyźni – Czecheni przyjmowali najczęściej dorywcze prace, nie starali się o podniesienie swoich kwalifikacji, wyłączali się z polskiej rzeczywistości na rzecz wirtualnej. Do polskich szkół uczęszczały ich dzieci.

Większe zainteresowanie integracją przejawiali przybysze z Armenii. Niektórzy podejmowali dorywcze prace, uczyli się języka polskiego, swoje losy wiązali z Polską. Ich dzieci uczęszczały do polskich szkół (Łotocki, 2012, s. 56–57).

Zupełnie inaczej wyglądała integracja uchodźców z Ukrainy i Białorusi. Do Polski przybywały osoby z wyższym wykształceniem. Przez czas pobytu w ośrodkach uczyły się języka polskiego i przygotowywały do osiedlenia w Polsce, ich dzieci chodziły do polskich szkół. Uchodźcy z Białorusi i Ukrainy zdecydowanie łatwiej nawiązywali kontakty z Polakami i mogli liczyć na ich przychylność (Kosowicz, Maciejko, 2007, s. 54–55).

Integracja dość sporadycznie przybywających do Polski uchodźców z Kazachstanu, Kirgistanu, Uzbekistanu, Tadżykistanu i Turkmenistanu nie była do chwili obecnej przedmiotem badań naukowych. Biorąc jednak pod uwagę, iż zdecydowana większość przybyszy jest muzułmanami, wychowana w rodzinach o tradycyjnych wzorcach, to ich integracja może wywoływać problemy.

### Zakończenie

Podpisanie przez Polskę Konwencji Genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 1951 r. oraz Protokołu Nowojorskiego w sprawie statusu uchodźców z 1967 r. prowadziło do wzrostu liczby starających się o status uchodźcy w Polsce. Do wprowadzenia w życie układu z Schengen ich liczba była znikoma, by w kolejnych latach szybko rosnąć. Uzasadnić ją można przynależnością Polski do struktur europejskich. Jednak niewiele osób spełniało wymogi konwencji. W 2007 r. status uchodźczy przyznano jedynie 1,79% starającym się. W 2015 r. status taki otrzymało 0,8% starających, a ich liczba była większa. Zdecydowanie większej liczbie obywateli przyznano ochronę uzupełniającą. W 2007 r. stanowili 8,9% starających się, a w 2015 r. – 1,1%. Zarówno wśród osób, którym przyznano status uchodźcy i ochronę uzupełniającą poważny procent stanowili obywatele państw poradzieckich: Federacji Rosyjskiej, Białorusi i Ukrainy. Dopiero od 2013 r. sytuacja zmieniła się, gdy zaczęły napływać do Polski

uchodźcy z Syrii. Wśród obywateli Federacji Rosyjskiej największą grupę stanowili Czecczeni. Drugie miejsce pod względem liczby uchodźców zajmowali Białorusini, a kolejne Ukraińcy. Analogiczną sytuację można odnotować wśród osób, którym przyznano ochronę uzupełniającą i pobyt tolerowany. Na pierwszym miejscu znaleźli się Rosjanie, następnie Ukraińcy. O azyl w Polsce w latach 2007–2015 starało się niewielu obywateli państw poradzieckich. Łącznie otrzymało go 55 obywateli Ukrainy, 1 Rosjanin i 2 Białorusinów. Najszybciej przebiegała integracja uchodźców, obywateli państw sąsiadujących z Polską: Ukrainy i Białorusi, największe trudności sprawiali Czecczeni, niewiążący swoich losów z Polską.

### Bibliografia

- Akty i regulacje prawne*, <http://uchodzcy.info/infos/akty-i-regulacje-prawne>, 30.04.2017.
- Co ciągnie imigrantów do Niemiec. Wysokie świadczenia socjalne i obietnice przemytników*, <http://wpolityce.pl/swiat/264571-co-ciagnie-imigrantow-do-niemiec-wysokie-swiadczenia-socjalne-i-obietnice-przemytnikow-nasza-analiza?strona=2>, 1.05.2017.
- Czecczeni jak Banderowcy*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,4824495.html>, 1.05.2017.
- Czecczeni w Polsce*, [http://www.kaukaz.net/cgi-bin/blosxom.cgi/polish/czecczenia/czecczenia\\_art3](http://www.kaukaz.net/cgi-bin/blosxom.cgi/polish/czecczenia/czecczenia_art3), 30.04.2017.
- Deklaracja o azylu terytorialnym przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (1967)*, [https://books.google.pl/books?id=G\\_01AwAAQBAJ&pg=PA364&lpg=PA364&dq=Deklaracja+w+sprawie+azylu+terytorialnego+1967+r.&source=bl&ots=cweNXqFZU-&sig=mazrzJAn53X0cMHB5Bq9nCDjXi0&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKewiOrsbHsq7U-AhWjApoKHX0WA\\_QQ6AEIPjAF#v=onepage&q=Deklaracja%20w%20sprawie%20azylu%20terytorialnego%201967%20r.&f=false](https://books.google.pl/books?id=G_01AwAAQBAJ&pg=PA364&lpg=PA364&dq=Deklaracja+w+sprawie+azylu+terytorialnego+1967+r.&source=bl&ots=cweNXqFZU-&sig=mazrzJAn53X0cMHB5Bq9nCDjXi0&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKewiOrsbHsq7U-AhWjApoKHX0WA_QQ6AEIPjAF#v=onepage&q=Deklaracja%20w%20sprawie%20azylu%20terytorialnego%201967%20r.&f=false), 30.04.2017.
- Dyrektywa Rady 2004/83/WE w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (2004), Dz. U. L 304 z 30.9.2004.
- Grzegorz J., Bajda P. (2000), *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa.
- Integracja uchodźców w Polsce w liczbach (2007)*, red. A. Kosowicz, A. Maciejko, Warszawa.
- Jeden uchodźca na milion Polaków. Tytu przejeśliśmy w tym roku*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/urząd-ds-cudzoziemcow-38-uchodzcow-w-polsce-od-poczatku-2016-r,642258.html>, 30.04.2017.
- Kazachstan na zakręcie*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-18/kazachstan-na-zakrecie>, 1.05.2017.
- Kazachstan: presja na wspólnoty chrześcijańskie wzmacnia się*, <https://www.opendoors.pl/przesladowania/wiadomosci/2012/03marzec/1440391>, 12.03.2016.
- Kim są uchodźcy z Białorusi*, <https://www.vice.com/pl/article/kim-sa-i-co-robia-w-polsce-uchodzcy-z-bialorusi>, 1.05.2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997)*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950)*, zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców (1951)*, Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 515.
- Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich (1990)*, Dz. U. 2005, Nr 24, poz. 194.

- Kuczma P., *Prawo cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego*, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52928/17\\_Pawel\\_Kuczma.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52928/17_Pawel_Kuczma.pdf), 6.06.2017.
- Łotocki Ł. (2012), *Między swojskością a obcością. Imigranci z Armenii w Polsce*, Warszawa.
- Łukasiewicz K. (2011), *Integracja po polsku. Strategie adaptacyjne uchodźców czeczeńskich w Polsce*, „Przegląd Polonijny”, nr 2, s. 201–219.
- Maciejko A., Olszewska Z. (2007), *Preintegracja i integracja Czeczenów w Polsce. Rzeczywistość rekomendacje*, „Analizy, raporty, ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej”, nr 5.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (2012), Dz. U. 2012, poz. 680.
- Ochrona międzynarodowa*, <https://udsc.gov.pl/uchodzcy-2>, 1.05.2017.
- Osrodek Sintar*, <http://sintar.eu/osrodek-samopomocy-uchodzcow-sintar>, 6.05.2017.
- Polska przyjęła około miliona uchodźców z Ukrainy*, <http://kamillkaminski.natemat.pl/168799.polska-przyjela-okolo-miliona-uchodzcow-z-ukrainy>, 29.04.2017.
- Polska polityka integracji cudzoziemców. Założenia i wytyczne. 2013 projekt*, [http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/polska\\_polityka\\_integracyjna\\_stanowisko\\_kds\\_u\\_ds\\_cudzoziemcow\\_i\\_urzedu\\_m\\_st\\_warszawy.pdf](http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/polska_polityka_integracyjna_stanowisko_kds_u_ds_cudzoziemcow_i_urzedu_m_st_warszawy.pdf).
- Protokół dotyczący uchodźców* (1967), Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 517.
- Polska przyjęła już ponad 80 tys. Czeczenów i wciąż przyjmuje następnych. Komu to przeszkadza?*, <http://natemat.pl/155107,polska-przyjela-juz-blisko-90-tysiecy-uchodzcow-z-czeceniiidzis-zostala-ich-tylko-garstka-bo-nie-chcieli-u-nas-zostac>, 5.05.2017.
- Rocznik Demograficzny* (2006–2016), Warszawa.
- Rodzina z Kirgistanu może zostać w Polsce*, <http://wyborcza.pl/1,75398,18865922,rodzina-z-kirgistanu-moze-zostac-w-polsce.html>, 6.05.2017.
- 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, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>, 6.05.2017.
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy określenia Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (2003), Dz. U. L 50 z 25.2.2003.
- Rozporządzenie nr 604/2013 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 (wersja przekształcona) (2013), Dz. U. UE 2013, L 180/31.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (2016), Dz. U. 2016, poz. 311.
- Soczi w cieniu Majdanu*, <http://www.polskieradio.pl/75/921/Artykul/1048755,Soczi-w-cieniu-Majdanu-Putin-jest-smiertelnie-przerazony>, 6.05.2017.
- Społeczność ormiańska w Polsce. Polityka migracyjna Armenii* (2009), [https://emn.gov.pl/ftp/esm/ARMENIA\\_Raport-\\_wersja\\_dla\\_dyrekcji2\\_4\\_.pdf](https://emn.gov.pl/ftp/esm/ARMENIA_Raport-_wersja_dla_dyrekcji2_4_.pdf), 6.05.2017.
- Sowińska D. (2012), *Geneza wprowadzenia przepisów regulujących formy ochrony cudzoziemców na terytorium RP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Zewnętrznego”, nr 4, s. 24–43.
- Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (2003), Dz. U. 2003, Nr 128, poz. 1176.
- Wybory, demonstracje i aresztowania na Białorusi*, <http://www.ceo.org.pl/pl/wydarzenia-tygodnia/news/wybory-demonstracje-i-aresztowania-na-bialorusi>, 7.06.2017.

Ewa POGORZAŁA

PWSZ w Zamościu

ewapogorzala@interia.pl

## Zjawisko *backlash* – sytuacja cudzoziemców w Polsce w kontekście sekurytyzacji odmienności etnicznej

### 1. Uwagi wstępne

W znaczeniu słownikowym *backlash*<sup>1</sup> oznacza silny sprzeciw, gwałtowną (antagonistyczną) reakcję. Jest to koncept pojęciowy używany w dyskusjach i badaniach dotyczących grup mniejszościowych na opisanie reakcji społecznej (niechętej, przeciwniej, niesprzyjającej, negatywnej, wrogiej) na ich upodmiotowienie (*empowerment*) i poszerzanie zakresu ich praw, a w kontekście migracji – na wielokulturowość i prawa imigrantów (Vertovec, Wessendorf, 2009, 2010; Banting, Kymlicka, 2012; Hooghe, de Vroome, 2015, *passim*). W opracowaniu zjawisko *backlash* rozumiane jest jako proces ograniczania praw cudzoziemców i szerzej praw obywatelskich w reakcji na zagrożenia, przy czym tworzone są one dyskursywnie – w procesie sekurytyzacji (*securitization*), czyli kreowania wokół zjawisk i wyzwań społecznych atmosfery zagrożenia i definiowania ich w kategoriach bezpieczeństwa (tzw. szkoła kopenhaska) (Czaputowicz, 2012, s. 188–192). Tzw. kryzys uchodźczy nasilił dyskusje dotyczące, szczególnie niekontrolowanych, ruchów migracyjnych i związanych z nimi zagrożeń (Baumann, 2016, *passim*; Migracje, 2017, *passim*). Z kolei w kontekście dyskursywnego tworzenia atmosfery zagrożenia wokół migracji, podnieść należy rolę mediów w tym zakresie i przywołać dyskusje sprzed kilku dekad wokół tego jak nowe technologie informacyjne i komunikacyjne mogą zagrozić podstawowym wartościom społeczeństw, takim jak równość społeczna czy demokracja, wolność, poczucie bezpieczeństwa czy jakość relacji międzyludzkich (Dijk, 2010, s. 11–12). Innymi słowy rodzi to pytanie czy żyjemy w dystopijnych czasach (Martinson, 2017).

Arjun Appadurai w swoim eseju z 2006 r. *Fear of small numbers: an essay on the geography of anger*, poświęconym kulturowo motywowanej przemocy na wielką skalę współcześnie, wskazuje na przejście od etnobójstwa do ideobójstwa w reakcji na różnego rodzaju formy niepewności. Nie da się już poradzić sobie z gniewem i strachem wytwarzanym przez niepewność, za pomocą mechanicznej zagłady czy wyniszczenia niechcianych mniejszości. Mniejszości są bowiem tylko przejawem, a u podstaw problemu leży różnica. Eliminacja samej różnicy staje się znakiem rozpoznawczym *drapieżczego narcyzmu* na wielką skalę: „Ponieważ projekt wyeliminowania różnic

<sup>1</sup> *Backlash* – a strong adverse reaction (as to a recent political or social development), <https://www.merriam-webster.com/dictionary/backlash>; a strong feeling among a group of people in reaction to a change or recent events in society or politics, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/backlash>.

jest zasadniczo niemożliwy w świecie rozmytych granic, mieszanych małżeństw, wspólnych języków i innych głębokich połączeń, projekt ten musi wytwarzać taki rodzaj frustracji, jaki może zacząć wyjaśniać regularne ekscesy, które widzimy dziś na pierwszych stronach gazet” (Appadurai, 2009, s. 11–22; patrz także: Drezner, 2017, *passim*). Obecnie przekłada się to na działania polityczne w postaci ograniczenia imigracji, zazwyczaj promowane przez populistów w ramach wykluczeniowej polityki tożsamości (Müller, 2017). Niechęć wobec mniejszości i cudzoziemców widoczna jest przede wszystkim w mediach społecznościowych, w zjawisku określanym mianem mowy nienawiści (Winiewski i in., 2017).

Rogers Brubaker, autor książki *Nacjonalizm inaczej* (Brubaker, 1998), postawił tezę o przejściu od nacjonalizmu do cywilizacjonizmu. W artykule pt. *Between nationalism and civilizationism: the European populist moment in comparative perspective* opublikowanym na łamach czasopisma „Ethnic and Racial Studies”, argumentował, iż tworzenie opozycji między my i oni dokonuje się nie w wąskich, narodowych kategoriach, ale szerszych – cywilizacyjnych. Stąd mówić możemy o częściowym przesunięciu (*shift*) z nacjonalizmu do cywilizacjonizmu napędzanego przez pojęcie cywilizacyjnego zagrożenia ze strony islamu „[...] construing the opposition between self and other not in narrowly national but in broader civilizational terms. This partial shift from nationalism to »civilizationism« has been driven by the notion of a civilizational threat from Islam” (Brubaker, 2017, s. 1191).

Jak wspomniano na wstępie, po tzw. kryzysie uchodźczym następuje wyraźny zwrot w kierunku sekurytyzacji polityki migracyjnej. Główna teza artykułu zakłada, iż sekurytyzacja polityki migracyjnej w konsekwencji może prowadzić do ograniczeń w innych niż polityka azylowa aspektach polityki migracyjnej/imigracyjnej i integracyjnej oraz szerzej – praw cudzoziemców (patrz także: Pogorzala, 2016a, 2016b). W szczególności w opracowaniu przeanalizowano na zasadzie *case study* sytuację w zakresie prawa do otrzymania ochrony międzynarodowej (wprowadzenie tzw. trybu granicznego) oraz ograniczenia środków finansowych dla organizacji pozarządowych zajmujących się integracją imigrantów. Studium bazuje na dostępnych dokumentach władz publicznych i danych statystycznych, aktach prawnych, źródłach publicystycznych, raportach organizacji pozarządowych, zaś w odniesieniu do konceptualizacji pojęcia *backlash* na publikacjach naukowych. Zakres chronologiczny opracowania obejmuje okres do połowy 2017 roku.

## 2. Główne tendencje w polityce polskich władz wobec kwestii migracyjnych (2015–2017)

S. Łodziński i M. Szonert, analizując kształtowanie się polityki migracyjnej Polski w latach 1989–2016, postawili pytanie czy reakcje władz polskich na „kryzys migracyjny” w Europie, począwszy od połowy 2015 r., stanowią kontynuację dotychczasowego „administracyjno-technokratycznego” paradygmatu tej polityki, czy też są one zapowiedzią jego zmiany lub też nawet radykalnego zerwania (Łodziński, Szonert, 2017, s. 40; patrz także: Adamczyk, 2017, *passim*). Po wyborach z 2015 r. nastąpiło



wyraźne przeniesienie akcentów z zarządzania migracjami/regulacją napływu w kierunku sekurytyzacji polityki migracyjnej. Najbardziej widoczne przejawy tej polityki to przekształcenie pod koniec lutego 2016 r. Międzyresortowego Zespołu do spraw przesiedleń i relokacji uchodźców w Międzyresortowy Zespół do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców. Pod koniec kwietnia 2016 r. zlikwidowano Radę do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z nimi Nietolerancji. Przyjęto także tzw. ustawę antyterrorystyczną. Weszła ona w życie w lipcu 2016 r. i – pod hasłem zapewnienia bezpieczeństwa – zwiększyła uprawnienia do kontroli społeczeństwa.

Kolejne działania wpisujące się w powyższy trend to stopniowe ograniczanie środków finansowych na integrację cudzoziemców dla organizacji pozarządowych (fundusz FAMI), czy też wprowadzenie do przepisów prawa oświatowego możliwości organizowania tzw. oddziałów przygotowawczych dla uczniów niebędących obywatelami polskimi. Wydawać by się mogło, że stanowi to realizację postulatów środowiska oświatowego i organizacji pozarządowych, w zakresie wprowadzenia jakichś form przejściowych przed realizacją obowiązku szkolnego, jednak analiza uzasadnienia do projektu oraz czas i kontekst wydania rozporządzenia pozwalają wysunąć tezę, iż jest to także przejawem zjawiska *backlash*. Co więcej, rozporządzenie MEN z dnia 9 września 2016 r. w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw weszło w życie z dniem 14.09.2016 r. i wydane zostało bez upoważnienia ustawowego<sup>2</sup> (Rozporządzenie MEN, 2016). Z kolei na mocy ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw dodano art. 94aa, umożliwiający samorządom nieprzyjmowanie uczniów niebędących obywatelami polskimi do szkół na swoim terenie „w przypadku konieczności przeprowadzenia zmian organizacyjnych” (Ustawa, 2016a).

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zapoczątkowano prace nad uszczelnieniem systemu składania oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi i utworzenia rejestru pracy cudzoziemców (*Uzasadnienie*, 2017). W grudniu 2016 r. przyjęta została ustawa wzmacniająca system monitorowania przez MSWiA nabywania ziemi przez cudzoziemców (Ustawa, 2016b). Równoległe do odchodzenia od zobowiązań w zakresie przyjmowania – w ramach programów przesiedleń i relokacji – osób poszukujących ochrony międzynarodowej, przekierowano uwagę opinii publicznej na program repatriacji osób pochodzenia polskiego ze Wschodu. W następstwie tych działań przyjęta została nowelizacja ustawy o repatriacji (Ustawa, 2017) oraz powołano Pełnomocnika Rządu do spraw Repatriacji (*Sebastian Chwałek*, 2017).

Jesienią 2016 r. unieważniony został dokument strategiczny „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.” Informacja o tym pojawiła się w mediach w dniu 20 marca 2017 r. (Orłowski, 2017; *Rząd*, 2017), po tym jak notatka z posiedzenia mię-

<sup>2</sup> W ustawie o systemie oświaty brak było zapisów w tym zakresie, pojawiły się one jedynie w ówczesnym projekcie ustawy – *Prawo oświatowe*.

dzyresortowego zespołu ds. migracji umieszczona została na stronie MSWiA. Zawarto w niej wypowiedź ministra Mariusza Błaszczaka: „Na mój wniosek Rada Ministrów unieważniła dokument »Polityka migracyjna Polski«, ponieważ nie przystawał on do problemów, jakie stoją przed naszym krajem. Nie uwzględniał sytuacji kryzysu migracyjnego, jaki dotknął Europę [...] istotne są dwa aspekty polityki migracyjnej – wpływ na rynek pracy i bezpieczeństwo obywateli. Ze względu na obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa kwestie migracji pozostają w obszarze szczególnego zainteresowania MSWiA” (*Potrzebne*, 2017).

Jak wspomniano powyżej, dokument „Polityka migracyjna Polski...” unieważniono jesienią 2016 r. Jakub Skiba – Sekretarz Stanu w MSWiA w wywiadzie dla „Biuletynu Migracyjnego” poinformował, że nie obowiązuje on od 19 października 2017 r. (*Pragmatycznie*, 2016). W grudniu, na mocy zarządzenia MSWiA, powołany został Zespół do spraw przygotowania nowego dokumentu „Polityka migracyjna Polski” (Zarządzenie MSWiA, 2015). Natomiast informacja o anulowaniu tego dokumentu pojawiła się w mediach dzień przed wizytą w Polsce unijnego komisarza odpowiedzialnego za migrację, sprawy wewnętrzne i obywatelstwo Dimitrisa Avramopoulośa. Podczas pobytu w Warszawie w dniu 21 marca komisarz miał odbyć spotkanie bilateralne z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariuszem Błaszczakiem. Jednak do spotkania unijnego komisarza z ministrem Błaszczakiem nie doszło. Minister odwołał spotkanie, bo w tym czasie odbywało się posiedzenie Komitetu Politycznego PiS. Chciano oddelegować sekretarza stanu, ale tu z kolei spotkania odmówił komisarz (*Wizyta*, 2017; *Błaszczak*, 2017).

Szczególnie niepokojące są zapisy nowelizacji ustawy *o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP* oraz sytuacja na granicy (Terespol). Organizacje pozarządowe od 2016 r. informowały o przypadkach nieprzyjmowania wniosków o nadanie statusu uchodźcy na granicy (*Country*, 2016). Pod koniec lipca 2016 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystosowała do ponad dwudziestu międzynarodowych organizacji zajmujących się ochroną praw uchodźców apel w sprawie sytuacji na wschodnich przejściach granicznych. Z informacji przekazywanych fundacji przez cudzoziemców, którzy deklarowali chęć ubiegania się w Polsce o udzielenie im ochrony międzynarodowej, wynikało, że od wielu tygodni Straż Graniczna odmawiała wielu z nich wjazdu na terytorium Polski i tym samym rozpoczęcie procedury ubiegania się o status uchodźcy (*Apel*, 2016). Wizytacje przejść granicznych przez pracowników Biura RPO (kolejowego w Terespolu i pieszego w Medyce, 11 sierpnia, 6 i 7 października 2016 r.) potwierdziły, że od kilku miesięcy grupa kilkuset cudzoziemców bezskutecznie próbowała wjechać na terytorium Polski przez przejścia graniczne na granicy z Białorusią i Ukrainą. W lutym 2017 r. RPO wyraził zastrzeżenia do wprowadzenia tzw. trybu granicznego w projekcie ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP* (*Opinia*, 2017).

HFPC, Amnesty International i Human Rights Watch ponowiły w lipcu 2017 r. apel w sprawie odmawiania na granicy wjazdu osobom poszukującym ochrony międzynarodowej (*UE*, 2017), po tym jak rząd polski nie wykonał decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o wstrzymaniu odesłania cudzoziemca na Białoruś (*Uchodźca*, 2017; *Adwokaci*, 2017).

Wyraźnym przejawem zjawiska *backlash* jest ograniczenie środków publicznych przeznaczanych na integrację cudzoziemców dla organizacji pozarządowych. W kwietniu 2016 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji anulowało konkurs FAMI (Fundusz Azylu, Migracji i Integracji). Informacja o tym pojawiła się z dwumiesięcznym opóźnieniem w stosunku do pierwotnie deklarowanego terminu ogłoszenia wyników konkursu, a MSWiA uzasadniało ją następująco: „Kryzys migracyjny, wzrost aktywności terrorystycznej oraz rosące obawy dotyczące wpływu bieżącej sytuacji migracyjnej na bezpieczeństwo wewnętrzne, spowodowały konieczność przeprowadzenia oceny dotychczasowych działań realizowanych w zakresie adaptacji i integracji cudzoziemców”. Także w kolejnych konkursach przedłużano ogłoszenie wyników (Mazur, 2017; FAMI, 2017).

W styczniu 2017 r. OFOP (Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych) opublikowała pierwszy raport dokumentujący naruszenia przez polski rząd zasady pomocniczości i partnerstwa we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednym z dwóch naruszeń zaobserwowanych w MSWiA i opisanych w raporcie jest unieważnienie konkursu 3/2015/FAMI (Kiełbiowska, Polubicka, 2017). Z kolei w pierwszej połowie 2017 r. pojawiły się informacje, że strona rządowa chciała przejąć kontrolę nad rozdysponowywaniem tzw. środków norweskich. Ich operatorem była Fundacja Batorego, a przeznaczone były m.in. dla organizacji zajmujących się m.in. przeciwdziałaniem dyskryminacji oraz integracją cudzoziemców (Woźnicki, Kościński, 2017).

### 3. Wzrost incydentów ksenofobicznych

W następstwie tzw. kryzysu migracyjnego w całej Europie odnotowano wzrost nastrojów ksenofobicznych oraz incydentów o charakterze rasistowskim i dyskryminacyjnym. W rocznym raporcie Europejskiej Komisji Przeciw Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI – European Commission against Racism and Intolerance) za 2016 r. podkreślono wzrost nacjonalistycznego populizmu („a strong surge of nationalistic populism, often generating and fuelling xenophobic discourse and creating an atmosphere in which hate speech, and ultimately violence, were able to thrive”) (Strong, 2017; *Annual*, 2017, s. 7).

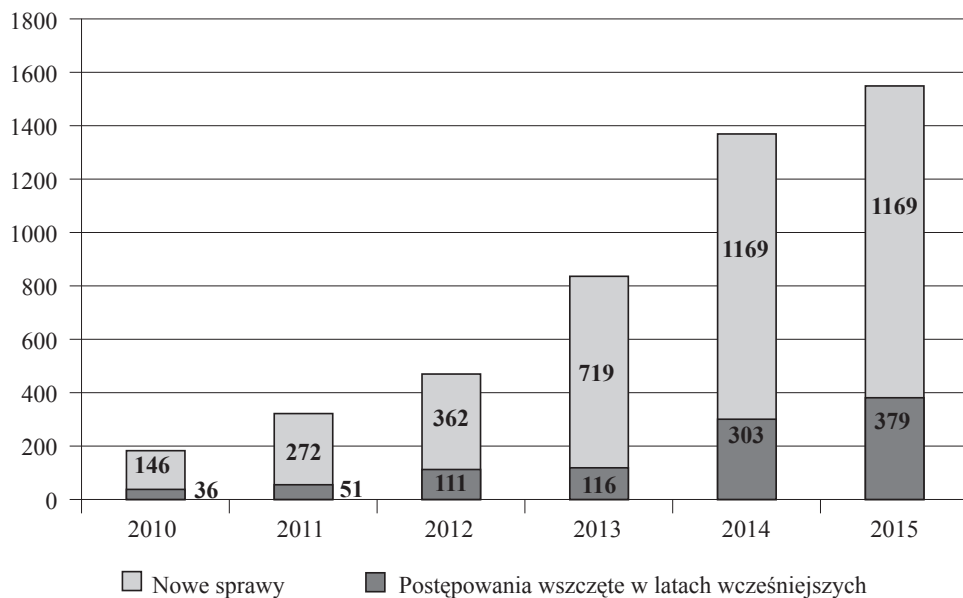
W raporcie Europejskiej Sieci przeciwko Rasizmowi za lata 2015–2016 wskazano na coraz bardziej negatywny wydźwięk dyskursu politycznego wokół migracji, powiązany z postrzeganiem migrantów z perspektywy rasowej. Miało to ogromny wpływ na przemoc na tle rasowym, której celem byli migranci, jak również na dyskryminacyjne praktyki, które oddziaływały np. na dostęp migrantów do rynku pracy (*Racism*, 2017).

Minority Rights Group International ogłosiła na lata 2017–2020 akcję <http://minorityrights.org/campaign/>, podkreślając że politycy na całym świecie budują kampanie wyborcze na nienawiści. Mniejszości są atakowane, a wzrastające prześladowania na tle religijnym i etnicznym zmuszają bezprecedensową liczbę ludzi do opuszczenia swoich domów. Jednocześnie oficjalne dane statystyczne w Stanach Zjednoczonych,

Wielkiej Brytanii i innych państwach europejskich wskazują na dramatyczny wzrost przestępstw motywowanych nienawiścią rasową i narodowościową w zeszłym roku (*Intolerance*, 2017).

We wrześniu 2016 r. wydane zostało stanowisko reprezentantów strony mniejszościowej Komisji Wspólnej Rządu Mniejszości Narodowych i Etnicznych, w którym podkreślano, że „Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce zdecydowanie sprzeciwiają się narastającej w ostatnim czasie fali nietolerancji naruszającej ich podstawowe prawa obywatelskie. Czyny takie budzą nasz sprzeciw nie tylko dlatego, że naruszają konstytucyjne gwarancje obywatelskie, prawa mniejszości narodowych, ale głównie dlatego, że budzą lęk u członków mniejszości narodowych i etnicznych, ale również obniżają poziom zaufania do państwa, którego są pełnoprawnymi obywatelami” (*Rośnie*, 2016).

**Tabela 1. Liczba postępowań prowadzonych w powszechnych jednostkach prokuratury dotyczących przestępstw na tle rasowym w latach 2010–2015 (dane Prokuratury Krajowej)**



**Źródło:** Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2015 r., MSWiA, s. 295, <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/29642/file.file>, 30.06.2017.

Dane dotyczące liczby postępowań prowadzonych w powszechnych jednostkach prokuratury dotyczących przestępstw na tle rasowym w latach 2010–2015 wskazują na tendencję wzrostową. Jednak w raporcie Amnesty International z 2015 r. podkreślano brak spójnego systemu zwalczania przestępstw z nienawiści w Polsce (*Dotknięci*, 2015). Także doniesienia medialne wskazują na umarżanie przez prokuraturę postępowań w wielu sprawach. Na przykład szefowej wrocławskiego ONR-u Justynie H. postawiono we wrześniu 2016 r. zarzuty nawoływania do nienawiści rasowej. W maju 2017 r. postępowanie umorzono (Harłukowicz, 2017). Prokuratura umorzyła także

sprawę marszu ONR-u w Białymstoku (*Prokuratura*, 2016). Z kolei wykonanie wyroku w sprawie spalenia kukły żyda we Wrocławiu jest przeciągane (*Wrocław*, 2017).

Pojawiły się nawet zapowiedzi delegalizacji organizacji zajmującej się przeciwdziałaniem rasizmowi i ksenofobii, czy też związków wyznaniowych mniejszości religijnych. W styczniu 2017 r. w prasie pojawiły się doniesienia o wniosku w sprawie delegalizacji Ośrodka Monitorowania Zachowań Rasistowskich i Ksenofobicznych (*Będzie delegalizacja*, 2017). Wiceminister sprawiedliwości Patryk Jaki w wywiadzie dla „Plus Minus” deklaryował, że „zatrzymanie islamizacji to jego Westerplatte” (*Zatrzymanie*, 2017). Z kolei polityk Partii Wolności, powołujący się na kontakty z Ministerstwem Sprawiedliwości, podjął działania na rzecz delegalizacji muzułmańskich związków wyznaniowych w Polsce. Paweł Banasiak prezes okręgu warszawskiego Partii Wolność, tworzonej przez Janusza Korwin-Mikkego, w lipcu 2016 r. złożył wniosek do Sądu Okręgowego w Warszawie. Stamtąd trafił on do prokuratury okręgowej, a następnie do jednej z rejonowych. W październiku otrzymał zawiadomienie o odmowie wszczęcia dochodzenia, ale w styczniu spotkał się w tej sprawie z pracownikami Ministerstwa Sprawiedliwości (Ferfecki, 2017).

#### 4. Uwagi końcowe

Kwestia przyjmowania uchodźców była obecna w bieżącej debacie politycznej w Polsce od kampanii przed wyborami parlamentarnymi jesienią 2015 r., a stopniowo wręcz zdominowała debatę publiczną w Polsce. Problem ten znalazł się wśród 4 głównych pytań sformułowanych przez PiS do PO przed Marszem Wolności planowanym na 6 maja 2017 r.: Czy zgodzi się na przyjęcie migrantów? – obok: Czy podwyższy Polakom wiek emerytalny i do ilu lat?; Czy ograniczy lub zlikwiduje program 500+; Czy zlikwiduje IPN i CBA? (Wilgocki, 2017). W mediach publicznych (TVP1, TVP Info) prezentowano wówczas wyniki sondażu IPSOS Observer dla „Wiadomości”: Czy Polska powinna przyjmować uchodźców?, Nie – 73%, Tak – 23% (*Zdecydowana*, 2017). Wówczas to nawet Przewodniczący PO Grzegorz Schetyna nagabywany przez dziennikarza TVP stwierdził, że „Platforma nie jest za przyjęciem uchodźców” (9.05.2017 r.) (*Schetyna*, 2017).

W badaniu przeprowadzonym dla serwisu ciekaweliczby.pl na panelu Ariadna w połowie 2017 r. na pytanie „Jakie określenie kojarzy Ci się najbardziej ze słowem uchodźca?”, 44% badanych wybrało odpowiedź „ludzie uciekający przez wojnę”, ale dla co piątego respondenta (19%) pierwszym skojarzeniem była odpowiedź „terroryści” (*Uchodźcy*, 2017).

W czerwcu 2017 r. MEN zaproponowało usunięcie z prawa oświatowego zapisów dotyczących edukacji antydyskryminacyjnej. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek stanowiło, iż „W szkole lub placówce są realizowane działania antydyskryminacyjne obejmujące całą społeczność szkoły lub placówki” (Rozporządzenie MEN, 2015). Projekt nowego rozporządzenia z czerwca 2017 r. nie zawierał już analogicznego zapisu (*Fabryka*, 2017; patrz także: Dyląg, 2017).

Tendencje te znajdują odzwierciedlenie w ocenach sytuacji w Polsce przez organizacje międzynarodowe i pozarządowe. W dniu 9 maja 2017 r., w ramach Powszechnego Okresowego Przeglądu Praw Człowieka, odbyło się posiedzenie Rady Praw Człowieka ONZ, na którym rozpatrzono sprawozdanie Polski (*Polska skrytykowana*, 2017). W styczniu polski rząd przedstawił raport na temat ochrony praw człowieka w Polsce, w którym podkreślał usprawnienie działania wymiaru sprawiedliwości, zwiększenie różnorodności i wolności mediów oraz zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Alternatywne raporty przedstawiły organizacje pozarządowe, m.in. Amnesty International, wskazując na dyskryminację i przestępstwa z nienawiści (*Powszechny*, 2017; *Poland*, 2017).

Wg stanu na koniec czerwca 2017 r. nie opublikowano także wyników kontroli NIK dotyczącej polityki migracyjnej. Na luty i marzec 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli planowała kontrolę, której celem miała być odpowiedź na pytanie czy zdefiniowana i prowadzona przez organy państwa polityka migracyjna zapewnia zarówno ochronę interesów bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego Polski, jak i poszanowania praw cudzoziemców (<https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>; Pogorzala, 2016c).

Polska w globalnym rankingu rozwoju społecznego – Social Progress Index 2017, w ogólnej klasyfikacji znalazła się na 32 miejscu (na 128 państw ujętych w rankingu), natomiast w zakresie poziomu tolerancji wobec imigrantów i poszanowania praw mniejszości (*Tolerance and inclusion*<sup>3</sup>) – 64, a w tej grupie w ramach wskaźnika tolerancja dla imigrantów (*Tolerance for immigrants*) – 127 (*Polska*, 2017).

Bardziej wyważone wobec polityki władz centralnych stanowisko wobec migracji prezentował Episkopat (*Mocne*, 2017) oraz przedstawiciele samorządów lokalnych. Prezydenci 12 największych miast, zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich, w dniu 30 czerwca 2017 r. w Gdańsku podpisali deklarację o współdziałaniu w dziedzinie migracji, w której „Polskie duże miasta od wielu lat są otwarte na procesy migracyjne i różnorodność mieszkańców. Przyjazna obsługa w urzędach, znalezienie mieszkania, możliwości zatrudnienia, dostęp do edukacji i służby zdrowia, nauka języka i kultury polskiej – to podstawy integracji ludzi o różnym pochodzeniu. W celu przyjaznego przyjęcia imigrantów konieczne jest wspólne działanie organów władzy samorządowej i rządowej, służb publicznych, organizacji pozarządowych, kościołów, uczelni wyższych, instytucji kultury oraz organizacji biznesu i rynku pracy. W naszym wspólnym, szeroko rozumianym interesie jest odpowiedzialne i bezpieczne zarządzanie migracjami na poziomie lokalnym tak, aby tworzyć miasta społecznie spójne, minimalizując zagrożenia związane z gettoizacją, separacją, biedą i wykluczeniem nowych mieszkańców” (*Największe*, 2017; *Deklaracja*, 2017; Biskupski, 2017).

Podsumowując, jednym ze skutków tzw. kryzysu uchodźczego, zarówno w debacie publicznej oraz działaniach władz, jest zjawisko *backlash*, a więc wzrost nastrojów ksenofobicznych i ograniczanie praw imigrantów. Nasila się proces sekurytyzacji odmienności etnicznej, postrzeganej jako zagrożenie i rozpatrywanej z perspektywy

<sup>3</sup> W grupie *Tolerance and inclusion* wskaźniki szczegółowe: *Tolerance for immigrants*, *Tolerance for homosexuals*, *Discrimination and violence against minorities*, *Religious tolerance*, *Community safety net*.

bezpieczeństwa. W Polsce dotyczy to w szczególności zablokowania wydatkowania środków na integrację imigrantów z funduszu FAMI czy nowelizacji ustawy *o udzieleniu ochrony cudzoziemcom*. Wydaje się natomiast, że na poziomie samorządu terytorialnego zaczynają pojawiać się inicjatywy na rzecz konstruktywnego podejścia do kwestii migracji.

### Bibliografia

- „Pragmatycznie, a nie ideologicznie” – o polityce migracyjnej Polski Jakub Skiba, Sekretarz Stanu w MSWiA, w rozmowie z Renatą Stefańską i Moniką Szulecką (2017), „Biuletyn Migracyjny”, nr 55, grudzień 2016, <http://www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/55-grudzien-2016/%E2%80%9Epragmatycznie-a-nie-ideologicznie%E2%80%9D-o-polityce-migracyjnej-polski>, 30.06.2017.
- „Zatrzymanie islamizacji to moje Westerplatte”. Tym wywiadem minister Jaki rozbawił internet (2017), 8.05.2017, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,21778240,zatrzymanie-islamizacji-to-moje-westerplatte-tym-wywiadem.html>, 30.06.2017.
- Adamczyk A. (2017), *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka migracyjna*, „Przegląd Polonijny. Studia Migracyjne”, z. 1 (163), s. 307–331, [http://www.kbnm.pan.pl/images/pdf/SM\\_PP\\_1\\_2017/Studia-Migracyjne-1-17-14Adamczyk.pdf](http://www.kbnm.pan.pl/images/pdf/SM_PP_1_2017/Studia-Migracyjne-1-17-14Adamczyk.pdf), 03.07.2017.
- Adwokaci na granicy: Rząd polski nie wykonał decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (2017), [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/06/Komunikat\\_prasowy\\_HFPC\\_ORA\\_SIP\\_09\\_06\\_2017-www.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/06/Komunikat_prasowy_HFPC_ORA_SIP_09_06_2017-www.pdf), 03.07.2017.
- Annual Report on ECRI's Activities covering the period from 1 January to 31 December 2016* (2017), CRI(2017)35, European Commission against Racism and Intolerance ECRI, Strasbourg, June 2017, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Annual\\_Reports/Annual%20report%202016.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Annual_Reports/Annual%20report%202016.pdf), 03.07.2017.
- Apel HFPC w sprawie sytuacji na wschodnich przejściach granicznych* (2016), 25.07.2016, <http://www.hfhr.pl/apel-hfpc-w-sprawie-sytuacji-na-wschodnich-przejsciach-granicznych/>, 30.06.2017.
- Appadurai A. (2009), *Strach przed mniejszościami. Esej o geografii gniewu*, Warszawa.
- Banting K., Kymlicka W. (2012), *Is There Really a Backlash Against Multiculturalism Policies? New Evidence from the Multiculturalism Policy Index*, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS) Working Paper, [http://www.su.se/polopoly\\_fs/1.103203.1349356868!/menu/standard/file/SULCIS\\_WP2012\\_4.pdf](http://www.su.se/polopoly_fs/1.103203.1349356868!/menu/standard/file/SULCIS_WP2012_4.pdf), 30.06.2017.
- Baumann Z. (2016), *Obcy u naszych drzwi*, Warszawa.
- Będzie delegalizacja Ośrodka Monitorowania Zachowań Rasistowskich? Prokuratura zajmie się wnioskiem ks. Międlara* (2017), 18.01.2017, <http://www.newsweek.pl/polska/delegalizacja-osrodek-monitorowania-zachowan-rasistowskich-i-ksenofobicznych-,artykuly,403791,1.html>, 30.06.2017.
- Biskupski R. (2017), *Gdańsk tworzy system pomocy dla imigrantów*, 13.07.2017, [http://www.rp.pl/Uchodzcy/307139869-Gdansk-tworzy-system-pomocy-dla-imigrantow.html?utm\\_source=traqli&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=traqli\\_daily\\_with\\_blocks](http://www.rp.pl/Uchodzcy/307139869-Gdansk-tworzy-system-pomocy-dla-imigrantow.html?utm_source=traqli&utm_medium=email&utm_campaign=traqli_daily_with_blocks), 15.07.2017.
- Błaszczak nie spotkał się z komisarzem UE ds. migracji, bo była narada PiS. Komisarz nie chciał rozmawiać z wiceministrem* (2017), 21.03.2017, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/545507,mswia-mariusz-blaszczak-ue-unia-europejska-komisarz-ue-pis-migracja.html>, 03.07.2017.
- Brubaker R. (1998), *Nacjonalizm inaczej*, Kraków.

- Brubaker R. (2017), *Between nationalism and civilizationism: the European populist moment in comparative perspective*, „Ethnic and Racial Studies”, vol. 40, no. 8.
- Country report: Poland (2016), AIDA Asylum Information Database, K. Rusilowicz, M. Łysienia, E. Ostaszewska-Żuk, Helsinki Foundation for Human Rights, up-to-date as of 31 December 2016, [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_pl\\_update.v\\_final.pdf?utm\\_source=ECRE+Newsletters&utm\\_campaign=7d6527d9c6-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_07\\_14&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_3ec9497afd-7d6527d9c6-422283821](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_pl_update.v_final.pdf?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=7d6527d9c6-EMAIL_CAMPAIGN_2017_07_14&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-7d6527d9c6-422283821), 30.06.2017.
- Czaputowicz J. (2012), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa.
- Deklaracja prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji (2017), Gdańsk, 30.06.2017, <http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2017/07/Tekst-deklaracji-UMP-z-30-czerwca-2017.pdf>, 03.07.2017.
- Dijk J. (2010), *Spoleczne aspekty nowych mediów*, Warszawa.
- Dotknięci przez nienawiść. Zapomniani przez prawo. Brak spójnego systemu zwalczania przestępstw z nienawiści w Polsce (2015), Amnesty International, wrzesień 2015, [https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/hate\\_crimes\\_report\\_-\\_POLISH\\_-\\_WEB.pdf](https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/hate_crimes_report_-_POLISH_-_WEB.pdf), 03.07.2017.
- Drezner D. W. (2017), *The Ideas Industry. How Pessimists, Partisans, and Plutocrats are Transforming the Marketplace of Ideas*, Oxford.
- Dyłał B. (2017), *Reforma oświaty ma dać ksenofobiczno-nacjonalistycznego absolwenta. Chcemy referendum*, 9.01.2017, <http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/reforma-oswiaty-ma-dac-ksenofobiczno-nacjonalistycznego-absolwenta-chcemy-referendum,88721.html>, 03.07.2017.
- Fabryka patriotów. PiS wyrzuca edukację antydyskryminacyjną ze szkół (2017), 3.07.2017, [http://wyborcza.pl/osiemdziewiec/7,159012,22043484,fabryka-patriotow-pis-wyrzuca-edukacje-antydyskryminacyjna.html?utm\\_source=facebook.com&utm\\_medium=SM&utm\\_campaign=FB\\_Gazeta\\_Wyborcza](http://wyborcza.pl/osiemdziewiec/7,159012,22043484,fabryka-patriotow-pis-wyrzuca-edukacje-antydyskryminacyjna.html?utm_source=facebook.com&utm_medium=SM&utm_campaign=FB_Gazeta_Wyborcza), 03.07.2017.
- FAMI (Fundusz Azylu Migracji i Integracji) (2017), <http://ffrs.org.pl/reagujemyfami/>, 30.06.2017.
- Ferfecki W. (2017), *Partia Wolność chce zakazać Koranu*, 9.05.2017, [www.rp.pl/Kraj/305099893-Partia-Wolnosc-chce-zakazac-Koranu.html#ap-1](http://www.rp.pl/Kraj/305099893-Partia-Wolnosc-chce-zakazac-Koranu.html#ap-1), 30.06.2017.
- Harłukowicz J. (2017), *Justyna Helcyk z ONR jest nietykalna? Prokuratura umorzyła śledztwo*, 8.05.2017, <http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,21777064,brunatna-szefowa-nietykalna.html>, 30.06.2017.
- Hooghe M., de Vroome T. (2015), *How Does the Majority Public React to Multiculturalist Policies? A Comparative Analysis of European Countries*, „American Behavioral Scientist”, vol. 59, issue 6, <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002764214566499>, 30.06.2017.
- Intolerance is rising... (2017), Minority Rights Group International, <http://minorityrights.org/campaign/>, 30.06.2017.
- Kiełbiowska K., Polubicka K. (2017), *Repozytorium OFOP. Raport XI 2015–XI 2016. Zestawienie udokumentowanych przypadków naruszenia zasad współpracy ministerstw z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa, [http://repozytorium.ofop.eu/wp-content/uploads/2016/12/Repozytorium\\_1\\_-2017.pdf](http://repozytorium.ofop.eu/wp-content/uploads/2016/12/Repozytorium_1_-2017.pdf), 30.06.2017.
- Łodziński S., Szonert M. (2017), „Niepolityczna polityka”? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016, „Przegląd Polonijny. Studia Migracyjne”, z. 2 (164), s. 39–66, [http://www.kbnm.pan.pl/images/pdf/SM\\_PP\\_2\\_2017/St.Migrac.-2-17-4-S.Lodzinski-i-in.pdf](http://www.kbnm.pan.pl/images/pdf/SM_PP_2_2017/St.Migrac.-2-17-4-S.Lodzinski-i-in.pdf), 30.06.2017.
- Martinson J. (2017), *A question for a dystopian age: what counts as fake news?*, 18.06.2017, [https://www.theguardian.com/media/2017/jun/18/a-question-for-a-dystopian-age-what-counts-as-fake-news?utm\\_source=esp&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=Media+briefing+2016&utm\\_term=231268&subid=1180024&CMP=](https://www.theguardian.com/media/2017/jun/18/a-question-for-a-dystopian-age-what-counts-as-fake-news?utm_source=esp&utm_medium=Email&utm_campaign=Media+briefing+2016&utm_term=231268&subid=1180024&CMP=), 30.06.2017.



- Mazur N. (2017), *MSWiA ma miliony na integrację cudzoziemców, ale w 2016 r. nie wydało na to ani złotówki*, 9.01.2017, <http://wyborcza.pl/7,75398,21216958,mswia-ma-miliony-na-integracje-cudzoziemcow-ale-w-2016-r-nie.html?disableRedirects=true>, 30.06.2017.
- Migracje i kryzys uchodźczy w Europie. Rzeczywistość i wyzwania* (2017), red. E. J. Jaremczuk, Poznań.
- Mocne słowa biskupa o imigrantach i papieżu. Nie wszystkim wiernym się spodobają* (2017), 27.04.2017, <https://wiadomosci.wp.pl/mocne-slowa-biskupa-o-imigrantach-i-papiezu-nie-wszystkim-wiernym-sie-spodoba-611644424284289a>, 30.06.2017.
- Müller J. W. (2017), *Dlaczego populisci wygrywają, nawet kiedy... przegrywają?*, 23.06.2017, [http://krytykapolityczna.pl/swiat/populizm-wygrywa-jan-werner-muller/?utm\\_source=fresh-mail&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=DO\\_weekend\\_30.06](http://krytykapolityczna.pl/swiat/populizm-wygrywa-jan-werner-muller/?utm_source=fresh-mail&utm_medium=email&utm_campaign=DO_weekend_30.06), 30.06.2017.
- Największe miasta chcą współpracować w dziedzinie migracji* (2017), 30.06.2017, [http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/najwieksze-miasta-chca-wspolpracowac-w-dziedzinie-migracji?utm\\_source=SARE&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=NS03072017](http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/najwieksze-miasta-chca-wspolpracowac-w-dziedzinie-migracji?utm_source=SARE&utm_medium=email&utm_campaign=NS03072017), 30.06.2017.
- Opinia RPO w sprawie zmian w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP* (2017), 21.02.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/opinia-rpo-w-sprawie-zmian-w-ustawie-o-udzielaniu-cudzoziemcom-ochrony-na-terytorium-rp>, 30.06.2017.
- Orłowski M. (2017), *Mariusz Błaszczak: Rząd unieważnił dokument ws. polityki migracyjnej Polski*, 20.03.2017, <http://wyborcza.pl/7,75398,21523968,mariusz-blaszczak-rzad-uniewaznil-dokument-ws-polityki-migracyjnej.html>, 30.06.2017.
- Pogorzala E. (2016a), *Sekurytyzacja współczesnej polityki migracyjnej i bezpieczeństwa Polski versus wyzwania demograficzne oraz potrzeby rynku pracy*, w: *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar bezpieczeństwa*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, J. Misiągiewicz, Zamość, s. 497–509.
- Pogorzala E. (2016b), *Polski system oświaty wobec wyzwań migracyjnych*, w: *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak, Poznań, s. 165–174.
- Poland: Dismantling rule of law? Amnesty International submission for the UN Universal Periodic Review, 27<sup>th</sup> Session of the UPR Working Group, April/MAY 2017* (2017), <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3750692016ENGLISH.PDF>, 30.06.2017.
- Polska skrytykowana na forum Rady Praw Człowieka ONZ* (2017), 9.05.2017, <http://www.rp.pl/Polityka/170509188-Polska-skrytykowana-na-forum-Rady-Praw-Czlowieka-ONZ.html#ap-1>, 30.06.2017.
- Polska w grupie państw o wysokim stopniu rozwoju społecznego. Najbardziej o rozwój swoich społeczeństw dbają państwa skandynawskie* (2017), Warszawa, 26.06.2017, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/press-releases/articles/raport-social-progress-index-2017.html#>, 30.06.2017.
- Potrzebne jest stworzenie nowej polityki migracyjnej* (2017), 20.03.2017, <http://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/15912,Potrzebne-jest-stworzenie-nowej-polityki-migracyjnej.html>, 30.06.2017.
- Powszechny Przegląd Okresowy Rady Praw Człowieka ONZ na temat Polski* (2017), <https://amnesty.org.pl/powszechny-przeglad-okresowy-praw-czlowieka-onz-na-temat-polski/>, 30.06.2017.
- Prokuratura umorzyła śledztwo w sprawie marszu ONR w Białymstoku. Ks. Międlar: Zero tolerancji dla „żydowskiego tchórzostwa”* (2017), 27.09.2016, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/531853,ks-miedlar-i-onr-w-bialymstoku-nie-zlamali-prawa-prokuratura-umorzyła-sledztwo.html>, 30.06.2017.
- Racism and discrimination in the context of migration in Europe. ENAR shadow report 2015–2016* (2017), European Network Against Racism, [http://www.enar-eu.org/IMG/pdf/shadow-report\\_2015x2016\\_long\\_low\\_res.pdf](http://www.enar-eu.org/IMG/pdf/shadow-report_2015x2016_long_low_res.pdf), 30.06.2017.

- Rośnie fala ksenofobii! Zdecydowany sprzeciw mniejszości narodowych i etnicznych* (2016), 17.09.2016, <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/1,35241,20705807,rosnie-fala-ksenofobii-zdecydowany-sprzeciw-mniejszosci-narodowych.html>, 30.06.2017.
- Rozporządzenie (2015) Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek, Dz. U. 2015, poz. 1214.
- Rozporządzenie (2016) Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 września 2016 r. w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, Dz. U. 2016, poz. 1453.
- Rząd unieważnił dokument dot. polityki migracyjnej Polski (2017), 20.03.2017, <http://www.rp.pl/Polityka/170329876-Rzad-uniewaznil-dokument-dot-polityki-migracyjnej-Polski.html>, 30.06.2017.
- Schetyna dla TVP Info: PO nie jest za przyjęciem uchodźców (2017), 9.05.2017, <http://www.newweek.pl/polska/schetyna-mowi-tvp-info-po-nie-jest-za-przyjeciem-uchodzcow,artykuly,409912,1.html>, 30.06.2017.
- Sebastian Chwalek nowym Pełnomocnikiem Rządu do spraw Repatriacji (2017), MSWiA, 10.05.2017, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16079,Sebastian-Chwalek-nowym-Pelnomocnikiem-Rzadu-do-spraw-Repatriacji.html>, 30.06.2017.
- Strong surge of nationalistic populism, xenophobic hate speech were key challenges in Europe in 2016. *ECRI Annual Report 2016* (2017), June 26<sup>th</sup> 2017, <http://www.equineteurope.org/Strong-surge-of-nationalistic-populism-xenophobic-hate-speech-were-key>, 30.06.2017.
- Uchodźca z Czeczenii, któremu Straż Graniczna kilkadziesiąt razy odmówiła możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, skarży Polskę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (2017), [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/06/HFPC-SIP-skarga-ETPC-Terespol\\_komunikat-prasowy-str.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/06/HFPC-SIP-skarga-ETPC-Terespol_komunikat-prasowy-str.pdf), 30.06.2017.
- Uchodźcy, czyli terroryści. Tak uważa co piąty Polak (2017), 5.07.2017, <http://www.egospodarka.pl/142080,Uchodzcy-czyli-terrorysci-Tak-uwaza-co-piaty-Polak,1,39,1.html>, 30.06.2017.
- UE powinna zająć się problemem odsyłania uchodźców na Białoruś – stanowisko HFPC (2017), Amnesty International i Human Rights Watch, 5.07.2017, <http://www.hfhr.pl/ue-powinna-zajac-sie-problemem-odsylania-uchodzcow-na-bialorus-stanowisko-hfpc-amnesty-international-i-human-rights-watch/>, 10.07.2017.
- Ustawa (2016a) z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1010.
- Ustawa (2016b) z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 2175.
- Ustawa (2017) z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2017, poz. 858.
- Uzasadnienie (2017), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/478D547066BB8DD0C1258108002D8610/%24File/1494-uzasadnienie.docx>, 30.06.2017.
- Vertovec S., Wessendorf S. (2009), *Assessing the backlash against multi culturalism in Europe*, Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity Working Paper, [https://www.uio.no/studier/emner/sv/sai/SOSANT2210/v11/Vertovec\\_%26\\_Wessendorf\\_Backlash.pdf](https://www.uio.no/studier/emner/sv/sai/SOSANT2210/v11/Vertovec_%26_Wessendorf_Backlash.pdf), 30.06.2017.
- Vertovec S., Wessendorf S. (2010), *The backlash against multiculturalism*, w: *Multiculturalism backlash: European discourses, policies and practices*, red. S. Vertovec, S. Wessendorf, London–New York, <https://heimatkunde.boell.de/2010/03/18/backlash-against-multiculturalism>.
- Wilgocki M. (2017), *Schetyna odpowiada na pytania PiS. 500 plus? „Do zmiany”. Uchodźcy? „Nie ma dziś tego tematu”*, 10.05.2017, <http://wyborcza.pl/7,75398,21788918,schetyna-odpowiada-na-pytania-pis-500-plus-do-zmiany-uchodzcy.html>, 30.06.2017.

- Winiewski M. i in. (2017), *Mowa nienawiści. Mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*, Warszawa, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20Mowa%20Nienawi%20i%20Mowa%20Pogardy%202017.02.2017.pdf>, 30.06.2017.
- Wizyta u prezesa PiS zamiast spotkania z unijnym komisarzem. *Błaszczak chciał wysłać zastępcę* (2017), 22.03.2017, <https://www.wprost.pl/kraj/10047658/Wizyta-u-prezesa-PiS-zamiast-spotkania-z-unijnym-komisarzem-Blaszczak-chcial-wyslac-zastepce.html>, 30.06.2017.
- Woźnicki Ł., Kościński P. (2017), *Premier Norwegii wstrzymuje Glińskiego: Nie zgodzimy się, by polski rząd przejął fundusze norweskie*, 9.05.2017, <http://wyborcza.pl/7,75398,21784318,premier-norwegii-wstrzymuje-glinskiego-nie-zgodzimy-sie-by.html>, 30.06.2017.
- Wrocław: Sąd wstrzymał wykonanie kary za spalenie kukły Żyda (2017), 19.06.2017, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1051604,wroclaw-sad-wstrzymal-wykonanie-kary-za-spalenie-kukly-zyda.html>, 30.06.2017.
- Zarządzenie MSWiA (2015) nr 56 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie Zespołu do spraw przygotowania dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, Dz. Urz. MSWiA 2016, poz. 66.
- Zdecydowana większość Polaków przeciwna przyjmowaniu islamskich imigrantów (2017), 8.05.2017, <https://dorzeczy.pl/kraj/28997/Zdecydowana-wiekszosc-Polakow-przeciwna-przyjmowaniu-islamskich-imigrantow.html>, 30.06.2017.



Jan GRAD

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
gradjan@amu.edu.pl

## **Między tolerancją a etniczną niechęcią. Postawy mieszkańców Poznania wobec obcokrajowców**

Polska ma obecnie w świecie opinię kraju rasistowskiego. Kształtowała się ona od lat 90. XX wieku, kiedy transformacja ustrojowa, umożliwiając stopniowy napływ obcokrajowców ujawniała w zwiększającej się skali postawy nietolerancji i niechęci wobec imigrantów, głównie tych pochodzących z Azji i Afryki. Wyrażały się one w „mowie nienawiści” w codziennej komunikacji językowej, w mediach, w wystąpieniach publicznych polityków, aktach czynnej agresji oraz dyskryminacyjnych praktykach pracodawców, urzędów samorządowych i państwowych. Na „niepokojące” zjawiska nietolerancji względem kulturowo obcych w Polsce zwracały uwagę kolejne raporty Europejskiej Komisji przeciw Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), od 1997 roku<sup>1</sup> i zalecały władzom Rzeczypospolitej Polskiej podjęcie określonych działań zaradczych, profilaktycznych (edukacja, regulacje prawne) i zwalczających czynnie przejawy ksenofobii i rasizmu. Opinię tę potwierdza niejako aktualna polityka władz polskich wobec relokacji imigrantów i uchodźców z Syrii oraz oficjalna propaganda w sprawie ich przyjmowania, która formuje bądź wzmacnia niechętny stosunek większości Polaków do cudzoziemców o odmiennym kolorze skóry i pochodzących z państw muzułmańskich. W konsekwencji – według badań z 2016 roku – „Blisko 2/3 respondentów ma pewne obawy związane z napływem cudzoziemców do Polski, niezależnie od tego czy mieli oni kontakt z cudzoziemcami w ciągu ostatnich 12 miesięcy, czy nie. Obawy przed napływem cudzoziemców wyraźnie częściej wyrażają osoby opierające się na informacjach pochodzących z mediów masowych oraz od innych osób. Ich poziom jest najwyższy w najstarszej grupie wiekowej (60+).

6 na 10 respondentów uważa, że cudzoziemcy stanowią zagrożenie dla kraju. Nieco ponad 80% z nich twierdzi, że zagrażają oni bezpieczeństwu. Co trzecia osoba uważa, że stanowią zagrożenie dla rynku pracy” (*Badani*, 2016, s. 7).

Sławetna teza „o zabieraniu miejsc pracy naszym obywatelom” w państwach zachodnich, jest mocno eksponowana medialnie i politycznie, jako najbardziej przema-

---

<sup>1</sup> Ukazało się dotąd pięć raportów dotyczących Polski (1997, 2000, 2004, 2010, 2015) oraz w 2013 roku „Konkluzje Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Na Temat Implementacji Rekomendacji Wobec Polski Będących Przedmiotem Procedury Tymczasowego Przeglądu” oraz 14 aktów dla państw członkowskich zatytułowanych jako „Zalecenia w sprawie Polityki Ogólnej ECRI” w różnych kwestiach zwalczania nietolerancji, ksenofobii i rasizmu (1996, 1997, 1998, 2000 (dwukrotnie), 2002, 2004 (dwukrotnie), 2006, 2007, 2008, 2011, 2012). Zob. [http://www.mfa.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europejski\\_trybunal\\_praw\\_czlowieka/zalecenia\\_km/zalecenia-ecri](http://www.mfa.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km/zalecenia-ecri).

wiąjąca do przekonań społecznych w sytuacji dotkliwego ekonomicznie bezrobocia, chociaż w niewielkim zakresie odpowiada ona rzeczywistości stanowi rzeczy i łatwo ją sfalsyfikować w wielu przypadkach w odniesieniu do prac fizycznych, których w krajach tych rodzima ludność zazwyczaj nie chce podejmować. Powyższa teza, mająca już status obiegowej prawdy, głoszona jest również w Polsce w odniesieniu do naszych słowiańskich pobratymców z Ukrainy, chociaż zatrudniają się oni głównie w budownictwie, rolnictwie i sadownictwie, gdzie brak rąk do pracy. Prowadzona od lat w różnych krajach propaganda przeciw narodowościowo „obcym” intensyfikowana w kampaniach politycznych ma niebagatelny wpływ na świadomość i wzajemny stosunek narodów wobec siebie. Bazuje bowiem na zakorzenionych, tradycyjnych przekonaniach dotyczących kulturowo obcych, na egzystujących stereotypach narodowych i etnicznych oraz uprzedzeniach etnicznych wspomaganych mocno eksponowanymi medialnie doniesieniami o aktualnych zdarzeniach, przestępstwach i konfliktach z udziałem cudzoziemców stawiających ich w negatywnym świetle. Podobnie skuteczna jest propaganda antyimigrancka w Polsce, chociaż nasze społeczeństwo ma niewielkie doświadczenie kulturowe w kontaktach z obcokrajowcami w rodzimym kontekście kulturowym. Zwraca się uwagę na to, że „Polacy od drugiej wojny, a więc już od 65 lat nie mają żadnych doświadczeń związanych z obecnością licznych grup etnicznych, narodowych czy wyznaniowych” (Szymanderski, 2010, s. 5). Mniejszości narodowe i etniczne w naszym kraju nie są zbyt liczebne i skupione są w niektórych regionach oraz nie zaistniały znacząco w życiu społecznym i w świadomości Polaków.

Pierwsi uchodźcy pojawiali się w naszym kraju od połowy lat 90. XX wieku. Byli to początkowo obywatele Federacji Rosyjskiej, przede wszystkim Czecheni, którzy w zwiększonej liczbie zaczęli przybywać do Polski od 2008, po wejściu Polski do strefy Schengen (Styczyński, 2016). Typowym zjawiskiem był natomiast stopniowy napływ cudzoziemców w celach zarobkowych, biznesowych i edukacyjnych do wielkich miast, co zwielaokrotniło szanse bezpośrednich kontaktów Polaków z nimi i możliwości konfrontacji narodowościowej. W pierwszym roku polskiego członkostwa w strefie Schengen (2008) polskie konsulaty za granicą wydały 667 476 wiz, przy czym w ciągu pięciu lat (do 2013 roku) liczba ta wzrosła do 1 401 870 (Konieczna-Sałamantin, 2015, s. 4). Równocześnie przynależność Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej pozwoliła naszym rodakom w znacznej liczbie na funkcjonowanie w obcym kulturowo środowisku ze względu na zniesienie prawnych barier w przemieszczaniu się po krajach europejskich oraz podejmowania pracy i osiedlania się w nich.

\* \* \*

W skali ogólnospołecznej zasięg bezpośrednich styczności z cudzoziemcami jest niewielki. Z aktualnych badań ogólnopolskich z 2016 roku wynika, że „Odsetek Polaków, którzy deklarują kontakt z cudzoziemcami w ciągu ostatniego roku, wciąż jest dosyć niski, i wynosi 28%. Jest to jednak znacznie więcej niż w poprzednim pomiarze z 2015 roku – 19%. Kontakt z cudzoziemcami najczęściej miał miejsce w miejscu zamieszkania (52%) i w pracy (35%). W porównaniu z ubiegłym rokiem szczególnie

zwiększyła się częstotliwość kontaktów z cudzoziemcami w miejscu zamieszkania” (*Badanie*, 2016, s. 7). Zdecydowanie odbiegają od tych ustaleń, wyniki badań dotyczących mieszkańców dużych miast ze względu znacznie większą liczbę mieszkających w nich, pracujących i studiujących obcokrajowców. Niski wskaźnik ogółu Polaków styczności z cudzoziemcami na terenie naszego kraju nie dziwi, jeśli zważyć, że mimo znacznego napływu imigrantów od momentu transformacji ustrojowej po dwudziestu latach: „W 2010 roku w naszym kraju mieszkało 45,5 tys. obcokrajowców, z czego 14,8 tys. to obywatele krajów Unii Europejskiej, a 30 tys. pochodziło spoza Unii. Osób urodzonych poza Polską, w czasie przeprowadzania badań żyło w naszym kraju 456 tysięcy. To 1,2 proc. wszystkich mieszkańców Polski” (Staudt, 2011, s. 4). Wedle potocznego przekonania jest ich o wiele więcej, bo około 10% ludności Polski (*Badanie*, 2016, s. 7).

Według sondażu socjologicznego przeprowadzonego w Poznaniu w 2009 roku<sup>2</sup> 64,8% ankietowanych poznaniaków miało bezpośredni kontakt z cudzoziemcami na terenie kraju: na ulicy (25,3%), w miejscu pracy, (26,0%), na spotkaniach towarzyskich (28,0%) i rodzinnych (10,7%), na imprezach turystycznych, sportowych i kulturalnych (8,7%) oraz w innych sytuacjach (15,3%). Stały bezpośredni kontakt z cudzoziemcem zadeklarowało 32,7% badanych. Zważywszy na przyrost liczby imigrantów w Polsce i w Poznaniu w ostatnich latach liczba i częstotliwość styczności poznaniaków z obcokrajowcami wzrosła.

Wśród ankietowanych (82,7%) przebywało przynajmniej raz w roku w innym kraju (nie były to jednak tożsame zbiory osób). Najwięcej, bo ponad połowa (55,0%) spędziła za granicą jednorazowo ponad 30 dni, co wskazuje na migrację zarobkową. Prawie jedna trzecia przebywała w innym kraju od 11 do 30 dni (26,6%), pozostałe wyjazdy to kilkudniowe (do 10 dni) pobyty turystyczne (18,4%).

Indywidualne i zbiorowe doświadczenia relacji międzykulturowych w Polsce i poza jej granicami kształtowały postawy respondentów wobec obcokrajowców. Poznaniacy bywający w innych krajach w większości uważali, że nie byli źle traktowani przez mieszkańców państw, w których przebywali. Nie było wskazań w badaniu, że

<sup>2</sup> Ustalenia, które poniżej prezentuję oparte są na wynikach badań empirycznych prowadzonych w latach 2009–2011 wśród mieszkańców Poznania. Opisują one postawy poznaniaków wobec cudzoziemców w ówczesnych, względnie stabilnych warunkach społeczno-kulturowych, kiedy nie było jeszcze oznak tzw. kryzysu migracyjnego. Badania były prowadzone w ramach Grantu Prezydenta Miasta Poznania *Poziom zaufania mieszkańców Poznania wobec obcokrajowców i jego uwarunkowania*, kierowanego przez dr Hannę Mamzer z Instytutu Socjologii Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu. Zrealizowane zostały w oparciu o technikę wywiadu kwestionariuszowego z kwestionariuszem standaryzowanym na losowej, imiennej próbie mieszkańców Poznania w wieku pomiędzy 18 a 70 rokiem życia, zamieszkałych na stałe w Poznaniu, dobranej losowo proporcjonalnie do wielkości populacji w dzielnicach. Wielkość próby badawczej N=600. W drugim etapie badań (2010 rok) przeprowadzonych zostało 28 wywiadów pogłębionych z mieszkańcami Poznania oraz 30 wywiadów z obcokrajowcami z następujących państw: Unii Europejskiej: Francja, Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy; Europy: Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Serbia, Ukraina; Afryki: Egipt, Etiopia, Nigeria; Ameryki Północnej: USA oraz Ameryki Południowej: Argentyna, Kolumbia. Por. *Poziom zaufania mieszkańców Poznania do obcokrajowców i jego uwarunkowania. Raport z badań 2009* (2009), Poznań, listopad oraz H. Mamzer (2011) (red.), *Czy warto ufać obcym?*, WN UAM, Poznań.

„bardzo źle”, tylko 8,3% orzekło, że „raczej źle”, 28,4% uznało, że „ani dobrze, ani źle”, 54,1% oceniło, ten stosunek jako „raczej dobrze”, natomiast na „bardzo dobrze” nastawienie rodzimej ludności do siebie zakwalifikowało 9,2% ankietowanych. Ogólnie rzecz ujmując, poznaniacy w ogromnej większości podczas swoich pobytów w obcych krajach nie spotkali się z objawami niechęci ze ich strony obywateli.

Spośród badanej populacji poznaniaków 94% miało pozytywne osobiste doświadczenia w stycznościach z cudzoziemcami. One to – jak się wydaje – zdeterminowały ich stosunek do cudzoziemców, skoro żaden z badanych nie określił swojej postawy wobec nich jako „zdecydowanie negatywnej”, a tylko 0,7% nazwało swoje nastawienie do obywateli innych państw jako „raczej negatywne”. Obojętność („ani pozytywny, ani negatywny”) okazało 7,3%, natomiast stosunek „raczej pozytywny” ujawniło 44,0%, a „zdecydowanie pozytywny” – 48,0%. W sumie aż 92% ankietowanych zadeklarowało pozytywne nastawienie do obcokrajowców, a 78% respondentów stwierdziło ponadto, że nie spotkało się bezpośrednio z objawami niechęci do cudzoziemców.

Tę samoocenę poznaniaków pod tym względem potwierdzają w wysokim stopniu obcokrajowcy, jak wynika z aktualnego sondażu portalu internetowego Morizon.pl dotyczącego popularności dużych polskich miast wśród przybywających do nich cudzoziemców: „Gdzie mieszkańcy są najbardziej przyjaźni i z uśmiechem pomagają tym obcokrajowcom, którzy jeszcze nie do końca orientują się w mieście? według ankietowanych cudzoziemców – w Poznaniu. Stolica Wielkopolski otrzymała notę 4,41, wyprzedzając Wrocław i Kraków. Ekspertcy najbardziej surowo ocenili Łódź, Warszawę i Bydgoszcz. [...] Najbardziej tolerancyjne okazały się Katowice i Poznań (oba z oceną 3,84)”. Ogólnie w sześciostopniowej skali Poznań został oceniony najlepiej, uzyskując średnią ocen 4,29 przy zastosowaniu kryteriów: bezpieczeństwa, kosztów życia, potencjału, nowoczesności, przyjaznego nastawienia, tolerancji, kultury i rozrywki oraz estetyki i ekologii. „Cudzoziemcy żyjący w Polsce najlepiej oceniają Poznań, Trójmiasto i Wrocław” (*Obok siebie*, 2017). Dobra opinia obcokrajowców o Poznaniu odpowiada postrzeganiu miasta przez jego mieszkańców. Jeden z respondentów uznał, że „[...] Poznań jest takim miastem na przyzwoitym europejskim poziomie” (Grad, 2011b, s. 124).

Zauważyć wszelako należy, że mimo deklarowanego pozytywnego stosunku do obcokrajowców i uznaniu kontaktów z nimi za wartościowe przez niemal 60% ankietowanych, ponad połowa badanych nie wykazała chęci nawiązywania kontaktów z cudzoziemcami. Źródłem tej niespójności sądów może być nieznamość języków obcych przez większość badanych, która jest główną barierą w nawiązywaniu „rozumiejącego” kontaktu z „obcymi” i związana z tym obawa przed kompromitacją, wstydem.

\* \* \*

Większość ankietowanych, bo aż 74% uznała poznaniaków za tolerancyjnych wobec kulturowo obcych. Niektórzy byli nawet przekonani, że w wielu przypadkach mieszkańcy Poznania akceptują kulturową odmienność cudzoziemców, a bywają na-



wet przychylni i życzliwi obcokrajowcom. Podkreślić właśnie należy, to odróżnienie tolerancji od akceptacji. W obiegowym rozumieniu słowo „tolerancja” ma sens pozytywny, aczkolwiek jest on stopniowalny. W podstawowym, rdzennym etymologicznym znaczeniu wywodzących się z łacińskich wyrażen: *tolerantia*, *tolerantio* to „znoszenie”, *tolero* – „znosić, cierpieć”, *tolerans* – „znoszący, cierpiący, cierpliwy”, *tolerandus* – „możliwy do zniesienia” (Kumaniecki, 1990, s. 503). Dla większości osób deklarujących się jako „tolerancyjne wobec obcokrajowców”, oznacza zaledwie „godzić się na czyjąś obecność, znosić coś, kogoś”. Wedle potocznego wyrażenia „toleruje się kogoś”. W tym sensie uznaje się obecność „obcych” w kraju i w swoim otoczeniu, „znosi się ich obecność”, okazując często obojętność wobec nich, swoisty indyferentyzm, który reprezentują ankietowani określający swój stosunek do cudzoziemców jako „ani pozytywny, ani negatywny”. W ogólnym ujęciu postawa ta oznacza uznanie istnienia inności, odmienności ludzi za zjawisko „normalne”. Wskazując na przypadki nietolerancyjnego stosunku mieszkańców Poznania, wygłaszano niekiedy radykalny sąd o braku tolerancji poznaniaków dla odmienności kulturowej cudzoziemców, konstatuując też, że nie różnią się oni pod tym względem od reszty Polaków.

W wyższym stopniu niejako tolerancja objawia się „wyrozumiałością” wobec odmiennego zachowania, niekiedy „pobłażliwością” np. rodzimej ludności danego kraju względem niezbyt istotnych, „dopuszczalnych” odstępstw etnicznie obcych od obowiązujących w nim standardów kulturowych. Wyrażać się też może w uprzejmym, a nawet życzliwym traktowaniu cudzoziemców. Życzliwość czy raczej zwykłą grzeczność tradycyjnie przejawialiśmy wobec cudzoziemców odwiedzających Polskę w przeszłości, przy równoczesnej niechęci do nich. Tak widzieli postawy naszych szlacheckich przodków podróżujący po naszym kraju cudzoziemcy, jak Guillaume de Beauplan, który stwierdził, że „Szlachta polska [...] jest [...] uprzejma wobec obcych, których nie ma tu wielu i z którymi niechętnie się zadaje” (de Beauplan, 1971, s. 266).

Tolerancja jako poszanowanie narodowej, w tym religijnej odmienności oznacza uznanie prawa określonych osób do zachowania swojej odrębności kulturowej w granicach wyznaczonych przez regulacje prawne tego czy innego państwa. Publiczne wyrażanie odmienności kulturowych poprzez zachowania, które są wyraźnie niezgodne z naszymi uregulowaniami kulturowymi bywa trudne do zaakceptowania przez respondentów. Pokazują to badania ilościowe: wysoki poziom akceptacji – 41,9%, przeciętny poziom akceptacji – 10,5%, niski poziom akceptacji – 10,9%, zupełny brak akceptacji – 36,7%.

Akceptacja zachowań odmiennych kulturowo warunkowana była tym, czy sposób postępowania cudzoziemców, ich obyczaje nie naruszają naszych rodzimych wartości i uregulowań kulturowych, bo „to my jesteśmy u siebie”, nie zagrażają – jak to zwykle wyrażają Amerykanie – „naszemu stylowi życia”. Jest to zresztą poważny problem prawno-polityczny, wyrażający się w pytaniu w jakim zakresie dopuszczalne jest obyczajowe manifestowanie odmienności etniczno-kulturowej, bez powodowania reakcji społeczeństwa i konieczności interwencji przez instytucje państwowe. Jaka może być granica społecznego przyzwolenia na kontynuowanie przez cudzoziemców ich rodzimego sposobu życia. Taką granicą w pewnej mie-

rze określoną, nie tylko przez polski system prawny, jest choćby nieprzewidywana w nim poligamia i małżeństwa z nieletnimi kobietami, praktykowane wśród wyznawców islamu zgodnie z prawem szariatu. Niektórzy respondenci w badaniach poznańskich byli skłonni akceptować eksponowanie odrębności kulturowej przez cudzoziemców w życiu codziennym, jeśli nie narusza ono naszych obyczajów i wartości: „Natomiast kiedy by te zasady naruszało to bym się musiał mocno zastanowić, bo w tym momencie, przede wszystkim trzeba by zwrócić uwagę na to, że ja jestem u siebie, czyli mam pewne prawa i możliwości do tego żeby wyznawać takie a nie inne zasady, jeżeli dotyczą one bytności w tej kulturze, w której jesteśmy. Jeżeli ktoś z zewnątrz przychodzi i świadomie narusza pewne normy, no to wiadomo, że jest to sytuacja, w której taką osobą trzeba naprostować. Być może o czymś nie wie. Trzeba jej powtórzyć po raz kolejny, uzmysłowić, natomiast do momentu, kiedy obcokrajowiec nie narusza tych moich, jakichś, prywatnych, wewnętrznych zasad czy wyznawanych wartości, to uprzedzeń nie mam” (Grad, 2011b, s. 174–175).

Akceptacja jest właściwie bezwarunkowym przyjęciem różnic kulturowych i zgodą na ich utrzymywanie, na kultywowanie etnicznych tradycji dla zachowania własnej tożsamości kulturowej. O rzeczywistej tolerancji wobec obcokrajowców zaświadczać mogą codzienne sytuacje, w których obcokrajowiec wchodzi w bliższe kontakty z mieszkańcami. Szczególnie weryfikują deklarowaną akceptację odmienności kulturowej sytuacje, w których cudzoziemcy z krajów pozaeuropejskich o innym kolorze skóry i obcy religijnie stają się sąsiadami, kolegami w miejscu pracy, a przede wszystkim, kiedy wchodzi w role rodzinne z Polakami. Wskazywali na to w wywiadach niektórzy indagowani, jak autorka jednej z wypowiedzi, stwierdzająca, że jej tolerancja wobec obcokrajowców byłaby: „[...] dużym sprawdzianem, gdyby się okazało, że mam zaakceptować w rodzinie obcokrajowca [...]” (Grad, 2011a, s. 79). Dotyczy to przede wszystkim cudzoziemców o odmiennym kolorze skóry i religijnie „obcych”, szczególnie muzułmanów.

Tolerancja wobec cudzoziemców nie oznacza akceptacji narodowościowo obcych i uznania ich za godnych zaufania. Jedyne 44% badanych uważało, że „raczej ufają im” poznaniacy, a tylko 1,3% jest o tym mocno przeświadczona. Dla porównania ponad 63% ankietowanych było przekonanych, że obcokrajowcom można ufać, sąd przeciwny wyraziło tylko 4% ankietowanych, a co trzeci z respondentów nie określił swojego stanowiska w tej kwestii. Zapewne deklarujący zaufanie wobec cudzoziemców przypisali im dodatnie cechy, dokonując wyboru podanego im zestawu przeciwstawnych cech sporządzili konstrukt typowego obcokrajowca przebywającego w Polsce, w którym dominują cechy pozytywne, a mianowicie: przyjazne nastawienie, życzliwość, uczciwość, szczerowość, wiarygodność, odpowiedzialność, prawdomówność, lojalność i ufność.

\* \* \*

W tytule zasygnalizowałem, iż postawy mieszkańców Poznania wobec cudzoziemców sytuują się pomiędzy tolerancją a etniczną niechęcią. Dodać jednak na-

leży, iż postawy te są zróżnicowane w zależności od narodowości obcokrajowców, z którymi łączą się określone stereotypy narodowe, weryfikowane bądź potwierdzone w indywidualnych relacjach z przedstawicielami poszczególnych narodów. W odniesieniu do stereotypów narodowych respondenci w wywiadach przejawiali mniej lub bardziej wyraźną rezerwę, głosząc, że obcokrajowcy podobnie jak Polacy są różni.

Funkcjonujące w naszym społeczeństwie stereotypy etniczne i doświadczenia kontaktów z cudzoziemcami oraz znaczące odmienności kulturowe, głównie obyczajowe oraz medialne doniesienia o aktach niechęci, nietolerancji, wrogości i agresji wobec Polaków za granicą i zachowaniach cudzoziemców w naszym kraju były źródłem sympatii i antypatii odczuwanych wobec obcokrajowców. W swych wypowiedziach badani wymieniali konkretne narody, którym okazywano przychylność bądź niechęć. Sympatią – jakkolwiek w różnym stopniu – obdarzono generalnie narody europejskie, chociaż niektórzy respondenci w wywiadach wymieniali Anglików jako najbardziej antypatyczną nację europejską, ze względu na ich obserwowane w Polsce, także w Poznaniu zachowania, które uznano za niewłaściwe, nieobyczajne, a niekiedy nawet nacechowane agresywnością. Wobec Rosjan i Niemców objawiano zróżnicowane nastawienia od wyrażania sympatii po niechęć. Francuzom wytykano, że są bardzo skoncentrowani na sobie i objawiają poczucie wyższości cywilizacyjnej wobec Polaków. Z narodów pozaeuropejskich jako niedarzonych sympatią wymieniono: Afrykańczyków (Murzynów), Marokańczyków, Meksykanów i Ekwadorczyków, Chińczyków z Tajwanu, Arabów i ogólnie narody muzułmańskie. Sympatie i antypatie skojarzone były z poziomem zaufania do poszczególnych narodów. Na pierwszym miejscu obdarzanych największym zaufaniem znaleźli się Skandynawowie, następnie Brytyjczycy, Francuzi, Hiszpanie, Portugalczycy, Amerykanie, Słowacy, Włosi, Węgrzy, Czesi, Grecy, Niemcy, narody krajów bałtyckich, Bułgarzy, narody bałkańskie, narody państw Ameryki Łacińskiej, Ukraińcy, Białorusini, narody południowej Azji, narody „czarnej” Afryki, narody Dalekiego Wschodu, Rosjanie, Turcy, Izraelczycy, Rumuni, narody Kaukazu i Azji Centralnej i na końcu rankingu Arabowie. W podobnym stopniu społeczeństwo polskie obdarza zaufaniem wymienione nacje. Z aktualnych badań ogólnopolskich wynika, że „Największym zaufaniem darzeni są Europejczycy oraz Amerykanie i Kanadyjczycy (ufa im odpowiednio 63% i 66% badanych). Względem poprzedniego pomiaru istotnie wzrosło także zaufanie do Ukraińców i Wietnamczyków. Najmniejsze zaufanie respondenci mają do cudzoziemców pochodzących z krajów arabskich (12% pozytywnych odpowiedzi). Zaufanie do tej grupy istotnie spadło w ciągu ostatniego roku (18% w 2015)” (*Badanie*, 2016, s. 7).

\* \* \*

Największą niechęć objawia się wobec obcokrajowców z krajów islamskich. Na stosunku mieszkańców Poznania (w 2009 roku) do nich zaważyły mocno nagłaśniane akty terrorystyczne muzułmańskich dżihadystów. Obawy dotyczące wrogich intencji

przybywających do Poznania muzułmanów nasiliły się po medialnych informacjach o działaniach terrorystycznych fanatycznych wyznawców islamu, wywodzących się ze społeczności muzułmańskich zakorzenionych w krajach Europy Zachodniej, które wedle obiegowej opinii dobrze się tu zaadaptowały kulturowo. Młode pokolenie wzrastające w kulturze zachodniej uznano nawet za zasymilowane. Akty terroru ze strony jego przedstawicieli były zaskoczeniem dla opinii publicznej i w konsekwencji w obiegowej opinii uznane ono zostało za największe zagrożenie dla społeczeństw Europy. Wedle wypowiedzi jednej z badanych osób: „To jest coś, czego się jakoś też boimy wszyscy, bo chyba wszyscy po zamachach, po różnych akcjach w metrach, i nie metrach, tak jak ostatnio w Wielkiej Brytanii – to są niby ludzie zasymilowani przecież, często są sprawcami tych zamachów. I to jest coś, czego ja też podświadomie bym się bał. Bo jeśli to byli ludzie zasymilowani, którzy tam żyją i potrafią wysadzić swoich kumpi z pracy, to czemu ci, którzy tu przyjeżdżają, nie potrafiliby tego zrobić. No i tak chyba to jest ta grupa, która jakby wydaje się jakby negatywnym zjawiskiem” (Grad, 2011b, s. 182).

W ówczesnych wypowiedziach indagowanych osób dotyczących zaufania do obcokrajowców pojawiło się już przekonanie o zagrożeniu dla Polaków ze strony narodów islamskich. Tak dzisiaj eksponowany w polskich oficjalnych enuncjacjach pogląd o niebezpieczeństwie islamskiego terroryzmu w naszym kraju po „zaproszeniu” uchodźców z krajów arabskich, współwystępujący z tezą o zagrożeniu katolicyzmu przez ekspansywny islam został już wysłowiony przez badanych poznaniaków. Jeden z nich stwierdził, że „Też na tle religijnym, że np. będą wpajać islam Polakom i będą potem z tego powodu podpalać samochody, bo islamiści działają raczej siłą niż rozmową i na tym tle widzę problemy” (student, lat 20). Obawy dotyczące islamizacji Polski związanej z ekspansją kulturową Turków wyraziła też przywołana wyżej respondentka, powołująca się na – znane jej z opowieści znajomych Turków – działania nieokreślonej organizacji tureckiej: „Bo jest coś takiego, że pewna organizacja religijna, która w Turcji jest niedobrze widziana [...] wysyła generalnie ludzi do różnych krajów – to są zwykle biznesmeni – żeby tutaj... Żeby się osiedlili w różnych krajach, zarabiali pieniądze i później zakładali szkoły np. z darmowym tureckim, ewentualnie meczety itd., organizowali święta muzułmańskie i to jest też taka promocja islamu. I można powiedzieć, że ja znam osoby, osobiście i nawet całkiem dobrze, które na pewno są w tej organizacji, ale z nimi osobiście nigdy nie rozmawiałam na temat sposobu działania tego, czy ci ludzie naprawdę są tu wysyłani z tych powodów religijnych czy też, jak to wygląda z zewnątrz, przyjeżdżają robić biznesy, bo to jest akurat fakt, że przyjeżdża dużo ludzi tutaj, otwierają firmy, później sprowadzają kolejnych, pomagają studentom i znam osobiście jedną osobę, której całe studia są sfinansowane przez tych koleś, nie? Zakładają tu rodziny później, żenią się z Polkami, albo swoje własne żony przywożą, ale to rzadziej jest. No i oni tutaj właśnie organizują różne takie uroczystości, na święta muzułmańskie zapraszają mnóstwo Polaków – wszystkich swoich znajomych – też tam chodziłam gdzieś. I właśnie generalna taka opinia ludzi, którzy są poza tą organizacją jest taka, że ten biznes to jest sposób przetrwania tutaj po to, żeby szerzyć islam, tak? [...]. Ci Turcy, którzy nie są w tej organizacji wypowiadają się bardzo niechętnie i mówią, że

to są po prostu ludzie, którzy by tylko pouczali innych [...] moralnie czują się lepsi i wszystkich, by pouczali, a tak właściwie to nie są [...]. Od wielu Turków można usłyszeć taką opinię, nie? I że to są tacy, którzy by chcieli zrobić z Turcji tam drugi Iran i tam różne takie, nie?” (Grad, 2011b, s. 182–183). W obecnej sytuacji rzesz uchodźców z krajów Afryki i Bliskiego Wschodu kierujących się do krajów europejskich propagandowa teza o „islamizacji Europy” jako konsekwencji przyjęcia w krajach europejskich mas imigrantów przybywających z krajów muzułmańskich, ma w odbiorze społecznym dużą siłę perswazyjną. Społeczeństwo polskie, mając w niewielkim zakresie bezpośrednie kontakty z muzułmanami, bo „[...] od upadku ZSRR zaledwie 12 proc. Polaków miało jakikolwiek bezpośredni kontakt z muzułmaninem” (Styczyński, 2016), kierując się tradycyjnym stereotypem wyznawców islamu jest bardzo podatne na antyislamską argumentację.

Niektórzy respondenci zauważyli szczególną drażliwość muzułmanów na punkcie ich wiary, a nawet fanatyzm, których konsekwencją są trudności w nawiązywaniu z nimi międzykulturowego dialogu. W ocenie jednego z badanych: „Religia z tego wszystkiego... znaczy tam te, te... szczególnie Arabowie czy tam islamiści – oni chyba charakteryzują się trochę większym stopniem wrodzonego fanatyzmu [...] i to się w pewnych momentach da wyczuć. Tak jak Europejczycy w większości ci chrześcijaństwo, ateści czy tam pseudo-chrześcijaństwo są wyluzowani na te tematy, a oni nie. Oni to traktują bardzo poważnie, biorą do siebie i chyba trzeba trochę na to uważać w rozmowie. Te tematy jakby poruszając można czasem wejść na minę i ... oni są bardzo zawzięci wtedy i bardzo kategoryczni [...] Od razu po prostu wiem, że na coś muszę uważać w rozmowie jakby z góry i wydaje mi się, że zwracam na to uwagę od razu... jakby biorę człowieka z góry, stereotypowo” (Grad, 2011a, s. 118).

W świadomości, nie tylko Polaków dokonało się utożsamienie religii maho-metańskiej z ideologią agresji i przemocy, uznanie islamu za społeczno-kulturowe źródło wrogości wobec innych narodów. Ugruntowało się też ogólne przekonanie o charakterze stereotypu, że nie można ufać wyznawcom islamu. Stali się oni najbardziej widocznym obiektem, celem „mowy nienawiści”. Niechętny stosunek do muzułmanów utrwalony jest w naszej tradycji, której źródłem są zarówno wielowiekowe doświadczenia z najazdów tatarskich i wojen polsko-tureckich oraz uprawiana od średniowiecza religijna propaganda antyislamska skierowana przeciwko – uznanym za pogan i wrogów chrześcijaństwa – Maurom, Saracenom oraz Turkom okupujących Ziemię Świętą. Na ziemiach polskich muzułmanie nie spotykali się z życzliwym przyjęciem, co zaobserwował podróżujący po Polsce w XVII wieku Ulryk Werdum i uznał, że „Mahometanów nie tolerują tu publicznie...” (*Pamiętnik*, 1971, s. 296).

Według deklaracji niektórych respondentów nie tyle jednak religia islamska określiła ich nastawienie do Arabów, Turków, Irańczyków czy Irakijszczyków i oddziałuje w sposób najistotniejszy na kontakty z przedstawicielami narodowych społeczności islamskich, co traktowanie kobiet przez muzułmanów. W tym względzie respondenci sformułowali ostre sądy negatywne, uznając postępowanie wyznawców islamu wobec kobiet za niegodne, kwalifikując traktowanie kobiet jako „upokarzanie, poniżanie i znęcanie się”.

Z mniejszości narodowych w Polsce nietolerancyjne postawy przejawiane są przede wszystkim wobec społeczności Romów. Nie jest to polska specyfika. Upředzenia, a nawet wrogię nastawienie do Romów w wielu krajach odnotowały raporty Europejskiej Komisji przeciw Rasizmowi i Nietolerancji. Źródłem takiego stosunku do tej grupy etnicznej w Europie jest bardzo odległa, bo jeszcze bizantyjska tradycja, która ukształtowała stereotyp „złego Cygana”, którego dzisiaj jeszcze empiryczne potwierdzenie znajduje wielu ludzi. Drażniący dla poznaniaków jest ich styl życia demonstrowający „rzucający się w oczy” dość wysoki status materialny mimo braku stałej pracy, a specyficzne obyczaje i zachowania stwarzające pewne utrudnienia w życiu codziennym sąsiadów, wchodzące w kolizję z normami tzw. współżycia społecznego, stanowią źródło stałego konfliktu z innymi mieszkańcami.

Konfrontacja wypowiedzi respondentów dotyczących własnych sympatii, antypatii i upředzeń oraz znanych przez nich stereotypów narodowych dały pozytywny obraz relacji mieszkańców Poznania z cudzoziemcami i generalnie tolerancyjnych postaw wobec nich. Badani wskazywali przy tym na szereg uwarunkowań postrzegania cudzoziemców, zarówno o charakterze społeczno-kulturowym, jak i wynikającym z własnych kontaktów i doświadczeń z obcymi etnicznie. Jakkolwiek trudno dokładnie odzielić indywidualne antypatie od upředzeń etnicznych, ważne jest, że respondenci mieli świadomość kulturowego pochodzenia stereotypów narodowych, nie konstruowali własnych. Ich upředzenia były zatem rezultatem częściowego przynajmniej podzielenia wyobrażeń zbiorowych eksponujących negatywne cechy różnych nacji. Zauważalne jest posługiwanie się stereotypami i wyrażanie upředzeń przez badanych o obcokrajowcach, z którymi się nie stykali, a przejęli je jako swoisty „import kulturowy” w krajach, w których stereotypy te funkcjonują, jak przykładowo o Meksykanach i Marokańczykach w Hiszpanii. Wszelako ujawniana przez nich świadomość czynników determinujących ich własne postrzeganie obcokrajowców umożliwia korygowanie upowszechnionego zazwyczaj negatywnego stereotypowego obrazu różnych narodów. Nie dotyczy to jednak społeczeństw islamskich. Ich tradycyjny wizerunek „wrogów chrześcijaństwa i Europy” walczących z „niewiernymi” o upowszechnienie islamu i związanego z nim stylu życia, mający według badanych uzasadnienie w ówczesnych aktach muzułmańskiego terroru, dzisiaj tym bardziej znajduje potwierdzenie i dlatego rządowy sprzeciw w sprawie przyjęcia uchodźców muzułmańskich może liczyć na poparcie większości społeczeństwa polskiego.

Pozytywne doświadczenia Polaków kontaktów z obcokrajowcami mogą oddziaływać na zmianę sposobu myślenia o kulturowej odmienności, na kształtowanie postaw tolerancyjnych i otwartości na etnicznie obcych. Taką nadzieję związaną z obecnością cudzoziemców w Poznaniu wyraziła jedna z respondentek, stwierdzając, że obcokrajowcy „Po pierwsze dają nam jakąś tam atmosferę, że jesteśmy Europejczykami, po drugie dają nam możliwość rozwijania się. Bo to jest tak, że jeżeli mamy większe kontakty z przedstawicielami innych narodowości, to oni się czegoś od nas uczą i my się od nich uczymy. My się przede wszystkim uczymy tolerancji, bo Polacy jako grupa moim zdaniem jesteśmy mało tolerancyjni i otwarci, my się różnych rzeczy uczymy!”. Ostateczną konkluzją niech będzie inne stwierdzenie: „Może to szansa dla Polski na otwarcie się, naprawdę” (Grad, 2011b, s. 192).

**Bibliografia**

- Badanie na temat postaw wobec cudzoziemców w Polsce. Ipsos dla IOM*, Warszawa, wrzesień 2016.
- De Beauplan G. (1971), *Opis Ukrainy jako części Królestwa Polskiego*, w: *Cudzoziemcy o Polsce. Relacje i opinie*, wybrał i opracował Jan Gintel, tom pierwszy, wiek X–XVII, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Grad J. (2011a), *Poznaniacy wobec cudzoziemców. Deklarowane sympatie i antypatie a stereotypy narodowe*, w: *Czy warto ufać obcym?*, red. H. Mamzer, WN UAM, Poznań.
- Grad J. (2011b), *Postrzeganie „obcego” a atrakcyjność cudzoziemców w opinii mieszkańców Poznania*, w: *Czy warto ufać obcym?*, red. H. Mamzer, WN UAM, Poznań.
- Konieczna-Salamatin J. (2015), *Imigracja do Polski w świetle danych urzędowych*, s. 7, [www.i-see.org.pl/strona/uploads/ngrey/.../Analiza\\_danych\\_urzedowych\\_JKS.pdf](http://www.i-see.org.pl/strona/uploads/ngrey/.../Analiza_danych_urzedowych_JKS.pdf).
- Kumaniecki K. (1990), *Słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa.
- Mamzer H. (2011) (red.), *Czy warto ufać obcym?*, WN UAM, Poznań.
- Obok siebie. Obcokrajowcy w Polsce* (2017), <http://www.morizon.pl/blog/obcokrajowcy-w-polsce/>, 28.03.2017.
- Pamiętnik Ulryka Werdum* (1971), w: *Cudzoziemcy o Polsce. Relacje i opinie*, wybrał i opracował Jan Gintel, tom pierwszy, wiek X–XVII, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Poziom zaufania mieszkańców Poznania do obcokrajowców i jego uwarunkowania. Raport z badań 2009* (2009), Poznań, listopad.
- Styczyński J. (2016), *Czczeni w Polsce. Brak tolerancji działa w obie strony*, „Gazeta Prawna. PL”, 8.04.2016, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/934578,czczeni-polska-braktolerancji.html?gclid=CPmLtMSFw9MCFYm1GAodBNcBig>.
- Staudt K. (2011), *Ilu obcokrajowców mieszka w Polsce*, <http://www.biznes-firma.pl/ilu-obcokrajowcow-mieszka-w-polsce/17387>.
- Szymanderski J. (2010), *Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Warszawa.





Andrzej SADOWSKI

Uniwersytet w Białymstoku  
a.sadowski@uwb.edu.pl

## **Postawy mieszkańców dużego miasta wobec obcych w warunkach zagrożenia imigracją na przykładzie Białegostoku**

### **Wprowadzenie**

Od kilku ostatnich lat Białystok w środkach masowego przekazu jest monitorowany jako miasto, w którym z dużą częstotliwością pojawiają się zachowania publicznie określone jako rasistowskie<sup>1</sup>. Odnotowano przypadki napadu na osoby odmienne rasowo w marketach, próby podpalenia mieszkania, w którym zamieszkali obcokrajowcy, zróżnicowane formy tzw. zaczepek na ulicach<sup>2</sup>. Bardziej widzialnymi przejawami działalności określanej jako rasistowska są marsze, wystąpienia publiczne Młodzieży Wszechpolskiej, Obozu Narodowo-Radykalnego i inne (Chołodowski, 2016, s. 4–5). Nawet inne znaczące medialnie wydarzenia w mieście, ale niemające nic wspólnego z rasizmem, przedstawiane są na tle stereotypu „biały Białystok” (Klimowicz, 2017, s. 7). Osobne miejsce w rozważaniach o rasizmie w Białymstoku należałoby poświęcić zachowaniom realnie bardzo wąskiej części kibiców „Jagiellonii”, którzy nierzadko swoje autentyczne przywiązanie do klubu i jego sukcesów wiążą z symboliką narodową, odczytywaną zewnętrznie czasami jako zachowania o charakterze rasowym.

Ostatnio w 2015 roku ukazała się książka Marcina Kąckiego – *Białystok. Biała siła, czarna pamięć* (Kącki, 2015), która wśród znacznej części mieszkańców miasta z nową siłą pobudziła społeczne debaty nad historyczną pamięcią mieszkańców, nad ich stosunkiem do mniejszości żydowskiej, z szerokim nawiązaniem do czasów wojny i okupacji, a pośrednio także do pytania, czy i w jakim zakresie jesteśmy rasistami. W wielu mediach regionalnych, a nawet i centralnych Białystok był omawiany jako miejsce odnotowanych w pracy wydarzeń i problemów (Klimowicz, Medek, 2015, s. 5). Nie aspirując do złożonej próby oceny funkcji, jaką książka Kąckiego spełniła względem postaw mieszkańców miasta wobec obcych, to w publicznych debatach pojawiły się postawy dychotomiczne, od pełnej jej akceptacji do zasadniczej krytyki jako mniej lub bardziej oderwanej od realnych wydarzeń w mieście i w regionie.

---

<sup>1</sup> [http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/1,35235,13751309,Polska\\_dla\\_Polakow\\_wiec\\_spalic\\_Czeczzenow\\_Ogien.html](http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/1,35235,13751309,Polska_dla_Polakow_wiec_spalic_Czeczzenow_Ogien.html), 15.08.2016; [http://wyborcza.pl/1,75248,12844553,Ogniem\\_w\\_uchodzcow\\_O\\_krok\\_od\\_tragedii\\_na\\_Zielonych.html](http://wyborcza.pl/1,75248,12844553,Ogniem_w_uchodzcow_O_krok_od_tragedii_na_Zielonych.html), 15.08.2016.

<sup>2</sup> <http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/art/8012609,sloneczny-stok-rasistowski-atak-na-kubanczyka-zolnierz-pobil-rasistow,id,t.html>, 15.08.2016.

Postawy krytyki można określić jako zachowania obronne przed wprowadzeniem do świadomości mieszkańców miasta nowych nieznanych faktów, a jeszcze bardziej ich interpretacji. Reakcje obronne dotyczyły między innymi podważania treści zawartych w książce, wskazań, że przedstawione fakty są niewłaściwie interpretowane. Dość często w wypowiedziach pojawiały się pytania, dlaczego właśnie Białystok został wybrany jako miejsce do prezentacji zachowań rasistowskich oraz braku pamięci mieszkańców względem swojej przeszłości.

Odpowiedzi mieściły się w trzech zasadniczych kategoriach. Po pierwsze, wskazywano, że Białystok w świadomości społecznej części polskich elit spełnia funkcje „kozła ofiarnego” niepowodzeń i problemów występujących także w innych miastach w Polsce. Po drugie, podkreślano, że wskazania na rasizm w Białymstoku utrzymują mit, stereotyp Białegostoku jako miasta prowincjonalnego, peryferyjnego, zamkniętego. Po trzecie, Białystok określano jako miasto, które w społecznej świadomości symbolizuje mit utraconych wschodnich kresów, na tle których wszystko, co dzieje się w Polsce centralnej jest lepsze, jest symbolem naszego sukcesu (Zawadzka, Niziołek, Sawicka, 2015, s. 169–184).

Czy zatem występuje problem rasizmu w Białymstoku? W formie wstępnego założenia można odpowiedzieć twierdząco. Jednakże podjęcie autonomicznych badań na ten temat powinno zostać oparte przynajmniej o następujące hipotezy. Źródła, przyczyny i przejawy rasizmu nie dotyczą jedynie Białegostoku, ale w zasadzie powinny być badane w perspektywie krajowej (Płatek, 2010, s. 25). Między innymi przekonującym argumentem może być mapka kapeli grających faszyzm (Harłukowicz, 2017, s. 20–21). Są one ulokowane w całej Polsce, przy czym w zachodniej części Polski przeważają kapela grające faszyzm (nazizm), narodowosocjalistyczny black metal, a we wschodniej i południowej części kraju kapela symbolizujące ruchy narodowe. Jednocześnie można mówić o uwarunkowaniach szczególnych, które w większym zakresie występują w Białymstoku w porównaniu do mieszkańców innych miast w kraju. Generalnie jest to jednak kwestia skali natężenia zjawiska, a nie sprowadzanie jego występowania jedynie do środowiska Białegostoku i województwa.

Przed wszystkim sama interpretacja zjawiska określanego jako rasizm powinna być odmienna w stosunku do klasycznych podręcznikowych definicji tego pojęcia. Hipotetycznie nie jest to poczucie wyższości rasowej, ale raczej narodowej, nie jest to bezpośrednia wrogość wobec odmiennych rasowo, ale szeroko rozumiana niechęć do uogólnionych obcych. Niechęć ma charakter stopniowalny, w której współwystępują ze sobą deklarowane i realnie występujące przejawy gościnności, akceptacji, ale i niechęci, a nawet wrogości wobec obcych. Zachowania określane jako rasistowskie są określeniami zewnętrznymi wobec aktorów tych zachowań. W świadomości samych aktorów zdarzeń są to zachowania głęboko patriotyczne, cechujące się wysoką odpowiedzialnością za losy kraju (Hrynkiewicz, 2016).

Hipotetycznie określenie postaw wobec obcych zależne jest od kontekstu, w którym pojawia się obcy. Dobrym przykładem jest dramat, jaki wydarzył się w Elku w postaci zamordowania młodego mieszkańca miasta przez właściciela pubu, w którym ów zamordowany uprzednio dokonał kradzieży kilku butelek coca-coli. Zdarzenie mogło zostać zinterpretowane jako drastyczny wybryk chuligański, który podlega stosownej

karze. Jednakże wydarzenie zostało zinterpretowane przede wszystkim jako morderstwo Polaka- katolika dokonane z bardzo niskich pobudek (kradzież butelki napoju) przez agresywnego muzułmanina – wręcz islamistę, któremu Polacy w ramach tradycyjnej gościnności pozwolili na prowadzenie działalności gospodarczej<sup>3</sup>.

Artykuł oparty został na dość ograniczonych źródłach informacji. Są nimi doniesienia prasowe, odnotowane w mediach debaty publiczne, tematyka zachowań nacjonalistycznych, rasistowskich w Białymstoku podejmowana na prowadzonym przeze mnie seminarium magisterskim i doktoranckim, zwłaszcza w latach 2014–2016, a także długoletnie własne doświadczenia badawcze nad mieszkańcami Białegostoku i województwa.

W artykule zamierzam wskazać li tylko na niektóre przyczyny i uwarunkowania postaw i zachowań mieszkańców określanymi raczej jako nacjonalistyczne, egocentryczne, ksenofobiczne, a nie wprost rasistowskie. Nie zamierzam w krótkim artykule skupiać się na akademickim precyzyjnym odróżnieniu wyżej wymienionych kategorii, a jedynie podkreślam, że ich współwystępowanie stało się widzialne szczególnie w warunkach zagrożenia masową imigracją do Polski, a więc także do Białegostoku, osób odmiennych rasowo. Przewyciężenie postaw nacjonalistycznych, egocentrycznych, ksenofobicznych jest w zasadzie niemożliwe nie tylko w krótkim, ale nawet w dłuższym przedziale czasowym. Nie stanowią one wartości nabytych w krótkiej perspektywie czasowej i przewijających się li tylko na powierzchni zachowań indywidualnych i zbiorowych, które można rejestrować, interpretować, ale wynikają z naszego złożonego dziedzictwa kulturowego, z naszych tradycji stosunku do obcych, z tradycji tworzenia się wspólnoty narodowej i narodowego państwa. W moim poszukiwaniu źródeł, przyczyn i uwarunkowań stosunku do obcych odwołam się do kilku zmiennych jakościowych, które łącznie w Białymstoku (i w Polsce), moim zdaniem, określają trwałe przyczyny i uwarunkowania stosunku mieszkańców miasta do obcych, zmiennych, które na ogół trudno ustalić w prostych badaniach ilościowych.

W analizie postawy wobec obcych wiąże z naszym dziedzictwem kulturowym związanym z chłopskim pochodzeniem oraz wpływami kultury wiejskiej, z procesami urbanizacji i ruralizacji społeczeństwa, także miejskiego, z procesami modernizacji, które pomijam w dalszej części pracy, a których jednym z efektów ubocznych, czy też towarzyszących jest ogromne rozwarstwienie społeczeństwa, w którym ukształtowała się przepaść pomiędzy elitami politycznymi, intelektualnymi a pozostałą częścią społeczeństwa. Pomiędzy tymi, którzy stali się beneficjentami naszego wstąpienia do Unii Europejskiej a pozostałymi. Postawy negatywnego stosunku do obcych w sposób pośredni wiążą się także z tym, że społeczeństwo Białegostoku i województwa stało się społeczeństwem migracyjnym. Wreszcie postawy niechęci wobec obcych wiązałyby z zakłóconymi procesami socjalizacji narodowej przedstawicieli większości i poszczególnych mniejszości w mieście.

Przedstawione uwarunkowania wydają się banalne i szeroko znane w Polsce. Problem w tym, że ich zdecydowanie konfliktogenny charakter pojawia się wówczas,

<sup>3</sup> Por. Filip Memches o tym, czy morderstwo w Elku, to kolejna odsłona wojny między cywilizacjami, w: <http://www.rp.pl/Plus-Minus/301059923-Filip-Memches-o-tym-czy-morderstwo-w-Elku-to-kolejna-odslona-wojny-miedzy-cywilizacjami.html#ap-1>, 8.06.2017.

kiedy występują łącznie, w warunkach poczucia zagrożenia, utraty bezpieczeństwa, powodując sytuacje kryzysowe.

### 1. Rasa, rasizm, rasizm kulturowy

Pomijając złożone debaty naukowe i ideologiczne na temat rasy, to jednak samo podjęcie tematyki stosunku do obcych wymaga przede wszystkim uwzględnienia stopniowości postaw nieakceptacji wobec innych, od stosunku do przedstawicieli kultur bliskich polskiej do obcych odmiennych rasowo. Tematyka artykułu wymaga przynajmniej zasygnalizowania samego pojęcia rasy. Bliskie mi jest znaczenie tego pojęcia nadane przez amerykańskiego socjologa Richarda T. Schaeffera, który stwierdził, że „termin grupa rasowa używa się do określenia grupy, która wyróżnia się na tle innych oczywistymi cechami zewnętrznymi (fizycznymi, antropologicznymi)” (Schaeffer, 1989, s. 238–239). W tej definicji najważniejsze jest podkreślenie społecznego, a nie fizycznego znaczenia grupy, że jest to grupa charakteryzująca się oczywistymi cechami fizycznymi, ale znaczenie którym nadaje określone społeczeństwo. Inaczej mówiąc to nie obiektywne cechy fizyczne, ale przypisywane im znaczenia w postaci stereotypów, przesądów, opinii, stają się ważnymi i określającymi rzeczywiste zachowania względem osób odmiennych rasowo. Zdaniem socjologów różnice pomiędzy grupami rasowymi i etnicznymi nie są wyraźnie określone, ale w społecznej świadomości na ogół są znaczące i ważne. Wydaje się głównie dlatego, że różnice zewnętrzne są bardziej widoczne w porównaniu do różnic kulturowych, które są lub mogą być bardziej ukryte.

Z kolei rasizm traktowany jest „jako pozbawiony podstaw naukowych lub też oparty na pseudonaukowych wyjaśnieniach zespół poglądów zakładających dziedziną biologicznie nierówność ras ludzkich” (Krzemiński, 2000, s. 281). Zdaniem I. Krzemińskiego współcześnie rasizm może występować w postaci ideologii, przesądów i stereotypów rasowych oraz dyskryminacji instytucjonalnej (Krzemiński, 2000, s. 277). Rasizm jako ideologia zawiera w sobie twierdzenia i wyjaśnienia dotyczące podziału świata na rasy niższe i rasy wyższe, obejmuje często rozwijanie misji dziejowej przypisanej do poszczególnych ras, na podstawie której nierzadko tworzone są ideologie totalitarne. W praktyce rasistowskie uzasadnienia współwystępują z etnicznymi, religijnymi, które łącznie uzasadniają wyraźną niechęć lub wrogość wobec obcych.

Zdaniem A. Giddensa tzw. stare postawy rasistowskie zostały zastąpione przez „bardziej wyrafinowany nowy rasizm (czyli rasizm kulturowy), w którym narzędziem wykluczania pewnych grup staje się pojęcie różnic kulturowych” (Giddens, 2004, s. 274–275). Tutaj różnice kulturowe także są hierarchizowane na wyższe i niższe, przy czym podstawowym odniesieniem i zarazem kryterium tworzonej stratyfikacji kulturowej jest kultura grupy dominującej. Pozycje grup mniejszościowych na ogół są określane stopniem upodobnienia do kultury grupy dominującej. Grupy poddające się asymilacji wartościowane są wyżej w stosunku do tych, które zachowują swoją odmienną tożsamość (Giddens, 2004, s. 275). Zależność tego typu nie jest jedyną. Dodat-

kowymi kryteriami stratyfikacji etnicznej są między innymi jej widzialność publiczna, co stygmatyzuje (naznacza) grupę i ewentualnie ułatwia jej dyskryminację lub wykluczenie, bogactwo, liczebność i spójność wewnętrzna, tradycje kontaktów, konfliktów z grupą większościową i inne (Turner, 1998, s. 121–124). Rację ma I. Krzemiński, kiedy odwołując się do przekonań badaczy rasizmu, podkreśla, że „wrogie postawy aktywizują się wtedy, kiedy zachwiane zostaje poczucie bezpieczeństwa całych grup społecznych, przebudowie ulegają więzi społeczne i struktura społeczna, a sytuacja bytowa ludzi pogarsza się. Wszelkie objawy „inności” definiowane są wówczas jako „obcość” zagrażająca „swoim” (Krzemiński, 2000, s. 282).

## 2. Nacjonalizm wiejski

U źródeł postaw nacjonalistycznych, etnocentrycznych znajdują się elementy ekonomiczne, polityczne i kulturowe związane z polskim szeroko rozumianym dziedzictwem społeczno-kulturowym. W zasadzie do I wojny światowej struktura polskiego społeczeństwa miała charakter stanowy, w którym prym wiodła szlachta, a najbardziej podporządkowanym, niemal o charakterze niewolniczym był chłopski stan (klasa). Z jednej strony odmawiano jej bycia członkiem narodu, a z drugiej wzorem do naśladowania była kultura szlachecka. Negatywnym układem odniesienia była skupiona w małych miastach wschodniej Rzeczypospolitej warstwa drobnomieszczańska w znacznym zakresie składająca się z przedstawicieli społeczności żydowskiej. Unaradawianie klasy chłopskiej odbywało się według wartości i wzorów historycznie szlacheckich (honor, duma narodowa, poczucie wyższości, moja ziemia jako ojczyzna), a z drugiej strony dokonywało się poprzez coraz bardziej zasadnicze oddzielanie się względem ugrupowań niepolских, a więc mieszkańców bliskich przestrzennie, ale odmiennych wyznaniowo i kulturowo (Tazbir, 2004).

Znaczącym okresem kształtowania się postaw narodowych chłopów był etap po uzyskaniu niepodległości, w którym elity rządzące w zasadzie nie wykorzystały jedyne w swoim rodzaju momentu dziejowego, aby zbudować Rzeczpospolitą wielu narodów. Po krótkim okresie zmagania pomiędzy orientacją narodową a federacyjną ostatecznie zwyciężyła orientacja narodowa. Zakładała ona realizację modelu państwa narodowego według założeń, jeden naród, jedno państwo, jedna kultura (Waldenberg, 1992; Żakowski, 2013).

Postulowany model państwa zakończył się raczej niepowodzeniem. Jakie okoliczności szczególne miałem na myśli, wskazując na jedyne w swoim rodzaju moment dziejowy Polski? Wyjątkowy charakter okresu międzywojennego polegał na tym, że Białorusini oraz w znacznej mierze Ukraińcy znajdowali się na etapie tworzenia się świadomości narodowej. Nawet niewielkie ustępstwa na rzecz istniejących mniejszości narodowych i etnicznych, chociażby w postaci szerszego rozwoju szkolnictwa mniejszościowego, wspierania autonomii kulturalnej, stwarzanie szans na awans instytucjonalny w strukturach państwa polskiego, tolerancja wyznaniowa i inne, umacniałyby ich przywiązanie ku polskości. Nadto utrzymywał się wysoki prestiż kultury polskiej jako kultury wyższej, kultury europejskiej. Ewentualna koncepcja państwa

federacyjnego niewątpliwie ograniczałyby utrwalające się postawy nacjonalistyczne wśród Polaków i mniejszości narodowych, ograniczyłyby wyraźnie dostrzegane wzajemne żądze etnicznego odwetu, generalnie złagodziłyby ostrość konfliktów narodowościowych na wchodzie Polski.

Tymczasem budowanie etnicznego państwa polskiego uzyskiwało poparcie także w środowisku wiejskim, w którym kształtujące się postawy narodowe stanowiły ważny czynnik wyprowadzenia stanu chłopskiego z sytuacji upośledzenia. Ukształtowały się one na podstawie wzorców szlacheckich w powiązaniu z atrakcyjną ideologią R. Dmowskiego oraz w połączeniu z realizowaną działalnością patriotyczną Kościoła katolickiego (Walicki, 2006). W środowisku wiejskim zadomowiło się przynajmniej kilka mitów związanych z wyjątkowym charakterem narodu polskiego, które dowartościowywały także masy chłopskie. Nie wchodząc w szczegóły preferowany mit polskości miał charakter antysemicki, antyruski i antyniemiecki, co w połączeniu z narastającą mitologią narodową poszczególnych mniejszości, powodowało nieustające napięcia pomiędzy Polakami, jako narodową większością, a zamieszkującymi we wschodniej Polsce mniejszościami narodowymi i etnicznymi.

Można powiedzieć, że zarówno Polska jako państwo, polska większość, jak i mniejszości narodowe zapłaciły bardzo wysoką cenę za prowadzoną politykę narodowościową, za brak poszukiwania dróg współdziałania w obrębie zróżnicowanego kulturowo społeczeństwa polskiego. Mam na myśli szczególnie tragedię wołyńską w 1943 roku, pogromy na mniejszości żydowskiej w początkowym okresie II wojny światowej oraz bezpośrednio po wojnie w wielu małych miastach ówczesnego województwa białostockiego, mordy na przedstawicielach społeczności prawosławnych w kilku wsiach województwa podlaskiego, czy akcję „Wisła” zrealizowaną w 1947 roku. Wspomniane wydarzenia zgromadziły już bogatą literaturę i wydawałoby się, że problemy zostały rozwiązane.

Moim zdaniem w literaturze przedmiotu relatywnie mało miejsca poświęcono fenomenowi nacjonalizmu wiejskiego (nacjonalizmu mieszkańców wsi zarówno większości, jak i mniejszości narodowych), który w Polsce okresu międzywojennego znacznie się rozwinął i był realnym motorem wielu późniejszych działań skierowanych wobec odmiennych kulturowo mieszkańców kraju. Mówiąc wprost tzw. rzeź wołyńską zrealizowali głównie ukraińscy nacjonałiści wiejscy, pogromy na mniejszości żydowskiej (pomijając realny, ale trudny do wyjaśnienia udział Niemców) dokonywali w znacznej mierze polscy nacjonałiści małomiasteczkowi i wiejscy. Na czym więc polegał nacjonalizm wiejski, który okazał się bardzo groźny dla polskiego ładu narodowego i państwowego? Jak go odróżnić od bardzo pożądanego z punktu widzenia spójności społecznej patriotyzmu, przywiązania do ojczyzny, walki i troski o państwo narodowe (Jedlicki 1997, s. 51–61)? Pozostaje pytanie szersze, jak kształtowała się w tym czasie tożsamość narodowa mieszkańców wsi i małych miast, która wyprodukowała także wiejski nacjonalizm?

Większą tożsamość narodową można przybliżyć w kontekście historycznie ukształtowanego poczucia niższości, gorszości względem bliższych i dalszych innych, ale także szacunku do ziemi, gospodarstwa, rodziny, tradycji, religii i narodu. Mieszkańcy wsi stawali się „kustosiami” narodowej tradycji i tożsamości, tymi, których zadaniem

patriotycznym było zachowanie istoty narodu i wartości narodowych, utrzymania jedności i solidarności wspólnoty rodaków powiązanych „więziami krwi”. Problem wymaga autonomicznych badań, ale hipotetycznie była to tożsamość narodowa o charakterze tradycyjnym, oparta głównie o przynależność religijną, o przywiązanie do społeczności terytorialnej, jako części wspólnoty narodowej, do ziemi traktowanej jako ojczyzna, którą powinni strzec przed utratą w związku z masowymi migracjami do miast. W warunkach amorficzności stosunków społecznych w miastach, społeczności wiejskie zaspakajały potrzeby tożsamości w zakresie wyznania i poczucia wspólnoty, a więc łączności grupowej z mieszkańcami wsi (tożsamości lokalnej, regionalnej, a nawet narodowej) jako swoimi.

W warunkach polskich tożsamość narodowa mieszkańców katolickich wsi wschodniej Rzeczypospolitej konstruowana była między innymi przez ideologię Narodowej Demokracji, doktrynę społeczną Kościoła katolickiego, przez pamięć walk zbrojnych z czasów II wojny światowej oraz powojennego podziemia, poprzez zinternalizowane zadanie moralne utrzymania polskości w warunkach miejskiej modernizacji ściśle związanej z „budowaniem socjalizmu”, ale także w związku z widocznymi postawami kosmopolitycznymi, a ostatnio postawami wspierającymi integrację europejską.

Moim zdaniem w warunkach polskich specyfika wiejskiego nacjonalizmu, powinna być analizowana poprzez postawy skierowane na własny naród oraz na inne narody. Traktując je jako postawy wewnętrzne, skierowane na własny naród, można je po prostu określić jako patriotyczne. Problem w tym, że nie były one oderwane od postaw względem innych narodów, a łączone z innymi w jedną całość. Patriotyzm wiejski stawał się nacjonalistycznym wówczas, kiedy dotyczył także stosunku do innych, nie Polaków. Wśród mieszkańców wsi częściej spotykane były postawy troski o czystość etniczno-narodową Polaków, troski o to, aby polskość była wyznaczona poprzez „więzi krwi”, o to, aby Polska jako państwo „była dla Polaków”. Postawy skierowane do wewnątrz narodu były określone oczekiwaniami równości (międzystanowej, międzyklasowej, w relacji wieś–miasto), oczekiwaniami szerokiego unarodowienia, a więc awansu do grona Polaków, a jednocześnie postawami poczucia nadrzędności, patronactwa lub niechęci, a nawet wykluczenia względem innych niespełniających podzielanych powszechnie cech polskości. Takie postawy można określić jako antysemityczne, antyruskie i pojawiające się w ostatnich latach postawy antyeuropejskie, ewentualnie antyniemieckie. Cechą charakterystyczną nacjonalizmu wiejskiego na Białostocczyźnie były, podobnie jak w innych częściach kraju, kult ziemi, ale cechą szczególną była troska o jej zachowanie przed obcymi, utrzymywanie polskiej rubieży na wschodzie kraju, z czym wiązało się utrzymywanie niechęci względem sąsiedniej ludności wyznania prawosławnego, a bardziej w stosunku do Związku Radzieckiego. W kulturze wiejskiej w obiegu zbiorowym nawet w okresie powojennym dominowały określenia Rosjan jako „Moskali”, jako „kacapów” lub najbardziej łagodnie jako „ruskich”. Nadto utrzymywał się negatywny stosunek do Żydów. Stosunek ów motywowany był bardzo silną i złożoną ideologią (mitologią) wynikającą z uzasadnień religijnych, stanowych (Żydzi pełnili nieakceptowane role społeczne, uprawiali „lichwę”, zamieszkiwali traktowane jako lepsze centralne części małych miast i wsi i inne), ale i politycznych.

Migracje ze wsi do miast w przypadku przedstawicieli narodowych większości i mniejszości powodowały równoległe przeniesienie postaw nacjonalistycznych do miast.

### 3. Procesy urbanizacji i ruralizacji Białegostoku jako polskiego miasta

Jak podkreśliłem we wstępie postawy niechęci wobec obcych wynikają z procesów urbanizacji i ruralizacji miasta Białegostoku, ze zmagania o Białystok jako polskie miasto. Jak wiadomo, w okresie powojennym Białystok powiększył się niemal 6-krotnie (od 50 do blisko 300 tysięcy mieszkańców), przy czym zdecydowana większość nowych mieszkańców stanowili przybysze z okolicznych wsi, wraz z którymi do miasta przenoszone były wartości określane mianem „nacjonalizmu wiejskiego”<sup>4</sup>.

Należy podkreślić, że proporcjonalnie do liczebności osób zamieszkujących środowiska wiejskie, do Białegostoku relatywnie częściej migrowali przedstawiciele wiejskich społeczności prawosławnych. Zjawisko trudno wyjaśnić poprzez jeden wskaźnik, ale najważniejszym powodem były ostro hamowane w okresie międzywojennym pragnienia awansu społecznego poprzez migracje ze wsi do miast oraz podjęcie tam pracy w zawodach pozarolniczych.

W rezultacie w Białymstoku proporcje pomiędzy katolikami i prawosławnymi nie pokrywały się z realnymi proporcjami w obrębie województwa na rzecz większego odsetka ludności prawosławnej w mieście. Jest to ważna informacja i dlatego, że przedstawiciele tej kategorii mieszkańców w pierwszych latach powojennych zajęli ważne i widoczne miejsca w strukturze władzy, administracji państwowej, a także w strukturach aparatu przemocy. Rzeczywistych dysproporcji nie znamy, ale problemem był już sam fakt, że w strukturach panowania w państwie polskim znaleźli się „nie Polacy”, mieszkańcy wyznania prawosławnego, co powodowało widoczny wzrost postaw niechęci z punktu widzenia katolickiej większości mieszkańców miasta.

W okresie PRL-u sprzeczności tego typu nosiły charakter ukryty, ale występowały realnie w kontaktach nieformalnych, w postaci wielu mitów, uprzedzeń, skwapliwego „śledzenia”, czy w województwie rządzą „nasi”, czy „nie nasi”, nadto żartów itp. Moim zdaniem sprzeczności etniczno-religijne w Białymstoku nie przybrały postaci otwartych konfliktów głównie dlatego, że imigranci wyznania prawosławnego w przeważającej mierze realizowali wzorce asymilacyjne ku polskości, a większość polska generalnie takie wzorce akceptowała. Z drugiej strony łączyły je podobieństwa adaptacyjne do miasta. Mianowicie przybysze do miasta niezależnie od wyznania ulegali wzorcowi „bycia miastowym”, którego przyswojenie gwarantowało realizację oczekiwanego awansu społecznego. Na wzór bycia miastowym składały się między innymi używanie języka polskiego, korzystanie z szerokiej oferty kultury polskiej w mieście, bycie katolikiem lub ateistą (częściej prawosławni), przywiązanie do wartości narodo-wo polskich.

---

<sup>4</sup> Według moich szacunków jeszcze w 2000 roku około połowy mieszkańców Białegostoku urodziło się w środowiskach wiejskich lub małomiasteczkowych.



Wprawdzie można było oczekiwać, że masowe migracje do miasta także przedstawiciele mniejszości prawosławnej, białoruskiej, doprowadzą do utworzenia się międzykulturowego ładu w mieście, to jednak w praktyce Białystok przez cały okres powojenny kształtował się jako miasto narodowo polskie. Przybysze odmienni kulturowo stawali się (przynajmniej w sferze publicznej) Polakami lub nieco później, od początku lat 80., Polakami prawosławnymi. Pozostawiam otwartą odpowiedź na pytanie, co powodowało, że w Białymstoku nie było szerszych możliwości kształtowania się postaw narodowo białoruskich, ukraińskich, tatarskich, rosyjskich, chociaż istniał pokaźny szczególnie prawosławny substrat etniczny? Odpowiedź skrótowna brzmiałaby następująco. Narodowo polski charakter Białegostoku nie był dany „od zawsze” w znaczeniu, o jakim można mówić w przypadku generalnie jednolitych narodowo i wyznaniowo innych miast w Polsce zasiedlonych przez li tylko polską ludność i ulokowanych w polskim otoczeniu. O narodowo polski charakter miasta Białegostoku prowadzone były zmagania tak w przeszłości, jak i obecnie (Kukło, 2000; Parafianowicz, 2004).

Tutaj historycznie raczej ciągle były wygrane i przegrane wspólnoty etniczne (narodowe), a zdecydowanie etnicznie polskim stał się Białystok dopiero po II wojnie światowej. Migracje powojenne mniejszości prawosławnej nie podważyły znacząco narodowo polskiego charakteru miasta. W okresie PRL-u przybysze wyznania prawosławnego w większości zadowalali się statusem miastowych oraz świadomością, że są szerokie możliwości społecznego awansu w mieście, a ci nieliczni, którzy chcieli realizować swoje niepolskie wartości narodowe, zdecydowanie nie mogli, ponieważ byli oskarżani o postawy nacjonalistyczne, antysocjalistyczne, antypolskie.

Jednym z podstawowych mechanizmów, który wpłynął na zmianę położenia mniejszości prawosławnej w mieście był ruch społeczny „Solidarność”. W Białymstoku już od początku funkcjonowania „Solidarności” można było odnotować wzrost znaczenia wartości narodowo polskich i z tym związane obawy mniejszości prawosławnej o nietolerancję, o marginalizację, a nawet o odrzucenie. Z krótkiej perspektywy można powiedzieć, że oprócz postaw strachu i obaw o nietolerancję, w praktyce w zasadzie nie wystąpiły żadne poważniejsze przejawy nietolerancji religijno-etnicznej. Wręcz przeciwnie, wzrost znaczenia Kościoła katolickiego w mieście, nasilający się katolicki charakter miasta, wręcz spowodowały podobne ruchy w Cerkwi i w środowiskach prawosławnych. Ujmując skrótowno, bardzo szybko mniejszość prawosławna w mieście odstąpiła od realizacji praktyk ukrytych w mieście lub realizowanych w dawnych parafiach wiejskich, od wzorca Polaka-obywatela-ateisty i zamieniła je wzorcem Polaka prawosławnego. Od początku lat 80. odnotowano w mieście radykalny wzrost liczebności praktykujących wiernych wyznania prawosławnego. Był to fenomen początkowo trudny do wyjaśnienia. Obok oczywistych oczekiwań swobodnego wyznawania zasad wiary oraz praktyk religijnych, zwrot w kierunku wspólnoty prawosławnych, w warunkach utraty legitymizacji władzy politycznej, stwarzał wiernym wysokie poczucie bezpieczeństwa w mieście.

Od początku lat 80. Białystok umacniał się jako miasto narodowo polskie, ale już wyznaniowo rzymskokatolickie i prawosławne. Inkorporacja do narodu polskiego tych przybyszów, którzy mogli stanowić substrat etniczny do uformowania się wielonaro-

dowego charakteru mieszkańców miasta, dokonała się z jednej strony poprzez uznanie miejscowego prawosławia jako naturalnego kolorytu kulturowego mieszkańców miasta, a z drugiej poprzez nabywanie narodowo polskiej orientacji narodowej przez zdecydowaną większość mieszkańców wyznania prawosławnego. Z punktu widzenia kształtowania się postaw nacjonalistycznych jest bardzo ważne, jak wysoko jest ustawiona „poprzeczka” względem odmiennych kulturowo aspirujących ku narodowo określonej polskości. Moim zdaniem była ona i jest nadal bardzo zróżnicowana. Od poprzeczki ustawionej bardzo nisko odczytywanej jako oczekiwanie niewyróżniania się wobec innych w mieście, do poprzeczki ustawianej bardzo wysoko szczególnie przez ruchy narodowo polskie w mieście, a więc wyznaczonej przez założenia ideowe Młodzieży Wszepolskiej, Obozu Narodowo Radykalnego i inne. Składały się na nie takie wartości, jak: narodowa duma i godność, narodowa „czystość”, katolicki charakter narodu, poczucie wyższości i inne, co w przypadku Białegostoku i województwa w okresie powojennym uzewnętrzniało się w postaci nieprzyjaznego stosunku do obcych, w tym także do przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych.

Z mojej perspektywy badawczej sporym zaskoczeniem jest odnotowanie udziału wielu przeważnie młodych osób wyznania prawosławnego w narodowo polskich ruchach radykalnych w mieście. Czyżby prawdziwe jest stwierdzenie, że w przekonaniu niektórych mieszkańców wyznania prawosławnego pełne wejście i akceptacja we wspólnocie Polaków w mieście prowadzi poprzez aktywne uczestnictwo w radykalnych ruchach narodowo polskich, a jednocześnie przecież jednoznacznie katolickich? Jest to kolejna przesłanka do wyjaśnienia niechęci wobec obcych w Białymstoku.

W warunkach zaawansowanych procesów asymilacyjnych tubylczej mniejszości białoruskiej do większości polskiej w mieście bliskimi obcymi stawali się dopiero masowo przyjeżdżający do Białegostoku w celach handlowych Białorusini z Republiki Białoruś oraz w mniejszym stopniu Rosjanie. Masowe przyjazdy Białorusinów do miasta w jakimś stopniu stanowiły także czynnik ograniczający tubylczą białoruskość w mieście. Aby zdecydowanie odróżnić się od przybyszów z Białorusi, miejscowi Białorusini obligowani byli dodatkowo do spełniania wzorca Polaka w mieście. Napływ Białorusinów z Republiki Białoruś zredukował w przestrzeni publicznej widzialność Białorusinów miejscowych. Podkreślić należy, że Białorusini z Republiki Białoruś na ogół są bardzo życzliwie traktowani w Białymstoku. Wynika to przynajmniej z kilku przesłanek. Utrzymuje się powszechne przekonanie, że poprzez zakupy wzbogacają budżet Białegostoku. Po drugie, jako migranci handlowi przebywają w Białymstoku czasowo, mieszczą się więc we wzorcu „polskiej gościnności” i w niczym nie ograniczają możliwości życiowych stałych mieszkańców. Po trzecie, przyjeżdżając do miasta w celach ekonomicznych wśród stałych mieszkańców miasta podtrzymują postawy patronackie lub postawy wyższości względem przybyszów ze wschodu.

Wobec tego obcymi stawali się inni przybysze, o odmiennym kolorze skóry, o odmiennym wyglądzie zewnętrznym, odmiennym języku i inne. Początkowo byli to Romowie, akcydentalnie odmienni rasowo studenci wyższych uczelni, później uciekinierzy z Czechenii. Jednakże liczebność przybyszów odmiennych rasowo w Białymstoku nigdy nie osiągnęła poziomu masowego. Byli to i są nadal jedynie nieliczni miesz-

kańcy miasta<sup>5</sup>. Jednakże w warunkach upowszechnianego przez media i nie tylko poczucia zagrożenia z powodu masowego napływu do Europy uciekinierów z Bliskiego Wschodu, stawali się widzialnymi symbolami tego zagrożenia, co powodowało incydenty o charakterze rasistowskim.

#### **4. Migracje zagraniczne mieszkańców miasta**

Kolejnym źródłem przejawiania się postaw niechęci wobec obcych są masowe migracje przeważnie młodych mieszkańców miasta do krajów zachodnich, nabywanie tam postaw niechęci wobec obcych oraz następnie przenoszenie ich do środowiska miasta Białegostoku.

Mało jest badań na temat złożonych procesów nabywania postaw niechęci wobec osób odmiennych rasowo, ale sam mechanizm na ogół jest znany. Przebywając w krajach zachodnich na rynku pracy spotykają mieszkańców odmiennych rasowo jako konkurentów do stanowisk pracy, szczególnie mieszczących się w dolnych szczeblach drabiny zawodowej. W odbywającej się konkurencji o miejsca pracy Polacy za granicą często przegrywają z innymi z dość różnych powodów. Konkurenci na ogół stanowią tańszą siłę roboczą, często przewyższają naszych przybyszów poziomem znajomości języka danego kraju, są lepiej zorganizowani, nadto wzbudzają obawy o nietolerancję i inne. Będąc w krajach zachodnich czujemy się przynależni do rasy białej i czasami w związku z przynależnością rasową oczekujemy jakiejś predestynacji w zakresie dostępu do dóbr społecznie pożądaných. W następstwie niespełnionych oczekiwań, frustracji lub poczucia deprywacji, wracamy do kraju z trwałymi postawami niechęci do obcych oraz równoległe z postawami obrony swojego kraju przed imigrantami odmiennymi cywilizacyjnie, rasowo. Odnotowuje się wysoki odsetek imigrantów powrotnych z krajów zachodnich w szeregach radykalnych ruchów i organizacji narodowych. Białystok stał się miastem migracyjnym. Jest to więc kolejne źródło nacjonalizmu w mieście połączonego z niechęcią do obcych.

Równoległe w wewnętrznych stosunkach narodowościowych w mieście dokonują się interesujące i zupełnie nowe procesy zbliżenia i współdziałania międzyetnicznego. W badaniach odnotowano zjawiska międzyetnicznego zbliżenia pomiędzy Polakami i Białorusinami, pomiędzy katolikami i prawosławnymi w Białymstoku pracującymi w krajach zachodnich. Uświadomienie istnienia wroga zewnętrznego w postaci groźby imigracji do miasta mieszkańców odmiennych rasowo bardzo konsoliduje stosunki międzyetniczne w mieście.

Następnie w badaniach odnotowano uczestnictwo młodych osób wyznania prawosławnego w radykalnych ruchach narodowo-katolickich. Jest to potwierdzenie istnienia licznej kategorii Polaków prawosławnych w mieście, ale także potwierdzenie jakościowych przeobrażeń w strukturze wewnętrznej ich tożsamości narodowej. Nie jest to już Polak o tożsamości wyznaczonej przez terytorium lub przynależność państwową,

---

<sup>5</sup> Dlatego w tytule pracy umieszczono stwierdzenie – „w warunkach zagrożenia migracjami”, a nie w warunkach realnych masowych migracji do miasta.

a więc Polak, ponieważ mieszka w Polsce. Jest to nowy typ Polaka, który zasymilował wartości narodowo polskie, w tym także w wersji radykalnej, między innymi w postaci niechęci do obcych rasowo, do Żydów, a być może także do „ruskich”? Moim zdaniem widoczny w mieście udział osób wyznania prawosławnego w ruchach narodowo polskich (katolickich) można interpretować jako przejaw kompensacji poczucia niższości z tytułu bycia prawosławnym (łączonym z „ruskością”) oraz poszukiwania potwierdzenia swojego poczucia polskości według reguł właściwych ruchom nacjonalistycznym. Udział osób także wyznania prawosławnego w radykalnych ruchach narodowo-polskich jest nowym zjawiskiem, które realnie poszerza spectrum społecznego substratu do kształtowania się postaw nacjonalistycznych w mieście.

### 5. Zakłócone procesy socjalizacji narodowej większości i mniejszości w mieście

Analiza zakłóceń socjalizacji narodowej przedstawicieli większości narodowej wymagałyby przygotowania autonomicznego studium. Problem najogólniej dotyczy braku umiejętności odróżnienia postaw i zachowań patriotycznych od nacjonalistycznych, a nawet rasistowskich. Należałoby wyróżnić zakłócenia występujące na poziomie kultury narodowej, na poziomie wielu działań o charakterze instytucjonalnym oraz socjalizacji realizowanych w obrębie mikrostruktur społecznych. Zwracam uwagę na nowe ukryte zjawisko w mieście w postaci zakłóconych procesów socjalizacji narodowej przedstawicieli mniejszości narodowych w Białymstoku. Przedstawiciele mniejszości narodowych stają się Polakami odrębnego pochodzenia etnicznego lub odłamami swoich narodów macierzystych, z którymi mają zakłócone kontakty transgraniczne. Celem konstruowania tzw. dojrzałej tożsamości narodowej przedstawicielom mniejszości nie wystarczają już jedynie kontakty z językiem ojczystym lub z przejawami kultury lokalnej (ludowej) w mieście. Kulturowanie kultur regionalno-lokalnych opartych o wartości odrębne etnicznie, obok satysfakcji z kontaktów z elementami kultury traktowanej jako „swoja”, dodatkowo utrwała postawy niższości i podporządkowania w stosunku do dominującej kultury polskiej i Polaków zorganizowanych w państwo. Utrudnione i ograniczone możliwości kontaktów ze swoimi ojczyznami ideologicznymi w postaci Republiki Białoruś, Ukrainy, częściowo Rosji, nieprzyjazne stosunki międzypaństwowe, powodowały i powodują nadal wśród przedstawicieli mniejszości głębokie powikłania (przemiany) tożsamościowe, skutki których będziemy jeszcze obserwować w wymiarze kilkupokoleniowym.

Bardziej złożone procesy dezorganizacji postaw narodowych dokonują się wśród przedstawicieli społeczności muzułmańskiej w Białymstoku. Z jednej strony usilnie bronią się one przez stygmatem muzułmanina-islamisty, a z drugiej także mają utrudnione kontakty z wyobrażonymi macierzami, a więc między innymi z Arabią Saudyjską, Tatarstanem w Rosji lub z Tatarami krymskimi. Wśród społeczności Tatarów dominują postawy propolskie, często w postaci tożsamości Polaków – muzułmanów, Polaków – Tatarów lub Polaków pochodzenia tatarskiego. Dokonujące się procesy narodotwórcze wśród mniejszości narodowych i etnicznych, dokonujące się tam przeobrażenia tożsamościowe, mogą tworzyć przesłanki do postaw narodowo-

radykalnych. Przejawiają się one między innymi w postaci wspierania polskości manifestowanej w ruchach radykalnych, takich jak: Młodzież Wszechpolska lub Obóz Narodowo Radykalny. Udziały w ruchach nacjonalistycznych mogą służyć jako formy potwierdzania swojej polskości, a jednocześnie kompensować poczucie utraty bezpieczeństwa, strachu, obawy przed nietolerancją, agresją ze strony większości polskiej.

### Próba uogólnienia

Moim zdaniem w Białymstoku już dokonał się wyraźny podział przynajmniej na trzy kategorie mieszkańców z punktu widzenia ich przynależności narodowej: na Polaków (katolików, „rdzennych”, „prawdziwych”), na Polaków odmiennych etnicznie i religijnie rekrutujących się z mniejszości narodowych traktowanych jako „swoi-obcy” oraz na „obcych-obcych”, którymi są lub będą imigranci z obszarów odmiennych cywilizacyjnie i kulturowo. Zbliżenie wzajemne dwóch pierwszych kategorii sprzyjać będzie uzgadnianiu i radykalizacji (na zasadzie dychotomii) postaw względem „obcych-obcych”.

Wybrane badania realizowane wśród Białostoczian nie stwierdziły postaw *stricte* rasistowskich. Przykładowo w podsumowaniu diagnozy postaw mieszkańców w zakresie tolerancji stwierdzono między innymi, że „Białostoczanie nie wykazują szczególnych niepokojów związanych z rynkiem pracy, opinia, że imigranci zabierają miejsca pracy jest marginalna; nie podzielają opinii, że imigranci są źródłem przestępczości; ta opinia jest odzwierciedleniem faktu, że imigranci w Białymstoku i regionie nie stanowią problemu, ale może się zmienić, gdy sytuacja ulegnie zmianie – trudno jest ocenić, na ile jest ona trwałym elementem postawy Białostoczian” (Poleszczuk, Sztop-Rutkowska, Kiszkiel, Klimczuk, Mejsak, 2013). Także badania w środowiskach określanych jako nacjonalistyczne w zasadzie nie potwierdzają występowania postaw rasistowskich. Są to raczej postawy nacjonalistyczne w połączeniu z niechęcią wobec obcych. Respondenci stwierdzali, że są patriotami (respondenci „urodzeni w Białymstoku silnie podkreślają i bronią swoją lokalność, zaś główną siłą, która ma ich tu zatrzymać, jest rodzina, wiara, patriotyzm”), że „mają neutralny stosunek do obcokrajowców i nigdy nie byli świadkami zachowań dyskryminacji ze względu na kolor skóry oraz nie potrafią wskazać miejsc, gdzie mogłoby dochodzić do tego typu zdarzeń” (Stankiewicz, 2016).

Nawet dane o charakterze niereprezentatywnym, jakie przywoływałem do analizy zjawiska rasizmu w Białymstoku, wskazują niedwuznacznie, że w opinii mieszkańców jest to stygmat o charakterze zewnętrznym, że jest to przynajmniej niezyczliwa opinia wyrażana przez innych, obcych, w stosunku do głęboko przeżywanych i wyrażanych publicznie postaw patriotycznych.

Nawet jeżeli takie stanowisko jest prawdziwe, to dlaczego przykładowo zaproszeni do Polski nieliczni uciekinierzy z krajów Bliskiego Wschodu, nawet posiadający azyl polityczny, uciekają z Polski do krajów zachodnich? Czy tylko z powodów ekonomicznych? Przykładowo „rodzina Syryjczyków, którzy dwa lata temu przyjechali do Polski na zaproszenie fundacji Estera, złożyła wnioski o pozbawienie ich statusu

uchodźcy... podkreśliła, że życie w Polsce jest „niewykonalne”... Nie chcą również mieszkać w naszym kraju ze względu na niskie zarobki, konieczność znajomości języka oraz brak przychylnego otoczenia”<sup>6</sup>.

Staralem się wskazać – moim zdaniem – na podstawowe historyczne i kulturowe uwarunkowania postaw nacjonalistycznych w mieście, uwarunkowania, które raczej nie są uświadamiane jako istotne, a które mogą wywoływać i akcydentalnie wywołują postawy i zachowania określane jako rasistowskie.

Uważam, że jak dotąd mamy kłopoty z ustaleniem metodologii badania postaw rasistowskich, jak i badania ich na tle szerszych procesów makrospołecznych (historycznych i współczesnych). Moim zdaniem w warunkach polskich kategoria rasizmu kulturowego A. Giddensa wydaje się użyteczną do badań nad postawami społeczeństwa wobec obcych. Mamy także kłopoty z metodyką wychowania społeczeństwa, w tym szczególnie w postaci kształtowania postaw młodzieży w zakresie ich autoidentyfikacji narodowej i wyrażania publicznych postaw patriotycznych. Nadal przeto ważnym jest dylemat przedstawiony przez Jerzego Jedlickiego, „czy z fermentu dzisiejszego czasu wychynie poczwara nacjonalizmu zakisłego w kompleksach, wietrzącego ze wszystkich stron spiski i napaści, nienawidzącego obcych... i czczącego ojczyznę podkutym butem..., czy przeciwnie, osadzi się kryształ patriotyzmu dojrzałego, wzbogacającego życie duchowe człowieka, pobudzającego indywidualną ambicję i narodową dumę do sprostania nowym wyzwaniom cywilizacyjnym i do tworzenia nowych wartości kulturalnych” (Jedlicki, 1997, s. 61)?

W formie hipotezy można sformułować także uogólnienia o charakterze bardziej teoretycznym. Mianowicie w społeczeństwach, które obrały kierunek demokratycznego rozwoju, w teorii wielokulturowości określanymi jako społeczeństwa zróżnicowane kulturowo, powinna być podjęta polityka różnicy zorientowana na konstruowanie w społeczeństwie międzyetnicznego współżycia na zasadach demokratycznych, a polegająca na włączaniu do życia publicznego obok większości także funkcjonujących wewnątrz społeczeństwa mniejszości kulturowych, jak i przybyszów. Nadto konieczne jest podjęcie wielu działań o charakterze perspektywicznym w zakresie socjalizacji i wychowania patriotycznego społeczeństwa, polegających najogólniej na poszerzaniu (uzupełnianiu) spektrum wartości właściwych przywiązaniu do narodu etnicznego o wartości właściwe Polakom jako narodowi politycznemu. Brak podjęcia takiej polityki lub prowadzenie polityki narodowej dominacji, opartej o wartości nacjonalistyczne, skutkuje żywiołowym narastaniem w społeczeństwie postaw niechęci, a nawet wrogości wobec obcych, które nadto stwarzają określoną przestrzeń społecznego przyzwolenia także na postawy o charakterze rasistowskim (Bugalski, 1993, s. 85–99).

### Bibliografia

- Bugalski J. (1993), *The Fate of Minorities in Eastern Europe*, „Journal of Democracy”, vol. 4.  
Chołodowski M. (2016), *ONR przytulony do kościoła*, „Gazeta Wyborcza”, 9 grudnia 2016 roku.

<sup>6</sup> <http://wiadomosci.wp.pl/syryjczycy-uciekli-z-polski-nie-chca-byc-uchodzcami-jest-komentarz-miriam-shaded-6106278441256065a>, 8.06.2017.

- Giddens A. (2004), *Socjologia*, Warszawa.
- Harlukowicz J., *Jestem patriotą: Sieg heil!*, „Gazeta Wyborcza”, 3 kwietnia 2017 roku, Duży Format.
- Hrynkiewicz M. (2016), *Uwarunkowania postaw nacjonalistycznych na przykładzie młodzieży z Białegostoku*, praca magisterska przygotowana pod kierunkiem prof. Andrzeja Sadowskiego obroniona w Instytucie Socjologii i Kognitywistyki UwB.  
[http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/1,35235,13751309\\_Polska\\_dla\\_Polakow\\_wiec\\_spalic\\_Czecenow\\_Ogien.html](http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/1,35235,13751309_Polska_dla_Polakow_wiec_spalic_Czecenow_Ogien.html), 15.08.2016.  
[http://wyborcza.pl/1,75248,12844553Ogniem\\_w\\_uchodzcow\\_O\\_krok\\_od\\_tragedii\\_na\\_Zielonych.html](http://wyborcza.pl/1,75248,12844553Ogniem_w_uchodzcow_O_krok_od_tragedii_na_Zielonych.html), 15.08.2016.  
<http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/art/8012609,sloneczny-stok-rasistowski-atak-na-kubancyzka-zolnierz-pobil-rasistow,id,t.html>, 15.08.2016.  
<http://wiadomosci.wp.pl/syryjczycy-uciekli-z-polski-nie-chca-byc-uchodzcami-jest-komentarz-miriam-shaded-6106278441256065a>, 8 czerwca 2017.
- Jedlicki J. (1997), *Nacjonalizm, patriotyzm i inicjacja kulturowa*, Kraków, „Znak” nr 3.
- Kącki M. (2015), *Białystok. Biała siła, czarna pamięć*, Białystok.
- Klimowicz J. (2017), *Profesorze, jest Pan faszystą?*, „Gazeta Wyborcza”, 19 stycznia.
- Klimowicz J., Medek J. (2015), *Nabici sterydami i obwieszani swastykami*, „Gazeta Wyborcza”, 30 października.
- Krzemiński I. (2000), *Rasizm, Encyklopedia Socjologii*, Warszawa.
- Kukło C. (red.) (2000), *Białystok w 80-leciu*, Białystok.
- Memches F., *O tym, czy morderstwo w Elku, to kolejna odsłona wojny między cywilizacjami*, <http://www.rp.pl/Plus-Minus/30105923-Filip-Memches-o-tym-czy-morderstwo-w-Elku-to-kolejna-odslona-wojny-miedzy-cywilizacjami.html#ap-1>, 8 czerwca 2017.
- Parafianowicz H. (red.) (2004), *Białystok: miasto przyjazne? Mniejszości narodowe i wyznaniowe w dziejach Ziemi Podlaskiej*, Białystok.
- Płatek M. (2010), *Jakiegoś geja poszturchali*, „Gazeta Wyborcza”, 16–17 stycznia.
- Poleszczuk J., Sztóp-Rutkowska K., Kiszkiel Ł., Klimczuk A., Mejsak R. J. (2013), *Diagnoza postaw mieszkańców Białegostoku w zakresie tolerancji*, Białystok.
- Schaeffer T. R. (1989), *Sociology*.
- Stankiewicz T. (2016), *Przejawy rasizmu w dużym mieście na przykładzie Białegostoku. Utopia, czy realia?*, praca magisterska przygotowana pod opieką prof. Andrzeja Sadowskiego i obroniona w Instytucie Socjologii i Kognitywistyki Uniwersytetu w Białymstoku.
- Tazbir J. (2004), *Służba ojczyźnie, służba sakiewce*, „Polityka”, nr 2.
- Turner J. H. (1998), *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Poznań.
- Waldenberg M. (1992), *Kwestie narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa.
- Walicki A. (2006), *Dziedzictwo Narodowej Demokracji*, „Gazeta Wyborcza”, 18–19 listopad.
- Żakowski J. (2013), *Życie pozaustrojowe*, „Polityka” nr 47, 20–26.11.2013 rok.
- Zawadzka D., Niziołek K., Sawicka-Mierzyńska K. (2015), *Dyskusja. Oto czym jesteśmy/jesteście – zrozumieć Białystok (na marginesie książki Marcina Kąckiego, Biała siła, czarna pamięć)*, „Pogranicze. Studia Społeczne”, t. XXVI.





## **Część III. Postawy wobec obcych**



Jerzy LESZKOWICZ-BACZYŃSKI

Uniwersytet Zielonogórski

j.leszkowicz-baczynski@is.uz.zgora.pl

## **Koncepcja lęku społecznego jako składnik analizy uwarunkowań postrzegania imigrantów przez Polaków w świetle kryzysu migracyjnego w Europie**

W realiach społecznych określanych przez obserwatorów jako „społeczeństwa ryzyka” lub „płynną nowoczesność”, pojawienie się nieznanego dotąd, wymykającego się przewidywaniom i prognozom zjawiska, europejskiego kryzysu migracyjnego, nie powinno stanowić zaskoczenia. Tymczasem stało się odwrotnie, a czas upływający od pojawienia się pierwszych symptomów tego procesu do chwili obecnej nie zaowocował wypracowaniem jednolitej, europejskiej wizji działania, umożliwiającej redukcję kryzysu migracyjnego.

Szanse jego rozwiązania mogą być o tyle trudne, że w ostatnich latach skumulowały się poważne zagrożenia dla jedności Unii (Fuksiewicz, 2016). Zapoczątkował je kryzys ekonomiczny, obejmujący zasięgiem wszystkie niemal (z pamiętnym wyjątkiem Polski) kraje Starego Kontynentu. Na stabilność Europy nie wpłynęła korzystnie agresywna polityka Rosji, dokonującej aneksji Krymu i wschodnich rejonów Ukrainy. Poważnym, wewnętrznym zagrożeniem jest obserwowany w wielu krajach wzrost popularności partii politycznych i ruchów o nacjonalistycznym, skrajnie prawicowym i populistycznym nachyleniu.

Zagadnieniem, którego wszystkie następstwa trudno współcześnie przewidzieć, jest decyzja Wielkiej Brytanii o wystąpieniu ze struktur unijnych, poważnie zmieniająca układ demograficzny i ekonomiczny wspólnoty, ograniczająca jej potencjał. Wreszcie głównym problemem jest terroryzm ekstremistów arabskich, który jako działanie przeciw zachodnim systemom społecznym skutkuje licznymi ofiarami. Przyszłość pokaże, czy proponowane przez Komisję Europejską rozwiązania wskazanych zagrożeń będą trafne i skuteczne. Wątpliwość tę pogłębia stworzenie scenariusza „Unii wielu prędkości”, jak i innych rozwiązań, krytykowanych za brak klarownej wizji (Fuksiewicz, 2016). Sytuacja współczesnej Europy nie stanowi mocnego podłoża dla rozwiązywania kolejnych problemów, w tym przede wszystkim kryzysu migracyjnego (ryc. 1).

### **Główne cechy kryzysu migracyjnego**

Kryzys migracyjny w Europie przejawia się jako współczesna tendencja do masowego, zasadniczo niekontrolowanego przez służby graniczne na zewnętrznych granicach UE, napływu uchodźców i migrantów z krajów o niskim bezpieczeństwie (w efekcie wojen i konfliktów zbrojnych) i niskim standardzie życia (głównie afrykań-



ków (także innych nacji) odnotowano w 2013 roku w Bułgarii (*Bułgaria...*, 2015). Choć sytuację nielegalnego (a więc przebiegającego poza przejściami granicznymi) docierania do Europy obserwowano od dawna, napływ tej kategorii przybyszów w 2015 roku oznaczał już dwukrotny wzrost w porównaniu z rokiem poprzedzającym, a liczba migrantów przekroczyła milion. Rekrutowali się oni głównie z Syrii, Afganistanu i Iraku (Eurostat, 2016), choć trafiali się także z Nigerii, Gwinei, Wybrzeża Kości Słoniowej czy Bangladeszu i Pakistanu. Strumień uchodźców skierowano do czterech państw: Niemiec, Węgier, Szwecji i Austrii, w których złożono około dwie trzecie wniosków o azyl. W roku 2016 tak wysoki poziom migracji zmniejszył się do 362 tysięcy (*See arrivals...*, 2017). Niepokój w społeczeństwach europejskich budzi fakt, że (dla szlaku śródziemnomorskiego) blisko trzy czwarte przybyszów stanowili mężczyźni (71,9%), natomiast kobiety znajdowały się tam w mniejszości (11,2%), podobnie dzieci (16,9%). W pierwszym półroczu 2017 roku przez Morze Śródziemne przedostało się do Europy blisko 83 tysięcy ludzi, osoby korzystające z tej drogi to głównie mieszkańcy krajów Afryki Subsaharyjskiej. Ważnym obszarem tranzytowym jest także Morze Egejskie, przez które do Grecji przedostało się w uznanym za kryzysowy, 2015 roku ponad 868 tysięcy osób (*Przywrócenie...*, 2016). Łącznie wyróżniono osiem szlaków służących uchodźcom i migrantom do przedostawiania się do Europy: zachodnio-afrykański, zachodni śródziemnomorski, centralny śródziemnomorski, szlak do Apulii i Kalabrii (włączony do centralnego śródziemnomorskiego), szlak przez granicę grecko-albańską, bałkański i wschodni śródziemnomorski. Osoby nielegalnie docierające do Europy to najczęściej uchodźcy z Syrii i Afganistanu, w mniejszych odsetkach także z Iraku, Albanii, Erytrei, Pakistanu, Nigerii i Somalii. Dla znacznej części przybyszów (około jednej piątej) nie udaje się wiarygodnie ustalić ich narodowości. Przyczyny migracji są zróżnicowane, składa się na nie niestabilna sytuacja w miejscach zamieszkania, w tym walki i konflikty zbrojne. Dla części przybyszów głównym motywem jest jednak niski standard życia.

Przed pojawieniem się kryzysu migracyjnego państwa członkowskie UE obowiązywały dwa, zasadniczo nieprzystawalne do współczesnych realiów dokumenty. Pierwszym była podpisana w 1951 roku konwencja genewska, określająca status uchodźcy oraz – co szczególnie istotne współcześnie – zabraniająca ich zawracania, co dotyczy także łodzi na morzu. Współczesny, masowy napływ imigrantów spoza Unii sprawił, że Włochy i Grecja zostały zalane falami uchodźcami. Drugim dokumentem są tzw. regulacje dublińskie (konwencja z 15 czerwca 1990 roku), zgodnie z którymi wnioski składane przez uchodźców będą rozpatrywane w krajach, do których uchodźcy bezpośrednio dotarli, a więc głównie do dwóch wskazanych państw (*Konwencja*, 1990). W warunkach kryzysu oznaczało to jednak, że główny strumień ludzi powinien pozostać we Włoszech i w Grecji. Zgodnie z literą konwencji, nawet jeśli migrantom udało się przedostać na teren kolejnych państw Unii, powinni być cofnięci do kraju, na terytorium którego trafili początkowo.

W efekcie narastających trudności z relokacją strumieni ludzi, Komisja Europejska stworzyła w maju 2015 roku plan rozdzielenia uchodźców pomiędzy państwa członkowskie Unii, co w założeniu ma pomóc Włochom i Grecji. Przyjęty algorytm zakłada ustalenie wielkości relokacji dla poszczególnych krajów na podstawie wielkości jego

PKB oraz liczby mieszkańców. Przyjęto także zasadę obligatoryjności we wprowadzaniu planu. Największy udział w udzielaniu zgody na pobyt na terenie własnego kraju (dane dla 2015) mają Niemcy (35,2% na tle całej unii), następnie Węgry<sup>1</sup> (13,9%) i Szwecja (12,4%) (Eurostat, 2016, s. 2). W poczuciu europejskiej solidarności, we wrześniu 2015 roku rząd Ewy Kopacz wyraził zgodę na przyjęcie 6 tysięcy migrantów, przy czym wielkość ta miała dalej wzrosnąć. Nowa ekipa polityczna w Polsce zajęła jednak inne stanowisko, całkowicie dystansując się od zobowiązań poprzedników. Szef polskiego MSZ stwierdził, że problem został sztucznie wywołany przez brukselskie elity, które muszą ponieść tego konsekwencje. Niezależnie od stanowiska Polski, w części krajów pojawiły się głosy krytyki założeń planu antykrzysowego, jednocześnie kwestionowano jego zasadność. Dotyczyło to zwłaszcza Polski, a także Węgier, Czech, Rumunii i Bułgarii. Najwięcej wiz i zezwoleń pobytowych wydawała dotychczas Wielka Brytania, a na drugim miejscu uplasowała się Polska, która jednak nie przyjęła, jak dotąd, uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu. W odpowiedzi na zarzuty Komisji Europejskiej władze Polski odpowiedziały, że w roku 2016 Polska przyjęła ponad milion migrantów i uchodźców z Ukrainy i z za wschodniej granicy (*Oświadczenie...*, 2017).

14 czerwca 2017 roku Komisja Europejska wszczęła procedurę wobec Polski i Czech za odmowę przyjęcia uchodźców. Uzyskanie wizy jest w warunkach europejskich trudne i łączy się z wieloma formalnościami, nie gwarantując w dodatku szansy wjazdu na teren państwa wydającego wizę. Łącznie w Unii Europejskiej wystawionych zostało w 2013 roku 2 356 451 wiz, rok później 2 352 977, a w roku 2015 2 605 629 wiz (*First...*, 2016). Przedstawione wielkości dokumentują stosunkowo niewielki przyrost legalizacji pobytu migrantów, jednocześnie ujawniają niewielki postęp w likwidacji objawów kryzysu.

### **Zmiana postaw Polaków wobec imigrantów**

Na początku obecnego stulecia obcokrajowcy (cudzoziemcy, imigranci) stanowili w Polsce kategorię nieliczną. W 2004 roku zameldowanych było w kraju 64 tysiące takich osób, a na pobyt stały około 40 tysięcy. Można zakładać, że druga wielkość dotyczyła jednocześnie osób legalnie pracujących. Oficjalne dane nie odzwierciedlają prawdopodobnie rzeczywistych wielkości napływu osób z zagranicy do Polski, ten bowiem szacowano wówczas na nawet 900 tysięczną populację. Znajomość cudzoziemców deklarowali wówczas najczęściej ludzie zamieszkujący duże i średnie miasta, raczej młodzi, o wyższych poziomach wykształcenia (CBOS, 2004). Postawy wobec cudzoziemców postrzeganych jako potencjalni współpracownicy były na początku obecnego stulecia zróżnicowane. Choć bowiem trzy czwarte badanych przez CBOS (73%) akceptowało świadczenie pracy w Polsce przez cudzoziemców, to już tylko jedna trzecia optowała za taką sytuacją bez ograniczeń dotyczących zatrudnienia

---

<sup>1</sup> Dane dotyczyły sytuacji w 2015 roku, gdy na Węgry trafiło prawie 100 tys. uchodźców ulokowanych w prowizorycznych obozach przesiedleńczych.

(31%)<sup>2</sup>. Ponadto nieco więcej, niż co piąty Polak nie akceptował możliwości zatrudnienia obcokrajowców, widząc w tym zagrożenie swej pozycji na rynku pracy (CBOS, 2004). W realiach początku stulecia, mimo dostrzeganego już wówczas zagrożenia terroryzmem, ewentualność taka nie stanowiła głównego wyznacznika negatywnej oceny cudzoziemców.

Nie jest zaskoczeniem, że relacje mediów z kolejnych zamachów terrorystycznych odbijają się w przekonaniach Polaków dotyczących uchodźców. W pierwszym kwartale 2016 roku, po dwóch marcowych zamachach w Brukseli, więcej niż połowa (61%) naszych rodaków była już przeciwna jakiegokolwiek obecności w Polsce uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi (CBOS, 2016). Natomiast odsetek zwolenników przyjmowania uchodźców sięgał zaledwie jednej czwartej badanych, wykazując w dodatku tendencję spadkową. Jednocześnie blisko trzech na czterech Polaków przeciwnych było relokacji uchodźców do naszego kraju, a ten rodzaj przekonań cechowała tendencja wzrostowa. Akceptacja obecności uchodźców w naszym kraju miała bardzo ograniczony wymiar, bowiem zaledwie 3% Polaków optowało za możliwością ich trwałego osiedlania się. W przeciągu blisko jednego roku (maj 2015–kwiecień 2016) odsetek uznających, że Polska nie powinna przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami, wzrósł trzykrotnie: z 21% do 61% (CBOS, 2016).

Pewnym optymizmem może nastrajać stopniowy powrót przekonań do stanu sprzed wiosennych zamachów w Belgii z 2016 roku. Kolejne badanie CBOS przeprowadzone zostało na początku maja 2016 roku, po ustaleniach Komisji Europejskiej, proponującej reformę dotychczasowej polityki azylowej, polegającą na wdrożeniu nowych reguł relokacji uchodźców. *Novum* jest zastosowanie algorytmu uwzględniającego sytuację budżetową kraju i liczbę jego mieszkańców, w efekcie umożliwiając wyznaczenie ilości przyjmowanych uchodźców. W maju 2016 roku przekonania wobec przyjmowania uchodźców wróciły w Polsce do proporcji z przełomu 2015 i 2016 roku, wyprzedzającego czas zamachów. Tym samym, odsetek akceptujących przynajmniej okresowe przyjęcie uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi sięga w kraju 39%, natomiast ponad połowa (55%) jest przeciwna takiemu rozwiązaniu (CBOS, 2016a). Jeśli zapytać o akceptację przyjmowania uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki, sprzeciwia się temu dostrzegalnie większa część populacji (63%), jednocześnie niższy jest odsetek zwolenników przyjmowania uchodźców (30%) (CBOS, 2016a).

Badania wykazują, że stosunek do uchodźców różnicuje zwłaszcza opinia na temat zagrożenia terroryzmem w Polsce. Mówiąc inaczej, w potocznych wyobrażeniach uchodźcy uznawani są za potencjalnych sprawców zamachów terrorystycznych – mimo, że żadne doniesienia z krajów, w których te ataki nastąpiły, nie potwierdzają takiego związku. Drugim z wyznaczników niechęci wobec uchodźców są preferencje dotyczące partii politycznych. Można stwierdzić istnienie związku między oficjalnym stanowiskiem w kwestii uchodźców pewnych ugrupowań a przekonaniem jednostek. Wśród osób niechętnych przyjmowaniu uchodźców dominują zwolennicy Kukiz'15

<sup>2</sup> Trzeba pamiętać, że ówczesne skojarzenia dotyczące cudzoziemców zakładały ich inną przynależność narodowościową i etniczną, raczej dotyczyły osób z byłych republik Związku Radzieckiego.

(79%), a także zwolennicy Prawa i Sprawiedliwości (66%). Warto podkreślić, że elektorat pierwszego z ugrupowań tworzą zwłaszcza jednostki młode, często nieprzekraczające trzydziestego roku życia. Odmienne przekonania, wyrażające się akceptacją uchodźców w Polsce, wyrażają zwolennicy Nowoczesnej.pl i Partii Razem. Elektoraty tych ugrupowań politycznych różnią się jednak – zwolennicy Nowoczesnej.pl w większym stopniu optują za prawem do czasowego pobytu uchodźców (55%), podczas gdy popierający drugie ugrupowanie nieco częściej akceptują możliwość pobytu czasowego (36%), niż stałego osiedlenia się (30%) (CBOS, 2016). Wpływ przekonań politycznych określa ponadto oś prawicowość–lewicowość ugrupowań. Jest znamienne, że najsilniejszy sprzeciw wobec uchodźców prezentują osoby, które nie potrafią określić swych poglądów politycznych. Pojawia się w związku z tym potrzeba weryfikacji hipotezy, że opór i niechęć wobec przyjmowania potencjalnych uchodźców wynika z braku umiejętności szerszego spojrzenia na zjawiska i problemy społeczne, w tym prawdopodobnie niewiedzy. W efekcie, trudności co do rozeznania ideologii krajowych ugrupowań politycznych towarzyszy indolencja dotycząca rozpoznania uwarunkowań masowych migracji do Europy. Kryterium akceptacji przekonań na osi: prawica–centrum–lewica ujawnia pewną, niezbyt silną przewagę identyfikacji z prawicą wśród przeciwników migrantów (61%), podczas gdy na lewicy poglądy te prezentuje 49% badanych.

Opiniom na temat kryzysu migracyjnego towarzyszy wzrost przekonania, że stanowiąc on może zagrożenie dla trwałości Unii Europejskiej. W okresie od września 2015 do kwietnia 2016 wzrost ten wynosił 15%, a pogląd taki wyrażało wówczas blisko sześciu na dziesięciu Polaków (58%) (CBOS, 2016).

Kolejna analiza przekonań na temat uchodźców w Europie przeprowadzona została w połowie 2016 roku, dokumentując uchwycony poprzednio trend spadku niechęci wobec przyjmowania uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi. Może to oznaczać, że dostrzeżony we wcześniejszych analizach wzrost niechęci mógł stanowić przejściową reakcję na zamachy w Brukseli. W efekcie, stan przekonań zbliżony był w połowie 2016 roku do stanu z przełomu 2015 i 2016 roku. Analiza potwierdziła, że nadal ponad jedna trzecia Polaków (36%) uznaje jedynie czasową możliwość przyjęcia imigrantów – to znaczy do czasu, gdy sytuacja w ich krajach pozwoli im na powrót. Przeciwnych przyjmowaniu uchodźców była ponad połowa badanych (53%), a zaledwie co dwudziesta osoba uznawała, że możliwe jest przyjęcie imigrantów do Polski na stałe (CBOS, 2016b). W dalszym ciągu dostrzegalny jest wpływ sympatyzowania z określonymi poglądami politycznymi na przekonania odnośnie szans przyjęcia przybyszów. Osoby o orientacji prawicowej zdecydowanie częściej wyrażały tu swoją niechęć (59%), w porównaniu do osób sympatyzujących z lewicą (33%). Także kryterium wiekowe było wyraźnym predyktorem takich przekonań: dominującą liczebnie kategorią byli ludzie młodzi, w wieku 18–24 lata (70%) (CBOS, 2016b). Ponadto, zgodnie z kolejną prawidłowością, im niższy był dochód w gospodarstwie domowym, tym większa niechęć do przyjmowania uchodźców. Być może, wpłynęły na to obawy przed pogorszeniem własnej sytuacji materialnej.

Badania nad postawami wobec obcokrajowców i imigrantów pozwalają na sformułowanie kilku konkluzji. Przede wszystkim, w ostatnich latach zaobserwowano



zmniejszenie się popularności postaw opartych na zaufaniu, wspierających dodatni wizerunek cudzoziemców. Jednocześnie wzrasta popularność przekonań i postaw opartych na nieufności, a wręcz na wrogości. Trzeba jednak zaznaczyć, że w przeciągu 2016 roku obserwujemy raczej stabilizację poglądów na ten temat. Ponadto, w okresie ostatniej dekady zasadniczo zmienił się „profil” etniczno-kulturowy imigrantów. Po drugie, obserwowalna jest zmiana społecznego usytuowania osób, które można uznać za przeciwników imigrantów. O ile w latach ubiegłych zaliczano do nich zwłaszcza osoby starsze, w tym mieszkańców wsi i małych miejscowości, to w ostatnim okresie znaczny poziom niechęci wobec imigrantów obserwuje się wśród młodych Polaków. Po trzecie, przyczyny tej tendencji są zróżnicowane, tym samym niemożliwe jest znalezienie jednego, odpowiedzialnego za nią czynnika. Akceptacja określonej ideologii politycznej nie stanowi tu jedyne go predyktora. Można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć jednak, że silnym wyznacznikiem postaw imigranckich są preferencje związane z wyborem środka przekazu, w tym telewizyjnych serwisów informacyjnych. Badania prowadzone w Niemczech wskazują, że widzów niemieckiej telewizji publicznej cechuje bardziej pozytywne nastawienie wobec cudzoziemców, niż widzów kanałów telewizji prywatnych, w których przekazy oparte są na sensacji i przyciąganiu uwagi widza wydarzeniami ekstremalnymi, dramatycznymi. Znaczną rolę odgrywa tu komentarz towarzyszący zamieszczanym relacjom, oparty na uogólnieniach i stereotypach, nierzadko negatywnych emocjach. Powyższe wnioski prowadzą do konkluzji zasadniczej, zgodnie z którą znaczny, wzrastający w ostatnich dwóch latach poziom niechęci, nawet wrogości Polaków wobec imigrantów uzasadnić można odwołaniami do uwarunkowań zewnętrznych (zwłaszcza do zamachów terrorystycznych w Europie zachodniej), jak i uwarunkowaniami wewnętrznymi, do których zalicza się politykę informacyjną rządu w postaci oficjalnych i półoficjalnych (publicznych) wypowiedzi członków obecnego ugrupowania, na ogół zdecydowanie niechętnych idei przyjęcia uchodźców w Polsce. W tym kontekście widoczna jest specyfika polskich uwarunkowań postaw wobec uchodźców: o ile zamachy terrorystyczne wpływają w wielu krajach europejskich na wzrost społecznych obaw głównie przed patologią społeczną, jaką jest terroryzm, to rządy państw nie przypisują jego źródeł członkom społeczności islamskiej jako całości, jak również ubiegającym się o prawo pobytu imigrantom. Z kolei oficjalny przekaz w Polsce często opiera się na tezie o zagrożeniu terroryzmem ze strony społeczności muzułmańskiej.

### **Lęk społeczny jako źródło postaw wobec imigrantów – nowa interpretacja uwarunkowań**

Jeden ze znanych polskich psychologów, wskazując w przedostatniej dekadzie ubiegłego stulecia na właściwości ludzkiego umysłu dostrzegł, że należy do nich „zdolność do tworzenia »wyobrażeń« czy też »wizji idealnych«, tj. tworzenia koncepcji stanu, który nie istnieje, a który ma być doskonalszy od tego, który istnieje” (Reykowski, 1986, s. 11). Po trzech dekadach od powstania tych słów można odnieść wrażenie, że realia społeczne prowadzą współcześnie do całkowicie odmiennych diagnoz.

Dostrzegalne jest to w konkluzjach wielu autorów wskazujących na wielość przeszkód stabilizacji świata społecznego, znajdującego się w stanie aktualnego i potencjalnego zagrożenia czynnikami naturalnymi (zatrucie środowiska, zaburzenie równowagi ekologicznej, efekt cieplarniany), jak i ludzkimi (konflikty zbrojne, światowy terroryzm, rozwój systemów autokratycznych). Mówiąc skrótowo, od stanu optymizmu wyrażanego dążeniami do utopii przeszliśmy do poczucia zagrożenia nadchodzącymi zmianami, potęgowanego ich nieprzewidywalnością. Nurt taki jest bogato reprezentowany we współczesnych analizach świata, a jego znaną egzemplifikację stanowi koncepcja społeczeństwa ryzyka Ulricha Becka (2002).

Biorąc pod uwagę kwestię postrzegania uchodźców, nawet skrótowa ocena sytuacji w Polsce pozwala dostrzec swoisty paradoks, polegającym z jednej strony na popularności wyrazistego (jednocześnie, zdecydowanie niekorzystnego) wizerunku osób migrujących do Europy, z drugiej strony braku realnych kontaktów z cudzoziemcami ogółu Polaków, umożliwiającego utworzenie własnych odniesień. Potwierdzają to zarówno krajowe dane, jak i wyniki sondaży opinii, dokumentujące swoistą „próżnię interkulturową” w takim wymiarze. Występowanie tego powiązania w Polsce, jako kraju o silnej homogeniczności składu narodowego, jednocześnie cechującego się brakiem bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami odległych kultur, stanowi silną podstawę tendencji do tworzenia i rozpowszechniania niezwyfikowanych, opartych na stereotypach wyobrażeń o imigrantach. Z kolei w społeczeństwach zachodnich współlistnienie ludzi pochodzących z różnych kultur i często egzotycznych dla Europejczyków krajów, doprowadziło do wzajemnego poznania się i zrozumienia, w efekcie utrwalając interesującą kooperację.

W świetle powyższych ustaleń, warto wyjść poza przyjęte w dotychczasowych analizach, standardowe wyjaśnienia, tłumaczące niechęć interesującą Polaków czynnikami takimi jak deficyty wykształcenia, tradycjonalizm, czy popularność pewnych ideologii i grupowań politycznych, wreszcie środowisko zamieszkania. Nie chodzi o to, by podważać ich zasadność, zostały one bowiem empirycznie udokumentowane. Przydatne może być natomiast sięgnięcie do wyjaśnień dotychczas (prawdopodobnie) nie eksploatowanych w analizie problemu. Trzeba zaznaczyć, że przyjęta tu koncepcja lęku nie opiera się zasadniczo na ustaleniach psychiatrii, a raczej stanowi jej modyfikację. W przyjętym tu rozumieniu lęku społecznego, pominięte zostaną ważne dla psychiatrii ustalenia, w tym wiążące lęk z procesami fizjologicznymi (por. Horney, 1987, s. 183) czy rozróżnienia między lękiem a strachem (Horney, 1987, s. 184). Tym samym, pominięte zostaną również jego dotychczasowe klasyfikacje (por. Tillich, 1981, s. 62 i nast.; Horney, 1987; Kępiński, 1987). Wspólnym punktem wyjścia jest natomiast stwierdzenie, że lęk stanowi emocjonalną reakcję na niebezpieczeństwo.

W polskich realiach możliwa staje się teza o oddziaływaniu w szerokim, społecznym wymiarze lęku, jako pierwotnego źródła warunkującego postawy i przekonania Polaków wobec imigrantów. Przyjęta tu perspektywa zakłada, że lęk traktowany być może nie tylko jako stan odnoszący się do indywidualów (co stanowi istotne założenie psychiatrii i psychologii klinicznej), lecz dotyczyć on może kategorii społecznych, w tym wielkich zbiorów jednostek o wyodrębnionych cechach. W ten sposób proponowane tu ujmowanie lęku „bierze w nawias” dotychczasowe podejścia wobec lęku,

zakładające konieczność interwencji medycznej lub psychologicznej wobec konkretnych pacjentów. Przydatne jest wprowadzenie nowego rozumienia lęku – z perspektywy socjologicznej, jako stanu zgeneralizowanych przekonań, podzielanych przez liczne kategorie całkowicie zdrowych mentalnie jednostek. Konieczne jest podkreślenie, że zarówno strach, jak lęk traktowane są przez psychologów klinicznych i psychiatrów jako typy emocji, których doświadczają także ludzie w pełni zdrowi (Jarosz, Cwynar, 1978, s. 57).

Perspektywa socjologiczna nie pozwala na wykorzystywanie pojęć, które diagnozowane i poddawane terapii mogą być na gruncie nauk medycznych, co dotyczy związanej z występowaniem stanu lękowego nerwicy lękowej. Możliwe jest jednak odwołanie się do ustaleń psychiatrii, umożliwiające znalezienie wspólnej podstawy do analizy problemu.

Jest więc ważne, że do przyczyn stanów lękowych (zarówno w indywidualnych, jak kolektywnych sytuacjach) zaliczyć trzeba, po pierwsze, sytuację bezpośredniego zagrożenia czyjejs egzystencji. Eksperymenty psychologiczne wskazują, że doświadczenie traumy jest tym silniejsze, im bardziej traumatyczny jest bodziec i im bardziej przerażające dla jednostki są jego skutki. Jest oczywiste, że sama obecność ludzi pochodzących z odmiennych kultur (w tym kontakty z nimi) nie powoduje takich odczuć. Jest bowiem weryfikowana codziennymi doświadczeniami egzystencji opartej na kooperacji lub przynajmniej na istnieniu „obok siebie” jednostek z odmiennych kultur. Tymczasem dostrzegaliśmy w Polsce opór społeczny przeciw przybyszom z Bliskiego Wschodu i Afryki, wynikający z braku kontaktów, wiąże się z istnieniem uznawanego niemalże za pewnik przekonania, iż uchodźcy są potencjalnymi sprawcami zamachów terrorystycznych. Owa asocjacja, którą trudno zweryfikować wskutek dotychczasowego braku uchodźców w Polsce, stanowić może źródło niechęci i negatywnie nacechowanych stereotypów. Tymczasem, jest ona codziennie podtrzymywana z jednej strony przez media, dla których każdy kolejny sygnał o zagrożeniu traktowany jest jako *breaking news* (nie tyle informujący, co przyciągający uwagę widzów i czytelników), z drugiej strony przez wypowiedzi prawniczych polityków, którzy grając na zbiorowych emocjach, łatwiej osiągają popularność. Stąd też znamienne jest, że w wielu wystąpieniach polityków obozu rządzącego pojęcia „imigrant”, „muzułmanin” i „terrorysta” stosowane są zamiennie. Można w efekcie zakładać, że tak sprofilowany przekaz informacyjny jest jednym ze źródeł niechęci dokumentowanej przez sondaże społeczne. Populistyczne hasła o „islamistach, którzy będą gwałcić polskie kobiety” mimo swej demagogicznej zawartości, są jednak łatwo przyswajalne i zapadają w pamięć.

Po drugie, stany lękowe wywoływane mogą być poprzez „długotrwałe utrzymujące się sytuacje urazowe o cechach konfliktu lub frustracji” (Jarosz, Cwynar, 1978, s. 208). Takie cechy stanowić mogą rezultat wielu publicznych wypowiedzi prominentnych polityków w Polsce, wskazujących na współcześnie kreowaną potrzebę narodowego „odzyskania godności”, niezgody na „mieszanie się [innych] w polskie sprawy”, czy wprowadzenia „rzeczywistego, a nie pozornego prawa”. Przekaz kierowany do wielu środowisk, typowy dla tak zorientowanej retoryki sugeruje bowiem, że jako naród byliśmy dotąd w historii krzywdzeni i wyzyskiwani przez „innych”, którym nie możemy i nie powinniśmy ufać. Takie ukierunkowanie przekazów stwarza wyraźne

przekonanie u odbiorców o istnieniu jakichś konfliktów, które doprowadzić mogą do niesprecyzowanego zagrożenia bytu jednostek w wymiarze zarówno kolektywnym (ogólnospołecznym), jak indywidualnym. Linia podziałów zakreślona jest niezwykle szeroko, dotycząc przykładowo mediów, które podzielone zostały dychotomicznie na „narodowe” (jednocześnie – mówiące oficjalnym językiem władzy) i te pozostałe, które znajdując się w prywatnych rękach służą „obcym interesom”. Trudno oczekiwać, by obserwowany dyskurs medialny, oparty na rozdwojeniu wizji kraju, Europy i świata stwarzał u większości krajowych odbiorców poczucie stabilności i tworzył przekonanie, że „sprawy idą w dobrym kierunku”. Dla wielu jednostek, problemy wynikające z egzystencji dnia codziennego pogłębione być mogą przekazami „narodowych mediów” kreujących obraz pogrążonej w kryzysie Europy, stojącej w obliczu nieuchronnych, kolejnych zamachów terrorystycznych. Uwzględnienie oddziaływania takich czynników uprawdopodobnia tezę o lękowym podłożu negatywnych nastawień większości Polaków wobec uchodźców.

Po trzecie, lękowemu nastawieniu w ocenie zewnętrznych warunków sprzyja niepełne poczucie własnej tożsamości (Allport, 1955). Propagowany szeroko postulat narodowego „wstawania z kolan” być może nieświadomie, sugeruje jednak podporządkowaną dotychczas rolę Polaków, którzy powinni walczyć o należne im prawa we wrogim (w domyśle – unijnym) otoczeniu. Ten przekaz nie wyzwala poczucia dumy, a raczej odwrotnie – jego efektem jest sugerowanie dystansu i zapóźnienia, jakie rzekomo stały się udziałem naszej nacji. W tym kontekście nie dziwi, że niechętny, wrogi stosunek do potencjalnych imigrantów w Polsce stanowi raczej próbę zadeklarowanego odreagowania rzekomych krzywd, niż stanowi wyraz rzeczywistej, aktualnej oceny domniemanego zagrożenia ze strony przybyszy. Tymczasem, w społecznym odbiorze czasy rozbiorowe, zwłaszcza trauma wojen światowych, są zamierzczłym, nieznanym większości obecnych pokoleń doświadczeniem.

Po czwarte, na powstawanie stanów lękowych wpływ mieć może utrata poczucia kontroli nad życiem, zarówno w wymiarze indywidualnych biografii, jak i zbiorowym. Stabilne społeczeństwo to takie, w którym jednostki przekonane są o możliwości własnych działań, jak również wierzące, że ich działania doprowadzą do racjonalnie zaplanowanych efektów. W taki sposób przejawia się działanie mechanizmów partycypacyjnych, w które ludzie angażują się lokalnie wiedząc, że od ich starań zależą rozwiązania dotyczące własnego życia. Z kolei utrata poczucia kontroli wywołana być może przekonaniem o istnieniu sił niesprzyjających, wrogich i dominujących, tworzących zagrożenie. Stąd już niedaleka droga do wzniecania nastrojów ksenofobicznych i postaw nacjonalistycznych.

Jeśli przyjrzeć się logice rozwojowej systemów społecznych, jej współczesne źródło stanowią tendencje modernizacyjne, uznane tu za piątą przyczynę powstawania w Polsce społecznych stanów lękowych w odniesieniu do imigrantów docierających do Europy, przynajmniej potencjalnie wyzwalające mechanizm wzmacniający lękowe nastawienia. Oddziaływanie procesów modernizacji ma zasięg globalny, trudno ograniczać ich wpływ wyłącznie do społeczeństwa polskiego. Istota tych procesów jest głównym czynnikiem przeobrażeń współczesnego świata, szczególnie na przestrzeni ubiegłego i obecnego stulecia. „We współczesnych społeczeństwach działa wiele sił

podważających tradycję i osłabiających wpływ systemów norm. Wiąże się to z orientacją ku teraźniejszości i przyszłości, z tempem zmian, które prowadzą do dezawuowania tradycji. Wiąże się to także z nadawaniem najwyższej wartości prawom jednostki, w następstwie czego system regulacyjny traci dominującą rolę” (Reykowski, 1986, s. 424). O ile trudno tendencjom modernizacyjnym przypisać destrukcyjny charakter, to stan destrukcji pojawiać się może w efekcie negatywnej reakcji na nie, zderzenia z działaniami opozycyjnymi, nastawionymi na ich zanegowanie, przynajmniej redukcję. W Polsce oficjalne działania władzy nakierowane zostały na wdrażanie takich treści i programów (zwłaszcza edukacyjnych, związanych z nauką w szkołach), które są opozycyjnie ułożone wobec uznawania pewnych praw jednostki, którą postrzega się raczej jako element systemu rodzinnego, niż niezależny, podstawowy, jednocześnie autonomiczny składnik społeczeństwa. Także nastawienie na przyszłość (w wymiarze aksjologicznym) nie jest współcześnie zakładanym w Polsce priorytetem. Obecna ideologia w swym zasadniczym wymiarze nakierowana jest bowiem raczej na przeszłość, stąd opiera się na odwołaniach do tradycji. Tworzenie nowej interpretacji historii jest jednym z jej celów, co dokumentuje silnie zmodyfikowane odczytanie czasu wojny, historii kraju po 1989 roku, czy nacisk edukacyjny związany przykładowo z „żołnierzami wyklętymi”. Z perspektywy jednostek znajdujących się pod wpływem tak ukształtowanych treści, akceptacja rozluźnienia dotychczasowych, sztywnych norm postępowania może (w myśl oficjalnej ideologii) wydawać się czymś niewłaściwym, jednocześnie kraje akceptujące stan aksjonormatywnej liberalizacji nie powinny być dla Polaków wzorem. To przekonanie w różnych postaciach ujawnia się jako składnik wypowiedzi prominentnych polityków ugrupowania rządzącego. Można wręcz stwierdzić, że obecny spór ideologiczny władzy w Polsce z Unią Europejską opiera się głównie na niezgodzie wobec liberalizacji norm regulujących zachowania jednostek. W efekcie, niemożliwe do przyjęcia stają się rozwiązania przyjmowane systemowo w tych krajach, zwłaszcza idea solidarnego (zgodnego z unijnym algorytmem) rozłokowania uchodźców we wszystkich krajach unijnych. Dotychczasowa, konsekwentna postawa niezgody polityków rządzącego ugrupowania na przyjęcie uchodźców do Polski, wraz z przyjętą przez nich argumentacją („nie mieliśmy korzyści z tamtych krajów”) dociera do wielu środowisk społecznych i bywa tam bezwiednie przyjmowana jako zasadna, wręcz konieczna.

Proponowana tu koncepcja lęku społecznego jako podstawy wyjaśniającej utrzymujący się, niechętny raczej stosunek Polaków do imigrantów w Europie nie stanowi ujęcia podważającego dotychczas przyjęte sposoby analizy tego problemu. Wskazane jej cechy pozwalają jednak sądzić, że warta jest ona wykorzystania w dalszych badaniach empirycznych, służąc modyfikacji ustaleń wykorzystujących standardowe predyktory przekonań i uprzedzeń interetnicznych.

### **Bibliografia**

- Allport G. W. (1955), *Personality*, London–Constable.  
Beck U. (2002), *Spółczesność ryzyka. w drodze do innej nowoczesności*, Warszawa.

- Bulgaria zмага się z coraz większym wzrostem liczby uchodźców* (2015), Onet, Wiadomości, data publikacji: 20.08.2015, dostęp 16.02.2017.
- CBOS (2004), *Obcokrajowcy w Polsce*, Warszawa.
- CBOS (2016), *O kryzysie migracyjnym po zamachach w Brukseli*, Komunikat nr 69, Warszawa.
- CBOS (2016a), *Stosunek do przyjmowania uchodźców po ogłoszeniu nowej propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej reformy polityki azylowej*, Komunikat nr 79, Warszawa.
- CBOS (2016b), *Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców*, Komunikat nr 98, Warszawa.
- European Migrant Crisis* (2015), Grafika, [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/80/Map\\_of\\_the\\_European\\_Migrant\\_Crisis\\_2015.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/80/Map_of_the_European_Migrant_Crisis_2015.png), 23.04.2017.
- Eurostat (2016), *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*, „Eurostat. Newsrelease”, nr 44, 4 March 2016.
- First permits by reason, length of validity and citizenship* [migr\_resfirst] (2016), Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, 3.10.2016.
- Fuksiewicz A. (2016), *Przyszłość Unii Europejskiej. Przegląd propozycji*, Warszawa.
- Horney K. (1987), *Nowe drogi w psychoanalizie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Jarosław M., Cwynar S. (red.) (1978), *Podstawy psychiatrii*, Warszawa.
- Kępiński A. (1987), *Lęk*, Warszawa.
- Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r.* (2005), Dz. U. 2005, Nr 24, poz. 194, Internetowy System Aktów Prawnych, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050240194>, 3.06.2017.
- Oświadczenie MSZ w związku z procedurą wszczęcia postępowania przez KE wobec Polski, Czech i Węgier* (2017), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 13.06.2017, [http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie\\_msz\\_w\\_zwiazku\\_z\\_procedura\\_wszczenia\\_postepowania\\_przez\\_ke\\_wobec\\_polski\\_czech\\_i\\_wegier;jsessionid=843252249A-3F17E6C5C869D7F412F359.cmsap1p](http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie_msz_w_zwiazku_z_procedura_wszczenia_postepowania_przez_ke_wobec_polski_czech_i_wegier;jsessionid=843252249A-3F17E6C5C869D7F412F359.cmsap1p), 20.06.2017.
- Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania* (2016), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, 4.03.2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52016DC0120>, 23.05.2017.
- Reykowski J. (1986), *Motywacja, postawy prospołeczne a osobowość*, Warszawa.
- See arrivals* (2017), Operational portal UNHCR, Refugee Situations, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, 25.06.2017.
- Tillich P. (1981), *Rodzaje lęku*, w: *Psychologia w działaniu*, red. J. Kazimierz, Warszawa.

Andrzej SAKSON

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
andrzej.sakson@amu.edu.pl

## **„Nikt tu was nie zapraszał”. Relacje pomiędzy imigrantami zarobkowymi z Polski i Ukrainy a społeczeństwem przyjmującym**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Migracje zarobkowe stają się obecnie dominującymi migracjami wewnątrz Europy. Są częścią współczesnego kryzysu migracyjnego, zapoczątkowanego w 2015 r., gdyż wzmacniają napięcia pomiędzy społeczeństwem przyjmującym a różnego rodzaju migrantami, w tym z państw arabskich. Istotną rolę w decyzji Brytyjczyków wyrażoną w referendum z 2016 r. w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (Brexit), odegrał masowy napływ robotników cudzoziemskich, głównie z Polski. Istotnym elementem migracji zarobkowych wewnątrz Unii Europejskiej są migracje na osi Wschód-Zachód. Intensyfikacja tych procesów związana jest z upadkiem realnego socjalizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 r. oraz przystąpienie wielu krajów tego regionu do UE, poczynając od 2004 r. Wydarzenia te umożliwiły pracownikom z większości „nowych” państw UE swobodne przemieszczanie się w celu znalezienia lepiej płatnej pracy (Sakson, 1994, s. 74–76; Sakson, 1995, s. 75–86; Sakson, 2008, s. 11–19; Sakson, 2017, s. 141–153). Z państw Europy Środkowo-Wschodniej po 2004 r. wyjechało ponad 6 mln osób. Największy odsetek obywateli, którzy emigrowali dotknął Rumunię – 11,6 proc., Litwę – 9 proc., Chorwację – 8 proc., Łotwę i Bułgarię – 7 proc., Estonię – 5,7 proc. oraz Polskę – 4,9 proc. Najmniejszy odsetek zanotowano w Czechach – 1,1 proc. oraz w Słowenii i Węgrzech – 2,2 proc. i na Słowacji – 3 proc. (Maciejewicz, 2015, s. 17). Od tego czasu retoryka polityczna Zachodu stała się mocno antyimigrancka, a biedniejsza część Europy, uświadomiła sobie, że oddanie Zachodowi części siły roboczej nie jest dobrym rozwiązaniem. Dziś wiadomo, że emigracja ma przykre konsekwencje dla demografii: wyjechali głównie młodzi ludzie, w wieku produkcyjnym, na dodatek ci, którzy dopiero zaczęli zakładać rodziny i założyli je oczywiście w Wielkiej Brytanii, Irlandii czy Niemczech. To także zły prognostyk na przyszłość, bo w ten sposób starzenie się społeczeństwa stanie się jeszcze bardziej dotkliwe.

Znamiennym przykładem masowej migracji na osi Wschód-Zachód jest Polska. W 2017 r. w państwach Europy Zachodniej pracowało 2,7 mln Polaków. Najwięcej z nich, 984 tys. mieszkało w Wielkiej Brytanii, w tym czasie w Polsce pracowało ponad 1 mln Ukraińców. Masowość tych przemieszczeń rodzi różnego rodzaju następstwa, zarówno dla samych migrantów, jak również dla społeczeństw przyjmujących.

## 2. „My” i „oni” – rozważanie teoretyczne

Każdy emigrant, w tym także emigrant zarobkowy, przechodzi kilka faz (etapów) „procesu migracyjnego”. Ich przebieg i dynamika wpływają na późniejsze relacje ze społeczeństwem przyjmującym. Wyróżniamy następujące fazy migracji:

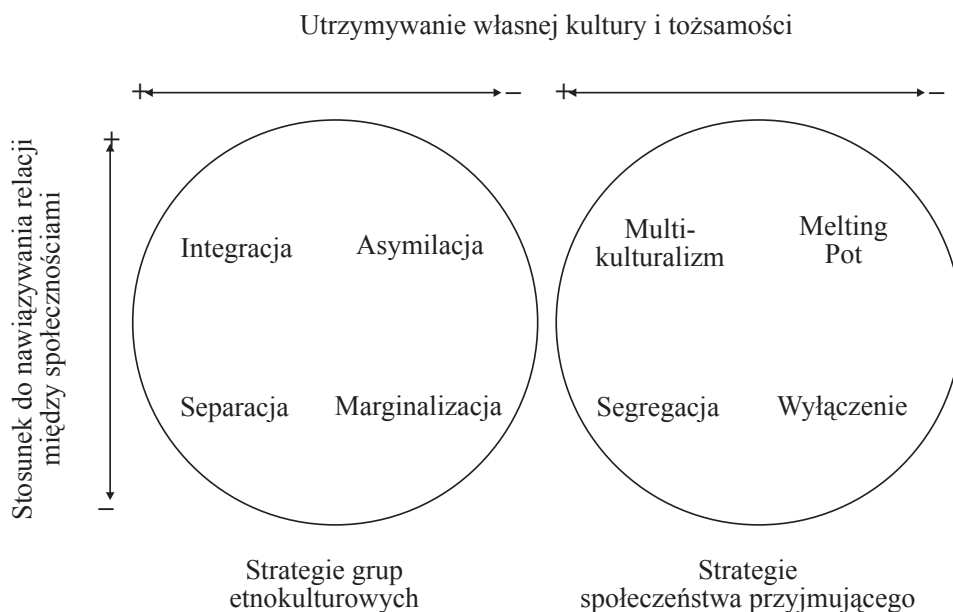
1. Faza przedemigracyjna:
  - 1.1. Faza inicjalna migracji – czytanie ogłoszeń w prasie, kontakty ze stosownymi agencjami pracy oraz z osobami, które pracowały w państwie, do którego chce się udać potencjalny migrant;
  - 1.2. Faza decyzji – w której bardziej lub mniej świadomie rozważane są argumenty pozytywne i negatywne w tym czynniki „wypychające” (push factors) z kraju zamieszkania i czynniki „przyciągające” (pull factors) do państwa emigracji;
2. Faza dotarcia (przybycia) do kraju docelowego – poszukiwanie mieszkania, nawiązywanie pierwszych kontaktów i znajomości;
3. Faza osiedlenia się w nowym kraju:
  - 3.1. Faza adaptacji (oswojenia) – przyzwyczajanie się do nowych warunków pracy i życia, doskonalenie (nauka) języka kraju nowego miejsca zamieszkania, tworzenie sieci kontaktów społecznych;
  - 3.2. Faza wczesnej stabilizacji – zasiedlenie się, pogłębianie kontaktów społecznych;
  - 3.3. Faza stabilizacji – osiedlenie się, orientacja w normach i zasadach społeczeństwa przyjmującego;
4. Faza poemigracyjna:
  - 4.1. Podejmowanie decyzji o wyjeździe – analiza plusów i minusów decyzji migracyjnej, znudzenie dotychczasowym życiem;
  - 4.2. Powrót do kraju rodzinnego – praca w dawnym lub nowym miejscu pracy, odbudowa, intensyfikacja kontaktów rodzinnych i społecznych (Grzymała-Moszczyńska, 1998, s. 129–154; Czechowska-Bieluga, 2010, s. 159; Kubitsky, 2012, s. 25–58).

Migracja jest procesem przejścia z jednego porządku społecznego, politycznego, gospodarczego i kulturowego do innego. W przypadku masowych migracji skutkuje ona różnymi relacjami między imigrantami i społeczeństwem przyjmującym (większościowym). Dynamika procesu obustronnego oddziaływania uzależniona jest od wielu różnych czynników, takich jak: wielkość fali migracyjnej, kraj pochodzenia imigrantów, skala ich koncentracji, czyli odsetek mieszkańców danej miejscowości (dzielnicy, ulicy), zdolności integracyjnych i asymilacyjnych imigrantów, ogólnego stosunku do cudzoziemców (skali uprzedzeń i dystansu społecznego) itp. Strategie adaptacyjne grup imigrantów zarobkowych i społeczeństwa przyjmującego przedstawia wykres 1.

Z punktu widzenia imigrantów i ich stosunku do społeczeństwa przyjmującego wyróżnić możemy następujące strategie: integracji, asymilacji, separacji i marginalizacji. Społeczeństwo większościowe przyjmuje natomiast strategie multikulturalizmu, melting Pot, segregacji i wyłączenia (wykres 1).



**Wykres 1. Strategie adaptacyjne grup migrantów zarobkowych i społeczeństwa przyjmujące**



**Źródło:** Berry, 2011, s. 618; Sulkowski, 2012, s. 53; Janiszewska, 2010, s. 21.

W relacjach pomiędzy społecznością imigrantów zarobkowych a społeczeństwem przyjmującym (większościowym) wyróżnić można cztery możliwe warianty wzajemnych relacji:

- 1) brak integracji, która ma na celu stworzenie w społeczeństwie przyjmującym miejsca dla odmiennych tożsamości imigrantów oraz podstawy do ich zgodnego współistnienia z kulturą kraju przyjmującego. W konsekwencji większość traktuje mniejszość jako obcą. Oznacza to jej segregację, izolację i marginalizację;
- 2) pomimo braku integracji zachodzą procesy akulturacji, czyli przyjmowania wzorów i zachowań grupy dominującej. Skutkuje to brakiem istotnych różnic pod względem kulturowym od większości. Często jednak z uwagi na względy polityczne, narodowościowe czy rasowe następuje proces separowania się mniejszości lub też jej separacja przez większość;
- 3) zaawansowana integracja mniejszości przy braku akulturacji;
- 4) pełna asymilacja rozumiana jako brak zainteresowania imigrantów podtrzymywaniem własnej kultury i pełne przejście (internalizacja) wzorów i zachowań społeczeństwa przyjmującego. Oznacza to integrację i akulturację mniejszości (Sulkowski, 2012, s. 53–57).

Relacje pomiędzy imigrantami a społecznością przyjmującą opierać się mogą na dwóch parach wzajemnych relacji: bliskości i dystansu oraz równości i hierarchii (Morawski, 2003, s. 220). Zależą one także od przyjętej strategii pobytu imigrantów zarobkowych. Wyróżnić można dwie skrajne postawy:

- 1) przeczekania. Strategia ta zakłada tymczasowość pobytu (dłuższy lub krótszy, ciągły lub wahadłowy). Głównym celem jest osiągnięcie maksymalnych korzyści majątkowych z pracy zagranicą. Oznacza to wynajmowanie taniej, z reguły wieloosobowej kwatery, brak chęci nawiązywania bliższych kontaktów ze społeczeństwem przyjmującym. Wynika to często z braku dostatecznej znajomości języka nowego miejsca pobytu. Doprowadza to często do separacji i gettoizolacji (ograniczenie się do kontaktów z rodakami i bliskimi żyjącymi w stronach rodzinnych);
- 2) stałego pobytu. Imigrant po dłuższym lub krótszym okresie pobytu podejmuje decyzję o trwałości imigracji. Oznacza to reorientację jego dotychczasowej strategii życiowej. Dąży on m.in. do sprowadzenia najbliższej rodziny (żony, dzieci) do nowego kraju pobytu, polepszenia sytuacji materialnej, nawiązania bliższych kontaktów z przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego, doskonaleniem znajomości języka itp.

Badacze wyróżniają także inne typologie imigrantów zarobkowych, np.: rezydenci, goście, dojeżdżający, ludzie diaspory (Niedźwiedzki, 2010, s. 236–253) lub też osoby akceptujące swój pobyt zagranicą („narodowi patrioci”, „europejscy pragmatyści”, „być miejscowym za wszelką cenę”) oraz osoby, które nie są w stanie zaakceptować swojego pobytu zagranicą (ofiary choroby emigracyjnej, które znalazły bądź nie znalazły fachowej opieki medycznej, przyszli reemigranci, czyli osoby, które przyznają się do „emigracyjnej porażki” i często za jedyne wyjście uznają powrót do ojczystych stron (Guzik, 2007, s. 218). Ewa Wysocka wyróżnia osiem „strategii adaptacyjno-integracyjnych”, przy założeniu, że głównym czynnikiem ich wyróżniania jest „kryterium aktywności”. Są to strategie: asymilacji (pasywności), akomodatywna (aktywna), autoteliczna, instrumentalno-zadaniowa, unikania sprzeczności, poszarzenia kodu kulturowego, syntezy i separacji (Wysocka, 2007, s. 45–46). Istnieją także inne strategie, formułowane zarówno przez badaczy z Polski, jak i innych krajów (Sakson, 2015, s. 241–249).

Postawy społeczeństwa przyjmującego wobec imigrantów zarobkowych podzielić można generalnie na trzy typy:

- 1) pozytywne – tolerancja, zrozumienie i sympatia;
- 2) obojętne – neutralność;
- 3) negatywne – niechęć lub wrogość (werbalna lub fizyczna).

Relacje i pola napięć oraz konfliktów pomiędzy imigrantami zarobkowymi a społeczeństwem przyjmującym analizować można na kilku płaszczyznach. Są to kwestie społeczne, ekonomiczne i polityczne. Problem ten przedstawić można na przykładzie Polaków w Wielkiej Brytanii i Ukraińców w Polsce.

### **3. Uwarunkowania zmian postaw społeczeństw przyjmujących wobec imigrantów zarobkowych i cudzoziemców**

Istnieje kilka głównych przyczyn migracji między „nowymi” a „starymi” krajami UE. Pierwszą z nich jest utrzymująca się kilkakrotna różnica wysokości płac między tymi dwoma grupami państw. Drugą przesłanką jest wysokie bezrobocie, sięgające od

6 do 16 proc. ogółu zatrudnionych. Problem ten dotyczy szczególnie młodych pokoleń. Trzecią przesłanką jest istnienie w obecnych krajach docelowych już od dłuższego czasu kolonii przybyłych z „nowych” krajów Unii, zapewniającej nowym migrantom sieć kontaktów i warunki wstępnej adaptacji. Trudności w znalezieniu pracy oraz brak perspektyw na przyszłość i obniżony standard życia, stały się przyczyną nasilającej się po 2004 r., na niespotykaną skalę, migracji zarobkowej. Decyzja o wyjeździe do pracy za granicą jest często postrzegana jako najszybszy i powszechny sposób rozwiązywania wszelkich problemów finansowych (Sakson, 2009, s. 143–148; Sakson, 2013, s. 7–12; Sakson, 2015, s. 9–12).

Masowy napływ Polaków oraz pracowników zarobkowych z „nowych” państw UE do Wielkiej Brytanii, doprowadził, szczególnie po wywołanym w 2008 r. światowym kryzysie ekonomicznym, do rozlicznych napięć i konfliktów. Tendencje te są widoczne także w innych państwach „starej” Europy, m.in. w Niemczech, Francji, Holandii, Belgii, Danii czy też Szwecji. Mają one także miejsce w Polsce, ale również w Czechach czy na Węgrzech. Dotyczą one głównie migrantów spoza UE, np. Ukraińców w Polsce czy też Wietnamczyków w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej. W tym kontekście rodzą się pytania o stosunek społeczeństw przyjmujących wobec imigrantów zarobkowych, a także wobec uchodźców i cudzoziemców np. muzułmanów i Romów. Dlaczego lęki i obawy przed migrantami są tak skutecznie wykorzystywane do celów politycznych?

Badacze analizujący zmianę nastawienia i klimatu wokół migrantów, w tym imigrantów zarobkowych, upatrują ją w ogólniejszych uwarunkowaniach i tendencjach o charakterze globalnym. Istotnym elementem zmiany tych postaw jest powszechne poczucie braku bezpieczeństwa i panująca niepewność. Wspólnym elementem jest sceptycyzm, że państwa nie panują nad sytuacją oraz, że Europa jest zawłaszczana przez elity, kosmopolitów, ludzi z wielkich metropolii, korporacje, właściciele współczesnego kapitalizmu. To oni się bogacą, a my prekariusze, osoby bez stałych umów o pracę, biedniejemy. Na kryzys ekonomiczny zapoczątkowany w 2008 r. a przejawiający się kryzysem pewnego typu kapitalizmu i kryzysem strefy euro nakłada się kryzys egzystencjonalny i migracyjny. Dotąd dominowała w Europie tendencja do integracji, obecnie mamy trend dezintegracyjny. Różne kryzysy i problemy wzajemnie się wzmacniają, choć często nie są ze sobą związane: ogromna fala uchodźców z Bliskiego Wschodu, konflikt rosyjsko-ukraiński, wojna w Syrii czy też Brexit. Ryszard Szulkin z uniwersytetu w Sztokholmie zauważa wzrost tendencji populistycznych w Europie i występującą niechęć do cudzoziemców: „trochę nienależnie od tego, co ci cudzoziemcy robią. Jeśli pracują, to mówi się, że nam zabierają pracę. Kiedy nie pracują, to znaczy, że żyją za nasze podatki. Cokolwiek by robili, zawsze będzie źle. W końcu Brexit został spowodowany emigracją z Polski, a Polacy tam pracują” (Szulkin, 2017, s. 21).

Istotnym czynnikiem wpływającym na zmianę postaw pomiędzy „swoimi” i „obcymi” oraz osłabienie postaw otwartości, są tendencje globalizacyjne. Zdaniem Geerka Maaka: „Globalizacja w Holandii również zmieniła tkankę społeczną, pogrążając pewne grupy obywateli w kulturowej traumie. Chodzi nie tyle o ekonomiczne skutki np. bezrobocia w wyniku zamknięcia kopalń czy zaniku gospodarstw rolnych. Waż-

niejsze są drastyczne zmiany w otoczeniu tych ludzi – tj. zmiana sposobu życia, tradycji i struktur, w których funkcjonowali, ich nadziei i oczekiwań. Czyli wszystkiego. Ci ludzie są zagubieni, dryfują, sami nie wiedzą, co się z nimi dzieje ani czego się domagać od polityków. Padają łupem populistów, którzy podsycają gniew i dochodzi do wybuchów werbalnej przemocy. Populiści to rebelianci, próbują czegoś nowego, ale sami nie wiedzą czego. Odpowiedzialni politycy muszą z nimi walczyć, ale nie kopiując ich i np. wyrzucając obcokrajowców. To nie rozwiązuje problemu kulturowej traumy. UE powinna zrozumieć, że wielu Europejczyków żyje w poczuciu niepewności i zagrożenia. Dlatego powtarzam: to nie chodzi o gospodarkę, głupcy! Dziwię się, że wśród polityków głównego nurtu w Holandii wciąż nie ma przekonania, że to najpilniejsza sprawa – jak poradzić sobie z wielką kulturową zmianą” (Maak, 2017, s. 11).

Porażki Zachodu w obszarze strategicznym oraz ekonomicznym nałożyły się na niedostatecznie zauważalne, ale długotrwałe tendencje. Roman Kuźniar zwraca uwagę na trzy, które osłabiły pozycję Zachodu na świecie i wpłynęły na postawy społeczne Europejczyków:

„1. W sferze kulturowej to słabnięcie zdolności do ciężkiej pracy i wyrzeczeń oraz przewaga praw i uprawnień nad obowiązkami. W państwach reszty świata, zwłaszcza w Azji, jest dokładnie odwrotnie.

2. W sferze demograficznej sytuacja jest oczywista – Zachód się kurczy, reszta świata rośnie.

3. I wreszcie sfera środowiska naturalnego – Zachód ma coraz mniej surowców na własnym terytorium i coraz trudniejszy dostęp do nich poza nim. Kiedyś, w czasach kolonialnych i postkolonialnych, sięgał po nie w różnych częściach świata jak po swoje. To się właśnie kończy. Ten kryzys, a może istotnie zmierzch Zachodu, zapoczątkowuje nową fazę w ewolucji porządku międzynarodowego. Zachód ma nadal przewagę nad innymi cywilizacjami, ale ona wystarczy jedynie, by przez jakiś czas dobrze żyć. Nie ma już jednak siły i wiarygodności, aby mówić innym jak mają żyć” (Kuźniar, 2016, s. 15).

Na tym tle rośnie krytyka polityki migracyjnej, także w tolerancyjnej Szwecji. Zdaniem Jerzego Sarneckiego z Uniwersytetu w Sztokholmie: „Trzeba to zrozumieć. Przed drugą wojną światową Szwecja była dość jednorodnym etnicznie krajem. Otworzyła się w latach 70. Obecnie 17–18 proc. ludności to urodzeni za granicą. Dodajmy do tego dzieci obojga rodziców urodzonych poza krajem – i mamy ok. 25 proc. Na dodatek w ostatnich dwóch latach przyjechało sporo nowych osób, w 2015 r. ponad 160 tys. Jeśli tylu ludzi, w większości młodych mężczyzn z Bliskiego Wschodu, przybywa do 10-milionowego kraju, to oczywiście rodzą się jakieś problemy. Pojawia się sceptycyzm, zwłaszcza wobec muzułmanów. Jest to wykorzystywane politycznie” (Sarnecki, 2017, s. 13).

Również w Niemczech, gdzie cudzoziemcy stanowią 10 proc. mieszkańców, a co piąty obywatel ma „podłoże migracyjne” coraz częściej pojawiają się krytyczne poglądy na temat 2,9 mln Turków, którzy poczynając od 1961 r. jako „robotnicy gościnni” (*Gastarbeiterzy*) przybyli na zaproszenie niemieckiego rządu. Zdaniem pravicowego publicyści: „Większość Arabów i Turków nie spełnia żadnej produktywnej funkcji,

poza handlem owocami i warzywami i nic nie zapowiada, zmianę tego stanu rzeczy [...] Połowa wszystkich niemieckich Turków (*Deutschturken*) płci męskiej nie legitymuje się nawet wykształceniem zawodowym, u kobiet wskaźnik ten wynosi nawet 60 procent. Świat mówi o nich «jako o dzieciach specjalnej troski integracji» (*Sorgenkindern der Integration*)” (Horn, 2017, s. 3).

Imigrantom trudno nabyć przekonanie o równym statusie czy też wytwarzaniu się europejskiej tożsamości. Jak zauważa reportażysta Ziemowit Szczerek:

„Bułgarskie sprzątaczkę we Włoszech nie czują się dumnymi Europejkami. Pewnie by chciały, ale wiedzą, że to by była jednostronna deklaracja. Polscy koleisie i panny ze zmywaków, budowlańcy i hydraulicy w Wielkiej Brytanii i we Francji. Łotysze i Litwini, Słowacy. Mówią po swojemu, nie po włosku, francusku, nie w ogólnoeuropejskim angielskim” (Szczerek, 2017, s. 7).

Nowym zjawiskiem są napięcia pomiędzy „zasiedziały” a „nowymi” imigrantami zarobkowymi. Oto wypowiedź jednego z muzułmańskich Belgów:

„Polska nie leży w Europie. Historia Polski to nie historia Europy Zachodniej, byliście za żelazną kurtyną, kiedy my tworzyliśmy historię Europy. Zachód potrzebował rąk do pracy, nie był w stanie ściągnąć waszych robotników, więc sprowadził Arabów. Dlatego tu jesteśmy” (Szyngiera, Wlekły, 2017, s. 21).

#### 4. Polacy w Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania jest państwem imigracyjnym. Świadczy o tym nie tylko kolonialna przeszłość, ale także otwarcie na napływ cudzoziemców. Widoczne było to np. w decyzji rządu brytyjskiego z kwietnia 2004 r. w sprawie niestosowania ograniczeń w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników z nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. W 2016 r. imigranci (urodzeni poza Wielką Brytanią) stanowili ogółem 13,4 proc. ogółu mieszkańców. Polacy są najbardziej mobilną grupą w UE, żadna inna nacja z Europy Środkowo-Wschodniej po otwarciu granic nie ruszyła tak gremialnie na Zachód, w tym głównie do Wielkiej Brytanii, gdzie mieszka ogółem ponad 3 mln imigrantów z UE. Polacy będący największą społecznością cudzoziemską z „nowych” państw UE, stanowią tam drugą pod względem liczebności mniejszość narodową po osobach wywodzących się z Indii (liczba imigrantów zarobkowych wg danych z 2014 r. przedstawiała się następująco: Indie – 793 tys., Polska – 790 tys., Pakistan – 523 tys., Irlandia – 383 tys., Niemcy – 301 tys., Bangladesz – 212 tys., RPA – 201 tys., Chiny – 196 tys., USA – 187 tys., Nigeria – 178 tys.) (Czarnecki, 2016a, s. 14).

Większość naszych rodaków pracuje w budownictwie (19% w Wielkiej Brytanii i 23% w Irlandii). Sporo w gastronomii (odpowiednio: 15 i 13%) i hotelarstwie (10 i 11%). Poza tym: opieka nad dziećmi, sprzątanie, transport. 55% emigrantów w Wielkiej Brytanii i 49% w Irlandii planuje powrót do kraju najwcześniej za pięć lat. Aż jedna piąta z tych, którzy chcą zostać na Wyspach, ma wyższe wykształcenie.

Największą część polskich emigrantów stanowią ludzie w wieku 18–34 lat, co daje 82% ogółu osób z naszego kraju przebywających na wyspach. Wśród nich więcej jest

mężczyzn (na 100 osób jest ich 59). Wśród najczęstszych kategorii zawodów wykonywanych na Wyspach nadal są kolejno: pracownicy fabryk, pracownicy magazynów, pakowacze, pracownicy kuchni i cateringu, sprzątacze i służba domowa. Ponad połowa z nich dostaje najniższą stawkę za jedną godzinę pracy w Anglii. Osoby mające rodzinę lub tylko partnera w kraju rzadziej wyjeżdżają w poszukiwaniu pracy za granicą. 80 proc. polskich emigrantów pochodzi z mniejszych miast. Ponad 51 proc. Polaków w Wielkiej Brytanii deklaruje dobrą znajomość języka angielskiego. Mniej płynnie mówi 41 proc. To wartości bardzo wysokie. Co ciekawe, Polacy w Wielkiej Brytanii są lepiej wykształceni i lepiej posługują się angielskim niż emigranci z Irlandii. Bliskość kulturowa, w tym znajomość języka kraju przyjmującego powoduje, iż Polacy relatywnie szybko adaptują się do nowych warunków (Sakson, 2009, s. 143–149; Sakson, 2013, s. 7–18; Sakson, 2015, s. 249–254; Grabowska-Lusińska, Okólski, 2009, s. 154).

W Wielkiej Brytanii działa ok. 30 tys. firm założonych przez Polaków. Tylko w latach 2015–2016 przybyło ich 8 tys. Do tego trzeba doliczyć ok. 80 tys. samozatrudnionych, w tym wielu w branży budowlanej i wykończeniowej: murarzy, malarzy, elektryków, hydraulików. Najwięcej polskich imigrantów mieszka w stolicy Wielkiej Brytanii.

Polacy są drugą pod względem liczebności grupą imigrantów w Londynie (po Hindusach). Stanowią już niemal 2 proc. z 8,7 mln mieszkańców miasta. Co ciekawe, więcej imigrantów z nowych państw Unii prowadzi w mieście własne firmy lub jest samozatrudnionych, niż wykonuje nieskomplikowane prace, z którymi byli kojarzeni krótko po otwarciu rynku pracy w 2004 r. (32 proc). Do tego 15 proc. jest na stanowiskach kierowniczych, a aż 22 proc. zajmuje stanowiska menedżerskie i specjalistyczne.

Każdy imigrant pracujący w stolicy w pełnym wymiarze godzin przysparza krajowej gospodarce średnio 46 tys. funtów rocznie. Przyczynia się też do tworzenia miejsc pracy, więc zmniejsza się liczba bezrobotnych rodowitych londyńczyków w wieku produkcyjnym (w 2005 r. było ich 608 tys., w 2015 r. – 537 tys.) (Czarnecki, 2017, s. 10).

Od otwarcia dostępu do rynku pracy dla pracowników z nowych państw UE w 2004 r., wyróżnić można generalnie trzy główne okresy w relacjach pomiędzy polskimi imigrantami zarobkowymi a brytyjskim społeczeństwem przyjmującym.

#### 4.1. „Polskie tsunami” – lata 2004–2007

Lata 2004–2007 charakteryzowały się masowym napływem imigrantów z Polski (tak np. w rekordowym 2006 r. pracę podjęło ponad 162 tys. Polaków). Okres ten charakteryzował się generalnie pozytywnymi relacjami pomiędzy naszymi rodakami a miejscową ludnością.

Z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2006 r. wynika, że mieszkańcy Wysp byli otwarci w kontaktach osobistych z Polakami. Wielu z nich (70 proc.) nie miało nic przeciwko przyjaźni z Polakami, sąsiedztwa czy pracy. Trzy czwarte Brytyjczyków uważało typowego migranta z Polski za osobę niewykwalifiko-

waną, ale bardzo solidną i rzetelną, a praca zdecydowanej większości uznawana jest za satysfakcjonującą<sup>1</sup>.

Krótko po otwarciu brytyjskiego rynku pracy Polacy byli odbierani jako zagrożenie dla rodzimych pracowników, określano ich jako „imigracyjne tsunami” obawiając się zalewu poszczególnych sektorów przez polską siłę roboczą. Jednak w miarę upływu kolejnych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej i obecności Polaków na Wyspach obaw było coraz mniej. Najczęściej podawanym powodem braku właściwego porozumienia z Brytyjczykami był brak właściwej znajomości języka angielskiego oraz nieprzystosowanie do życia w tak dużym społeczeństwie. Czasem zdarzały się także sytuacje jak nieprzestrzegania zakazu jazdy po alkoholu, czym brytyjska prasa była oburzona. Mimo pewnych mało przychylnych opinii prasa generalnie podkreślała pozytywny wpływ imigracji Polaków, którzy zdynamizowali niektóre sektory gospodarki i przyczynili się do rozwoju gospodarczego. Również wypełnili brak pracowników w określonych miejscach pracy. Dla Brytyjczyków imigranci z Polski stanowili źródło taniej siły roboczej, którego nie musieli kształcić ani motywować. Dodatkowo praca imigrantów była dość opłacalna dla budżetu Wielkiej Brytanii, ponieważ dochody z zatrudnienia Polaków przewyższały potencjalne wydatki (Pilecka, Wiśniewski, 2008, s. 121–122).

Polacy w Anglii uchodzą za pracusiów, którzy żadnej propozycji nie odmówią. A Brytyjczycy to bezwzględnie wykorzystują i mało im płacą – wynika z danych brytyjskiego Instytutu Badań nad Polityką Publiczną. Nasi rodacy w Wielkiej Brytanii żądają od swoich pracodawców ok. 7 funtów za godzinę. Za tyle przeciętny Anglik nawet nie podejmie jakiegokolwiek pracy. Tylko obywatele USA pracują w Anglii więcej niż Polacy.

Jak wykazywały badania agencji ComRes, na Wyspach nie istniał stereotyp Polaka lenia i alkoholika. Brytyjczycy uważali Polaków za pracowitych i zaradnych. Pracodawcy mają o nas tak dobre zdanie, że staliśmy się już niezbędni do sprawnego funkcjonowania ich gospodarki. Według prawie połowy badanych sytuacja ta stwarza zagrożenie dla miejscowych pracowników, dlatego są oni za ograniczeniem liczby Polaków przyjeżdżających do legalnej pracy.

Najpoważniejszą barierą w stosunkach Brytyjczyków z imigrantami jest język. Mniej wykształceni imigranci nie umieją mówić po angielsku, choć Polacy w tym kontekście wypadają całkiem dobrze.

Ten pozytywny wizerunek nie przekładał się jednak na znaczące postępy w procesie integracji i akulturacji Polaków na Wyspach. Generalnie wolą oni przebywać w swoim towarzystwie. Wielu z nich tęskniło i tęskni za domem w Polsce (Mroczek, 2010, s. 133–144).

#### 4.2. Narastająca „Polakofobia” – lata 2008–2015

Kryzys finansowy zapoczątkowany w 2008 r. w USA i jego dalekosiężne skutki dla gospodarki światowej oraz dalszy napływ imigrantów zarobkowych do Wielkiej

<sup>1</sup> *Polski pracownik na Wyspach – niewykwalifikowany, ale solidny*, [www.gazetapraca.pl](http://www.gazetapraca.pl), 10.03.2015.

Brytanii, wywarły istotny wpływ na ogólne relacje polsko-brytyjskie. Na Wyspach rozpoczęła się debata na temat możliwości wystąpienia z UE.

Gdy w styczniu 2013 r. premier David Cameron obiecywał referendum o członkostwie Wielkiej Brytanii w UE, nie przypuszczał chyba, że widmo Brexitu będzie tak realne.

W kolejnych miesiącach i latach antyunijny UKIP (Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa Nigela Farage'a) wygrał wybory do europarlamentu, terroryści zaatakowali Paryż i Brukselę, przez kontynent przetoczyła się fala uchodźców, trwały zawirowania w strefie euro. Mimo obietnic rządu nie udało się też zmniejszyć imigracji do Wielkiej Brytanii. Skandaliczna wypowiedź na temat deportacji „polskiego hydraulika” nie przeszkodziła UKIP w zdobyciu kolejnego fotela w Westminsterze w listopadzie 2014 r.

Zdaniem N. Farage, jednego z architektów Brexitu; „Hindusi i Pakistańczycy są bliżsi kulturowo Brytyjczykom niż Polacy, Bułgarzy czy Węgrzy, którzy nie rozumieją brytyjskich wartości” ([www.polityka.pl](http://www.polityka.pl), 16.12.2016).

Wraz z narastającą debatą o możliwości Brexitu Brytyjczycy coraz częściej zaczęli sądzić, że Polacy okradają ich z zasiłków, zabierają im pracę i zaniżają zarobki. Notowano wzrost przypadków słownych i fizycznych ataków na imigrantów znad Wisły (napady, pobicia, zniszczenie mienia, a nawet podkładanie bomb). I choć nie każdy Polak spotkał się z prześladowaniem, to liczba ataków na Polaków była 10-krotnie większa niż dekadę temu. W 2014 r. aresztowano w związku z atakami na Polaków 585 osób. Najwięcej takich ataków, bo 97, odnotowano w angielskim hrabstwie Herfordshire.

Antyimigranckie nastroje kreowane były głównie przez prasę bulwarową, o wysokich nakładach. Tak np. „Daily Mail” pisał o Polakach, iż „są jak zwierzątka: okradają z ryb brytyjskie rzeki, ćwiartują swoich pracodawców i obmacują obce kobiety”. Takie artykuły przyczyniają się do nasilenia postaw ksenofobii i wzrostu napięć na tle narodowościowym pomiędzy nowo przybyłymi imigrantami z nowych krajów UE a lokalnymi społecznościami w Wielkiej Brytanii. Napięcia dają o sobie znać w incydentach z użyciem przemocy i szykanach, zwłaszcza w małych miastach w odległych zakątkach kraju.

#### 4.3. Brexit czyli „Polak zabity w Marlow” – lata 2016–2017

23 czerwca 2016 r. odbyło się referendum w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE. Zdaniem premier Theresy May, wynik głosowania, w którym 52 proc. Brytyjczyków opowiedziało się przeciw UE, był jasnym sygnałem, że „chcą oni pewnej kontroli nad migracją obywateli innych krajów UE do Zjednoczonego Królestwa” ([www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl), 29.08.2016). Zdaniem wielu polityków decydujące znaczenie miała prawie milionowa obecność polskich imigrantów zarobkowych.

Wstrząsem dla Polaków żyjących na Wyspach oraz dla brytyjskiej i polskiej opinii publicznej było zabójstwo 40-letniego Polaka w Harlow w hrabstwie Essex w dniu 27 czerwca 2016 r. Było to swoiste „ukoronowanie” serii antypolskich incydentów związanych z Brexitem.



Przejawy radykalnej zmiany postaw Brytyjczyków przed i po referendum w sprawie Brexitu stały się codziennością. Polacy na Wyspach alarmowali, że dzieje się coś niedobrego. Ktoś usłyszał: „Spieprzaj do Polski”. Ktoś znalazł za szybą ulotkę: „Wracajcie do domu polskie szumowiny”. Na fasadzie Polskiego Ośrodka Społeczno-Kulturalnego w Londynie wymalowano obraźliwe hasła. To były sygnały alarmowe.

Po referendum ksenofobia zaczęła rozlewać się niezwykle szeroko. Ofiarami przestępstw czy incydentów z nienawiści stawali się „wszyscy inni”. Imigranci ze wschodu Europy, Azjaci, Arabowie, muzułmanie, ale także urodzeni tutaj czarnoskórzy Brytyjczycy, których rodzice całe dekady temu przybywali do Anglii z rozpadającego się imperium.

W odczuciu niektórych „angielskość” staje się coraz węższą kategorią. Człowiek, który chce się do niej zaliczać, musi być biały, musi mówić po angielsku bez zagranicznego akcentu, musi mieć angielskie korzenie.

W przypadku Polaków z ostatniej fali migracyjnej chodzi o coś jeszcze. Wiele osób traktuje ich tak jak obywateli drugiej kategorii. To zadziwiające, bo przecież po wojnie mieszkało tu mnóstwo Polaków, którzy nie mieli problemów z integracją, którzy nie doświadczali ksenofobii. Możliwe, że nowy antypolski sentyment miesza się z brakiem sympatii, do samej Unii Europejskiej. Polacy to entuzjaści i beneficjenci niepopularnej na wyspach Unii.

Kwestią otwartą pozostaje przebieg rozmów i rezultat końcowy pertraktacji pomiędzy UE a GB w sprawie szczegółowych rozstrzygnięć związanych z Brexitem, w tym na temat pozycji prawnej i przyszłości imigrantów zarobkowych, w tym Polaków.

## **5. Ukraińcy w Polsce**

Do niedawna jeszcze Polska znana była jako kraj, z którego rekrutowało się wielu emigrantów zarówno politycznych, jak i ekonomicznych. Tendencja ta uległa intensyfikacji po przystąpieniu Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej. Od około dziesięciu lat do Polski masowo zaczęli napływać imigranci ekonomiczni oraz uchodźcy, głównie z Ukrainy oraz Federacji Rosyjskiej. Europejski kryzys migracyjny z lat 2015–2016 i towarzysząca mu panika moralna wokół uchodźców z państw ogarniętych konfliktami zbrojnymi wzmogły ruchy migracyjne z i do Polski. Szacuje się, iż w Polsce legalnie i nielegalnie przebywa ponad milion imigrantów. Najliczniejszą grupę stanowią obywatele Ukrainy. Około 1 mln z nich przybywa do Polski ze względów ekonomicznych, podobnie jak Polacy pracujący na Zachodzie Europy. Po raz pierwszy od 1989 r. mamy do czynienia z masową imigracją zarobkową do Polski. Dla jednolitego pod względem narodowym społeczeństwa polskiego jest to sytuacja nowa.

Napływających do Polski imigrantów podobnie jak w Wielkiej Brytanii podzielić można generalnie na dwie grupy: imigrantów ekonomicznych (legalnych i nielegalnych) oraz uchodźców starających się o status azylanta.

Polska stoi w obliczu demograficznej zapaści. Nie tylko będzie coraz mniej mieszkańców, ale będą oni coraz starsi. Dane GUS w tej kwestii są bezlitosne. Do 2050 r. populacja Polski zmniejszy się z ponad 38 mln do 34 mln. Aż 10,5 proc. Polaków

będzie miało wówczas ponad 80 lat. Dla polskiej gospodarki i systemu emerytalnego to zabójcza wizja. Dlatego Związek Przedsiębiorców i Pracodawców proponuje: zalegalizujemy pobyt miliona Ukraińców już teraz pracujących w Polsce.

To byłby jednak dopiero pierwszy krok. Milion ludzi pracujących legalnie stanowi potężny zastrzyk dla gospodarki, ale cały czas niewystarczający. Z szacunków Rządowej Rady Ludnościowej wynika, bowiem, że aby utrzymać obecne tempo rozwoju gospodarki, do 2050 r. Polska powinna przyjąć ok. 5 mln imigrantów. Najlepiej byłoby ich ściągać z tych krajów, których obywatele już teraz są w Polsce i ciężko pracują, a ich obecność nie powoduje większych napięć społecznych i kulturowych. Mowa o Ukraińcach, Białorusinach i Wietnamczykach.

Z zainteresowaniem o tej koncepcji mówią przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Choć obecny rząd przykładą ogromną wagę do zwiększenia liczby narodzin w Polsce, zapaść demograficzna, według ekspertów, jest tak duża, że w krótkim okresie większa liczba dzieci nie pomoże gospodarce. Nawet jeśli uda nam się podnieść dzietność do wskaźnika 1,9, czyli bliskiego zastępowalności pokoleń, co byłoby ogromnym sukcesem, dzieci te znajdą się na rynku pracy dopiero po 20–25 latach. Z punktu widzenia gospodarki nie może zatem być mowy o szybkim efekcie. Dlatego trzeba pomyśleć, czy braków nie uzupełnić cudzoziemcami, którzy są nam bliscy kulturowo (Błaszczak, 2016, s. 35).

Większość Polaków nawet nie ma pojęcia, że pracuje w Polsce około miliona Ukraińców. To oczywiście liczba szacunkowa. Zdecydowana większość Ukraińców pracuje krótkoterminowo na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Zezwala ono na maksymalnie sześciomiesięczną pracę w okresie 12 miesięcy. Po upływie tego czasu pracownik musi opuścić Polskę i wrócić do domu. Liczba wydawanych oświadczeń rośnie lawinowo. W 2015 r. otrzymało je 763 tys. osób. To o 105 proc. więcej w porównaniu z rokiem poprzednim. Grubo ponad 90 proc. oświadczeń wydawanych jest obywatelom Ukrainy. Wiadomo też, że w 2016 r. Ukraińcom przyznano niemal milion wiz.

Nie wiadomo oczywiście, ilu Ukraińców pracuje w Polsce nielegalnie. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w raporcie *Pracownicy bez granic* szacuje, że wszystkich nielegalnych pracowników jest w Polsce od 50 do 450 tys. Z wyliczeń Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że 60 proc. to Ukraińcy. Mowa więc o 30 lub nawet 270 tys. osób zza wschodniej granicy. Właśnie na podstawie tych danych eksperci oszacowali, że obecnie na terenie naszego kraju przebywa milion Ukraińców.

Do Polski przyjeżdża przede wszystkim ukraińska „dolna klasa średnia”. Większość wykonuje tu proste prace. Pomagają w gospodarstwach rolnych, na budowach i w magazynach. Zajmują się sprzątaniem i, co szczególnie ważne z perspektywy starzejącego się społeczeństwa, opieką nad seniorami. Ciężko pracują i nie sprawiają kłopotów. Coraz częściej jednak przyjeżdżają również ukraińscy specjaliści i naukowcy. Od pewnego czasu możemy także obserwować zjawisko drenażu mózgow. Na polskich uczelniach studiuje już ponad 23 tys. Ukraińców (Rogowska, 2016b, s. 19).

Od upadku Związku Radzieckiego i powstania niepodległej Ukrainy w 1991 r. wyróżnić można trzy główne okresy w relacjach pomiędzy ukraińskimi imigrantami a polskim społeczeństwem przyjmującym. Zmiany te warunkowane są wydarzenia-

mi politycznymi na Ukrainie, tzn. Euromajdanem zapoczątkowanym w listopadzie 2004 r. oraz wybuchem ukraińsko-rosyjskiego konfliktu zbrojnego w lutym 2014 r. o Krym i Donbas.

### 5.1. Ukraińcy, czyli „Ruscy” – lata 1991–2003

Polska była pierwszym państwem, które w 1991 r. uznało niepodległą Ukrainę. Rozpad ZSRR skutkowałam procesem budowania suwerennego państwa, co doprowadziło do głębokiego kryzysu gospodarczego. Podobnie jak w Rosji i na Białorusi, trwał on przez całą dekadę lat 90-tych. Jedną ze strategii poprawy własnego losu był transgraniczny handel i emigracja zarobkowa do Polski. W większości polskich miast powstawały „ruskie targi”. Podobna sytuacja miała miejsce w końcu lat 80-tych, gdzie m.in. w Berlinie Zachodnim funkcjonował słynny „Polen Markt”, czyli „polski rynek”. Najbardziej słynny „ruski targ” był wokół kopuły warszawskiego stadionu X-lecia. Handlowali tam głównie Ukraińcy i Białorusini. Ogół z nich, w potocznej świadomości Polaków, nazywany był „Ruskimi”. Jak zauważono podówczas: „bo wiadomo, że to są Ruskie i tyle”.

Postawy Polaków wobec Ukraińców i szerzej „Ruskich” były spolaryzowane. Z jednej strony była to duża sympatia i życzliwość wynikająca głównie ze wspólnoty losu związanej z traumą transformacji. Z drugiej strony była to niechęć, bojaźń i wrogość. Podstawy te bazowały głównie na historycznych resentymentach, związanych z zależnością PRL od ZSRR oraz pamięcią historycznych konfliktów polsko-ukraińskich (rzeź na Wołyniu z 1943 r. oraz powojenny konflikt z oddziałami UPA w Bieszczadach).

Z badań Jacka Kurzępy wynika, iż stosunki „Ruskich” do Polaków z targowisk charakteryzował się generalnie rodzinnymi relacjami. Deklarowano także przypadki braku życzliwości czy złośliwości. Stosunek polskich klientów był zdecydowanie pozytywniejszy. Charakteryzował się on życzliwością i otwartością. Częściej dochodziło do zażyłości i przyjaźni (Kurzępa, 2007, s. 75–76).

Wielu Ukraińców podejmowało wówczas nielegalną pracę zarobkową w Polsce. Atrakcyjność polskiego rynku pracy wynikała z dwu-trzykrotnie wyższych zarobków niż na Ukrainie. Podobny mechanizm funkcjonował w przypadku migrujących na Zachód Europy Polaków. Mężczyźni pracowali głównie podczas sezonowych prac polowych w rolnictwie oraz budownictwie. Przeważały jednak kobiety, które pracowały najczęściej, jako pomoc domowa. Były to z reguły pobyty krótkoterminowe (2–3 miesięczne).

### 5.2. „Nasi banderowcy” – lata 2004–2012

Wybuch „pomarańczowej rewolucji”, której znamiennym przejawem był kijowski „Euromajdan” zapoczątkowany w listopadzie 2004 r. w istotny sposób wpłynął na zmianę postrzegania ukraińskiego państwa i narodu w Polsce. Badania CBOS

wykazały znaczący wzrost sympatii i spadek niechęci wobec Ukraińców. W 2004 r. nastąpił skokowy (10 procentowy) wzrost sympatii do Ukraińców. Wynosił on 29 proc., wobec 19 proc. w 2003 r. Po chwilowym spadku w 2005 r. – 23 proc., w latach 2006–2012 ulegał systematycznemu wzrostowi: w 2006 wynosił 24 proc., w 2007 – 25 proc., by w latach 2008–2012 osiągnąć poziom 32–34 proc. sympatii. Równolegle spadał stopień niechęci: od 50 proc. w 2005 r. do 32 proc. w 2012 r. Aż 81 proc. Polaków w 2004 r. widziało możliwość pojednania pomiędzy Polakami i Ukraińcami. Wydarzenia związane z „Euromajdanem” wykazywały też, że zdecydowana większość Polaków popiera bliską współpracę Polski z Ukrainą oraz przystąpienie jej do UE (ibidem).

Te pozytywne nastawienia wobec Ukraińców wpłynęły na stopniowe łagodzenie negatywnego stereotypu Ukraińca w Polsce. Głównym jego elementem są doświadczenia wynikające z historycznych konfliktów: powstań kozackich, rzezi na Wołyniu i Podolu, walk zbrojnych z UPA czy też Akcja „Wisła”. Pozytywne nastawienie wobec Ukraińców opiera się na micie braterskiego narodu, sprzymierzeńca w zmaganiach z Rosją. Zgodnie z romantycznym wizerunkiem Ukraińcy to lud waleczny, miłujący wolność i gotowy do największych poświęceń w walce o ojczyznę. Przeciwnością tych cech są dominujące wyobrażenia negatywne, oparte na takich przekonaniach jak: bezwzględny, okrutny „rezun-banderowiec”, bardziej niehumanitarny od hitlerowców (Grzymała-Kozłowska, 2007, s. 241–245).

Z badań przeprowadzonych w 2000 r. wynika, że najczęściej wymienianymi skojarzeniami Polaków z Ukrainą były asocjacje historyczne związane z II wojną światową, UPA, komunizmem, ZSRR, powstaniem Chmielnickiego i Kresami Wschodnimi. Wśród dominujących cech charakteru narodowego Ukraińców wymieniano najczęściej: zawziętość, bezwzględność, nietolerancję i wrogi stosunek do Polaków (Koniczna, 2002).

Polacy często patrzą z pewną wyższością i protekcyjnością na Ukraińców. Podobne nastawienie występuje wśród Brytyjczyków wobec Polaków. Wielu Polaków poprzez kontakt z Ukraińcami poprawia sobie nastrój, lecz kompleksy i dowartościowuje się. Często mówi się o nich z ulgą, gdyż przez lata to my byliśmy i jesteśmy poniżani przez bogatych mieszkańców Zachodu.

Na początku XXI wieku Polska przeszła drogę od kraju emigracyjnego do państwa, które przyciąga emigrantów. Z uwagi na zmieniającą się sytuację na rynku pracy polskie władze wydały rozporządzenie, iż od 1 września 2006 r. Ukraińcy, Białorusini i Rosjanie zatrudnieni sezonowo w rolnictwie nie będą musieli się ubiegać o pozwolenie na pracę. Pozwolenia nie będą potrzebowali, jeśli w Polsce będą pracować nie dłużej niż trzy miesiące w ciągu pół roku. Od 2008 r. władze w Warszawie po raz kolejny złagodziły dostęp do polskiego rynku pracy, co umożliwiło masowy napływ imigrantów zarobkowych do Polski. Miało to zapobiec wyludnianiu się kraju i zaspokoić potrzeby na prace, których nie chcieli wykonywać Polacy (prace sezonowe w rolnictwie, budownictwie, sprzątnięcie itp.). Stworzono także możliwość masowego podejmowania studiów dla Ukraińców na polskich uczelniach. W 2009 r. liczbę pracujących legalnie i nielegalnie Ukraińców w Polsce, szacowano na około pół miliona (Sakson, 2009, s. 164–172).

Po wprowadzeniu w Polsce systemu oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia cudzoziemcom zatrudnienia bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę, liczba cudzoziemców, głównie Ukraińców, zatrudnionych przy pracach sezonowych (rolnictwo, budownictwo, usługi) zaczęła lawinowo rosnąć. W 2007 r. zarejestrowano 20 260 oświadczeń obywateli Ukrainy. W 2008 r. liczba ta wynosiła już 142 960, w 2009 r. – 180 133, w 2010 r. – 169 490, a w 2011 r. osiągnęła 239 646 osób<sup>2</sup>.

Masowy charakter imigracji zarobkowej Ukraińców do Polski, podobnie jak w przypadku Polaków do Zjednoczonego Królestwa, powodował pojawienie się problemów w ich adaptacji, stabilizacji, integracji oraz relacji ze społeczeństwem przyjmującym. Różnicować zaczęły się także postawy Polaków wobec imigrantów zarobkowych z Ukrainy.

Z badań przeprowadzonych w latach 2003–2006 wśród Ukraińców, jako najliczniejszej grupy imigrantów zarobkowych przybywających i osiedlających się w Polsce wynika, iż istnieje sześć głównych czynników wpływających na procesy ich integracji. Są to:

- 1) znajomość języka polskiego, bez którego trudno znaleźć pracę oraz załatwić sprawy urzędowe. Dla większości Ukraińców, język polski jest na ogół zrozumiały na poziomie podstawowym, a ci, którzy mają zamiar pozostać na dłużej, przeważnie szybko się go uczą. Pozwala to dobrze funkcjonować w codziennych kontaktach z Polakami. Większość z nich, którzy decydują się osiedlić w nowym kraju, dobrze odnajdują się w nowej rzeczywistości;
- 2) zatrudnienie dające podstawę samodzielności życiowej jest warunkiem niezbędnym procesu integracji. Oznacza to w praktyce, że wszyscy, którzy przebywają w Polsce – pracują. Ci, którzy pracy nie znajdują – wyjeżdżają. Oznacza to, iż imigranci zarobkowi z Ukrainy nie stanowią obciążenia dla polskiego systemu świadczeń socjalnych. Praca w Polsce zaspakaja dochody gwarantujące zaspokojenie potrzeb na społecznie akceptowanym poziomie;
- 3) większości imigrantów udaje się osiągnąć odpowiedni poziom kontaktów społecznych. Najbardziej rozwinięte kontakty mają osoby z małżeństw mieszanych, studenci oraz osoby posiadające legalne zezwolenie na pracę. Ważne znaczenie, podobnie jak w przypadku Polaków na Wyspach, odgrywają sieci kontaktów z innymi rodakami (np. parafie cerkwi greckokatolickiej lub prawosławnej w Polsce). Może to doprowadzić do gettoizolacji. Z drugiej jednak strony są pomocne w utrzymaniu własnej odrębności kulturowej, zapobiegając procesom asymilacji, tj. polonizacji;
- 4) wpływ na życie publiczne społeczeństwa przyjmującego jest bardzo ograniczony, podobnie jak Polaków w Wielkiej Brytanii. Stopień samoorganizacji jest niewielki, szczególnie wśród czasowych imigrantów lub zatrudnionych nielegalnie;
- 5) poziom wykształcenia tej społeczności nie odbiega od standardów funkcjonujących w Polsce. Np. lekarze, informatycy, nauczyciele języków obcych, itp. lokują się w określonych niszach społeczno-zawodowych;

---

<sup>2</sup> W latach 2007–2011 rosła liczba zezwoleń na pracę wydawaną obywatelom państw członkowskich Partnerstwa Wschodniego (zezwolenie typu A). W 2007 r. wydano 3851 tego typu zezwoleń dla obywateli Ukrainy, w 2008 r. – 5400, w 2009 r. – 9504, w 2010 r. 13 150, a w 2011 r. już 18 523 (Duszczyk, 2012, s. 191–193).

- 6) ważnym wymiarem integracji jest posiadanie przez nich pełno standardowych warunków mieszkaniowych. Dotyczy to szczególnie osób posiadających legalne zatrudnienie. Formy zamieszkania (wynajem, zakup mieszkania, liczba osób w danym pomieszczeniu itp.) są zbliżone do sytuacji Polaków w Wielkiej Brytanii.

### 5.3. „Niewidzialni niewolnicy?” – lata 2013–2017

Ukraińców w Polsce zaczęło lawinowo przybywać w 2014 r., wraz z rozpoczęciem konfliktu zbrojnego w Donbasie, który rozpoczął się w lutym 2014 r. Poprzedzony był on zapoczątkowaną w listopadzie 2013 r. „rewolucją nazywaną Euromajdanem” oraz aneksją Krymu z lutego 2014 r. Te historyczne wydarzenia oraz jednoznaczne opowiadanie się Polaków i polskich władz po stronie Ukraińców w wojnie z Moskwą, podobnie jak wspólna organizacja piłkarskich mistrzostw Europy (Euro 2012), wpłynęły pozytywnie na relacje dwustronne oraz wzajemne postrzeganie się Polaków i Ukraińców (Dębicki, Makaro, 2015, s. 8–21).

Konflikt w Donbasie zbiegł się ze spadkiem wartości ukraińskiej waluty w stosunku do złotówki. 2 stycznia 2014 r. ukraińska hrywna kosztowała 0,37 zł. Za każdą zarobioną w Polsce złotówkę Ukrainiec mógł kupić dwie i pół hrywny. W 2015 r. kurs ten wynosił 0,23, czyli za jednego złotego można było kupić ponad cztery hrywny. To jeden z powodów, dla których Ukraińcy masowo jeżdżą do Polski za pracą (Marczuk, 2015, s. 1, 7). Większość z nich pracuje dzięki uproszczonej procedurze – tzw. oświadczeniu o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.

Dzięki doświadczeniom zatrudnienie pracowników z krajów byłego bloku wschodniego jest prostsze, a Ukraińcy wypełniają na polskim rynku pracy luki powstałe w wyniku spadającego bezrobocia, emigracji Polaków na zachód Europy (2,4 mln osób według GUS) i niekorzystnych zmian demograficznych. Ukraińcom wyjazd do pracy w Polsce ułatwia rozwinięta już w naszym kraju sieć kontaktów (wielu z nich przyjeżdża w ślad za członkami rodziny albo znajomymi) oraz sprawny system pośrednictwa pracy.

Ukraińsko-rosyjski konflikt zbrojny, bliskość kulturowa oraz „niewidzialność” ukraińskich imigrantów to główne przyczyny pozytywnych zmian w ich postrzeganiu. Nie bez znaczenia jest fakt, iż mieszkańcy zachodniej Ukrainy w okresie międzywojennym byli obywatelami II Rzeczypospolitej i tym samym wpisują się, pomimo rzezi Wołyńskiej, w pozytywny mit o Kresach Wschodnich (podobne zjawisko występuje w przypadku Białorusinów). Ukraińcy natomiast ciepło patrzą na Polskę i Polaków, gdyż jednoznacznie stoją po ich stronie w konflikcie z Moskwą oraz że stworzyli im możliwość pracy zarobkowej w Polsce, która postrzegana jest jako przynależący do UE, „kraj sukcesu”. Nie oznacza to, że nie pojawiają się różnego rodzaju napięcia i konflikty. Ich główne pola to: wyzysk i nierzetelność ze strony polskich pracodawców, rzekoma konkurencja na rynku pracy oraz dawne i nowe negatywne uprzedzenia i stereotypy.

Duża liczba pracowników z Ukrainy, podobnie jak Polaków na Wyspach doprowadza do napięć politycznych, których powodem są z reguły wyimaginowana kon-

kurencja na rynku pracy. 16 marca 2017 r. w Sejmie odbyła się konferencja Ruchu Narodowego. Przedstawiciele Obozu Narodowo-Radykalnego (ONR) i Młodzieży Wszechpolskiej (MW) do Sejmu weszli na zaproszenie Roberta Winnickiego – posła niezrzeszonego i prezesa Ruchu Narodowego, który do Sejmu dostał się z listy Kukiz'15. Jego zdaniem: „Mamy do czynienia już z milionem, niektórzy mówią nawet o dwóch milionach Ukraińców w Polsce. To już jest problem rynku pracy, to jest problem społeczny i narodowościowy. Nie ma zgody na podmianę populacji w Polsce”.

Pomimo, iż stosunek Polaków do Ukraińców (generalnie ludzi ze Wschodu), tak jak również większości Brytyjczyków do Polaków, jest generalnie poprawny i życzliwy<sup>3</sup>, to zdarzają się jednak różnego rodzaju napięcia, przejawy niechęci, wrogości bądź agresji (słownej i fizycznej). Uzewnętrzniają się one w codziennych kontaktach, ale także w mediach, szczególnie zaś w społecznościowych mediach elektronicznych, gdzie dominuje mowa nienawiści i stygmatyzacji, w oparciu o negatywne uprzedzenia i stereotypy (Sakson, 2015, s. 71–79; Sakson, 2016, s. 10–14).

## 6. Konkluzje

Analiza relacji polskich i ukraińskich imigrantów zarobkowych z kraju przyjmującego skłania do następujących uwag:

1. Głównym motywem emigracji zarobkowej Polaków i Ukraińców są względy materialne, tzn. możliwość wielokrotnie wyższego zarobku niż w kraju pochodzenia.
2. Przyjęte strategie migracyjne są zbieżne. Dzięki rozbudowanej sieci kontaktów w kraju przyjmującym, w relatywnie szybkim czasie, Polacy i Ukraińcy znajdują zatrudnienie. Brak pracy oznacza niepowodzenie i w zasadzie powrót do stron rodzinnych. Imigranci zarobkowi nie stanowią obciążenia socjalnego dla państw przyjmujących. Wręcz przeciwnie, pomnażają dobrobyt podejmując zatrudnienie w mało atrakcyjnych zawodach dla miejscowej ludności.
3. Sytuacja polskich imigrantów pracujących w Wielkiej Brytanii jest od 2004 r. zdecydowanie lepsza (przynależność do UE, strefy Schengen, możliwość nieprzerwanej pracy itp.) niż Ukraińców w Polsce, którzy z reguły mogą jednorazowo pracować przez pół roku, następnie muszą wyjechać, by starać się o kolejną zgodę o pracę.
4. Obie społeczności imigrandzkie starają się być „niewidocznymi” w państwie przyjmującym, ułatwiają im to względy rasowe, kulturowe oraz relatywnie dobra znajomość języka kraju pobytu.
5. Społeczeństwo przyjmujące, tzn. Brytyjczycy i Polacy, wykazują z racji wyższego poziomu życia i doświadczeń historycznych protekcjonalizm i bardziej lub mniej skrywane poczucie wyższości wobec imigrantów zarobkowych, nie tylko z Polski i Ukrainy.
6. Większość imigrantów zarobkowych z Polski i Ukrainy, niezależnie od różnych niekorzystnych zjawisk (Brexit, zapowiedź niekorzystnych zmian dla imigrantów

---

<sup>3</sup> Znamiennym tego przykładem są dwa seriale emitowane w TVP ukazujące losy Polaków w Londynie – „Londyńczycy” oraz losy Ukrainek w Warszawie pt. „Dziewczyny ze Lwowa”.

zarobkowych spoza UE) zamierzają w większości nadal pozostać w nowej ojczyźnie. Jeżeli podejmują decyzję o stałym osadnictwie, wówczas relatywnie szybko się integrują i asymilują.

7. Po przekroczeniu krytycznej, z punktu widzenia społeczeństwa przyjmującego liczby imigrantów, rodzą się sprzeczności i konflikty niezależnie od dotychczasowego stopnia tolerancji i akceptacji.

### Bibliografia

- Berry J. W. (2011), *A. Psychology of Immigration*, „Journal of Social Issues”, nr 3.
- Błaszczak A. (2016), *Potrzebni pracownicy zza wschodniej granicy*, „Rzeczpospolita”, 12.09.2016.
- Czachowska-Bieluga M. (2010), *Próba analizy opracowań anglojęzycznych dotyczących polskich emigrantów*, w: *Wielka emigracja zarobkowa młodzieży. Wyzwania dla edukacji*, red. R. Bera, Lublin.
- Czarnecki M. (2016a), *Wielka Brytania podzielona na pół*, „Gazeta Wyborcza”, 22.06.2016.
- Czarnecki M. (2016b), *Jak zginął Polak w Harlow*, „Gazeta Wyborcza”, 7.09.2016.
- Czarnecki M. (2017), *Brexit zburzy polskie Eldorado?*, „Gazeta Wyborcza”, 15.03.2017.
- Dębicki M., Makaro J. (2015), *Polacy wobec Ukrainy i Ukraińców w latach 2012–2014 – refleksje na marginesie badań sondażowych*, w: *Sąsiedztwa III RP – Ukraina. Zagadnienia społeczne*, red. M. Dębicki, J. Makaro, Wrocław.
- Grabowska-Lusińska I., Okólski M. (2009), *Emigracja ostatnia*, Warszawa.
- Grzymała-Kozłowska A. (2007), *Konstruowanie „innego”. Wizerunki imigrantów w Polsce*, Warszawa.
- Grzymała-Moszczyńska H. (1998), *Sytuacja uchodźców w literaturze psychologicznej*, w: *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Kraków.
- Guziuk M. (2007), *Polacy – emigranci w Niemczech u schyłku XX wieku i na początku XXI wieku. Bariery psychospołeczne a integracja*, w: *Migracja, uchodźstwo, wielokulturowość. Zderzenie kultur we współczesnym świecie*, red. D. Lalak, Kraków.
- Horn F. (2017), *Fremdelnde Millionen. Deutschlands größte Zuwanderergruppe ist kaum integriert, und das seit mehr als 55 Jahren*, „Preußische Allgemeine Zeitung”, 10.03.2017.
- Janiszewska E. (2010), *Dziecko czeczeńskie w Polsce. Między traumą wojenną a doświadczeniem uchodźca*, Toruń.
- Konieczna J. (2002), *Wizerunek Ukrainy, Ukraińców i stosunków polsko-ukraińskich. Raport z badań*, Warszawa.
- Kubitsky J. (2012), *Psychologia migracji*, Warszawa.
- Kurzepa J. (2007), *Lęk przed obcością – strategia „michy” albo „palki”*, w: *Migracja. Uchodźstwo. Wielokulturowość. Zderzenie kultur we współczesnym świecie*, red. D. Lalak, Warszawa.
- Kuźniar R. (2016), *Spadaj globalny policjancie*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22.05.2016.
- Maak G. (2017), *Holendrzy grzeczni, ale sfrustrowani*, „Gazeta Wyborcza”, 15.03.2017.
- Maciejewicz P. (2015), *Jak Dmytro mógłby zostać Polakiem*, „Gazeta Wyborcza”, 19.02.2015.
- Marczuk B. (2015), *Ukraińcy szturmują. Błyskawicznie rośnie fala osób ze Wschodu chcących pracować i osiedlać się w Polsce*, „Rzeczpospolita”, 29.01.2015.
- Mroczek I. M. (2010), *Poczucie tożsamości narodowej polskich emigrantów w Wielkiej Brytanii*, w: *Wielka emigracja zarobkowa młodzieży. Wyzwania dla edukacji*, red. R. Bera, Lublin.
- Niedźwiedzki D. (2010), *Migracje i tożsamość. Od teorii do analizy przypadku*, Kraków.



- Pilecka M., Wiśniewski J. (2008), *Cztery lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Warszawa.
- Repczyńska M. (2016), *Groźą, że nas spalą! W Anglii nasilają się nazistowskie ataki na Polaków*, „Fakt”, 9–10.07.2016.
- Rogowska E. (2016a), *Ukraińiec potrzebny od zaraz*, „Przegląd”, nr 7.
- Rogowska E. (2016b), *Milion Ukraińców buduje Polskę*, „Przegląd”, nr 8.
- Rozwadowska A. (2017a), *Czy będzie strajk w Tesco?*, „Gazeta Wyborcza”, 11–12.02.2017.
- Sakson A. (1994), *Ost-West – Wanderungsbewegungen in Europa*, „WeltTrends”, nr 5.
- Sakson A. (1995), *Nowa fala migracji w Europie*, „Przegląd Zachodni”, nr 1.
- Sakson A. (2008), *Migracje – fenomen XX i XXI wieku*, „Przegląd Zachodni”, nr 2.
- Sakson A. (2009), *Problemy emigracji zarobkowej w Polsce*, w: *Transformacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich. Próba bilansu*, red. A. Sakson, Poznań.
- Sakson A. (2013), *Wpływ kryzysu Unii Europejskiej na migracje zarobkowe Polaków*, w: *Drogi wyjścia z kryzysu Unii Europejskiej. Perspektywa polska i niemiecka*, red. J. Franzke, B. Koszel, A. Sakson, Poznań.
- Sakson A. (2015), *Polscy migranci zarobkowi w Europie. Przyczyny, mechanizmy, konsekwencje*, w: *Spoleczne oblicza Europy XXI wieku*, red. B. Koszel, D. Mierzejewski, Z. Popławski, Piła.
- Sakson A. (2016), *Polen und die Flüchtlinge*, „WeltTrends”, nr 112.
- Sarnecki M. (2017), *Szwedzkie bajanie Trampa*, „Gazeta Wyborcza”, 21.02.2017.
- Sulkowski M. (2012), *Pół wieku diaspory tureckiej w Niemczech. Społeczność turecka w Republice Federalnej Niemiec – procesy migracji i integracji po 1961 roku*, Warszawa.
- Szczerek Z. (2017), *Merkel już nie pocałuje Kaczyńskiego w rękę*, „Gazeta Wyborcza”, 11–12.02.2017.
- Szulkin R. (2017), *Wygnani z raj. Duńczycy chcą zabierać kosztowności uchodźcom. Może jeszcze powinni wyrwać im złote zęby?!*, „Duży Format”, dodatek do „Gazety Wyborczej”, 27.02.2017.
- Szyngiera K., Wlekle M. (2017), *Wycieczka na dżihad*, „Duży Format”, dodatek do „Gazety Wyborczej”, 20.02.2017.
- Wysocka E. (2007), *„My” i „oni” – dlaczego trudno być razem? Odpowiedź pedagoga, psychologa i socjologa*, w: *Migracje, uchodźctwo, wielokulturowość. Zderzenia kultur we współczesnym świecie*, red. D. Lalak, Kraków.



Marcelina KULMAGA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
em.kulmaga@wp.pl

## **Nacjonalistyczny pochód nienawiści. Analiza marszów przeciwko uchodźcom: repertuar postaw, haseł i symboli**

Informacja o wszczęciu przez Komisję Europejską procedury przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Czechom i Republice Węgierskiej za nieprzestrzeganie unijnego prawa dotyczącego przyjmowania uchodźców była główną informacją, którą polskie i europejskie media ogłosiły we wtorek, 13 czerwca 2017 roku. W oficjalnym komunikacie prasowym zostało podkreślone: „Większość państw członkowskich udowodniła, że relokacja sprawdza się, jeśli istnieje wystarczająca wola polityczna. W związku z tym Komisja wzywa te państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, do podjęcia działań w celu wypełnienia zobowiązań prawnych oraz do sprawiedliwego i proporcjonalnego uczestnictwa w systemie. [...] W ciągu minionych miesięcy Komisja wielokrotnie wzywała te państwa członkowskie, które nie dokonały jeszcze relokacji ani jednej osoby lub które nie zobowiązały się do relokacji, aby to uczyniły. Pomimo tych wezwań, i – naruszając obowiązek prawny wynikający z decyzji Rady oraz naruszając zobowiązania wobec Grecji, Włoch i pozostałych państw członkowskich – Czechy, Węgry i Polska nie podjęły jeszcze wymaganych działań. W tych okolicznościach [...] Komisja postanowiła wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko tym trzem państwom” (*Europejski*, 2017).

Polskie społeczeństwo, mimo że nie przyjęło do swojego kraju żadnego uchodźcy, a odsetek muzułmanów, którzy są silnie z nimi utożsamiani, wynosi zaledwie 0,1% w skali 38 milionowego kraju, wiezie prym w liczbie zorganizowanych marszów antyuchodźczych. Strach przed *Innymi* jest podsycany przez media, w przekazie których uchodźcy zostają ujednoczeni i obarczeni winą za akty terrorystyczne i rozboje w krajach unijnych. Dodatkowo, poczucie lęku inicjują sami rządzący. W myśl baumanowskiej wizji politycy stali się handlarzami strachu kreującymi coraz to nowsze zagrożenia, przed którymi muszą uchronić swój elektorat. W ten sposób wywołali w narodzie kolektywną trwogę o istnienie nie tylko państwa, ale przede wszystkim ich samych. Wróg w postaci uchodźców jest figurą utożsamiającą zagrożenie takich wartości jak chrześcijaństwo, suwerenność czy bezpieczeństwo. Jedynym rozwiązaniem tej sytuacji jest mobilizacja społeczeństwa, które jeżeli nie pokona wroga, to chociaż go odstraszy.

Analizie poddano marsze przeciwko uchodźcom, które przeszły przez Polskę w latach 2015–2016 w miastach takich jak: Warszawa, Kraków, Częstochowa, Białystok, Koszalin, Gdańsk, Katowice i Wrocław. Na podstawie ich reprezentacji w mediach zostały skonstruowane trzy podrozdziały traktujące o sylwetkach kontestatorów, głoszo-

nych hasłach i używanych symbolach. Część dotycząca analizy pochodów zostanie poprzedzona opisem nastrojów uchodźczych w Polsce w oparciu o badania Maksymiliana Kropińskiego i Karoliny Hansen oraz analizy Centrum Badań Opinii Społecznej.

### Uchodźcy niemile widziani

Od 2015 roku CBOS co miesiąc bada stosunek Polaków do uchodźców. Poprzez zadanie pytania: „Czy Pani/Pana zdaniem, Polska powinna przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi?” tworzone są grafy, za pomocą których wizualizowane są uchodźcze nastroje w Polsce. Początkowo, w maju 2015 roku, z zadaniem pytaniem nie zgodziło się 21% respondentów. Po listopadowych zamachach w Paryżu liczba niechętnych do przyjmowania uchodźców wzrosła i w grudniu tego samego roku wyniosła 53%. Od tego czasu utrzymuje się na stałym poziomie oscylującym wokół 50%. Po kolejnych atakach terrorystycznych, marcowych w Brukseli i lipcowych w Nicei, również odnotowano wzrost niechęci wobec przyjmowania uchodźców. W przypadku zamachów w Belgii różnica wyniosła 8, a w przypadku Francji 5 punktów procentowych (*Stosunek*, 2017).

Drugą systematycznie przeprowadzaną przez CBOS analizą jest badanie stosunku Polaków do innych narodów. Z danych zamieszczonych w numerze z lutego 2017 roku wynika, że spośród zaprezentowanych w sondażu nacji największa niechęć deklarowana jest w stosunku do Arabów i wynosi 59%, co koreluje z liczbą respondentów opowiadających się za nieprzyjmowaniem uchodźców. W badaniu podkreślono, że „stosunek do innych narodów stanowi wypadkową bardzo wielu czynników: stereotypów narodowościowych, własnych doświadczeń, zaszłości historycznych, bieżących wydarzeń [...]” (*Stosunek do innych*, 2017). Ponieważ kategoria Araba pojawiła się dopiero w tegorocznym komunikacie z badań niemożliwe jest dokonanie analizy porównawczej z minionymi latami. Ponadto, samo słowo Arab jest wielowymiarowe znaczeniowo, przez co, na tle innych kategorii takich jak: Anglicy, Duńczycy czy Szwedzi jest niedefiniowane.

Maksymilian Kropiński i Karolina Hansen z Centrum Badań nad Uprzedzeniami zapytali 271 osób, zróżnicowanych pod względem płci, wieku i miejsca zamieszkania o ich skojarzenia ze słowem uchodźca. W oparciu o uzyskane dane stworzono chmurę słów skomponowaną z 54 najczęściej powtarzanych wyrazów, dobierając wielkość czcionki adekwatnie do częstotliwości występowania danego skojarzenia. Do najpopularniejszych należą: uciekinier, wojna, terrorysta, bieda, ucieczka i prześladowany. Wśród 54 słów znajdują się jedynie trzy pozytywne: człowiek, pomoc, życie oraz cztery neutralne: azylant, emigrant, imigrant, obcokrajowiec. Zabarwione pejoratywnie są pozostałe wyrazy np.: śmierć, brudas, nierób, zagrożenie, terror, strach, niebezpieczeństwo, zło, problemy (Kropiński, Hall, 2016, s. 3). Sposób w jaki respondenci opisują uchodźców i z czym ich kojarzą pokazuje niechęć, jaką ich darzą. Uchodźcy w oczach Polaków są tymi, którzy gwałcą, przeprowadzają zamachy, nieograniczenie korzystają z zasiłków oraz kradną. Dlatego, jak dowodzą przytoczone powyżej badania CBOS, około 55% Polaków opowiada się za ich nieprzyjmowaniem.

### Figury kontestatorów

Wszystkich protestujących na marszach łączy jeden cel: nie doprowadzić do realizacji zobowiązań unijnych i tym samym nie przyjąć do Polski ani jednego uchodźcy. Osoby biorące udział w pochodach różnią się wiekiem, płcią i dają się zakwalifikować do jednej z pięciu wyróżnionych grup. Zalicza się do nich Millennialsów, osoby występujące z ramienia konkretnej frakcji politycznej, ruchu młodzieżowego lub stowarzyszenia oraz kibiców.

Millennialsi, zwani także Pokoleniem Y, to osoby urodzone pomiędzy 1980 a 1995 rokiem. Do ich największych lęków zalicza się zamachy terrorystyczne oraz terroryzm *sensu stricte*. Milliennialsi deklarują przywiązanie do ojczyzny, a patriotami czuje się aż 71% osób w wieku 25–34 lat oraz 79% w wieku 19–24 lat (Hall, Mikulska-Jolles, 2016, s. 25–30). W ostatnich wyborach, w 2015 roku, swoje głosy oddali na ugrupowanie Kukiz'15 oraz KORWiN. Obydwie partie zaliczane są do nurtu prawicowych oraz antyuchodźczych. Hall i Mikulska-Jolles zwracają uwagę na pewne przesunięcie, które dokonało się na przełomie 2015 i 2016 roku: „jeszcze w maju 2015 roku największą niechęć do przyjmowania przymusowych migrantów deklarowały osoby starsze, słabiej wykształcone i gorzej oceniające swoje warunki materialne. W późniejszych badaniach postawy niechętne uchodźcom stały się domeną ludzi młodych między 18 a 34 rokiem życia” (Hall, Mikulska-Jolles, 2016, s. 7).

Millennialsi są grupą dominującą i kluczową w marszach antyuchodźczych. Cechuje ich biograficzna dostępność, *biographical availability*, którą Dough McAdam określił jako brak osobistych zobowiązań wynikających z pracy na pełen etat, bycia w małżeństwie czy posiadania obowiązków rodzinnych (McAdam, 1986, s. 70). Ponadto, Pokolenie Y żyje na wpół wirtualnie, dzięki czemu, za pomocą *social mediów*, jest w stanie szybko i skutecznie poinformować innych o wydarzeniu oraz zmobilizować do uczestnictwa.

Kolejną grupą, którą należy wyodrębnić w marszach antyuchodźczych są partie polityczne. Partia KORWiN podkreśla swoją obecność za pomocą flag oraz transparentów sygnowanych logiem ugrupowania, a politycy: Janusz Korwin-Mikke, Tomasz Górski, Przemysław Wipler aktywnie uczestniczą w pochodach. Elektorat Kukiz'15 wyróżnia się noszeniem koszulek z napisem „Kukiz Army” (Pudełko, 2015), jednak politycy ugrupowania, w porównaniu do partii KORWiN, o wiele rzadziej pojawiają się na marszach. Dla obydwóch partii temat uchodźców stanowi ważny punkt w politycznej agendzie. Ugrupowanie KORWiN na jednej ze swoich stron internetowych ([www.wolnosc.pl/imigranci/](http://www.wolnosc.pl/imigranci/)) przestrzega przed terroryzmem i islamizacją oraz nie zgadza się na utworzenie w Polsce „«obozów uchodźców»”, będących w istocie obozami koncentracyjnymi dla ludzi, którym uniemożliwiono dotarcie do wybranego przez nich celu”. Partia zbiera także podpisy pod petycją przeciwko napływowi imigrantów do Polski, która jest odpowiedzią na wyznaczone przez Komisję Europejską kwoty relokacyjne. Działalność partii Pawła Kukiza jest bardzo zbliżona do działalności partii Janusza Korwina-Mikkego. Za pomocą hasła „Stop uchodźcom. Gospodarzem w Polsce nie jest obecna ani żadna inna władza, tylko Obywatele. To Obywatele powinni decydować czy i kogo przyjmujemy do na-

szej Ojczyzny” ([www.dzienreferendalny.pl](http://www.dzienreferendalny.pl)) partia zachęca do zbierania podpisów na wniośku o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy przyjęcia uchodźców w ramach systemu relokacji w Unii Europejskiej.

Młodzież Wszechpolska oraz Obóz Narodowo-Radykalny to kolejni aktorzy zaangażowani w ruch antyuchodźczy, często będący głównymi organizatorami marszów. Ze względu na rosnące poparcie, obydwie ugrupowania cechują się dużą siłą oddziaływania i możliwościami mobilizującymi. W oficjalnym video zamieszczonym na kanale Obozu Narodowo-Radykalnego na Youtube o tytule „ONR przeciw islamizacji i terroryzmowi”, członkowie stowarzyszenia, używając antyuchodźczych klisz, mówią o różnicach kulturowych i religijnych, gwałtach i rozbojach, przywołują ku przestrodze wydarzenia z Belgii, Niemiec i Francji, straszą trwającym dżihadem, sprzeciwiają się wpuszczaniu muzułmańskich najeźdźców do Polski, nawołują do odrzucenia pacyfizmu. Polacy w ich filmie nazwani są gospodarzami swojego kraju, którzy mają prawo decydować, jakich gości przyjmują.

Ostatnią grupą, licznie reprezentowaną na marszach antyuchodźczych są kibice, fani piłki nożnej. Utożsamiają się oni z lokalnym klubem sportowym, nie drużyną narodową, a ich identyfikacja możliwa jest dzięki elementom ubioru z nadrukowanym logo klubu. Przenikanie się ruchów narodowych z kibicowskimi jest procesem szeroko komentowanym w ostatnich latach, szczególnie podczas corocznych analiz Marszu Niepodległości. Sami narodowcy zauważają wyraźny „skręt w prawo” środowisk kibicowskich, co według nich spowodowane jest podzieleniem tych samych poglądów oraz podobną postawą wobec „dewiacji seksualnych, ideologii marksistowskiej czy napływu muzułmańskich imigrantów do Europy. Łączy nas również często ocena najnowszej historii, bezkompromisowość i antysystemowość. Widać to choćby po coraz większej liczbie pojawiających się na meczach patriotycznych flag klubowych i opraw” (Bochania, 2016).

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez poznańską pracownię analiz sportowych Sport Analytics, wśród kibiców klubów piłkarskich największe poparcie mają partie: Kukiz'15, Ruch Narodowy oraz Prawo i Sprawiedliwość (Paulukiewicz, 2017).

### **Komunikacja poprzez hasła**

Hasła w ruchach społecznych odgrywają newralgiczną rolę. Służą nie tylko do komunikacji z otoczeniem, ale przede wszystkim w zwięzłej i łatwej do zapamiętania formie prezentują główne postulaty protestujących. Niektóre z nich stają się na tyle emblematiczne i rozpoznawalne, że zaczynają być uznawane za hasło danej kontestacji, np.: „Jeszcze Puszcza nie zginęła” jako slogan manifestujących w obronie Puszczy Białowieskiej lub „We are 99%” utożsamiane z Ruchem Occupy Wall Street.

Mnogość i różnorodność haseł wykorzystywanych w marszach przeciwko uchodźcom wymaga kategoryzacji. Podział obejmuje cztery grupy tematyczne: homogeniczność, walka, ostrzeżenia oraz hasła antyrządowe.

Do haseł homogenicznych należy zaliczyć:

- „Nie czerwona, nie tęczowa, ale Polska narodowa” (*Tylko Polska*, 2016);
- „Polskie kozy obronimy, islamistów nie wpuścimy” (*Marsz narodowców*, 2015);
- „Polska czysta, Polska biała, bez Araba i pedała” (Harłukowicz, 2015);
- „Polska dla Polaków” (*Warszawa*, 2015);
- „Po Panu Bogu najbardziej Kocham Polskę” (ibidem);
- „Jezus Królem Polski” (ibidem).

Używając powyższych haseł, kontestatorzy postulują stworzenie Polski czystej nie tylko narodowościowo, ale także etnicznie i religijnie. Odrzucając jakąkolwiek inność, nawet seksualną, kreują obraz Polski idealnej, w której wszyscy są białymi, heteronormatywnymi wyznawcami Chrystusa wywodzącymi się z rodzin o wieloletniej, polskiej tradycji, odzegnujących się od komunistycznej przeszłości. Hasło traktujące o obronie polskich kóz jest z kolei nawiązaniem do obecnej w polskim dyskursie kliszy islamisty zoofila.

Walka to swoisty *leitmotiv* kolejnej kategorii haseł:

- „Powstrzymać islam, obronić wolność” (*Tylko Polska*, 2016);
- „Polska chrześcijańska, nie muzułmańska” (*Polska chrześcijańska*, 2015);
- „A na drzewach zamiast liści, będą wisieć islamiści” (*Prus*, 2015);
- „Dziś Warszawa cała krzyczy – nie dla tej islamskiej dziczy” (*Tylko Polska*, 2016);
- „Sobieski wróć, czeka Łódź” (*Marsz przeciwko imigrantom*, 2015).

Protestujący, posługując się powyższymi sloganami podkreślają dwie, antagonistyczne względem siebie siły: polską i uchodźczą. Strona polska utożsamiana jest z chrześcijaństwem i wolnością, którą trzeba obronić. Uchodźcza zaś z islamem, który należy powstrzymać, muzułmanami i kulturową dziczą. Reinterpretując hasło, które było wykorzystywane podczas sierpniowych strajków w latach 80. XX wieku w Polsce, manifestanci zwracają uwagę na fakt, że współcześnie to nie komunizm jest zagrożeniem dla kraju, lecz islam i związany z nim terroryzm. Ostatnie hasło nawiązuje do wydarzeń z 1683 roku, kiedy Jan III Sobieski pokonał Imperium Osmańskie tym samym zapisując się na kartach polskiej historii jako ten, który obronił kraj przed dyktaturą islamu.

Funkcja ostrzegawcza jest wspólna dla wszystkich haseł z trzeciej grupy:

- „Płacze Anglia, płacze Francja, tak się kończy tolerancja” (*Tylko Polska*, 2016);
- „Imigracja, islam, likwidacja praw kobiet” (*Marsz Młodzieży*, 2016);
- „Opamiętaj się lewaku, tu ma nie być kalifatu” (ibidem);
- „Islam – śmierć białej Europy” (*Gołąb*, 2015);
- „Pamiętaj przybyszu i miej to na uwadze, to nasza ojczyzna, tu naród ma władzę” (ibidem);
- „Każdy Arab niech pamięta – dla nas Polska to rzecz święta” (*Tylko Polska*, 2016);
- „Jeśli tutaj przyjedziecie, niezły wpierdol dostaniecie” (Harłukowicz, 2015).

Kontestujący kierują swoje ostrzeżenia przede wszystkim do Polaków. Poprzez przywołanie zamachów terrorystycznych z Wielkiej Brytanii i Francji, udowadniają do czego prowadzi polityka tzw. otwartych drzwi, której zwolennikami są osoby o poglądach liberalnych, lewackich. W tym celu posługują się figurą uchodźcy terro-

rysty, który zamiast asymilacji wybiera terror i zabójstwa miejscowej ludności. Chcąc pokazać skalę i skutki aktów terrorystycznych dokonanych w ostatnich latach, protestujący w Gdańsku przygotowali specjalne plansze, na których wypisali liczbę osób zabitych i rannych w zamachu na World Trade Centre w 2001 roku, w moskiewskim teatrze w 2002 roku, w Madrycie w 2004 roku, w szkole w Biesłanie w 2004 roku czy w londyńskim metrze w 2005 roku. Na transparentach widnieją także hasła, które mają przestrzegać uchodźców przed przyjazdem do Polski. Manifestanci zapewniają potencjalnych uchodźców, że władza jest w rękach społeczeństwa, które zrobi wszystko, aby ochronić kraj przed ich przyjazdem.

Ostatnia kategoria to hasła antyrządowe takie, jak:

- „Precz z Unią Europejską” (*Marsz narodowców*, 2015);
- „Daleko Merkel do Orbana” (*Marsz przeciwko imigrantom*, 2015);
- „Polska to my, a nie Berlin i jego psy” (*Prus*, 2015);
- „Ewa Kopacz chcesz murzyna, to go sobie w domu trzymaj” (*Marsz przeciwko imigrantom*, 2015);
- „Za zdradę narodu spotka cię kara, zawieszysz na sznurze, ty kurwo stara” (*ibidem*);
- „Imigrantów tu nie chcemy, Kresowiakom pomożemy” (*Tylko Polska*, 2016);
- „Muzułmanów tu ściągacie, a Polaków w dupie macie” (*ibidem*).

Przy użyciu dwóch pierwszych haseł uczestnicy marszów demonstrują swoją niechęć do Unii Europejskiej oraz do kanclerz Niemiec Angeli Merkel, która według nich jest odpowiedzialna za kryzys uchodźczy. Jednocześnie podkreślają poparcie dla Victora Orbana, prezydenta Węgier, który, podobnie jak polscy rządzący, jest oskarżony przez Komisję Europejską o niewypełnienie zobowiązań relokacyjnych. Unia Europejska w dyskursie nacjonalistycznym nazywana jest eurokołhozem – „otwarte granice, przepływ osób i kapitału doprowadza do wyludniania się Europejczyków i zastępowania ich Innymi, którzy tworzą prawo oparte na białym i chrześcijańskim apartheidzie” (Malik, 2015).

Kolejne dwa hasła są skierowane do byłej premier Ewy Kopacz, która w 2015 roku opowiedziała się za przyjęciem uchodźców, a kryzys określiła mianem testu na przyzwoitość. Ponadto, protestujący zarzucają władzy brak lojalności wobec własnych obywateli, których powinni traktować priorytetowo. Postulują także pomoc Polakom na wschodzie w zamian za przyjmowanie imigrantów.

### Wizualizacja słowa

Hasła oraz używane przez kontestatorów symbole przenikają się. Najpopularniejszym z nich jest flaga Polski, której protestujący używają, aby podkreślić nacjonalistyczny charakter marszu. Flaga jest nie tylko niesiona w ręce (Stępień, 2015), ale także założona w formie kominarki, szala czy zawiązana jak peleryna na plecach kontestatorów (Pudelko, 2015).

Drugim symbolem, który często pojawia się podczas pochodów jest flaga Unii Europejskiej. Sprzeciw wobec funkcjonowania Unii jest manifestowany nie tylko za po-



mocą haseł umieszczanych na transparentach, ale także niszcząc bądź modyfikując jej symbol. Podczas jednego z protestów we Wrocławiu flaga Unii Europejskiej została przymocowana do tylnej części auta, a następnie ciągnięta po ziemi, dopóki nie uległa zniszczeniu (*Marsz narodowców*, 2015). W Częstochowie, jeden z uczestników marszu niósł transparent, na którym symboliczne dwanaście gwiazd zostało ze sobą połączone na wzór korony cierniowej. Do grafiki zostało dołączone hasło „UE – zamknij swoje granice, pomagać trzeba mądrze” (Ciąstek, 2015).

Polska Walcząca jest ostatnim z symboli pojawiających się na marszach przeciwko uchodźcom. Symbol, który przypomina o walce narodu polskiego z niemieckim okupantem podczas II wojny światowej jest współcześnie chętnie zawłaszczany przez różne, często antagonistyczne względem siebie grupy. Z jednej strony zostaje on wykorzystany podczas Czarnego Protestu jako symbol walki o prawa do aborcji, z drugiej strony, jest masowo nadrukowywany na odzież patriotyczną noszoną w środowiskach konserwatywnych. Protestujący przeciwko uchodźcom używają symbolu Polski Walczącej, aby pokazać, że Polska, tak samo jak siedemdziesiąt osiem lat temu, utraciła swoją suwerenność poddając się polityce Unii Europejskiej, która według kontestatorów tworzona jest przede wszystkim pod dyktando Angeli Merkel (Turczyk, 2015).

Hasła i symbole, choć najchętniej używane w marszach przeciwko uchodźcom, nie wystarczają. Kontestatorzy sięgają po nową formę protestu – performance. Na pochodzie w Lublinie odegrana została scena, w której ubrani na czarno, noszący kominiarki mężczyźni wymierzają z broni do klęczących w pomarańczowych kombinezonach „pojmanyh”. Całość ma przywołać na myśl znane z przekazu medialnego brutalne egzekucje wykonywane przez ISIS. W tle sceny wisiał banner z napisem „Syria 2015, Polska 2050” (*Pikieta antyimigracyjna*, 2015).

Z kolei w Gdańsku, podczas jednego z antyuchodźczych przemarszów, manifestująca założyła własnoręcznie wykonaną burkę na znak protestu wobec narzucania kultury islamu przez przyjeżdżających do Europy uchodźców. Całość „występu” była poprzedzona przemówieniem traktującym o pięknie Polek oraz o nowej modzie na stylowe burki, którą wprowadzają na zachodzie sklepy sieciowe (*Kobieta*, 2016). W Warszawie: „Trzy dziewczyny przebrały się w hidżaby. Niosły hasła: »Czy chcesz, aby tak wyglądała twoja córka?« oraz »Moje włosy i mój dekolt to nie powód do gwałtów«” (Gołąb, 2015).

### Podsumowanie i konkluzje

Jak wynika z Narodowego Spisu Powszechnego 99,8% mieszkańców Polski posiada polskie obywatelstwo, nieco mniej, bo 98% identyfikuje się narodowo z Polską (*Struktura*, 2015). Słowem, który określa taką strukturę w państwie jest homogeniczność. Jednolitość, choć często jest gwarantem braku wojen na tle etnicznym, nie chroni przed nienawiścią do Innych. Marsze przeciwko uchodźcom są tego egzemplifikacją. Wznoszone hasła, pełne wulgaryzmów, stereotypów i uproszczeń pokazują niechęć wobec tych, których obraz tworzony jest na podstawie doniesień medialnych. Protestujący widzą w uchodźcach zagrożenie dla demokracji, kultury i religii. Oskarżają

ich o akty terrorystyczne oraz gwałty na europejskich kobietach. Deprecjonują religię islamu. Kontestatorzy z dużą rozważą dobierają symbole, którymi się posługują. Operując trzema najważniejszymi: flagą Polski, Unii Europejskiej i znakiem Polski Walczącej zaznaczają swoją narodową tożsamość, która jest opozycyjna względem europejskiej.

Postawy manifestantów dalekie są od patriotycznych. Dążenie do utrzymania grupy czystej etnicznie, chęć narodowej dominacji czy etnocentryzm to wartości przypisywane nacjonalizmowi. Patriotyzm jest orientacją pozytywną, w której nie kreuje się wrogów, nie szuka się kozłów ofiarnych. To postawa integrująca ludzi wokół wspólnej historii, kultury i języka, nieodrzucająca tym samym wartości grup obcych.

Marsze przeciwko uchodźcom są kompilacją strachu i niewiedzy. Dodatkowo, nastroje antyuchodźcze są podsycane przez media i rządzących, którzy swoją postawą, zachowaniem i słowami dają przyzwolenie na akty ksenofobii i rasizmu, pozostają głusi na przemoc i mowę nienawiści. Uchodźcy są potrzebni politykom do budowania programów wyborczych, zdobywania elektoratu, antagonizowania społeczeństwa. Co będzie, gdy ich zabraknie?

### Bibliografia

- Bohnia B. (2016), *Ruch narodowy a kibice*, <http://narodowcy.net/publicystyka/ruch-narodowy-a-kibice>, 24.06.2017.
- Ciastek P. (2015), *Precz z islamem! Arabcy precz! Marsz przeciw uchodźcom w Częstochowie*, „Dziennik Zachodni”, <http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/7918222,precz-z-islamem-araby-precz-marsz-przeciw-uchodzcom-w-czestochowie-zdjecia-wideo,id,t.html>, 28.04.2017.
- Europejski program w zakresie migracji: Komisja wzywa wszystkie zainteresowane strony do utrwalenia postępów oraz podjęcia dalszych działań*, Strasburg, 13.06.2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1587\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1587_pl.htm), 22.06.2017.
- Gołąb T. (2015), *Wielki marsz przeciw islamowi*, „Gosc.pl”, <http://warszawa.gosc.pl/doc/2696009.Wielki-marsz-przeciw-islamowi>, 17.04.2016.
- Hall D., Mikulska-Jolles A. (2016), *Upředzenia, strach czy niewiedza? Młodsi Polacy o powodach niechęci do przyjmowania uchodźców*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.
- Harłukowicz J. (2015), *Nienawiść na marszach przeciwko uchodźcom. Policja nie interweniuje, ale nagrywa*, „Gazeta Wyborcza”, <http://wyborcza.pl/1,76842,18942143,nienawisc-na-marszach-przeciwko-uchodzcom-policja-nie-interweniuje.html>, 23.04.2017.
- Kobieta ubiera burkę na manifestacji przeciwko imigrantom* (2016), „Trojmiasto.pl”, [http://trojmiasto.tv/Kobieta-ubiera-burke-na-manifestacji-przeciwko-imigrantom-14766.html?strona=51&vop=w&is\\_mobile=0](http://trojmiasto.tv/Kobieta-ubiera-burke-na-manifestacji-przeciwko-imigrantom-14766.html?strona=51&vop=w&is_mobile=0), 12.06.2017.
- Kropiński M., Hansen K. (2016), *Jakie skojarzenia ze słowem „uchodźca” mają Polacy?*, Centrum Badań nad Upředzeniami.
- Malik M. (2015), *Unia Antychrysta*, „ZmianyNaZiemi.pl”, <http://zmianyhaziemi.pl/wiadomosc/unia-antychrysta>, 13.05.2017.
- McAdam D. (1986), *Recruitment to high-risk activism: The case of freedom summer*, „American Journal of Sociology”, The University of Chicago Press.
- Marsz młodzieży Wszepolskiej „Łódź przeciw nielegalnym imigrantom”* (2016), „Dziennik Łódzki”, <http://www.dzienniklodzki.pl/wiadomosci/lodz/g/marsz-mlodziezy-wszepolskiej-lodz-przeciw-nielegalnym-imigrantom-zdjeciafilmy,9819960,17948045/>, 13.04.2017.

- Marsz narodowców przeciwko uchodźcom we Wrocławiu* (2015), „Gazeta Wroclawska”, <http://www.gazetawroclawska.pl/artykul/8755761,marsz-narodowcow-przeciwko-uchodzcom-we-wroclawiu,id,t.html>, 12.04.2017.
- Marsz przeciwko imigrantom w Łodzi. Przeszło około 300 osób* (2015), „Dziennik Łódzki”, <http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/7861994,marsz-przeciwko-imigrantom-na-piotrkowskiej-w-lodzi-przeszlo-okolo-300-osob-zdjecia,id,t.html>, 30.04.2017.
- ONR przeciw islamizacji i terroryzmowi*, <https://www.youtube.com/watch?v=N6-R1UTrMdl>, 22.06.2017.
- Pikieta antyimigracyjna w Lublinie. Rasistowskie okrzyki, scenka egzekucji na pl. Litewskim* (2015), „Dziennik Wschodni”, <http://www.dziennikwschodni.pl/lublin/pikieta-antyimigracyjna-w-lublinie-rasistowskie-okrzyki-scenka-egzekucji-na-pl-litewskim,n,1000168175.html>, 12.05.2017.
- „Polska chrześcijańska, nie muzułmańska”. Marsz przeciwko przyjmowaniu imigrantów* (2015), „Radio Łódź”, <https://www.radiolodz.pl/posts/18008-polska-chrzcijanska-nie-musulmanska-marsz-przeciwko-przyjmowaniu-imigrantow-zdjecia>, 17.04.2017.
- Prus Ł. (2015), *Marsz narodowców: to nie uchodźcy, tylko zoofile, gwałciciele i terroryści*, „Gazeta Wyborcza”, <http://radom.wyborcza.pl/radom/1,35219,18854421,marsz-narodowcow-to-nie-uchodzcy-tylko-zoofile-gwalciciele.html>, 12.04.2017.
- Pudelko B. (2015), *Marsz przeciw imigrantom w Katowicach*, „NaszeMiasto.pl”, <http://katowice.naszemiasto.pl/artykul/marsz-przeciw-imigrantom-w-katowicach-zdjecia-protest,3521633,artga,t,id,tm.html>, 19.04.2017.
- Stępień M. (2015), *„Sobieski wróć, czeka Łódź”. Marsz przeciwko uchodźcom*, „Gazeta Wyborcza”, <http://lodz.wyborcza.pl/lodz/51,35136,18801270.html?i=31>, 14.05.2017.
- Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców* (2017), Komunikat z badań CBOS, nr 1/2017.
- Stosunek do innych narodów* (2017), Komunikat z Badań CBOS, nr 21/2017.
- Struktura narowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011* (2015), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Turczyk J. (2015), *Polska podzielona ws. uchodźców*, „Gość.pl”, <http://gosc.pl/doc/2696014.Polska-podzielona-ws-uchodzcow>, 10.04.2017.
- „Tylko Polska narodowa”. Narodowcy demonstrowali przeciw uchodźcom* (2016), „Newsweek”, <http://www.newsweek.pl/aplikacja-wpunkt/swiat/demonstracja-przeciw-uchodzcom-i-imigrantom-w-warszawie,artykuly,379152,1.html>, 21.04.2016.
- Warszawa: Marsz przeciwko islamizacji Europy „Polacy przeciw imigrantom”* (2015), „NaszeMiasto.pl”, <http://slaskie.naszemiasto.pl/artykul/warszawa-marsz-przeciwko-islamizacji-euro-py-polacy-przeciw,3508173,artga>.



Magdalena LESIŃSKA-STASZCZUK

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
m.lesinska@o2.pl

## **Rola procesów stereotypizacji w kształtowaniu się postaw wobec narodów obcych**

Wpływ stereotypów na postrzeganie narodów obcych, w kontekście kryzysu imigracyjnego w Europie, nabrał szczególnego znaczenia. Dostrzegany współcześnie wzrost tendencji ksenofobicznych niejednokrotnie warunkowany jest przez fałszywą świadomość dotyczącą przedstawicieli innych narodów i może wiązać się bezpośrednio z uprzedzeniami i dyskryminacją oraz prowadzić do wykluczenia w wielu dziedzinach życia: edukacji, gospodarce, polityce czy kulturze. Uprzedzenia i stereotypy związane z imigracją i różnorodnością kulturową odgrywają istotną rolę w tworzeniu środowiska mniej lub bardziej odpowiedniego dla pozytywnej koegzystencji międzykulturowej.

### **Stereotyp – definicja, mechanizm powstawania**

Geneza pojęcia „stereotyp” sięga języka greckiego, gdzie *steros* oznacza stężyły, twardy, stanowiący bryłę, zaś *typos* – odcisk, wzorec, obraz. W naukach społecznych zjawisko stereotypu po raz pierwszy określone zostało przez Waltera Lippmanna, który w swym dziele *Public Opinion* pochodzącym z 1922 roku, określił stereotypy jako tworzące się obrazy w naszych głowach, przedstawiające ludzi z innych grup. Dawid J. Schneider stwierdza, iż stereotypami będą przekonania wobec ludzi należących do innych grup. Mogą, ale nie muszą być fałszywe, niezmiennie, negatywne, podzielane z innymi oraz wiązać się bezpośrednio z uprzedzeniami i dyskryminacją (Schneider, 1999, s. 335–337). Według Piotra Sztompki stereotypy to jednostronne, upraszczające, wyidealizowane obrazy własnej zbiorowości oraz tak samo jednostronny, upraszczający i negatywny obraz zbiorowości obcych (Sztompka, 2002, s. 197). Bogdan Wojciszke przedstawia stereotyp jako schemat reprezentujący grupę lub rodzaj osób, które zostały wyodrębnione z uwagi na łatwo zauważalną cechę, określającą ich społeczną tożsamość (płeć, rasę, narodowość, religię, pochodzenie społeczne itp.). Tego typu schemat jest przeważnie uproszczony, ogólny, niezmienny, stanowiący element kultury jakiejś społeczności (Wojciszke, 2002, s. 68). Według Philipa Zimbardo stereotypy należy traktować jako uogólnienie dotyczące grupy ludzi polegające na przypisywaniu takich samych cech wszystkim członkom grupy (Zimbardo, 2012, s. 747).

Stereotypy możemy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: indywidualnej i zbiorowej.

Pierwsza z nich zakłada, że stereotypy funkcjonują w umyśle danej jednostki, druga – że stanowią integralną część struktury społecznej, wspólną dla ludzi należących do danej kultury. Zgodnie z podstawowym założeniem podejścia indywidualnego do stereotypów, z biegiem czasu u ludzi wytwarzają się przekonania na temat cech ważnych grup społecznych w ich otoczeniu, a następnie wiedza ta wpływa na ich reakcje na napotkanych przedstawicieli tych grup. Stereotypy powstają w wyniku gromadzenia przez daną osobę spostrzeżeń dotyczących jej otoczenia. Informacje o grupach społecznych są interpretowane, kodowane w pamięci, wydobywane i wykorzystywane w kierowaniu różnego rodzaju reakcjami. Podczas bezpośredniego kontaktu z przedstawicielami danej grupy jednostka wyrabia sobie zdanie na jej temat (Stangor, Schaller, 1999, s. 14–15).

Ujmowanie stereotypów jako systemów zbiorowych przekonań zakłada, że to społeczeństwo stanowi podstawę przechowywanej wiedzy na temat grup społecznych. Podejście indywidualne skoncentrowane jest na nabywaniu stereotypów poprzez bezpośrednie interakcje z innymi, podejście zbiorowe zaś uwzględnia sposoby uczenia się stereotypów, a także ich przekazywania i zmiany poprzez źródła pośrednie – informacje rozpowszechniane są poprzez język w procesie komunikacji i nauczania, wychowania z tzw. pokolenia na pokolenie, poprzez prasę, telewizję czy Internet. Kulturowe podejście do stereotypów zakłada, że nie istnieją całkowicie niewerbalne stereotypy społeczne, procesy nabywania, utrzymywania się i wprowadzenia zmian stereotypów zachodzą poprzez język i komunikację w danej kulturze. To właśnie język wykracza poza poziom jednostki i niejako oferuje metodę przechowywania przekonań stereotypowych na poziomie zbiorowości (oczywiście możemy mówić o przekazie np. za pomocą obrazu czy dźwięku, jednak język ma największą siłę oddziaływania) (Stangor, Schaller, 1999, s. 20).

Rodzice, a potem nauczyciele w przedszkolu i szkole są pierwszym i najpotężniejszym źródłem informacji o innych grupach społecznych. Przekazywanie stereotypów przez wyżej wymienione osoby nie musi odbywać się w sposób bezpośredni (choć często tak bywa), dzieci uczą się przez obserwację i naśladowanie zachowań mamy, taty czy osób z ich towarzystwa. Jako przykłady mogą posłużyć tutaj chociażby poniżające dowcipy, zakazywanie zabaw z dziećmi pochodzącymi z innych narodów czy powielanie powiedzeń kojarzących grupy etniczne i społeczne z konkretnymi, zwykle negatywnymi zachowaniami.

Potężnym przekazywaczem stereotypów kulturowych są media, a prezentowane w nich obrazy mogą wywierać negatywny wpływ na przekonania związane z poszczególnymi grupami. Nawet jeżeli treść stereotypów nie jest przekazywana bezpośrednio, to portrety grup pojawiających się w środkach masowego przekazu stanowią przyczynę tzw. błędu korespondencji, a cechy skojarzone z takimi portretami przypisywane są określonym grupom (Mackie, Hamilton, 1999, s. 58).

Ciekawym przykładem będą badania przeprowadzone przez brytyjski ośrodek badania opinii publicznej – Ipsos Mori, które miały na celu porównanie rzeczywistej liczby Muzułmanów w czterdziestu krajach świata, z liczbą wyobrażoną przez ich społeczeństwa. Jak się okazało w każdym z państw respondenci zawyżali odsetek społeczności muzułmańskiej mieszkającej w ich kraju. Francuzi ocenili, że Muzułmanie

stanowią 31% ich populacji (w rzeczywistości 8%), Belgowie 29% (w rzeczywistości 6%), Włosi 20% (w rzeczywistości 4%). W Polsce respondenci ocenili, że ludność muzułmańska stanowi 5% populacji, podczas gdy w rzeczywistości stanowi mniej niż 0,1%. Wyniki te mogą być konsekwencją wielu czynników, ale jednym z nich może być opieranie swych odpowiedzi na przekazach medialnych mogących budować fałszywy obraz dotyczący mniejszości muzułmańskiej, cudzoziemców czy uchodźców (*Islam in Europe*, 2015).

### Funkcje stereotypów narodowych

Stereotypy, będąc głęboko zakorzenionymi w społeczeństwach obrazami pełnią szereg funkcji zarówno w umysłach jednostek, jak i na poziomie zbiorowym. Pełnią funkcję kategoryzacji i porządkowania świata, stanowią źródło wiedzy na temat grup społecznych, nadają znaczenie konkretnej informacji docierającej do jednostki (Mandal, 2004, s. 21).

Stereotypy narodowe stanowią przede wszystkim gotowe układy odniesienia dla członków danej społeczności, pozwalające na konstruowanie świata zewnętrznego oraz innych ludzi. Ponadto stereotypy służą wzmocnieniu więzi między członkami określonej społeczności, podkreślając poczucie przynależności wyrażają wspólnotę wartości poprzez przeciwstawienie naszych wartości i zwyczajów wartościom i zwyczajom obcych. Posługiwanie się stereotypami pozwala także członkom danej zbiorowości na wykazanie swojej lojalności w stosunku do grupy.

Analizując funkcje stereotypów narodowych należy zwrócić uwagę na ich związek z tożsamością danego narodu. Tożsamość narodowa stanowi pewien konstrukt społeczny przenikający życie narodu, jest zależna zarówno od stereotypów odnoszących się do narodu własnego, jak i innych, szczególnie sąsiednich narodów. Stereotypy narodowe stają się niejednokrotnie pomocne przy określaniu podstawowych cech narodu, których nie możemy potwierdzić faktami (Berting, Villain-Gandossi, 1995, s. 19).

Stereotypowe wyobrażenia o innych ludziach czy krajach często na wiele lat pozostają uśpione, a uaktywniają się podczas międzynarodowych kontaktów związanych np. z obchodami rocznic wojennych czy podczas międzynarodowych meczów piłkarskich. Stereotypy narodowe będące wyobrażeniem o obcych zawsze zakładają pewne wyobrażenie o sobie i ocenę własnego narodu, ukazują również aktualną pozycję danej zbiorowości narodowej wobec innych narodów. W okresach pokojowych nie występuje potrzeba uwypuklania negatywnych elementów w naszych stereotypach dotyczących obcych narodów, jednak w momencie poczucia zagrożenia w związku ze zmieniającą się sytuacją polityczną czy ekonomiczną na świecie, negatywne stereotypy zostają szybko wskrzeszone lub dochodzi do wytworzenia się zupełnie nowych (Ibidem, s. 23–24).

Do stereotypów jako uporządkowanych i utrwalonych w naszych głowach obrazów świata zewnętrznego przystosowujemy nasze zwyczaje, upodobania, oczekiwania, sposoby oceniania i wartościowania zjawisk. Przyswajanie tych obrazów pozwala nam zyskać orientację w otoczeniu, rozpoznać w nim nasze miejsce, rolę oraz dostrzec

własną siłę, a także – co najważniejsze – zyskać poczucie bezpieczeństwa. Wszystko to przebiega na tle porównawczym, obracamy się w schemacie „my–oni” sprawiającym wrażenie bezstronnego, opisowego schematu poznawczego. Jednakże w schemacie tym znajdują się elementy nastawienia emocjonalnego i wartościującego – w autostereotypie występują zazwyczaj samooceny pozytywne, w heterostereotypie – negatywne i dyskryminujące obcych. Stereotypy narodowe pełnią istotne funkcje polityczne związane z kształtowaniem stosunków międzynarodowych, służą artykulacji interesów grup narodowych i etnicznych, wykorzystywane są w celach propagandowych i manipulacyjnych, stanowią wreszcie rodzaj uzasadnienia słuszności przyjmowanych strategii działań wspólnot etniczno-politycznych w stosunkach międzynarodowych (Błuszkowski, 2005, s. 27).

Myślenie stereotypowe zwiększa siłę oddziaływania ideologii i propagandy, dlatego też stereotypy stanowią niezbędny instrument walki politycznej. Istotną rolę w tej walce odgrywiają stereotypy negatywne wroga ujawniające zagrożenie i uzasadniające konieczność jego zwalczania. Stereotypy te kanalizują agresję, są nośnikami treści nacechowanych emocjonalnie, piętnujących wroga, budzą wobec niego niechęć, przy jednoczesnym wzmocnieniu poczucia własnej tożsamości zbiorowej. Tego typu zachowania stanowią niejednokrotnie źródło konfliktów międzygrupowych oraz czynnik aktywizujący dla postaw ksenofobicznych i rasistowskich (Ibidem, s. 31).

### Skutki stereotypów

Analizując skutki występowania stereotypów narodowych należy zwrócić uwagę na następujące zjawiska: pojawianie się uprzedzeń i dyskryminacji, zachowań rasistowskich i ksenofobicznych, wykluczenia społecznego, mowy nienawiści czy przestępstw motywowanych nienawiścią.

Według P. Zimbardo uprzedzenia stanowią tę z ludzkich słabości, która w sposób najbardziej dotkliwy niszczy godność jednostki i więzi społeczne (Zimbardo, 2012, s. 745).

Uprzedzenia możemy zdefiniować jako negatywne postawy wobec danej grupy i każdej osoby, która jest spostrzegana jako jej członek. Dyskryminację natomiast możemy opisać jako niewłaściwe traktowanie poszczególnych jednostek z powodu ich przynależności grupowej, nieracjonalne różnicowanie ze względu na dane kryterium (Dovidio, Brigham, 1999, s. 227–228). Najczęstszymi postaciami uprzedzeń są etnocentryzm, rasizm, nacjonalizm, szowinizm, seksizm. Porównując stereotypy, uprzedzenia i dyskryminację możemy stwierdzić, że stereotypy są zbiorem sądów na temat członków jakiejś kategorii osób, uprzedzenia będą stosunkiem emocjonalnym np. niechęć do imigrantów, a dyskryminacja – konkretnym zachowaniem np. pomijanie kobiet przy awansie (Wojciszke, 2005, s. 68).

Wartą przytoczenia w toku prowadzonej analizy jest teoria rzeczywistego konfliktu interesów zakładająca, że uprzedzenia powstają w momencie, gdy różne grupy społeczne zaczynają współzawodniczyć o trudno dostępne dobra i tym samym stają się wrogami rozgrywającymi grę o sumie zerowej. Negatywne sądy o przeciwnikach oraz



przekonanie o własnej wyższości podnoszą szansę wygrania, a także wzmacniają własną pozycję. Ponadto uprzedzenia często najsilniej narastają wśród klas społecznych traktujących mniejszości czy imigrantów jak konkurentów w rywalizacji o pracę i inne zasoby, czego nie można zaobserwować na taką skalę wśród lepiej uposażonych klas. Teoria przeniesienia agresji zakłada zaś, że uprzedzenia powstają, gdy ludzie przenoszą na grupy mniejszościowe frustrację, której sprawca nie może być zaatakowany, gdyż jest abstrakcyjny, nieznany lub zbyt silny. Za przykład może posłużyć sytuacja jaka miała miejsce w Polsce pod koniec XX w. Zmiana systemu polityczno-ekonomicznego spowodowała niezadowolenie społeczne oraz wzrost uprzedzeń etnicznych, szczególnie obserwowanych podczas kampanii wyborczych (Ibidem, s. 71–73).

Przeciwdziałanie zjawisku dyskryminacji, objawiającym się nierównym czy wręcz wrogim traktowaniem, ograniczaniem w prawach, uciskiem politycznym, upośledzeniem i prześladowaniem określonych osób lub grup, z racji ich przynależności do pewnych kategorii lub cech związane jest z zagwarantowaniem jednostkom równości w korzystaniu z ich praw i wolności (Dylus, 2007, s. 30).

Pod pojęciem równości należy rozumieć zasadę etyczną i prawną, a także formę i warunek sprawiedliwości międzynarodowej (Maj, 1992, s. 99). Równość winna być ujmowana jako równość praw, ale także równość przed prawem (Tobler, 2005, s. 17). Na gruncie społecznym równość oznaczać będzie brak różnicowania ludzi, którzy są równi ze swej natury bez względu na rasę, płeć, narodowość, wyznanie czy pochodzenie; ponadto równość społeczna dotyczyć będzie określenia stanu stosunków społeczno-ekonomicznych, w którym członkowie społeczeństwa mają równe szanse życiowe. Według klasycznej, liberalnej koncepcji równość oznacza brak różnicowania w dostępie do praw i obowiązków obywatelskich wszystkich grup społecznych, a także zakazuje specjalnego traktowania danych grup (Pacześniak, 2009, s. 162). Niezwykle często analizując zasadę równości mylnie utożsamia się ją z identycznością, tymczasem tylko dzięki poznaniu i zaakceptowaniu różnicy między ludźmi możliwe jest zrozumienie i uregulowanie powstałych nierówności. Pojęcie różnicy zatem nie powinno być przeciwieństwem równości, lecz identyczności. Równość powinna oznaczać równe formalnie prawa obywatelskie i polityczne nie zaś jednorodność osób ze względu na ich naturę czy położenie (Agacinski, s. 182–184).

Zapewnienie równości wszystkim osobom bez jakiegokolwiek różnicy potwierdzone zostało w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jak określa art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka:

„Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo, bez jakiegokolwiek różnicy, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji i przed jakimkolwiek narażeniem na taką dyskryminację” (*Powszechna Deklaracja*, 1993, s. 20).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, w art. 2 ust. 1 stanowi, iż:

„Każde z Państw-Stron niniejszego Paktu zobowiązuje się przestrzegać i zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji, prawa uznane w niniejszym Pakcie, bez względu na jakiegokolwiek różnice, takie jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub

inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności” (*Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich*, 1977).

Analogicznie uregulowana została kwestia niedyskryminacji w art. 2 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (*Ibidem*).

Wartym odnotowania w kontekście analizowanej kwestii jest także, art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowiący, że:

„Wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Jakiegokolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana oraz powinna być zagwarantowana przez ustawę równa dla wszystkich i skuteczna ochrona przed dyskryminacją z takich względów, jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności” (*Ibidem*).

Pojęcie dyskryminacji ze względu na pojedyncze kryterium zostało określone w Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, z której wynika, że za dyskryminację rasową należy uznać:

„wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego” (*Międzynarodowa Konwencja*, 1969).

Zakaz dyskryminacji wprowadzony został także na mocy art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który stanowi, iż:

„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn” (*Europejska Konwencja*, 1993).

W Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej zakaz dyskryminacji zawarty został w art. 21, z którego wynika, że:

„Zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub światopogląd, opinie polityczne lub wszelkie inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. W zakresie zastosowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i bez uszczerbku dla jej postanowień szczególnych, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową” (*Karta*, 2007).

Spotykając się z ciągłym odrzuceniem ze względu na określone kryterium np. pochodzenie narodowe w codziennych sytuacjach, ograniczanie dostępu do dóbr i korzystania z różnorodnych zasobów kapitału (ekonomicznego, politycznego, społecznego,

kulturowego) może prowadzić na kolejny szczebel będący konsekwencją stereotypowego postrzegania – wykluczenie społeczne.

Wykluczeniem społecznym będziemy nazywać niezdolność do uczestnictwa w uznawanych za ważne aspektach życia społecznego – gospodarczych, politycznych i kulturowych. Oczywiście wykluczenie społeczne może spotkać dane jednostki nie tylko ze względu na dyskryminację społeczną ze względu na pochodzenie narodowe, tym czynnikiem może być też ubóstwo, niepełnosprawność czy płeć, jednak niejednokrotnie zdarza się, że cudzoziemcy, osoby należące do innych narodów, są dyskryminowane podwójnie np. ze względu na płeć i na narodowość czy ze względu na pochodzenie narodowe i religię. Często przyjmuje się, że wiele czynników jest ze sobą mocno powiązanych i tworzą spójny syndrom wykluczenia (Jasińska-Kania, Łodziński, 2008, s. 211–212). Jeśli chodzi o wykluczenie ze względu na pochodzenie narodowe lub etniczne możemy mówić o dwóch obszarach: wykluczeń wewnętrznych – mniejszości narodowych i etnicznych oraz wykluczeń zewnętrznych – cudzoziemców, imigrantów, uchodźców (Ibidem, s. 244).

Kierowanie się stereotypami w kontaktach z innymi narodami może prowadzić także do wzrostu nastrojów ksenofobicznych i rasistowskich, występowania tzw. mowy nienawiści czy nawet przestępstw motywowanych nienawiścią. Dzieje się tak dlatego, że stereotypy uważane są za poznawczy element postaw rasowych. Jednostka, aby rozwinąć negatywne uczucia wobec danej grupy etnicznej, musi postrzegać różnych jej przedstawicieli jako mających pewne stałe cechy, jako podobnych do siebie, a także różniących się od osób spoza tej grupy. Ponadto stereotypy są pomocne dla osób już uprzedzonych, ponieważ pozwalają im zracjonalizować wrogie nastawienie w stosunku do danej grupy (Stangor, 1999, s. 241).

Jeśli chodzi o analizę tej kwestii w kontekście kryzysu migracyjnego w Europie to przemoc, nękanie, groźby w stosunku do imigrantów, osób ubiegających się o azyl stanowią poważny problem w całej Unii Europejskiej. Niechęć i wrogie nastawienie do imigrantów niejednokrotnie podsycane jest przez polityków koncentrujących się na różnicach religijnych i kulturowych między cudzoziemcami a narodem przyjmującym. Zgodnie z raportem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym przestępstw z nienawiści, w kontekście obecnej sytuacji migracyjnej w UE, Muzułmanie postrzegani są jako sprawcy ataków terrorystycznych oraz jako osoby zagrażające bezpieczeństwu państwa. Dane przedstawione przez Agencję dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści w stosunku do imigrantów i mniejszości narodowych, wykazały że najczęściej sprawcami tego typu przestępstw są członkowie narodu większościowego zamieszkującego dane państwo. Częstym problemem, na który należy zwrócić uwagę jest także to, że państwa przeważnie nie posiadają kompletnych danych dotyczących przestępstw motywowanych nienawiścią, co rzutuje na społeczny odbiór tego zjawiska. Tymczasem warunkiem skutecznego przeciwdziałania atakom na członków grup mniejszościowych i imigrantów jest monitorowanie i zbieranie rzetelnych danych o tych incydentach, pozwalające na opracowanie skutecznej strategii prewencyjnej (*Current migration*, 2016).

W raporcie przedstawionym przez Centrum Polityki Migracyjnej Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji prowadzącym badania nad migracją global-

ną podsumowano osiem najgorszych stereotypów dotyczących osób ubiegających się o azyl. Wśród nich znalazły się m.in. hasła iż: „migranci mogą ukraść lub ukradli nasze miejsca pracy” czy „imigranci ekonomiczni próbują oszukiwać nasz system azylowy” (*Stereotypes*, 2015).

Wspomniana już Agencja Praw Podstawowych UE, ale także Komisja Europejska, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Komisja Przeciwko Rasyzmowi i Nietolerancji, współpracują z państwami członkowskimi w celu ułatwienia wymiany dobrych praktyk i pomocy w ich wysiłku na rzecz przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści. Chodzi głównie o opracowanie wspólnej metodyki gromadzenia i rejestrowania danych nt. mowy nienawiści czy przestępstw motywowanych nienawiścią, a także nawoływania do nienawiści w Internecie. W tym celu Komisja Europejska na początku 2016 r., współpracując z przedsiębiorstwami z branży IT (Facebook, Twitter, YouTube, Microsoft) wydała Europejski kodeks postępowania w sprawie nielegalnego nawoływania do nienawiści w Internecie. Kodeks stanowi dobrowolne zobowiązanie do przestrzegania pewnych reguł postępowania w przypadku wystąpienia mowy nienawiści we własnym serwisie. Każdy portal przyjmując to zobowiązanie wykazuje, że w Internecie zachowuje się fair i dba o własną markę, ponieważ przeciwdziała nielegalnej mowie nienawiści. Pod koniec 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła pierwszy raport dotyczący wdrażania Kodeksu. Ocenie poddano reakcje mediów społecznościowych na zgłoszenia dotyczące nielegalnej mowy nienawiści (były to zgłoszenia od organizacji pozarządowych – kierowane kanałami dostępnymi dla zwykłych użytkowników oraz dzięki kontaktom, jakie mają podmioty „zaufane”). Wpłynęło wówczas 600 zgłoszeń, zdjętych zostało 169 treści (28,2%), a w 40% spraw zgłoszenia rozpatrzone były w czasie krótszym niż 24 godziny (*Code of Conduct*, 2016).

Analizując mowę nienawiści w Polsce należy stwierdzić, że w ostatnich dwóch latach kontakt Polaków z tym zjawiskiem dramatycznie wzrósł. Jeśli chodzi o mowę nienawiści w stosunku do osób należących do innych narodów to czterech na pięciu młodych Polaków ma stały kontakt z antymuzułmańską mową nienawiści. Bardzo często spotykają się też oni z wypowiedziami, które obrażają Żydów. Młodzież ma kontakt z takimi wypowiedziami głównie w Internecie, osoby dorosłe – w telewizji. Ponad 95% młodzieży zetknęło się z mową nienawiści w Internecie, 75% podczas rozmów i 68% w miejscach publicznych. Jeśli chodzi o osoby dorosłe to 77,9% spotyka się z mową nienawiści w telewizji, 64,7% rozmawiając ze znajomymi, a 57,4% w miejscach publicznych. Mowa nienawiści, z którą spotykają się młodzież i dorośli najczęściej skierowana jest do uchodźców, wyznawców islamu, Romów, osób czarnoskórych. Jeszcze w 2014 r. ok. połowa młodzieży spotykała się z antysemicką, antymuzułmańską i antyukraińską mową nienawiści, w 2016 r. już 80% młodych zadeklarowało, że zetknęło się w Internecie z tego typu wypowiedziami. Badania te dowodzą, że większość młodych ludzi funkcjonuje dziś w rzeczywistości pełnej wrogich wypowiedzi pod adresem mniejszości, co z kolei sprawia że przemoc staje się bardziej społecznie akceptowalna. Im częściej słyszymy agresję słowną, tym mniej zwracamy na nią uwagę i chętniej jej używamy. Kontakt z mową nienawiści jest szczególnie niebezpieczny w przypadku młodzieży, bo może prowadzić do zaniku norm społecznych,

naruszania zasad współżycia społecznego, większej gotowości do stosowania przemocy w życiu codziennym oraz większego poparcia dla represji wobec uchodźców (*Mowa nienawiści*, 2017).

### Konkluzje

Należy stwierdzić, że stereotypy odgrywają istotną rolę w kształtowaniu się postaw w stosunku do przedstawicieli innych narodów. Genezę stereotypów możemy wyjaśnić za pomocą teorii kategoryzacji społecznych zakładającej, że stereotypy są ubocznym skutkiem funkcjonowania ludzkiego umysłu, tj. dzielenia napotkanych osób na kategorie i gromadzenia wiedzy na ich temat. Tego typu myślenie pozwala na wykorzystanie zgromadzonej już wiedzy o rodzajach ludzi, na wnioskowanie o brakujących danych oraz przewidywanie i automatyczne przetwarzanie informacji o innych ludziach. Funkcjonalność stereotypów i uprzedzeń z punktu widzenia jednostki przejawia się w możliwości wykorzystania wiedzy zdobytej przez innych i usprawiedliwienia istniejącego porządku społecznego przy jednoczesnym zaoszczędzeniu czasu i wysiłku poznawczego. Ze społecznego zaś punktu widzenia stereotypy i uprzedzenia przyczyniają się do niesprawiedliwego traktowania jednostek oraz zaostrzania konfliktów międzygrupowych (Wojciszke, 2005, s. 77). Istnienie stereotypów negatywnych jest zatem pozytywnie skorelowane także z występowaniem zjawiska dyskryminacji usprawiedliwianej i wyjaśnianej przez powstałe stereotypy. Mimo, iż zakaz dyskryminacji stanowi treść uregulowań prawnych przyjętych na forum międzynarodowym oraz w aktach prawa wewnętrznego poszczególnych państw, przeciwdziałanie jej we współczesnym świecie pozostaje wciąż zadaniem aktualnym i trudnym m.in. z uwagi na zakorzenione w narodach stereotypy.

Całkowite wyeliminowanie stereotypów nie jest możliwe, a przynajmniej nie w krótkim czasie, natomiast ogromną rolę w przeciwdziałaniu im powinny pełnić akcje informacyjne prowadzone w poszczególnych państwach członkowskich UE nt. imigrantów, mniejszości narodowych i etnicznych, a w szerszym kontekście edukacja międzykulturowa prowadząca do budowania wolnego od stereotypów, pełnego otwartości i tolerancji społeczeństwa.

Za przykład może posłużyć jeden z projektów rozpoczęty w 2010 r. w Hiszpanii, mający na celu wdrożenie strategii przeciwdziałania negatywnym plotkom związanym z różnorodnością kulturową. Plotki stanowią jeden z najbardziej wpływowych środków rozpowszechniania wspomnianych stereotypów i uprzedzeń, wzmacniających wrogię postawy wobec różnorodności kulturowej i niektórych grup. Akcja „Stop plotkom” prowadzona była w różnych miastach Hiszpanii przez Agencję Antirumores powstałą w 2007 r. i polegała na współpracy z innymi organizacjami, dziennikarzami, ekspertami, tak aby zdefiniować, a następnie zanalizować główne stereotypy i fałszywe plotki, które niejednokrotnie dotyczą imigrantów i różnorodności kulturowej, utrudniając interakcje i współistnienie oraz doprowadzić do ich obalenia (*Antirumour*, 2013).

Głównym celem w kontekście zwalczania stereotypów, powinno stać się wzbudzenie, szczególnie w młodych ludziach, potrzeby przełamywania utrwalonych schema-

tów. Uczenie o stereotypach może bowiem spowodować zmianę postaw negatywnych na pozytywne w stosunku do obcych oraz zainteresować innymi kulturami. Ponadto edukacja międzykulturowa może stanowić inspirację do poszukiwań źródeł własnej tożsamości i prowadzić do bardziej wnikliwego poznania otaczającej rzeczywistości (Chojnacka-Synaszko, Kozieł, 2012, s. 15). Budowanie kompetencji i motywacji do przewycięzania dystansu kulturowego wobec inności będzie stanowić gwarancję otwarcia na świat kultury, na kontakt z innym. Jednym z czynników warunkujących skuteczność komunikacji między członkami różnych kultur, narodów, jest wzajemna gotowość do zrozumienia istoty odmienności (Grabowska, 2012, s. 168).

### Bibliografia

- Agacinski S. (2000), *Polityka plci*, Warszawa.
- Antirumour (2013), *Antirumour strategy for the prevention of racism*, <http://www.antirumores.com/eng/project.html>, 5.05.2017.
- Berting J., Villain-Gandossi Ch. (1995), w: *Narody i stereotypy*, red. T. Walas, Kraków.
- Błuszkowski J. (2005), *Stereotypy a tożsamość narodowa*, Warszawa.
- Chojnacka-Synaszko B., Kozieł B. (2012), *Wprowadzenie*, w: *Dzieci i młodzież w procesie kształtowania postaw kulturowych: przewodnik po ścieżkach edukacji regionalnej, wielo- i międzykulturowej (materiały dla nauczycieli gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych)*, red. T. Lewowicki, J. Suchodolska, Cieszyn–Kraków–Warszawa.
- Code of Conduct on countering illegal hate speech online: First results on implementation* (2016), [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8\\_40573.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf), 5.05.2017.
- Current migration situation in the EU: hate crime* (2016), European Union Agency for Fundamental Rights, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime>, 20.04.2017.
- Dovidio J. F., Brigham J. C., Johnson B. T., Gaertner S. L. (1999), *Stereotypizacja, uprzedzenia i dyskryminacja: spojrzenie z innej perspektywy*, w: *Stereotypy i uprzedzenia, najnowsze ujęcie*, red. C. N. Macrae, Ch. Stangor, M. Hewstone, Gdańsk.
- Dylus A. (2007), *Dyskryminacja. Między faktycznością a normatywnością*, w: *Dyskryminacja jako nowa kwestia społeczna*, red. T. Biedrzycki, A. Dylus, J. Kupny, Katowice.
- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.* (1993), Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.
- Grabowska B. (2012), *Spotkania z Innym – wolne od stereotypów, pełne otwartości i tolerancji*, w: *Dzieci i młodzież w procesie kształtowania postaw kulturowych: przewodnik po ścieżkach edukacji regionalnej, wielo- i międzykulturowej (materiały dla nauczycieli gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych)*, red. T. Lewowicki, J. Suchodolska, Kraków–Cieszyn–Warszawa.
- Islam in Europe* (2015), <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/01/daily-chart-2>, 26.06.2017.
- Jasińska-Kania A., Łodziński S. (2008), *Wykluczani z narodu: mniejszości narodowe, migranci, uchodźcy*, w: *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny, etniczny*, red.) M. Jarosz, Warszawa.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (2007), Dz. U. UE C 07.303.01, 14 grudnia 2007.
- Mackie D. M., Hamilton D. L., Susskind J., Rosselli F. (1999), *Społeczno-psychologiczne podstawy powstawania stereotypów*, w: *Stereotypy i uprzedzenia, najnowsze ujęcie*, red. C. N. Macrae, Ch. Stangor, M. Hewstone, Gdańsk.

- Maj Cz. (1992), *Wartości polityczne w stosunkach międzynarodowych*, Lublin.
- Mandal E. (2004), *Podmiotowe i interpersonalne konsekwencje stereotypów związanych z płcią*, Katowice.
- Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej* z 7 marca 1966 r. (1969), Dz. U. 1969, Nr 25, poz. 187.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* z 19 grudnia 1966 roku (1977), Dz. U. 29 grudnia 1977 r.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* z 19 grudnia 1966 roku (1977), Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167.
- Mowa nienawiści mowa pogardy* (2017), <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20Mowa%20Nienawi%20i%20Pogardy%202017.02.2017.pdf>, 5.05.2017.
- Paczeński A. (2009), *Zakaz dyskryminacji w systemie prawnym Unii Europejskiej*, w: *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. A. Florczak, Warszawa.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* (1993), w: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń.
- Schneider D. J. (1999), *Współczesne badania nad stereotypami: niedokończone zadanie*, w: *Stereotypy i uprzedzenia, najnowsze ujęcie*, red. C. N. Macrae, Ch. Stangor, M. Hewstone, Gdańsk.
- Stangor Ch., Schaller M. (1999), *Stereotypy jako reprezentacje indywidualne i zbiorowe*, w: *Stereotypy i uprzedzenia, najnowsze ujęcie*, red. C. N. Macrae, Ch. Stangor, M. Hewstone, Gdańsk.
- Stereotypes about immigration* (2015), <http://www.prismpjproject.eu/stereotypes-about-immigration/>, 30.04.2017.
- Sztompka P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków.
- Tobler Ch. (2005), *Indirect Discrimination. A case study into the development of the legal concept of indirect discrimination under EC law*, Antwerpen–Oxford.
- Wojciszke B. (2002), *Człowiek wśród ludzi. Zarys psychologii społecznej*, Warszawa.
- Zimbardo P. G., Gerring R. I. (2012), *Psychologia i życie*, Warszawa.





Anna MUŚ

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
anna.mus@onet.eu

## **Ruch śląski – wskaźniki mobilizacji etnicznej i regionalnej**

### **Wstęp**

Mobilizacja polityczna może być zdefiniowana jako proces, w którym aktorzy polityczni, zachęcają ludność do udziału w jakiś formach zachowań politycznych. W przypadku mobilizacji etnicznej liderzy, decydując się na mówienie w imieniu ich grupy etnicznej, dążą do reprezentowania jej interesów i w ten sposób zachęcają innych jej członków do podejmowania zbiorowych i indywidualnych zachowań politycznych opartych na przynależności i identyfikacji (Vermeersch, 2011, s. 1). W przypadku mobilizacji etnicznej znaczenie ma nie tylko wytworzenie poczucia solidarności grupowej, ale także upolitycznienie interesów grupy oraz wykorzystanie ich w prowadzonych kampaniach.

Przykładem mobilizacji etnicznej, rzadko analizowanej jako taka przez naukowców jest ruch śląski. Jest to ruch społeczny rozwijający się we wczesnych latach 90-tych na Górnym Śląsku i trwający nadal, który ma na celu zwrócenie uwagi na problemy i specyfikę regionu, podjęcie odpowiedzialności (także politycznej) za przyszłość regionu przez jego mieszkańców (w tym w ramach samorządu) oraz dążenie do ochrony tożsamości, a także uznania odrębności kulturowej i etnicznej (czasami narodowej) Ślązaków. Pierwszymi znaczącymi aktorami zbiorowymi, którzy tworzyli i rozwijali ruch były Związek Górnos Śląski i Ruch Autonomii Śląska (pierwotna nazwa: Ruch na Rzecz Autonomii Śląska).

W czasie swojego trwania ruch śląski przechodził ewolucję. Biorąc pod uwagę fakt, że jest on wciąż istniejącym ruchem społecznym, owa ewolucja jeszcze się nie zakończyła. Jedną z ostatnich faz rozwoju ruchu śląskiego jest okres po 2010 roku, kiedy to Ruch Autonomii Śląska nie tylko wprowadził swoich przedstawicieli do Sejmiku Województwa Śląskiego, ale także wszedł do koalicji w jego Zarządzie z Platformą Obywatelską. Od tego momentu część autorów uważa, że powinien być on analizowany jako partia polityczna, pomimo tego, że RAŚ nie został zarejestrowany jako partia a jako stowarzyszenie (Wódcz, 2015, s. 26).

Propozycję definicji partii etnicznej zaproponował Lech Nijakowski: „przez partię etniczną będziemy tu rozumieli organizację społeczną (a więc także stowarzyszenie), które jest oficjalnym przedstawicielem grupy etnicznej lub narodowej i dąży do uzyskania udziału we władzy publicznej na wszystkich jej szczeblach (lokalnym, regionalnym i centralnym). Na przedstawiciela tej organizacji głośuje się zatem przede wszystkim jako na członka danej grupy etnicznej lub narodowej, a nie fachowca czy

dobrego polityka” (Nijakowski, 2006, s. 36)<sup>1</sup>. Podobne pojęcie – partia etnoregionalna – jest także wykorzystywane w literaturze. Ferdinand Müller-Rommel wskazuje, że to pojęcie odnosi się do partii „odnoszącej się do wysiłków skoncentrowanej geograficznie mniejszości peryferyjnej, która kwestionuje istniejący porządek państwa narodowego, przez żądanie uznania swej tożsamości kulturowej i jej ochrony” (Müller-Rommel, 1998, s. 19)<sup>2</sup>.

Istnieją dwie wiodące teorie dotyczące wpływu istnienia partii etnicznych na sytuację polityczną w państwie: konsocjalizm (Lijphart, 1977) i teoria konfliktu (Horowitz, 1985). Pierwsza teoria wskazuje, że umożliwienie grupom etnicznym i regionalnym partycypacji politycznej poprzez tworzenie własnej reprezentacji zmniejsza dążenie owej grupy do realizacji swoich interesów w sposób bezprawny i pozaprawny, przyczyniając się do stabilizacji sytuacji politycznej. Druga teoria zwraca uwagę na fakt, że istnienie reprezentacji solidarnych i mających wyraźnie odmienne interesy grup etnicznych prowadzi do utrwalenia konfliktów politycznych, mogących negatywnie wpływać na sytuację polityczną w państwie. Niektórzy badacze, zwłaszcza prowadzący swe badania w tradycji teorii rozłamów socjopolitycznych Lipseta-Rokkana analizują wpływ istnienia tych partii na system partyjny w państwie w oparciu o oś rozłamu centrum-peryferia.

Dla zbadania wpływu politycznego i roli partii etnicznych, etnoregionalnych i regionalnych w ostatnich latach zaproponowano dwa rodzaje wskaźników mobilizacji elektoratu: wskaźniki mobilizacji regionalnej (m.in. de Winter, 1998) i wskaźniki mobilizacji etnicznej (Strijbis, Kotnarowski, 2015). Rozróżnienie zaproponowane przez autorkę wynika z generalnych założeń metodologicznych, przyjętych przy tworzeniu obu rodzajów wskaźników. W pierwszym przypadku są to wskaźniki badające ilość głosów przypadających na badaną partię (blok) w stosunku do liczby mieszkańców badanego terytorium. Jest to podstawowy wskaźnik sukcesu wyborczego jako takiego. Z biegiem czasu zaproponowano różne modyfikacje tego wskaźnika (np. *Index of Electoral Success* Godina (2010)), jednak założenie pozostało takie samo, a grupą docelową pozostawała populacja regionu, okręgu itp. Drugi wskaźnik proponuje zmianę definicji grupy docelowej, zwłaszcza w przypadku partii etnicznych, na populację mniejszości. W tym przypadku są to wskaźniki badające ilość głosów przypadającą na badaną partię (blok) w stosunku do liczby przedstawicieli mniejszości na badanym terytorium.

Oba te wskaźniki zostaną wykorzystane dla zbadania mobilizacji regionalnej i etnicznej w województwie śląskim. Celem niniejszego rozdziału jest porównanie owych wskaźników w skali województwa oraz powiatów, a także próba zbadania wyłaniających się z analizy tendencji. Hipoteza przyjęta dla owej analizy zakłada, że wielkość udziału ludności deklarującej przynależność do śląskiej grupy etnicznej w populacji badanego obszaru ma dodatni wpływ na mobilizację regionalną oraz etniczną. Oznacza to, że im więcej zadeklarowanych Ślązaków, tym wyższy powinien być poziom mobilizacji regionalnej i etnicznej. W przypadku mobilizacji regionalnej uzależnienie

<sup>1</sup> Nowsze definicje zostały zaproponowane m.in. przez: Chandra, 2011.

<sup>2</sup> Na gruncie polskiej literatury przedmiotu: Sobolewska-Myślik, 2012; Myśliwiec, 2014.

wyższego jej poziomu z większym udziałem ludności śląskiej wiąże się z etnicznym komponentem charakteru badanych organizacji oraz ich programów. W odniesieniu do mobilizacji etnicznej przyjęto, że głosowanie etniczne jest „zaraźliwe” i im większy udział ludności przynależącej do śląskiej grupy etnicznej, tym większa świadomość potrzeby reprezentacji odrębnych interesów.

### Narzędzia

W badaniu wykorzystane zostały dwa wskaźniki: wskaźnik mobilizacji regionalnej oraz wskaźnik mobilizacji etnicznej. Pierwszy wskaźnik – mobilizacji regionalnej – zostanie oznaczony jako „*r*”.

$$r = \frac{a}{b \cdot f}$$

Gdzie „*a*” oznacza ilość głosów oddanych na partię etnoregionalną (blok), „*b*” liczbę mieszkańców na badanym obszarze (jednostka administracyjna), a „*f*” frekwencję wyrażoną w postaci dziesiętnej.

Drugim wskaźnikiem jest wskaźnik mobilizacji etnicznej, oznaczony jako „*e*”.

$$e = \frac{a \cdot IPE}{c \cdot f}$$

Gdzie „*a*” oznacza ilość głosów oddanych na partię etnoregionalną (blok), *IPE* to *Index of Party Ethnicity* (Strijbis, Kotnarowski, 2015, s. 460), „*c*” oznacza liczbę przedstawicieli grupy etnicznej, a „*f*” frekwencję wyrażoną w postaci dziesiętnej.

IPE wyraża wpływ etniczności na głosowanie w wyborach. Indeks IPE służy wskazywaniu jak dużo głosów oddanych zostało przez przedstawicieli grupy etnicznej na badaną partię (blok).

Dodatkowo przedstawiony zostanie udział przedstawicieli grupy etnicznej w liczbie mieszkańców na badanym obszarze (jednostka administracyjna) w postaci dziesiętnej.

### Badanie

Badanie zostało przeprowadzone na obszarze Województwa Śląskiego. Dane wykorzystane w badaniu pochodzą z wyborów samorządowych z 2014 roku oraz wyborów parlamentarnych z 2015 roku. Zostały także wykorzystane dane pochodzące ze spisu powszechnego z 2011 roku oraz dane administracyjne dotyczące liczby mieszkańców pochodzące z GUS i odnoszące się do 2014 roku. Dla obliczenia IPE autorka posłużyła się badaniami własnymi przeprowadzonymi w 2016 roku, w których przeanalizowane zostały głosy oddane na KW „Ruch Autonomii Śląska” oraz KWW „Zjednoczeni dla Śląska” pod kątem deklaracji etnicznej respondentów. Przedmiotem badania są wyniki wyborcze KW „Ruch Autonomii Śląska” (zarejestrowanego przez stowarzyszenie o tej samej nazwie) i KW „Mniejszości na Śląsku” (zarejestrowanego przez działaczy

Związku Ludności Narodowości Śląskiej) w wyborach do Sejmiku Wojewódzkiego Województwa Śląskiego liczone *en bloc* oraz wyniki wyborcze KWW „Zjednoczeni dla Śląska” (wspólnego komitetu RAŚ oraz Niemieckiej Wspólnoty „Przyszłość i Pojednanie”) w wyborach do Sejmu. Dane zostały zagregowane do wyników w województwie, powiatach i na obszarze koncentracji śląskiej grupy etnicznej – w przypadku wyborów samorządowych.

## Wyniki

Na początku zaprezentowane zostaną wskaźniki mobilizacji etnicznej i regionalnej w wyborach samorządowych w 2014 roku do Sejmiku Województwa Śląskiego. Do obliczania wskaźników wykorzystane zostały wyniki wyborcze KW „Ruch Autonomii Śląska” (RAŚ) i KW „Mniejszości na Śląsku” (MnŚ) *en bloc*. Zaprezentowany został także udział ludności Śląskiej (na podstawie danych spisowych) w ludności danego obszaru.

IPE w wyborach samorządowych wynosił 0,96, a w wypadku wyborów parlamentarnych 0,92. Różnica ta może wynikać m.in.:

- z różnego charakteru wyborów,
- z różnicy w programach zaprezentowanych w 2014 i 2015 roku.

### 1. Wskaźniki na poziomie województwa i ziem Górnego Śląska, na których skoncentrowana jest śląska grupa etniczna (okręgi 2, 3, 4 i 5)

Tabela 1

#### Wskaźniki mobilizacji regionalnej, etnicznej oraz procentowy udział ludności deklarującej się jako Ślązacy

Obszar	Regionalna	Etniczna	Udział Ślązaków
Śląskie	5%	33%	16%
Górny Śląsk	9%	33%	26%

Źródło: Opracowanie własne.

Wyróżnienie obszaru ziem Górnego Śląska, na których skoncentrowana jest śląska grupa etniczna wynika z wysokiej koncentracji tej grupy. Na badanym obszarze, obejmującym okręgi 2, 3, 4 i 5 opisane poniżej, zamieszkuje 97% Ślązaków mieszkających w województwie śląskim i 83% śląskiej grupy etnicznej zamieszkującej w Polsce (zgodnie z deklaracjami spisowymi z 2011 roku).

Owe skoncentrowanie widoczne jest także w wartości wskaźnika mobilizacji etnicznej, który jest prawie identyczny w obu obszarach. Różnica pojawia się w przypadku wskaźnika mobilizacji regionalnej. Pokazuje on większą popularność RAŚ i MnŚ w obszarze zamieszkiwanym przez Ślązaków niż w pozostałych częściach województwa śląskiego. Pokazuje on jednak, że mają one pewien poziom poparcia na terenie całego województwa.

Na poziomie województwa Ślązacy stanowią 16% jego mieszkańców. Jednak na obszarze czterech wskazanych wyżej okręgów konstytuują już ponad 1/4 ludności.

## 2. Wskaźniki na poziomie powiatów prezentowane wg układu okręgów

Tabela 2

**Wskaźniki mobilizacji regionalnej, etnicznej oraz procentowy udział ludności deklarującej się jako Ślązacy. Okręg 2. Najwyższy wynik KW RAŚ. Mediana wyników KW MnŚ**

Powiat	Regionalna	Etniczna	Udział Ślązaków
Bieruńsko-lęczyński	<b>13%</b>	34%	<b>36%</b>
Pszczynski	8%	27%	30%
Katowice	11%	42%	26%
Mysłowice	12%	<b>44%</b>	<b>26%</b>
Tychy	7%	40%	17%
Średnia	10%	37%	27%

**Źródło:** Opracowanie własne.

W powiatach w okręgu 2 widoczna jest zależność między koncentracją śląskiej grupy etnicznej a wskaźnikiem mobilizacji regionalnej, co wskazuje na jej charakter etniczno-regionalny. W przypadku wskaźnika mobilizacji etnicznej ta zależność ani zależność przeciwna nie występują. Wskaźnik ten jest najwyższy w powiecie o średnim udziale tej mniejszości (ok. 1/4 mieszkańców).

Tabela 3

**Wskaźniki mobilizacji regionalnej, etnicznej oraz procentowy udział ludności deklarującej się jako Ślązacy. Okręg 3. Najwyższy wynik KW MnŚ**

Powiat	Regionalna	Etniczna	Udział Ślązaków
Mikołowski	9%	23%	40%
Raciborski	8%	<b>35%</b>	<b>23%</b>
Rybnicki	<b>10%</b>	24%	<b>41%</b>
Wodzisławski	9%	26%	34%
Jastrzębie Zdrój	3%	30%	10%
Rybnik	8%	26%	28%
Żory	5%	24%	19%
Średnia	7%	27%	28%

**Źródło:** Opracowanie własne.

W powiatach okręgu 3 mamy do czynienia z podobną sytuacją.

Tabela 4

**Wskaźniki mobilizacji regionalnej, etnicznej oraz procentowy udział ludności deklarującej się jako Ślązacy. Okręg 4. Mediana wyników KW RAŚ**

Powiat	Regionalna	Etniczna	Udział Ślązaków
Gliwicki	7%	27%	26%
Lubliniecki	4%	13%	27%
Tarnogórski	<b>10%</b>	30%	<b>33%</b>
Bytom	8%	<b>42%</b>	<b>18%</b>
Gliwice	4%	39%	10%
Średnia	7%	30%	23%

**Źródło:** Opracowanie własne.

W okręgu nr 3 podobnie wyraźny jest związek między wysokim udziałem ludności śląskiej a wskaźnikiem mobilizacji regionalnej. W tym jednak przypadku mamy do czynienia z interesującym zjawiskiem, gdzie dość wysoki poziom mobilizacji etnicznej jest związany z małym udziałem ludności śląskiej (poniżej 1/5 mieszkańców).

Tabela 5

**Wskaźniki mobilizacji regionalnej, etnicznej oraz procentowy udział ludności deklarującej się jako Ślązacy. Okręg 5**

Powiat	Regionalna	Etniczna	Udział Ślązaków
Chorzów	18%	51%	34%
Piekary Śląskie	12%	31%	<b>37%</b>
Ruda Śląska	12%	31%	36%
Siemianowice Śląskie	12%	37%	30%
Świętochłowice	15%	42%	33%
Zabrze	6%	39%	15%
Średnia	13%	39%	31%

**Źródło:** Opracowanie własne.

W okręgu 5 mamy do czynienia z sytuacją, kiedy w tym samym powiecie wskaźniki mobilizacji etnicznej i regionalnej są najwyższe. Jednocześnie przy dużym udziale ludności śląskiej (1/3 mieszkańców). Ta zależność może wynikać z bardzo wysokiego poziomu mobilizacji etnicznej oraz ze stosunkowo wysokiego udziału ludności śląskiej.

Najwyższy udział ludności śląskiej w tym okręgu ma jednak miejsce w innym powiecie i wynosi prawie 2/5 populacji.

Tabela 6

**Wskaźniki mobilizacji regionalnej, etnicznej oraz procentowy udział ludności deklarującej się jako Ślązacy. Okręg 6. Najniższy wynik KW RAŚ**

Powiat	Regionalna	Etniczna	Udział Ślązaków
Częstochowski	<1%	?	<1%
Kłobudzki	<1%	?	<1%
Myszkowski	<1%	?	<1%
Częstochowa	<1%	?	<1%

**Źródło:** Opracowanie własne.

Ostatni okręg wskazuje na problemy dotyczące wskaźnika mobilizacji etnicznej w przypadku małych liczb. Udział ludności śląskiej w tych powiatach wynosi poniżej 300 osób, za wyjątkiem Częstochowy, w którym jest nieco wyższy. Okazuje się jednak, że poparcie dla KW RAŚ jest w tych powiatach na poziomie 200–250 głosów (KW MnŚ nie wystawiało w tym okręgu kandydatów). Przy frekwencji poniżej 50% oznacza to, że wskaźnik mobilizacji etnicznej wynosi ponad 1, co nie pozwala na jego wykorzystanie. Taka sytuacja może wynikać z kilku czynników:

- etno-regionalny charakter programu KW RAŚ, zachęcający do głosowania na to ugrupowanie także osoby nienależące do grupy etnicznej;

- niedoszacowanie grupy etnicznej wynikające z metodologii oraz sposobu przeprowadzenia spisu powszechnego;
- partycypacji wyborczej Ślązaków powyżej poziomu frekwencji.

Dalej zaprezentowane zostaną wskaźniki mobilizacji etnicznej i regionalnej w wyborach parlamentarnych w 2015 roku do Sejmu RP. Do obliczania wskaźników wykorzystane zostały wyniki wyborcze KWW „Zjednoczeni dla Śląska”. Zaprezentowany został także udział ludności śląskiej (na podstawie danych spisowych) w ludności danego obszaru.

Pamiętać należy, że w przeciwieństwie do wyborów samorządowych, gdzie badane komitety uzyskały w sumie 107 225 głosów, w przypadku wyborów parlamentarnych ZdŚ uzyskało jedynie 18 668 głosów, wskaźniki te powstały więc na podstawie małych liczb. Ponadto KWW „Zjednoczeni dla Śląska” współtworzyły dwie mniejszości: niemiecka i śląska. Jedna reprezentowana przez Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców Województwa Śląskiego i Niemiecką Wspólnotę „Pojednanie i Przyszłość”, drugie przez organizacje skupione w Radzie Górnośląskiej. Celem wprowadzenia IPE dla śląskiej grupy etnicznej jest wyeliminowanie głosów oddanych przez członków innych grup, jednak specyfika tego ugrupowania powinna mimo to zostać wzięta pod uwagę we wnioskowaniu.

### 3. Wskaźniki na poziomie województwa

Tabela 7

#### Wskaźniki mobilizacji regionalnej, etnicznej oraz procentowy udział ludności deklarującej się jako Ślązacy

Województwo	Regionalna	Etniczna	Udział Ślązaków
Śląskie	1%	5%	16%
Okręgi 30 i 31	2%	7%	29%

**Źródło:** Opracowanie własne.

W wypadku wyborów parlamentarnych mamy do czynienia z 5-krotnie niższym poziomem mobilizacji regionalnej i ponad 6-krotnie niższym poziomem mobilizacji etnicznej niż w wyborach samorządowych.

Widoczna jest także różnica w poziomie mobilizacji regionalnej i etnicznej. Jest ona wyższa w przypadku wzięcia pod uwagę jedynie okręgów, w których omawiane komitety wyborcze wystawiły kandydatów. Ponadto wzrasta poziom mobilizacji etnicznej, przy uwzględnieniu jedynie tego obszaru. Udział członków śląskiej mniejszości etnicznej jest wyraźnie wyższy na obszarze wydzielonych okręgów.

Tabela 8

#### Wskaźniki mobilizacji regionalnej, etnicznej oraz procentowy udział ludności deklarującej się jako Ślązacy. Okręg nr 31

Powiat	Regionalna	Etniczna	Udział Ślązaków
1	2	3	4
Bieruńsko-lędziński	2%	5%	36%
Chorzów	3%	8%	34%

1	2	3	4
Katowice	2%	6%	26%
Mysłowice	2%	6%	26%
Piekary Śląskie	3%	6%	37%
Ruda Śląska	2%	6%	36%
Siemianowice Śląskie	3%	9%	30%
Świętochłowice	3%	7%	33%
Tychy	1%	5%	17%
Średnia	2%	6%	31%

**Źródło:** Opracowanie własne.

W okręgu 31 najwyższa mobilizacja regionalna została osiągnięta w 4 powiatach o średnim lub wysokim udziale ludności śląskiej. Mobilizacja etniczna najwyższa była w powiecie o średnim udziale ludności śląskiej. We wszystkich powiatach obserwować można znaczący spadek mobilizacji w roku 2015 w stosunku do roku 2014.

Tabela 9

**Wskaźniki mobilizacji regionalnej, etnicznej oraz procentowy udział ludności deklarującej się jako Ślązacy. Okręg nr 30**

Powiat	Regionalna	Etniczna	Udział Ślązaków
Mikołowski	2%	5%	40%
Raciborski	5%	20%	23%
Rybnicki	2%	5%	41%
Wodzisławski	2%	5%	34%
Jastrzębie Zdrój	1%	8%	10%
Rybnik	2%	5%	28%
Żory	1%	5%	19%
Średnia	2%	8%	28%

**Źródło:** Opracowanie własne.

W okręgu 30 zarówno mobilizacja etniczna, jak i mobilizacja regionalna najwyższy poziom osiągnęły w tym samym okręgu o średnim udziale ludności śląskiej. We wszystkich powiatach obserwować można znaczący spadek mobilizacji w roku 2015 w stosunku do roku 2014.

### Komentarz

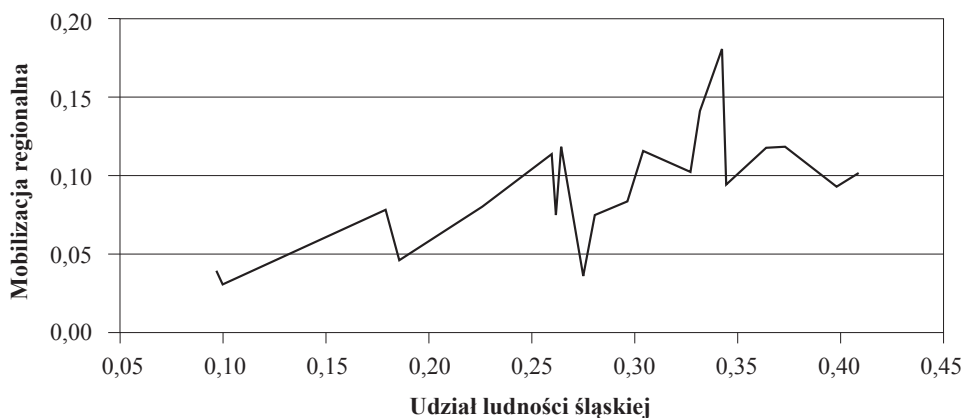
W wyborach samorządowych w 2014 w głosowaniu do sejmiku na obszarze województwa śląskiego mobilizacja regionalna osiągnęła poziom 5%, a mobilizacja etniczna 33%. Najwyższy poziom mobilizacji regionalnej (18%) i etnicznej (51%) został osiągnięty w okręgu 5, na poziomie powiatu zaś w mieście Chorzów. Okręg 5 był złożony z powiatów o największym średnim udziale ludności śląskiej, Chorzów pod tym względem plasuje się zaś na 6 pozycji.

Najniższy średni poziom mobilizacji regionalnej miał miejsce w okręgach 3 i 4, w okręgu 3 zaobserwowano także najniższy średni poziom mobilizacji etnicznej, zaś



najmniejszy udział ludności śląskiej w okręgu 4. Wśród powiatów, w których wyznaczono oba współczynniki najniższy poziom mobilizacji regionalnej miał miejsce w Jastrzębiu Zdrój (3%), a mobilizacji etnicznej w powiecie lublinieckim (13%). Wśród badanych powiatów najmniejszy poziom udziału ludności śląskiej ma miejsce w Glicwicach i Jastrzębiu Zdrój (10%).

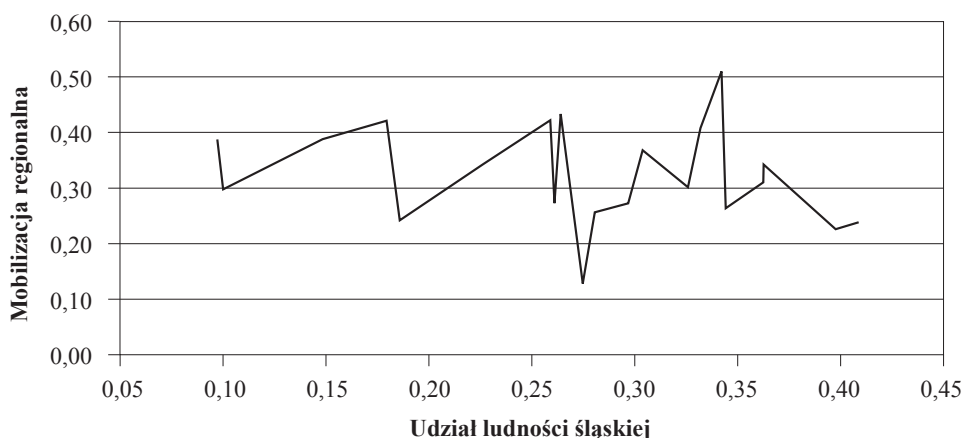
**Wykres 1. Wybory 2014. Mobilizacja regionalna. Poziom powiatów**



Źródło: Opracowanie własne.

W wyborach samorządowych w 2014 roku przeanalizowano zależność udziału ludności śląskiej (oś x) i mobilizacji regionalnej (oś y). Przedstawiony powyżej rezultat wskazuje, że związek między tymi dwoma zmiennymi nie jest silny. Jednakże widoczna jest tendencja wskazująca na wzrost poziomu wskaźnika mobilizacji regionalnej wraz ze wzrostem poziomu udziału ludności śląskiej w populacji powiatu.

**Wykres 2. Wybory 2014. Mobilizacja etniczna. Poziom powiatów**



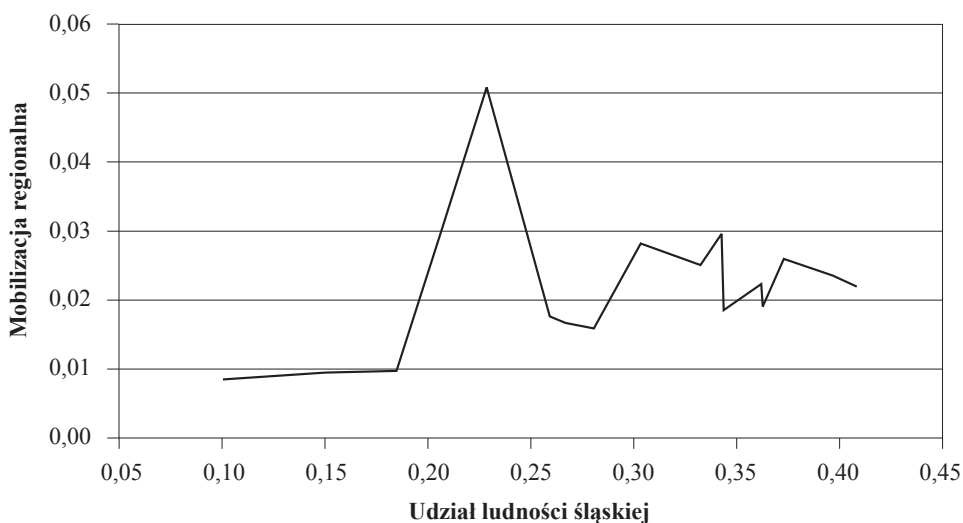
Źródło: Opracowanie własne

W wyborach samorządowych w 2014 roku przeanalizowano zależność udziału ludności śląskiej (oś x) i mobilizacji etnicznej (oś y). W tym przypadku wydaje się, że nie można wskazać żadnego związku między dwoma zmiennymi.

W wyborach parlamentarnych w 2015 roku w głosowaniu do Sejmu mamy do czynienia ze znaczącym spadkiem mobilizacji regionalnej (1%) oraz etnicznej (5%) na poziomie województwa. Mobilizacja regionalna wyniosła tyle samo (2%) w obu badanych okręgach. Mobilizacja etniczna była nieznacznie wyższa w okręgu 30 (8%). Udział ludności należącej do śląskiej grupy etnicznej był nieznacznie wyższy w okręgu 31 (31%).

Mobilizacja etniczna i regionalna była na najwyższym poziomie w powiecie raciborskim, odpowiednio 20% i 5%, jednak nawet w tym powiecie była dwukrotnie niższa niż w wyborach samorządowych z 2014 roku. W Chorzowie mobilizacja regionalna osiągnęła poziom 3%, a etniczna 8%, czyli 6-krotnie niższe niż w wyborach samorządowych z 2014 roku.

**Wykres 3. Wybory 2015. Mobilizacja regionalna. Poziom powiatów**

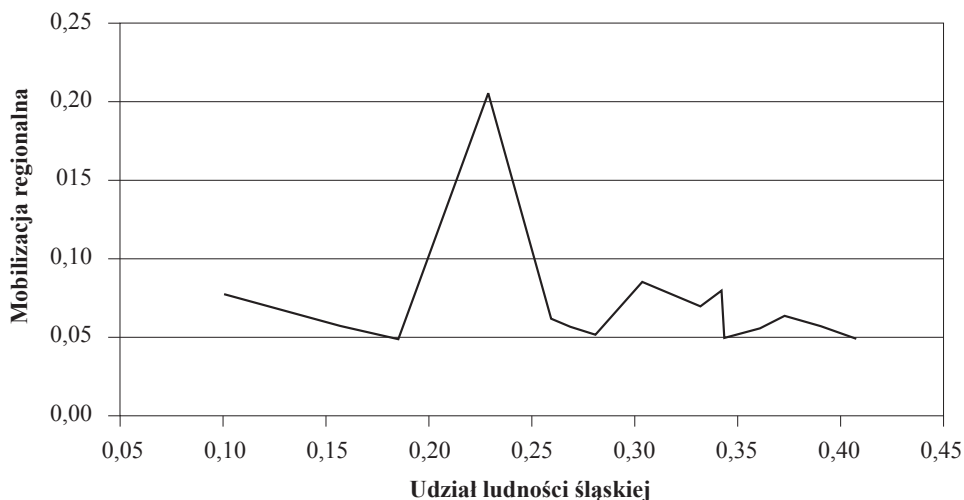


**Źródło:** Opracowanie własne.

W wyborach parlamentarnych z 2015 roku przeanalizowano zależność udziału ludności śląskiej (oś x) i mobilizacji regionalnej (oś y). Przedstawiony powyżej rezultat wskazuje, że związek między tymi dwoma zmiennymi nie jest silny. Jednakże widoczna jest tendencja wskazująca na wzrost poziomu wskaźnika mobilizacji regionalnej wraz ze wzrostem poziomu udziału ludności śląskiej w populacji powiatu. Podobnie, jak w przypadku wyborów samorządowych z 2014 roku.

W wyborach parlamentarnych z 2015 roku (wykres 4) przeanalizowano zależność udziału ludności śląskiej (oś x) i mobilizacji etnicznej (oś y). W tym przypadku wydaje się, że nie można wskazać żadnego związku między dwoma zmiennymi. Co także zostało stwierdzone w przypadku wyborów samorządowych z 2014 roku.

Wykres 4. Wybory 2015. Mobilizacja etniczna. Poziom powiatów



Źródło: Opracowanie własne.

### Podsumowanie

Pierwsze założenie przyjęte w hipotezie zakładało zależność dodatnią między wielkością udziału ludności deklarującej przynależność do śląskiej grupy etnicznej a mobilizacją regionalną. Założenie to zostało potwierdzone, choć związek między zmiennymi nie jest silny. Im większy był udział ludności śląskiej w badanych jednostkach administracyjnych, tym wyższy był wskaźnik mobilizacji regionalnej zarówno w czasie wyborów samorządowych w 2014 roku, jak i w czasie wyborów parlamentarnych w 2015 roku. Wskazuje to na dużą rolę komponentu etnicznego w charakterze badanych komitetów wyborczych.

Drugie założenie zakładało dodatnią zależność między wielkością udziału ludności deklarującej przynależność do śląskiej grupy etnicznej a mobilizacją etniczną. To założenie nie zostało potwierdzone. Na podstawie otrzymanych wskaźników nie da się wyciągnąć wniosków dotyczących wpływu udziału ludności deklarującej przynależność do śląskiej grupy etnicznej na mobilizację etniczną, należy więc przyjąć, że ten wpływ nie zachodzi.

Mobilizacja regionalna i etniczna w wyborach samorządowych z 2014 roku wynosiły odpowiednio 5% i 33%. W przypadku wyborów parlamentarnych wynosiły odpowiednio 1% i 5%. Należy w tym miejscu wskazać na dużą różnicę w poziomach badanych mobilizacji. W przypadku wyborów samorządowych, zwłaszcza poziom mobilizacji etnicznej, należy uznać za znaczący, w przypadku wyborów parlamentarnych są one marginalne. Możliwych uzasadnień tego stanu rzeczy należy poszukiwać zarówno na etapie prowadzenia kampanii wyborczej, jak i w zewnętrznych czynnikach wpływających na decyzje wyborcze, w tym innego charakteru głosowania i innej roli organów, do których wybierano członków.

Na poziomie badanych powiatów, zwłaszcza tych leżących na ziemiach Górnego Śląska, na których skoncentrowana jest śląska grupa etniczna (okręgi 2, 3, 4 i 5), wyraźne są duże różnice w wysokości wszystkich badanych zmiennych, co wskazuje na ich różnorodność. Trudno jest znaleźć jakieś tendencje na tym poziomie analizy. Wskazać można jedynie, że generalnie wyższy poziom mobilizacji etnicznej i regionalnej wykazują powiaty miejskie leżące w obszarze Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, jednak na tym tle wyróżniają się powiaty pszczyński i raciborski.

### Bibliografia

- Chandra K. (2011), *What is ethnic party?*, „Party Politics”, nr 17 (2).
- Główny Urząd Statystyczny (2015), *Tabl. 54 Ludność województw według identyfikacji narodowo-etnicznych w 2011 roku w: Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa Polski. Narodowy Spis Powszechny 2011*, GUS, Warszawa, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/struktura-narodowo-etniczna-jezykowa-i-wyznaniowa-ludnosci-polski-nsp-2011,22,1.html>.
- Godin J. P. (2010), *The electoral fate of ethnoregionalist parties in Western Europe: A Coolean test of extant explanations*, „Scandinavian Political Studies”, vol. 24.
- Horowitz D. L. (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Los Angeles–London.
- Lijphart A. (1977), *Democracy in plural societies: A comparative exploration*, Yale University Press, New Haven.
- Lipset S. M., Rokkan S. (1967), *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*, w: *Party Systems and Voters Alignments, Cross-National Perspectives*, red. S. M. Lipset.
- Müller-Rommel F. (1998), *Ethnoregionalist parties in Western Europe: theoretical considerations and framework of analysis*, w: *Regionalist Parties in Western Europe* red. L. de Winter, H. Türsan, Routledge, London and New York.
- Myśliwiec M. (2014), *Pozycja partii regionalnych w systemie politycznym współczesnej Hiszpanii*, Katowice.
- Nijkowski L. M. (2006), *Domeny symboliczne. Konflikty narodowe i etniczne w wymiarze symbolicznym*, Warszawa.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory parlamentarne 2015. Wyniki Sejm RP, województwo śląskie*, [http://parlament2015.pkw.gov.pl/349\\_Wyniki\\_Sejm/0/1/0/24](http://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm/0/1/0/24), 19.04.2016.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe 2014. Wyniki sejmiki województwa, województwo śląskie*, [http://samorząd2014.pkw.gov.pl/357\\_rady\\_woj/0/24](http://samorząd2014.pkw.gov.pl/357_rady_woj/0/24), 19.04.2016.
- Sobolewska-Myślik K. (2012), *Partie i systemy partyjne na poziomie regionu. Przykład Szkocji i Katalonii*, Kraków.
- Strijbis O., Kotnarowski M. (2015), *Measuring the electoral mobilization of ethnic parties: Towards comparable indicators*, „Party Politics”, vol. 21.
- Urząd Statystyczny w Katowicach (2015), *Panorama powiatów województwa śląskiego 2015*, Katowice.
- Vermeersch P. (2011), *Theories of ethnic mobilisation: overview and recent trends*, „CRPD Working Paper”, No 3, Centre for Research on Peace and Development, Leuven.
- Wódz J. (2015), *Niedokończone tożsamości polityczne. Kilka słów o polskiej niedokończonej tożsamości narodowej*, w: *Niedokończone tożsamości społeczne – szkice socjologiczne*, red. J. Wódz, G. Libor, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, s. 11–34.

Irena KURASZ

Uniwersytet Wrocławski  
irena.kurasz@uwr.edu.pl

## Migracje w doświadczeniach dolnośląskich Niemców w latach 1945–1959

Migracje towarzyszą ludzkości od zarania dziejów. Są zjawiskiem wymykającym się jednoznacznej ocenie, gdyż jego przyczyny i konsekwencje bywają różnorodne. By uzmysłwić sobie różnorodność natury migracji, wystarczy przytoczyć jeden z istniejących podziałów na migracje dobrowolne i przymusowe (Janusz, 2011, s. 22). Słowo *migratio* oznacza w języku łacińskim „przesiedlenie” (Wysoczański, 2006, s. 125). Współcześnie pojęciu „migracja” przypisuje się wielorakie znaczenia, jednym z nich jest „przemieszczenie się ludności, które wiąże się ze stałą lub okresową zmianą miejsca pobytu, spowodowane różnymi czynnikami” (Zgółkowa, 1994–2005, cyt. za: Wysoczański, 2006, s. 125). Do czynników, które na przestrzeni dziejów zmuszały ludzkość do przemieszczania się zaliczamy te natury osobistej (np. poszukiwanie życiowego partnera), religijnej (prześladowania religijne), zawodowej (żołnierze, rolnicy, pielgrzymi, kupcy, prostytutki, rzemieślnicy), politycznej (rozszerzanie wpływów imperiów, wygnania polityczne), narodowościowej (czystki etniczne, prześladowania z powodu przynależności narodowej), kulturowej (wędrowki artystów, studentów), ekologicznej (zagrożenia ekologiczne), naukowej (podróże odkrywcze) oraz ekonomicznej (osadnictwo ekonomiczne, sezonowe wychodźstwo za pracą, wędrowki w czasach kryzysów) (Jaworski, 2006, s. 115–117; Janusz, 2011, s. 20–21). Nieustanna obecność migracji w historii człowieka uprawnia nas do wnioskowania, że zasługuje on na miano *Homo movens* (Jaworski, 2006, s. 117).

Zjawiskiem korespondującym z migracją ludności jest „migracja granic”, której rezultatem jest zmiana statusu ludności zamieszkującej określony teren wskutek przesunięcia granicy jej państwa. Ludność żyjąca na własnym terytorium, choć już na obszarze obcego państwa zmuszona jest dostosowywać się do nowej kultury dominującej oraz do walki o własne prawa (Nalewajko, 2006, s. 121).

Przykładem tego rodzaju społeczności są Niemcy Dolnego Śląska, którzy na skutek postanowień Konferencji poczdamskiej z dnia 2.08.1945 roku i ustanowienia zachodniej granicy Polski na Odrze i Nysie Łużyckiej, stali się mieszkańcami obcego sobie państwa. W trakcie tej konferencji przywódcy Wielkiej Trójki podjęli również decyzję o wysiedleniu wszystkich Niemców mieszkających na terytorium Polski, Czechosłowacji oraz Węgier do alianckich stref okupacyjnych (Ociepka, 1992, s. 16; Madajczyk, 2001, s. 17–19; Jankowiak, 2005, s. 19–31; Browarek, 2015, s. 15–25). Regularne przesiedlenia poprzedziły masowe ucieczki Niemców przed nadejściem wojsk radzieckich, a także ewakuacje wsi i miast (Hytrek-Hryciuk, 2010, s. 50–62).

Tak ucieczkę z Breslau wspomina członkini Niemieckiego Towarzystwa Kulturalno-Społecznego we Wrocławiu:

**(kobieta, lat 74, mieszkanka Wrocławia)<sup>1</sup>**

„Jak my mieszkali we Wrocławiu w tym mieszkaniu, no przyszli i zaczęła się ta wojna. Mój ojciec na Boże Narodzenie był jeszcze na urlopie i już potem musiał iść na front. Tam w Rosji dał tym biednym dzieciom chleba, bo to on był szefem kuchni. No to jak im dał ten chleb, czego nie wolno było, to Niemcy bardzo go za to ukarali i na pierwszy front [go wysłali – I. K.], tam do Rumunii. Wysłali go do Rumuni na pierwszy ogień, no i zginął. Ale te Niemcy co byli tutaj, to naprzód te alarmy zrobili, te bomby leciały, ale już w tym czasie powiedzieli: »Ewakuacja, raus aus Breslau!« i na pociąg, na dworzec. I mama, wie pani co, to miała jeszcze w domu papierosy i tabakę i wódkę, dała to mojemu bratu do tornistra. Pani, jakby my tego nie mieli, to by my może nie przeszli do tego pociągu. My byśmy się jako dzieci straciły i matka by gdzie indziej była i dzieci. Bo to było tak, jak ludzie mieli dużo dzieci, to je gubili po prostu. No i jakoś tak idziemy z mamą i mama mówi: »Panie weź nas tak jakoś, żeby my do tego pociągu wsiedli« i nas wywieźli do Bautzen, do takiej szkoły. A wie pani jak my jechali? Nie w wagonie, ale przy ustępach i my byli szczęśliwi. I wtedy my w tym Bautzen mieszkali w szkole, a tam słoma była. Pani, jak ja się tam zawszyłam, we włosach ja miałam wszy i na ciele. Mama mówi: »Boże, my mamy tyle wszy«. Tam ta słoma była zawszona. Później dopiero z tego Bautzen [pojechaliśmy – I. K.] dalej do Niemiec. Tam była taka mała miejscina na górce. My byliśmy oswobodzeni przez te Amerykany. Bo przyszli tam na tę górę, a jeszcze ten Niemiec nie chciał flagi wywiesić i my myśleli, że tam już naprawdę... A mama mówi: »Boże co teraz będzie? Jeszcze nas wymordują«. A dali nam Amerykanie gumy do żucia, a my myśleli, że to trucizna. Mama mówi: »Nie bierzcie tego, bo wy dzieci łakome jesteście«, ale oni dobrze chcieli, żeby my grzeczne były, a człowiek się bał... Moją mamę chcieli zabrać do Ameryki, a mama mówi: »Nie, ja chcę do domu«. Kochana, jakby ją zabrali do tej Ameryki to teraz człowiek byłby kimś, a nie... A mama chciała do domu, do Wrocławia. A moja babcia mieszkała za Opolem w Zawadzkiem. Ale ja po tym wszystkim tutaj nie mogłam zostać i mama mówi: »Pojedziesz do babci« i ja tam szkołę polską skończyłam. A potem znowu do Wrocławia przyjechałam, bo wyszłam tutaj za męża. I od tego czasu jestem w tym Wrocławiu» (Kurasz, 2015b, s. 25–26).

### Wysiedlenia Niemców w latach 1946–1949

Po przejściu frontu administracją Dolnego Śląska zajmowała się Armia Czerwona, a założone przez radzieckich żołnierzy komendantury stopniowo obejmowali Polacy. Regularne wysiedlenia Niemców rozpoczęły się dopiero w lutym 1946 roku (Janowski, 2005, s. 132–145). Do tego okresu Dolny Śląsk opuściło około pół miliona osób (Pasierb, 1969, s. 28). Należy dodać, iż w 1946 roku Dolny Śląsk zamieszkiwało

<sup>1</sup> Na podstawie badań własnych. Wywiad swobodny przeprowadzony z członkinią Niemieckiego Towarzystwa Kulturalno-Społecznego we Wrocławiu w 2015 roku.

1 934 791 osób, w tym 680 tysięcy Polaków, 1 234 425 Niemców i 10 910 osób innej narodowości (Ociepka, 1992, s. 20). Wśród tej ludności przeważały wielodzietne kobiety oraz osoby starsze.

Zasadniczo wyróżnia się dwie główne fazy planowanych przesiedleń – I etap przypada na lata 1946–1947, w których Polskę opuściła większość zamieszkujących ją Niemców. II etap to lata 1948–1949, w których transporty nie były już tak liczne, a wysiedlano głównie osoby dotychczas przetrzymywane, na przykład jeńców wojennych, więźniów, folksdojczów oraz fachowców zatrudnionych w przemyśle (Ociepka, 1992, s. 19–26; Jankowiak, 2005, s. 190–191; Browarek, 2015, s. 97–136). Ludność niemiecką wysiedlano do brytyjskiej oraz radzieckiej strefy okupacyjnej. W ostatecznym rezultacie w okresie od lutego 1946 roku do końca 1949 roku z obszaru całej Polski wyjechało 2 612 000 Niemców (Jankowiak, 2005, s. 207).

Organizacja oraz przebieg pierwszej fazy przesiedleń nastroczały wielu trudności, brakowało wykwalifikowanej kadry, mogącej sprawnie przeprowadzić akcję, zdarzały się grabieże i łapówki dawane przez Niemców w zamian za ochronę podczas transportu. Problem stanowiło zaopatrzenie wyjeżdżających w żywność i utrzymanie w wagonach odpowiedniego poziomu sanitarnego. Przyjmowano jako podróżnych osoby zakaźnie chore, co sprzyjało wybuchom epidemii. W transportach organizowanych zimą dodatkowym problemem był brak ogrzewanych wagonów. Przyczyną tego stanu rzeczy był fakt, iż tabory kolejowe wyposażone w piecyki i wiozące Niemców do radzieckiej strefy okupacyjnej, wracały już bez ogrzewania. Piecyki tam demontowano (Jankowiak, 2005, s. 132–145).

W październiku 1947 roku uznano akcję przesiedleń za zakończoną, od tego momentu na terenie Polski mogły pozostawać tylko osoby posiadające zielone karty reklamacyjne. Szacuje się, iż od początku akcji do października 1947 roku wyjechało z Dolnego Śląska 1 298 562 Niemców w 773 transportach (Ociepka, 1992, s. 22).

Druga faza przesiedleń w latach 1948–1949 miała nieco inny charakter. Wyjeżdżały tylko niewielkie grupy ludności. Były to głównie osoby zatrzymane z tytułu pracy w przemyśle węglowym, w majątkach rolniczych lub jednostkach Armii Radzieckiej. W tym okresie o wyjazd starali się także byli więźniowie oraz osoby, które zrewidowały swe poczucie przynależności narodowej. W 1949 roku na Dolnym Śląsku przebywało jeszcze 54 021 Niemców, w tym 30 962 posiadaczy zielonych kart reklamacyjnych (Jankowiak, 2005, s. 191). Karty reklamacyjne wydawano osobom wykwalifikowanym, mogącym pracować w przemyśle górniczym, energetycznym, włókienniczym, metalurgicznym, w rolnictwie, przy produkcji porcelany oraz szkła kryształowego oraz w jednostkach Armii Radzieckiej. Polskie władze wychodziły z założenia, że problem braku fachowców do pracy w dolnośląskim przemyśle rozwiąże się samoistnie po powrocie Polaków – reemigrantów z Zagłębia Ruhry, Belgii i Francji oraz po przybyciu ludności polskiej z Kresów. Oczekiwania władz spełniły się tylko w pewnym stopniu, gdyż ludność przybyła na te tereny nie była zainteresowana mało prestiżową i na ów czas nisko płatną pracą przy wydobywaniu węgla kamiennego (Romanow, 1992, s. 30). Z tego powodu postanowiono zatrzymać dłużej Niemców, którzy byli cenionymi pracownikami kopalń i zakładów przemysłowych.

Najlicniejsza grupa Niemców pozostała na Dolnym Śląsku właśnie ze względu na posiadane i przydatne dla polskiej gospodarki kwalifikacje zawodowe, zdarzały się jednak i inne przyczyny pozostania w Polsce rodzin niemieckich. Oto historie dwóch niemieckich rodzin z Dolnego Śląska:

**(mężczyzna, lat 47, mieszkaniec Wrocławia)<sup>2</sup>**

„Moja rodzinna historia jest taka bardzo ciekawa. Rodzice mojej mamy to było małżeństwo mieszane, Niemka i Polak. Dziadek był pracownikiem państwowym przed wojną, dokładnie kasy chorych, babcia nie pracowała. Babci rodzeństwo było z tego co się orientuję, znane między Niemcami w Łodzi, oni tam byli aktywni jako Niemcy. Oczywiście jak doszło w 1939 roku do wojny, dziadek pod wpływem całej rodziny podpisał folkslistę, no i stali się całkowicie niemiecką rodziną. Pod koniec wojny dziadek został powołany do wojska i wylądował w Monachium przy odgruzowaniu miasta po nalotach... a w 1945 roku, jak zbliżali się Rosjanie, babci rodzeństwo uciekło. Dziadka rodzina została, no to byli Polacy, więc się nie przejmowali, siedzieli tam sobie i czekali... Babcia też została, powiedziała, że będzie czekać tak długo w Łodzi, aż dziadek wróci. Dziadek z kolei natknął się na Amerykanów w Monachium, no bo oni tam wkroczyli, zdążył gdzieś schować mundur i powiedział Amerykanom, że został wywieziony na roboty i potem przez urząd repatriacyjny został skierowany na Dolny Śląsk. [...] No i skontaktował się z mamą i z babcią, i ściągnął je tutaj, tylko że mama i babcia jeszcze po wkroczeniu Rosjan przeszły obóz pracy przymusowej dla Niemców pod Łodzią, a potem stamtąd uciekły. Tak się tutaj moja rodzina znalazła. Dziadek na początku miał nawet propozycję, żeby tu we Wrocławiu się zatrzymać, ale właśnie z tych względów nie chciał być tam, gdzie jest dużo ludzi, bo go... a nuż się jeszcze natknie na kogoś, kto go rozpozna... i osiedlili się potem pod Wałbrzychem we wsi, która się nazywa Stare Bogaczowice” (Kurasz, 2015b, s. 26–27).

**(kobieta, lat 80, mieszkanka Jeleniej Góry)<sup>3</sup>**

„Ja pani powiem, w sumie to byliśmy trzy razy wyrzucani z mieszkania w 1945 roku. Później tacy krewni mojego pierwszego, zmarłego męża, przygarnęli nas tutaj, proszę panią, i zaczęło się to wysiedlanie... wysiedlanie... Można powiedzieć, że wypędzenie... to było wypędzenie, nie? Bo jak na przykład my musieliśmy wyjść to bez niczego, a ci ze Wschodu jak przyjechali, to i z kurami i krowy i konie, i wszystko było w tych wagonach, my nie... Wie pani, jeszcze to co się miało w plecaku, to jeszcze też ukradli proszę pani... tylko że wydaje się, że to wszystko zapomnieli powiem szczerze i otwarcie... tak po polsku... proszę pani i jest taka sprawa, że byliśmy na liście do wysiedlenia. Przyszli, że jakiegoś tam dnia będziemy... tutaj, stąd... Moja córka zachorowała na szkarlatynę a miała dwa latka wtenczas... Chorowała na szkarlatynę, to nas skreślili z tej listy, wyrzucili nas z tej listy dlatego, że to była choroba zakaźna, prawda? To córka się jakoś wygramoliła, tam byli jeszcze niemieccy lekarze, nie było penicyliny, nic... Jakoś bez tego przeszła jej ta choroba, ale po niej i ja zachorowałam, bo

<sup>2</sup> Na podstawie badań własnych. Wywiad swobodny przeprowadzony z członkiem Niemieckiego Towarzystwa Kulturalno-Społecznego we Wrocławiu w 2015 roku.

<sup>3</sup> Na podstawie badań własnych. Wywiad swobodny przeprowadzony z członkinią Niemieckiego Chrześcijańskiego Związku „Karkonosze” w Jeleniej Górze w 2015 roku.



się od niej zaraziłam i znowu byliśmy na tej liście i proszę panią, i znowu nas... wie pani... znowu nas skreślili z tej listy. A później o nas zapomnieli, wydaje mi się, że zapomnieli... Myśmy byli zadowoleni z tego [...]. Zapomnieli to chwala Bogu, tośmy się nie upomnieli o to. Powiem szczerze i otwarcie, mieliśmy dach nad głową, ja zaczęłam pracować, miałam bardzo życzliwych Polaków, pomagali mi, to muszę powiedzieć. Z jednej strony, wie pani, mieliśmy przykre przeżycia, a z drugiej naprawdę ludzkie i Polacy są bardzo ludzcy i bardzo pomagają...” (Kurasz, 2015b, s. 27–28).

Sytuacja pozostałych w Polsce Niemców w pierwszych latach powojennych była bardzo trudna. Nie posiadając obywatelstwa polskiego pozostawali poza prawem (Madajczyk, 2001, s. 28–30). Na istotną zmianę ich położenia wpłynął fakt podpisania 6 lipca 1950 roku w Zgorzelcu Układu między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej. Powstanie NRD, przyczyniającej się do budowania socjalistycznego ładu i uznającej nowo wytyczoną granicę polsko-niemiecką sprawiło, że oprócz obrazu Niemca – „faszysty” i „rewizjonisty” służącego wartościom kapitalistycznego Zachodu pojawił się w politycznej retoryce wizerunek Niemca-socjalisty. Rozwiązanie problemu uznania granicy między Polską a NRD wpłynęło na poprawę położenia Niemców przebywających w Polsce.

Od 1950 roku polskie władze przyjęły politykę wyrównywania warunków bytu między Polakami a Niemcami, chcąc tym samym zachęcić tych drugich do pozostania w kraju na stałe. Zrównano zatem płace Polaków i Niemców zatrudnionych na tych samych stanowiskach, dopuszczono Niemców do stanowisk zgodnych z ich kwalifikacjami, otoczono opieką socjalną kobiety pozostające bez rodzin, młodzieży pozwolono na doksztalcanie zawodowe, wszystkich Niemców objęto ubezpieczeniem społecznym, a górnikom zaoferowano Kartę Górnika z jej licznymi przywilejami. Politycznie zweryfikowani Niemcy mogli wstępować do związków zawodowych, umożliwiono również wyjazdy rodzinom, które zostały rozdzielone w skutek wprowadzenia nowego ładu międzynarodowego po zakończeniu wojny. Dokonano zmian w prawodawstwie, 8.01.1951 roku weszła w życie ustawa *o obywatelstwie polskim*, umożliwiająca ubieganie się o nie cudzoziemcom żyjącym w Polsce (Madajczyk, 2001, s. 82–83; Jankowiak, 2005, s. 64–65; Nitschke, 2010, s. 50).

Kolejnym, istotnym ułatwieniem funkcjonowania dolnośląskich Niemców było wydanie 26.07.1950 roku zarządzenia ministra oświaty w sprawie otwarcia przedszkoli i szkół z niemieckim językiem nauczania, a dotyczyło ono ówczesnych województw wrocławskiego, koszalińskiego i szczecińskiego (Ociepka, 1992, s. 104–105; Jankowiak, 2005, s. 74–76; Nitschke, 2010, s. 56; Urban, 1994, s. 87–88). Już w tym samym roku powstało na Dolnym Śląsku 28 szkół podstawowych, do których uczęszczało 3079 uczniów. W szczytowym okresie rozwoju, a więc w roku szkolnym 1953/1954 szkół tych było już 55 i objęły nauczaniem 4156 niemieckich dzieci (Ociepka, 1992, s. 108). Większość tych placówek uległa samolikwidacji w latach 1957–1958 na skutek masowych wyjazdów Niemców z Dolnego Śląska i braku uczniów. Najdłużej, bo aż do 1963 roku funkcjonowała szkoła podstawowa w Legnicy oraz we Wrocławiu (Ociepka, 1992, s. 110–111).

### Wyjazdy Niemców z Polski w latach 1950–1951

Wyjazdy Niemców z Polski po 1950 roku nie miały charakteru masowego. W latach 1950–1951 przeprowadzono akcję łączenia rodzin zwaną w języku niemieckim „Aktion Link”. Miała ona na celu połączenie rozdzielonych małżonków, rodziców z dziećmi oraz rodzeństwa. Akcją tę zorganizowano na skutek porozumienia Polskiego Czerwonego Krzyża oraz Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża. W styczniu 1950 roku Polska podpisała również umowę z NRD w sprawie repatriacji ludności niemieckiej, w tym także rodzin rozdzielonych w następstwie wojny (Madajczyk, 2001, s. 70; Browarek, 2015, s. 169–170). Realizacja tego porozumienia przebiegała początkowo w ten sposób, iż starostwa powiatowe sporządzały listy imienne osób narodowości niemieckiej, które zostały rozdzielone z rodzinami i nie przyjęły obywatelstwa polskiego. Wyjeżdżali więc Niemcy znajdujący się na listach imiennych. Jednak już od 1951 roku sporządzano kontyngenty, w ramach których mogła wyjechać określona liczba osób posiadających odpowiednie zezwolenie (Ociepka, 1992, s. 26–27). W tym okresie wyjeżdżającym Niemcom zezwalało na wywóz mebli oraz dużej ilości bagażu. Przypomnę, iż po 1950 roku Polskę opuszczali dobrze sytuowani górnicy i inni specjaliści, mogli zatem zabierać cały swój dobytek.

Z wyjazdów Niemców nie była zadowolona kadra kierownicza dolnośląskich kopalń węgla kamiennego, gdyż wykwalifikowanych niemieckich pracowników nie można było zastępować niewykwalifikowaną ludnością napływową. Ponadto przybyła na Dolny Śląsk ludność polska niechętnie podejmowała pracę w przemyśle wydobywczym (Retecki, 2009, s. 236). Tak więc wyjazdy niemieckich fachowców nastęrczały ich pracodawcom wielu trudności.

O wyjazd z Polski ubiegali się także przedstawiciele ludności autochtonicznej z Górnego Śląska, jednakże władze nie wyrażały na to zgody, gdyż w większości przypadków osoby te posiadały obywatelstwo polskie. Zdarzały się jednak wyjątki. Zezwalano na wyjazd osobom starszym i samotnym, pozbawiano je jednak obywatelstwa polskiego. Przeciwno odmowom wyjazdu z powodu posiadania obywatelstwa polskiego buntowała się ta część ludności niemieckiej, której obywatelstwo to nadano po 1951 roku „z urzędu”, w wyniku błędnej interpretacji przez urzędników nowej ustawy *o obywatelstwie polskim* (Jankowiak, 2005, s. 208–248; Browarek, 2015, s. 169–177).

Zasadniczo na wyjazd zezwalało zgodnie z Uchwałą Prezydium Rządu o trybie zezwoleń na wyjazd Niemców z Polski z 07.04.1951 roku osobom nieposiadającym stałego źródła utrzymania (najczęściej były to osoby starsze), ubiegającym się o połączenie z najbliższą rodziną, dzieciom do lat 16 pod warunkiem, że ich rodzice lub rodzeństwo otrzymało już zgodę na wyjazd oraz innym Niemcom, uwzględniając szczególne okoliczności ich położenia (Browarek, 2015, s. 173).

„Aktion Link” zakończyła się wraz z likwidacją Państwowego Urzędu Repatriacyjnego (PUR), zajmującego się przesiedleniami ludności. Po zakończeniu „Aktion Link” w 1951 roku w granicach województwa wrocławskiego mieszkało już tylko 40 000 Niemców (Ociepka, 1992, s. 31).

### Wyjazdy Niemców z Polski po 1952 roku

Kolejna fala wyjazdów, choć również nie na masową skalę, nastąpiła na skutek porozumienia delegacji rządów NRD i Polski z 1.02.1952 roku. Na jego podstawie zezwalano wyjechać Niemcom pragnącym połączyć się z rodziną zamieszkałą w NRD, w tym dzieciom dołączającym do rodziców lub rodzeństwa przebywającego w tym kraju. Zdarzały się wyjątki od tej reguły, gdy zezwalano wyjechać osobom, które nie były w stanie wykazać istniejącego stosunku pokrewieństwa z osobą zapraszającą, jednakże musiały wówczas zaistnieć szczególne okoliczności uzasadniające konieczność wyjazdu do NRD (Madajczyk, 2001, s. 70).

Akcja łączenia rodzin miała się zakończyć w 1952 roku, jednak kontynuowano ją aż do protestów ludności niemieckiej w Berlinie w dniu 17 czerwca 1953 roku, w którym to czasie władze Berlina zdecydowały o wstrzymaniu wyjazdów (Madajczyk, 2001, s. 109; Młynarski, 2015, s. 147–150). Wówczas formalnie akcję zakończono. W latach 1952–1953 wyjechało z Polski do NRD 10 800 osób (Ociepka, 1992, s. 36; Sakson, 1998, s. 215).

Emigrujący w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku w ramach łączenia rodzin nie wyjeżdżali na podstawie paszportów, a jedynie dokumentu o nazwie „stwierdzenie tożsamości” z fotografią posiadacza, ważnego przez 2 tygodnie od momentu jego wystawienia. W indywidualnych przypadkach organy paszportowe wydawały „dokument podróży”, ważny przez trzy miesiące, uprawniający do wyjazdu do NRD lub RFN. W dokumencie tym wpisywano datę przekroczenia granicy oraz punkt kontrolny, przez który rodzina zobowiązana była przekroczyć granicę. Dokumenty te nie zawierały jednak zezwolenia na powrót do Polski. Otrzymywali je zarówno Niemcy „bezpieństwowcy”, jak i Niemcy posiadający polskie obywatelstwo. Uznano bowiem, że wydanie paszportów PRL stworzyłoby wizerunkowo niekorzystną sytuację dla Polski (Bielak, 1990, s. 21; Madajczyk, 2001, s. 153; Nitschke, 2010, s. 51).

Po spotkaniu K. Adenauera z N. Chruszczowem, które odbyło się w Moskwie w 1955 roku, podczas którego doszło do nawiązania stosunków dyplomatycznych między RFN i ZSRR oraz uzgodnienia kwestii powrotów 10 000 jeńców niemieckich ze Związku Radzieckiego do RFN, dolnośląscy Niemcy również oczekiwali szybkiej repatriacji. Wydarzenia te wzmogły w nich postawy roszczeniowe i stawiali otwarte żądanie powrotu do swej ojczyzny wobec władz PRL (Ociepka, 1992, s. 39).

Podsumowując lata 1950–1955 można stwierdzić, że wyjazdy w tym okresie były niemal wstrzymane. Zezwalano na opuszczenie Polski jedynie osobom w najcięższej sytuacji materialnej, posiadającym rodzinę w NRD lub w RFN. Władze motywowane względami ekonomicznymi starały się wszelkimi sposobami zachęcić ludność niemiecką do pozostania na stałe na Dolnym Śląsku.

Zmiana tej polityki nastąpiła dopiero po porozumieniu zawartym między Polskim Czerwonym Krzyżem (PCK) i Niemieckim Czerwonym Krzyżem (NCK) w grudniu 1955 roku.

### Akcja łączenia rodzin po 1955 roku

W grudniu 1955 roku odbyły się w Warszawie pierwsze rozmowy przedstawicieli Polski i RFN, reprezentowanych przez PCK i NCK<sup>4</sup> w sprawie łączenia niemieckich rodzin. Zawarto ustne porozumienie dotyczące wyjazdów ludności niemieckiej do Niemiec. Strona niemiecka starała się ustalić losy około 170–180 tys. Niemców, znajdujących się w kartotekach NCK i spowodować ich repatriację, strona polska natomiast uznała tę liczbę za zawyżoną. W 1956 roku podpisano odrębny protokół o realizacji akcji łączenia rodzin z NRD. Składane wnioski o wyjazd opiniowano od tej pory pozytywnie, zezwalano także na wyjazdy rodzin autochtonów, o ile głowa rodziny przebywała w NRD. Nie udzielano natomiast zgody na wyjazd w przypadkach, gdy większość rodziny zamieszkiwała w Polsce. Wymagano, by w tej sytuacji niemiecki członek rodziny przyjechał z NRD do Polski. Ostatecznie w skutek tych porozumień wyjechało z Dolnego Śląska w 1956 roku 6405 Niemców do NRD i 16 693 do RFN (Ociepka, 1992, s. 39–42; Jankowiak, 2005, s. 312–438; Browarek, 2015, s. 258–270).

Przyczyn, dla których Niemcy dążyli do wyjazdu było kilka. Przede wszystkim należy podkreślić, że znaleźli się i zamieszkiwali przez wiele lat na terenie obcego państwa nie z własnej woli. Przez cały ten okres ich wnioski o pozwolenie na wyjazd z Polski spotykały się z odmową, nadszedł jednak czas odwilży politycznej i Niemcy mieli świadomość, że klimat polityczny może ulec zaostrzeniu, więc należy skorzystać z nadarzającej się możliwości wyjazdu. Ponadto nie doczekali się obiecanej rekompensaty za zabrane Niemcom nieruchomości po II wojnie światowej, emeryci nie otrzymywali żadnych zasiłków ani rent w Polsce, mimo tego nie pozwalano im dotychczas wyjechać. Młodzi Niemcy, którzy posiadali polskie obywatelstwo dążyli do wyjazdu, by uniknąć obowiązkowej służby wojskowej w Polsce. Ludność niemiecka, utrzymująca kontakty z rodzinami w RFN była świadoma nastania „cudu gospodarczego” w RFN, z którym w żaden sposób polska gospodarka nie mogła konkurować (Ociepka, 1992, s. 42; Madajczyk, 2001, s. 190). Innym powodem, dla którego część rodzin niemieckich zdecydowała się wyjechać z Dolnego Śląska, było poczucie osamotnienia w regionie zamieszkania, z którego wszyscy inni Niemcy już wyjechali. Tak wspomina ten czas były przewodniczący NTSK w Legnicy Jurgen Gretschel:

„Ludność niemiecka miała ściśle kontakty ze swoimi rodzinami w RFN i NRD. Prawie wszyscy mieli rodziny w Niemczech. Dużo Niemców już miało radiodbiorniki i słuchało wiadomości z Niemiec, przede wszystkim radio RIAS Berlin. Słyszeli o cudzie gospodarczym w RFN oraz to, że jeńcy wracają z radzieckich obozów. Odwilż doprowadziła również do tego, że za pośrednictwem Czerwonego Krzyża można było wyjechać do Niemiec w ramach łączenia rodzin. Nastroje społeczne ludności niemieckiej zmieniły się radykalnie. Stracili nadzieję, że na Śląsku będzie lepiej oraz, że będą równo traktowani jak prawdziwi obywatele Polski. Mówiono tylko o jednym – jakie szanse mają na wyjazd. Prawie wszyscy złożyli dokumenty. Wyjątek stanowili

<sup>4</sup> Stosunki dyplomatyczne między RFN i PRL nawiązano dopiero w 1972 roku, stąd negocjacje w kwestii akcji łączenia rodzin w połowie lat 50. ubiegłego wieku prowadził Niemiecki Czerwony Krzyż z Polskim Czerwonym Krzyżem (Dobrosielski, 1995, s. 64).

ci, którzy dali się namówić na przyjęcie obywatelstwa polskiego albo przez związki małżeńskie stali się obywatelami polskimi oraz ci, którzy nie mieli rodzin w Niemczech. Ludność niemiecka wyjechała masowo” (Gretschel, 2007, s. 205; Kurasz, 2015a, s. 83–84).

Masowe wyjazdy niemieckich rodzin, mieszkańców miejscowości o charakterze przemysłowym stwarzały problemy dla funkcjonujących tam zakładów przemysłowych i kopalni węgla kamiennego. Wyjeżdżali górnicy z Wałbrzycha, zmniejszyła się liczba pracowników niemieckich, w tym w zarządzie związku zawodowego. Wyjazdy musiały odbywać się stopniowo ze względu na ciągłość produkcji w kopalniach. By to zapewnić Niemcy musieli przedstawić opinię z zakładu pracy. W ten sposób emigrację niektórych osób opóźniano, zwłaszcza tych, których praca wiązała się z dostępem do tajemnicy służbowej i wojskowej. Odraczano ich wyjazd na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat, przenosząc takich pracowników do zadań wiążących się z mniejszą odpowiedzialnością (Ociepka, 1992, s. 42–43).

Szczególnie chętnie udzielano natomiast zgody na wyjazd osobom politycznie uciążliwym, także tym karanym za przestępstwa polityczne lub kryminalne. Pozytywnie opiniowano również wnioski inwalidów wojennych, rencistów, którym w RFN i NRD przysługiwały renty, osób samotnych i będących w trudnych warunkach życiowych. Pozwalano na wyjazd także autochtonom uprawiającym politykę rewizjonistyczną oraz byłym kolaborantom nazistowskim, oczywiście po uprzednim odbyciu przez nich kary więzienia. Wszyscy wyjeżdżający posiadający obywatelstwo polskie tracili je wraz z przekroczeniem granicy.

W 1959 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Polski oraz NRD uznały akcję łączenia rodzin za zakończoną. Już pod koniec 1958 roku prezydium rad narodowych nie przyjmowało wniosków o wyjazd. Kontynuację tej akcji uznano za szkodliwą zarówno dla międzynarodowej pozycji Polski, jej wizerunku, a także dla jej sytuacji wewnętrznej i rozwoju gospodarczego. Tylko w 1957 roku wyjechało do Niemiec 113 347 Niemców, z czego 79,8% do RFN i 20,2% do NRD (Sakson, 1991, s. 4; Kurcz, 2011, s. 186–187). Do końca 1959 roku wyjechało z Polski 263 756 osób, z czego ponad 57 000 z ówczesnego województwa wrocławskiego. Po zakończeniu akcji łączenia rodzin społeczność Niemców na Dolnym Śląsku liczyła jedynie 2300 osób (Madajczyk, 2001, s. 258), stając się tym samym małą, diasporyczną grupą, pozbawioną znaczenia politycznego (Kurcz, 1999, s. 21).

## **Wnioski**

Intencje ludności niemieckiej oraz władz polskich w kwestii emigracji nigdy nie zbiegły się w czasie. Podczas, gdy w pierwszych latach powojennych (1945–1949) Niemcy usilnie pragnęli zostać w swych domach, siły polityczne zmuszały ich do emigracji. Sytuacja ta uległa odwróceniu po 1950 roku. Gdy Niemcy dojrzeliby do decyzji o wyjeździe z Polski, tracąc nadzieję na zmianę ówczesnej sytuacji politycznej, wówczas polskie władze usilnie starały się zatrzymać ich na Dolnym Śląsku, tworząc im warunki kulturalnego rozwoju. Zabiegi te nie przyniosły jednak oczekiwanych re-

zultatów i w okresie odwilży politycznej w latach 1956–1959 przeważająca większość Niemców opuściła Polskę.

Migracja (lub dążenie do emigracji) na stałe jest wpisane w historię Niemców w Polsce. Po 1945 roku wyrażała się ona w szukaniu miejsca na nowy dom po II wojnie światowej, następnie w próbach wyjazdów w latach 1950–1955 oraz masowej emigracji Niemców w latach 1956–1959. Nawet współcześnie pozostałym na Dolnym Śląsku Niemcom, posiadającym dwa obywatelstwa towarzyszy migracja wahadłowa, sezonowa lub czasowa. Jest to bowiem społeczność, która mając dwie ojczyzny, żyje w drodze między „dwoma światami”.

### Bibliografia

- Bielak F. (1990), *Niemiecka grupa narodowa w Polsce*, Warszawa.
- Browarek T. (2015), *Ludność niemiecka w polityce państwa polskiego w latach 1945–1989*, Lublin.
- Dobrosielski M. (1995), *Mniejszość niemiecka w Polsce*, w: *Mniejszość niemiecka w Polsce. Historia i teoria*, Seria: „Polska-Niemcy”, z. 1, Warszawa.
- Gretschel J. (2007), *Sytuacja powojenna Niemców w Legnicy*, w: *Wczoraj, dziś, jutro. 50 lat Niemieckiego Towarzystwa Kulturalno-Społecznego na Dolnym Śląsku*, red. I. Lipman, Wrocław.
- Hytrek-Hryciuk J. (2010), *„Rosjanie nadchodzą!” Ludność niemiecka a żołnierze Armii Radzieckiej (Czerwonej) na Dolnym Śląsku w latach 1945–1948*, Wrocław.
- Jankowiak S. (2005), *Wysiedlenie i emigracja ludności niemieckiej w polityce władz polskich w latach 1945–1970*, Warszawa.
- Janusz G. (2011), *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin.
- Jaworski T. (2006), *Miejsce i rola migracji ludnościowych w badaniach historycznych*, w: *Migracje: dzieje, typologia, definicje*, red. A. Furdal, W. Wysoczański, Wrocław.
- Kurasz I. (2015a), *Mniejszość niemiecka na Dolnym Śląsku. Studium socjologiczne*, Kraków.
- Kurasz I. (2015b), *Lage der deutschen Bevölkerung in Niederschlesien in den Jahren 1950–1989*, w: *Die deutschen in Polen. Das Leben der deutschen Minderheit in der neuen Situation nach dem Jahr 1945*, red. M. Wittek, Opole.
- Kurcz Z. (1999), *Niemiecka diaspora na Śląsku*, w: *Mniejszość niemiecka w Polsce*, t. 2, *Niemcy w rozproszeniu*, Seria: „Polska-Niemcy”, z. 4, Warszawa.
- Kurcz Z. (2011), *Auf der Suche nach neuen Identitäten. Die deutschen in Polen*, w: *Erwachsene Nachbarschaft. Die deutsch-polnische Beziehungen 1991 bis 2011*, red. D. Bingen, P. O. Loew, K. Ruchniewicz, M. Zybura, Wiesbaden.
- Madajczyk P. (2001), *Niemcy polscy 1944–1989*, Warszawa.
- Młynarski A. (2006), *Niemcy jako polityczny problem Europy 1949–2002. Kontynuacja i zmiana polityki zagranicznej Konrada Adenauera*, Kielce.
- Nalewajko M. (2006), *Wpływ procesów migracyjnych na kształtowanie się nowych społeczności i nowych kultur*, w: *Migracje: dzieje, typologia, definicje*, red. A. Furdal, W. Wysoczański, Wrocław.
- Nitschke B. (2010), *Niemcy*, w: *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce po II wojnie światowej*, red. S. Dudra, B. Nitschke, Kraków.
- Ociepka B. (1992), *Niemcy na Dolnym Śląsku w latach 1945–1970*, Wrocław.
- Pasierb B. (1969), *Migracja ludności niemieckiej z Dolnego Śląska w latach 1945–1948*, Wrocław.
- Retecki P. (2009), *Obcy w swojej własnej ojczyźnie. Mniejszość niemiecka w powiecie walbrzyskim*, „Dolny Śląsk”, nr 14, Wrocław.

- Romanow Z. (1992), *Ludność niemiecka na ziemiach zachodnich i północnych w latach 1945–1957*, Słupsk.
- Sakson A. (1991), *Mniejszość niemiecka na tle innych mniejszości narodowych we współczesnej Polsce*, „Przegląd Zachodni”, nr 2.
- Urban T. (1994), *Deutsche in Polen. Geschichte und Gegenwart einer Minderheit*, München.
- Wysoczański W. (2006), *Siatka pojęciowa migracji w ujęciu językowym*, w: *Migracje: dzieje, typologia, definicje*, red. A. Furdal, W. Wysoczański, Wrocław.
- Zgólkowa H. (red.) (1994–2005), *Praktyczny słownik powszechnej polszczyzny*, t. 1–50, Poznań.





## Biogramy autorów

**Anita ADAMCZYK** – prof. UAM dr hab. politologii w Zakładzie Najnowszej Historii Politycznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zajmuje się problematyką mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, stosunkami polsko-niemieckimi oraz zagadnieniami związanymi z procesem imigracji cudzoziemców do Polski i sytuacją ich w naszym kraju. Autorka książek *Uwarunkowania pojednania polsko-niemieckiego po 1989 roku* (Poznań 1999), *Spoleczno-polityczne implikacje imigracji do Polski w latach 1989–2007* (Poznań 2012), współautorka publikacji *Studia nad początkami II i III Rzeczypospolitej 1918/1919 i 1989/1990* (Poznań 2011) oraz wielu artykułów wydanych w pracach zbiorowych i czasopismach naukowych.

**Wojciech ADAMCZYK** – dr hab., pracownik Zakładu Dziennikarstwa Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu. Opublikował dwie monografie: *Media masowe w procesie budowania demokracji w Polsce (1989–1995)* i *Amerykańskie archetypy dziennikarstwa śledczego* oraz ponad pięćdziesiąt artykułów naukowych z zakresu medioznawstwa. Zainteresowania naukowe: dziennikarstwo śledcze, koncentracja prasy, wolność mediów, pluralizm informacji, prasa lokalna.

**Anna CHABASIŃSKA** – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce, prodekan Wydziału Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim.

**Danuta GIBAS-KRZAK** – dr hab., politolog, zajmuje się problematyką stosunków narodowościowo-etnicznych oraz konfliktów na Bałkanach. Współpracuje z ośrodkami naukowo-badawczymi w Serbii, Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie. Laureatka Konkursów bałkanistycznych im. Prof. Jerzego Skowronka (w 2017 roku Nagroda Główna).

**Marzenna GIEDROJĆ** – dr hab., jest zatrudniona w Zakładzie Dziejów Najnowszych i Polityki Etnicznej w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego. Zainteresowania badawcze: stosunki etniczne w Polsce, instytucjonalny wymiar polityki etnicznej, wielokulturowość Pomorza Zachodniego. Ostatnia wydana praca: *Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP jako podmiot polityki etnicznej (1989–2011)*, Szczecin 2014.

**Ewa GODLEWSKA** – dr, politolog, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Politologii UMCS w Lublinie. Członkini Zarządu Lubelskiego Oddziału Towarzystwa Polsko-Austriackiego. Autorka monografii pt. *Ochrona praw grup narodowościowych w Austrii*,

prac pod redakcją oraz kilkudziesięciu artykułów naukowych z zakresu problematyki praw mniejszości narodowych w Polsce i na obszarze niemieckojęzycznym oraz polityki etnicznej Austrii.

**Krystyna GOMÓŁKA** – dr hab., prof. nadzw., kierownik Zakładu Nauk Społecznych na Wydziale Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej. Zainteresowania badawcze autorki obejmują problematykę związaną z polską polityką zagraniczną i zagadnieniami narodowościowymi.

**Jan GRAD** – dr hab., profesor nadzwyczajny, kulturoznawca, kierownik Zakładu Badań nad Uczestnictwem w Kulturze Instytutu Kulturoznawstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

**Norbert HONKA** – dr, pracownik Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego (Katedra Studiów Regionalnych). W prowadzonych badaniach koncentruje się na takich problemach, jak: 1) samorząd terytorialny oraz regionalizmy w Polsce i w Niemczech; 2) tradycje samorządowe na Śląsku; 3) historia polityczna Śląska; 4) współczesne stosunki polsko-niemieckie. Szczególnie zainteresowania badawcze koncentruje na kwestii identyfikacji regionalnych i ich wpływu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego (lokalizm i regionalizm, wpływ wielokulturowości i multikulturalizmu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego) oraz powojennych politycznych dziejach Śląska z uwzględnieniem problematyki mniejszości niemieckiej na Śląsku i jej udziału w życiu społeczno-politycznym. W ramach prowadzonych prac badawczych opublikował: 3 monografie autorskie, 4 prace zwarte pod redakcją, 35 artykułów naukowych w pracach zbiorowych i czasopismach, w tym 8 za granicą (Czechy, Niemcy, Rosja), 45 haseł encyklopedycznych; uczestniczył w 32 konferencjach naukowych, wygłaszając referaty, w tym 5 za granicą (Czechy, Rosja); uczestniczył w projekcie badawczym nr 21320126 Visegrad Fund „Open Europe Cultural Dialogue across Borders”.

**Grzegorz JANUSZ** – prof. zwyczajny dr hab., kierownik Zakładu Praw Człowieka Wydziału Politologii UMCS Lublin. Specjalizuje się w problematyce praw mniejszości narodowych oraz prawa Unii Europejskiej. Autor ponad 100 opracowań naukowych z tego zakresu oraz ponad 30 ekspertyz. W okresie prac nad ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych ekspert Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych (1994–2014). Współautor pierwotnego projektu ustawy opracowanego na zlecenie Komisji.

**Filip KACZMAREK** – doktor nauk humanistycznych (w zakresie nauk o polityce), adiunkt na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu. W latach 2004–2014 był posłem do Parlamentu Europejskiego, od 2009 koordynator grupy Europejskiej Partii Ludowej w Komisji Rozwoju i Wspólnym Zgromadzeniu Parlamentarnym Afryka, Karaiby, Pacyfik – Unia Europejska. Autor 10 opinii i 5 raportów, współautor ponad 300 rezolucji Parlamentu Europejskiego. Był członkiem Rady Gubernatorów Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Jest członkiem PTPN, PTNP, Rady Ekspertów Wielkopolskiego Związku Pracodawców LEWIATAN oraz Rady Programowej OBiEE i Global Compact Network Poland.

**Katarzyna KAMIŃSKA-KOROLCZUK** – dr, ukończyła studia na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu w specjalności dziennikarstwo i marketing polityczny. Od roku 2000 związana z Instytutem Politologii

WNS Uniwersytetu Gdańskiego, gdzie w 2005 r. obroniła pracę doktorską pt. *Kształtowanie się rynku prasowego w Estonii*. Główne tematy badań to systemy partyjne i medialne wybranych państw, paralelizm polityczny szczególnie w Estonii i na Łotwie.

**Dorota KOWALEWSKA** – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Zakładzie Dziejów Najnowszych i Polityki Ekonomicznej Instytutu Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego. Zainteresowania naukowe: polityka etniczna, organizacje mniejszości narodowych i etnicznych, rozwój organizacji pozarządowych w Polsce.

**Marcelina KULMAGA** – jest studentką drugiego roku studiów magisterskich z zakresu politologii na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jej praca licencjacka, pod kierunkiem doktora Piotra Foreckiego, na kierunku stosunki międzynarodowe została poświęcona zagadnieniu konstruowania obrazu uchodźców w polskiej prasie nacjonalistycznej (m.in.: „wSieci”, „wPolityce”, „Frona”, „Gazeta Polska”). Autorka trzykrotnie brała udział w dwunastodniowym Intensive Programme Erasmus, podczas którego studenci z Belgii, Niemiec, Austrii, Szwecji oraz Stanów Zjednoczonych zajmowali się problematyką populizmu w polityce (Poznań 2013), zadłużenia (Gandawa 2016) czy bezrobocia wśród ludzi młodych (Poznań 2017). W ramach wymiany międzyuczelnianej, w semestrze zimowym 2015/2016, autorka była studentką Umeå Universitet w północnej Szwecji, gdzie realizowała przedmioty z zakresu socjologii i anglistyki.

**Irena KURASZ** – doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Autorka monografii *Mniejszość niemiecka na Dolnym Śląsku. Studium socjologiczne* oraz kilkudziesięciu publikacji poświęconych tej problematyce.

**Magdalena LESIŃSKA-STASZCZUK** – doktor nauk humanistycznych, zatrudniona na stanowisku adiunkta w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Politologii UMCS. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach związanych z ochroną praw człowieka na poziomie krajowym i międzynarodowym, ewolucji regulacji prawnych oraz praktyki politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania zjawisku dyskryminacji ze względu na cechy identyfikacyjne jednostki (płeć, narodowość, rasa, wiek). Autorka i współautorka publikacji z zakresu ochrony praw człowieka i przeciwdziałania zjawisku dyskryminacji w UE.

**Jerzy LESZKOWICZ-BACZYŃSKI** – profesor Uniwersytetu Zielonogórskiego, dr hab., kierownik Zakładu Socjologii Stosowanej oraz kierownik Pracowni Rewitalizacji Społecznej w Instytucie Socjologii. Jego zainteresowania badawcze dotyczą rewitalizacji społecznej, partycypacji obywatelskiej, rynku pracy absolwentów uczelni wyższych, transgraniczności. Od kilku lat realizator badania panelowego „Wizerunek Uniwersytetu Zielonogórskiego, ocena efektów kształcenia oraz własnej aktywności ekonomicznej w przekonaniach absolwentów” (współautor: D. Szaban). Aktualny, zespołowy projekt badawczy dotyczy winiarstwa lubuskiego jako elementu rewitalizacji społeczno-kulturowej województwa lubuskiego.

**Dariusz MATELSKI** (ur. 18 stycznia 1963 r. w Poznaniu) – doktor habilitowany nauk historycznych, historyk i archiwista, profesor nadzwyczajny w Instytucie Badań Dokumentacji i Poszukiwań Dzieł Sztuki im. Karola Estreichera jr. w Krakowie oraz pracow-

nik naukowo-dydaktyczny Instytutu Wschodniego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; specjalizuje się w dziedzinie źródłoznawstwa i archiwistyki, dziedzictwie kultury europejskiej oraz zajmuje się problematyką mniejszości narodowych w Polsce i stosunkami polsko-niemieckimi w XX–XXI w., a także stosunkami polsko-rosyjskimi w czasach nowożytnych; autor ponad 700 publikacji naukowych, w tym 31 książek.

**Małgorzata MIECZKOWSKA** – dr, adiunkt w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego. Realizowana tematyka badawcza to szeroko ujęte zagadnienia etniczne ze szczególnym traktowaniem sorabistyki. Autorka była stypendystką naukową Instytutu Serbołużycznego w Budziszynie i jest członkinią Towarzystwa Naukowego Macierzy Serbołużycznej (Maćica Serbska).

**Anna MUŚ** – jest doktorantką w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół zagadnień związanych z regionalizmem (zwłaszcza na Śląsku), regionami oraz mniejszościami narodowymi i etnicznymi. Jako studentka brała udział w konkursie 2016 Philip C. Jessup International Law Moot Court Competition. Swoje zainteresowania rozwijała także za granicą w ramach mobilności finansowanej przez program Erasmus+ współpracując z NISE (National Movements and Intermediary Structures in Europe w Antwerpii) oraz ECMI (European Centre for Minority Issues we Flensburgu). Była inicjatorką i członkiem zespołu badawczego w ramach inicjatywy badawczej „Napraw Sobie Uniwersytet!” Jest autorką (i współautorką) artykułów dotyczących regionalizmu w Europie, a w szczególności na Górnym Śląsku.

**Ewa POGORZAŁA** – dr nauk politycznych, absolwentka stacjonarnych studiów doktoranckich realizowanych w Zakładzie Badań Etnicznych Wydziału Politologii UMCS w Lublinie, wykładowczyni w Instytucie Nauk Społecznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Szymona Szymonowica w Zamościu; członkini Komisji Ekspertów ds. Migrantów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz członkini Rady Fundacji na rzecz Różnorodności Społecznej. Zainteresowania naukowe: polityka etniczna, migracje, integracja cudzoziemców, mniejszości narodowe i etniczne, polityka oświatowa wobec mniejszości i migrantów, antydyskryminacja i równe traktowanie.

**Anna POTYRAŁA** – politolog, prawnik, profesor w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM. Członkini Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych oraz Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych (zasiada w zarządzie Oddziału PTSM w Poznaniu). Sekretarz redakcji czasopisma „Przegląd Strategiczny”, członkini kolegium redakcyjnego czasopisma „Przegląd Zachodni”. Autorka pięciu monografii (najnowsza pt. *ONZ wobec problemu uchodźstwa. Geneza, istota i praktyka aktywności*, Warszawa 2015) i kilkudziesięciu artykułów naukowych, współautorka leksykonów poświęconych integracji europejskiej. Prowadzi badania z zakresu niedobrowolnych migracji, międzynarodowego sądownictwa karnego oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej. Kontakt: [anna.potyrala@amu.edu.pl](mailto:anna.potyrala@amu.edu.pl).

**Andrzej SADOWSKI** – prof. dr hab., kierownik Katedry Socjologii Wielokulturowości w Instytucie Socjologii i Kognitywistyki, Wydział Historyczno-Socjologiczny, Uniwersytet w Białymstoku, członek Komitetu Socjologii PAN.

**Andrzej SAKSON** – profesor w Zakładzie Badań Niemcoznawczych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: mniejszości narodowe i etniczne, ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości niemieckiej w Polsce oraz społeczności Mazurów i Warmiaków; przemiany społeczne na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski; zagadnienia migracji i uchodźców w Polsce i Europie; współczesne stosunki polsko-niemieckie oraz życie społeczne w zjednoczonych Niemczech; socjologia młodzieży i subkultur, okręg kalininградzki.

**Margot STAŃCZYK-MINKIEWICZ** – dr nauk politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Tematem jej dysertacji doktorskiej był: *Terroryzm międzynarodowy, jako globalne zjawisko ideologiczne i polityczne we współczesnym świecie*. Aktualnie adiunkt w Instytucie Politologii na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego, wcześniej adiunkt i prodziekan Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni. Na co dzień zajmuje się problematyką szeroko pojętego bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem terroryzmu międzynarodowego, przestępczości zorganizowanej, konfliktów współczesnego świata, państw dysfunkcyjnych, migracji i zagadnień dotyczących łamania praw człowieka. Obszar jej badań, to w szczególności kraje kontynentu afrykańskiego (m.in. Somalia, Etiopia, Zimbabwe, Sudan Pd.). Na swoim koncie ma kilka monografii dotyczących problematyki wyzwań i zagrożeń w XX i XXI wieku, m.in.: M. Stańczyk-Minkiewicz, J. Kojkoł, G. Cimek, *Relativism, Terrorism, Globalization*, Wydawnictwo AMW, Gdynia 2011; M. Stańczyk-Minkiewicz, Ł. Wszyński, M. Głuchowska-Wójcicka, *Globalization – Migration – Security*, Wydawnictwo AMW, Gdynia 2012; M. Stańczyk-Minkiewicz (red.), *Afryka – kontynent wyzwań i zagrożeń*, a także liczne artykuły oscylujące wokół tej tematyki. Jest członkinią krajowych i międzynarodowych towarzystw naukowych, m.in.: International Political Science Association, Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, Polskiego Towarzystwa Afrykanistycznego, Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych.

**Cezary TROSIK** – adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jego zainteresowania badawcze skupiają się wokół problematyki socjologicznych aspektów procesu integracji europejskiej, stosunków polsko-niemieckich, procesów migracyjnych, mniejszości narodowych i regionalizmów europejskich. W tym ostatnim obszarze mieszczą się badania regionalizmu górnośląskiego, które w 2016 roku zostały zwieńczone publikacją monografii pt. *Górny Śląsk między regionalizmem, autonomią a separatyzmem*.

**Aleksandra TRZCIELIŃSKA-POLUS** – dr hab. nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, prof. UO, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Opolskiego. Redaktor naczelna czasopisma „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”. Główny temat badań: współczesne stosunki polsko-niemieckie. Zainteresowania badawcze: stosunki międzynarodowe (polityczne i gospodarcze) oraz przemiany zachodzące w regionach pograniczy i współpracy transgranicznej.

