# INNI WŚRÓD NAS

## Migracje – Polityka – Społeczeństwo

Redakcja naukowa
Patrycja Bałdys, Roman Kraiński,
Andrzej Łapa, Piotr Stocki

# INNI WŚRÓD NAS

Migracje – Polityka – Społeczeństwo

# INNI WŚRÓD NAS

## Migracje – Polityka – Społeczeństwo

Redakcja naukowa
Patrycja Bałdys, Roman Kraiński,
Andrzej Łapa, Piotr Stocki

***Inni wśród nas. Migracje – Polityka – Społeczeństwo***

Redakcja naukowa: Patrycja Bałdys, Roman Kraiński, Andrzej Łapa, Piotr Stocki
Recenzja: dr hab. Robert Geisler, prof. UO

Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych na realizację projektu badawczego H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy".

Część artykułów zawartych w publikacji powstała na bazie materiałów zebranych na potrzeby wymienionego wyżej projektu.

Opracowanie językowe: Beata Żabińska
Opracowanie graficzne: Dawid Żabiński
Projekt i wykonanie okładki: Dawid Żabiński

Zdjęcia na okładce: Chroma Stock

© Copyright by Akademia Marynarki Wojennej, 2021

Wszelkie prawa zastrzeżone. Zarówno cała publikacja, jak i jakakolwiek jej część nie może być przedrukowywana, publikowana w internecie ani w żaden inny sposób reprodukowana – mechanicznie, elektronicznie lub w jakikolwiek inny sposób, z kserowaniem i odtwarzaniem w środkach masowego przekazu włącznie – bez pisemnej zgody Akademii Marynarki Wojennej.

ISBN 978-83-961549-7-2
e-ISBN 978-83-961549-6-5

Gdynia 2021 – Wydanie I

# Spis treści

Patrycja Bałdys, Roman Kraiński
**Wprowadzenie** ..... **7**

Rafał Raczyński
**Dyplomacja diaspor – perspektywy zaangażowania polskich e-migrantów w świetle wyników projektu „E-migracja. Polska diaspora technologiczna”** ..... **17**

Michał Nowosielski
**Zasoby ludzkie polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich** ..... **43**

Patrycja Bałdys
**Kryzys migracyjny u bram Polski w świetle opinii funkcjonariuszy Straży Granicznej** ..... **63**

Piotr Stocki
**Kryzys migracyjny w Europie w latach 2015–2016 – doświadczenia niemieckie** ..... **87**

Andrzej Łapa
**Problemy z nielegalną migracją i migrantami w Polsce w świetle sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej** ..... **105**

Patrycja Bałdys
**Stosunek Polaków do migrantów w latach 2015–2021 – szkic socjologiczny** ..... **123**

**Patrycja Bałdys**
Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni
e-mail: p.baldys@amw.gdynia.pl, pbaldys@wp.pl
ORCID: 0000-0001-8446-8521

**Roman Kraiński**
Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni
e-mail: r.krainski@amw.gdynia.pl
ORCID: 0000-0001-6111-0287

# Wprowadzenie

Najczęściej powtarzanym stwierdzeniem dotyczącym migracji jest to mówiące, że towarzyszą one ludzkości od zawsze. Trudno je podważyć, ciężko z nim polemizować. Pomimo to ostatni kryzys migracyjny z lat 2015–2016 zaskoczył mieszkańców Europy. Najprawdopodobniej wynika to z faktu, iż – jak piszą Agnieszka Weinar, Saskia Bonjour i Lyubov Zhyznomirska we wstępie do *The Routledge Handbook of the Politcs of Migration in Europe* – większości państw Europy, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych czy Australii, nie uważa się za kraje docelowe dla imigrantów. Dzieje się tak, ponieważ imigracje w Europie, zamiast stanowić część mitów założycielskich lub istniejących mitów narodowotwórczych, są „historycznie postrzegane jako coś wyjątkowego w porównaniu z normalnym stanem rzeczy – jego zakłócenie, a nawet zagrożenie" (Weinar, Bonjour i Zhyznomirska, 2018: 1). Prawda jest zdecydowanie bardziej skomplikowana. W historii Europy nie brakuje migracji spowodowanych wojnami, ubóstwem, kryzysami ekonomicznymi, polityką, biedą czy innymi, równie istotnymi czynnikami. Autorki wskazują, że upadek reżimów komunistycznych, wojna domowa w byłej Jugosławii i ład, który zaczął się kształtować w Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht, wpłynęły w sposób znaczący na zmiany w mobilności mieszkańców tej części świata. W krótkim czasie większość państw Europy stała się zarówno krajami przyjmującymi imigrantów, jak i opuszczanymi przez własnych obywateli wyjeżdżających w poszukiwaniu pracy, lepszej jakości życia, edukacji, czy z innych jeszcze powodów. Tworzył się europejski system migracyjny obejmujący ruchy ze Wschodu na Zachód i z Południa na Północ (Weinar, Bonjour i Zhyznomirska, 2018: 1). Państwa zaczęły budować swoje systemy polityki migracyjnej mające umożliwić sprawne zarządzanie procesami migracyjnymi. Warto przy tym dodać, że migracje te często były mile widziane z uwagi na potrzeby krajowych rynków pracy i problemy wynikające ze starzenia się większości społeczeństw Europy Zachodniej. Wypracowane systemy polityki migracyjnej działały lepiej lub gorzej – aż do 2015 roku, kiedy w wyniku Arabskiej Wiosny, konfliktu w Syrii, narastających problemów społecznych, gospodarczych i politycznych w Afryce, a także zmian klimatycznych rozpoczął się w Europie największy od czasów II wojny światowej kryzys migracyjny.

Jego początki można było obserwować jeszcze przed 2015 rokiem. Już w roku 2011 widoczny był zwiększony napływ uchodźców i migrantów z Afryki Północnej na południu Europy. Uciekinierzy z Afryki docierali najczęściej na Maltę lub do Włoch. Liczba przypadków nielegalnego przekraczania granic UE osiągnęła poziom 141 051. Wtedy wydawała się ona niewielka, zwłaszcza jeśli zestawi się ją z wcześniejszymi danymi, na przykład tymi z roku 2010, kiedy wynosiła ona 104 060. Jednakże liczba przypadków wywołała już wtedy niepokój w niektórych państwach Europy i zapoczątkowała rozmowy na temat polityki migracyjnej w UE (Szymańska, 2017: 161). Na początku 2011 roku włoski minister spraw wewnętrznych Roberto Maroni wzywał rządy państw unijnych do użycia wszystkich możliwych środków, by zapobiec kryzysowi humanitarnemu spowodowanemu masowym napływem migrantów do Włoch (Węc, 2017: 280). Jego apel wywołał dyskusję wśród ministrów państw unijnych dotyczącą konieczności zmian w polityce migracyjnej UE. Tymczasem problem narastał.

Drogą morską do krajów UE zaczęły docierać kolejne grupy migrantów. Zgodnie z danymi Frontexu w 2015 roku na tereny UE dotarło nielegalnie około 1,83 miliona osób. Jak pisze Martin Dahl, największe grupy zdążały w kierunku Niemiec, Wielkiej Brytanii i państw skandynawskich, „w państwach należących do Unii Europejskiej złożono ponad 1,2 miliona wniosków o azyl, z czego 35% przypadło na Niemcy, 14% na Węgry i 12% na Szwecję. W 2016 roku nastąpił znaczący spadek liczby migrantów, jednak liczba ta nadal była wysoka i wyniosła blisko 600 tysięcy osób. W 2016 roku Niemcy wciąż pozostały głównym krajem przyjmującym uchodźców – 61% wszystkich wniosków o azyl złożono w tym państwie; na kolejnych miejscach znalazły się Włochy – 9% oraz Francja – 6%. Migranci pochodzili głównie z Syrii, Afganistanu i Iraku" (Dahl, 2019: 204). Rok później liczba wniosków nieznacznie spadła, co nie rozwiązywało jednak problemu w poszczególnych państwach.

Kryzys migracyjny wiązał się również ze wzrastającą liczbą ofiar śmiertelnych na Morzu Śródziemnym. W 2015 roku było ich 3 317, rok później aż 5 096 (*Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration...,* 2017: 28). Ofiary były w różnym wieku, wśród nich mężczyźni, kobiety, również dzieci. Wielu Europejczykom lata 2015–2016 będą kojarzyć się z kryzysem humanitarnym, tysiącami ludzi uciekających z regionu ogarniętego wojną, konfliktami, ubóstwem i głodem. W pamięci pozostaną obrazki z wieczornych programów informacyjnych pokazujących kolejne ofiary śmiertelne, którym nie udało się dotrzeć do brzegów Włoch, Grecji, Malty czy Hiszpanii. Dla wielu symbolem tej tragedii będzie 3-letni Aylan Kurdi. Magdalena Hodalska pisze: „Miał białego misia i czerwoną koszulkę; i nie miał kamizelki ratunkowej, gdy gumowa łódź przewożąca jego i jego rodzinę wraz z kilkoma innymi uchodźcami wywróciła się. 3-letni Alan Kurdi nie dotarł na grecką wyspę Kos. Jego ciało zostało znalezione o świcie 2 września 2015 roku na Złotej Plaży w Bodrum w Turcji, gdzie Nilüfer Demir zrobiła niezapomniane zdjęcia, które trafiły na czołówki światowych mediów i stały się wiralami w mediach społecznościowych. Dopiero wtedy świat dowiedział się, że nazywa się Alan Kurdi i spędził swoje 3-letnie życie w strefie działań wojennych w Syrii. Obraz jego martwego ciała «włamał się w nasze życie» (McKoy, 2015) i «przemówił do ludzi w taki sposób, w jaki tysiące słów nie potrafiły lub nie mogły» (Mailer, 2015)" (Hodalska, 2018: 210). Zdjęcie znalazło się na okładkach ponad 70 gazet na całym świecie, obejrzało je w ciągu 24 godzin 20 milionów ludzi, było tweetowane 15 razy na sekundę (Hodalska, 2018: 210). Śmierć Alyana Kurdi pokazuje jeszcze jeden niespotykany do tej pory wymiar kryzysu migracyjnego. W zglobalizowanym świecie migracja staje się tematem medialnym[1]. Nigdy wcześniej problemy będące wynikiem migracji nie były nam tak bliskie i tak odległe

[1] Warto w tym miejscu przypomnieć historię Eliána Gonzáleza, który trafił na czołówki mediów w 1999 roku. González był dzieckiem, które cudem ocalało z katastrofy łodzi uchodźców z Kuby. Sześciolatek dotarł na dętce do wybrzeży Florydy. W USA azyl przyznawany jest osobom, którym udaje się dotrzeć na ląd. Chłopczyk został podjęty z morza przez rybaków, oddany pod czasową opiekę dalszej rodzinie. Społeczność Miami wraz z rodziną starała się uratować dziecko przed deportacją na Kubę. W 2000 roku na mocy orzeczenia sądowego chłopiec został oddany władzom kubańskim. Historia Gonzáleza poruszyła opinię publiczną, stała się podstawą dwóch filmów: fabularnego *A Family In Crisis: The Elian Gonzales Story* i dokumentalnego *Elián.*

zarazem. Obraz migrantów pojawiający się w głowach mieszkańców Europy w znacznym stopniu jest efektem tego, co pokazują media. To, czy kryzys będzie budził współczucie za sprawą małego Alyana Kurdi, czy będzie kojarzył się z młodymi, sprawnymi mężczyznami demolującymi ulice Paryża, zależy w dużej mierze od mediów.

Kryzys migracyjny stał się również wielkim wyzwaniem dla państw Europy. Napływający z odległych regionów ludzie pochodzący z odmiennych kulturowo światów, z różnymi doświadczeniami, często wymęczeni głodem i wojną, powinni stać się częścią społeczeństw przyjmujących. Wiązało się to z kosztami, ale również z przygotowaniem specjalnych programów, które miałyby ułatwić tym ludziom przystosowanie się do nowego życia i otoczenia. Istotne stawało się również to, jak społeczeństwo przyjmujące podchodzi do kwestii migracji i samych imigrantów. Problem migrantów wywoływał dyskusje we wszystkich państwach europejskich. Anita Adamczyk pisze: „W wielu miastach europejskich dochodziło do protestów zwolenników i przeciwników pomocy imigrantom. Liczne były także ataki na ośrodki dla uchodźców. Na przykład w Niemczech doszło do 173 takich czynów w 2015 roku, podczas gdy rok wcześniej odnotowano 28 takich przypadków. Wzrosła ponadto liczba podpaleń w Niemczech (z 6 do 92 w 2015 roku) oraz przestępstw przeciwko uchodźcom (z 199 do 1005 w 2015 roku). W lokalnych społecznościach swój sprzeciw wobec imigrantów wyrażano także poprzez wprowadzanie zakazu wstępu do baru (Bad Ischl w Austrii), klubów w Danii, na baseny (Bornheim w Niemczech, Koksijde w Belgii). W Niemczech (Dolnej Saksonii, Meklemburgii Pomorzu Przednim) i Finlandii tworzono «straże obywatelskie»" (Adamczyk, 2016: 42–43). We wrześniu 2015 roku na zlecenie Parlamentu Europejskiego zostały przeprowadzone badania wśród obywateli 28 państw unijnych. Zdecydowana większość badanych wskazywała migracje jako główne wyzwanie stojące przed UE i jej członkami w nadchodzących latach: 66% badanych uważało, że decyzje dotyczące polityki migracyjnej powinny być podejmowane w większym stopniu na poziomie całej UE, co więcej – aż 62% badanych twierdziło, że państwa członkowskie, które są dotknięte w największym stopniu niekontrolowanym przepływem migrantów, powinny uzyskać „wsparcie finansowe w trybie pilnym". Aż 79% respondentów było zdania, że procedury dotyczące legalnej migracji powinny być identyczne we wszystkich państwach członkowskich, a 66% było zdania, że należy je uprościć, co ułatwiłoby walkę z nielegalną migracją (*Główne wyzwania...*, 2015: 4). Kolejne miesiące pogłębiały kryzys i podgrzewały dyskusje toczące się w poszczególnych społeczeństwach. Przede wszystkim widać było wyraźną różnicę między społeczeństwami „starej" i „nowej" Europy. Dobrym przykładem jest tutaj Polska, w której od 2015 roku wyraźnie wzrosła niechęć do przyjmowania w kraju migrantów. W dyskusji tej ogromną rolę odgrywały media, kształtując obraz przybywających do Europy migrantów. Barbara Pasamonik pisze, że „w połowie 2015 roku w polskich mediach pojawił się wyraźnie negatywny obraz uchodźcy – młodego, agresywnego Araba, podejrzanego o konszachty z Państwem Islamskim i terrorystyczne inklinacje. Symbolicznymi reprezentacjami tego nowego wizerunku były «dantejskie sceny» z południa Europy, na których oglądaliśmy agresywnych, śniadych mężczyzn, którzy próbowali staranować stawiane z dnia

na dzień płoty (na granicy węgiersko-serbskiej lub austriacko-słoweńskiej), wzniecali zamieszki w prowizorycznych obozach, terroryzowali miejscową ludność (zła sława «Dżungli» w Calais) albo tylko patrzyli w kamerę z pretensją, roszczeniem lub złością. W okresie kampanii wyborczej okładki (...) czasopism straszyły: «Nadchodzą!», «Piekło na rozkaz Berlina» («W Sieci»), «To najeźdźcy nie uchodźcy» («Do rzeczy»), «90 tysięcy Arabów zaleje Polskę» («Super Ekspres»). Potem były «spełnione przepowiednie», czyli zamachy w Paryżu (listopad 2015) i w Brukseli (marzec 2016). Przypomnijmy, że po atakach w Paryżu aż 78% Polaków było przekonanych, że przyjęcie uchodźców obniży poziom bezpieczeństwa w Polsce (CBOS, grudzień 2015). Po identyfikacji zamachowców z Belgii premier Beata Szydło ogłosiła, że Polska nie przyjmie żadnego uchodźcy przydzielonego wcześniej z unijnego rozdzielnika, gdyż punkty kontrolne (hot spoty) nie wywiązują się ze swoich zadań. Pomiędzy zamachami był jeszcze «Sylwester w Kolonii», podczas którego doszło do masowych napaści na kobiety i molestowania seksualnego na ulicach niemieckich miast. Te trzy wydarzenia z przełomu 2015/2016 roku sprowokowały kolejne fale paniki medialnej wokół uchodźców w całej Europie, w tym w Polsce. W ten sposób utrwalił się negatywny obraz uchodźców, którzy uzyskali konkretne rysy etniczne, kulturowe i religijne. Przestraszeni «zalewem fali uchodźczej» Polacy do dziś przeszacowują procent cudzoziemców mieszkających w Polsce" (Pasamonik, 2017: 29–30). Taki przekaz nie sprzyjał ani debacie o przyjmowaniu migrantów, ani pozytywnemu nastawieniu polskiego społeczeństwa. Biorąc pod uwagę ogół reakcji związanych z kryzysem migracyjnym w Europie i przybywającymi uchodźcami, istotne stały się pytania: czy te obawy wraz z pojawieniem się uchodźców będą się utrzymywać? Czy uchodźcy będą postrzegani jako „inni" w znaczeniu „różniących się", ale będących częścią tych społeczeństw, czy może będą „innymi" rozumianymi jako „obcy"? I w końcu, czy ta obcość okaże się chwilowa, czy może raczej będzie podstawą dystansu między grupami i źródłem pojawiających się konfliktów? Imigranci uciekający przed wojnami, szukający miejsc, w których będą mogli lepiej żyć i znajdą pracę, bardzo łatwo stają się „obcymi" w wielu znaczeniach.

Georg Simmel pisał: „Jeżeli wędrowanie jako brak związku z wszelkim konkretnym punktem przestrzeni jest pojęciowo przeciwieństwem trwałego przywiązania do danego, konkretnego punktu, to socjologiczna forma «obcości» stanowi w pewnej mierze syntezę obydwóch tych określeń. Zjawisko to ujawnia, że stosunek do przestrzeni jest, z jednej strony, warunkiem, z drugiej zaś – symbolem stosunku do człowieka. Nie mamy tu na myśli «cudzoziemca» [der Fremde] jako wędrowca, który dziś przychodzi, jutro odchodzi, ale osobę, która dziś przychodzi, jutro zaś zostaje – niejako potencjalnego wędrowca, który, aczkolwiek nie wyruszył dalej, nie zrezygnował też całkowicie z owej swobody przychodzenia i odchodzenia. Tkwi on w przestrzennie – czy też jakoś inaczej – określonym kręgu. Jednakże istotnym wyznacznikiem jego pozycji jest fakt, że nie należy on od początku do tego kręgu, że wnosi jakości nie będące i nie mogące być rdzennymi właściwościami tego kręgu. Jedność bliskości dystansu, zawarta w każdym stosunku międzyludzkim, w tym wypadku ulega pewnej modyfikacji, którą można najkrócej sformułować następująco: oddalenie w obrębie stosunku oznacza, że osoba

bliska jest daleko, obcość zaś, że blisko znajduje się osoba daleka" (Simmel, 1975: 504–505). Migranci są właśnie takimi wędrowcami, którzy przybywają do jakiegoś miejsca i nie mają zamiaru wracać do swoich państw. Stają się obcymi dla społeczeństwa przyjmującego. Jak pisze Cezary Trosiak: „Istotą simmlowskiej koncepcji relacji między społeczeństwami państw przyjmujących imigrantów a «obcymi» jest to, że «obcy» to ktoś, kto się pojawia i zostaje, a tym samym zmusza społeczeństwa przyjmujące do wejścia z nimi w trwałą interakcję kulturową" (Trosiak, 2019: 382). Czasami ten kontakt powoduje, że „obcy" staje się nam „bardziej bliski", dopatrujemy się w nim cech, które w jakiś sposób nas łączą. Czasami jednak dystans się nie zmniejsza i mimo upływu czasu nie traktujemy przybyłych jako swoich – pozostają dla nas obcy. Jak twierdzi Simmel, obcy „jest nam bliski, o ile odczuwamy wspólne nam i jemu podobieństwo cech narodowych, społecznych, zawodowych, czy też ogólnoludzkich. Natomiast jest nam daleki o tyle, o ile te wspólne cechy nie obejmują tylko nas, o ile wiążą nas tylko dlatego, że w ogóle wiążą bardzo wielu" (Simmel, 1975: 509).

Trudno w tej chwili odpowiedzieć na pytanie, czy migranci przybywający do Europy zostaną już na zawsze obcymi, czy może pojawi się szansa na to, by dystans dzielący ich od członków społeczności przyjmujących zmniejszył się, by stali się innymi w rozumieniu różniących się, ale swoich. Warto w tym miejscu wrócić do początków kryzysu i ofiar na Morzu Śródziemnym. Jarosław Mikołajewski pisze: „Jeżeli coś krzepi wobec morza śmierci, to myśl, że razem z repertuarem cierpienia rośnie skala dobroci. «Jak duża musi być Lampedusa – pytał burmistrz Lampedusy Giusi Nicolini – żeby pomieścić zwłoki uchodźców?». Powtarzam: kiedy 3 października 2013 roku o pół mili od Wyspy Królików utonęło 368 osób, gościnę ofiarom katastrofy zadeklarowało kilkanaście gmin sycylijskich. Wydawało się to naturalne: poczucie braterstwa przez wspólnotę życia i śmierci" (Mikołajewski i Smoleński, 2021: 57–58). Szansą są również zmiany zachodzące w obrębie naszych społeczeństw i tego, w jaki sposób definiowana jest tożsamość narodowa. Biorąc to pod uwagę, warto przypomnieć Gordona Mathewsa, który na początku XXI wieku dowodził, że żyjemy w „supermarkecie kultury", gdzie możemy wybrać tożsamość taką, jaka nam odpowiada. Robimy to, jak pisał Mathews, nie dla siebie, ale „ze względu na naszą grę wobec innych, niejako w negocjacji z innymi: w supermarkecie kultury wybieramy siebie, spoglądając w stronę świata społecznego, który nas otacza" (Mathews, 2005: 43). Takie podejście powoduje, że tradycyjna koncepcja ojczyzny jest nam coraz mniej potrzebna. Jesteśmy u siebie dzięki nowym technologiom, wspomniany supermarket kultury „wyrywa tradycyjne korzenie, ale oferuje w zamian szeroką gamę środków, z których korzenie można na nowo zbudować, zaoferować na scenie społecznej, a potem, być może, w nie uwierzyć" (Mathews, 2005: 280). Możliwe, że taka właśnie wersja ułatwi integrację przybywających do Europy migrantów. Bo przecież, jak stwierdza Mathews, obecnie: „Dom, dzięki komputerowi, jest połączeniem z całym światem. Ojczyzną w takim ujęciu nie jest więc miejsce, które zamieszkiwali przodkowie, lecz punkt, z którego mamy dostęp do całego świata" (Mathews, 2005: 281). A zatem dla migrantów nową ojczyzną może stać się to miejsce, które stworzy im warunki dostępu do całego świata.

Bez względu na wszystko jednego możemy być pewni – migracje nie ustaną. Będą jednym z ważniejszych problemów w większości państw Europy. Krzysztof Jaskułowski w książce *The Everyday Politics of Migration Crisis in Poland. Between Nationalism, Fear and Emphaty*, opisując problemy polityki codziennej w Polsce związane z kryzysem migracyjnym, stwierdził, że polskie społeczeństwo ma przed sobą debatę poświęconą wartości migracji i zróżnicowania kulturowego (Jaskułowski, 2017: 133). Najprawdopodobniej taka debata będzie niezbędna również w innych państwach europejskich. Przyjmie ona różne formy, ale – jak zaznacza Jaskułowski – warto w tych rozmowach podkreślić, że integracja migrantów powinna być procesem dwukierunkowym, w którym obie grupy dostosowują się do siebie (Jaskułowski, 2017: 134). Będzie to również wyzwanie dla polityków, którzy muszą stworzyć instrumenty ułatwiające taką dwukierunkową integrację.

Książka, którą oddajemy do rąk Czytelników, jest wynikiem projektu badawczego H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy". Projekt stał się podstawą szerszej dyskusji na temat migracji do Europy, jej roli w poszczególnych społeczeństwach, kwestii polityki migracyjnej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Zróżnicowanie tematyczne artykułów umieszczonych w tym tomie było zamierzone. To konsekwencja złożoności zagadnienia, jakim jest kryzys migracyjny, a także interdyscyplinarności ujęcia kluczowych kwestii. Oczywiście podjęte w artykułach rozważania nie wyczerpują tematu, ale – mamy taką nadzieję – stanowią dobry punkt wyjścia do publicznej debaty nad problemami migracji, obowiązujących przepisów prawnych, procedur związanych z przyjmowaniem migrantów, przyznawaniem im prawa do pobytu czy ochrony międzynarodowej, ale również roli, jaką odgrywają imigranci w państwach przyjmujących.

Michał Nowosielski w artykule *Zasoby ludzkie polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich* podejmuje pomijany dotychczas w badaniach migracyjnych, stosunkach międzynarodowych i socjologii problem zasobów ludzkich organizacji imigranckich. Analizuje zasoby ludzkie polskich organizacji imigranckich w 9 europejskich krajach (Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania, Irlandia, Francja, Szwecja, Norwegia, Holandia i Niemcy). Interesują go bazy członkowskie tych organizacji (ich liczebność, społeczności, z których najczęściej są rekrutowani członkowie stowarzyszeń, ich zaangażowanie w działalność stowarzyszenia), zarządy organizacji i ich personel. Taka diagnoza zasobów ludzkich tych stowarzyszeń pozwala nie tylko na przedstawienie kondycji organizacji imigranckich, ale również na wskazanie ich uwarunkowań.

Rafał Raczyński w artykule zatytułowanym *Dyplomacja diaspor – perspektywy zaangażowania polskich e-migrantów w świetle wyników projektu „E-migracja. Polska diaspora technologiczna"* podejmuje problematykę diaspor i ich zmieniającego się znaczenia dla państw, organizacji i instytucji międzynarodowych. Jak zauważa Autor, we wcześniejszych okresach emigracja była postrzegana głównie jako przejaw słabości państwa wysyłającego – słabości

ekonomicznej, czy też chwiejności systemu politycznego, problemów z demokracją, czy po prostu funkcjonowania reżimów autorytarnych. Osoby decydujące się na migracje w oficjalnych narracjach takich państw funkcjonowały często jako „zdrajcy", „dezerterzy" czy „zagubione dzieci". W obecnym myśleniu o członkach diaspor pojawia się narracja pozytywna, podkreślająca ich potencjał ekonomiczny, posiadany kapitał społeczno-kulturowy i polityczny. Szczególnie interesujący wydaje się potencjał polityczny diaspor, które mogą prowadzić działalność lobbingową na rzecz swojego dawnego kraju, popierać działania jego rządu lub opozycji, wspierać organizacje pozarządowe i ruchy społeczne, promować dziedzictwo kulturowe, budować dobry wizerunek kraju. W artykule Autor skoncentrował się na możliwościach i podstawowych barierach potencjalnego zaangażowania przedstawicieli polskiej diaspory technologicznej w działania z zakresu dyplomacji politycznej.

Patrycja Bałdys w artykule *Kryzys migracyjny u bram Polski w świetle opinii funkcjonariuszy Straży Granicznej*, opisując przyczyny kryzysu migracyjnego w Europie w latach 2015–2016, przedstawia wyniki badań przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy polskiej Straży Granicznej, dotyczące ich współpracy z innymi służbami mundurowymi, przedstawicielami samorządów lokalnych i postrzegania skuteczności istniejących procedur oraz będących ich efektem działań w przypadku niekontrolowanej migracji.

Piotr Stocki w artykule *Kryzys migracyjny w Europie w latach 2015–2016 r. – doświadczenia niemieckie* poddaje analizie działania władz niemieckich w okresie kryzysu migracyjnego w Europie w latach 2015–2016. Autor opisuje problemy, jakie napotkały władze, i sposoby ich rozwiązania. Artykuł oparto na badaniach przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy Dyrekcji Policji Federalnej Niemiec w Pirnie oraz urzędników Ośrodka dla Cudzoziemców w Chemnitz. W podsumowaniu przedstawiono działania i procedury przyjęte przez władze niemieckie, które mogą stać się punktem wyjścia do zmian i przygotowania odpowiednich procedur w polityce azylowej na poziomie UE, jak i jej poszczególnych państw członkowskich.

Andrzej Łapa w artykule zatytułowanym *Problemy z nielegalną migracją i migrantami w Polsce w świetle sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej* analizuje skuteczność działania polskiej Straży Granicznej i innych służb mundurowych podczas kryzysu na granicy polsko-białoruskiej. W oparciu o dokumenty prawne określające ramy działalności Straży Granicznej, konwencje międzynarodowe oraz przekazy medialne opisuje podejmowane przez Straż Graniczną działania i ich skutki, analizuje również ich odbiór przez polskie społeczeństwo.

Patrycja Bałdys w artykule *Stosunek Polaków do migrantów w latach 2015–2021. Szkic socjologiczny* podejmuje kwestię stosunku Polaków do migrantów i tego, jak kolejne fale migracji, które najprawdopodobniej będą pojawiać się w naszym kraju, wpłyną na ten stosunek. Analiza taka nie byłaby możliwa bez przedstawienia przyjętego w Polsce modelu państwa o orientacji narodowej, związanego z nim kanonu tożsamości narodowej oraz roli Kościoła katolickiego w procesach legitymizowania państwa homogenicznego pod względem narodowym.

## LITERATURA


1. Adamczyk, A. (2016). *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*. Przegląd Politologiczny, 3.
2. Dahl, M. (2019). *Europejski kryzys imigracyjny z 2015 roku i jego wpływ na prowadzoną przez Polskę w latach 2015–2018 politykę zagraniczną*. Myśl Ekonomiczna i Polityczna, 2(65).
3. *Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A Review of the Evidence*. International Organization for Migration, Geneva 2017: 13. [online:] https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf [dostęp: 15.09.2021].
4. *Główne wyzwania dla UE, migracje oraz sytuacja gospodarcza i społeczna. Eurobarometr Parlamentu Europejskiego (EB/EP 84.1)*. Bruksela, 14 października 2015. [online:] https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/EB84.1_synt_conso_pl.pdf [dostęp: 1.09.2021].
5. Hodalska, M. (2018). *Humanity Washed Ashore. Visual Metaphors and Emotions in Social Media*. Zeszyty Prasoznawcze, T. 61, 2(234).
6. Jaskułowski, K. (2017). *The Everyday Politics of Migration Crisis in Poland. Between Nationalism, Fear and Empathy*. Cham: Palgrave Macmillan.
7. Mathews, G. (2005). *Supermarket kultury*. Warszawa: PIW.
8. Mikołajewski, J., Smoleński, P. (2021). *Czerwony śnieg na Etnie*. Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.
9. Pasamonik, B. (2017). *„Malowanie strasznego diabła" – metamorfoza obrazu uchodźcy w Polsce* [w:] B. Pasamonik, U. Markowska-Manista (red.), *Kryzys migracyjny. Perspektywa społeczno-kulturowa*. Warszawa: Wydawnictwo APS.
10. Simmel, G. (1975). *Socjologia*. Warszawa: PWN.
11. Szymańska, J. (2017). *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*. Studia BAS, 3(51).
12. Trosiak, C. (2019). *Użyteczność kategorii „obcy" i „zderzenie kultur" w badaniach nad migracjami – perspektywa socjologiczna* [w:] A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak (red.), *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*. Poznań: UMCS.
13. Weinar, A., Bonjour, S., Zhyznomirska, L. (2019). *The Routledge Handbook of the Migration in Europe*, London–New York: Routledge.
14. Węc, J.J. (2017). *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011–2016*. Politeja, 14(49): 285. [online:] https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/50438/wec_niemcy_wobec_kryzysu_migracyjnego_2017.pdf?sequence=3&isAllowed=y [dostęp: 1.09.2021].

**Rafał Raczyński**

Muzeum Emigracji w Gdyni
adres e-mail: r.raczynski@muzeumemigracji.pl
ORCID: 0000-0002-7143-790X

# Dyplomacja diaspor – perspektywy zaangażowania polskich e-migrantów w świetle wyników projektu „E-migracja. Polska diaspora technologiczna”

**ABSTRAKT**

W ostatnich latach w sferze społeczno-gospodarczej i politycznej związanej z migracjami zauważalne są dwa powiązane ze sobą zjawiska: rosnące znaczenie diaspor oraz większe zainteresowanie państw tymi społecznościami. W rezultacie wiele rządów zaczęło wprowadzać i rozwijać specjalną politykę wobec diaspory i angażować migrantów i ich potomków w dążenie do realizacji celów i interesów narodowych. Jednym z obszarów, w którym społeczności diaspory mogą i często odgrywają znaczącą rolę, jest dyplomacja publiczna.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zarówno możliwości, jak i podstawowych barier potencjalnego zaangażowania przedstawicieli polskiej diaspory technologicznej w działania polskiej dyplomacji publicznej. Artykuł opiera się na ustaleniach teoretycznych opisanych w literaturze przedmiotu oraz wynikach badań empirycznych przeprowadzonych w ramach dwóch edycji projektu naukowego „E-migracje. Polska diaspora technologiczna”, zrealizowanych przez Muzeum Emigracji w Gdyni wraz z Fundacją PlugIN. Artykuł składa się z trzech części. Część pierwsza definiuje pojęcie diaspory i wskazuje na różnorodne możliwości oddziaływania społeczności diaspory na kraje ich pochodzenia. Druga część zawiera teoretyczne wprowadzenie do problematyki dyplomacji diaspory; przede wszystkim skupia się na zarysowaniu złożoności tego terminu. Trzecia część jest kluczowa dla tego artykułu. Prezentuje wybrane rezultaty dwóch edycji projektu „E-migracje. Polska diaspora technologiczna” na temat postaw polskich wysoko wykwalifikowanych emigrantów wobec angażowania się w działania z zakresu dyplomacji publicznej. Najważniejsze wnioski i rekomendacje dotyczące tego zagadnienia znajdują się w podsumowaniu.

**Słowa kluczowe:** dyplomacja, dyplomacja diaspory, polityka zaangażowania diaspory, migracja wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego, polska diaspora technologiczna

## Wprowadzenie

Przez lata masową emigrację traktowano jako oznakę słabości ekonomicznej i politycznej państwa wysyłającego, która nierzadko podważała również legitymizację jego reżimu politycznego. Jak podkreślają w tym kontekście Mark Boyle i Rob Kitchin (2013: 317), historycznie „emigracja była postrzegana jako barometr sukcesu lub porażki narodowych strategii rozwoju gospodarczego". W związku z tym emigrantów i członków własnej diaspory w oficjalnych narracjach państwowych często przedstawiano w sposób negatywny – jako „zdrajców", „dezerterów", „ofiary" lub – w łagodniejszej formie – jako „zagubione dzieci". W ostatnich latach ta perspektywa uległa jednak radykalnej zmianie i członków zbiorowości diasporalnych w państwach pochodzenia traktuje się z reguły jako „narodowych bohaterów" (Gamlen, Cummings i Vaaler, 2017: 1). Reorientacja nastawienia wobec diaspor podyktowana była w dużej mierze faktem, iż elity polityczne w krajach wysyłających coraz częściej zaczęły identyfikować zbiorowości diasporalne jako zasób dysponujący znaczącym kapitałem ekonomicznym, politycznym oraz społeczno-kulturowym.

Wiele państw, ale też organizacji i instytucji międzynarodowych, w pierwszej kolejności zainteresowało się posiadanym przez diaspory potencjałem ekonomicznym, co wpisywało się w szersze ramy dyskursu na temat związków pomiędzy migracją a rozwojem. Często w tym kontekście przywoływano rosnącą wielkość transferów finansowych dokonywanych przez członków diaspor na rzecz rodzin lub wspólnot w krajach pochodzenia, które w 2018 roku osiągnęły poziom 689 miliardów dolarów (McAuliffe i Khadri, 2020: 3). To jednak tylko jeden, i w wielu wypadkach wcale nie najważniejszy, aspekt pozytywnego oddziaływania zbiorowości emigranckich na sytuację społeczno-gospodarczą krajów pochodzenia. Podkreśla się bowiem często, że transfery finansowe przyczyniają się do ogólnej poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej wielu osób i napędzają konsumpcję wewnętrzną, jednak nie mają one dużego potencjału prorozwojowego. Dużo istotniejsze są w tym aspekcie pozyskiwane od diaspory inwestycje bezpośrednie, inwestycje kapitałowe, czy też transfery kapitału ludzkiego. Potencjału zbiorowości emigranckich nie należy jednak sprowadzać tylko do kwestii ekonomicznych. Nierzadko diaspory są również w posiadaniu istotnego kapitału społeczno-kulturowego oraz politycznego.

W tym pierwszym przypadku zbiorowości diasporalne – zwłaszcza te funkcjonujące w państwach rozwiniętych, bogatych i ustabilizowanych – mogą stymulować w państwach pochodzenia rozwój procesów demokratyzacyjnych, inicjować rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wspierać pożądane przemiany ekonomiczne, jak również przyczyniać się do wymiany wiedzy oraz transferu umiejętności i technologii.

Potencjał polityczny diaspor może natomiast manifestować się między innymi poprzez: działalność lobbingową na rzecz kraju pochodzenia; udzielanie poparcia dla rządu lub opozycji w kraju ojczystym; wspieranie finansowe partii politycznych, organizacji pozarządowych czy ruchów społecznych; włączanie do debaty publicznej określonych zagadnień (np. poprzez

zwracanie uwagi polityków i mediów na określone sprawy); prowadzenie działalności doradczej i eksperckiej; wywieranie wpływu na kształtowanie opinii publicznej oraz promocję określonych wartości, ideałów i koncepcji. Ponadto w kraju zamieszkania członkowie diaspor mogą odgrywać ważną rolę w zakresie promocji narodowego dziedzictwa kulturowego, budowania pozytywnego wizerunku, czy też ochrony dobrego imienia kraju pochodzenia.

W odpowiedzi na wzrastające znaczenie diaspor coraz więcej państw nie tylko zaczęło zmieniać swoje podejście do emigrantów oraz ich potomków, ale i wprowadzać różnego rodzaju strategie i instrumenty służące rozwojowi kontaktów i współpracy z rodakami zamieszkującymi za granicą, które z reguły przyjmują formę mniej lub bardziej kompleksowych polityk. Polityki te składają się z wielu różnorodnych działań o charakterze prawnym, instytucjonalnym oraz symbolicznym. Ich celem jest powiązanie członków diaspory z państwem pochodzenia za pomocą relacji i więzi o charakterze tożsamościowym, symbolicznym, prawnym, instytucjonalnym, czy też materialnym. Chodzi tutaj zarówno o „zbudowanie wspólnoty politycznej, która przekracza granice państwowe" (Lesińska, 2019: 58), jak i uzyskanie dostępu do zasobów diaspory, stworzenie zdolności wywierania wpływu na jej działania, a także wykorzystania jej potencjału do realizacji interesów narodowych.

Jedną z dziedzin, w których zbiorowości diasporalne mogą odgrywać i często odgrywają znaczącą rolę, jest dyplomacja. Wymownym tego potwierdzeniem niech będzie fakt, że autorzy jednego z najbardziej poczytnych podręczników z zakresu współczesnej dyplomacji uznali procesy migracyjne i ukształtowane w ich wyniku diaspory za jedno z najważniejszych w nowym tysiącleciu wyzwań, zarówno w sprawach krajowych, jak i międzynarodowych (Cooper, Heine i Thakur, 2013). W wyniku zauważenia potencjału dyplomatycznego diaspor w ostatnich latach doszło do wyodrębnienia nowej kategorii, jaką jest dyplomacja diaspor (*diaspora diplomacy*). Jak podkreśla Kishan S. Rana (2013: 70), termin ten zyskał sporą popularność w warunkach, gdy proces utrzymywania relacji zewnętrznych stał się wielowymiarowy i otwarty na wielu uczestników. Dyplomacja diaspor stanowi przykład tak zwanej dyplomacji polilateralnej, czyli takiej, która obejmuje relacje pomiędzy oficjalnymi podmiotami (jak państwo lub organizacja międzyrządowa) i co najmniej jednym nieoficjalnym podmiotem niepaństwowym (Ho i McConnell, 2017: 245).

Szczególne możliwości oddziaływania diaspor w sferze dyplomacji są konsekwencją przede wszystkim ich transnarodowego charakteru. Diaspory stanowią przykład aktorów liminalnych, funkcjonujących zarówno „w środku", jak i „pomiędzy" tym, co krajowe i międzynarodowe (Ho i McConnell, 2017). Z perspektywy krajów pochodzenia unikalny status tych zbiorowości wynika z faktu, że – jak podkreśla Ramakrushna Pradhan (2020) – emigranci oraz ich potomkowie znajdują się „poza państwem, ale wewnątrz narodu". Dzięki temu diaspory są zdolne do promowania oraz rozwijania więzi między- i transnarodowych, pełnienia funkcji „pomostów" lub „mediatorów" między społeczeństwami krajów pochodzenia i zamieszkania oraz przekazywania wartości pluralizmu i demokracji, a także ducha przedsiębiorczości i umiejętności (Shain i Barth, 2003).

Podkreśla się, że diaspory mają duże możliwości oddziaływania zwłaszcza w ramach dyplomacji publicznej. W literaturze przedmiotu często przywołuje się w tym kontekście przykłady działania diaspory armeńskiej, chińskiej, indyjskiej, irlandzkiej czy żydowskiej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zarówno możliwości, jak i podstawowych barier dotyczących potencjalnego zaangażowania przedstawicieli polskiej diaspory technologicznej[1] w działania z zakresu dyplomacji publicznej. Podstawę opracowania stanowiły ustalenia teoretyczne opisane w literaturze przedmiotu oraz wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w ramach dwóch edycji projektu naukowego „E-migracja. Polska diaspora technologiczna", zrealizowanego przez Muzeum Emigracji w Gdyni wraz z Fundacją PlugIN.

Należy podkreślić, że temat dyplomacji diaspor jest w polskiej nauce słabo rozpoznany i rzadko poruszany. Wyjątek w tym względzie stanowią prace Martyny Tomiczek (2011), Radosława Zenderowskiego i Mateusza Kryckiego (2014) oraz Sylwii K. Mazur (2015).

Dyplomacja diaspor jest pojęciem złożonym. W niniejszym artykule, zważywszy na jego główną tematykę, odwołuję się przede wszystkim do koncepcji „dyplomacji poprzez diasporę" rozpatrywanej z punktu widzenia państwa pochodzenia, a więc przyjmuję stanowisko definicyjne zaproponowane między innymi przez Kishana S. Rana, które zostało przedstawione w części drugiej tekstu.

Niniejszy artykuł, oprócz wprowadzenia i zakończenia, składa się z trzech sekcji. W części pierwszej definiuję pojęcie diaspory i wskazuję na zróżnicowane możliwości oddziaływania zbiorowości diasporalnych na kraje pochodzenia. Sekcja druga stanowi wprowadzenie teoretyczne w zagadnienie dyplomacji diaspor. Przede wszystkim koncentruję się tutaj na zarysowaniu wspomnianej wcześniej złożoności tego terminu. Sekcja trzecia ma zasadnicze znaczenie dla niniejszego artykułu. Przedstawiam w niej wybrane wyniki dwóch edycji projektu „E-migracja. Polska diaspora technologiczna" pokazujące nastawienie polskich e-migrantów do ewentualnego zaangażowania się w działania z zakresu dyplomacji publicznej. Najważniejsze wnioski i rekomendacje dotyczące tej problematyki zawarłem w zakończeniu.

## Definiowanie diaspor oraz ich oddziaływanie na kraj pochodzenia

Diaspora należy do kategorii relatywnie trudno definiowalnych. Dotychczas nie udało się wypracować jednoznacznej i powszechnie akceptowalnej definicji tego pojęcia. Etymologicznie słowo „diaspora" wywodzi się z języka greckiego i oznacza „rozrzucone, rozproszone ziarna". Pierwotnie terminem tym określano grecką migrację i kolonizację śródziemnomorską z lat 800–600 p.n.e. (Walaszek, 2001: 8). Następnie pojęcie to nabrało nowego, bardzo konkretnego znaczenia. Zostało powiązane z wygnaniem Żydów z ich historycznej ojczyzny i ich rozproszeniem w różnych częściach świata (diaspora żydowska). Stosunkowo niedawno

[1] Ze względów praktycznych traktuję terminy „diaspora technologiczna" oraz „e-migracja" jako synonimy.

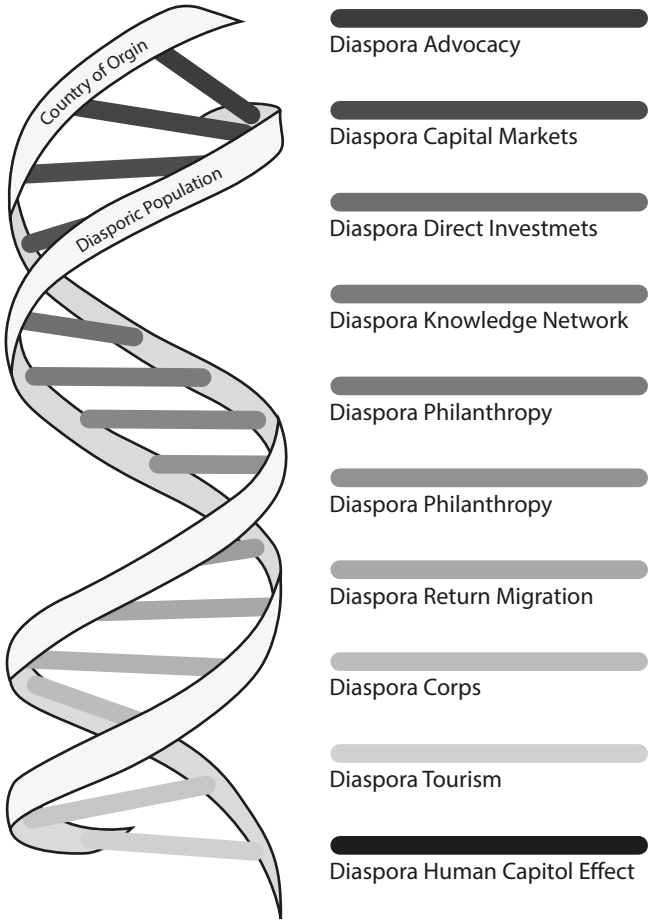
termin „diaspora" zaczęto odnosić do innych zbiorowości emigranckich, które ze względów przymusowych musiały opuścić ojczyste ziemie, czyli Ormian, Afrykańczyków, Irlandczyków (Cohen, 2008: 2–3). W tym „tradycyjnym" ujęciu – jak podkreśla Adam Walaszek – „powszechnie i dość potocznie przez diasporę rozumiano niemal wyłącznie rozrzucenie, często związane z tragedią, często przymusowe, pewnej grupy narodowej, etnicznej, kulturowej, religijnej poza miejscem pochodzenia" (Walaszek, 2001: 8). Przykład takiego „klasycznego" ujęcia stanowią diaspory: grecka, żydowska oraz ormiańska.

W ostatnich latach zakres znaczeniowy pojęcia diaspory uległ jednak dalszemu rozszerzeniu. Nastąpiła – używając słów Rogersa Brubakera (2005) – jego proliferacja. Już na początku lat 90. XX wieku William Safran (1991: 83) w swym szeroko komentowanym artykule *Diasporas in Modem Societies: Myths of Homeland and Return* pisał, że termin „diaspora" jest coraz częściej wykorzystywany jako metaforyczne oznaczenie dla kilku kategorii ludzi: emigrantów, osób wypędzonych, uchodźców politycznych, obcokrajowców, imigrantów, a także mniejszości etnicznych i rasowych.

Termin „diaspora" w jego współczesnym rozumieniu odnosi się nie tylko do tych społeczności i skupisk, które zmuszone były opuścić ojczyznę w wyniku przymusu, ale obejmuje także społeczności i skupiska ukształtowane w wyniku migracji dobrowolnych (np. motywowanych racjami ekonomicznymi czy ekspansją imperialną), a nawet zmian granic. Generalnie nastąpiło utożsamienie diaspor ze zbiorowościami emigranckimi, przy czym autorzy wskazują na różne cechy, które powinny posiadać zbiorowości emigranckie, by można nazywać je diasporami. Szerokie ujęcie terminu „diaspora" zyskało współcześnie wielu zwolenników. Zgodnie z tym stanowiskiem zakres podmiotowy tego pojęcia obejmuje emigrantów (dobrowolnych i przymusowych), ich potomków (którzy mają świadomość swego pochodzenia) oraz mniejszości narodowe powstałe w wyniku zmiany granic państwowych (Lesińska, 2019: 24). Kluczowe znaczenie dla zbiorowości diasporalnych ma zachowywanie przez ich członków pamięci o kraju pochodzenia oraz utrzymywanie z nim pewnych więzi. W tym kontekście o przynależności do diaspory decydują dwa wymiary: obiektywny (zagraniczne korzenie) oraz subiektywny (świadomość własnych korzeni oraz pewien minimalny poziom identyfikacji z ojczyzną, z której się wyemigrowało, bądź krajem przodków).

Zestawienie najważniejszych obszarów oddziaływania diaspory na sytuację społeczno-polityczno-gospodarczą krajów wysyłających wraz z omówieniem prezentuje rysunek 1.

**Rysunek 1.** Możliwości oddziaływania diaspory na kraj pochodzenia




**OBJAŚNIENIA:**

1. **Rzecznictwo interesów i dyplomacja diaspory** (*Diaspora Advocacy and Diplomacy*). Adwokaci, aktywiści, agitatorzy i ambasadorowie wywodzący się ze zbiorowości diasporalnych mogą wykorzystywać swoją wiedzę, kontakty, umiejętności językowe i kompetencje kulturowe w celu promowania pokoju i bezpieczeństwa w swoich krajach pochodzenia, a także osiągania ich strategicznych celów i interesów dotyczących polityki zagranicznej.
2. **Inwestycje kapitałowe diaspory** (*Diaspora Capital Markets*). Członkowie diaspory mogą zasilać rynki kapitałowe krajów pochodzenia poprzez prowadzenie rachunków depozytowych, przekazywanie środków finansowych, udzielanie pożyczek, kupowanie obligacji dedykowanych diasporze oraz wspieranie funduszy inwestycyjnych.
3. **Bezpośrednie inwestycje zagraniczne diaspory** (*Diaspora Direct Investment*). Członkowie diaspory, na przykład zajmując pozycje kadry kierowniczej wyższego szczebla w międzynarodowych korporacjach lub jako inwestorzy kapitału wysokiego ryzyka, mogą lokować w krajach pochodzenia inwestycje. Mogą również przerzucać część produkcji lub innych zadań przedsiębiorstw na małe i średnie firmy z krajów pochodzenia.

4. **Sieci wiedzy diaspory** (*Diaspora Knowledge Networks*). Członkowie diaspory mogą pomagać między innymi firmom w krajach wysyłających, dzieląc się wiedzą i kontaktami, oferując mentoring oraz szkolenia, a także wchodząc w skład różnego rodzaju grup konsultacyjnych, komitetów doradczych bądź think-tanków.
5. **Filantropia diaspory** (*Diaspora Philanthropy*). Członkowie diaspor, za pośrednictwem organizacji dobroczynnych, religijnych, fundacji, stowarzyszeń, mogą przekazywać do krajów pochodzenia dobrowolne darowizny na cele charytatywne i publiczne.
6. **Przekazy pieniężne od diaspory** (*Diaspora Remittances*). Członkowie diaspor, a zwłaszcza pracownicy migrujący, mogą być źródłem znaczących transferów finansowych kierowanych do osób prywatnych (np. członków rodzin) zamieszkałych w krajach pochodzenia.
7. **Migracja powrotna członków diaspory** (*Diaspora Return Migration*). Członkowie diaspor mogą promować zawieranie dwustronnych lub wielostronnych umów ograniczających rekrutację pracowników z krajów szczególnie wrażliwych i zagrożonych, zwiększać poziom świadomości i odpowiedzialność wśród specjalistów ds. rekrutacji oraz pracodawców, ustalać protokoły postępowania z pracownikami zagranicznymi oraz ułatwiać migrację powrotną.
8. **Wolontariat diaspory** (*Diaspora Corps*). Członkowie diaspory mogą tworzyć programy wolontariatu promujące krótkotrwałe wizyty w krajach pochodzenia, np. w celu wspierania słabszych grup ludności, zarządzania pomocą humanitarną (zwłaszcza w przypadku klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka) oraz rozwiązywania problemu niedoborów kluczowych umiejętności.
9. **Turystyka diaspory** (*Diaspora Tourism*). Wizyty członków diaspory w ojczyznach mogą być ważnym źródłem dochodów oraz obcej waluty. Wizyty takie mogą obejmować turystykę medyczną, turystykę biznesową, turystykę w celu poznania dziedzictwa kulturowego kraju pochodzenia, czy też turystykę edukacyjną.
10. **Efekty kapitału ludzkiego diaspory** (*Diaspora Human-Capital Effects*). Perspektywa emigracji i dołączenia do czasami bardziej zamożnej diaspory może skutkować wzrostem kapitału ludzkiego krajów wysyłających. Potencjalni migranci, przygotowując się do opuszczenia kraju, poprzez podnoszenie swoich kompetencji i umiejętności zwiększają prawdopodobieństwo funkcjonowania w bardziej rozwiniętych segmentach rynku pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Boyle i Kitchin, 2013: 319–320.

## Dyplomacja diaspor

Dyplomacja w tradycyjnym ujęciu stanowi domenę państw. Jest ona definiowana jako instrument, za pomocą którego państwo wyraża i prowadzi swoją politykę zagraniczną w stosunkach zewnętrznych (Kuźniar, 2006: 130). Dyplomacja w takim rozumieniu jest postrzegana jako oficjalna komunikacja między rządami, prowadzona zwykle za zamkniętymi drzwiami przez polityków, a także wyspecjalizowany personel, w oparciu o normy prawa międzynarodowego oraz reguły kurtuazji.

W ostatnich dziesięcioleciach zaczęto jednak podkreślać, że dyplomacji nie można sprowadzać jedynie do formy oficjalnych kontaktów utrzymywanych przez odpowiednie organy państwa. Analizując praktykę działań dyplomatycznych, badacze wskazują na pięć głównych trendów, jakie ujawniły się ostatnio w świecie dyplomacji (Cooper, Heine i Thakur, 2013: 49). Są to:

1. wzrost liczby i kategorii podmiotów zaangażowanych w dyplomację, w tym korporacji transnarodowych, organizacji pozarządowych, a także organizacji regionalnych i międzyrządowych;
2. poszerzenie domeny i zakresu dyplomacji poprzez włączenie w działalność dyplomatyczną nowych sektorów polityk publicznych oraz działalności rządu;
3. wyodrębnienie się kilku poziomów działań dyplomatycznych (lokalnego, wewnątrzkrajowego oraz narodowego, bilateralnego, regionalnego, globalnego);
4. zmiany w aparacie i mechanizmach utrzymywania stosunków zewnętrznych oraz dyplomacji;
5. zmiany w trybach, typach i technikach prowadzenia działań dyplomatycznych.

Przede wszystkim dyplomacja uległa procesowi „uspołecznienia" polegającemu „na odgórnej lub oddolnej aktywizacji społeczeństwa do udziału w promocji tożsamości swojego narodu i zarazem na przyjęciu roli «obywatelskiego ambasadora», dbającego o interes i dobre imię wspólnoty czy organizacji, do której się przynależy" (Zenderowski i Krycki, 2014: 18).

W konsekwencji coraz większą rolę i znaczenie zaczęto przypisywać dyplomacji publicznej, czy też tak zwanej nowej dyplomacji publicznej. Beata Ociepka (2012: 130) definiuje ją jako „dialogową formę międzynarodowego komunikowania politycznego, które przez budowanie wzajemnie korzystnych relacji z partnerami za granicą, ułatwia realizację celów państwa w środowisku międzynarodowym". Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych wskazuje, że dyplomacja publiczna „obejmuje działania o charakterze strategicznym, koordynacyjnym i wykonawczym, które poprzez kształtowanie postaw społecznych i opinii publicznej za granicą mają na celu uzyskanie zrozumienia i poparcia dla polskiej racji stanu i polityki zagranicznej RP", podkreślając przy tym, że „promocja polskiej kultury, historii, nauki i innowacji, języka polskiego, edukacji, sportu, turystyki oraz gospodarki, pozwala budować pozytywny wizerunek Polski za granicą i dobre stosunki międzynarodowe" (MZS, 2021).

Główną ideą, która przyświeca dyplomacji publicznej, jest wywieranie wpływu na rząd obcego państwa poprzez oddziaływanie na jego obywateli. W związku z tym dyplomacja publiczna jest określana skrótem „g2p" (*government to people*) lub „p2p" (*people to people*) (Ociepka, 2008: 11–12). Zwraca się uwagę, że ta forma dyplomacji umożliwia projekcję miękkiej siły państwa, rozumianej jako zdolność zjednywania sobie sojuszników oraz budowania wpływów poprzez wykorzystanie atrakcyjności własnej kultury, potencjału politycznego czy wartości (Nye, 2007). Nową dyplomację publiczną wyróżnia zaangażowanie aktorów niepaństwowych oraz wykorzystanie nowoczesnych kanałów komunikacji, w tym przede wszystkim mediów sieciowych.

Wśród głównych celów dyplomacji publicznej Radosław Zenderowski i Mateusz Krycki (2014: 23) wymieniają:

- kreowanie i monitorowanie zewnętrznego wizerunku państwa i narodu, w tym ochrona dobrego imienia, przyciąganie uwagi zagranicznych odbiorców i oddziaływanie na zagraniczną opinię publiczną;
- tworzenie sprzyjających warunków dla realizacji polityki zagranicznej poprzez eliminowanie barier komunikacyjnych i budowanie długofalowych relacji ze strategicznymi partnerami;
- wspieranie i promocja interesów podmiotów niepolitycznych, w tym grup emigrantów i imigrantów;
- wspieranie tradycyjnych kontaktów dyplomatycznych;
- umacnianie świadomości narodowej.

W osiąganiu wszystkich tych celów (i nie tylko) istotną rolę mogą odgrywać diaspory. W związku z tym stosunkowo niedawno doszło do ukształtowania nowej subkategorii dyplomacji, jaką jest dyplomacja diaspor. Pozostaje ona w ścisłym związku zarówno z dyplomacją publiczną, jak i dyplomacją ekonomiczną czy kulturalną.

W literaturze przedmiotu można spotkać różne próby zdefiniowania tego pojęcia. Kishan S. Rana (2013) traktuje dyplomację diaspor jako subdziedzinę dyplomacji polegającą na angażowaniu przez państwa swoich zbiorowości diasporalnych w budowanie relacji z innymi państwami. Podejście to odwołuje się do perspektywy kraju pochodzenia, w ramach której diaspory w dużej mierze stanowią narzędzie realizacji celów jego polityki zagranicznej. Nieco inny punkt widzenia przyjmuje Joaquin Gonzales III (2012). Według tego autora dyplomacja diaspor to zbiorowe działanie napędzane, kierowane i podtrzymywane energią i charyzmą szerokiego grona migrantów, którzy wpływają na kulturę, politykę i gospodarkę innego kraju w taki sposób, że jest to korzystne zarówno dla państwa pochodzenia, jak i zamieszkania. Ujęcie to akcentuje rolę diaspor w kształtowaniu i realizowaniu działań dyplomatycznych. Diaspory mogą bowiem funkcjonować jako aktorzy niezależni, prowadzący autonomiczną politykę. Co więcej, polityka ta wcale nie musi być zgodna z interesami krajów pochodzenia czy zamieszkania. Z kolei według bardzo ogólnego podejścia Ellaine L.E. Ho oraz Fiony McConnell (2017) dyplomacja diaspory jest konceptualizowana jako zbiory diaspor złożone z państw, uczestników niepaństwowych i innych aktorów międzynarodowych, które funkcjonują jako komponenty połączone sieciami oraz przepływami osób, informacji i zasobów. W literaturze polskojęzycznej warto natomiast zwrócić uwagę na definicję zaproponowaną przez przywołanych wcześniej R. Zenderowskiego oraz M. Kryckiego (2014: 17), którzy pod pojęciem dyplomacji diaspor rozumieją „działania mniejszości narodowych i etnicznych, grup imigrantów z poczuciem więzi z krajem swojego urodzenia lub pochodzenia swoich przodków, niekiedy też jednostek spoza kręgów danej diaspory, ale emocjonalnie i zawodowo oddanych zarówno jej sprawom, jak i sprawom kraju macierzystego diaspory".

W nawiązaniu do zarysowanych powyżej różnych koncepcji definicyjnych w literaturze przedmiotu wyróżnia się „dyplomację poprzez diasporę", czy też prowadzenie dyplomacji

za pośrednictwem diaspory (*diplomacy through diaspora*) i „dyplomację diaspory", czy też prowadzenie dyplomacji przez diasporę (*diplomacy by diasporas*) (Ho i McConnell, 2017).

Dyplomację poprzez diasporę można ponadto rozpatrywać z punktu widzenia państwa pochodzenia (*home-state diplomacy through diaspora*), jak i zamieszkania (*host-state diplomacy through diaspora*).

Pierwsze ujęcie koncentruje się przede wszystkim na tym, jak państwa wysyłające angażują swoje diaspory w lobbing, budowanie relacji dwustronnych oraz ułatwianie kontaktów, czy też gromadzenie informacji. Dzięki wynikającym z transgranicznego charakteru diaspor znajomościom uwarunkowań kulturowych, języków, a także posiadanym kontaktom, podmioty te mogą istotnie przyczyniać się do zacieśniania relacji między społecznościami (które wykraczają poza formalne inicjatywy podejmowane przez organy państwa), tworzenia podstaw wzajemnego zrozumienia, upowszechniania dorobku kulturowego, promocji pozytywnego wizerunku kraju, rozwoju wymiany handlowej, czy też transferu *know-how*. W związku z tym współcześnie wiele państw wdraża i rozwija specjalne polityki wobec diaspory (o czym będzie jeszcze mowa) oraz inicjuje powołanie do życia specjalnych transnarodowych sieci diasporalnych, które mają charakter pragmatyczny i są nastawione przede wszystkim na poszukiwanie możliwości biznesowych oraz kreowanie pozytywnego wizerunku ojczystego kraju (takich jak np. GlobalScot czy Advance Australia) (zob. Raczyński, 2019c).

W ostatnich latach również kraje zamieszkania (zwłaszcza państwa Globalnej Północy) zauważyły potencjał dyplomatyczny zbiorowości imigranckich i podjęły działania na rzecz jego wykorzystania dla realizacji interesów narodowych. Zabiegi te mogą służyć zarówno osiąganiu celów strategicznych, jak i projekcji miękkiej siły za granicą. Jeśli chodzi o to drugie, Ho i McConnell (2017) wskazują, że może odbywać się to w dwojaki sposób. Po pierwsze państwa przyjmujące migrantów są zainteresowane wykorzystaniem zbiorowości diasporalnych funkcjonujących na ich terytoriach do promowania swoich interesów ekonomicznych, zwłaszcza we wschodzących gospodarkach państw Globalnego Południa. Po drugie członkowie diaspor są angażowani w promowanie w swoich państwach pochodzenia zachodnich wartości, rozwiązań politycznych oraz modeli gospodarczych. Wiele państw (takich jak np. USA czy Australia), doceniając kwalifikacje i predyspozycje, powołuje swoich obywateli posiadających zagraniczne korzenie na ważne stanowiska dyplomatyczne w krajach pochodzenia lub zatrudnia ich w charakterze ekspertów czy doradców. Państwem, które przywiązuje dużą wagę do współpracy z diasporami w zakresie kształtowania polityki zagranicznej, są Stany Zjednoczone. Za realizację dyplomacji poprzez diaspory odpowiada tam Departament Stanu, przy czym jest ona prowadzona w sposób wielopłaszczyznowy przez różne komórki (Biuro Sekretarza, biuro ds. regionalnych, bezpieczeństwa narodowego, demokracji, spraw publicznych oraz dyplomacji publicznej) (Lee Trent, 2012).

Jak już zasygnalizowano, diaspory mogą występować również jako niezależni aktorzy polityczni i uprawiać „autonomiczną" dyplomację (*diplomacy by diaspora*). Może ona odnosić się zarówno do polityk, celów oraz interesów krajów pochodzenia i zamieszkania (podejmowane

z własnej inicjatywy akcje wspierające lub dezawuujące działania państw), jak i interesów samej diaspory. Ho i McConnell (2017: 11) wyróżniają trzy tryby działania diaspor w sferze dyplomacji: rzecznictwo, mediacja i reprezentacja. Podkreślają przy tym, że tej formy dyplomacji nie można sprowadzić do żadnego z tych trybów i zawsze powinny być one rozpatrywane w sposób łączny. Jeśli chodzi o rzecznictwo, to kwestie podejmowane przez diasporę mogą obejmować szeroki zakres spraw, które Kathleen Newland (2010: 13) dzieli na trzy podstawowe kategorie: 1. wpływające na status członków diaspory w ich krajach pochodzenia lub zamieszkania (zagadnienia takie jak: obywatelstwo, status prawny, prawo do głosowania); 2. dotyczące kraju pochodzenia (np. prawa człowieka, dobre rządy, partycypacja polityczna); 3. wywołujące skutki dwustronne w relacjach między krajami pochodzenia i zamieszkania (np. polityka handlowa, pomoc humanitarna, polityka rozwojowa). Jednocześnie diaspory dysponują rozbudowanym katalogiem środków, za pomocą których starają się wpływać zarówno na rządy w swoich krajach pochodzenia oraz zamieszkania, jak również na organizacje międzynarodowe, środki masowego przekazu, a także potencjalnych sojuszników. Obejmują one między innymi: lobbing, bezpośredni udział w rządzie, pozwy sądowe, zbieranie funduszy, wywieranie presji poprzez demonstracje, nagłaśnianie spraw poprzez wykorzystanie komunikacji elektronicznej, czy też partycypację wyborczą (Newland, 2010: 7)[2].

Podobnie do zarysowanego powyżej podziału na „dyplomację poprzez diaspory" i „dyplomację diaspor" Jennifer M. Brinkerhoff (2019: 6) twierdzi, że zbiorowości diasporalne mogą odgrywać trzy podstawowe role w ramach dyplomacji publicznej. Mogą działać one jako: aktorzy niezależni (*agents*), instrumenty realizacji celów dyplomatycznych innych podmiotów (*instruments of others' diplomatic agendas*), albo też celowi lub przypadkowi partnerzy dla innych aktorów, podejmujący nieskoordynowane wysiłki w dążeniu do realizacji wspólnych interesów (*intentional or accidental partners*).

Należy podkreślić, że dyplomacja diaspor (zarówno ta inspirowana przez państwa, jak i podejmowana przez diaspory z własnej inicjatywy) może obejmować sprawy różnej wagi oraz być realizowana na różnych poziomach. Na jednym biegunie będą się tu lokowały zagadnienia z zakresu „wielkiej polityki", dotyczące ładu międzynarodowego i odnoszące się do żywotnych interesów państw. Przykładem może być zaangażowanie diaspory polskiej

[2] Na marginesie warto dodać, że zasadne byłoby wyróżnienie jeszcze jednej kategorii znaczeniowej, odnoszącej się do relacji między dyplomacją a diasporą, tj. dyplomacji względem diaspory (*diplomacy towards diaspora*), rozumianej jako działania podejmowane przez państwa *stricte* wobec diaspory. W takim ujęciu diaspora nie jest narzędziem realizacji działań dyplomatycznych, lecz ich bezpośrednimi adresatem. Wyrazem dyplomacji względem diaspory jest zaobserwowany w ostatnich latach gwałtowny rozwój różnego rodzaju instytucji odpowiedzialnych za budowanie i utrzymywanie kontaktów z diasporami, które mogą przyjmować formę: specjalnych, wydzielonych ministerstw dedykowanych diasporze (jak w Armenii, Indiach czy Izraelu); instytucji działających w ramach ministerstw (takich jak np. departamenty, najczęściej funkcjonujące w ramach ministerstwa spraw zagranicznych czy kultury); międzyresortowych grup roboczych (jak np. w Szkocji); ciał odpowiedzialnych za kontakty z diasporą powoływanych przy głowach państw bądź szefach rządów (jak np. w Singapurze); specjalnych komisji parlamentarnych; rad czy komitetów pełniących funkcje doradcze w sprawach dotyczących diaspory; agencji gospodarczych. O ile jeszcze w 1980 r. istniało tylko kilka tego typu instytucji, to współcześnie funkcjonują one w ponad połowie państw zrzeszonych w Organizacji Narodów Zjednoczonych (Gamlen, 2014: 181–182). Ta forma dyplomacji stanowi integralną część polityki wobec diaspory, o której będzie jeszcze mowa.

w USA w proces przystąpienia Polski (i innych krajów Europy Środkowej) do NATO, co uznać należy za jedno z najważniejszych dokonań polskiej diaspory na rzecz kraju pochodzenia (Raczyński, 2018). Wysiłkom państwa polskiego i polskiej dyplomacji ukierunkowanym na uzyskanie członkostwa w NATO towarzyszyło silne wsparcie osiadłej w Stanach Zjednoczonych Polonii, która podejmowała w tym zakresie autonomiczne działania. Jak ujął to Jan Nowak--Jeziorański: „Kongres Polonii, przemawiający w imieniu obywateli amerykańskich, i ambasada, reprezentująca rząd polski, działali niezależnie od siebie, ale zbieżnie" (Jeziorański, 2006: 565–566). Na drugim biegunie mogą znajdować się natomiast na przykład lokalne działania podejmowane przez diasporę polską w formie festiwali, koncertów czy spotkań o charakterze społeczno-kulturalnym (organizowanych samodzielnie bądź we współpracy z lokalnymi władzami), mające na celu promowanie polskiej kultury, budowanie pozytywnego wizerunku Polski i Polaków, czy też propagowania polskiego dziedzictwa kulinarnego. W tym wypadku dobrym przykładem mogą być liczne inicjatywy podejmowane przez diasporę polską w Islandii (często w niewielkich miejscowościach i wspólnotach), które stały się ważnym ogniwem upowszechniania na wyspie wiedzy o Polsce i Polakach (Raczyński, 2015; Raczyński, 2019b).

Odwołując się do relacji pomiędzy diasporą a krajem pochodzenia, wspomniana wcześniej J. Brinkerhoff (2006) oraz R. Cohen (2008) zidentyfikowali kilka podstawowych motywacji, które potencjalnie mogą skłonić członków diaspor do podejmowania działań na rzecz dawnej ojczyzny. Są to: chęć podkreślenia własnej tożsamości, chęć zdobycia środków i zasobów dla kraju pochodzenia, chęć złagodzenia poczucia winy po wyjeździe, chęć zachowania zbiorowej pamięci (mitu utraconej ojczyzny), czy też chęć wyrażenia silnej świadomość narodowej lub etnicznej oraz podtrzymania marzeń o powrocie.

Zasadnicze znaczenie dla wykorzystania potencjału dyplomatycznego diaspor ma nastawienie i podejście państw do współpracy z tymi podmiotami. Chodzi przede wszystkim o tworzenie warunków i przestrzeni do prowadzenia przez diaspory działań z zakresu dyplomacji publicznej. Obecnie wiele państw wdraża strategie, które mają mobilizować członków diaspor do aktywności dyplomatycznej. Coraz częściej stanowią one część kompleksowych polityk wobec diaspory (*diaspora policy*). Należy podkreślić, że polityki te są podstawą do rozwoju zorganizowanej dyplomacji diaspor i jednocześnie dyplomacja ta stanowi istotny element składowy tych polityk.

Polityka wobec diaspory jest najczęściej definiowana przez pryzmat instytucji i działań państwa podejmowanych w stosunku do obywateli (względnie członków wspólnoty narodowej w przypadku państw, które nie istniały w okresie formowania się skupisk diasporalnych) oraz ich potomków, którzy żyją poza terytorium tego państwa. Przykładem takiego ujęcia może być definicja zaproponowana przez Alana Gamlena (2008: 3), który pod pojęciem polityki wobec diaspory rozumie „instytucje i praktyki państwa odnoszące się do członków społeczeństwa, którzy żyją poza granicami tego państwa". Marion Noack i Valerie Wolff (2013: 6) dodają przy tym, że w przeciwieństwie do programów czy projektów, polityka wobec

diaspory stanowi spójny zbiór decyzji mających wspólny długoterminowy cel polegający na wywieraniu wpływu na zaangażowanie diaspory. W polskiej literaturze podobne stanowisko reprezentuje Magdalena Lesińska (2018: 313), która mianem polityki wobec diaspory określa „zestaw działań państwa i odpowiadających za nie instytucji, których pośrednim lub bezpośrednim adresatem są członkowie diaspory".

Jak zauważają Michał Nowosielski oraz Witold Nowak, państwa różnią się obieranymi podejściami względem polityki wobec diaspor. Zróżnicowanie to jest podyktowane w dużej mierze celami, jakie realizować ma ta polityka. Mogą one mieć wymiar ekonomiczny, kulturalny, społeczny, czy też polityczny (Nowosielski i Nowak, 2017: 75). W związku z tym w literaturze przedmiotu można odnaleźć kilka interesujących typologii polityk wobec diaspory (Babiński, 1992; Ragazzi, 2014; Levitt i de la Dehesa, 2003).

W ostatnich latach duży rozgłos zdobyła koncepcja teoretyczna polityki wobec diaspory opracowana przez Alana Gamlena (2006). Badacz ten, odwołując się do myśli francuskiego filozofa Michela Foucaulta, a także analizując rozwiązania w zakresie kontaktów i współpracy z diasporami funkcjonujące w około 70 krajach, wyróżnił trzy podstawowe typy strategii działań politycznych wobec diaspory:

- strategie budowania potencjału, mające na celu stworzenie centrycznie zorientowanego „narodowego społeczeństwa w transnarodowej przestrzeni";
- przyznawanie uprawnień członkom diaspory;
- próby wyegzekwowania zobowiązań od członków diaspory, opierające się na przekonaniu, że zbiorowości diasporalne winne są zachować lojalność wobec państwa pochodzenia.

Polityka budowania potencjału jest realizowana poprzez odwołanie do symboliki narodowej (*symbolic nation-building*) oraz tworzenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych (*institution-building*). W tym pierwszym przypadku państwa, poprzez retoryczne i symboliczne gesty oraz działania, starają się doprowadzić do włączenia emigrantów w obręb „krajowej" wspólnoty narodowej, którą kiedyś opuścili. Może się to odbywać między innymi poprzez: apele i deklaracje zawarte w wypowiedziach czołowych polityków, organizowanie i celebrowanie świąt poświęconych diasporom, wprowadzanie programów nauki języka oraz historii kraju pochodzenia. W wymiarze instytucjonalnym relacje ze zbiorowościami emigracyjnymi były utrzymywane pierwotnie za pomocą służb dyplomatycznych i konsularnych. Obecnie jednak państwa coraz częściej w celu „zarządzania diasporami" powołują do życia wyspecjalizowane podmioty, które – jak już wcześniej wspomniano – mogą przyjmować różnorodne formy.

Drugi typ strategii angażowania diaspory stanowią działania państw zmierzające do rozszerzenia praw diaspory, a nawet nadania jej członkom pewnych przywilejów. Chodzi tutaj zarówno o prawa społeczno-ekonomiczne, jak i polityczne (dostęp do systemu ubezpieczeń

społecznych, systemu ochrony zdrowia czy szkolnictwa; ochrona pracowników zatrudnionych za granicą; nadanie praw wyborczych).

Oprócz budowania zdolności symbolicznej oraz instytucjonalnej oraz rozciągania na członków diaspor swoich praw, państwa pochodzenia – niejako w zamian – podejmują również próby wyegzekwowania od nich domniemanych zobowiązań. Organizmom państwowym chodzi tutaj przede wszystkim o uzyskanie konkretnych korzyści w wymiarze ekonomicznym oraz politycznym. W sferze ekonomicznej aktywność państw może się koncentrować zwłaszcza na takich działaniach, jak: zwiększenie napływających do kraju transferów finansowych, podniesienie poziomu inwestycji, przepływ wiedzy i technologii. W sferze politycznej natomiast chodzi głównie o lobbing lub inne działania z zakresu dyplomacji publicznej.

## Polska diaspora technologiczna jako potencjalny aktor dyplomacji publicznej

Diaspora polska prowadzi działania z zakresu dyplomacji publicznej na wielu poziomach. W Polsce brakuje jednak zorganizowanej, całościowej i długofalowej strategii współpracy z diasporą, opartej na polityce jej angażowania i ukierunkowanej na praktyczne wykorzystanie jej potencjału dyplomatycznego w ramach dyplomacji publicznej.

W niniejszej sekcji przedstawię zarówno perspektywy, jak i zidentyfikowane bariery dotyczące możliwości włączenia specyficznej, ale i zarazem bardzo istotnej części polskiej diaspory (jaką jest tzw. diaspora technologiczna) w działania z zakresu dyplomacji publicznej.

Podstawą do tego są wyniki dwóch edycji projektu „E-migracja. Polska diaspora technologiczna", zrealizowanego przez Muzeum Emigracji w Gdyni we współpracy z Fundacją PlugIN. Celem projektu było pozyskanie informacji na temat Polaków i osób o polskich korzeniach zatrudnionych za granicą w szeroko rozumianych nowoczesnych sektorach gospodarki. Zakres prowadzonych badań objął między innymi takie obszary, jak: wymiar społeczno-demograficzny; zawodowy; doświadczenia migracyjne; relacje społeczne i zawodowe na emigracji; poczucie tożsamości i więzi z krajem; perspektywa powrotu do Polski oraz współpraca z osobami, instytucjami czy organizacjami z Polski.

Na potrzeby projektu członków polskiej diaspory technologicznej zdefiniowano jako polskich emigrantów, osoby o polskich korzeniach, a także polskich transmigrantów, ekspatów, czy też tak zwanych współczesnych nomadów, pracujących za granicą w sektorach nowoczesnych technologii i innowacji oraz branżach kreatywnych, a więc tych dziedzinach gospodarki, w których kapitał ludzki – rozumiany jako wiedza, umiejętności i kompetencje – odgrywa zasadniczą rolę.

W obu edycjach projektu (pierwszej zrealizowanej w latach 2018–2019 i drugiej w latach 2020–2021) badania podzielone zostały na dwa moduły: ilościowy (wywiady kwestionariuszowe wspomagane komputerowo zrealizowane w pierwszym przypadku na grupie

243 respondentów, a w drugim na grupie 308 respondentów) oraz jakościowy (indywidualne wywiady pogłębione z udziałem odpowiednio 30 i 15 osób)[3].

Pozyskane dane rzucają pewne światło na możliwości zaangażowania przedstawicieli opisanej wyżej grupy w zorganizowane działania z zakresu dyplomacji publicznej.

Należy zacząć od tego, że przedstawiciele polskiej diaspory technologicznej, którzy wzięli udział w badaniach, w zdecydowanej większości czują się Polakami oraz utożsamiają się z Polską. Jest to o tyle istotne, że stanowi podstawę do rozpatrywania tych osób w kategorii potencjalnych aktorów dyplomacji publicznej.

W przypadku pierwszej edycji 2/3 respondentów badań ilościowych wskazało, że w sensie tożsamościowym czuje się przede wszystkim „Polką lub Polakiem" (Brosz, Chruścielski i Raczyński, 2019: 103) (zob. tab. 1). Podobne wyniki przyniosła druga edycja badania. Na 10-stopniowej skali, gdzie 1 oznaczało „w ogóle nie czuję się", a 10 – „zdecydowanie czuję się", niemal połowa wybrała odpowiedź 10, a dalsze 25% respondentów określiło, że utożsamia się z Polską w stopniu wysokim (odpowiedzi 7, 8, 9). Uśredniona wartość wskazań dla określenia „czuję się Polakiem/Polką" wyniosła 8,0 (Chruścielski, Michałowska i Raczyński, 2021: 40) (zob. rys. 2).

**Tabela 1.** Kim – w sensie przynależności narodowościowej – czuje się Pan/Pani, pracując i mieszkając za granicą?

| | |
|---|---|
| Polakiem/Polką | 67,5 % |
| Europejczykiem/Europejką | 9,4% |
| Europejczykiem/Europejką i Polakiem/Polką | 5,1% |
| Obywatelem/obywatelką świata | 3,0% |
| Bezpaństwowcem, kimś bez narodowości | 2,6% |
| Nie wiem | 1,7% |
| Polakiem/Polką i Amerykaninem/Amerykanką | 1,3% |

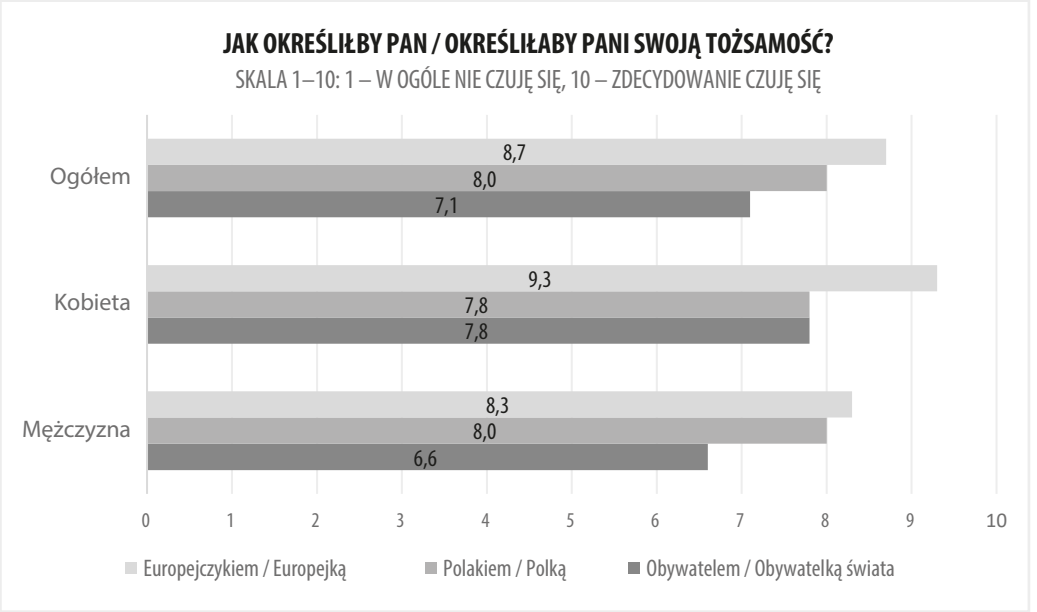
Wskazania poniżej 1%:

Dolnoślązakiem/Dolnoślązaczką, ekspatą/ekspatką, emigrantem, Hindusem/Hinduską, Kanadyjczykiem/Kanadyjką, obcokrajowcem, Polakiem/Polką i Niemcem/Niemką, Polakiem/Polką i Brytyjczykiem/Brytyjką, Polakiem/Polką i Hiszpanem/Hiszpanką, Polakiem/Polką i Szkotem/Szkotką, Polakiem/Polką i Ślązakiem/Ślązaczką, Brytyjczykiem/Brytyjką, Szkotem/Szkotką

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Brosz, Chruścielski i Raczyński, 2019: 103.

[3] Szczegółowe informacje metodologiczne dotyczące projektu znajdują się we wstępach do publikacji podsumowujących jego obie edycje: R. Raczyński (2019a). (red.), *E-migracja. Polska diaspora technologiczna. Raport z badań*. Gdynia: Muzeum Emigracji w Gdyni; R. Raczyński (2021). (red.), *E-migracja. Polska diaspora technologiczna. Raport z II edycji badania*. Gdynia: Muzeum Emigracji w Gdyni.

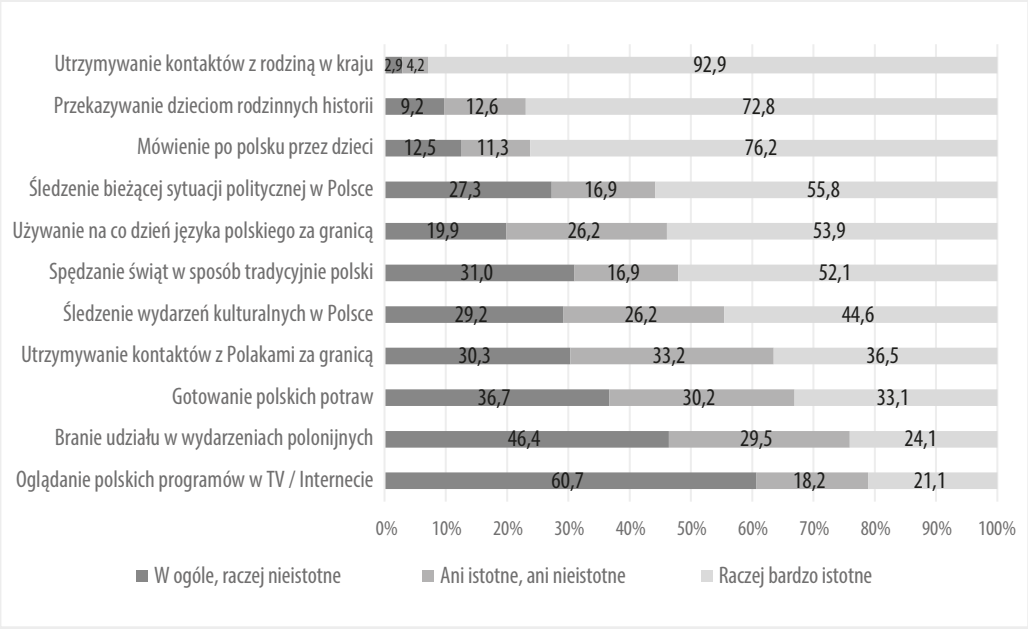
**Rysunek 2.** Poczucie tożsamości




Źródło: opracowanie własne na podstawie: Chruścielski, Michałowska i Raczyński, 2021: 41.

Wyniki drugiej edycji projektu jednoznacznie pokazują, że niezależnie od płci, wieku czy stażu na emigracji badani przeważnie silnie identyfikują się z polską kulturą, językiem, literaturą czy kuchnią. Dla niektórych z nich tożsamość polska jest istotna, gdyż pozwala na wyraźną identyfikację (Chruścielski, Michałowska i Raczyński, 2021: 40). Ugruntowane poczucie polskiej tożsamości znajduje przełożenie na utrzymywanie kontaktów z Polską oraz kultywowanie polskości w różnych formach. Manifestuje się to przede wszystkim poprzez: utrzymywanie kontaktów z rodziną w kraju (92,9% respondentów pierwszej edycji projektu określiło je jako istotne); przekazywanie dzieciom rodzinnych historii oraz posługiwanie się językiem polskim przez dzieci (dla ponad 70% respondentów pierwszej edycji było to istotne) (Brosz, Chruścielski i Raczyński, 2019: 103) (zob. rys. 3).

**Rysunek 3.** Na ile ważne są dla Pana/Pani poszczególne wymiary doświadczania związku z krajem rodzinnym lub krajem pochodzenia Pana/Pani przodków?




Źródło: opracowanie własne na podstawie: Brosz, Chruścielski i Raczyński, 2019: 104.

Przedstawione powyżej wyniki dotyczące tożsamości badanych przedstawicieli polskiej diaspory technologicznej oraz ich przywiązania do Polski pozwalają domniemywać, że diaspora ta może być otwarta na uczestnictwo w zorganizowanych działaniach na rzecz Polski, a przynajmniej, że istnieją do tego „tożsamościowe" podstawy. Innymi słowy, diaspora ta czuje związki z Polską.

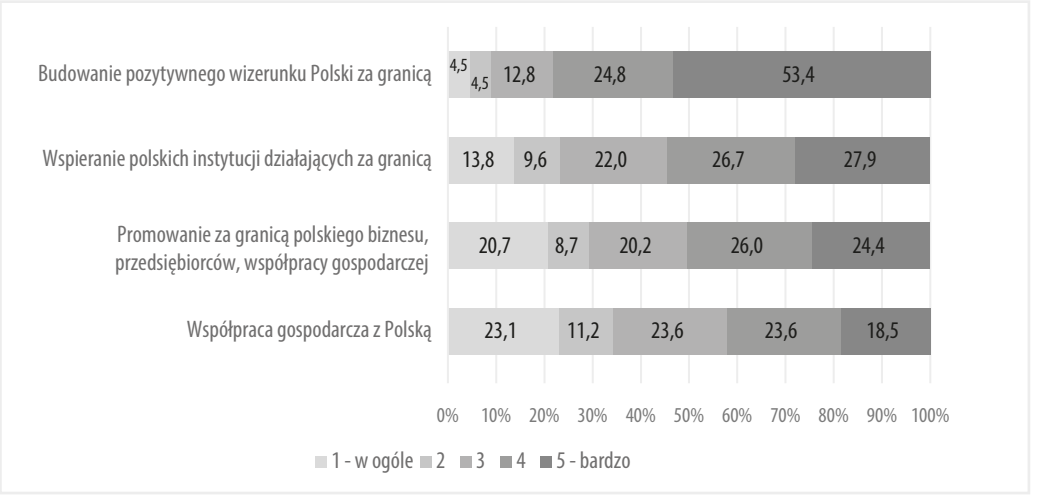
W ramach prowadzonych badań ich uczestnicy zostali zapytani również o nastawienie wobec współpracy z osobami, instytucjami czy organizacjami z Polski, które wpisuje się w ramy dyplomacji publicznej, a także dyplomacji ekonomicznej i kulturalnej.

Obie edycje projektu ujawniły, że reprezentanci diaspory technologicznej, którzy wzięli udział w badaniach, wykazują duże zainteresowanie budowaniem pozytywnego wizerunku Polski za granicą oraz wspieraniem polskich instytucji działających za granicą. W przypadku pierwszej edycji badania działania te okazały się ważne odpowiednio dla 78,2% i 54,6% respondentów (zsumowane odpowiedzi 4 i 5 na 5-stopniowej skali, gdzie 1 oznacza „w ogóle", zaś 5 – „bardzo"), natomiast w przypadku drugiej edycji bardzo istotne były one dla 58% i prawie 40% badanych (uśredniony stopień tego zainteresowania na skali 1–10 wyniósł odpowiednio 7,3 i 5,8).

Nieco gorzej prezentują się perspektywy zaangażowania polskich e-migrantów w działania z zakresu dyplomacji ekonomicznej, ale i tu dostrzegalny jest pewien potencjał. W tym

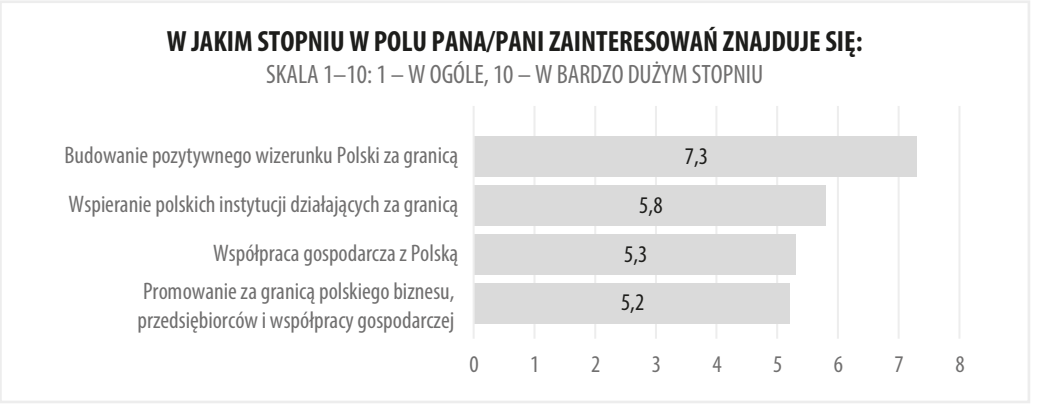
aspekcie respondentów zapytano, na ile są zainteresowani „promowaniem za granicą polskiego biznesu, przedsiębiorców oraz współpracy gospodarczej", a także rozwojem „współpracy gospodarczej z Polską". Sprawy te były istotne odpowiednio dla 50,4% i 42,1% badanych w pierwszej edycji (zsumowane odpowiedzi 4 i 5) i około 30% uczestników drugiej edycji (Brosz, Chruścielski i Raczyński, 2019: 114; Chruścielski, Michałowska i Raczyński, 2021: 42) (zob. rys. 4 i 5).

**Rysunek 4.** Zainteresowania współpracą z krajem w 2018 roku




Źródło: opracowanie własne na podstawie: Brosz, Chruścielski i Raczyński, 2019: 114.

**Rysunek 5.** Zainteresowanie współpracą z krajem w 2020 roku




Źródło: opracowanie własne na podstawie: Chruścielski, Michałowska i Raczyński, 2021: 42.

W kontekście ewentualnego zaangażowania członków diaspory technologicznej w działalność z zakresu dyplomacji publicznej warto przywołać jeszcze wybrane wyniki dotyczące roli, jaką potencjalnie mogliby odgrywać jej przedstawiciele dla Polski. W obu edycjach badania respondenci najczęściej wskazywali, że diaspora ta może mieć kluczowe znaczenie dla transferu do kraju „wiedzy, umiejętności i *know-how*" (70,4% w 2018 roku oraz 63% w 2020 roku). Stosunkowo dużo badanych dostrzega jednak również potencjał zbiorowości e-migrantów w odniesieniu do: „promocji narodowej kultury, kreowania pozytywnego wizerunku, ochrony dobrego imienia kraju pochodzenia" (odpowiednio 42,4% oraz 34%), a także rozwoju „wymiany handlowej pomiędzy państwem zamieszkania a państwem pochodzenia" (odpowiednio 31,3% oraz 24%). Dużo mniej osób stwierdziło natomiast, że grupa ta może odgrywać znaczącą rolę w obszarze wywierania „wpływu politycznego i lobbingu politycznego w kraju zamieszkania/przebywania" (jedynie 11,9% i 13,0%) (Brosz, Chruścielski i Raczyński, 2019: 123; Chruścielski, Michałowska i Raczyński, 2021: 45).

Zaprezentowane powyżej wyniki pokazują, że istnieje duży potencjał polskiej diaspory technologicznej w sferze dyplomacji publicznej i – przynajmniej na poziomie deklaratywnym – grupa ta jest zainteresowana działalnością na rzecz Polski w różnych obszarach. Zaangażowanie polskiej diaspory w działania z zakresu dyplomacji publicznej może być jednak problematyczne.

Przede wszystkim – jak pokazują wyniki badań ilościowych – polscy e-migranci nie wykazują dużego zainteresowania nawiązywaniem i rozwojem współpracy z polskim aparatem państwowym (jednostkami ministerialnymi). Ponad 2/3 uczestników pierwszej edycji i prawie 4/5 uczestników drugiej edycji nie traktuje organów państwowych jako preferowanych podmiotów do współpracy. Najchętniej widzianymi partnerami były: polskie przedsiębiorstwa i firmy (89,6% wskazań w 2018 roku i 73% w 2020 roku), polscy uczeni pracujący za granicą (odpowiednio: 82,6% i 69%), instytuty i jednostki badawcze (odpowiednio: 81,9% i 67%), polskie stowarzyszenia i fundacje (78,5% i 69%), polskie uczelnie wyższe (77,1% i 60%) oraz instytucje kultury (71,4% i 68%) (Brosz, Chruścielski i Raczyński, 2019: 117; Chruścielski, Michałowska i Raczyński, 2021: 43). Nastawienie takie nie wynika jedynie z podejścia do budowania relacji z instytucjami czy organizacjami z Polski motywowanego chęcią uzyskania korzyści zawodowych bądź biznesowych (według którego polscy specjaliści są zainteresowani przede wszystkim rozwojem kontaktów z podmiotami branżowymi, zgodnymi z ich profilem działalności zawodowej, które mogą przynieść wymierne efekty), lecz uwarunkowane jest również obawą czy niechęcią wobec uwikłania się w sprawy polityczne. Wyraźnie pokazują to wywiady pogłębione. Członkowie diaspory technologicznej często dystansują się od polityki bądź też wyrażają negatywny stosunek do sytuacji społecznej i politycznej w kraju. Duża rezerwa wobec zinstytucjonalizowanej współpracy jest ponadto konsekwencją braku czasu (intensywna praca i budowanie kariery zawodowej) oraz niekiedy złych doświadczeń wyniesionych z takiej współpracy (Brosz, Chruścielski i Raczyński, 2019: 128–129; Chruścielski, Michałowska i Raczyński, 2021: 42).

## Zakończenie

Zarówno „diaspora", jak i „dyplomacja" to terminy, których zakres pojęciowy uległ w ostatnich latach znacznemu rozszerzeniu, czego wyrazem było przede wszystkim odejście od rozumienia diaspory wyłącznie jako kategorii opisowej i dyplomacji jedynie jako praktyki realizowanej przez funkcjonariuszy państwowych (Ho i McConnell, 2017). Cechą charakterystyczną współczesnej działalności dyplomatycznej jest nie tylko to, że wykorzystuje ona szereg zróżnicowanych technik i narzędzi, ale również i to, że w wymiarze praktycznym angażuje wiele podmiotów. W tym kontekście ważnymi aktorami współczesnej dyplomacji stały się zbiorowości diasporalne, co doprowadziło do wykonceptualizowania nowej kategorii dyplomacji, jaką jest dyplomacja diaspor. Stało się tak, gdyż współcześnie diaspory nie stanowią już odizolowanych przez dystans (w przypadku kraju pochodzenia) lub różnice społeczno-kulturowe (w przypadku kraju zamieszkania) społeczności, lecz często funkcjonują jako dobrze zintegrowane grupy, które mogą oddziaływać na przykład na organy państwowe, opinię publiczną, środki masowego przekazu, czy też podmioty gospodarcze.

Dyplomacja diaspor jest nierozerwalnie związana z dyplomacja publiczną. Jednocześnie wskazuje się, że jej znaczenie w ramach tej ostatniej będzie w przyszłości wzrastać (Brinkerhoff, 2019; Rana, 2011 i 2013). W związku z tym wiele krajów stara się rozwijać dyplomację poprzez diaspory, zwłaszcza jako element szerszej współpracy ze zbiorowościami emigrantów oraz ich potomków, realizowanej za pośrednictwem specjalnych polityk czy strategii.

Warto zatem zadać sobie pytanie: jak w sposób systemowy i zorganizowany można zaangażować polską diasporę w działania z zakresu dyplomacji publicznej i uczynić ją aktywnym aktorem tej dyplomacji? Pewne wnioski w tym zakresie można sformułować na podstawie wyników badań polskiej diaspory technologicznej.

Kontakty i współpraca z diasporą mogą być realizowane za pomocą różnorodnych struktur, powoływanych zarówno odgórnie (poprzez instytucje kraju pochodzenia), jak i oddolnie (w procesie samoorganizacji). W obu przypadkach, w wymiarze organizacyjnym, współdziałanie między podmiotami z kraju pochodzenia i diaspory przyjmuje często formę powiązań sieciowych, które dobrze sprawdzają się w relacjach transnarodowych.

W ostatnich latach tworzenie i rozwój sieci było podstawą wielu strategii angażowania diaspory. Struktury sieciowe zorientowane na diasporę mają na celu przede wszystkim ustanowienie oraz wspieranie komunikacji i wymiany pomiędzy członkami z zagranicy oraz łączenie ich z odpowiednikami w kraju pochodzenia (Aikins i White, 2011: 47). Jak podkreślają Diane Stone i Elena Douglas (2018), sieci od dawna odgrywały istotną rolę w funkcjonowaniu zbiorowości diasporalnych, umożliwiając im utrzymywanie więzi kulturowych i gospodarczych. Jednocześnie struktury te mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania diaspory jako aktora dyplomacji publicznej, co wpisuje się w ogólny trend polegający na wykorzystaniu sieci jako narzędzia nowoczesnej dyplomacji.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w tworzeniu struktur sieciowych zorientowanych na współpracę z diasporą chodzi nie tyle o zaangażowanie w ich funkcjonowanie jak największej liczby członków, ale o pozyskanie emigrantów i ich potomków, którzy mają duże zdolności oddziaływania i mobilizowania zasobów (Aikins i White, 2011: 56).

W tym kontekście pozyskanie do współpracy przedstawicieli polskiej diaspory technologicznej jest szczególnie pożądane. Po pierwsze osoby te reprezentują kategorię emigrantów wysoko wykwalifikowanych – „profesjonalistów w złotych kołnierzykach", jak nazywają ich Stone i Douglas (2018: 11). Należy zauważyć, że osoby wysoko wykwalifikowane są postrzegane jako „idealni" imigranci, gdyż dzięki posiadanym kompetencjom językowym oraz kulturowym, a także pożądanym na rynku pracy kwalifikacjom zawodowym nie tylko relatywnie łatwo ulegają procesom integracji, ale i wnoszą duży wkład w rozwój społeczno-gospodarczy krajów osiedlenia (Raczyński, 2020). Z tego względu koncentracja na pozyskiwaniu specjalistów z zagranicy to jedna z najważniejszych cech współczesnych polityk migracyjnych (Kaczmarczyk, 2019). Po drugie e-migranci, pracując w sektorach nowoczesnych technologii, innowacji i branżach kreatywnych, są doskonale zorientowani w świecie technologii cyfrowych oraz nowoczesnych kanałów komunikacji, które mają zasadnicze znaczenie dla realizowania działań z zakresu nowoczesnej dyplomacji publicznej, określanej niekiedy mianem dyplomacji publicznej 2.0. Jak zauważa Beata Ociepka (2018: 23), obecność „w mediach społecznościowych zapewnia państwom nie tylko większą widoczność, ale daje im także możliwość wpływania na procesy opiniotwórcze poprzez inicjowanie lub przyłączanie się do grup zainteresowań, działających online". Jen Dickinson (2020: 5) podkreśla natomiast, że technologie sieciowe 2.0 uważa się za szczególnie korzystne dla prowadzenia dyplomacji diaspor, ponieważ umożliwiają one państwom kreowanie i wpływanie między innymi na funkcjonowanie międzynarodowych sieci łączących członków diaspor, urzędników, influencerów, biznesmenów.

Przedstawiciele diaspory technologicznej, czy nawet szerzej – osoby wysoko wykwalifikowane, stanowią niewielką grupę w ramach polskiej diaspory, która według niektórych szacunków liczy nawet 20 milionów osób. Ze względu na jej wspomniane powyżej cechy „jakościowe" ma ona jednak duży potencjał i może odgrywać szczególną rolę w ramach dyplomacji publicznej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że polscy e-migranci, przynajmniej w warstwie deklaratywnej, są zainteresowani działalnością na rzecz Polski, szczególnie w takich obszarach, jak budowanie pozytywnego wizerunku Polski za granicą, wspieranie polskich instytucji działających za granicą, promowanie za granicą polskiego biznesu, przedsiębiorców oraz współpracy gospodarczej. Przy uwzględnieniu ich profilu tożsamościowego (silne poczucie więzi z Polską) daje to solidne podstawy do rozpatrywania tego segmentu polskiej diaspory jako ważnego aktora dyplomacji publicznej i dyplomacji diaspor.

Jednocześnie wyniki badań jasno wskazują, że organom państwowym nie będzie łatwo zaangażować członków diaspory technologicznej w zorganizowane działania na rzecz kraju.

Polskich e-migrantów cechuje bowiem duża niechęć do współpracy z aparatem państwowym, dystans wobec sytuacji społeczno-politycznej w Polsce oraz obawy przed uwikłaniem się w sprawy polityczne. Obok tego problemem może być również silna koncentracja na sprawach zawodowych oraz towarzyszący jej brak czasu. Elementy te stanowią poważne bariery, istotnie ograniczające możliwości uczynienia z diaspory technologicznej ważnego i w pełni efektywnego aktora kształtowanej przez państwo polskie dyplomacji publicznej.

W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że w rozwoju współpracy z diasporą opartej na sieciach rolą władz państwowych jest pełnienie raczej funkcji facylitatora niż implementatora konkretnych strategii i programów (zob. Aikins i White, 2011: 59–65). Jak wskazują Mark Boyle i Rob Kitchin (2013: 323), państwa w tym zakresie mogą potencjalnie przyjąć kilka podstawowych strategii, sytuujących się na kontinuum od słabego do pełnego zaangażowania. Rządy mogą więc zdecydować o pozostawieniu tworzenia powiązań pomiędzy państwem pochodzenia a zbiorowością diasporalną mechanizmom rynkowym lub autonomicznym ruchom społecznym, kulturalnym i politycznym, co w praktyce skutkuje tym, że diaspora „samoorganizuje" swój udział w funkcjonowaniu kraju pochodzenia. Innym rozwiązaniem jest nawiązanie współpracy z istniejącymi organizacjami i sieciami oraz udzielenie im wsparcia w celu zdynamizowania ich działalności. Państwa mogą również inicjować lub asystować w powstaniu nowych struktur (łącznie z proaktywną identyfikacją potencjalnego zaangażowania oraz liderów), pozostawiając jednak inicjatywę działania po stronie przedstawicieli diaspory. Ostatnim modelem jest bezpośrednie tworzenie i zarządzanie sieciami diaspory, być może z zamiarem umożliwienia rynkowi przejęcia odpowiedzialności za ich działanie w późniejszym terminie.

Z reguły najbardziej pożądana i efektywna sytuacja występuje wówczas, gdy rząd ogranicza się do tworzenia warunków sprzyjających funkcjonowaniu różnorodnych organizacji, wprowadza rozwiązania ułatwiające współdziałanie pomiędzy diasporą a podmiotami z kraju pochodzenia, a także zapewnia członkom diaspory dostęp do decydentów politycznych oraz wpiera ich współpracę z przedstawicielami sektora prywatnego (Aikins i White, 2011: 60). W świetle wyników projektu „E-migracja. Polska diaspora technologiczna", w przypadku chęci rozwoju przez państwo polskie ustrukturyzowanej współpracy z polską diasporą technologiczną, scenariusz ten jest najbardziej optymalny.

## LITERATURA:


1. Aikins, K., White, N. (2011). *Global diaspora. Strategies toolkit*. Dublin: Diaspora Matters.
2. Babiński, G. (1992). Modele polityki wobec emigracji, Polonii i Polaków za granicą. Sugestie dla polskiej polityki zagranicznej. *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*: 260–270.
3. Boyle, M., Kitchin, R. (2013). Diaspora for Development: In Search of a New Generation of Diaspora Strategies [w:] Y. Kuznetsov (red.), *How Can Talent Abroad Induce Development at Home? Towards a Pragmatic Diaspora Agenda* (315–345). Washington: Migration Policy Institute.
4. Brinkerhoff, J.M. (2006). Digital Diasporas and Conflict Prevention: The Case of Somalinet.com. *Review of International Studies*, 32: 25–47.
5. Brinkerhoff, J.M. (2019). Diasporas and Public Diplomacy: Distinctions and Future Prospects. *The Hague Journal of Diplomacy*, 14: 51–64.
6. Brosz, M., Chruścielski, B., Raczyński, R. (2019). Wyniki badań ilościowych i jakościowych [w:] R. Raczyński (red.), *E-migracja. Polska diaspora technologiczna. Raport z badań* (66–130). Gdynia: Muzeum Emigracji w Gdyni.
7. Brubaker, R. (2005). The 'diaspora' diaspora. *Ethnic and Racial Studies*, 28(1): 1–19.
8. Chruścielski, B., Michałowska, J., Raczyński, R. (2021). Szczegółowe wyniki badania [w:] R. Raczyński (red.), *E-migracja. Polska diaspora technologiczna. Raport z II edycji badania* (15–49). Gdynia: Muzeum Emigracji w Gdyni.
9. Cohen, R. (2008). *Global Diasporas: An Introduction*. London – New York: Routledge.
10. Cooper, A.F., Heine, J., Thakur, R.C. (2013). *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
11. Dickinson, J. (2020). Visualising the foreign and the domestic in diaspora diplomacy: images and the online politics of recognition in #givingtoindia. *Cambridge Review of International Affairs*, 33(5): 752–777.
12. Gamlen, A. (2006). *Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of States use them?* COMPAS Working Papers (32). Oxford: University of Oxford.
13. Gamlen, A. (2008). *Why Engage Diasporas?* COMPAS Working Papers (63). Oxford: University of Oxford.
14. Gamlen, A. (2014). Diaspora Institution and Diaspora Governance. *International Migration Review*, 48(1): 180–217.
15. Gamlen, A., Cummings, M.E., Vaaler, P.M. (2017). Explaining the rise of diaspora institutions. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45: 1–25.
16. Gonzalez III, J.J. (2012). *Diaspora Diplomacy: Philippine Migration and its Soft Power Influences*. Minneapolis: Mill City Press.
17. Ho, E., McConnell, F. (2017). Conceptualizing 'diaspora diplomacy': Territory and populations betwixt the domestic and foreign. *Progress in Human Geography*, 43(2): 235–255.
18. Kaczmarczyk, P. (2019). Między drenażem a cyrkulacją mózgów. Dylematy badań nad migracjami dobrze wykształconych Polaków [w:] R. Raczyński (red.), *E-migracja. Polska diaspora technologiczna. Raport z badań* (17–33). Gdynia: Muzeum Emigracji w Gdyni.
19. Kuźniar, R. (2006). Międzynarodowe stosunki polityczne [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika* (119–141). Warszawa: Wydawnictwo UW.
20. Lee Trent, D. (2012). *American Diaspora Diplomacy U.S. Foreign Policy and Lebanese Americans*. Hague: Netherlands Institute of International Relations „Clingendael".

21. Lesińska, M. (2018). Diaspory [w:] M. Lesińska, M. Okólski (red.), *25 wykładów o migracji* (308–317). Warszawa: Scholar.
22. Lesińska, M. (2019). *Niełatwe związki – relacje polityczne między państwem pochodzenia a diasporą*. Warszawa: Wydawnictwo UW.
23. Levitt, P., de la Dehesa, R. (2003). Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. *Ethnic and Racial Studies*, 26(4): 587–611.
24. Mazur, S.K. (2015). Dyplomacja diaspor jako coraz istotniejsze narzędzie dyplomacji publicznej. *Kultura i Polityka*, 17: 97–108.
25. McAuliffe, M., Khadri, B. (red.). (2020). *World Migration Report 2020*. Geneva: International Organization for Migration.
26. MZS (2021). *Dyplomacja publiczna*. [online]: https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dyplomacja-publiczna [dostęp: 11.06.2021].
27. Newland, K. (2010). *Voice After Exit: Diaspora Advocacy*. Washington: Migration Policy Institute.
28. Noack, M., Wolff, V. (2013). *Enhancing Diaspora Engagement. Operational guidelines of South-South and triangular cooperation*. Vienna: ICMPD.
29. Nowak-Jeziorański J. (2006). *Polska droga do NATO / Poland's road to NATO*. Wrocław: Wydawnictwo UŚ.
30. Nowosielski, M., Nowak, W. (2017). „Nowa polityka polonijna" – obszar tworzenia wspólnoty czy przestrzeń gry interesów. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 37(2): 73–89.
31. Nye, J.S. (2007). *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
32. Ociepka, B. (2008). *Dyplomacja publiczna*. Wrocław: Wydawnictwo UWr.
33. Ociepka, B. (2012). Nowa dyplomacja publiczna – perspektywa teorii stosunków międzynarodowych i komunikowania politycznego. *Przegląd Strategiczny*, 1: 129–139.
34. Ociepka, B. (2018). Dyplomacja publiczna – oksymoron? [w:] A. Stępińska, E. Jurga-Wosik, B. Secler (red.), *Oblicza współczesnej komunikacji. Konteksty – problemy – wyzwania* (19–30). Poznań: Polskie Towarzystwo Komunikacji Społecznej.
35. Pradhan, R., Mohapatra, A. (2020). India's diaspora policy: evidence of soft power diplomacy under Modi. *South Asian Diaspora*, 12(2): 145–161.
36. Raczyński, R. (2015). The role of the Polish diaspora in the development of Polish and Icelandic relations [w:] *MMK 2015 International Masaryk Conference For Ph.D. Students And Young Researchers*. Hradec Králové: Magnanimitas: 1743–1752.
37. Raczyński, R. (2018). Polish Diaspora in the US in the Process of Poland's Accession to NATO. *Politické vedy / Political Sciences*, 21(4): 178–207.
38. Raczyński, R. (2019a). (red.). *E-migracja. Polska diaspora technologiczna. Raport z badań*. Gdynia: Muzeum Emigracji w Gdyni.
39. Raczyński, R. (2019b). The Polish Diaspora in the Process of Forming Contemporary Relations Between Poland and Iceland [w:] E. Sarmiento, R. Siuda-Ambroziak (red.), *Brazil-Poland: Focus on Migration*. Warsaw: ASC–UW.
40. Raczyński, R. (2019c). Transfer kapitału ludzkiego pomiędzy diasporą a państwem pochodzenia – wyzwania dla Polski [w:] R. Raczyński (red.), *E- migracja. Polska diaspora technologiczna. Raport z badań* (48–65). Gdynia: Muzeum Emigracji w Gdyni.

41. Raczyński, R. (2020). Współczesne międzynarodowe migracje studentów [w:] R. Raczyński i in., *Gdyńska Trójka i co dalej? Emigracyjne plany edukacyjne maturzystów i maturzystek z III LO im. Marynarki Wojennej w Gdyni. Raport z badań*. Gdynia: Muzeum Emigracji w Gdyni.
42. Raczyński, R. (2021). (red.). *E-migracja. Polska diaspora technologiczna. Raport z II edycji badania*. Gdynia: Muzeum Emigracji w Gdyni.
43. Ragazzi, F. (2014). A Comparative Analysis of Diaspora Policies. *Political Geography*, 41: 74–89.
44. Rana, K.S. (2011). *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. New York: Continuum.
45. Rana, K.S. (2013). Diaspora Diplomacy and Public Diplomacy [w:] R.S. Zaharna, A. Arsenault, A. Fisher (red.), *Relational, Networked and Collaborative Approaches to Public Diplomacy* (70–86). New York: Routledge.
46. Safran, W. (1991). Diasporas in modern societies: Myths of homeland and return. *Diaspora: A Journal of Transnational Studies*, 1(1): 83–99.
47. Shain, Y., Barth, A. (2003). Diasporas and International Relations Theory. *International Organization*, 57(3): 449–479.
48. Stone, D., Douglas, E. (2018). Advance diaspora diplomacy in a networked world. *International Journal of Cultural Policy*, 24(6): 710–723.
49. Tomiczek, M. (2011). Diaspora diplomacy – about a new dimension of diplomacy, the example of a "New Emigration" non-governmental organisation. *The Journal of Education, Culture and Society*, 2: 105–123.
50. Walaszek, A. (2001). Polska diaspora [w:] A. Walaszek (red.), *Polska diaspora* (7–29). Kraków: Wydawnictwo Literackie.
51. Zenderowski, R., Krycki, M. (2014). Dyplomacja publiczna diaspor. Przyczynek do rozważań. *Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne*, 9: 17–40.

## ABSTRACT

In recent years, in the socio-economic and political sphere related to migration, two interrelated phenomena have become noticeable: the growing importance of diasporas and the growing interest of states in these communities. As a result, many governments have begun to introduce and develop special policies towards the diaspora and to involve migrants and their descendants in the pursuit of national goals and interests. One area in which diasporic communities can and often do play a significant role is diplomacy.

The purpose of this paper is to present both the opportunities and basic barriers for the potential involvement of representatives of the Polish technological diaspora in public diplomacy activities. It is based on theoretical findings described in the literature on the subject and the results of empirical research conducted in the framework of two editions of the scientific project entitled "E-migration. Polish technological diaspora", carried out by the Emigration Museum in Gdynia together with the PlugIN Foundation. The paper, apart from the introduction and conclusion, consists of three sections. The first section defines the concept of diaspora and points to the diverse possibilities of influence of diasporic communities on their countries of origin. The second section provides a theoretical introduction

to the issue of diaspora diplomacy. Primarily, it focuses on outlining the complexity of the term. The third section is central to this paper. It presents selected results of two editions of the project entitled "E-migration. Polish technological diaspora" concerning the attitudes of Polish highly skilled e-migrants towards engaging in public diplomacy activities. The most important conclusions and recommendations concerning this issue are given in the conclusion.

**Keywords:** diaspora diplomacy, public diplomacy, diaspora engagement policy, high-skilled migration, Polish technological diaspora.

**Michał Nowosielski**
Ośrodek badań nad Migracjami UW
ORCID: 0000-0001-7383-4872
michal.nowosielski@uw.edu.pl

# Zasoby ludzkie polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich

**ABSTRAKT**

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakimi zasobami ludzkimi dysponują polskie organizacje imigranckie w 9 europejskich krajach (Niemcy, Norwegia, Szwecja, Hiszpania, Włochy, Francja, Irlandia, Wielka Brytania i Holandia). W oparciu o wyniki badań empirycznych (sondaż instytucjonalny na próbie N=190 organizacji, wywiady pogłębione z ekspertami w dziedzinie polskich organizacji imigranckich na próbie N = 63 oraz studia przypadków polskich organizacji imigranckich na próbie N = 35) poddano analizie bazę członkowską organizacji, ich zarządy oraz personel. Wyniki wskazują, że badane stowarzyszenia charakteryzują się nieliczną, ale za to dość stabilną bazą członkowską. Dały się zaobserwować także symptomy kryzysu. Po pierwsze aktywności badanych stowarzyszeń są zwykle realizowane przez wąskie grono osób, co negatywnie wpływa na ich możliwości. Po drugie zaobserwowano starzenie się organizacji i brak wymiany pokoleniowej. Po trzecie jedynie zdecydowana mniejszość organizacji zatrudnia płatny personel, co dodatkowo ogranicza ich aktywność i pogłębia kryzys.

**Słowa kluczowe:** migracje, organizacje imigranckie, zasoby ludzkie, członkostwo

## Wprowadzenie

Organizacje imigranckie rozumiane tutaj jako stowarzyszenia utworzone przez i dla grup etnicznych w celu realizacji zadań związanych ze świadczeniem usług – społecznych, gospodarczych i kulturalnych – lub prowadzenia działań na rzecz tych społeczności (Rodriguez-Fraticelli, Sanabria i Tirado, 1991: 34) przyciągają coraz większą uwagę badaczy migracji (Dijkzeul i Fauser, 2020a; Portes i Fernández-Kelly, 2016; Lillevik, 2020; Mora, 2018). Jednocześnie wydaje się, że tematowi temu brakuje systematycznej refleksji zakorzenionej w badaniach migracyjnych, stosunkach międzynarodowych i socjologii organizacji (Dijkzeul i Fauser, 2020b: 3). Jednym z pomijanych w tym zakresie obszarów są zasoby ludzkie organizacji imigranckich. Najczęściej badacze skupiają się na zaangażowaniu imigrantów w działalność organizacji (Wang 2018; Carabain i Bekkers 2011; Fiń, Nowak i Nowosielski 2019), jednak kwestie takie jak funkcjonowanie zarządów organizacji, płatny personel, czy też stopień wykorzystania przez te organizacje wolontariatu pozostają słabo zbadane.

W niniejszym artykule posłużę się przypadkiem polskich organizacji imigranckich w 9 krajach europejskich (Niemcy, Norwegia, Szwecja, Hiszpania, Włochy, Francja, Irlandia, Wielka Brytania i Holandia). Migracje Polaków są fenomenem dość dobrze opisanym w literaturze przedmiotu (Erdal i Lewicki, 2016). W ostatnich latach uwagę migrantologów przyciągnęły szczególnie destynacje europejskie: Wielka Brytania (Bell, 2016; Ryan, 2018), kraje skandynawskie (Bell i Erdal, 2015; Slany i in., 2018), Niemcy (Nowicka, 2013; Nowosielski, 2012; Wagner i in., 2014). Z kolei w zakresie tematyki badawczej można zaobserwować powolne przejście od tematów związanych z samym procesem migracji i mobilnością do badań nad życiem migrantów, w tym problematyką transnacjonalizmu, zmieniającymi się relacjami migrantów z Polską jako krajem pochodzenia, a także ich integracją w kraju pobytu (Bell i Domecka, 2018; Erdal i Lewicki, 2016; Garapich, 2016; Kloc-Nowak, 2018). Pewne zainteresowanie badawcze zyskały także polskie organizacje imigranckie (Nowosielski, 2016; Galasińska, 2010), nadal jednak temat ten wymaga pogłębionych studiów.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakimi zasobami ludzkimi dysponują polskie organizacje imigranckie w wyżej wymienionych 9 europejskich krajach. Interesują nas następujące aspekty tego zagadnienia: po pierwsze – baza członkowska, po drugie – zarządy organizacji, po trzecie – ich personel. Diagnoza zasobów ludzkich organizacji pozwoli z jednej strony opisać wybrane aspekty kondycji organizacji, z drugiej zaś może stać się przyczynkiem do poszukiwania uwarunkowań tej kondycji.

## Dane

Materiały analizowane w niniejszym opracowaniu pochodzą ze źródeł uzyskanych podczas badań przeprowadzonych w 9 krajach europejskich w ramach realizacji projektu

finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki „Polskie organizacje imigranckie w Europie" (nr 2014/14/E/HS6/00731)[1].

Pierwszym ze źródeł był sondaż instytucjonalny przeprowadzony od listopada 2016 roku do lipca 2017 roku na próbie N=190 polskich organizacji imigranckich w wybranych europejskich krajach. Zaproszenie zostało wysłane pocztą tradycyjną i elektroniczną do 930 polskich organizacji imigranckich zidentyfikowanych w różnych bazach danych[2]. Ankietę wypełniło częściowo lub w całości 215 organizacji, w tym 190 poprawnie. Wskaźnik odpowiedzi wyniósł 20,4%, co – biorąc pod uwagę specyfikę techniki badawczej oraz charakterystykę badanej populacji – można uznać za wynik typowy.

Kwestionariusz ankiety składał się z 45 pytań pogrupowanych w 7 bloków tematycznych: profil organizacji, współpraca, władze, personel i członkowie organizacji, funkcjonowanie organizacji oraz sytuacja finansowa organizacji.

Drugim źródłem informacji były indywidualne wywiady pogłębione, które zostały przeprowadzone w okresie od maja 2016 roku do czerwca 2017 roku z ekspertami w dziedzinie polskich organizacji imigranckich. Byli to między innymi przedstawiciele organizacji parasolowych, dziennikarze polonijni oraz konsulowie odpowiedzialni za sprawy polonijne. W każdym kraju przeprowadzono 7 wywiadów (łącznie: N = 9 × 7 = 63). W doborze celowym zastosowano kryterium maksymalnego zróżnicowania ze względu na takie cechy, jak poziom wiedzy o organizacji czy stopień zaangażowania we współpracę z organizacjami.

W trakcie wywiadów wykorzystano scenariusz, który składał się z 2 pytań wstępnych oraz 22 pytań szczegółowych obejmujących następujące obszary: charakterystyka organizacji polonijnych w kraju pochodzenia, miejsce organizacji polonijnych w otoczeniu instytucjonalno-organizacyjnym w kraju pobytu; stosunki między organizacjami w kraju zamieszkania a państwem polskim; uwarunkowania kondycji organizacji polonijnych w kraju zamieszkania.

Trzecim i ostatnim źródłem danych wykorzystanym w tekście były studia przypadków polskich organizacji imigranckich prowadzone w okresie od marca 2016 roku do lipca 2018 roku. Ich liczba wyniosła N = 7 × 5 = 35. Zastosowano dobór celowy próby na podstawie kryterium maksymalnego zróżnicowania ze względu na wiek organizacji, wielkość, lokalizację geograficzną oraz profil. W każdym ze studiów przypadku zastosowano wywiady pogłębione z liderami oraz członkami i przedstawicielami otoczenia. Kwestie poruszane w wywiadach dotyczyły między innymi ogólnej charakterystyki organizacji, jej otoczenia społecznego i instytucjonalnego, aspektów wewnętrznych jej funkcjonowania, kondycji i uwarunkowań. Oprócz wywiadów analizowano także dodatkowe materiały (np. treści ze stron internetowych, materiał fotograficzny).

---

[1] Pełne wyniki badania oraz opis projektu można znaleźć w monografii: M. Nowosielski, M. Dzięglewski (2021). *Polskie organizacje imigranckie w Europie. W poszukiwaniu nowego modelu*. Warszawa: Wydawnictwo UW oraz na stronie internetowej projektu: www.poie.uw.edu.pl.

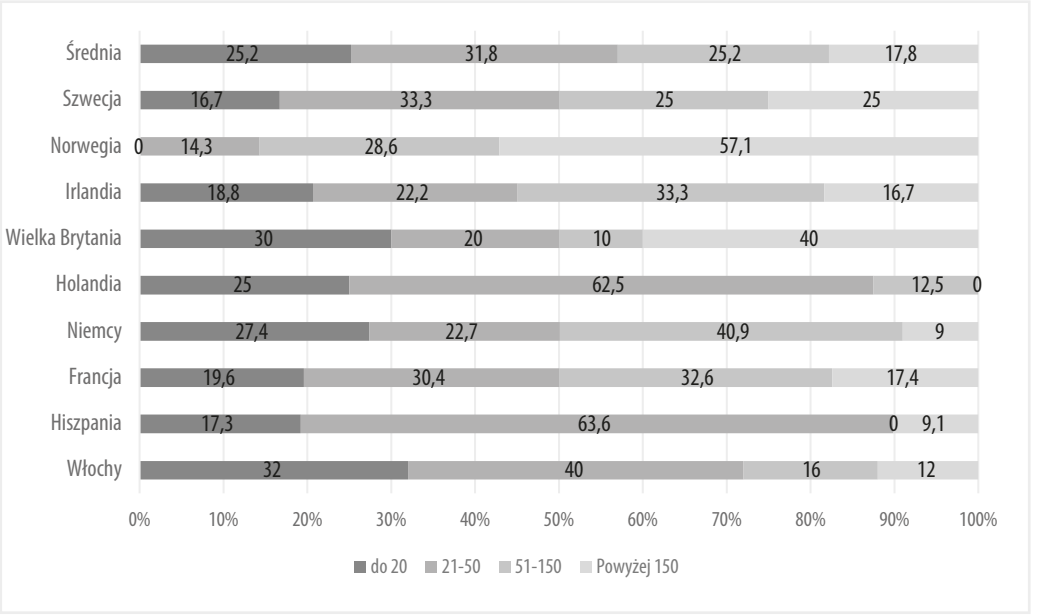
[2] W przypadku 334 organizacji ankiety rozsyłane pocztą tradycyjną i elektroniczną nie zostały doręczone adresatom ze względu na nieaktualny adres lub nieodebranie przesyłki w terminie. W takich przypadkach zakładaliśmy, że organizacja przestała istnieć.

## Członkowie

Bazę członkowską polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach można określić jako nieliczną. Średnia liczba członków wyniosła 106 osób, przy medianie i dominancie 50 osób. W badanej grupie organizacji dominują stowarzyszenia niewielkie – niemal 60% z nich deklarowało, że posiada nie więcej niż 50 członków. Choć wśród polskich organizacji imigranckich zdarzają się takie, które zrzeszają nawet 2500 osób, to jednak jest ich niewiele. Należy podkreślić, że żadnej z badanych organizacji nie można uznać za masową.

Między poszczególnymi badanymi krajami występują pewne różnice – częściowo mogą one wynikać z liczby badanych organizacji, częściowo zaś z uwarunkowań historycznych. Większe organizacje (powyżej 150 członków) częściej występują w Norwegii (niemal 60%) oraz Wielkiej Brytanii (40%). Z kolei małe organizacje dominują w Hiszpanii i Holandii (niemal 90%).

**Wykres 1.** Baza członkowska badanych organizacji. Struktura liczebności członków badanych organizacji (w %)




Źródło: badanie własne – sondaż instytucjonalny (N=190).

Warto zwrócić uwagę, że mimo iż średnia liczba członków organizacji może wskazywać na brak kłopotów kadrowych, to jednak zarówno działacze, jak i eksperci oceniają, że – biorąc pod uwagę wielkość polskiej diaspory w badanych krajach – liczba polskich migrantów

zaangażowanych w stowarzyszenia jest niesatysfakcjonująca i niewystarczająca z punktu widzenia potrzeb i ambicji organizacji.

> Natomiast to, widzi Pan... 200 tysięcy... i tu ma Pan 3,5 tysiąca. No więc to jest jakieś 1,5 % można powiedzieć, coś takiego. (18_IDI_E_POIE_Szwecja)
>
> Jeśli policzymy, ile osób należy do tych organizacji, to tak łącznie będzie ze sto? Mówię o tym w tym sensie, że może być więcej, ale takie mam wrażenie, że nam Polonii to ogólnie angażować się nie chce. (5_IDI_E_POIE_Hiszpania)

Analiza danych w perspektywie diachronicznej wskazuje, że mimo stosunkowo nielicznej bazy członkowskiej można mówić o stabilnej sytuacji, jeśli chodzi o liczbę członków. Niemal połowa z badanych organizacji deklarowała, że w ciągu ostatnich 2 lat przed sondażem liczba ich członków się nie zmieniła. Ponad 1/3 ze stowarzyszeń odnotowała wzrost liczby członków.

**Tabela 1.** Zmiana składu członkowskiego organizacji w ciągu ostatnich 24 miesięcy

| Kategorie | Liczebność | Procent |
|---|---|---|
| Wzrost liczby członków | 62 | 34,4 |
| Spadek liczby członków | 27 | 15,0 |
| Brak zmian liczby członków | 78 | 43,3 |
| Trudno powiedzieć | 13 | 7,2 |
| Ogółem | 180 | 100,0 |

Źródło: badanie własne – sondaż instytucjonalny (N=190).

Powszechnym problemem stowarzyszeń są „martwe dusze" – członkowie, którzy nie angażują się aktywnie w pracę tych grup. W przypadku badanych polskich organizacji imigranckich niemal połowa z nich zadeklarowała, że aktywnie włącza się w życie organizacji mniej niż 40% jej członków. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że sporo – bo niemal 20% – organizacji stwierdziło, iż większość ich członków bierze udział w aktywnościach stowarzyszenia. Bliższa analiza wskazuje, że jest to zwykle charakterystyczne dla mniejszych organizacji.

**Tabela 2.** Udział członków aktywnie włączających się w życie organizacji

| Kategorie | Częstość | Procent |
|---|---|---|
| Poniżej 20% | 47 | 26,3 |
| 20%–40% | 45 | 25,1 |
| 40%–60% | 29 | 16,2 |
| 60%-80% | 23 | 12,8 |
| 80%–100% | 35 | 19,6 |
| Ogółem | 179 | 100,0 |

Źródło: badanie własne – sondaż instytucjonalny (N=190).

Problem niezaangażowanych członków podnoszony był także przez działaczy tych organizacji, którzy twierdzili, że często zdarzają się sytuacje, kiedy mogą liczyć jedynie na wąskie grono aktywnych osób. W oczywisty sposób może to wpływać na funkcjonowanie organizacji – z jednej strony poprzez ograniczanie jej działalności, z drugiej zaś poprzez nadmierne obciążenie osób już zaangażowanych.

> Tak, zarząd najbardziej aktywny. Potem mamy kilku członków, na których, że tak powiem, można liczyć, czyli jeśli się poprosi o pomoc, czy o sprawdzenie czegoś, czy przejrzenie, czy dopracowanie, można na te osoby liczyć. No jest tak 6–8 osób, bym powiedziała. Natomiast potem jeszcze mamy osoby, które właśnie – tak jak wspomniałam – z własnymi inicjatywami wychodzą, ale ich jest bardzo niewiele. Tak w przeciągu tych 10 lat, ja wiem... no znalazłoby się kilka, a reszta to są odbiorcy aktywni, czyli tacy, którzy na przykład podziękują za wiadomość, albo zajmą stanowisko, albo na przykład w ogóle odpowiedzą na maila. No ale są i tacy, którzy w ogóle nigdy nie odpowiadają. (15_IDI_O5a_POIE_Szwecja)

Z wypowiedzi przedstawicieli badanych organizacji wynika, że duża część członków jest raczej tylko odbiorcami aktywności danej organizacji. W niektórych wypadkach organizacje postrzegają taką sytuację jako problem, w innych z kolei dostosowują swoją działalność do takiego właśnie modelu członkostwa.

> Proszę Pana, no nie ma tak specjalnie szeregowych członków. My mamy użytkowników. Mamy mniej więcej na rok około między 400–1000 albo

> 500 osób, które się zapisują. To są uważani za członków, ale członków pasywnych. Przychodzi, płaci składkę, należy i ma prawo do darmowych usług. (10_IDI_O2b_POIE_Francja)

Inne organizacje z kolei starają się aktywizować swoich członków i zachęcać ich do działań grupy. Wymaga to jednak ze strony zarządów dodatkowego wysiłku polegającego na komunikowaniu potrzeb oraz włączaniu „opornych" w podejmowane inicjatywy.

> Ja się staram tak, żeby mniej więcej każda rodzina zrobiła coś raz na rok. Czyli na przykład ugotowała coś na spotkanie. Czy na przykład, nie wiem, zarezerwowała jakąś salę. No różne mam pomysły. Ale żeby się czuli, że coś zrobili, w miarę swoich możliwości. Zawsze się pytam, czy mogą to zrobić. Także takich typowych konsumentów, którzy tylko przychodzą na gotowe, to jest naprawdę niewielu. (1_IDI_O1a_POIE_Szwecja)

Badane organizacje zapytano także o to, z jakich grup imigrantów z Polski najczęściej rekrutują się ich członkowie. Przeważnie wskazywano imigrantów przedakcesyjnych (z lat 90. XX wieku oraz z początku lat 2000), poakcesyjnych – w obu wypadkach było to około 50% badanych stowarzyszeń. Trzecią, rzadziej wymienianą, choć również dość liczną grupą byli imigranci z lat 80. XX wieku (33,3% odpowiedzi) oraz, co ciekawe, osoby, które osiedliły się w kraju pobytu bezpośrednio po II wojnie światowej, i ich potomkowie (23,3%).

Warto zwrócić uwagę na kategorię „inne grupy", gdzie wskazywano między innymi na małżeństwa mieszane oraz obywateli państw pobytu. Szczególnie ta ostatnia kategoria wydaje się interesująca, ponieważ wynika z tego, że część z polskich organizacji imigranckich otwarta jest na osoby bez polskiego pochodzenia. Może to dotyczyć różnych sytuacji. Po pierwsze organizacje mogą mieć inkluzyjny charakter i zachęcać do zaangażowania osoby, które po prostu interesują się tematyką działalności organizacji (np. polską kulturą), ale z polskością się nie identyfikują. Po drugie mogą one przyciągać małżonków polskich członkiń i członków organizacji. Po trzecie mogą być miejscem, gdzie osoby, które co prawda mają polskie korzenie, to jednak utraciły więź z ojczyzną i dzięki zaangażowaniu w organizacje mogą ten kontakt starać się odbudować.

> Dzisiaj połowę, a może nawet większość członków francusko-polskich stowarzyszeń stanowią Francuzi. Już prawie nie ma „prawdziwych" Polaków lub jest ich niewielu. Ludzie są coraz ciekawsi swojego pochodzenia, zwłaszcza młodzi, którzy chcą podróżować – dzisiaj granice między państwami europejskimi są otwarte. Często to właśnie oni wprowadzają pierwiastek polskiej kultury do rodziny, dzięki czemu ludzie zaczynają się coraz bardziej interesować, tworzą stowarzyszenia, żeby móc pokazać Polskę taką, jaka jest

> dzisiaj i jednocześnie zachować pewną ciągłość – znamy tradycję, ale różnica między nią a współczesnością, którą nie wszyscy znają, jest znacząca. (22_IDI_E6_POIE_Francja)

**Tabela 3.** Członkowie organizacji według przynależności do fal migracyjnych

| Kategorie | Liczebność | Procent* |
|---|---|---|
| Imigranci zarobkowi z lat 90. XX wieku i początku następnej dekady (do 2004 roku) | 95 | 52,8 |
| Imigranci poakcesyjni | 90 | 50,0 |
| Imigranci „solidarnościowi" i polityczni z lat 80. XX wieku | 60 | 33,3 |
| Imigranci, którzy osiedlili się w kraju pobytu bezpośrednio po II wojnie światowej, i ich potomkowie | 42 | 23,3 |
| Imigranci z lat 70. XX wieku | 36 | 20,0 |
| Potomkowie imigrantów sprzed II wojny światowej | 30 | 16,7 |
| Inne grupy | 29 | 16,1 |
| Trudno powiedzieć | 25 | 13,9 |
| Imigranci „marcowi" z 1968 roku | 20 | 11,1 |
| Potomkowie imigrantów z XIX wieku | 8 | 4,4 |

** Poszczególne wartości nie sumują się do 100 ze względu na możliwość wyboru wielokrotnej odpowiedzi.*

Źródło: badanie własne – sondaż instytucjonalny (N=190).

Analizując bardziej dokładne dane, można zwrócić uwagę, że skład organizacji odzwierciedla specyfikę przebiegu procesów migracyjnych do poszczególnych krajów. Na przykład we Francji odnotowano wysokie zaangażowanie potomków XIX-wiecznych imigrantów, w Szwecji migrantów „marcowych", zaś w Wielkiej Brytanii i Irlandii – poakcesyjnych.

## Zarząd

Kolejną kwestią dotyczącą zasobów ludzkich polskich organizacji imigranckich objętych badaniem był skład ich zarządów. Wśród badanych stowarzyszeń średnia wielkość zarządu

to 6 osób. Pomimo iż zdarzały się zarządy bardzo liczne (do 60 osób), to jednak dominowały te raczej niewielkie (dominanta – 5 osób).

Bliższa analiza wskazuje, że zarządy polskich organizacji imigranckich są dość sfeminizowane, bowiem kobiety średnio stanowiły w nich niemal 70% całego składu. Na podstawie danych jakościowych można zaryzykować twierdzenie, że jest to pewnego rodzaju trend związany z feminizacją, który może się utrzymywać, a nawet pogłębiać w przyszłości.

> No mężczyźni nam pomagają, kiedy mogą oczywiście, ale no same... i wiem, że w wielu innych organizacjach, które byli prezesami panowie, no teraz został tylko [nazwisko – MN] i jeszcze jakiegoś klubu sportowego też jest mężczyzna, a w większości to kobiety przejęły władzę. (11_IDI_O2a_POIE_Hiszpania)

Wyraźnie widać także, że stosunkowo rzadko w prace zarządów angażują się ludzie młodsi, poniżej 35. roku życia – średnio należała do nich jedna osoba w tym przedziale wiekowym, zaś w ponad połowie organizacji osób w tym przedziale wiekowym w ogóle nie było. Być może jest to świadectwo głębszego trendu dotykającego polskie organizacje imigranckie, który można nazwać procesem starzenia się organizacji. Jego podłoże leży w niechęci młodych ludzi do angażowania się w aktywność organizacji.

> Takich zupełnie młodych ludzi to chyba nie ma. Takich młodych, młodych, w sensie, że 20 lat na przykład. Raczej wszystko powyżej 40. Takie mam wrażenie. (27_IDI_O5d_POIE_Norwegia)
>
> To są osoby 70–80-letnie, no które niestety już nie mają pomysłu na to, pomysł się wyczerpał. Nie ma w ogóle dopływu nowych ludzi, młodych ludzi przede wszystkim, i obawiam się, że teraz to jest taka troszeczkę nadmuchana bańka. (5_IDI_E_POIE_Szwecja)

W konsekwencji dalsze funkcjonowanie niektórych organizacji jest zagrożone. Coraz częściej zdarza się bowiem, że nie ma osób chętnych do „przejęcia pałeczki" po starzejących się i nierzadko wypalonych liderach.

> Później, w zależności od tego, czy społeczeństwo ma ochotę dołączyć się do tych działań, to te organizacje działają, trwają i są. Natomiast większość z nich umiera śmiercią naturalną, ponieważ po jakimś czasie następuje wypalenie osób, które w tych organizacjach działają, a nie ma jakby kontynuatorów, następców. (2_IDI_E_POIE_Norwegia)

**Tabela 4.** Kompozycja zarządów organizacji

| Statystyki | | Liczba osób w zarządzie organizacji | Liczba kobiet w zarządzie organizacji | Liczba osób poniżej 35. roku życia w zarządzie organizacji |
|---|---|---|---|---|
| N | Ważne | 178 | 177 | 177 |
| Średnia | | 6,26 | 3,86 | 1,28 |
| Mediana | | 5,00 | 3,00 | ,00 |
| Dominanta | | 5 | 3 | 0 |
| Odchylenie standardowe | | 5,512 | 3,180 | 2,340 |
| Minimum | | 0 | 0 | 0 |
| Maksimum | | 60 | 26 | 20 |

Źródło: badanie własne – sondaż instytucjonalny (N=190).

Analiza informacji na temat funkcjonowania zarządów zebrana podczas badań *case study* wskazuje, że można mówić o pewnych prawidłowościach. Po pierwsze daje się zaobserwować zróżnicowany styl funkcjonowania zarządów. Z jednej strony mamy zarządy, w których występuje dość ścisły i jasny podział obowiązków. Każda osoba odpowiada za pewien obszar funkcjonowania organizacji.

> Mamy swoją minister finansów, [imię członka zarządu – MN] też jak gdyby dużo wie tak zewnętrznie o tym, co się dzieje, czyli on też z tego względu jest szefem. [imię nazwisko – MN] to jest drugi wiceprezes, ona w zasadzie bierze na siebie takie kwestie historyczne. (...) Sprawy finansowe, wiadomo, [imię i nazwisko – MN]. Kto jeszcze? No wszystkich już powiedziałam. A [imię – MN], w zasadzie ustaliłyśmy, że ona do zadań specjalnych jest troszkę, ona jest bardzo dobrze postrzegana w kręgach kościelnych, jak mamy jakieś trudne sprawy przy klasztorze, to wysuwam ją do pierwszego szeregu. (1_IDI_O_POIE_Niemcy)

Z drugiej strony niektóre z organizacji preferują mało sformalizowane, poziome struktury zarządzania i elastyczny podział obowiązków. W takich wypadkach zarządy organizacji zwykle funkcjonują w bliskim, stałym, czasem bezpośrednim, a czasem zapośredniczonym kontakcie.

> Są to bardziej relacje... towarzyskie, to trochę źle powiedziane, ale relacje mało formalne. (...) Oczywiście są spotkania co jakiś czas, ale wszelkiego rodzaju pomysły, uwagi i tak dalej. Omawiamy sobie albo na takich spotkaniach, albo na bieżąco przez telefon. (16_IDI_O6a_POIE_Holandia)
>
> [Spotykamy się – MN] raz w miesiącu. (...) Bieżące decyzje no czasami telefonicznie, bo nie zawsze jest czas. Składamy projekt, to tam dzwonię do [imię – MN]. Bardziej tak... Albo tak nieformalnie spotykamy się gdzieś w knajpie. (15_IDI_O3a_POIE_Niemcy)

Po drugie, mimo podziału obowiązków, niezwykle ważna jest rola prezesów, którzy często są założycielami oraz w większości *spiritus movens* danej organizacji. Osoby takie bardzo mocno angażują się w działalność organizacji, często bez nich stowarzyszenia nie mogłyby wręcz funkcjonować.

> [Obecna Prezes – MN] też jest bardzo prężną osobą, gdzie wszędzie jest zawsze (...). Też jestem pełen podziwu dla niej, że poza życiem osobistym, prywatnym, jeszcze ma siłę i chęci na zajmowanie, bo to jednak jest kupa roboty. Trzeba wszędzie pojechać, trzeba wszędzie wydeptać ścieżki, załatwić zezwolenia, pozwolenia, także bardzo dużo robi dla Polonii dziewczyna. (14_IDI_O2d_POIE_Hiszpania)

O ile to silne zaangażowanie ma swoje pozytywne konsekwencje, to nie można zapominać o jego negatywnych skutkach. Mogą one polegać przede wszystkim na groźbie szybkiego wypalenia się bardzo aktywnych liderów i w efekcie zagrożenia funkcjonowania organizacji mniej zinstytucjonalizowanych. Może również stać się tak, że aktywny lider, postrzegający organizację jako „swoje dziecko", nie będzie zainteresowany dopuszczeniem innych osób do zarządzania stowarzyszeniem. W konsekwencji organizacje te mogą stać się hermetyczne – zamknięte na nowych członków.

> Jak tak patrzysz z boku, to jest taka trochę elita, w pewien sposób, że wiesz, to są ludzie, którzy są w tym swoim gronie, gotują się w tym swoim własnym sosie i tak naprawdę bardzo ciężko jest się wbić w to. To są wszyscy bardzo sympatyczni ludzie, natomiast bardzo ciężko jest się wmieszać w tą całą ich działalność. Co roku, za każdym razem, jak się spotykasz, to jest dokładnie ta sama grupa osób. (18_IDI_O3d_POIE_Irlandia)

## Personel

Dużym problemem polskich organizacji imigranckich jest brak płatnych pracowników, co oznacza bardzo niski poziom profesjonalizacji. Ponad połowa z badanych organizacji w ogóle nie zatrudniała płatnych pracowników. Mniej niż 1/4 zatrudniała pracowników na stałe, zaś około 1/5 badanych organizacji zatrudniało pracowników dorywczo.

**Tabela 5.** Zatrudnianie w jakiejkolwiek formie płatnych pracowników w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie

| Kategorie | Częstość | Procent |
|---|---|---|
| Tak, organizacja na stałe współpracuje z płatnymi pracownikami | 42 | 23,2 |
| Tak, zdarzało nam się korzystać z płatnej pracy na zasadzie jednorazowych umów lub zleceń | 37 | 20,4 |
| Nie | 102 | 56,4 |
| Ogółem | 181 | 100,0 |

Źródło: badanie własne – sondaż instytucjonalny (N=190).

Analiza struktury zatrudnienia polskich organizacji imigranckich w poszczególnych krajach wskazuje, że jedynie w Wielkiej Brytanii i Irlandii częściej zatrudniano na stałe płatny personel (powyżej 50% wskazań). Z kolei szczególnie niskie wskazania zatrudnienia odnotowano w przypadku Niemiec, Szwecji oraz Holandii (poniżej 10% organizacji).

Zwykle powodem braku zatrudnienia płatnego personelu był brak wystarczających środków finansowych na ten cel, wynikający z dość powszechnej wśród polskich organizacji imigranckich słabej kondycji finansowej.

> Nie. (...) Bo nie mamy środków na to, bo też moje próby szukania źródeł dofinansowania w ogóle, jakichś nawet drobnych pieniędzy na funkcjonowanie (...), żeby opłacić jakieś pomieszczenie, nawet chociaż jedną osobę, która by się zajmowała księgowością w momencie, kiedy trwałby ten... to tego absolutnie nie ma. (16_IDI_O4a_POIE_Niemcy)
>
> Nie mamy nikogo, bo nie mamy pieniędzy. (8_IDI_O3a_POIE_Włochy)

Czasem przedstawiciele organizacji wskazywali także inne, pozafinansowe powody braku zatrudniania pracowników. W niektórych wypadkach były to przepisy bądź zasady obowiązujące w stowarzyszeniu, w innych – brak wyraźnej potrzeby płatnego personelu.

> To byłoby wbrew prawu naszej spółki [stowarzyszenia – MN], żebyśmy kogoś zatrudniali. (12_IDI_O2b_POIE_Irlandia)
>
> Chcieliśmy coś robić sami dla siebie nawzajem, ale tu chyba nie ma specjalnie miejsca na to, żeby ktoś był na etacie. (...) Jakoś sobie radzimy chyba. Na razie nie myśleliśmy nawet o tym, bo to jest rzeczywiście czysto hipotetyczne. (25_IDI_O2c_POIE_Holandia)

Konsekwencją niskiej profesjonalizacji jest konieczność prowadzenia działalności przede wszystkim w oparciu o najbardziej zaangażowanych członków – przy czym zwykle są to członkowie zarządu.

> Tak naprawdę najwięcej pracuje zarząd. Jest kilka osób spoza zarządu, które nam pomagają, częściowo w szkole, i nie są w zarządzie i nie chcą być w zarządzie, a od lat pracują z nami jako nauczyciele. (5_IDI_O1a_POIE_Francja)

W większości przypadków przedstawiciele badanych organizacji postrzegają brak etatowych pracowników jako ograniczenie możliwości sprawnego funkcjonowania i rozwoju stowarzyszenia. Mogliby oni bowiem pełnić rolę administracyjną i tym samym odciążyć członków zarządu, którzy mieliby wówczas możliwość skupienia się na bardziej istotnych kwestiach, na przykład tych związanych z pozyskiwaniem środków finansowych.

> Jest bardzo dużo fajnych pomysłów, z których czasami trzeba zrezygnować, bo albo brak funduszy, albo brak mocy przerobowej. Po prostu każda z nas ma pracę, każda z nas ma dom, każda z nas ma dwoje dzieci i stowarzyszenie oprócz tego, no w cudzysłowie, zjada sporo czasu. Także oczywiście, jakby była możliwość zatrudnienia kogoś na pełen etat, żeby zajmował się stowarzyszeniem, zajmował się chociażby stroną administracyjną, to oczywiście byśmy to zrobiły, ale niestety sytuacja finansowa na to nie pozwala. (8_IDI_O1a_POIE_Hiszpania)

Dodatkowym wsparciem dla funkcjonowania organizacji mogą być wolontariusze, którzy nieodpłatnie świadczą pracę na rzecz stowarzyszeń. Badania sugerują, że część polskich organizacji imigranckich dość chętnie korzysta z tego rodzaju wsparcia. Ponad 60% z badanych organizacji zadeklarowało, że korzysta z usług wolontariuszy, którzy nie są ich członkami.

Średnio w ciągu ostatniego roku przed badaniem na rzecz organizacji pracowało aż 17 osób (mediana – 12, dominanta – 20). Wśród organizacji dominowały takie stowarzyszenia, które angażowały od 11 do 20 wolontariuszy (31%) oraz poniżej 5 wolontariuszy (28,3%).

**Tabela 6.** Uczestnictwo wolontariuszy niebędących członkami w pracach organizacji

| Kategorie | Częstość | Procent |
|---|---|---|
| Tak | 116 | 65,5 |
| Nie | 61 | 34,5 |
| Ogółem | 177 | 100,0 |

Źródło: badanie własne – sondaż instytucjonalny (N=190).

**Tabela 7.** Liczba wolontariuszy niebędących członkami organizacji – statystyki opisowe

| | | |
|---|---|---|
| N | Ważne | 113 |
| Średnia | | 17,12 |
| Mediana | | 12,00 |
| Dominanta | | 20 |
| Odchylenie standardowe | | 17,000 |
| Minimum | | 0 |
| Maksimum | | 100 |

Źródło: badanie własne – sondaż instytucjonalny (N=190).

**Tabela 8.** Liczba wolontariuszy niebędących członkami organizacji w przedziałach

| Kategorie | Częstość | Procent |
|---|---|---|
| do 5 | 32 | 28,3 |
| 6–10 | 22 | 19,5 |
| 11–20 | 35 | 31,0 |
| 21–50 | 22 | 19,5 |
| powyżej 50 | 2 | 1,8 |
| Ogółem | 113 | 100,0 |

Źródło: badanie własne – sondaż instytucjonalny (N=190).

Badania jakościowe potwierdzają, że część z organizacji regularnie korzysta z pomocy wolontariuszy. Są oni ważnym elementem wsparcia i pozwalają, bez ponoszenia kosztów finansowych, realizować cele stowarzyszeń.

> Mamy około 50 wolontariuszy. Każdy ma zadania podzielone, ja podpisuję umowę. Mamy do baru, do wydarzeń kulturalnych, mamy do edukacji, mamy do sprzątania lokalu, co często robię sama oczywiście też, bo jak Pan wie, wolontariusz w Holandii znaczy dosłownie wolontariusz. (...) W Holandii nie ma wynagrodzenia, możemy mieć zwrot kosztów, gdybyśmy te pieniążki mieli, ale ich nie mamy, a więc każdy o swoich kosztach. (21_IDI_O7a_POIE_Holandia)

Nierzadko okazuje się, że wolontariusze to w istocie członkowie rodzin osób zaangażowanych w prace organizacji. W takich wypadach wspierają oni aktywność swoich bliskich.

> W: Kim są wolontariusze?
> R: Rodzina, bliżsi i dalsi przyjaciele. Przydzielamy im zadania, na przykład, sprzedajemy ciasto. To nasz jedyny dochód poza przedstawieniami. (24_IDI_ O5a_POIE_Francja)

Często jednak przedstawiciele organizacji deklarowali, że miewają problemy z pozyskiwaniem nowych wolontariuszy. Może to negatywnie wpływać na działalność i efektywność stowarzyszeń.

> [Wolontariusze – MN] są. (...) W czasie trwania jakichś naszych... realizacji dużych projektów. Chociaż nie jest to łatwe. Coraz ciężej o takich ludzi. (20_21_IDI_O5b_POIE_Niemcy)

## Podsumowanie

Ogólna i bardzo pobieżna analiza zebranych materiałów dotyczących zasobów ludzkich polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach może wskazywać na sytuację dość dobrą. Badane stowarzyszenia charakteryzują się być może niewielką, ale dość stabilną bazą członkowską, na której aktywność mogą do pewnego stopnia liczyć. Organizacje deklarują także, że ich członkowie rekrutują się z różnych fal migracyjnych, co może świadczyć o inkluzyjności stowarzyszeń. Zarządy organizacji zwykle działają dość sprawnie, można także zaobserwować pozytywny trend związany z przełamaniem ich patriarchalnego charakteru. Co prawda, duża część organizacji nie może pozwolić sobie na zatrudnienie płatnego personelu, to jednak dzięki wykorzystaniu zaangażowania aktywnych członków i wolontariuszy możliwe jest sprawne funkcjonowanie i realizacja podstawowych celów stowarzyszeń.

Jednak bliższa i bardziej krytyczna analiza wskazuje, że ten pozytywny obraz nie powinien przysłaniać symptomów pewnego kryzysu, który obserwuje się już dzisiaj, a który może pogłębić się w kolejnych latach.

Po pierwsze organizacje deklarują zwykle, że liczba członków jest niewystarczająca i że w wielu wypadkach aktywności stowarzyszeń są realizowane przez wąskie grono osób (czasem ograniczone wręcz jedynie do członków zarządu). Pomimo iż w przypadku kilku krajów zauważalny jest niewielki wzrost liczebności członków stowarzyszeń (szczególnie w krajach o dynamicznym i licznym napływie migrantów poakcesyjnych), to jednak bardzo niewielki odsetek polskich migrantów angażuje się w działalność organizacji. Co więcej, daje się zauważyć trend polegający na rozwoju nowych organizacji powoływanych przez przedstawicieli poakcesyjnych strumieni migracyjnych, podczas gdy starsze stowarzyszenia coraz częściej odnotowują odpływ członków. Starzenie się tych stowarzyszeń może doprowadzić do ich zaniku. Pewną receptą na takie zagrożenie mogłoby być zredefiniowanie profilu działalności organizacji i dostosowanie go do potrzeb nowo przybyłych migrantów poakcesyjnych – jednak w praktyce rzadko się tak dzieje.

Po drugie procesy starzenia się organizacji widać wyraźnie podczas analizy składu ich zarządów. Młodzi ludzie stanowią mniejszość lub w ogóle nie angażują się w działalność takich grup. Z jednej strony może to wynikać z niechęci młodych ludzi spowodowanej złym wizerunkiem organizacji lub też innymi wzorcami partycypacji społecznej charakterystycznymi dla młodszych pokoleń (mniejsza formalizacja, większa sieciowość i preferencja wirtualnych form zaangażowania). Może to jednak być też efektem niechęci starszych aktywistów i zamknięciem organizacji na młodych członków. Prawdopodobnie efekt ten jest wzmacniany

bardzo wyraźną tendencją obserwowaną wśród działaczy do silnego (także emocjonalnego) angażowania się w działalność organizacji i traktowania ich jako dzieło własnego życia. O ile zwykle taka postawa ma pozytywne konsekwencje w postaci większej wydajności pracy na rzecz stowarzyszenia, to jednocześnie może powodować lęk przed dopuszczaniem innych i utratą kontroli. Niestety taka postawa ma negatywne konsekwencje polegające na braku wymiany pokoleniowej, co grozi z kolei przerwaniem ciągłości funkcjonowania organizacji.

Po trzecie poważnym zagrożeniem dla funkcjonowania organizacji jest brak ich profesjonalizacji, czyli zatrudniania płatnego personelu. Te stowarzyszenia, które – zwykle z powodów finansowych – nie mają pracowników, często doświadczają kryzysu. Polega on na tym, że wszystkie, nawet najdrobniejsze czynności muszą być realizowane przez zaangażowanych członków. W przypadku większych organizacji powoduje to koncentrację na codziennym administrowaniu, próbach „przeżycia", zamiast na podejmowaniu działań o charakterze strategicznym, mogących w dłuższej perspektywie poprawić funkcjonowanie stowarzyszenia. Sytuacja ta często przypomina błędne koło – z powodu braku pieniędzy nie można zatrudnić pracowników, ich brak powoduje z kolei utrudnienia w poszukiwaniu nowych źródeł finansowania. Jest to czynnik nie tylko zakłócający funkcjonowanie organizacji, ale także mogący hamować jej rozwój.

## LITERATURA


1. Bell, J. (2016). Migrants: keeping a foot in both worlds or losing the ground beneath them? Transnationalism and integration as experienced in the everyday lives of Polish migrants in Belfast, Northern Ireland. *Social Identities*, 22(1): 80–94. [https://doi.org/10.1080/13504630.2015.1110359]
2. Bell, J., Domecka, M. (2018). The transformative potential of migration: Polish migrants' everyday life experiences in Belfast, Northern Ireland. *Gender, Place and Culture*, 25(6): 866–81. [https://doi.org/10.1080/0966369X.2017.1372379]
3. Bell, J., Erdal, M.B. (2015). Limited but Enduring Transnational Ties? Transnational Family Life among Polish Migrants in Norway. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 157(3): 77–98.
4. Carabain, Ch.L., Bekkers, R. (2011). Religious and secular volunteering: a comparison between immigrants and non-immigrants in the Netherlands. *Voluntary Sector Review*, 2(1): 23–41. [https://doi.org/10.1332/204080511X560602]
5. Dijkzeul, D., Fauser, M. (red.). (2020a). *Diaspora Organizations in International Affairs*. London: Routledge.
6. Dijkzeul, D., Fauser, M. (2020b). Introduction : Studying Diaspora Organizations in International Affairs [w:] D. Dijkzeul, M. Fauser (red.), *Diaspora Organizations in International Affairs*. London: Routledge: 1–24. [https://doi.org/10.4324/9780429491849-1]
7. Erdal, M.B., Lewicki, A. (2016). Polish migration within Europe: mobility, transnationalism and integration. *Social Identities*, 22(1): 1–9. [https://doi.org/10.1080/13504630.2015.1110351]

8. Fiń, A., Nowak, W., Nowosielski, M. (2019). Social Involvement of Polish Immigrants in the U.S.: A Research Note. *Polish American Studies*, 76(2): 25–46. [https://doi.org/10.5406/poliamerstud.76.2.0025]
9. Galasińska, A. (2010). Gossiping in the Polish Club: An Emotional Coexistence of 'Old' and 'New' Migrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(6): 939–51. [https://doi.org/10.1080/13691831003643363]
10. Garapich, M.P. (2016). Breaking borders, changing structures – transnationalism of migrants from Poland as anti-state resistance. *Social Identities*, 22(1): 95–111. [https://doi.org/10.1080/13504630.2015.1110360]
11. Kloc-Nowak, W. (2018). From pioneer migration to family reunification: Polish women's narratives of lifestyle preferences in Bologna, Italy. *Gender, Place and Culture*, 25(6): 916–31. [https://doi.org/10.1080/0966369X.2018.1460326]
12. Lillevik, R. (2020). Better together? Multicultural dilemmas and practices in funding of Muslim civil society organisations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(9): 1941–58. [https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1663161]
13. Mora, G.C. (2018). Local context, network ties, and organisational autonomy: Latino civic life in Barcelona and Madrid compared. *Journal of Ethnic and Migration Studies*: 1–18. [https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1500171]
14. Nowicka, M. (2013). Positioning Strategies of Polish Entrepreneurs in Germany: Transnationalizing Bourdieu's Notion of Capital. *International Sociology*, 28(1): 29–47. [https://doi.org/10.1177/0268580912468919]
15. Nowosielski, M. (2016). *Polskie organizacje w Niemczech. Stan i uwarunkowania*. Poznań: Instytut Zachodni.
16. Nowosielski, M. (2012). Polacy w Niemczech. Stan i perspektywy badań. *Przegląd Zachodni* 343(3): 3–28.
17. Nowosielski, M., Dzięglewski, M. (2021). *Polskie organizacje imigranckie w Europie. W poszukiwaniu nowego modelu*. Warszawa: Wydawnictwo UW.
18. Portes, A., Fernández-Kelly, P. (red.). (2016). The State and the Grassroots: Immigrant Transnational Organizations in Four Continents. New York: Berghahn Books. [https://doi.org/10.2307/j.ctt9qd9c9]
19. Rodriguez-Fraticelli, C., Sanabria, C., Tirado, A. (1991). Puerto Rican non-profit organizations in New York City [w:] H.E. Gallegos, M. O'Neill (red.), *Hispanics in the Non-Profit Sector* (33–48). New York: The Foundation Center.
20. Ryan, L. (2018). Differentiated embedding: Polish migrants in London negotiating belonging over time. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(2): 233–51. [https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341710]
21. Slany, K., Ślusarczyk, M., Pustulka, P., Guribye, E. (red.). (2018). *Transnational Polish Families in Norway. Social Capital, Integration, Institutions and Care*. Berlin: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften.
22. Wagner, M., Fiałkowska, K., Piechowska, M., Łukowski, W. (2014). *Deutsches Waschpulver und polnische Wirtschaft: Die Lebenswelt polnischer Saisonarbeiter. Ethnographische Beobachtungen*. Bielefeld: Transcript Verlag.
23. Wang, L. (2018). *Ethnic/Immigrant Associations and Minorities'/Immigrants' Voluntary Participation*. Brill. [online:] https://brill.com/view/title/36261 [dostęp: 13.05.2021].

## ABSTRACT

The article aims to describe the human resources of Polish immigrant organisations in 9 European countries (Germany, Norway, Sweden, Spain, Italy, France, Ireland, Great Britain and the Netherlands). Based on the results of empirical research (institutional survey on a sample of N = 190 organisations, in-depth interviews with experts in the field of Polish immigrant organisations on a sample of N = 63, and case studies of Polish immigrant organisations on a sample of N = 35), the organisation's membership base management boards and Staff were analysed. The results of the research show that the studied associations are characterised by a small but relatively stable membership base. There were also symptoms of the crisis. Firstly, the activities of the surveyed associations are usually carried out by a narrow group of people, which negatively affects their abilities. Secondly, the ageing of the organisation and the lack of a generational replacement were also observed. Thirdly, only a definite minority of organisations employ paid personnel, limiting their activity and deepening the crisis.

**Keywords:** migrations, immigrant organisations, human resources, membership

**Patrycja Bałdys**
Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni
e-mail: p.baldys@amw.gdynia.pl, pbaldys@wp.pl
ORCID: 0000-0001-8446-8521

# Kryzys migracyjny u bram Polski w świetle opinii funkcjonariuszy Straży Granicznej

**ABSTRAKT**

Kryzys migracyjny w latach 2015–2016 był najpoważniejszym wyzwaniem migracyjnym dla władz i społeczeństw w Europie od czasów II wojny światowej. W 2015 roku ponad 1,3 miliona uchodźców uciekających przed wojną i prześladowaniami w krajach takich jak Syria, Afganistan, Irak i Erytrea przybyło na kontynent europejski, aby ubiegać się o azyl. Temat imigracji wywoływał dyskusje dotyczące tożsamości narodowej, suwerenności państwa i integralności terytorialnej we wszystkich społeczeństwach. Polacy dowiadywali się o europejskim kryzysie migracyjnym głównie za pośrednictwem środków masowego przekazu, w efekcie zaczęli obawiać się konsekwencji przyjmowania imigrantów i uchodźców wywodzących się z innych kultur i wyznających inną religię niż oni. W artykule przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy Straży Granicznej. To oni są pierwszymi podmiotami, z jakimi spotykają się uchodźcy, przekraczając granice państw w celu ubiegania się o azyl. W artykule przedstawiono europejski kryzys migracyjny z ich perspektywy.

**Słowa kluczowe:** migracje, kryzys migracyjny, migranci, uchodźcy, Straż Graniczna

## Wprowadzenie

Większość publikacji wydanych w ostatnich latach poświęconych migracjom zaczyna się od stwierdzenia, że nie są one niczym nowym w historii. I rzeczywiście, jeśli prześledzimy historię ludzkości od początku jej dziejów, znajdziemy całą masę przykładów potwierdzających tę tezę. Jednakże to, co odróżnia dotychczasowe migracje od wcześniejszych, to przede wszystkim ich skala. Zgodnie z raportem IOM w 2019 roku na świecie mieliśmy około 272 milionów migrantów, stanowiło to około 3,5% światowej populacji. Z jednej strony można powiedzieć, że jest to niewielki odsetek, z drugiej warto zauważyć, że wzrost liczby migrantów na świecie jest tendencją stałą, co więcej – charakteryzuje się szybszym tempem niż w poprzednich okresach. Zgodnie z World Migration Report z 2020 roku w 1970 roku migrantów było 84 460 125, w 1980 roku – 101 983 149, w 1990 roku – 153 011 473, a w 2000 roku liczba ta wzrosła do 173 588 441 osób. W 2010 roku migrantów było już na całym świecie 220 781 909, a w 2019 roku – 271 642 105 (World Migration Report, 2020).

Przyczyny migracji są zróżnicowane. W pierwszej kolejności należy wymienić przyczyny polityczne, ekonomiczne, społeczne, konflikty zbrojne, ale również coraz częściej dostrzegane zmiany klimatyczne. Pisząc o przyczynach politycznych, trzeba wspomnieć o wcześniejszej polityce kolonialnej państw „starej" Europy. Ocena skutków kolonializmu europejskiego nie jest jednolita. Obok krytyków pojawiają się naukowcy, którzy twierdzą, że oprócz niewątpliwych cieni, kolonizacja miała również swoje zalety. Leander Heldring i James A. Robinson (2018), pisząc o wpływie kolonializmu na rozwój Afryki, wspominają o fenomenie heterogeniczności. Jak stwierdzają, kolonializm miał bardzo niejednorodne skutki. Trudno bowiem uwierzyć, że Australia czy Stany Zjednoczone miałyby teraz wyższy produkt krajowy brutto na mieszkańca, gdyby nie zostały wcześniej skolonizowane. Jednocześnie, zdaniem Heldringa i Robinsona, ciężko jest nie wierzyć w to, że dochód na mieszkańca Botswany czy Ghany nie byłby dziś wyższy, gdyby te państwa nie były skolonizowane (Heldring i Robinson, 2018: 296). Analizując problem, autorzy ci zauważają, że w znacznej większości państw Afryki w okresie kolonialnym wzrastały dochody. Ten wzrost nie przekładał się jednak na poprawę życia wszystkich mieszkańców Afryki. Co więcej, oceniając wpływ kolonializmu na państwa współczesnej Afryki, nie można brać pod uwagę jedynie danych liczbowych. Niezbędne jest również uwzględnienie odmiennych historii tych państw, w tym także okresu już po upadku kolonializmu. Heldring i Robinson piszą, że „aby zrozumieć wpływ kolonializmu na rozwój, należy dokładnie przemyśleć, co stało się również po kolonializmie. Ocenianie wpływu kolonializmu na rozwój w Afryce tylko na podstawie danych pochodzących z okresu kolonialnego jest błędem (...). Interpretacja tego, co wydarzyło się później, jest tak samo pełna problemów (...), jak analiza tego, co wydarzyło się podczas kolonizacji" (Heldring i Robinson, 2018: 296).

Zahamowany rozwój gospodarczy i społeczny, znaczące różnice ekonomiczne pomiędzy państwami Zachodu a państwami Trzeciego Świata stanowią kolejną z przyczyn współczesnych

migracji. Istotna staje się nie tylko pogłębiająca się między nimi przepaść w rozwoju gospodarczym, ale również wzrost świadomości jej istnienia wśród ludności państw uboższych. Te różnice stają się coraz bardziej widoczne z uwagi na wszechobecne we współczesnych społeczeństwach media. Janusz Gołębiowski pisze, że „różnice w potencjałach ekonomicznych, technologicznych i dystrybucji bogactwa wyznaczają strukturalną oś nierównowagi i dysproporcji współczesnych stosunków międzynarodowych, określanych mianem konfliktu (sprzeczności) Północ – Południe. Wynika on z faktu, że na 20% najbogatszej ludności świata przypada 86% światowego produktu, a na 20% najbiedniejszej tylko 1%. Bogactwo jest udziałem 19% ludności świata zamieszkującej niespełna 30 państw Północy (OECD), na które przypada 71% udziału w światowym handlu towarami i usługami oraz 58% udziału w światowych inwestycjach przedsiębiorstw międzynarodowych oraz ponad 90% udziału w światowych wydatkach na prace badawczo-rozwojowe" (Gołębiowski, 2003: 6).

Gołębiowski zwraca uwagę na to, że globalizacja postrzegana przez wielu jako czynnik niwelujący różnice między społeczeństwami, tak naprawdę przyczyniła do pogłębienia problemu. Staje się to szczególnie widoczne w przypadku rosnących dysproporcji gospodarczych, postępującego niszczenia środowiska naturalnego (w znacznej mierze dotyka ono państw słabiej rozwiniętych, do których przenoszone są „brudne technologie" z państw pierwszego świata; państwa słabiej rozwinięte również ponoszą skutki nacisków na wzrost produkcji rolnej, stosowania środków chemicznych do ochrony upraw itp.), kryzysu zadłużeniowego, czy *last but not least* niekontrolowanego przyrostu ludności, związanego z nim głodu i epidemii (tak było w przypadku wirusa Ebola, który dziesiątkował ludność Afryki, podobnie jest w przypadku pandemii wirusa SARS-CoV-2, w trakcie której jeszcze bardziej uwidoczniły się różnice w dostępie do pomocy medycznej, a przede wszystkim szczepień ratujących życie). Gołębiowski pisze: „Kiedy znikła maskująca warstwa politycznej rywalizacji między Wschodem a Zachodem, odkryła się przed światem bardzo groźna prawda, że bogactwo jednych jest uzależnione od ubóstwa innych. Dysproporcja stała się przepaścią i rośnie coraz szybciej, bo cały postęp, cała rewolucja technologiczna i informatyczna dokonuje się w świecie bogatych, a biedni tkwią w bezruchu, praktycznie nie mają do tej rewolucji znaczącego dostępu. Dzieje się tak dlatego, że niemal cały istniejący kapitał jest kierowany do krajów bogatych i przeznaczany przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb bogatej części ludzkości" (Gołębiowski, 2003: 6).

Powodem migracji są także różnice społeczno-demograficzne. Jedną z podstawowych różnic jest fakt, że społeczeństwa wysoko rozwinięte są w większości społeczeństwami starzejącymi się (proces ten zresztą trwa od dłuższego czasu i związany jest ze zmieniającą się płodnością, zmianami stylu życia, jego jakością, wzrostem długości życia). W przeciwieństwie do nich społeczeństwa Trzeciego Świata są społeczeństwami młodymi, o wysokich współczynnikach płodności i wzrastającą, chociaż nadal bardzo niską w porównaniu z państwami Zachodu, średnią długością życia. Olbrzymie grupy młodych ludzi borykają się z problemami

bezrobocia, ubóstwa i głodu. Wszystko to w warunkach globalnego świata wypełnionego wszechobecnymi mediami.

Istotnym problemem, który wpływa i w najbliższych latach będzie wpływał w coraz większym stopniu na migracje są zmiany klimatyczne, a przede wszystkim kurczące się zasoby wody. Eksperci Banku Światowego przewidują, że liczba osób zmuszonych do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania z powodu zmian klimatycznych będzie rosła. Wskazują, że do 2050 roku „około 140 milionów ludzi będzie zmuszonych do opuszczenia 3 regionów jako uchodźcy klimatyczni, w tym 86 milionów z Afryki Subsaharyjskiej i około 40 milionów z Indii. Chociaż wszystkie te liczby opierają się na wielu niewiadomych i należy je traktować z ostrożnością, to jedno jest pewne: narasta globalny kryzys migracyjny spowodowany zmianami klimatycznymi, a jego zasięg będzie się zwiększał wraz z ocieplaniem się planety" (Baer i Singer, 2020:14). Co więcej, społeczeństwa wysoko rozwinięte są przekonane, że ten problem ich nie dotyczy, że to dzieje się wyłącznie w państwach Trzeciego Świata. Niestety, ale bardzo szybko społeczeństwa wysoko rozwinięte będą zmuszone do zmierzenia się z falami migrantów przybywających do ich państw. Sytuacje te będą coraz częstsze, bo widmo głodu i braku wody zapewne przyczyni się do decyzji ludności z krajów Trzeciego Świata o opuszczeniu dotychczasowych miejsc zamieszkania, co niewątpliwie wywoła konflikty między społecznościami. Lech Nijakowski pisze: „Globalne ocieplenie wpłynie na różnych poziomach na światowy nieporządek. Bez wątpienia kluczowym czynnikiem jest zwiększenie deficytów w poszczególnych regionach. Dotyczy to przede wszystkim wody pitnej, ale także ziemi uprawnej i liczebności gatunków, które można hodować, odławiać lub na które można polować. Co gorsze, deficyty pogłębiają się w regionach już teraz cierpiących z powodu niedostatku wody pitnej lub erozji gleby oraz dotykanych konfliktami społecznymi. W regionach tych często mamy do czynienia ze słabymi państwami, które obecnie nie radzą sobie z kluczowymi problemami własnych populacji. Niewielkie pogorszenie warunków może zatem prowadzić do gwałtownych zmian społecznych. (...) Gdy szerzy się głód, ludzie są gotowi do radykalnych działań, które wcześniej jednoznacznie by potępili. Mogą to być strategie już teraz występujące w różnych regionach świata, jak sprzedaż dzieci, czy ogałacanie ekosystemu z roślin i zwierząt nadających się do spożycia. Ale racjonalną strategią – w oczach ofiar głodu – jest też przemoc wymierzona w tych, którzy mają więcej zasobów, nawet jeśli wedle kryteriów mieszkańców Globalnej Północy są to biedacy. Przekonanie, że Globalna Północ długo będzie bezpieczna, jest tylko złudzeniem. Wojny i inne konflikty, ale także załamanie gospodarcze spotęgują uchodźctwo, które trudno będzie jednoznacznie zaklasyfikować jako klimatyczne, polityczne lub ekonomiczne" (Nijakowski, 2019: 73–74). Dużo wcześniej o wpływie zmian klimatycznych na społeczeństwa, migracje i wojny wspominał Harald Welzer w książce *Wojny klimatyczne. Za co będziemy zabijać w XXI wieku?*

To tylko niektóre z przyczyn światowych migracji w ostatnich latach. Warto zwrócić uwagę, że chociaż nadal zdecydowana większość migrantów opuszcza swoje miejsca zamieszkania z uwagi na pracę czy naukę, wzrasta liczba osób migrujących z powodu konfliktów

zbrojnych, prześladowań, czy katastrof naturalnych. Pod koniec 2018 roku UNHCR informował, że liczba osób uciekających od wojny, prześladowań i konfliktów przekroczyła 70 milionów i była to najwyższa liczba odnotowana przez Agencję ds. Uchodźców od początków jej istnienia. Aby „przedstawić te statystyki w szerszym kontekście – to jest to dwa razy tyle co 20 lat temu, o 2,3 miliona osób więcej niż przed rokiem oraz nieco więcej niż wynosi populacja Tajlandii i nieco mniej niż populacja Turcji"[1]. Wzrost liczby uchodźców spowodowany jest w głównej mierze konfliktem w Syrii, Iraku i Jemenie oraz w części Afryki Subsaharyjskiej (Demokratyczna Republika Konga, Sudan Południowy), jednakże może być niedoszacowany, ponieważ tylko w pewnym stopniu uwzględnia kryzys w Wenezueli[2]. Wszystko wskazuje na to, że migracje staną się jednym z podstawowych problemów współczesnego świata. Co więcej, będą one zdecydowanie częściej dotyczyły tych jego części, które do tej pory nie odczuwały nadmiernie tego problemu. Przykładem może być Polska, która dotychczas stanowiła raczej kraj tranzytowy niż miejsce ostatecznego zamieszkania dla migrantów.

Niniejsze opracowanie poświęcono kwestiom kryzysu migracyjnego w Europie widzianego z polskiej perspektywy. Istotną część stanowią wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy Straży Granicznej na potrzeby projektu badawczego H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy"[3]. To funkcjonariusze Straży Granicznej jako pierwsi mają do czynienia z imigrantami pojawiającymi się na polskich granicach i z tego powodu będą w największym stopniu obciążeni skutkiem fal migracji pojawiających się w Europie. W trakcie badań istotne było to, czy istniejące przepisy i akty prawne regulujące działanie Straży Granicznej pozwalają na sprawne działanie w warunkach kryzysu migracyjnego, co stanowi największy problem dla funkcjonariuszy. Ważne było również pytanie o bezpieczeństwo ludności w regionach przygranicznych i problemy, jakie mogą zaistnieć na skutek pojawienia się znacznej liczby migrantów w tym środowisku. Biorąc pod uwagę doświadczenia państw europejskich związane z kryzysem migracyjnym z lat 2015–2016, istotne było również to, czy polscy funkcjonariusze Straży Granicznej mogą liczyć na wsparcie w sytuacji ponownego kryzysu migracyjnego i jak układa się współpraca z pozostałymi służbami mundurowymi, władzami lokalnymi i regionalnymi.

[1] Źródło: www.unhcr.org/pl/3159-na-swiecie-jest-az-70-milionow-osob-przesiedlonych-wysoki-komisarz-narodow-zjednoczonych-ds-uchodzcow-apeluje-o-wieksza-solidarnosc.html [dostęp 1.09.2021].

[2] Źródło: www.unhcr.org/pl/3159-na-swiecie-jest-az-70-milionow-osob-przesiedlonych-wysoki-komisarz-narodow-zjednoczonych-ds-uchodzcow-apeluje-o-wieksza-solidarnosc.html [dostęp 1.09.2021].

[3] W skład zespołu badawczego wchodzili prof. dr hab. Andrzej Sakson, dr Patrycja Bałdys, dr Andrzej Łapa, dr Roman Kraiński, kadm SG (rez.) mgr inż. Piotr Stocki.

## Kryzys migracyjny w Europie w XXI wieku

To właśnie skala migracji zaskoczyła Europę. Szacuje się, że kryzys migracyjny w latach 2015–2016 był największą w okresie powojennym falą migracji, która dotarła na ten kontynent głównie z rejonów Północnej Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji. Tylko w 2015 roku, zgodnie z szacunkami Frontexu, do Europy dotarło ponad 1,8 miliona nielegalnych imigrantów. Rok wcześniej odnotowano 4-krotnie mniej prób nielegalnego przekroczenia europejskich granic. Gwałtownie zaczęła również wzrastać liczba wniosków o przyznanie azylu w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Anita Adamczyk pisze, że wzrost był już widoczny w 2012 roku, jednak dopiero 3 lata później przekroczył wszystkie możliwe szacunki, które pojawiały się w związku z coraz bardziej komplikującą się sytuacją na Bliskim Wschodzie (Adamczyk, 2017: 308). W 2014 roku liczba wniosków wynosiła 626, w 2015 roku było ich 1 322, z czego aż 476 przypadało na Niemcy, 162 na Szwecję, 88 na Austrię, 83 na Włochy. Migranci przybywali najczęściej z Syrii (362 775 osób), Afganistanu (178 230 osób) i Iraku (121 535) (Adamczyk, 2017). Rok później liczba wniosków nieznacznie spadła. Ponownie najwięcej złożono ich w Niemczech (61% wszystkich wniosków o azyl w państwach UE), we Włoszech (9%) i Francji (6%). Najczęstsze kraje pochodzenia imigrantów pozostały bez zmian – 30% stanowili Syryjczycy, drugą pod względem liczebności grupą byli Afgańczycy (16%), trzecią Irakijczycy (11%) (Adamczyk, 2017). Kryzys migracyjny pokazywany w mediach miał twarz młodego mężczyzny przybywającego z Bliskiego Wschodu i Afryki. W 2015 roku 70% migrantów i uchodźców stanowili mężczyźni, rok później, w marcu, 60% całej populacji stanowiły kobiety i dzieci, pod koniec roku ponownie wzrosła liczba mężczyzn (57% ogółu imigrantów i uchodźców) (Polakowski i Szelewa, 2016).

Do tych liczb warto dodać statystyki dotyczące ofiar śmiertelnych na Morzu Śródziemnym. W 2014 roku podczas prób dostania się do Europy na morzu zginęło 3 317 osób, w 2015 roku – 3 416, a w 2016 roku liczba ta wzrosła do 5 096 (*Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe...*, 2017). Wśród ofiar nie brakowało dzieci. Wielu Europejczykom kryzys migracyjny kojarzyć się będzie ze zdjęciem przedstawiającym ciało małego chłopca wyrzucone przez morze na plażę jednego z tureckich kurortów. Chłopiec utonął ze swoją rodziną, próbując dostać się na grecką wyspę Kos. Ta śmierć, jak i wiele innych, pokazuje jeszcze jeden, nowy wymiar współczesnych migracji. Globalizacja i media sprawiły, że po raz pierwszy byliśmy świadkami wielkiej wędrówki ludzi uciekających ze swoich państw. To właśnie media odpowiadają w dużej mierze za obraz migrantów, jaki pojawia się w głowach odbiorców. To od mediów w znacznym stopniu zależy to, czy kryzys migracyjny będzie miał dla nas twarz małego chłopca, który utonął, szukając schronienia przed wojną, czy też może będzie to obraz migrantów stanowiących zagrożenie dla naszego bezpieczeństwa, będących obciążeniem dla i tak mocno już nadszarpniętych budżetów starzejących się państw Europy. Marta de Philippis uważa, że sposób, w jaki imigracja jest relacjonowana i przedstawiana w krajowych mediach, wpływa na postrzeganie tego problemu przez obywateli

danego państwa (Lekić-Subašić, 2018: 84). Z kolei Kavita R. Khory zauważa, że w kolejnych państwach problem migracji wywołuje ożywione dyskusje poświęcone narodowej tożsamości, suwerenności państwa, integralności terytorialnej. Jesteśmy świadkami masowych migracji na niespotykaną skalę, które w znacznym stopniu testują tradycyjny związek między obywatelstwem a terytorialnością. W tym samym czasie kapitał, towary i usługi przekraczają granice państw bez większych problemów, to samo dzieje się z informacjami, pomysłami i ideami. Ludzie nadal nie mogą przekraczać granic bez kontroli i coraz częściej napotykają różnego rodzaju przeszkody na swojej drodze ku nowym ojczyznom (Khory, 2012: 1). Jak pisze Khory: „Z jednej strony globalizacja i technologie umożliwiają podróżowanie i migrację w niezwykły sposób oraz oferują nowe środki i narzędzia do mobilizowania diaspor i sieci społecznościowych ponad granicami państwowymi. Z drugiej strony imigranci i ich dzieci są wskazywani jako źródło nowych i głębszych obaw w państwach opiekuńczych, rozdzieranych kryzysem gospodarczym i rosnącymi nierównościami" (Khory, 2012: 1).

Martin Dahl i Anna Dziudzik piszą, że kryzys migracyjny z lat 2015–2016 obnażył „skalę problemów międzynarodowych, ludzkich dramatów i cierpienia oraz nietolerancji wobec jednostek potrzebujących pomocy. W dużym stopniu podzielił społeczeństwa i państwa europejskie oraz pokazał brak jedności i jednomyślności Unii Europejskiej. Podczas gdy państwa Europy Zachodniej skonfrontowane zostały z nową sytuacją, to kraje Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) opowiedziały się w tym czasie za daleko idącą izolacją wobec problemów związanych z masową imigracją ludności. Narastające różnice między Europą Zachodnią a Środkowo-Wschodnią doprowadziły z jednej strony do pochopnych i nieprzemyślanych decyzji nakazujących wszystkim państwom członkowskim przyjęcie określonych kwot imigrantów, z drugiej zaś nasiliły tendencje izolacjonistyczne, prowokując tym samym zarzuty braku europejskiej solidarności w obliczu kryzysu imigracyjnego" (Dahl i Dziudzik, 2017).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na podejście Niemiec do tej kwestii. Janusz Węc pisze, że początki kryzysu migracyjnego, będące pokłosiem Arabskiej Wiosny, nie wpłynęły znacząco na politykę Niemiec. Wzrastająca liczba migrantów na Lampedusie i apele ministra spraw wewnętrznych Włoch Roberta Maroniego do krajów członkowskich UE o podjęcie wszelkich kroków w celu zapobieżenia kryzysowi humanitarnemu spotkały się ze sprzeciwem niemieckiego ministra spraw wewnętrznych Thomasa de Maiziere'a. W tym samym czasie pojawiały się co prawda wypowiedzi czołowych polityków rządu, takich jak chociażby pełnomocnik rządu federalnego ds. praw człowieka Markus Löning, nawołujące do pomocy humanitarnej w obliczu kryzysu i solidarności z Tunezją, jednakże nie stanowiły one oficjalnego stanowiska Niemiec w tej sprawie. W trakcie posiedzenia Rady Unii Europejskiej nowy minister spraw wewnętrznych Niemiec Hans-Peter Friedrich „ostro skrytykował zapowiedź rządu Włoch w sprawie możliwego udzielenia wiz schengeńskich migrantom z Afryki Północnej oraz zagroził wzmocnieniem kontroli na niemieckich granicach" (Węc, 2017: 280). Wystąpienie to spotkało się z krytyką ugrupowań opozycyjnych, które zaczęły nawoływać do polityki azylowej Unii Europejskiej. Przed oficjalnym zaprzysiężeniem trzeciego

gabinetu Angeli Merkel w 2013 roku „CDU/CSU i SPD w podpisanej kilka dni wcześniej umowie koalicyjnej uznały, że w obliczu wzrastającej w całym świecie nowej fali imigracji rząd federalny powinien uchwalić strategię migracji i rozwoju, której celem byłoby wzmocnienie spójności działań w polityce zagranicznej, imigracyjnej i rozwojowej RFN. Strategia taka winna przyczynić się do skuteczniejszego zarządzania napływem migrantów i zwalczania pierwotnych przyczyn migracji we współpracy z krajami pochodzenia oraz państwami tranzytowymi. Partie koalicyjne wskazały również na konieczność zmiany prawa azylowego RFN, w tym m.in. na skrócenie procedur azylowych do maksymalnie trzech miesięcy w przypadku wydawania pierwszych decyzji" (Węc, 2017: 282). W tym czasie kryzys migracyjny w Europie narastał. W 2014 roku w Niemczech złożono ponad 200 tysięcy wniosków o azyl, była to największa liczba wniosków od ponad 20 lat (Mrozowski, 2015).

W połowie maja 2015 roku „Zjazd Federalny FDP przyjął uchwałę w sprawie polityki imigracyjnej i azylowej RFN, która wytyczyła kierunki działań partii w drugiej fazie kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej. FDP wzywała w niej do większego otwarcia się Niemiec na bieżące wyzwania migracyjne w Europie i na świecie oraz traktowania ich nie jako zagrożenie, lecz szansę dla demograficznego i gospodarczego rozwoju kraju. Niemcy winny – jej zdaniem – odgrywać rolę magnesu przyciągającego wykwalifikowanych i gotowych do integracji ze społeczeństwem niemieckim migrantów z całego świata, tym bardziej że zmiany demograficzne, w tym m.in. spadek przyrostu naturalnego oraz starzenie się społeczeństwa, spowodują, iż w 2050 roku może zabraknąć w Niemczech 15 mln rąk do pracy" (Węc, 2017: 285). W sierpniu 2015 roku wobec narastającej liczby migrantów docierających do Niemiec kanclerz Angela Merkel podczas konferencji prasowej w Berlinie stwierdziła, że „Niemcy są w stanie przyjąć wszystkich uciekających przed wojną, którzy przedostali się już do Europy" (Rosłoń-Żmuda, 2017: 365). Dnia 4 września podjęła decyzję o otwarciu granicy niemiecko-austriackiej, by umożliwić przyjazd do Niemiec imigrantom, którzy po przejściu tzw. szlaku bałkańskiego zaczęli gromadzić się na Węgrzech.

W 2015 roku do Niemiec przybyło 890 tysięcy imigrantów, z czego prawie pół miliona złożyło prośbę o udzielenie azylu (Rosłoń-Żmuda, 2017: 364). Zgodnie z deklaracjami niemieckiego ministerstwa spraw zagranicznych imigranci byli przenoszeni do punktów przyjęć i rejestrowani. Mieli możliwość składania wniosków o azyl. Po jego przyznaniu otrzymywali prawo do opieki społecznej, świadczeń na dzieci i ich wychowanie, zasiłków integracyjnych, kursów językowych. Rocznie koszty zakwaterowania, opieki socjalnej, medycznej i kursów językowych w zależności od landu wahały się w granicach 12–13 tysięcy euro na każdego imigranta, w przypadku nieletnich koszty wzrastały do 40–60 tysięcy euro (Rosłoń-Żmuda, 2017: 365). Kraje związkowe obawiały się takich kosztów. Zaczęło się również zmieniać nastawienie społeczeństwa niemieckiego do migrantów, coraz częściej pojawiały się głosy krytyczne.

W efekcie na początku 2016 roku rząd Angeli Merkel zdecydował się na zmianę polityki wobec imigrantów. W lutym 2016 roku parlament przyjął zmiany „zaostrzające niektóre

reguły II pakietu azylowego, co miało zniechęcać imigrantów do przekraczania granicy RFN. Po pierwsze wprowadzono ograniczenia w programach łączenia rodzin, co oznaczało, że osoby, które otrzymały w Niemczech dodatkową ochronę (nie status uchodźcy), przez 2 lata nie mogły sprowadzić członków swojej rodziny. Po drugie ułatwiono deportacje, co w połączeniu z poszerzeniem listy „krajów bezpiecznych" pozwalało na łatwiejsze niż dotąd kontrolowanie liczby migrantów. Na liście znalazły się Albania, Kosowo, Czarnogóra oraz Tunezja, Maroko i Algieria" (Rosłoń-Żmuda, 2017: 366). Oprócz tego rząd doprowadził do podpisania porozumienia z Afganistanem, które umożliwiło odsyłanie do niego „tych jego obywateli, którym w Niemczech odmówiono statusu pozwalającego na legalny pobyt" (Rosłoń-Żmuda, 2017: 366). Podobne porozumienie podpisała również UE z Turcją w marcu 2016 roku. Dotyczyło ono przyjmowania przez Turcję tych migrantów, którzy zostali odesłani z któregoś z państw UE. Rozwiązanie to miało zahamować falę imigrantów przybywających do UE „szlakiem bałkańskim". Ponadto rząd niemiecki zdecydował się również na rozszerzenie programu dobrowolnych powrotów. Od 2017 roku na pomoc finansową w ramach programu „Pomoc startowa plus" mogły liczyć „osoby, których wniosek azylowy jest jeszcze w trakcie rozpatrywania. Otrzymają one pieniądze na bilet powrotny, urządzenie się po powrocie do kraju i udział w programie reintegracyjnym (program nie obejmuje obywateli państw bałkańskich, stworzono jedynie odrębny program dla Kosowa)" (Rosłoń-Żmuda, 2017: 366).

Zupełnie inną strategię wobec kryzysu migracyjnego przyjęła Polska. Punktem wyjścia była polityka migracyjna Polski, której kształt jest wynikiem działań kolejnych rządów po 1989 roku. Krzysztof Jaskułowski pisze, że: „Generalnie polska polityka migracyjna ukształtowała się przede wszystkim w odpowiedzi na potrzebę dostosowania polskich przepisów do standardów europejskich. Polscy politycy patrzyli na kraj przez pryzmat emigracji, którą traktowali jako zjawisko marginalne. Dyskusja na temat imigracji, która obejmowała uchodźców, ograniczała się do wąskich grup eksperckich. Co więcej, dokumenty rządowe definiowały imigrację przede wszystkim jako problem do rozwiązania, a nie jako zjawisko, które mogłoby mieć pozytywny wpływ na rozwój kraju. Polityka imigracyjna nie była przedmiotem żadnej systematycznej i wszechstronnej debaty i wydaje się, że w domyśle zakładano, iż kulturowa homogeniczność Polski jest normą" (Jaskułowski, 2019: 36–37). Kryzys migracyjny stał się dla tak określonej polityki migracyjnej sporym wyzwaniem. W lipcu 2015 roku rząd Ewy Kopacz podjął decyzję o przyjęciu około 2 tysięcy uchodźców, a 2 miesiące później zwiększył tę liczbę do 5 tysięcy osób, które miały zostać przyjęte w ramach systemu relokacji uchodźców w państwach Unii Europejskiej.

We wrześniu 2015 roku odbyło się posiedzenie sejmowe poświęcone problemowi kryzysu migracyjnego i jego skutków. Okres nie był specjalnie sprzyjający takiej dyskusji z uwagi na to, że w tym samym czasie w Polsce toczyła się kampania wyborcza do parlamentu. Jak piszą Sławomir Łodziński i Marek Szonert, „kwestia napływu imigrantów do UE i nasza gotowość do ich przyjmowania stały się jednym z gorących punktów debat politycznych. Brak jasnej politycznej odpowiedzi na kryzys migracyjny przyczynił się do ostrych podziałów opinii

publicznej (w tym drastycznego spadku poparcia na rzecz przyjmowania uchodźców) oraz licznych demonstracji pro i kontra przyjmowaniu migrantów (praktycznie nie miały one miejsca w latach poprzednich). Cała ta sytuacja polityczno-medialna spowodowała zwiększenie publicznej widoczności kwestii migracji w Polsce oraz doprowadziła do upolitycznienia polityki migracyjnej" (Łodziński i Szonert, 2017: 64).

W październiku 2015 roku CBOS przeprowadził badania: „O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu" (CBOS, 2015). Wyniki badań potwierdzały polaryzację opinii publicznej: 56% badanych było zdania, że Polska powinna udzielać schronienia osobom uciekającym przed konfliktami zbrojnymi, 48% respondentów twierdziło, że pomoc powinna być czasowa do momentu zakończenia konfliktu, 8% badanych zgadzało się na osiedlenie się takich osób na terenie Polski. Warto zwrócić uwagę, że 39% badanych uważało, że podstawowym powodem migracji są kwestie ekonomiczne (10% wskazywało, że prawie wszyscy przybysze do UE to imigranci zarobkowi, a 29%, że większość z nich), 47% deklarowało, że Polska powinna przyjąć uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki napływających do Europy w trakcie kryzysu. Tak samo liczna grupa była przeciwna zapraszaniu uchodźców do Polski. Respondentów poproszono o uzasadnienie wyrażonej opinii. Wśród najistotniejszych powodów poparcia przyjmowania uchodźców w Polsce wymieniano: względy humanitarne (66%), regułę wzajemności (29%), zobowiązania międzynarodowe (7%). Wśród motywów leżących u podstaw odmowy udzielenia pomocy uchodźcom wymieniano przede wszystkim: sytuację ekonomiczną kraju i brak zasobów umożliwiających taką pomoc (44%), obawy przed konsekwencjami (41%), obcość kulturowo-religijną uchodźców (13%).

Po wyborach i utworzeniu nowego rządu na jesieni 2015 roku nastąpiła zmiana w polityce migracyjnej Polski. Jednym z jej elementów było uzgadnianie stanowiska wobec kryzysu migracyjnego w Europie z przedstawicielami Grupy Wyszehradzkiej, którzy sprzeciwiali się „obowiązkowemu kwotowemu systemowi rozdziału uchodźców pomiędzy kraje członkowskie UE. Ich zdaniem będzie to prowadziło nie do powstrzymania fali żywiołowych migracji, ale wprost przeciwnie, do jej zwiększenia. Ważnym, swoiście polskim argumentem w tej dyskusji o radzeniu sobie z kryzysem migracyjnym była konieczność przygotowania naszego kraju na potencjalny wzrost napływu imigrantów z Ukrainy" (Łodziński i Szonert, 2017: 65). W deklaracjach nowego rządu pojawiły się również zapowiedzi zmiany „ustawy o repatriacji oraz to, że polityka migracyjna Polski powinna być ukierunkowana przede wszystkim na Wschód. To jest naturalny kierunek, który jest przedmiotem zainteresowania Polski, i repatriacja jest jednym z elementów tego procesu migracyjnego. Dla Polski otwarcie na kierunek wschodni jest ważne między innymi ze względów demograficznych i ekonomicznych. To jest dla nas wielka szansa" (Łodziński i Szonert, 2017: 65). W kolejnych okresach rząd podtrzymywał swoje zdanie dotyczące kwestii relokacji imigrantów w ramach państw UE. Warto również dodać, że wzrastała niechęć polskiego społeczeństwa do imigrantów. Według badań CBOS z 2018 roku 60% Polaków było przeciwnych przyjmowaniu uchodźców w Polsce,

a 29% była za przyjmowaniem ich do czasu, w którym będą mogli wrócić do swojego kraju. Jak wynika z badań, stosunek do uchodźców jest w znacznej mierze uzależniony od preferencji politycznych, miejsca zamieszkania i wykształcenia ankietowanych (CBOS, 2018).

## Straż Graniczna wobec problemów migracji

Prezentowane w tej części artykułu wyniki opracowano na podstawie danych uzyskanych z badań ankietowych przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy Straży Granicznej w ramach wspomnianego już projektu badawczego H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych". Badania zostały przeprowadzone na próbie 859 funkcjonariuszy Straży Granicznej z Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej i Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie. Wśród badanych zdecydowaną większość (74,3%) stanowili mężczyźni oraz funkcjonariusze z dużym doświadczeniem. Aż 56,2% respondentów deklarowało od 10 lat do 20 lat służby, a 21,2% od 5 lat do 10 lat. Trzecią pod względem liczebności grupę stanowiły osoby pełniące służbę w Straży Granicznej od 20 lat do 30 lat. Około 10% badanych miało staż mniejszy niż 5 lat, a 1,7% pełniło służbę od ponad 30 lat. Uzupełnieniem badań ankietowych były wywiady pogłębione przeprowadzone w Bieszczadzkim Oddziale Straży Granicznej i Zarządzie ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej.

Pierwszą z istotnych kwestii były uprawnienia, jakie posiadają funkcjonariusze Straży Granicznej, i ich przydatność w procesie przyjmowania imigrantów przekraczających nasze granice. Badanym zadaliśmy pytanie, czy istniejące procedury działania SG wobec migrantów gwarantują respektowanie ich praw oraz przyczyniają się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa. Respondenci najczęściej wybierali procedury związane z przyjmowaniem wniosków o udzielenie migrantom ochrony międzynarodowej jako uchodźcom (70,89% odpowiedzi „tak" i „raczej tak") i procedury postępowania w ośrodkach recepcyjnych (63,38% odpowiedzi „tak" i „raczej tak"). Najrzadziej wskazywaną odpowiedzią były procedury przyznania indywidualnego programu integracji (38,55% odpowiedzi „tak" i „raczej tak", 50,49% odpowiedzi „trudno powiedzieć", 7,48% odpowiedzi „nie" i „raczej nie"). Program integracji jest programem przygotowanym dla cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą na podstawie Ustawy o pomocy społecznej. Pomoc ta jest realizowana w ramach indywidualnych programów integracji uzgadnianych pomiędzy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie a cudzoziemcem, które określają formę i zakres pomocy. Oczywiście programy te są uzależnione od sytuacji życiowej, w jakiej znajduje się cudzoziemiec i jego rodzina. Programy zatwierdzane są przez wojewodów i przyznawane maksymalnie na rok. Mają pomóc przede wszystkim w integracji cudzoziemców. Biorąc pod uwagę odpowiedzi

funkcjonariuszy Straży Granicznej, można przypuszczać, że albo programy integracji nie są najczęściej wykorzystywanymi narzędziami w trakcie procesu przyjmowania migrantów, albo funkcjonariusze nie mają na ten temat szerszej wiedzy. W pierwszym przypadku należałoby się zastanowić, czy jest to spowodowane brakiem wiedzy imigrantów na temat oferowanych im form pomocy, czy może wynika to z faktu, że Polska przez znaczną część uchodźców traktowana jest jako kraj tranzytowy i przystanek w dalszej podróży.

**Tabela 1.** Opinie badanych funkcjonariuszy Straży Granicznej na temat ich uprawnień w świetle ustawy o SG z dnia 12 października 1990 roku oraz w innych dokumentach normatywnych określających procedury działania SG wobec migrantów gwarantujących respektowanie ich praw oraz przyczynianie się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa (dane ilościowe i procentowe)

| | **Działania funkcjonariuszy SG wobec migrantów w świetle obowiązujących dokumentów normatywnych** | **Odpowiedzi** | | | | **Ranga** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Nie / raczej nie** | **Trudno powie-dzieć** | **Tak / raczej tak** | **Brak opinii** | |
| 1 | Przyjmowanie przez SG wniosków o udzielenie migrantom ochrony międzynarodowej jako uchodźcom | 38<br>4,30% | 192<br>21,74% | 626<br>70,89% | 3<br>0,34% | I |
| 2 | Procedury postępowania w ośrodkach recepcyjnych (badania lekarskie, udzielanie pomocy socjalnej, wsparcia w ramach „połączenia z rodziną" itp.) | 30<br>3,40% | 266<br>30,16% | 559<br>63,38% | | II |
| 3 | Procedury postępowania w otwartych ośrodkach dla cudzoziemców (nauka j. polskiego, jednorazowa pomoc finansowa) | 0 | 330<br>37,41% | 484<br>54,88 | 4<br>0,45% | III |
| 4 | Procedury pobytu cudzoziemca (migranta) poza ośrodkiem i związane z tym koszty | 63<br>7,14% | 382<br>43,31% | 410<br>46,49% | 4<br>0,45% | V |
| 5 | Procedury postępowania o przyznaniu ochrony międzynarodowej (powinny trwać do 6 miesięcy, statystycznie ta procedura trwa ok. 14,5 miesiąca) | 108<br>12,24% | 350<br>39,68% | 397<br>45,01% | 4<br>0,45% | VI |
| 6 | Procedura wydania decyzji o pobycie lub odmowie przyznania prawa do pobytu przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców weryfikowana przez ABW | 62<br>7,03% | 331<br>37,53% | 462<br>52,38% | 4<br>0,45% | IV |
| 7 | Procedury przyznania Indywidualnego Programu Integracyjnego (IPI) dla migranta | 66<br>7,48% | 449<br>50,49% | 340<br>38,55% | 4<br>0,45% | VII |

Źródło: opracowanie na podstawie materiałów zebranych na potrzeby projektu badawczego H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy".

Badanych funkcjonariuszy pytaliśmy o to, jakie czynniki przyczyniają się do obniżenia bezpieczeństwa mieszkańców w obszarach nadgranicznych. Większego zdziwienia nie powinien budzić fakt, że najczęściej wskazywanym problemem była przestępczość zorganizowana związana z przemytem towarów i ludzi (69,03% wszystkich odpowiedzi). Drugim pod względem częstości wymieniania czynnikiem był brak pełnych obsad w oddziałach Straży Granicznej – taką odpowiedź wybrało 60,43% badanych. Podobna opinia pojawiała się w trakcie prowadzonych przez nas wywiadów. Nasi rozmówcy podkreślali, że problemem są wakaty w oddziałach i to, że bardzo trudno je zapełnić z uwagi na niską atrakcyjność zawodu. Jeden z naszych respondentów tak opowiadał o tym problemie:

> „To nie jest już ta atrakcyjność służb. Wojsko teraz ze względu na to, że poszło finansowo do przodu, stało się bardziej atrakcyjne. Natomiast nie jest atrakcyjna Straż. Więc kandydaci są. Powiem tak, kapral, czyli ta osoba, która zaczyna służbę, na rękę bierze 2750. Tu możemy oceniać, czy to jest dużo, czy mało. Zależy, powiem Państwu, gdzie mieszka itd. Ale to już taki szczegół. Ale nabór, powiem Państwu, że ludzie coraz słabsi przychodzą. Ja, żeby zatrudnić 100 osób, muszę mieć 800 kandydatów, bo tylu odpadnie. Na procedurach związanych z psychologiem 60% odpada. Na rozmowach już teraz mniej. Staramy się tak robić" (W1).

Kolejnym z wymienianych przez respondentów czynnikiem była praca i służba w warunkach silnej presji oraz związane z tym wypalenie zawodowe (28,75% wszystkich odpowiedzi). Problem wypalenia zawodowego pojawiał się często w dodatkowych odpowiedziach udzielanych przez funkcjonariuszy. To wypalenie jest efektem stresu związanego ze służbą, ale również braku odpowiedniego systemu motywacyjnego i szans na rozwój funkcjonariuszy. Warto zwrócić uwagę, że badani funkcjonariusze widzą zasadnicze różnice w warunkach pracy na wschodniej i zachodniej granicy. Dobrym przykładem jest tutaj wypowiedź jednego z respondentów:

> „Ciągle stosowane archaiczne metody ochrony, np. kilkugodzinne siedzenie w zakrzaczeniach, przebywanie kilka godzin pieszo w terenie, czy to mróz, upał, deszcz, komary, kleszcze, powoduje zniechęcenie i wypalenie u funkcjonariuszy. Żołnierze przebywający na wspomaganiu lub funkcjonariusze z zachodniej granicy w rozmowie stwierdzili, że nigdy by się nie zgodzili na warunki pracy występujące na wschodniej granicy".

Wyniki badania jasno pokazują, że w Straży Granicznej, jej strukturze, metodach działania niezbędne są zmiany.

**Tabela 2.** Opinie respondentów dotyczące czynników związanych z działaniami SG, które zdaniem funkcjonariuszy w istotny sposób przyczyniają się do obniżenia bezpieczeństwa mieszkańców obszarów nadgranicznych (dane ilościowe i procentowe)

| Lp. | Czynniki, które znacząco przyczyniają się do obniżenia bezpieczeństwa mieszkańców obszarów nadgranicznych | Dane | |
|---|---|---|---|
| | | ilościowe | w % |
| 1 | Przestępczość zorganizowana związana z przemytem towarów i ludzi | 593 | 69,03 |
| 2 | Brak pełnych obsad (liczne wakaty) | 519 | 60,43 |
| 3 | Praca i służba w warunkach silnej presji (podatność na przekupstwa, szantaż, groźby wobec rodziny) oraz związane z tym wypalenie zawodowe | 247 | 28,75 |
| 4 | Lokalna polaryzacja środowisk samorządów i administracji terenowej, związana z tym rywalizacja polityczna (podziały na zwolenników i oponentów władzy) | 137 | 15,95 |
| 5 | Wzrost radykalizmów po obu stronach granicy i dążeń do fundamentalnych rozstrzygnięć (nawet rewizji istniejących granic) | 100 | 11,64 |
| 6 | Delegowanie etatowych pracowników SG do zadań w innych regionach Europy w ramach wsparcia Frontexu | 94 | 10,94 |
| 7 | Częste zmiany i rotacje na stanowiskach kierowniczych | 86 | 10,01 |
| 8 | Przypadki korupcji wśród funkcjonariuszy SG | 48 | 5,59 |
| 9 | Inne (jakie?) | 32 | 3,73 |

Uwaga: wyniki nie sumują się do 100, ponieważ respondenci mogli wskazać nie więcej niż 3 czynniki.
Źródło: opracowanie na podstawie materiałów zebranych na potrzeby projektu badawczego H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy".

Interesowało nas również to, co zdaniem badanych będzie utrudniało im skuteczne działanie w warunkach niekontrolowanej migracji. Podobnie jak w przypadku poprzedniego pytania pojawiła się kwestia braku pełnej obsady w poszczególnych oddziałach Straży Granicznej (58,67%). Jeden z ankietowanych, uzupełniając odpowiedź na to pytanie, napisał: „Placówki mają za małą liczbę etatów, co w razie kryzysu nie zapewni możliwości wystawienia odpowiedniej liczby patroli". Drugim pod względem częstości wymieniania czynnikiem było wypalenie zawodowe (39,81%). Na trzecim miejscu znalazła się atmosfera służby i pracy (35,86%). Trudno się dziwić, iż atmosfera służby i pracy znalazła się na tak wysokiej pozycji, jeśli weźmiemy pod uwagę, że mamy do czynienia z osobami pracującymi w stałym stresie, często przemęczonymi – braki kadrowe na pewno nie ułatwiają sytuacji.

**Tabela 3.** Opinie i oceny respondentów dotyczące czynników, które najbardziej utrudniają im skuteczne działania jako funkcjonariuszom SG w sytuacji niekontrolowanej migracji (dane ilościowe i procentowe)

| Lp. | Opinie i oceny respondentów o czynnikach utrudniających im skuteczne działania w sytuacji niekontrolowanej migracji | Dane | | Ranga |
|---|---|---|---|---|
| | | ilościowe | w % | |
| 1 | Niskie płace i ewentualna podatność funkcjonariuszy na korupcję | 180 | 20,95 | VI |
| 2 | Brak pełnych obsad (wakaty), co powoduje przeciążenia dyżurami i służbami | 504 | 58,67 | I |
| 3 | Brak skutecznego przeciwdziałania silnej presji przestępczości zorganizowanej na środowiska służbowe SG i ich najbliższych (zagrożenia dla ich zdrowia i życia) | 107 | 12,46 | VII |
| 4 | Niewielkie wsparcie innych grup dyspozycyjnych (Żandarmerii Wojskowej, oddziałów Brygad Obrony Terytorialnej, Policji, Straży Miejskiej) w sytuacji niekontrolowanej migracji | 235 | 27,36 | IV |
| 5 | Ograniczenia wynikające z przepisów prawa międzynarodowego, chroniące migrantów kosztem bezpieczeństwa mieszkańców regionów przygranicznych | 219 | 25,49 | Ex V |
| 6 | Zjawisko wypalenia zawodowego funkcjonariuszy (zmęczenie psychiczne, życie w ciągłym stresie) | 342 | 39,81 | II |
| 7 | Atmosfera służby i pracy (w warunkach ustawicznej presji czasu, braku zaufania i ciągłych kontroli) | 308 | 35,86 | III |
| 8 | Istniejące stereotypy i przekonania („Kto ma celnika lub pogranicznika w rodzie, tego bieda nie ubodzie") | 22 | 2,56 | IX |
| 9 | Duże rotacje personelu i częste zmiany na stanowiskach kierowniczych | 43 | 5,01 | VIII |
| 10 | Niewielkie i ograniczone perspektywy awansu w stopniu i na stanowisku | 219 | 25,49 | Ex V |
| 11 | Inne (jakie?) | 17 | 1,98 | X |

Uwaga: wyniki nie sumują się do 100 ponieważ respondenci mogli wskazać nie więcej niż trzy czynniki.
Źródło: opracowanie na podstawie materiałów zebranych na potrzeby projektu badawczego H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy".

Kolejne pytanie dotyczyło możliwości uzyskania przez Straż Graniczną wsparcia ze strony innych służb lub lokalnej administracji w sytuacji niekontrolowanej lub zwiększonej migracji. Ocena ta miała być dokonana na podstawie dotychczasowej współpracy. Warto zwrócić uwagę, że badani najczęściej wskazywali na Policję jako tę służbę mundurową, z którą do tej pory współpracowano i na pomoc której liczono w sytuacji kryzysu migracyjnego (59,93%). Drugą pod względem częstości odpowiedzią był Frontex (38,37%). Można powiedzieć, że od dłuższego czasu polska Straż Graniczna korzysta z możliwości, jakie daje współpraca z Frontexem. Dotyczy to między innymi szkoleń, delegowania funkcjonariuszy polskiej Straży Granicznej

do służby w rejonach z podwyższonym ryzykiem masowej migracji (tak było chociażby w czasie kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016 i po nim). Na trzecim miejscu znalazły się Wojska Obrony Terytorialnej (32,78%). W momencie, gdy rozpoczynaliśmy badania, Brygady Wojsk Terytorialnych były w trakcie tworzenia swoich struktur, stąd współpraca z nimi w poszczególnych oddziałach Straży Granicznej kształtowała się w różny sposób. Dobrze pokazuje to odpowiedź, jaką uzyskaliśmy w trakcie jednego z naszych wywiadów:

> „My żeśmy nawiązali z WOT'em współpracę. Komendant Główny podpisał niedawno porozumienie. Z tym, że z tego porozumienia niewiele wynika dla mnie jako Komendanta Oddziału. Więc my żeśmy nawet przed tym porozumieniem zorganizowaliśmy z WOT'em spotkanie i żeśmy uzgodnili, co na chwilę obecną możemy z nimi robić w ramach ram prawnych. I konkluzja była taka, że możemy robić szkolenia. I takie szkolenia realizujemy" (W1).

Można przypuszczać, że poziom współpracy w znacznej mierze był wynikiem starań poszczególnych komendantów oddziałów Straży Granicznej i dowódców Brygad Obrony Terytorialnej. Biorąc pod uwagę przyszłość BOT, dobrze, aby ta współpraca była rozwijana i obejmowała wspólne szkolenia oraz patrole. Pisząc o służbach mundurowych mogących wspomóc działania Straży Granicznej, warto również wspomnieć o żołnierzach z jednostek działających w rejonie konkretnych oddziałów Straży Granicznej. Taka współpraca istnieje, czego dowodem może być następująca wypowiedź:

> „Moja ocena, konkludując, jeśli chodzi o współpracę i poziom wyszkolenia z wojskiem, my, gdybyśmy dzisiaj dostali tych chłopaków do wsparcia z 21 Brygady, z Agatu, bo oni często są u nas, to generalnie moglibyśmy z dnia na dzień zrealizować zapisy ustawowe, czyli podjąć współpracę z wojskiem w ochronie granicy państwowej zgodnie z ustawą. Na chwilę obecną jesteśmy do tego przygotowani i wojsko jest przygotowane. Bo to, powiem Państwu, że jak zaczęliśmy z nimi współpracować, to tak, zupełnie inne systemy kierowania, inne wyszkolenie, inna mentalność, to są dwa światy" (W1).

**Tabela 4.** Opinie badanych dotyczące wsparcia i pomocy dla funkcjonariuszy SG w sytuacji niekontrolowanej lub zwiększonej migracji przez inne służby i grupy dyspozycyjne oraz lokalną administrację i organizacje (dane ilościowe i procentowe)

| Lp. | Wsparcie i pomoc dla funkcjonariuszy SG w wypełnianiu ich obowiązków ochrony granicy w sytuacji niekontrolowanej lub zwiększonej migracji przez inne służby i grupy dyspozycyjne | Odpowiedzi | | | | Ranga |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Nie / raczej nie | Trudno powiedzieć | Tak / raczej tak | Brak opinii | |
| 1 | Policja | 162<br>18,39% | 164<br>18,62% | 528<br>59,93% | 5<br>0,59% | I |
| 2 | Żandarmeria Wojskowa | 314<br>35,64% | 314<br>35,64% | 226<br>25,64% | 5<br>0,59% | IV |
| 3 | Żołnierze WOT | 285<br>32,35% | 284<br>32,24% | 280<br>32,78% | 5<br>0,59% | III |
| 4 | Lokalne organizacje pozarządowe (NGO) działające na rzecz migrantów | 374<br>42,45% | 376<br>42,68% | 104<br>11,80% | 5<br>0,59% | VII |
| 5 | Lokalna administracja samorządowa (prezydenci miast, samorządy) | 267<br>30,31% | 370<br>42,00% | 217<br>24,63% | 5<br>0,59% | V |
| 6 | Przedstawiciele administracji niezespolonej i zespolonej | 283<br>32,12% | 448<br>50,85% | 123<br>13,96% | 5<br>0,59% | VI |
| 7 | Rzecznik Praw Obywatelskich | 353<br>40,07% | 411<br>46,65% | 90<br>10,27% | 5<br>0,59% | VIII |
| 8 | Funkcjonariusze Frontexu (Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej) | 232<br>26,33% | 284<br>32,24% | 338<br>38,37% | 5<br>0,59% | II |

Źródło: opracowanie na podstawie materiałów zebranych na potrzeby projektu badawczego H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy".

Ostatnie pytanie, które zadaliśmy w ankiecie, było pytaniem otwartym i dotyczyło tego, jakie działania władze państwa i Straży Granicznej powinny podjąć, zdaniem badanych, by zapewnić skuteczną obronę naszych granic w sytuacji niekontrolowanej migracji. Uzyskane odpowiedzi można podzielić na kilka podstawowych kategorii. Pierwsza z nich dotyczy kwestii związanych z obsadą oddziałów Straży Granicznej. W tej kategorii pojawiają się zarówno odpowiedzi dotyczące konieczności zwiększenia zatrudnienia, zapewnienia pełnej obsady, jak i zadbania o odpowiedni poziom kompetencji i wiedzy funkcjonariuszy. Przykładem są następujące odpowiedzi:

„Aby zapewnić skuteczną ochronę granic w sytuacji niekontrolowanej migracji, należałoby wdrożyć odpowiedni system szkoleniowy i motywacyjny dla funkcjonariuszy bezpośrednio zaangażowanych w wykonywanie obowiązków służbowych".

„Szkolenia, których brak, których nie ma, na które się nie wysyła funkcjonariuszy z racji tego, że nie ma komu pracować, bo ludzi mało, a pracy dużo, współpraca z innymi służbami, możliwość awansu/rozwoju dla zainteresowanych funkcjonariuszy - żadnej motywacji, niewykorzystywanie potencjału funkcjonariuszy, ich umiejętności, wykształcenia, zdolności w różnych sferach".

„1. Uzupełnienie wakatów. 2. Kierowanie nowych funkcjonariuszy do jednostek SG po solidnym przeszkoleniu w ośrodkach szkoleniowych. Funkcjonariusz skierowany do jednostki powinien być wyszkolony w taki sposób, żeby mógł samodzielnie rozpocząć realizację postawionych zadań. System szkoleniowy w ośrodkach do całkowitej reformy. 3. W przypadku wsparcia działań na granicy – kierować z innych jednostek funkcjonariuszy doświadczonych, przygotowanych merytorycznie do prowadzenia takich działań, a nie funkcjonariuszy którzy przez 20 lat nie mieli styczności z granicą".

„Zapewnić w miarę możliwości pełną obsadę stanowisk służbowych".

„Zapewnienie odpowiednio wysokich zarobków. Zwiększenie liczby funkcjonariuszy, aby zapewnić odpowiednią rotację ograniczającą przemęczenie funkcjonariuszy. Obstawianie stanowisk kierowniczych osobami, które mają odpowiednio wysokie doświadczenie pracy na „samym dole". Zapewnienie rozwoju zawodowego w sytuacji, gdy funkcjonariusz wykazuje chęć podjęcia wykonywania innych czynności niż dotychczas. Walka z wypaleniem zawodowym u funkcjonariuszy z dłuższym stażem".

„W celu zapewnienia skutecznego przeciwdziałania niekontrolowanej migracji miałyby wpływ częstsze szkolenia funkcjonariuszy w zakresie ich komórek organizacyjnych oraz uproszczenie procedur związanych z formalnościami w ramach wykonywanych czynności przez SG".

Druga kategoria odpowiedzi związana jest z zarobkami funkcjonariuszy Straży Granicznej. Biorąc pod uwagę uwarunkowania pracy, niezbędne jest podniesienie płac. Oto kilka przykładowych wypowiedzi:

„1. Większa motywacja finansowa funkcjonariuszy, co przyczyni się do większego zainteresowania służbą w SG przez nowych kandydatów. 2.

> Większe zaufanie przełożonych do funkcjonariuszy (a nie wysyłanie kontroli, która musi coś znaleźć, bo inaczej nie ma sensu)".
>
> „Należałoby określić bardzo precyzyjnie możliwości rozwoju zawodowego, nieuzależnione wyłącznie od przełożonego. W chwili obecnej siatka płac została bardzo mocno «wypłaszczona» i różnice pomiędzy grupami zaszeregowania są bardzo małe, co jest powodem różnego rodzaju «napięć», sytuacji konfliktowych. Funkcjonariusze z dłuższym stażem powinni zarabiać zdecydowanie więcej. Wielkość dodatku służbowego/funkcyjnego powinna być uzależniona od rodzaju powierzonych zadań i w rzeczywistości powinny się kształtować przynajmniej w połowie «widełek». Wszystkie służby państwowe odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa powinny być tak samo traktowane (mam na myśli dodatki za brak mieszkania – są bardzo duże dysproporcje pomiędzy resortami na korzyść MON)".
>
> „Zrównanie płac SG z MON, dodatków mieszkaniowych, mieszkania jak w MON. Skończyć z «karać, jebać, nie wyróżniać». Funkcjonariusze wracający z FRONTEX opisują zdrowe zasady w państwach tzw. Europy Zachodniej. Kompetentni wykładowcy w Szkołach SG w Koszalinie, Kętrzynie Lubaniu, jest z tym różnie. Więcej środków na formację, strzelamy rzadko i małą ilością amunicji".

Kolejna kategoria uzyskanych odpowiedzi dotyczy procedur, ich uciążliwości i nadmiernej biurokracji. Oto kilka przykładowych wypowiedzi:

> „Uproszczenie procedur, zwiększenie obsad, zwiększenie uposażeń".
>
> „Uproszczenie procedur azylowych, większa liczba miejsc dla cudzoziemców będących w procedurze azylowej".
>
> „Należy zmienić przepisy prawne, aby zapewnić odpowiednią skuteczność realizacji przepisów powrotowych. Aktualnie postępowania administracyjne w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, a następnie postępowania powrotowe i sądowo-administracyjne trwają bardzo długo, strony-cudzoziemcy mają wiele możliwości przeciągania tych postępowań".

Bardzo często badani wspominali o kwestiach związanych z wykorzystaniem nowych technologii i koniecznością zakupu nowego sprzętu, który wspomoże patrolujących na granicach. Dobrymi przykładami są poniższe wypowiedzi:

> „Należy dążyć do «informatyzacji» granicy państwowej (perymetria, kamery, maszty obserwacyjne), aby odciążyć funkcjonariuszy od konieczności sprawdzania pasa drogi granicznej, a przenieść ich do działań w pewnej

> odległości od granicy państwowej, aby mogli skutecznie reagować na ujawnione przez sprzęt techniczny przekroczenia granicy państwowej".
>
> „Zwiększenie inwestycji w mobilność patroli w trudnych warunkach terenowych".
>
> „W pierwszej kolejności należy doposażyć formację w nowoczesne środki do obserwacji (kamery, które nie powodują hałasu), pojazdy terenowe i motocykle typu enduro".

Badani często wskazywali również na konieczność współpracy z innymi służbami mundurowymi i Frontexem. Oto przykładowe odpowiedzi:

> „Unormowanie prawne wsparcia innych grup dyspozycyjnych (Żandarmerii Wojskowej, oddziałów Brygad Obrony Terytorialnej, Policji, Straży Miejskiej) w sytuacji niekontrolowanej migracji".
>
> „Planowanie wspólnych przedsięwzięć i działań prewencyjnych w sytuacji zagrożenia niekontrolowaną migracją (możliwości uzyskania szybkiego wsparcia ze strony funkcjonariuszy Frontexu). Określenie wspólnych z innymi służbami oraz organami procedur postępowania w sytuacji niekontrolowanej migracji, zwłaszcza zapewnienia bezpiecznego ulokowania i niezbędnych warunków do życia".

Badani widzieli również konieczność przygotowania planu na sytuację niekontrolowanej migracji, która pojawi się na granicy naszego kraju. Przykładem może tu być następująca wypowiedź:

> „Opracowanie kompleksowego planu działania w sytuacji kryzysowej – na wypadek masowej, niekontrolowanej migracji, we współdziałaniu z administracją rządową w województwie i samorządami".

Odpowiedzi jasno wskazują, że przed Strażą Graniczną stoją wielkie wyzwania związane z kwestiami uregulowań prawnych, w tym takich, które określałyby zasady współpracy z pozostałymi służbami mundurowymi, zmodernizowania dotychczasowych procedur działania, a przede wszystkim dotyczące dofinansowania działalności Straży Granicznej ze Skarbu Państwa. I to dofinansowania, które umożliwiłoby pozyskiwanie nowych funkcjonariuszy, stałe szkolenia i odpowiednie motywowanie funkcjonariuszy do wykonywania obowiązków, ale również podnoszenia kompetencji. Bez inwestycji w kapitał ludzki nie ma co liczyć na skuteczne działanie Straży Granicznej. A od tego z kolei zależeć będzie to, czy i jak poradzimy sobie w sytuacji kolejnego kryzysu migracyjnego.

## Zakończenie

Kryzys migracyjny lat 2015–2016 jasno pokazał, że migracje stanowią jedno z najpoważniejszych wyzwań dla państw w nadchodzących czasach. Niezbędna staje się debata dotycząca migrantów i stosunku do nich, ale przede wszystkim wypracowanie polityki migracyjnej dającej narzędzia politykom, którzy będą zmagać się z problemami kolejnych kryzysów migracyjnych. Gdy rozpoczynaliśmy badania, wizja takiego kryzysu wydawała się bardzo odległa. Jednak już wtedy badani przez nas funkcjonariusze Straży Granicznej zwracali uwagę, że problem ten wcześniej czy później będzie nas dotyczyć i należy się na taką sytuację zacząć przygotowywać. Jeden z naszych rozmówców w 2018 roku mówił:

> „Zatrzymać nielegalnego migranta to pół biedy, tylko co dalej z nim zrobić? Jak masz 10, to *pół biedy, 20* – damy radę, ale jak masz 1000, albo tak jak do Grecji przybija statek 2 tysiące w jednym; a tu nie będziemy mieć statków, tu będziemy mieli sytuację, gdzie cały czas ktoś będzie szedł. Tysiąc. Dwa tysiące. O takiej skali mówimy. To nie jest problem fizycznego zablokowania. To jest tylko i wyłącznie wtedy, gdy masz partnera, który przyjmuje, że Ukraina nie będzie sobie dawać rady, więc jaki będzie ich interes? (...) Przyjmijmy, że państwo się rozpadnie. Już teraz nie chcę tego powiedzieć, ale Ukraina nie będzie zainteresowana zatrzymywaniem ich tam u siebie. «Weźcie i idźcie». I powiem Państwu, że jak o stawianiu muru słyszę... Byłem na granicy z Macedonią, oni te płoty, to jest propaganda tylko, bo oni ten płot mają na odcinku tego przesmyku, pierwsze. Drugie, płot niczego nie zatrzyma. Bo wytnie dziurę, podpali go i oni dalej pójdą. I nie mówię pięciu, dziesięciu, mówimy o tysiącach. Więc płot, mur, to by trzeba tak, jak w NRD, kto wejdzie – zastrzelimy. To wtedy płot czy mur ma sens. Wtedy tak. Mówiąc, żeby zablokować płotem, ogrodzenie, mur, miny przeciwpiechotne, coś, czego nie jesteś w stanie ominąć. A wchodzimy jeszcze w temat związany z prawem. Bo jeżeli osoba, i to organizacje pozarządowe podnoszą i nie tylko, jeżeli osoba stanie metr na ziemi, jest w UE i ona ma prawo złożyć wniosek o azyl. Inaczej wniosek o status uchodźcy, bo azyl to jest zupełnie inna sprawa. Wniosek o status uchodźcy, a my mamy obowiązek ten wniosek rozpatrzyć. *Przyjąć*. I nie możemy go przekazać na Ukrainę, dopóki ten wniosek nie jest rozpatrzony. To jest generalnie fikcja, bo on miesiącami jest rozpatrywany. Czyli generalnie tej osoby nie będzie już w kraju, albo będzie w Niemczech. I tu wchodzimy w problem prawny (...), w jakiej odległości od granicy budować mur. Czy metr? No metr już stoi. Na terytorium sąsiada nie wejdziesz, bo tam teoretycznie powinien być ten płot, na Ukrainie. Tuż przed granicą, żeby oni

> w ogóle nie weszli nogą jedną na terytorium Unii Europejskiej. (...) One o tyle są istotne, (...) żeby osoba szybko, jeżeli nie ma masowej migracji, że mamy trochę czasu, jeżeli mamy oprócz płotu system monitoringu i tak dalej, widzimy, że ktoś, mamy ten czas, 10–15 minut, że on ten płot musi pokonać, żeby mieć czas na podjęcie działań. To jest jedyny sens tego płotu, a nie jako bariera fizyczna, która nas zablokuje przed migracją".

W 2021 roku problem staje się coraz bardziej realny za sprawą kryzysu, jaki pojawił się na granicy polsko-białoruskiej. Trudno w tej chwili przewidzieć, czy kryzys ten zakończy się w krótkim czasie, czy będziemy mieli do czynienia z większym problemem.

## LITERATURA


1. Adamczyk, A. (2017). *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka imigracyjna*. Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny, 1.
2. Baer, H.A., Singer, M. (2020). *P*róba krytycznej antropologii uchodźców klimatycznych. Możliwe scenariusze. *Polski Przegląd Migracyjny / The Polisch Migration Review,* 2020: 6.
3. CBOS (2015). Komunikat z badań nr 133: *O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu.* [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_133_15.PDF [dostęp 1.11.2019].
4. CBOS (2018). Komunikat z badań nr 87: *Stosunek Polaków i Czechów do przyjmowania uchodźców.* [online:] *https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_087_18.PDF* [dostęp: 1.09.2021].
5. Dahl, M., Dziudzik, A. (2017). Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu imigracyjnego z 2015 roku. *Unia Europejska.pl*, 3(244). [online:] http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-844f1f0a-6fe4-46ea-a47d-08f7b0c05b7c [dostęp: 1.11.2018]
6. *Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A Review of the Evidence*. International Organization for Migration, Geneva 2017: 13. [online:] https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf [dostęp: 15.09.2021].
7. Gołębiowski, J. (2003). Konflikt Północ – Południe: społeczno-polityczne implikacje. *International Journal of Management and Economics*, 14.
8. Heldring, L., Robinson, J.A. (2018). Colonialism and Development in Africa [w:] C. Lancaster, N. van de Walle, *The Oxford Handbook of the Politics of Development*. New York : Oxford University Press.
9. Jaskułowski, K. (2019). *The Everyday Politics of Migration Crisis in Poland. Between Nationalism, Fear and Empathy*. Cham : Palgrave Macmillan.
10. Khory, K.R. (2012). Introduction [w:] K.R. Khory (red.), *Global Migration. Challenges in the Twenty-First Century*. New York: Palgrave Macmillan.
11. Lekić-Subašić, Ž. (2018). *The Balkan route. Media and refugee crisis in* Europe [w:] S.F. Krishna-Hensel (red.), *Migrants, Refugees, and the Media. The New Reality of Open Societies*. New York: Routledge.

12. Łodziński, S., Szonert, M. (2017). „Niepolityczna polityka"? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 2(164): 64. [online:] http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-ddb31be9-be60-4157-827e-1918ca234b97 [dostęp: 1.09.2021].
13. Nijakowski, L. (2019). Ludobójstwo klimatyczne. Wpływ globalnego ocieplenia na przemoc zbiorową. *Zdanie*, 3–4.
14. Polakowski, M., Szelewa, D. (2016). *Kryzys uchodźczy – czy jesteśmy gotowi*. Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung. [online:] https://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/14404.pdf [dostęp: 15.09.2021].
15. Rosłoń-Żmuda, J. (2017). Stanowisko wybranych państw Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego. *Cywilizacja i Polityka*, 15. [online:] https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/cywilizacja/article/view/4081/3407 [dostęp: 1.09.2021].
16. Węc, J.J. (2017). Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011–2016. *Politeja*, 14(49): 285. [online:] https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/50438/wec_niemcy_wobec_kryzysu_migracyjnego_2017.pdf?sequence=3&isAllowed=y [dostęp: 1.09.2021].
17. *World Migration Report 2020*. International Organization for Migration, Geneva 2019: 19. [online:] https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020 [dostęp: 10.09.2021].

## ABSTRACT

The migration crisis in 2015–2016 was the most serious migratory challenge for authorities and societies in Europe since to II World War. In 2015, over 1.3 million refugees fleeing war and persecution in countries such as Syria, Afghanistan, Iraq and Eritrea entered the European continent in order to apply for asylum. The topic of immigration is provoking debates over national identity, state sovereignty and territorial integrity in all societies. Poles learned about the European migration crisis mainly through mass media and then began to fear the perceived consequences of accepting immigrants and refugees of a different religion and culture. The article presents the results of research conducted among officers of the Polish Border Guard. They are the first actors that refugees encounter when crossing national borders to seek asylum. In the article the European migrant crisis is presented from their perspective.

**Keywords:** migrations, migration crisis, migrants, refugees, Border Guard

**Piotr Stocki**
Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni
e-mail: p.stocki@amw.gdynia.pl
ORCID: 0000-0002-8595-7607

# Kryzys migracyjny w Europie w latach 2015–2016 – doświadczenia niemieckie

**ABSTRAKT**

Napływ w latach 2015–2016 wyjątkowo dużej liczby cudzoziemców do Europy stał się wyzwaniem dla polityków i administracji wielu państw odpowiedzialnych za zarządzanie takim procesem. Jego skala szczególnie widoczna w Republice Federalnej Niemiec (RFN) jako kraju docelowego dla większości przyjezdnych spowodowała problemy natury prawnej, organizacyjnej, technicznej i logistycznej, przybierając rozmiar sytuacji kryzysowej. W niniejszym artykule autor przedstawia powody napływu cudzoziemców do Europy we wspomnianym okresie, problemy władz RFN wobec powstałej sytuacji kryzysowej oraz ich działania mające na celu skuteczne zarządzanie powstałym zjawiskiem.

**Słowa kluczowe:** migracje, zmiany klimatyczne, kryzys migracyjny 2015, demografia, Unia Europejska

## Wprowadzenie

Zjawisko przemieszczania się ludzi jest znane i obecne w dziejach ludzkości od początku jej istnienia. Aktualnie jest ono określane słowem „migracja" wywodzącym się z języka łacińskiego: *migratio* – przesiedlenie. Innym istotnym określeniem jest „emigracja", słowo pochodzące także z języka łacińskiego: *emigrare* – wyruszać, wędrować.

Według Marka Okólskiego migracja to „zjawisko mobilności przestrzennej w jej szczególnym sensie i oznacza wędrówkę, która wywołuje znaczące skutki demograficzne lub społeczne zarówno dla miejsca jej rozpoczęcia, jak i zakończenia. Jej podstawowym efektem demograficznym jest zmiana stanu populacji. Ponadto migracja wpływa na jej struktury i procesy demograficzne i społeczne. Istota tego zjawiska to przemieszczanie się ludzi między populacjami, i to na tyle trwałe, by wystąpiły w nich konsekwencje natury demograficznej lub społecznej" (Okólski, 2004: 82–83). Odnosząc się do powyższej definicji, można stwierdzić, że na przestrzeni dziejów ludzie zmieniali miejsca egzystencji właściwie w sposób ciągły z różnych powodów, na przykład poszukiwania nowych obszarów do dalszej eksploatacji, prześladowań we własnym kraju, wojen, poszukiwania nowych możliwości życiowych i poprawy bytu. Porównując powyższe historyczne zjawiska do czasów współczesnych, możemy stwierdzić, że są one w zasadzie podobne. Niemniej jednak, ze względu na współczesne środki podróżowania i komunikacji międzyludzkiej (samolot, Internet, telefonia mobilna), przemieszczanie się ludzi nabrało zdecydowanie większej dynamiki i krótszego czasu potrzebnego do pokonania danej odległości. Czynniki te spowodowały możliwość kumulacji procesów migracyjnych w czasie i przestrzeni, czyli powstawanie wielkich liczbowo strumieni ludzkich, skumulowanych na określonych szlakach, w stosunkowo krótkiej jednostce czasu (np. 1 milion osób w okresie roku).

Procesom tym towarzyszy wiele negatywnych zjawisk przyjmujących formę kryzysów, które wystąpiły podczas ostatniego zwiększonego napływu cudzoziemców do Europy w latach 2015–2016. Ich skala osiągnęła rozmiar angażujący znaczące zasoby i struktury poszczególnych państw, a nawet grupy państw połączonych formami współpracy (np. Unia Europejska). Takie działania możemy nazwać „zarządzaniem kryzysowym" lub „zarządzaniem kryzysem". Niestety, niektóre zjawiska występujące we współczesnym świecie przybierają nagły i nieprzewidywalny wymiar lub ich skala przerasta aktualne możliwości zarządzania nimi. Inną stroną niepełnej zdolności na reagowanie kryzysowe jest ograniczona wydolność lub brak woli władz państwowych do brania pod uwagę analiz, raportów wczesnego ostrzegania, czy też zwykłego przewidywania. Kwestie te dotyczą nawet tak zasobnych i doświadczonych w zarządzaniu migracjami państw jak Republika Federalna Niemiec (RFN), której struktura musiała zmierzyć się z wieloma wyzwaniami w latach 2015–2016 i wypracować nowe rozwiązania pozwalające na zachowanie kontroli nad tymi procesami.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i analiza działania struktur państwowych RFN w obliczu masowego napływu cudzoziemców do tego państwa w okresie kryzysu

migracyjnego w UE mającego miejsce w latach 2015–2016 oraz problemów, jakie napotkały władze RFN, a także sposobów ich rozwiązania. Artykuł powstał na bazie materiałów zebranych na potrzeby projektu H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy". Badania zostały przeprowadzone na próbie 859 funkcjonariuszy Straży Granicznej z Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej i Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie. Dodatkowo przeprowadzono wywiady swobodne ukierunkowane z funkcjonariuszami pionu kryminalnego Dyrekcji Policji Federalnej w Pirnie i urzędnikami Ośrodka dla Cudzoziemców w Chemnitz. Wywiady te miały stanowić materiał porównawczy do badań prowadzonych wśród polskich funkcjonariuszy Straży Granicznej. W artykule wykorzystano również wyniki badań ankietowych prowadzonych wśród funkcjonariuszy Frontexu (stanowiące część empiryczną pracy doktorskiej autora) oraz inne źródła, takie jak akty prawne, opracowania akademickie, dokumenty instytucji państwowych RFN przy zastosowaniu metod analitycznych i interpretacyjnych, a także syntezy materiału badawczego.

## Zarys sytuacji zewnętrznej Unii Europejskiej do 2015 roku

Przemieszczanie się ludności do Europy w XX wieku spowodowane było 4 zasadniczymi przyczynami:

- dekolonizacja i wyjazd do metropolii osób współpracujących z administracją kolonialną połączone z nadaniem obywatelstwa;
- konieczność pozyskania siły roboczej na potrzeby rozwijających się gospodarek po II wojnie światowej w ramach państwowych programów przyjmowania pracowników cudzoziemskich (np. umowy niemiecko-tureckie);
- poszukiwanie ochrony międzynarodowej zgodnie i na podstawie Konwencji Genewskiej przez osoby prześladowane w swoich krajach z powodu pochodzenia (np. etnicznego), religijnego, prezentowanych poglądów politycznych, a także obawy utraty życia z powodu działań zbrojnych;
- imigracja z krajów o niższym poziomie rozwoju ekonomicznego i wynikającym z tego brakiem perspektyw życiowych i biedą (w tym powiązanych z dynamicznym wzrostem demograficznym i masowym bezrobociem, zmianami klimatycznymi) celem poprawy warunków bytowych (Welzer, 2010: 82).

Powyższe przykłady wskazują na zróżnicowanie w przeszłości zjawiska imigracji do UE oraz wiele ram prawnych, na podstawie których wyżej wymienione procesy miały miejsce.

Należy podkreślić, że imigracja odbywała się również poza regulacjami, poprzez przekroczenia granicy wbrew przepisom, pozostawanie bez uregulowanego prawa pobytowego lub podjęcie próby jego legalizacji po jakimś czasie. Stąd też powinniśmy stosować właściwe nazewnictwo do opisania powyższych procesów. Osoba poszukująca ochrony przed prześladowaniem na podstawie Konwencji Genewskiej (azylu, z łac. *asylum* – bezpieczne miejsce, w którym można się ukryć, schować) będzie nazywana uchodźcą, natomiast poszukująca poprawy bytu – imigrantem.

Analizując przyczyny kryzysu migracyjnego w UE w latach 2015–2016, można stwierdzić, że u jego źródeł znalazły się głównie 2 z wyżej wymienionych czynników, czyli ekonomiczny i prześladowania, a co za tym idzie – wśród migrantów były osoby zarówno poszukujące ochrony międzynarodowej, jak i chcące poprawić swój byt materialny.

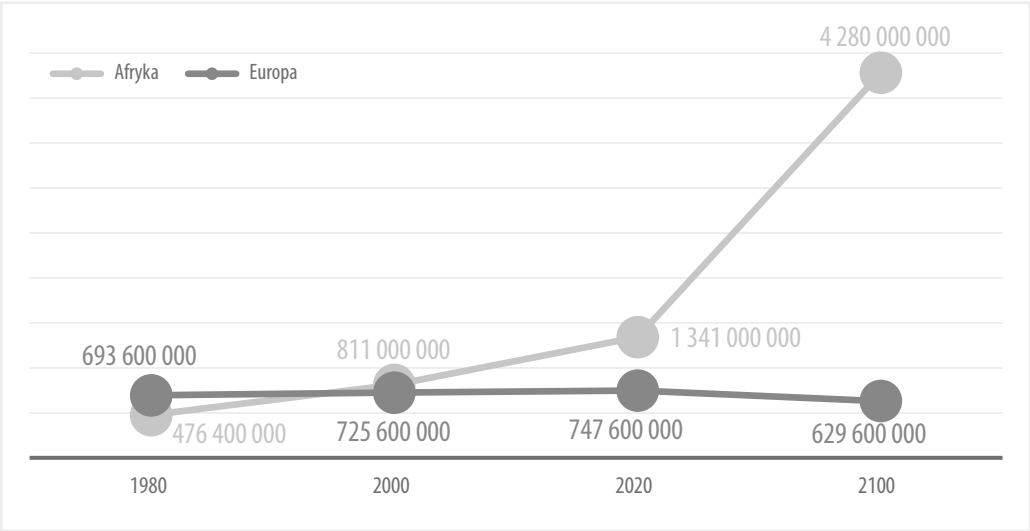
Przyczyn kryzysu migracyjnego lat 2015–2016 należy szukać także w wydarzeniach mających swój początek pod koniec 2010 roku i w 2011 roku, zwanych Arabską Wiosną, będących falą protestów w wielu krajach arabskich, poczynając od Tunezji, poprzez Libię, Egipt, Jemen, Syrię, Algierię, Jordanię, Maroko, do państw Zatoki Perskiej (Bahrajn, Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie), przeciwko wieloletnim rządom rodzimych dyktatorów (Zdanowski, 2012). W części z tych krajów doszło do rezygnacji z władzy przez dotychczasowych polityków i jej przekazania innym (Egipt) lub całkowitego upadku rządzącego i całej struktury państwa (Libia). Manuel Castells tak opisuje Arabską Wiosnę: „Rozwój każdego z ruchów zależał w dużej mierze od reakcji państwa. Jeśli rządy stwarzały wrażenie, że przychylą się do postulatów protestujących i sygnalizowały gotowość do liberalizacji politycznej, to ruchy stawały się częścią procesu demokratyzacji państwa, ale dominującą siłą pozostawały dotychczasowe elity. (...) Jeśli jednak reżimy odrzucały żądania reform politycznych, uciekając się do represji, to ruchy obierały drogę rewolucji i angażowały się w proces obalenia dyktatury. W procesie tym połączenie podziałów wewnętrznych z walką o wpływy geopolityczne doprowadziło do krwawych wojen domowych" (Castells, 2013: 102). Jak podkreśla Castells, wyniki tych wewnętrznych wojen będą miały wpływ na sytuację w tej części świata w nadchodzących latach. Można jednak domniemywać, że realnie ich wpływ będzie zdecydowanie szerszy, między innymi z uwagi na będące ich skutkiem migracje polityczne i ekonomiczne.

Skutki Arabskiej Wiosny szczególnie mocno dotknęły Syrię. W porównaniu z innymi państwami objętymi protestami konflikt w Syrii przybrał formę długotrwałej wojny domowej z udziałem wielu stron, której negatywne skutki odczuła przede wszystkim ludność cywilna – tysiące mieszkańców zmuszonych było do ucieczki do innych części kraju i do państw sąsiednich, głównie Turcji, Libanu, Jordanii. W ten sposób, w sąsiedztwie UE, powstała kumulacja kilku milionów ludzi w krajach już wcześniej będących schronieniem dla ofiar konfliktów w regionie. Ocenia się, że w 2015 roku w Turcji przebywało około 2 milionów Syryjczyków, a obecnie jest to około 3,6 miliona. Następstwem tej trudnej sytuacji były decyzje Syryjczyków o emigracji do UE spowodowane głównie brakiem perspektyw zakończenia wojny i możliwości powrotu do kraju i w związku z tym poszukiwania nowego miejsca do

życia; brakiem perspektyw na znalezienie pracy w Turcji, Jordanii lub Libanie i stopniowe staczanie się w ubóstwo; brakiem wystarczającej pomocy humanitarnej wspólnoty międzynarodowej dla państw pobytu Syryjczyków (Turcji, Jordanii, Libanu); długoterminowym brakiem dostępu dzieci do edukacji; ograniczonymi zasobami państw sąsiadujących z Syrią do długoterminowego finansowania pobytu uchodźców z Syrii; medialnymi informacjami o otwartej UE gotowej przyjąć uchodźców, w wielu przypadkach podsycane przez grupy przestępcze organizujące przerzut chętnych.

Kolejnym czynnikiem inicjującym migracje do UE w 2015 roku była sytuacja społeczno-gospodarcza w krajach afrykańskich, w dużej mierze determinowana warunkami demograficznymi. Obecnie Afryka odznacza się największą dynamiką przyrostu naturalnego z perspektywą poważnego kryzysu demograficznego do 2100 roku. Castells zwracał uwagę na to, że Arabska Wiosna to również pokłosie struktury demograficznej państw. Zdecydowana większość ich mieszkańców to ludzie młodzi, którzy nie przekroczyli 30 lat. Biorący udział w protestach to osoby stosunkowo dobrze wykształcone, ale nieznajdujące miejsca na rynku pracy, zmuszone do zatrudniania się w szarej strefie lub przyjmowania pracy poniżej swoich kwalifikacji (Castells, 2013: 100–101).

**Wykres 1.** Porównanie liczby ludności Europy i Afryki wraz z prognozą do 2100 roku




Źródło: opracowanie na podstawie: www.populationpyramid.net [dostęp: 26.11.2020].

Analizując dane przedstawione na wykresie, przez ostatnie 40 lat, czyli od 1980 roku do 2020 roku, liczba ludności Afryki potroiła się (z 476,4 mln do 1,341 mld), gdy w tym samym czasie liczba ludności Europy wzrosła o 54 miliony. Prognoza do roku 2100 wskazuje na

wzrost populacji Afryki do 4,28 miliarda (kolejne potrojenie), natomiast w Europie spadek do 629,6 miliona z obecnych 747 182 815 (w 2019 r.)[1].

Innym regionem świata i kierunkiem generującym drugą pod względem statystyk migrację do UE jest Afganistan. Powodem tego zjawiska była wieloletnia wojna domowa i w jej wyniku pierwotna migracja do Iranu, osiągająca poziom 1,4 miliona osób, oraz niejasna od początku 2015 roku polityka Teheranu wobec tych ludzi, polegająca na niewydawaniu dokumentów sankcjonujących pobyt, a także brak jasnej deklaracji władz dotyczącej przedłużenia możliwości pobytu na terenie Iranu. Wobec tych niepewności Afgańczycy podjęli decyzję o dalszej wędrówce – najpierw do Turcji, a następnie do UE (EU Institute for Security Studies, 2020).

Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na migracje ludzi są wspomniane wcześniej, jako składowa problemów ekonomicznych, zmiany klimatyczne odczuwalne na całym świecie, ale szczególnie negatywnie w Afryce i na Bliskim Wschodzie, tworzące łańcuch kolejno wynikających z siebie skutków. Położenie geograficzne tych regionów w pobliżu równika stwarzało już wcześniej trudne warunki do życia i upraw, niemniej ich długoterminowe stany pozwalały lokalnej ludności na dostosowywanie się do panujących wymagań. Obecnie dynamika zjawisk klimatycznych i ich perspektywa na przyszłość staje się dla ludzi realnym zagrożeniem. Wzrost temperatury powoduje na przykład pustynnienie obszarów wypasu bydła będącego podstawą egzystencji wielu pastersko-koczowniczych grup plemiennych Afryki, ich dalsze migrowanie do innych regionów i powstawanie konfliktów z osiadłymi grupami rolniczymi. Sahara poszerza się w kierunku północnym, co może spowodować konieczność migracji około 60 milionów ludzi do Północnej Afryki i Europy (United Nations University, 2011). Kolejnym negatywnym czynnikiem jest wycinka lasów powodująca pustynnienie. Przykładem może być tutaj Sudan, w którym wycięto około 40% powierzchni lasów, skutkiem czego pustynia przesunęła się o 100 kilometrów na północ, do rejonów rolniczych, wypychając z nich miejscową ludność (80% zatrudnionych w rolnictwie) na obrzeża miast, powiększając problem bezrobocia miejskiego (Welzer, 2010: 30).

Deficyt wody pitnej już w tej chwili jest realnym problemem. Przykładem mogą być zmiany dostępnych zasobów w Algierii, Maroku i Tunezji.

**Tabela 1.** Dostępność wody w $m^3$ rocznie na osobę

| | **Algieria** | **Maroko** | **Tunezja** |
|---|---|---|---|
| **1995 rok** | 1770 | 2763 | 1127 |
| **2025 rok** | 332 | 590 | 324 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: United Nations University, 2011.

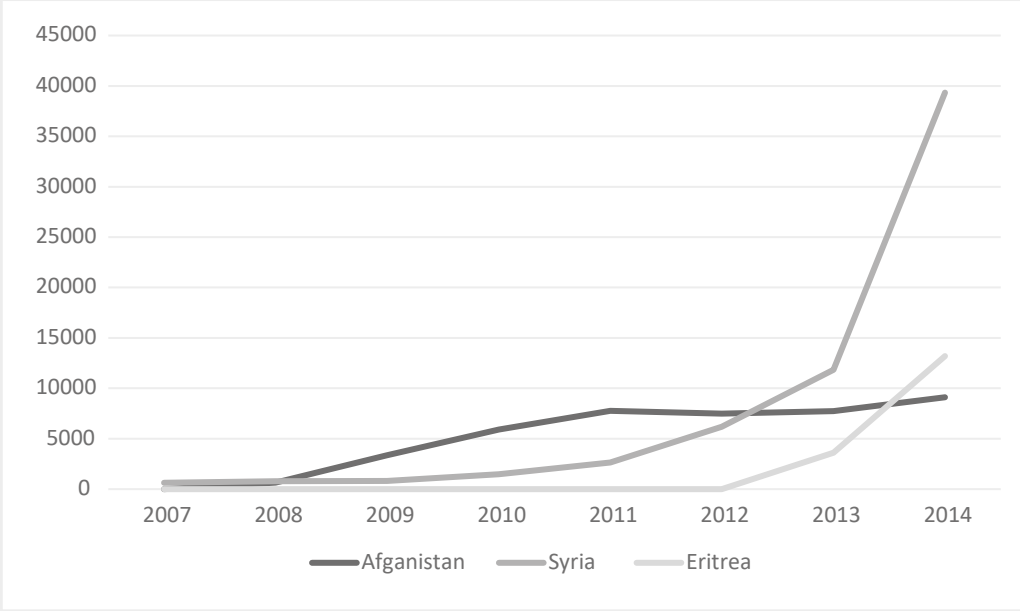
[1] Źródło: www.populationpyramid.net [dostęp: 26.11.2020].

Próby magazynowania wody na dużą skalę (np. budowa przez Etiopię zapory na Nilu) powodują stanowcze reakcje innych państw (w tym przypadku Egiptu – od starożytności uzależnionym od rozlewów na potrzeby rolnictwa), grożące wręcz użyciem sił zbrojnych w celu zatrzymania tego procesu.

## Działania przedkryzysowe w RFN

Opisane we wstępie czynniki proimigracyjne do UE – ekonomiczne, spadek poczucia bezpieczeństwa na skutek rewolucji Arabskiej Wiosny i wynikające z tego procesu prześladowania – skumulowały się w 2015 roku. Należy nadmienić, że działania te miały miejsce już wcześniej, jednak na dużo mniejszą skalę, co przedstawia wykres 2 na przykładzie 3 krajów pochodzenia: Afganistanu, Syrii i Erytrei (Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, 2016).

**Wykres 2.** Wnioski azylowe składane w RFN przez obywateli Afganistanu, Syrii, Erytrei w latach 2007–2014




Źródło: opracowanie na podstawie raportu Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (2016).

Powyższe dane wskazują na rosnącą z roku na rok liczbę obywateli tych państw ubiegających się o status uchodźcy w RFN, tworzących jednocześnie bazę wsparcia dla kolejnych przybywających w następnych latach. Istotne jest, że ci cudzoziemcy, zanim dotarli do RFN, pokonywali głównie szlaki migracyjne do Turcji, następnie przez Morze Egejskie

do najbliższych wysp greckich (np. Chios, Lesbos znajdujących się zaledwie kilka mil morskich od brzegów Turcji) lub szlakiem lądowym do Grecji, a także przez Libię do Włoch. Szlakiem libijskim przez Morze Śródziemne tylko w ciągu pierwszych 5 miesięcy 2015 roku do Włoch dotarło ponad 89 500 cudzoziemców, a przynajmniej 1850 utonęło podczas tej próby. Tragicznym przykładem takich zdarzeń było wywrócenie się w dniu 15 kwietnia 2015 roku jednostki przewożącej imigrantów z Libii i utonięcie ponad 800 osób[2]. Masowość tego zjawiska, szczególnie w 2015 roku, spowodowała zapełnienie ośrodków dla cudzoziemców w Grecji i Włoszech oraz znaczące ograniczenie wydolności administracji realizującej identyfikację cudzoziemców i procedury azylowe w tych krajach, bowiem – zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku – cudzoziemcy powinni składać wnioski o status uchodźcy w pierwszym państwie bezpiecznym[3]. Problemy te były potęgowane także echem greckiego kryzysu ekonomiczno-finansowego. Nagromadzenie ludzi w ośrodkach ponad ich przewidzianą pojemność doprowadziło do kryzysu humanitarnego.

Wobec narastającego kryzysu humanitarnego w południowych krajach UE Kanclerz Niemiec Angela Merkel podczas wizyty w dniu 31 sierpnia 2015 roku w ośrodku dla cudzoziemców koło Drezna w przemówieniu wypowiedziała zdanie: „Wir schaffen das"[4], wyrażając tym samym gotowość do przejęcia przez RFN ciężaru rejestrowania i rozpatrywania wniosków azylowych z zatłoczonych ośrodków dla cudzoziemców od państw południowej Europy. W istocie było to odstąpienie od opisanej wcześniej zasady dublińskiej i dopuszczenie do składania wniosków poza „pierwszym państwem bezpiecznym". Jednocześnie słowa Kanclerz Merkel zostały zrozumiane w wielu krajach jako swoiste zaproszenie i spowodowały natychmiastowe wyruszenie tysięcy cudzoziemców w kierunku Niemiec przez terytoria innych państw, głównie bałkańskich.

Pierwszymi instytucjami RFN, które stanęły wobec powyższego wyzwania, była Policja Federalna (BundesPolizei – BPol) oraz Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlige – BAMF). BPol jest federalną formacją policyjną utworzoną na bazie Federalnej Straży Granicznej (BundesGrenzSchutz – BGS) w 2005 roku, kierowaną przez urzędnika, którego stanowisko nosi nazwę Prezydenta (nie mylić z prezydentem kraju), realizującą między innymi następujące zadania dotyczące granic[5]:

---

2 Źródło: https://www.nytimes.com/2015/04/20/world/europe/italy-migrants-capsized-boat-off-libya.html [dostęp: 03.12.2020].

3 Źródło: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R0604 [dostęp: 03.12.2020].

4 Źródło: https://www.infomigrants.net/en/post/26957/ [dostęp: 05.12.2020].

5 Po przyjęciu nowych państw do UE z dniem 1 maja 2004 roku (m.in. Polska, Czechy i Słowacja) i w perspektywie przyjęcia tych państw do Porozumienia z Schengen, Minister Spraw Wewnętrznych RFN Wolfgang Schauble przeprowadził reformę Federalnej Straży Granicznej poprzez zmianę nazwy na Policję Federalną, zmianę struktury organizacyjnej oraz umundurowania Ustawą opublikowaną w „Bundesgesetzenblatt Jahrgang 2005 teil Nr 39 ausgegeben zu Bonn am 30 Juni 2005 – Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei Vom 21 Juni 2005". Następnie, po rozszerzeniu strefy Schengen w 2007 roku, zlikwidowano w RFN także infrastrukturę przejść granicznych [zob. online:] https://www.bundespolizei.de/ Web/DE/_Home/home_node.html [dostęp: 05.12.2020].

- policyjna ochrona granicy państwowej;
- policyjna kontrola ruchu granicznego, włącznie z kontrolą wymaganych dokumentów i uprawnień do przekraczania granicy państwowej;
- prowadzenie pościgów granicznych;
- przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z przekraczaniem granicy państwa, w strefie nadgranicznej w pasie o szerokości do 30 km w głąb kraju od granicy państwa;
- prowadzenie nadzoru oraz kontroli ruchu granicznego na morskiej granicy zewnętrznej Schengen, realizacja czynności policyjnych w przypadku naruszania obowiązujących przepisów, wykroczeń i przestępstw pozostających w związku z granicą państwową lub naruszaniem przepisów obowiązujących na obszarach morskich;
- zwalczanie przestępczości zorganizowanej (przerzut przez granicę państwową osób oraz fałszerstwa dokumentów);
- wsparcie jednostek Policji krajów federalnych (Policja Landowa), na ich zapotrzebowanie, w zakresie utrzymania i przywracania ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego, np. w trakcie demonstracji i imprez masowych;
- wsparcie jednostek Policji krajów federalnych, na ich zapotrzebowanie, w przypadku wystąpienia katastrof naturalnych lub szczególnie obciążających skutków nieszczęśliwych wypadków;
- wsparcie jednostek Policji krajów federalnych, na ich zapotrzebowanie, przy zwalczaniu zagrożeń dla funkcjonowania RFN lub jej kraju / krajów federalnych;
- wsparcie jednostek Policji krajów federalnych, na ich zapotrzebowanie, przy zwalczaniu zagrożeń dla wolnego, demokratycznego porządku konstytucyjnego Federacji lub jej kraju / krajów federalnych.

Z kolei BAMF – Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców – jest Urzędem Federalnym w strukturze i zakresie właściwości Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (BMI), kierowanym przez urzędnika, którego stanowisko nosi nazwę prezydenta (nie mylić z prezydentem kraju) (Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, 2016). Ich struktura organizacyjna to odpowiednio oddziały (10), w skład których wchodzą grupy składające się z przynajmniej 4 referatów każda. Ponadto, poza wykazaną zasadniczą strukturą organizacyjną, zadania w Urzędzie realizują również radcy/doradcy ds. naukowych i badawczych w sferze migracji i forum ekspertów ds. azylu i migracji.

Do głównych zadań BAMF należy:

- prowadzenie postępowań w sprawach azylowych;
- centrum informacyjne w sprawach azylowych oraz migracji;
- zadania w zakresie wdrażania programów integracyjnych;
- gromadzenie i przetwarzanie danych;
- prowadzenie badań w zakresie zadań ustawowych;

- współpraca międzynarodowa w zakresie spraw migracyjnych i uchodźców;
- sprawy urzędowe i doradztwo w zakresie przesiedleńców do RFN z byłej NRD.

Wzrost napływu cudzoziemców do UE i do Niemiec był monitorowany przez służby analityczne BPol, które już w połowie 2015 roku opracowywały stosowne raporty wczesnego ostrzegania, przekazywane następnie na poziom rządowy. Ponadto BPol opracowała plany zamknięcia granicy na obszarze Bawarii oraz użycie zwiększonych sił prewencyjnych. Niestety, politycy nie podejmowali decyzji i działań zapobiegawczo-przygotowawczych. Najtrudniejsza sytuacja wystąpiła na kierunku bałkańskim, czyli z Grecji przez Macedonię, Węgry, Austrię Czechy do Niemiec. Do południowo-wschodniej granicy RFN docierało w szczytowym okresie do 10 tysięcy osób dziennie.

## Działania podczas kryzysu

Jak wcześniej wspomniano, RFN w 2007 roku, po przystąpieniu między innymi Polski, Słowacji i Czech do Porozumienia z Schengen, zniosła kontrole na granicach z tymi państwami, a w ślad za tym zlikwidowano infrastrukturę przejść granicznych, przyłącza systemów IT oraz zabezpieczenie techniczne. Dlatego też w sytuacji nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców w 2015 roku służby niemieckie były bez stosownego zaplecza do wykonania najważniejszych czynności dla każdej służby granicznej, jakimi są ustalenie tożsamości osoby przekraczającej granicę, zarejestrowanie faktu przekroczenia granicy oraz określenie celu wjazdu. Ponadto napotkano także wiele innych problemów, w tym:

- brak możliwości technicznych do rejestrowania cudzoziemców w systemach IT BPol podczas przekraczania granicy;
- brak infrastruktury przy granicy do przesłuchiwania, analizy i weryfikowania dokumentów;
- brak zaplecza sanitarno-socjalnego (toalet, żywienia, noclegu, badań lekarskich, np. potrzeby wykonania do 500 zdjęć Rtg na dobę bez uszczerbku dla obsługi medycznej własnego społeczeństwa) dla tysięcy osób skupionych w jednym miejscu;
- brak miejsc zakwaterowania w pobliżu granicy RFN dla dużej liczby osób;
- konflikty między różnymi wrogo do siebie nastawionymi narodowościami skoncentrowanymi w dużej liczbie w tymczasowych miejscach zakwaterowania;
- ograniczona liczba urzędników do realizacji procedur granicznych i azylowych;
- długi czas oczekiwania cudzoziemców na pierwsze spotkanie z urzędnikiem BAMF powodujący frustracje i agresywne postawy oraz opuszczanie RFN – do Szwecji i tam ponowne składanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy;

- niedostosowanie do rzeczywistości procedury kryzysowej, na przykład konieczność przyjmowania wniosków azylowych w postaci papierowej, a następnie przepisywanie ich do systemu IT, co trwało tygodniami;
- brak możliwości technicznych transferu danych pomiędzy systemami IT różnych służb (np. BPol i BAMF, zarówno na poziomie sprzętowym, jak i oprogramowania);
- niedopracowane przepisy podziału kompetencji między służbami, na przykład w zakresie roli koordynatora działań, podziału ponoszenia kosztów za określone usługi (np. transport), wykonywania czynności służbowych;
- organizacja instytucji administracji i ich podział na federalne i landowe oraz wynikający z tego brak spójności działań na poziomie regionalnym, a tym samym rozdrobnienie zasobów informacyjnych do pozyskiwania danych analitycznych;
- luki w prawie karnym uniemożliwiające karanie cudzoziemców za wprowadzanie w błąd lub mówienie nieprawdy (np. podawanie się za obywatela Syrii, będąc w rzeczywistości obywatelem innego państwa i wiedząc, że Syryjczycy z dużym prawdopodobieństwem uzyskają status uchodźcy);
- gwałtowny skok wydatków służb i instytucji realizowanych z bieżącego budżetu własnego;
- brak uprawnień BPol do pobierania odcisków palców cudzoziemców przy rejestracji na rzecz BAMF, co powodowało dublowanie czynności, a więc przedłużanie czasu procedur administracyjnych;
- trudności w porozumieniu się z przyjezdnymi ze względu na ich różnorodność narodowościową i językową;
- brak zaplecza logistycznego dla sił wsparcia BPol delegowanych z głębi kraju do rejonów przygranicznych;
- orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o prawie cudzoziemców będących w procedurze azylowej do otrzymywania pomocy socjalnej, takiej samej jak bezrobotny obywatel RFN.

Analizując powyższe problemy, można stwierdzić, że w większości dotyczyły one szeroko rozumianej logistyki, a następnie spraw koordynacji działań i kwestii prawnych.

W związku z tym rząd RFN podjął działania mające na celu rozwiązanie stwierdzonych problemów i zapewnienie kontroli nad sytuacją. Przede wszystkim utworzono na poziomie Urzędu Kanclerza międzyresortowy zespół zarządzania kryzysowego do koordynacji działań służb podległych różnym resortom oraz uruchamiania rezerwowych środków finansowych. Ponadto przekazano środki budżetowe, w tym na dofinansowanie BPol (zob. tab. 2), zakupu sprzętu i nowych etatów[6], co w latach wcześniejszych było przedmiotem cięć i redukcji.

[6] Na podstawie wyników badań ankietowych w ramach dysertacji doktorskiej autora przeprowadzonych w służbach granicznych Finlandii, Estonii, Łotwy, Litwy, Słowacji, Czech, Węgier, RFN, Polski oraz Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej UE Frontex (na potrzeby niniejszego artykułu przedstawiono dane dotyczące RFN).

Należy podkreślić, że decyzje te, chociaż niewątpliwie słuszne, nie polepszyły natychmiast sytuacji, ponieważ wymagały uruchomienia procedur zakupów oraz naboru nowych funkcjonariuszy do służby i ich przeszkolenie, co zawsze wymaga czasu.

**Tabela 2.** Wysokość budżetu w latach 2010–2019 oraz liczba funkcjonariuszy BPol

| Rok budżetowy | Budżet BPol | Liczba funkcjonariuszy |
|---|---|---|
| **2010** | 2.394.676.000 € | 32 953 |
| **2011** | 2.404.153.000 € | 32 668 |
| **2012** | 2.406.561.000 € | 32 883 |
| **2013** | 2.544.553.000 € | 33 096 |
| **2014** | 2.496.884.000 € | 33 266 |
| **2015** | 2.611.580.000 € | 33 840 |
| **2016** | 2.951.467.000 € | 35 276 |
| **2017** | 3.288.565.000 € | 36 901 |
| **2018** | 3.434.124.000 € | 38 660 |
| **2019** | 3.580.776.000 € | 40 294 |

Źródło: wyniki badań ankietowych w ramach dysertacji doktorskiej autora przeprowadzonych w służbach granicznych Finlandii, Estonii, Łotwy, Litwy, Słowacji, Czech, Węgier, RFN, Polski oraz Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej UE Frontex (na potrzeby niniejszego artykułu przedstawiono dane dotyczące RFN).

W całym kraju dokonano inwentaryzacji i przygotowania nieruchomości możliwych do zakwaterowania osób (m.in. szkoły, hale sportowe, zamknięte lotnisko Tempelhof w Berlinie). Ponadto podjęto decyzję o zredukowaniu rejestracji cudzoziemców na granicy, przewożeniu ich w głąb kraju do poszczególnych landów i tam realizowaniu niezbędnych procedur w celu zmniejszenia kumulacji ludzi w rejonach przygranicznych. Decyzja ta miała pomóc w stworzeniu akceptowalnych warunków technicznych, sanitarnych i medycznych dla służb i cudzoziemców oraz bardziej równomiernym obciążeniu poszczególnych regionów kraju z uwzględnieniem populacji i potencjału ekonomicznego danego landu. Proces rozdziału cudzoziemców oraz dane liczbowe obrazuje tabela 3 (Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, 2016).

**Tabela 3.** Rozdział cudzoziemców pomiędzy landy RFN w latach 2015–2016

| Land | Liczba osób | % |
|---|---|---|
| Badenia Wirtembergia | 57 578 | 13,02967% |
| Bawaria | 67 639 | 15,30644% |
| Berlin | 33 281 | 7,53136% |
| Brandenburgia | 18 661 | 4,22291% |
| Brema | 4 689 | 1,06110% |
| Hamburg | 12 437 | 2,81444% |
| Hesja | 27 239 | 6,16408% |
| Meklemburgia Pomorze Przednie | 18 851 | 4,26591% |
| Dolna Saksonia | 34 248 | 7,75019% |
| Nadrenia Północna – Westfalia | 66 758 | 15,10707% |
| Nadrenia Palatynat | 17 625 | 3,98847% |
| Saara | 10 089 | 2,28310% |
| Saksonia | 27 180 | 6,15073% |
| Saksonia Anhalt | 16 410 | 3,71352% |
| Szlezwik-Holsztyn | 15 572 | 3,52388% |
| Turyngia | 13 455 | 3,04481% |
| Nieznany | 187 | 0,04232% |
| Łącznie | 441 899 | 100,0% |

Źródło: opracowanie na podstawie raportu Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (2016).

Kolejnym działaniem było zapewnienie środków transportu, takich jak pociągi, autobusy, w celu przewożenia cudzoziemców w głąb kraju. Wtórnym problemem związanym z transportem był fakt stopniowej dewastacji pojazdów – średnio po 2–3 tygodniach użytkowania nie nadawały się one do dalszej eksploatacji lub musiały być kierowane do generalnego remontu.

W celu rozwiązania problemu kwater wykupiono niemalże wszystkie dostępne w Europie tzw. kontenery mieszkalne na potrzeby zakwaterowania cudzoziemców.

W ramach działań BPol zintensyfikowano prace analityczne dotyczące sprawdzeń w systemie EURODAC (Rozporządzenie UE nr 603/2013), próbując odnaleźć ewentualne, wcześniejsze rejestracje cudzoziemca w innych krajach UE, porównać jego/jej odciski palców,

oraz w systemach wizowych na temat możliwych, uprzednio wydanych wiz, i podjąć próbę identyfikacji, bowiem większość osób przybywających do RFN nie posiadała dokumentów.

Równolegle podjęto działania legislacyjne przewidujące sankcje dla cudzoziemców wprowadzających w błąd urzędników państwa (np. deklarowanie obywatelstwa syryjskiego, będąc obywatelem innego państwa i licząc na gwarantowane przyznanie statusu uchodźcy), polegające miedzy innymi na możliwości cofnięcia decyzji o przyznaniu pomocy socjalnej.

W zakresie prac technicznych zrealizowano integrację systemów i baz danych IT służb zaangażowanych w procedury graniczne i uchodźcze, jednakże proces ten zajął 3 lata.

Kolejnym istotnym elementem tych działań była decyzja o zaangażowaniu jednostek wojskowych Sił Zbrojnych RFN we wsparcie logistyczne.

Bardzo ważny jest również fakt oddalania się cudzoziemców od środków transportu podczas podróży w głąb RFN i znikania na obszarze kraju bez rejestracji (rejestracja i inne procedury miały być przeprowadzone dopiero po dotarciu do danego landu) i pozostawanie w szarej strefie bez zalegalizowanego pobytu lub przynajmniej rejestracji. Według szacunków BPol liczba takich osób mogła oscylować między 150 tysięcy a 200 tysięcy. Ponadto osoby te swobodnie podróżowały od landu do landu, zgłaszając się pod różnymi danymi personalnymi do rejestracji i wielokrotnie pobierając zasiłki socjalne (w skrajnych przypadkach nawet 6–7 razy), a także podróżując dalej (np. do Danii i Szwecji). Aby ograniczyć wyżej opisaną sytuację, zintensyfikowano kontrole legalności pobytu cudzoziemców w głębi kraju w celu ujawniania osób niezarejestrowanych.

Podczas kryzysu migracyjnego, a szczególnie w 2017 roku, już po głównej fali cudzoziemców, podjęto wiele inicjatyw oddolnych mających na celu przeanalizowanie wszelkich doświadczeń z lat 2015–2016 i wypracowanie wniosków. W dyrekcji BPol w Pirnie koło Drezna, obejmującej swoim zasięgiem działalności służbowej południowo-wschodnie landy, dokonano szczegółowego przeglądu wszystkich procedur administracyjnych, form współdziałania pomiędzy różnymi instytucjami i kwestii logistycznych, a następnie przygotowano stosowne rekomendacje w celu ich wdrożenia, początkowo w formie programów pilotażowych. Skupiono się głównie na 3 obszarach:

- doskonaleniu koordynacji i współpracy między służbami;
- poprawie funkcjonowania wewnętrznego BPol;
- polepszeniu kwestii technicznych i prawnych – szybszych procedurach legislacyjnych.

Realizując podjęte inicjatywy, między innymi w związku z rosnącą liczbą cudzoziemców podlegających powrotom (np. drogą lotniczą), zwiększono stany osobowe zespołów ds. powrotów (eskort) oraz podwyższono dodatki finansowe dla funkcjonariuszy do 90 euro za lot poza UE i 70 euro za lot w ramach UE. Ponadto doprecyzowano wewnętrzne instrukcje współpracy BPol i policji landowej w zakresie powrotów, bowiem zgodnie z podziałem kompetencyjnym za poinformowanie cudzoziemca o powrocie i jego doprowadzenie na lotnisko odpowiada policja landowa, a za organizację lotu i eskortę – BPol. Przeprowadzono

również analizę hipotetycznej sytuacji przekraczania granicy przez cudzoziemców, następnie przemieszczających się bocznymi drogami w głąb RFN, przedstawiających służbom państwa różne dane personalne. Równolegle badano wszelkie procedury, współdziałanie, przepisy i czynności prawne w celu ujawnienia ich duplikacji i braku spójności działań, a także niedoskonałości prawne. Na podstawie wypracowanych wniosków w ośrodku dla cudzoziemców w Chemnitz (koło Drezna) wdrożono pilotażowy projekt zmodyfikowanego systemu współpracy służb uczestniczących w procesie obsługi cudzoziemców, który składa się z następujących elementów:

- skoncentrowanie przedstawicieli wszystkich służb i instytucji w ośrodku na jednym piętrze, w bezpośrednim wzajemnym kontakcie, z zapewnieniem przepływu informacji, w tym poprzez zintegrowane systemy IT oraz przekazywaniem sobie cudzoziemca do następnych czynności urzędowych;
- określenie kategorii cudzoziemca według miejsca złożenia wniosku:
  - **kategoria A** – gdy cudzoziemiec zadeklarował zamiar złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy na granicy w momencie jej przekraczania i został skierowany lub przewieziony do ośrodka,
  - **kategoria B** – gdy cudzoziemiec przybył samodzielnie do ośrodka i nie jest znany jego sposób podróży w momencie przybycia;
- stwierdzenie celu jego przybycia w punkcie recepcyjnym i udostepnienie formularza azylowego;
- przeszukanie osoby w osobnym pomieszczeniu z zachowaniem warunków intymności i zgodności płci z osobą przeszukującą;
- rejestracja wniosku, skanowania odcisków palców i wpisania ich do systemu EURODAC przy jednoczesnej analizie systemu pod kątem ewentualnych wcześniejszych rejestrów cudzoziemca i danych personalnych podanych przy uprzednich wpisach także w innych krajach UE;
- przesłuchiwanie przez BPol, wykonanie zdjęć do dokumentacji osobowej, porównanie fotografii z bazą wniosków wizowych celem ujawnienia ewentualnego wcześniej złożonego wniosku wizowego do innego państwa UE – czynności te są wyłącznie wykonywane przez BPol, bowiem Policja Landowa nie ma dostępu do systemu VIS (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 767/2008);
- badanie lekarskie;
- oczekiwanie na decyzję w ośrodku przy zapewnieniu zakwaterowania, edukacji dla dzieci w tworzonych klasach pod kątem pochodzenia i języka (w przypadku wniosku składanego po raz pierwszy zajęcia dla dzieci są dobrowolne z możliwością obecności rodziców, natomiast w przypadku wniosku składanego po raz drugi – są obowiązkowe); rodziny mogą być zakwaterowane poza ośrodkiem, w indywidualnych kwaterach w mieście;
- gotowość policji landowej do interwencji w przypadku konfliktów pomiędzy cudzoziemcami i zatrzymywania najbardziej agresywnych w areszcie komendy miejskiej.

Należy podkreślić, że po ustabilizowaniu się kryzysu migracyjnego, czyli po 2016 roku, średni czas oczekiwania na decyzję o przyznaniu statusu uchodźcy trwał około 2–3 miesięcy. Ponadto znacznemu skróceniu uległ czas wydawania decyzji negatywnej w przypadku braku współpracy cudzoziemca z urzędami uczestniczącymi w procesie rozpatrywania wniosku lub celowego wprowadzania w błąd. W opisany powyżej proces aktywnie zostały włączone inne instytucje, takie jak urząd socjalny (*Sozailamt*) oraz urząd pracy w zakresie rozpoznania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców i przygotowania kursów zawodowych pozwalających na włączenie tych osób w system ekonomiczny i socjalny państwa.

Po okresie pilotażowym powyższy model funkcjonowania został wdrożony w 17 ośrodkach dla cudzoziemców w kraju.

## Podsumowanie

Skala kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016 stała się dużym wyzwaniem dla RFN mimo niewątpliwych, wieloletnich doświadczeń administracji tego państwa w zarządzaniu migracjami i posiadanego potencjału ekonomicznego. Warto podkreślić, że jego federalna struktura nie ułatwia zarządzania kryzysami o dużej skali. Landy posiadające własne rządy i parlamenty nie zawsze podzielają wszystkie decyzje i kierunki działania Rządu Federalnego. Ponadto opisywany kryzys ujawnił wiele niedoskonałości organizacyjnych, prawnych, technicznych i kompetencyjnych, które rząd i administracja RFN musiały na bieżąco korygować i uzupełniać. Doświadczenia pozyskane przez stronę niemiecką mogą być wartościowym materiałem analitycznym dla innych państw w celu porównania własnych rozwiązań przewidzianych na wypadek masowego napływu cudzoziemców. Zdaniem autora niniejszego opracowania nie można wykluczyć podobnych kryzysów w przyszłości, bowiem takie czynniki, jak dynamiczny przyrost naturalny w krajach afrykańskich i jego prognozy do końca XXI wieku, przy jednoczesnym spadku liczby ludności w Europie, zmiany klimatyczne, wojny domowe i inne konflikty zbrojne mogą generować kolejne fale migracyjne trudne do zatrzymania na granicach zewnętrznych UE, którymi trzeba będzie zarządzać.

Przykład RFN wskazuje na kluczowe działania, które powinny być przygotowane, przećwiczone, ujęte w procedury lub przynajmniej przewidziane. Zaliczyć do nich możemy zdolność do możliwie pełnej identyfikacji i rejestracji cudzoziemców jako kluczowe zadanie dla każdego państwa ze względu na bezpieczeństwo wewnętrzne. Kolejnym priorytetem wydaje się być opracowanie polityki państwa w zakresie dostosowania cudzoziemców do funkcjonowania w społeczeństwie i gospodarce państwa przyjmującego oraz funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych, a także organizacji pozarządowych wdrażających konkretne programy pomocowe. Następnym niezwykle ważnym działaniem powinno być przygotowanie systemu edukacyjnego dla dzieci cudzoziemców i osób dorosłych pochodzących z różnych regionów świata, grup etnicznych i religijnych, pozwalających im na funkcjonowanie

w społeczeństwie i systemie gospodarczym państwa przyjmującego. Istotnym w pierwszej fazie kryzysu migracyjnego działaniem jest zabezpieczenie logistyczne pod względem zakwaterowania i transportu. Oczywiście, zwykle państwa nie utrzymują w stałej gotowości na przykład pół miliona pustych kwater, niemniej powinny posiadać zinwentaryzowane zasoby mieszkalne przeznaczone na inne cele, ale możliwe do wykorzystania w okresie kryzysu migracyjnego lub innego zdarzenia wymagającego zakwaterowania dużej liczby osób. W zakresie spraw techniczno-administracyjnych istotne jest dążenie do uproszczenia procedur i integracji systemów IT różnych służb w celu skrócenia czasu poświęcanego na poszczególne czynności urzędowe – i co do zasady wykonywanie ich jednorazowo. Ponadto bardzo ważne jest budowanie świadomości społeczeństwa i polityków, że kryzys migracyjny nie jest jedynie problemem służby granicznej, ale całej struktury państwa.

Powyższe wnioski płynące z działań władz niemieckich mogą być cenne dla każdego państwa potencjalnie i faktycznie zagrożonego masowym napływem cudzoziemców. Na opisywany tu problem i skuteczność zarządzania nim powinniśmy patrzeć przez pryzmat Wspólnoty Europejskiej, a nie tylko pojedynczego państwa członkowskiego. Bez zmian w systemie polityki azylowej na poziomie UE, zasad rozpatrywania wniosków azylowych w pierwszym państwie bezpiecznym, wydolności administracji odpowiedzialnej za procedury kontroli granicznej i rejestrowania cudzoziemców podobne kryzysy będą problemem przerzucanym z państwa do państwa, pogłębiającym tylko istniejące dysonanse polityczne w tej kwestii.

## LITERATURA


1. Castells, M. (2013). *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
2. EU Institute for Security Studies (2020). [online:] www.iss.europa.eu/sites/ default/files/EUISSFiles/Brief_34_Migration.pdf [dostęp: 30.09.2021].
3. Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (2016). [online:] www.BAMFinZahlen2016 [dostęp: 30.09.2021].
4. Konwencja Genewska z 1951 roku.
5. Okólski, M. (2004). *Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*. Warszawa: Scholar.
6. Rozporządzenie (UE) nr 603/2013 ustanawiające system EURODAC do porównywania odcisków palców osób ubiegających się o azyl.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 roku w sprawie systemu informacyjnego VIS oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych. [online:] https://eur-lex.europa.eu/ [dostęp: 30.09.2021].

8. United Nations University (2011). World Institute for Development Economics and Research. Working Paper, 32. [online:] www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2011-032.pdf [dostęp: 30.09.2021].
9. Welzer, H. (2010). *Wojny klimatyczne – za co będziemy zabijać w XXI wieku*. Warszawa: Krytyka Polityczna.
10. Zdanowski, J. (2012). *Co się wydarzyło na Bliskim Wschodzie w 2011 roku?* Kraków: Krakowskie Studia Międzynarodowe.

## WYKAZ STRON INTERNETOWYCH

1. https://pl.glosbe.com/la/pl (Słownik łacińsko-polski) [dostęp: 30.09.2021]
2. www.aei.pitt.edu/33108/1/mayer._matthias_m..pdf (Dwustronne porozumienie pomiędzy Turcją i RFN o zatrudnieniu pracowników z dnia 30 października1961 r. [dostęp: 30.09.2021]
3. https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113 [dostęp: 30.09.2021]
4. www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/oct/25/six-reasons--why-syrians-are-fleeing-to-europe-in-increasing-numbers [dostęp: 30.09.2021]
5. www.populationpyramid.net [dostęp: 30.09.2021]
6. www.media.africaportal.org/documents/Occasional_Paper_30_En.pdf [dostęp: 30.09.2021]
7. www.nytimes.com/2015/04/20/world/europe/italy-migrants-capsized-boat-off-libya.html [dostęp: 30.09.2021]
8. www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R0604 [dostęp: 30.09.2021]
9. www.infomigrants.net/en/post/26957/ [dostęp: 30.09.2021]

## ABSTRACT

Arrivals to Europe of exceptionally high number of foreigners from 2015 to 2016 became a challenge for politicians and administrations of numerous states responsible for managing of that process. Its scale was exceptionally seen in the Federal Republic of Germany as a destination state for majority of foreigners and caused a lot of legal, organizational, technical and logistical problems. That situation created a crisis related problem. In this article, the Author introduces reasons of foreigner's arrivals to Europe in the above mentioned period of time, problems faced by German authorities in that situation as well as measures undertaken aiming at effective managing of the occurred phenomenon.

**Keywords:** migrations, climate changes, migration crisis 2015, demography, European Union

**Andrzej Łapa**
Akademia Marynarki Wojennej
e-mail: a.lapa@amw.gdynia.pl, lapaandrzej@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6701-7152

# Problemy z nielegalną migracją i migrantami w Polsce w świetle sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej

**ABSTRAKT**

W opracowaniu podjęto próbę charakterystyki skuteczności działania Straży Granicznej i innych służb w ochronie granic. Zwrócono uwagę na konsekwencje międzynarodowe tych działań dotyczące kryzysu humanitarnego, komunikacji i dostępności przekazów medialnych w kreowaniu wiedzy opinii publicznej o sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej. Jednocześnie podjęto próbę opisu podejmowanych w ramach Unii Europejskiej wysiłków na rzecz budowy poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Europy i samych migrantów w sytuacji narastającej mobilności różnych grup, nie tylko z rejonów lokalnych konfliktów, ale coraz częściej z powodu postępujących zmian klimatycznych i środowiskowych.

**Słowa kluczowe:** migracja legalna i nielegalna, kryzys humanitarny, działania hybrydowe

## Wprowadzenie

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest prezentacja działania Straży Granicznej (SG) i innych służb w ochronie granicy w sytuacji kryzysowej spowodowanej wielokrotnymi próbami nielegalnego jej przekroczenia przez migrantów z Bliskiego Wschodu zgromadzonych na Białorusi. Powyższa sytuacja generuje wiele problemów międzynarodowych: konieczność ochrony zewnętrznej granicy Unii Europejskiej (UE), koordynacji współpracy z Frontexem[1] i innymi państwami UE będącymi obiektem presji nielegalnej migracji inspirowanej przez białoruski reżim oraz kryzysu humanitarnego i presji instytucji chroniących prawa człowieka[2].

Działania deskrypcyjne autora skupiły się na następujących kwestiach:

- charakterystyka czynników determinujących narastanie nielegalnej migracji i wysiłków UE na rzecz ich ograniczania;
- rola Frontexu w ochronie zewnętrznych granic UE i koordynacji współpracy wobec obecnych i przyszłych zagrożeń związanych z niekontrolowaną migracją;
- możliwości i wysiłki państw z zewnętrznymi granicami UE na rzecz przyjmowania migrantów w świetle uwarunkowań lokalnych i w opiniach respondentów.

W ostatnim czasie za sprawą sytuacji kryzysowej wywołanej próbami nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej przez grupę kilkudziesięciu osób z Iraku i Afganistanu w rejonie Usnarza Górnego możemy bezpośrednio doświadczyć skali problemów związanych z coraz powszechniejszą migracją legalną i nielegalną, z którą boryka się współczesny świat.

Ta sytuacja pokazuje wielowymiarowość problemu nasilającej się migracji do obszaru dobrostanu i względnego bezpieczeństwa, jakim są państwa europejskie (zwłaszcza UE), osób z innych części świata, w których toczą się różne konflikty, gdzie lokalne warunki uniemożliwiają normalne i przyzwoite życie, gdzie ludzie ci doświadczają przemocy ze strony autorytarnych, niedemokratycznych i totalitarnych władz, gdzie narastające fundamentalizmy, zwłaszcza religijne, oraz katastrofy naturalne powodujące brak wody i żywności uniemożliwiają dalszą egzystencję.

Zauważamy wiele wymiarów tej sytuacji związanej z istniejącym porządkiem i prawem międzynarodowym, rywalizacją i brakiem współpracy graniczących ze sobą państw, kwestiami humanitarnymi i działaniami subsydiarnymi wobec migrantów, którzy często są ofiarami zorganizowanych grup przemytników, presją opinii publicznej i jej reakcjami wynikającymi zarówno ze współczucia, jak i obaw o swoje bezpieczeństwo w przypadku niekontrolowanej i powszechnej migracji oraz ograniczoną skutecznością podejmowanych działań.

---

[1] Frontex – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej utworzona w celu niesienia pomocy państwom członkowskim Unii Europejskiej i państwom stowarzyszonym w ramach Schengen w ochronie granic zewnętrznych unijnej przestrzeni swobodnego przepływu osób.

[2] Świadczą o tym działania Rzecznika Praw Obywatelskich RP prof. M. Wiącka, który wielokrotnie zwracał się z apelem do władz o humanitarne traktowanie migrantów i ograniczenie stosowania metody „push-back".

Niniejszy artykuł powstał na bazie materiałów zebranych na potrzeby projektu H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy".

## Charakterystyka czynników determinujących narastanie nielegalnej migracji i wysiłków UE na rzecz ich ograniczania

Klęska blisko 20-letniej interwencji USA i jego sojuszników w ramach operacji ISAF w Afganistanie spowodowała konieczność szybkiej ewakuacji prawie 100 tysięcy obywateli Afganistanu współpracujących z tymi siłami przed groźbami dotkliwych sankcji ze strony zwycięskich talibów[3], którzy stanowią grupę legalnych migrantów.

Ta sytuacja spowodowała, że w państwach ościennych graniczących z Afganistanem znajdują się grupy szacowane na ponad 2 miliony obywateli Afganistanu, którzy z różnych względów nie chcą żyć pod rządami talibów i wybrali emigrację[4]. Prawdopodobnie znaczna część tej grupy będzie się dalej przemieszczała, aby dotrzeć do miejsc swojej docelowej wędrówki w różnych regionach świata. Również narastająca destabilizacja w wielu innych regionach świata (zwłaszcza na Bliskim Wschodzie, w wielu państwach afrykańskich, które funkcjonują jako państwa upadłe, nasilające się konflikty religijne i etniczne w Azji) powoduje narastające i niekontrolowane przemieszczenia znacznych grup ludności na przestrzeni tysięcy kilometrów.

Dlatego od wielu lat UE podejmuje systematyczne działania wynikające z art. 79 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), aby skuteczniej przeciwdziałać narastającym falom migracji nielegalnej i związanym z tym zagrożeniom, zarówno wśród samych migrantów, jak i lokalnych mieszkańców regionów przygranicznych.

Skalę i zasięg procesów migracyjnych, z którymi bezpośrednio zetknęli się mieszkańcy Europy w ubiegłym roku, przedstawiono w tabeli 1.

[3] Również Polska uczestniczyła w ewakuacji lotniczej kilkuset swoich współpracowników afgańskich oraz ich najbliższych do naszego kraju. Część z nich będzie mogła pozostać w naszym kraju lub wybrać jako docelowe miejsce inny kraj NATO.

[4] Szacuje się, że tylko w samym Pakistanie przebywa około 1,4 miliona uchodźców z Afganistanu.

**Tabela 1.** Procesy migracyjne (ich skala i zasięg) w świecie w 2020 roku

| Lp. | Charakterystyka danej populacji migrantów | Dane ilościowe w mln osób |
|---|---|---|
| 1 | Ogólna liczba migrantów w skali świata | ok. 20 mln osób |
| 2 | Uchodźcy syryjscy (stanowią blisko 1/3 wszystkich uchodźców na świecie) | ok. 6,6 mln osób |
| 3 | W Turcji przebywa największa liczba zarejestrowanych uchodźców syryjskich objętych ochroną tymczasową | ok. 3,6 mln osób |
| 4 | W Pakistanie przebywają uchodźcy pochodzących głównie z Afganistanu | ok. 1,4 mln osób |
| 5 | W Ugandzie przebywają grupy uchodźców pochodzących głównie z Burundi, Demokratycznej Republiki Konga, Rwandy, Somalii i Sudanu Południowego | ok. 1,3 mln osób |
| 6 | Uchodźcy przebywający w Niemczech | ok. 1,1 mln osób |
| 7 | Uchodźcy przebywający w Sudanie | ok. 1 mln osób |

Źródło: opracowanie na podstawie: EASO I UNHCR, EACSO Asylreport 2020 [online:] www.easo.europa.eu/asylum-report-2020 [dostęp: 10.08.2021].

Podstawowym celem UE jest prowadzenie wybiegającej w przyszłość kompleksowej europejskiej polityki imigracyjnej opartej na solidarności. Polityka imigracyjna służy zapewnieniu wyważonego podejścia zarówno do imigracji legalnej, jak i nielegalnej.

Wynikają z tego określone uprawnienia poszczególnych państw UE związane z polityką imigracyjną, które skupiają się na następujących jej aspektach:

1. **legalnej imigracji** – ustalania warunków wjazdu obywateli państw trzecich do państw członkowskich i ich legalnego pobytu w tych państwach, również w celu łączenia rodzin; państwa członkowskie zachowują prawo do określania wielkości napływu na ich terytorium obywateli państw trzecich poszukujących pracy;
2. **integracji** – stwarzania zachęt i zapewniania wsparcia działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu promowania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium tych państw; prawo unijne nie przewiduje jednak harmonizacji przepisów i regulacji krajowych;
3. **zwalczaniu nielegalnej imigracji** – poprzez podejmowanie działań zmierzających do zapobiegania nielegalnej imigracji i jej ograniczania, w szczególności za pośrednictwem skutecznej polityki powrotów, przy poszanowaniu praw podstawowych;
4. **umowie o readmisji** – zawieraniu z państwami trzecimi umów o readmisji do kraju pochodzenia lub kraju wcześniejszego pobytu obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać.

Wprowadzone Traktatem z Lizbony, który wszedł w życie w grudniu 2009 roku, zmiany instytucjonalne dotyczące legalnej migracji określiły kompetencje UE oraz państw członkowskich w odniesieniu do liczby migrantów, którzy mogą legalnie przybyć do poszczególnych państw członkowskich w poszukiwaniu pracy (art. 79 ust. 5 TFUE). Ponadto Trybunał Sprawiedliwości sprawuje obecnie pełną jurysdykcję w dziedzinie imigracji i azylu.

O narastających problemach z migracją świadczą raporty Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), który poinformował, że blisko 80 milionów ludzi na świecie to osoby dotknięte problemami związanymi z azylem[5]. Skala tego problemu powoduje wiele perturbacji międzynarodowych wynikających z trudności w zapewnieniu wystarczającej pomocy dla tych osób oraz napięć i konfliktów w obszarach, które są zmuszone do przyjmowania uchodźców (*Sprawozdania EASO*, 2020: 7)[6].

W strategicznym programie UE na lata 2019–2024, przyjętym przez Radę Europejską w czerwcu 2019 roku, określono priorytety kolejnego cyklu instytucjonalnego, w tym kwestie związane z migracją i azylem jako obszarów najważniejszych, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania granicami w oparciu o wartości UE; współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu; oraz bardzo potrzebnego konsensusu w sprawie reformy systemu dublińskiego w celu osiągnięcia równowagi odpowiedzialności i solidarności (*Sprawozdania EASO*, 2020: 10).

Prezentowane przez UE i jej agendy działania świadczą o podejmowaniu kolejnych prób budowy bezpiecznych i przyjaznych granic, podmiotowego traktowania migrantów, ale i przeciwdziałaniu różnym formom przestępczości transgranicznej na zewnętrznych granicach państw wspólnoty.

Pomimo prowadzonych od wielu lat przez UE działań zmierzających do opanowania i ograniczenia niepożądanych skutków niekontrolowanej i nielegalnej migracji, zwłaszcza po traumatycznych doświadczeniach z roku 2015, nie mamy pewności, że kolejna fala eskalacji migracyjnej i przesiedleńczej znowu nie dotrze do Europy. Dlatego od kilku lat przewidujące rządy, organizacje międzynarodowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego opracowują strategie umożliwiające skuteczne reagowanie na złożone wyzwania związane z przymusowym wysiedlaniem różnych grup (od liczebnie małych po wielomilionowe populacje).

Przykładem tych działań było pierwsze Światowe Forum Uchodźców, które odbyło się w grudniu 2019 roku w celu monitorowania rozwoju i przeglądu postępów w zakresie planu działania ustanowionego w ramach Globalnego porozumienia w sprawie uchodźców

[5] W tej grupie 20,2 miliona osób to uchodźcy, blisko 3,7 miliona osób ubiegających się o azyl, około 531 tysięcy osób to odesłani uchodźcy oraz najliczniejsza grupa – 43,9 miliona to osoby, które zostały wewnętrznie przesiedlone. Kolejne grupy: 2,3 miliona to odesłane osoby wewnętrznie przesiedlone i blisko 3,9 miliona bezpaństwowców objętych mandatem UNHCR (*Sprawozdania EASO*, 2020: 7).

[6] W 2019 roku, w wartościach bezwzględnych, zdecydowanie najwięcej uchodźców przyjęła Turcja, a następnie Pakistan, Uganda, Niemcy i Sudan; w wartościach względnych Liban, Jordania i Turcja przyjęły największą liczbę uchodźców w stosunku do swojej populacji.

w 2018 roku. Przyjęte porozumienie odnosi się między innymi do podziału odpowiedzialności, przyjmowania uchodźców i wspierania ich w sposób zrównoważony przez społeczności przyjmujące.

Na podstawie prognoz Frontexu oraz danych systematycznie prezentowanych przez polską Straż Graniczną dotyczących migracji legalnej i nielegalnej zauważalny jest znaczący wzrost podejmowanych prób dotarcia do obszarów dobrostanu w krajach UE (głównie do Niemiec, Francji, Włoch i Skandynawii). Sytuacja ta będzie się nasilała.

Z racji tego, że część naszej granicy jest granicą zewnętrzną UE, to doświadczamy i będziemy doświadczać tych prób oraz konsekwencji związanych z nielegalną migracją.

Dlatego od wielu lat UE podejmuje systematyczne działania, aby skutecznej przeciwdziałać narastającym falom migracji nielegalnej i związanym z tym zagrożeniom, zarówno wśród samych migrantów, jak i lokalnych mieszkańców regionów przygranicznych.

Sytuacja kryzysowa związana z narastającymi falami napierających z Białorusi migrantów z Bliskiego Wschodu oraz krajów Afryki i Azji na granicy łotewskiej, litewskiej i polskiej wymaga podjęcia szybkich działań wspierających ze strony instytucji UE. Świadczą o tym chociażby słowa greckiego polityka, wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Margaritisa Schinasa, którego zdaniem negocjacje nad ostatnią propozycją Komisji Europejskiej w sprawie wspólnej polityki migracyjnej UE z zeszłego roku utknęły w martwym punkcie z powodu kryzysu związanego z pandemią[7]. Negocjacje te podejmowane były na spotkaniach ministrów spraw wewnętrznych 27 krajów UE, którzy obradowali w Brukseli, przedstawiając konkluzje o migracyjnych następstwach zwycięstwa talibów w Afganistanie. Dyskutowano, jak utrzymać Afgańczyków z dala od Europy między innymi poprzez wstrzymywanie się z deklaracjami co do liczby uchodźców, których UE byłaby gotowa przyjąć, by nie zachęcać tych ludzi do masowej migracji.

Zwrócono też uwagę na działania reżimu Łukaszenki wobec migrantów typu „push-inach" („wpychanie" ich przez Białoruś do krajów bałtyckich i Polski). Jednocześnie wskazano na możliwość zastosowania kolejnych sankcji wizowych przeciw Białorusi za „ataki hybrydowe"[8].

## Rola Frontexu w ochronie zewnętrznych granic UE i koordynacji współpracy wobec obecnych i przyszłych zagrożeń związanych z niekontrolowaną migracją

Oprócz działań systematycznie poprawiających istniejące standardy w zakresie rozwiązań prawnych, UE stale jest rozbudowywana pod względem ilościowym (obsady wykwalifikowanej

[7] Komisarz UE: „Trzeba odejść od trybu «gaszenia pożarów» w polityce wobec uchodźców"; źródło: https://www.dw.com/pl/komisarz-ue-trzeba-odejść-od-trybu-gaszenia-pożarów-w-polityce-wobec-uchodźców/a [dostęp: 6.09.2021].

[8] „Unia myśli, jak utrzymać Afgańczyków z dala od Europy"; źródło: https://www.dw.com/pl/unia-mysli-jak-utrzzymac-afganczzykow-z-dla-od-europy [dostęp: 31.08.2021].

kadry) oraz sprzętowym (pojazdy terenowe, samoloty, śmigłowce, jednostki pływające straży granicznej oraz urządzenia do szybkiej rejestracji i analizy danych opartych na wyrafinowanych technologiach IT) w utworzonej w 2004 roku Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex).

W ciągu kilkunastu lat z nielicznej (kilkusetosobowej) grupy funkcjonariuszy rozrosła się ona do formacji liczącej kilka tysięcy osób, a w dalszych planach, wobec narastających zagrożeń migracyjnych, planowane jest zwiększenie jej personelu do ponad 10 tysięcy osób[9].

Funkcjonowanie Frontexu wiąże się z dalszym rozwojem polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi (*Plan for the Management...*, 2002: 12). Jej celem jest zapewnienie skutecznego poziomu ich ochrony oraz ewaluacja i wprowadzanie zmian (szybkie usuwanie stwierdzonych słabości i niedociągnięć) w dotychczasowych uregulowaniach istniejących w ramach współpracy dotyczącej ochrony granic zewnętrznych, które ujawniły się podczas pierwszego kryzysu migracyjnego w 2015 roku.

Ostatni kryzys migracyjny wywołany przez działania reżimu białoruskiego na granicach Polski, Litwy i Łotwy spowodował, że władze litewskie i łotewskie zwróciły się z prośbą do Frontexu o wsparcie ich lokalnej straży granicznej w celu ochrony granic tych państw.

Z drugiej strony, w opublikowanym w sierpniu 2021 roku przez Europejski Trybunał Obrachunkowy sprawozdaniu specjalnym dotyczącym Wsparcia Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi, zwrócono uwagę na występujące w sprawozdaniu braki i pewne mankamenty działania tej agencji, które nie zapewniają jej wystarczającej skuteczności[10].

Powyższe opinie świadczą o tym, że narastające ryzyko i zagrożenia niekontrolowanej migracji do Europy będą wymagały kolejnych nakładów na rzecz Frontexu (wynikających z konieczności zwiększenia stanów osobowych agencji, odpowiedniego jej wyposażenia) oraz koordynacji jej działań i procedur współpracy z narodowymi służbami mundurowymi, opartej na synergii oraz szybkiej wymianie informacji. Pozwoli to na lepsze koordynowanie zadań oraz podejmowanie skutecznych działań profilaktycznych i uprzedzających wobec nielegalnej migracji.

[9] Na mocy rozporządzenia (UE) 2019/1896 zwiększono uprawnienia Frontexu, rozszerzając katalog zadań powierzonych agencji w zakresie koordynacji i wspierania o zadania operacyjne w terenie. Wiązało się to z gwałtownym zwiększeniem zasobów, w tym z wymogiem utworzenia do 2027 roku stałej służby liczącej 10 tysięcy pracowników operacyjnych i zwiększeniem środków budżetowych do średnio 900 milionów euro rocznie. Nawet takie radykalne zwiększenie zarówno stanów osobowych agencji, jak i jej wyposażenia, zdaniem sceptyków, nie gwarantuje skutecznego radzenia sobie z narastającą nielegalną migracją i przestępczością transgraniczną w bliskiej perspektywie czasowej.

[10] Zasadnicze zgłaszane uwagi i zastrzeżenia dotyczą następujących obszarów funkcjonowania tej agencji:
- odnotowano braki w zakresie informacji udostępnianych Frontexowi oraz w zakresie zwalczania przez Frontex nielegalnej imigracji;
- Frontex nie zapewnia skutecznego wsparcia na rzecz zwalczania przestępczości transgranicznej;
- Frontex nie jest jeszcze gotowy, by skutecznie wykonywać uprawnienia przyznane mu w 2019 roku.

Nie należy jednak zapominać, że jednocześnie doświadczamy wykorzystywania migrantów i ich traumatycznego położenia jako elementu działań hybrydowych w rywalizacji nadgranicznych państw wobec ich sąsiadów, zwłaszcza przez Białoruś[11].

Dramatyczne położenie grupy uchodźców z Iraku i Afganistanu w rejonie Usnarza Górnego z premedytacją wykorzystano w prowadzonych działaniach propagandowych dezawuujących wysiłki Polski jako unijnego państwa na rzecz rozwiązania tej sytuacji. Kolejnym przykładem działań hybrydowych było stosowanie mechanizmów typu „push-inach" („wpychaniu" migrantów przez Białoruś do krajów bałtyckich i Polski). Jednocześnie w przekazach medialnych prowadzona była akcja sugerująca, że Polska, Litwa i Łotwa, które stosują działania typu „push-back" (uniemożliwiając wjazd na swoje terytorium lub wydając decyzje o deportacji osób nielegalnie przekraczających ich granice), są państwami niehumanitarnymi i naruszającymi podstawowe prawa migrantów. Często wykorzystywanym symbolem w tych działaniach była prezentacja postępów w budowie na granicy z Białorusią płotu lub zasiek, które utrudniłyby nielegalne przekraczanie granic[12].

Tego typu działania w prowadzonej przez Białoruś wojnie hybrydowej i nielegalne przerzuty osób do państw UE wynikają również z faktu, że w tych państwach pojawiają się poważne problemy w egzekwowaniu decyzji o readmisji. Na ogólną liczbę wydanych przybyszom z innych państw blisko pół miliona decyzji nakazujących im opuszczenie Unii, ponieważ wjechali lub przebywali na jej terytorium nielegalnie, tylko mniej niż 1 na 5 osób (zaledwie 19%) wraca do swojego kraju. Z prezentowanych statystyk wynika, że około połowy tych powrotów stanowią powroty dobrowolne, a połowę – przymusowe, czyli deportacje[13].

Państwa UE, które doświadczają skutków kryzysu migracyjnego wywołanego na ich granicach z Białorusią, zarzucają jej władzom zorganizowanie celowego przerzutu imigrantów na ich terytorium w ramach wojny hybrydowej. Dlatego Komisja Europejska stwierdziła, że sytuacja na polsko-białoruskiej granicy nie jest kwestią migracji, lecz agresji na Polskę, Litwę

[11] Świadczą o tym prezentowane poniżej działania podejmowane przez reżim Łukaszenki:
- z powodu sankcji Białoruś nie ma na to siły ani pieniędzy i dlatego odmawia ochrony Europy przed nielegalną migracją, handlem narkotykami i przemytem;
- Białoruś jest czynnie zaangażowana (m.in. poprzez biuro podróży Centrkurort) w organizację wzmożonej fali migracyjnej (głównie z Iraku), Stambułu i Dubaju, pomagając migrantom w przejściu przez jej terytorium do granicy z Polską, Litwą i Łotwą;
- rzecznik Komisji Europejskiej podkreślał, że „stanowczo odrzucamy próby instrumentalizacji ludzi do celów politycznych. Nie możemy zaakceptować jakichkolwiek prób podżegania lub przyzwolenia na nielegalną migrację do Unii Europejskiej przez państwa trzecie", które są poddane agresywnej presji Białorusi i stosowanemu szantażowi migracyjnemu;
- prokurowanie nielegalnej migracji generuje kolejne kryzysy humanitarne, destabilizację państw poddanych tej presji oraz zaostrzanie regulacji azylowych i imigracyjnych, a także ograniczanie wyraźnych zobowiązań państw do ochrony najbardziej wrażliwych grup ludności.

[12] Partia Zielonych złożyła zawiadomienie do prokuratury na Ministra Obrony Narodowej. Chodzi o płot, który powstaje na granicy z Białorusią. Jak podkreślono w piśmie, ogrodzenie „w swojej nieprawidłowej konstrukcji może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt" (zob. Bojanowska, 2021).

[13] „UE nie radzi sobie z odsyłaniem migrantów"; źródło: www.dw.com/pl/raport-ue-nie-radzi-sobie-z-odsyłaniem-migrantów/a [dostęp: 13.09.2021].

i Łotwę oraz konieczności podjęcia szybkich działań przygotowania i wdrożenia kolejnego pakietu sankcji dla reżimu w Mińsku.

Jednocześnie z oświadczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że Polska musi zapewnić koczującym przy granicy imigrantom żywność, ubrania, opiekę medyczną i, jeśli to możliwe, tymczasowe schronienie. Wysłana przez stronę polską pomoc humanitarna dla grupy koczujących na granicy uchodźców została zignorowana przez stronę białoruską, a konwój zmuszony do powrotu.

Jednym z poważniejszych problemów, z jakimi boryka się straż graniczna wielu państw, są osoby, które za wszelką cenę, w miarę szybko, bez względu na konsekwencje i sposób realizacji swoich zamiarów, chcą znaleźć się w wybranym przez siebie państwie docelowego pobytu, zwiększając kolejne fale migracji nielegalnej. Dlatego UE podejmuje działania zmierzające do ograniczania tego procederu poprzez bezpośrednie rozmowy z władzami w Bagdadzie i w Ankarze, skąd głównie napływają fale nielegalnych migrantów.

W przypadku grupy, która utknęła w rejonie Usnarza Górnego, gdzie działa Podlaski Oddział Straży Granicznej, na dwustronne relacje graniczne polsko-białoruskie należy spojrzeć przez pryzmat danych statystycznych publikowanych przez polską Straż Graniczną. Wynika z nich, że tylko jednego dnia SG zanotowała 130 prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusi do Polski. Funkcjonariusze zatrzymali 40 cudzoziemców, a pozostałe 90 prób udaremnili. Wśród zatrzymanych cudzoziemców było między innymi 14 obywateli Syrii, na których pod granicą czekał inny Syryjczyk ze szwedzką kartą pobytu. Według ustaleń funkcjonariuszy mężczyzna przyjechał busem, aby wywieźć pozostałych cudzoziemców w głąb kraju bądź dalej, do Europy Zachodniej; osoba ta usłyszy zarzut pomocnictwa. Tylko w sierpniu 2021 roku odnotowano 3200 prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusi do Polski, podczas których zatrzymano ponad 900 cudzoziemców, a pozostałe próby zostały udaremnione. Spośród 900 cudzoziemców, którzy nielegalnie przeszli z Białorusi do Polski, dominują obywatele Iraku – 602 osoby. Obywateli Afganistanu było 130, pozostali cudzoziemcy to obywatele Somalii, Tadżykistanu i Syrii. W ośrodkach strzeżonych, gdzie trafiają cudzoziemcy, którzy nielegalnie przeszli do Polski, według szacunkowych danych Straży Granicznej przebywa ponad 1100 osób[14].

Od początku lipca 2021 roku Straż Graniczna przyjęła od cudzoziemców ponad 1,5 tysiąca wniosków o objęcie ochroną międzynarodową. Na czas trwania procedury w tej sprawie, prowadzonej przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, osoby, które nielegalnie przekroczyły granicę, przebywają w strzeżonych ośrodkach[15]. Jeżeli osoby wnioskujące o ochronę dostają się legalnie na terytorium Polski, czyli na przykład przez przejście graniczne, trafiają

[14] *Kto najczęściej nielegalnie przekracza granicę z Białorusią?* Statystyki SG (2021). [online:] https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/8233264,nielegalni-imigranci.html [dostęp: 29.08.2021].

[15] Do niedawna w Polsce funkcjonowało 6 strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców w: Kętrzynie, Przemyślu, Białymstoku, Lesznowoli, Krośnie Odrzańskim oraz Białej Podlaskiej. Okres pobytu tam nie powinien być dłuższy niż 3 miesiące. Z prowadzonych badań wynika, że ten okres przymusowego pobytu jest znacznie przekroczony i trwa czasami nawet kilkanaście miesięcy.

do otwartych ośrodków dla cudzoziemców lub mogą podać adres, pod którym będą czekać na decyzję.

Z prognoz Frontexu oraz z danych odnośnie do migracji legalnej i nielegalnej systematycznie prezentowanych przez polską Straż Graniczną wynika znaczny wzrost podejmowanych prób dotarcia do obszarów dobrostanu w krajach UE (głownie do Niemiec, Francji, Włoch i Skandynawii). Zdaniem Frontexu ta sytuacja będzie się nasilać. Z racji tego, że część naszej granicy jest granicą zewnętrzną UE, to bezpośrednio doświadczamy i będziemy doświadczać kolejnych prób oraz konsekwencji związanych z narastaniem nielegalnej migracji. Zróżnicowana skala i intensywność tego problemu powoduje wiele perturbacji międzynarodowych wynikających z trudności w zapewnieniu wystarczającej pomocy dla tych osób oraz napięć i konfliktów w obszarach, które są zmuszone do przyjmowania uchodźców[16].

Pomimo prowadzonych od wielu lat przez UE działań zmierzających do opanowania i ograniczenia niepożądanych skutków niekontrolowanej i nielegalnej migracji, zwłaszcza po traumatycznych doświadczeniach z roku 2015, nie mamy pewności, że eskalacja kolejnych fal migracyjnych i przesiedleńczych znowu nie dotrze do Europy. Dlatego od kilku lat przewidujące rządy, organizacje międzynarodowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego opracowują strategie skutecznego reagowania na złożone wyzwania związane z pojawiającymi się ryzykiem oraz zagrożeniami nielegalnej migracji. Przykładem tych działań było pierwsze Światowe Forum Uchodźców, które odbyło się w grudniu 2019 roku w celu monitorowania rozwoju i przeglądu postępów w zakresie planu działania ustanowionego w ramach Globalnego porozumienia w sprawie uchodźców w 2018 roku. Przyjęte porozumienie odnosi się między innymi do podziału odpowiedzialności, przyjmowania uchodźców i wspierania w sposób zrównoważony społeczności przyjmujących[17].

[16] W 2019 roku, w wartościach bezwzględnych, zdecydowanie najwięcej uchodźców przyjęła Turcja, a następnie Pakistan, Uganda, Niemcy i Sudan, zaś w wartościach względnych, Liban, Jordania i Turcja przyjęły największą liczbę uchodźców w stosunku do swojej populacji.

[17] Globalne Forum ds. Uchodźców w Genewie w grudniu 2019 roku obradowało nad sposobami lepszego zaopatrzenia migrantów. Uczestniczące w nim państwa, organizacje i przedsiębiorstwa przyrzekły im pomoc w wysokości prawie 8 miliardów dolarów.

## Możliwości i wysiłki państw z zewnętrznymi granicami UE na rzecz przyjmowania migrantów w świetle uwarunkowań lokalnych i w opiniach respondentów

Z informacji przekazywanych przez SG państw, których granice są zewnętrznymi granicami UE, wynika (w tym Łotwy, Litwy oraz Polski), że możliwości przyjmowania migrantów przez te kraje są bardzo ograniczone lub zostały wyczerpane[18].

Również w przypadku Polski, jako państwa z zewnętrzną unijną granicą, zauważamy, że możliwości przyjmowania kolejnych uchodźców w sytuacji niekontrolowanej lub sprowokowanej migracji są bardzo ograniczone. Istniejące strzeżone ośrodki dla cudzoziemców i panujące tam warunki zostały poddane krytyce Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacji humanitarnych (RPO, 2021). Przedstawiciele organizacji pozarządowych mówią o przepełnieniu tych ośrodków i ograniczonej wydolności w zapewnieniu elementarnych potrzeb osób tam osadzonych. Również prowadzony z ramienia RPO monitoring w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców zaowocował rekomendacjami dla pracującego tam personelu SG w następujących kwestiach:

- jego przygotowania do pracy w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców;
- algorytmie i działaniach podejmowanych wobec ofiar tortur i nieludzkiego traktowania w trybie przed i po umieszczeniem w ośrodku;
- dotyczących opieki psychologicznej;
- realizacji praw przysługujących cudzoziemcom przebywającym w strzeżonych ośrodkach;
- warunków technicznych, jakie muszą spełniać strzeżone ośrodki dla cudzoziemców;
- zajęć rekreacyjno-sportowych, praktyk religijnych i realizacji uprawnień przebywającym tam małoletnim (RPO, 2021: 79–92).

[18] W przesłaniu Sekretarza Generalnego ONZ Antonio Guterresa, wygłoszonego na Światowym Dniu Uchodźcy 20 czerwca 2020 roku, złożono hołd i podziękowania za hojność i humanitaryzm społeczności krajów przyjmujących, które często borykają się z własnymi problemami gospodarczymi i brakiem bezpieczeństwa (zwłaszcza w obozach w Bangladeszu, Sudanie, na Bliskim Wschodzie), obiecano też wsparcie tych wysiłków oraz pomoc inwestycyjną. W sumie na Forum zebrano 770 obietnic dotyczących poprawy sytuacji uchodźców i pomocy dla państw, które ich przyjmują – poinformował Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców Filippo Grandi. Sam tylko Bank Światowy przyrzekł przeznaczyć 4,7 miliarda dolarów, a więc 10% więcej niż obecnie, na ustabilizowanie państw ubogich i projekty dla uchodźców. Pieniądze te zostaną przeznaczone między innymi na rozwój gospodarczy. Pojedyncze państwa i instytucje chcą wyasygnować około 2 miliardów dolarów na międzynarodową pomoc dla uchodźców – podał Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

Jednak rządy Litwy i Łotwy wyraźnie sygnalizują, że możliwości przyjmowania kolejnych fal uchodźców zostały wyczerpane. Minister obrony narodowej Litwy Arvydas Anuszauskas na spotkaniu z dziennikarzami w Adaži na Łotwie oskarżył Rosję o to, że jest współodpowiedzialna za kryzys na granicy i koordynację działań kryzysowych przez Białoruś. Ogólna liczba osób, które nielegalnie przekroczyły w tym roku granicę litewsko-białoruską, wynosi około 4200, podczas gdy w 2020 roku zatrzymano jedynie 81 migrantów. W podobnym tonie wypowiadali się przedstawiciele władz łotewskich, którzy wyraźnie podkreślali, że wzmożone fale migrantów nielegalnie przekraczających ich granice to element wojny hybrydowej prowadzonej przez Białoruś i Rosję zmierzającej do dalszej destabilizacji tego państwa.

Dodatkowo proponowane nowe rozwiązania przez MSWiA w sprawach migrantów i cudzoziemców zawarte w przygotowywanym dokumencie „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022”[19] oraz projekt nowelizacji ustawy o cudzoziemcach[20] zostały poddane krytyce ze strony pracowników biura RPO.

Jako kraj posiadający zewnętrzną granicę UE powinniśmy liczyć w ramach solidarności na pomoc i wsparcie innych państw wspólnoty w realizacji zapewnienia bezpieczeństwa tej granicy oraz związanych z tym konsekwencji przepływu migrantów. Jednak wielu naszych sojuszników z państw UE pamięta upór Polski i wyraźną niechęć do zgłaszanych propozycji relokacji uchodźców oraz współpracy podczas pierwszego kryzysu migracyjnego, który dotknął państwa unijne w 2015 roku. Jednocześnie, wraz z Węgrami, jesteśmy postrzegani w wielu instytucjach unijnych jako kraj, który od lat generuje mnóstwo problemów i kłopotów destabilizujących funkcjonowanie UE jako całości, wobec tego, zdaniem naszych oponentów, nie zasługujemy na wszechstronną pomoc i wsparcie w aktualnej sytuacji kryzysowej.

Jednak w ramach solidarności i wsparcia wysiłków polskich władz chroniących zewnętrzne granice UE zgodziliśmy się na symboliczny udział wydzielonych żołnierzy z Estonii i Wielkiej Brytanii.

Niemniej podejmowane przez nasze władze działania wzbudzają zróżnicowane reakcje i krytyczne oceny ze strony polskiej opinii publicznej.

Pojawia się pytanie, czy ekspresowa budowa nadgranicznego płotu na ponad 400-kilometrowej granicy z Białorusią, z którą mamy 7 drogowych, 5 kolejowych i 1 rzeczne przejście

[19] Uwagi i zastrzeżenia RPO zgłaszane do propozycji MSWiA zawarte w tym i innych dokumentach dotyczą między innymi następujących kwestii:
- konieczności zmniejszenia przewlekłości postępowań legalizacyjnych;
- skrócenia czasu rozpatrywania spraw i konieczności wprowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej do programu szkół;
- gwarancji dostępu do procedury rozpatrzenia wniosku o ochronę międzynarodową dla osób, które deklarują taki zamiar na granicy RP;
- skrócenia wydłużonego z 5 lat do 10 lat maksymalnego zakazu ponownego wjazdu do Polski i strefy Schengen;
- skrócenia z 14 dni do 7 dni terminów odwołania od decyzji między innymi o zobowiązaniu do powrotu, zgody na pobyt humanitarny lub tolerowany.

[20] Zgłaszane uwagi i zastrzeżenia RPO do propozycji MSWiA zawarte w nowelizacji ustawy o cudzoziemcach dotyczą między innymi następujących kwestii:
- przeniesienia kompetencji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców na Komendanta Głównego Straży Granicznej jako organu wyższego stopnia w niektórych sprawach;
- zapewnieniu udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w czynnościach związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy w związku z przymusowym wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;
- skrócenia terminów (z 14 dni do 7 dni) na wniesienie odwołania od niektórych decyzji, w tym w sprawie zobowiązania do powrotu, udzielenia zgody na pobyt humanitarny, wydania dokumentu: „zgoda na pobyt tolerowany”;
- skrócenia terminu dobrowolnego powrotu cudzoziemca z co najmniej 15 dni na co najmniej 8 dni oraz wprowadzenie terminu na wnioskowanie przez cudzoziemca o pomoc w dobrowolnym powrocie (najpóźniej na 7 dni przed terminem dobrowolnego powrotu);
- wydłużenie maksymalnego okresu, na jaki orzec można zakaz ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen z 5 lat do 10 lat;
- podniesienie opłaty skarbowej za wydanie decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu z 10 złotych do 350 złotych.

graniczne, pomijając oczywiście znaczne nakłady finansowe, zabezpieczy nas przed nielegalną migracją?

W tabeli 2 przedstawiono wyniki sondażu opinii publicznej przeprowadzonego pod koniec sierpnia 2021 roku przez United Surveys dla RMF FM i „Dziennika Gazety Prawnej" w sprawie poparcia działań polskiego rządu w sytuacji kryzysu migracyjnego na naszej wschodniej granicy.

**Tabela 2.** Opinie respondentów na temat poparcia polityki polskiego rządu dotyczącej wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej (dane w %)

| Lp. | Opinie respondentów | Odpowiedzi (dane w %) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Tak | Nie | Trudno powiedzieć |
| 1 | Poziom poparcia | 45,4 | 42,4 | 12,2 |
| 2 | ze względu na strukturę płci: | | | |
| | kobiety | 33 | 52 | 15 |
| | mężczyźni | 60 | 31 | 9 |
| 3 | ze względu na orientację polityczną: | | | |
| | Zjednoczona Prawica | 70 | | |
| | PSL i Kukiz | 58 | | |
| | Konfederacja Wolności i Niepodległości | 100 | | |
| | Koalicja Obywatelska | | 75 | |
| | Lewica | | 72 | |

Źródło: opracowano na podstawie badań sondażowych United Surveys dla RMF FM i „Dziennika Gazety Prawnej" odnośnie do poparcia polityki polskiego rządu dotyczącego wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej przeprowadzone metodą CATI (wywiadem telefonicznym) dnia 27 sierpnia 2021 roku na grupie 1000 osób. [online:] https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-co-polacy-sadza-o-sytuacji-na-granicy-z-bialorusia-sondaz-dl,nId,5451906#crp_state=1 [dostęp: 31.08.2021].

Z przeprowadzonych badań wynika pewna zrównoważona polaryzacja opinii publicznej odnośnie do poparcia działań rządu w sytuacji konfliktowej na granicy polsko-białoruskiej z niewielką przewagą akceptacji tej polityki. Poparcie najbardziej widoczne jest w środowisku zwolenników Konfederacji oraz wyborców Zjednoczonej Prawicy, w nieco mniejszym stopniu wśród wyborców PSL i partii Kukiza. Opinie krytyczne przeważają wśród wyborców Koalicji Obywatelskiej, Lewicy oraz kobiet.

Prawdopodobnie wzrost krytycznych opinii i ocen wśród badanych nastąpiłby po dniu 2 września, kiedy to wprowadzono decyzją prezydenta i akceptacji Sejmu stan wyjątkowy[21].

Najwięcej kontrowersji i krytyki opinii publicznej dotyczy działań władz związanych z ograniczaniem dostępu do informacji publicznej na temat czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji.

Jednocześnie osoby prowadzące własną działalność gospodarczą w strefie stanu wyjątkowego nie są pewne rekompensat za poniesione straty w wyniku wprowadzonych administracyjnych ograniczeń.

Pewną dodatkową uciążliwością dla mieszkańców w strefie objętej stanem wyjątkowym jest ustawiczna kontrola dokumentów oraz pojazdów przez funkcjonariuszy SG, Policji i wojska.

W tabeli 3 przedstawiono opinie respondentów odnośnie do działań polskiego rządu wobec osób nielegalnie przekraczających nasze granice i państw UE.

**Tabela 3.** Opinie respondentów na temat działań polskiego rządu wobec osób nielegalnie przekraczających nasze granice i państw UE (dane w %)

| Lp. | Działania polskiego rządu | Wybory respondentów w % | Ranga |
|---|---|---|---|
| 1 | Przyjmować na terytorium Polski, ale tylko cudzoziemców mających kwalifikacje zawodowe | 9,1 | IV |
| 2 | Przyjmować osoby ubiegające się o azyl i porozumieć się z innymi krajami UE odnośnie do ewentualnej relokacji cudzoziemców | 14,0 | III |
| 3 | Przyjmować na terytorium kraju osoby ubiegające się o azyl, ale tylko te pozytywnie zweryfikowane przez polskie służby | 36,9 | I |
| 4 | Przyjmować na terytorium Polski wszystkich, którzy ubiegają się o azyl | 6,0 | VI |
| 5 | Nie wiem / nie mam zdania | 8,7 | V |
| 6 | Nie przyjmować w ogóle cudzoziemców na terytorium RP | 25,3 | II |

Źródło: opracowano na podstawie badań sondażowych United Surveys dla RMF FM i „Dziennika Gazety Prawnej" odnośnie do poparcia polityki polskiego rządu dotyczącego wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej przeprowadzone metodą CATI (wywiadem telefonicznym) dnia 27 sierpnia 2021 roku na grupie 1000 osób. [online:] https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-co-polacy-sadza-o-sytuacji-na-granicy-z-bialorusia-sondaz-dl,nId,5451906#crp_state=1 [dostęp: 31.08.2021].

[21] W Dzienniku Ustaw ukazało się Rozporządzenie Prezydenta RP Andrzeja Dudy z dnia 2 września 2021 roku w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego. Stan wyjątkowy został wprowadzony na 30 dni. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

Również i w tym przypadku wśród respondentów zdecydowanie dominowała zasada ograniczonego zaufania do osób ubiegających się o azyl w Polsce oraz zróżnicowane podejście do tego problemu.

Zdaniem około 1/3 badanych należy przyjmować na terytorium kraju tylko te osoby ubiegające się o azyl, które pozytywnie zostały zweryfikowane przez polskie służby. Prawie co 4 badany wyraził opinię, że nie należy w ogóle przyjmować cudzoziemców na terytorium RP. Co 7 respondent stwierdził, że powinniśmy przyjmować osoby ubiegające się o azyl i jednocześnie porozumieć się z innymi krajami UE w sprawie ewentualnej relokacji tych cudzoziemców.

Co 11 ankietowany wyraził opinię, że powinniśmy przyjmować na terytorium Polski tylko cudzoziemców mających kwalifikacje zawodowe. Podobnie liczebna grupa nie zajęła w tej sprawie żadnego stanowiska.

Zauważamy w tym środowisku badanych dominację ograniczonego zaufania i pewnego dystansowania się od problemów migrantów ubiegających się o azyl w Polsce.

## Konkluzje

Z prezentowanych i opisanych powyżej zdarzeń oraz sytuacji dotyczących zachodzących procesów migracyjnych, zarówno w wymiarze globalnym, regionalnym, jak i lokalnym, nasuwają się następujące spostrzeżenia:

1. UE do wielu lat podejmuje wiele działań i inicjatyw subsydiarnych na rzecz migrantów – od bezpośredniego wsparcia materialnego do ich integracji oraz adaptacji w nowych środowiskach opartych na wzajemnym poszanowaniu odrębności kulturowej, religijnej, społecznej oraz systematycznym ograniczaniu i eliminowaniu konfliktów pojawiających się w procesie adaptacji migrantów do życia w nowym środowisku.
2. Najwięcej problemów w sprawnym funkcjonowaniu UE jako całości w przezwyciężaniu kłopotów związanych z nielegalną migracją wzbudzają reakcje części krajów kwestionujących istniejące lub doraźnie przyjmowane rozwiązania w celu jej ograniczenia oraz kontroli zdarzeń generujących ryzyko i zagrożenia społeczne, konflikty między społecznościami lokalnymi a grupami migrantów.
3. Rozbudowane w UE systemy kontroli i wsparcia dla respektowania podstawowych praw migrantów powodują w sytuacji niekontrolowanej i nielegalnej migracji znaczną inercję oraz ograniczoną skuteczność w egzekwowaniu prawa przez instytucje krajów UE w zakresie readmisji (zaledwie co 5 osoba nielegalnie przekraczająca granice UE jest relegowana do kraju swojego pobytu).
4. Prowadzone ewaluacje polityki migracyjnej i instytucji zajmujących się zapewnieniem bezpieczeństwa granic UE wskazują na wiele niedociągnięć i mankamentów ich działania, co powoduje wzrost ryzyka i zagrożeń wywołanych nielegalną migracją.

Zbyt mało efektów jest widocznych w prowadzonych działaniach uprzedzających, ograniczających rolę osób i grup zajmujących się procederem przemytu ludzi oraz nielegalną migracją na masową skalę do krajów UE.

5. Coraz częściej migranci są elementem walki i wojen hybrydowych prowadzonych przez różne reżimy totalitarne i autorytarne, które wykorzystują migrantów do destabilizacji istniejących procedur demokratycznych i realizacji agresywnych zamiarów wobec swoich sąsiadów. W najbliższej przyszłości te problemy powinny być objęte szczególną troską agencji i instytucji odpowiedzialnych w UE za bezpieczeństwo jej granic oraz działaniami ograniczającymi wysiłki tych reżimów. Jednocześnie na forum międzynarodowym powinny być systematycznie podejmowane wysiłki oparte na sankcjach ekonomicznych i politycznych wobec państw naruszających prawo oraz destabilizujących ład w krajach UE.
6. Istniejące obecne zasoby materialne SG państw mających zewnętrzne granice UE związane z ośrodkami pobytu migrantów w okresie rozpatrywania ich wniosków przez instytucje państwa przyjmującego znacząco ograniczają możliwości respektowania praw migrantów w sytuacji niekontrolowanej i nielegalnej migracji. Niezbędne jest wsparcie i pomoc Frontexu oraz skoordynowanych działań innych służb mundurowych (w przypadku Polski – żołnierzy WOT, Żandarmerii Wojskowej, Policji).
7. Ważnym elementem wsparcia wysiłków instytucji UE na rzecz ograniczania nielegalnej migracji jest poparcie opinii publicznej. W tym celu można wykorzystać media i ich relacje z miejsc sytuacji konfliktowych do prezentacji podejmowanych działań ochrony granicy. Eliminacja tego przekazu medialnego lub wprowadzanie znacznych jego ograniczeń przez zakazy strefy stanu wyjątkowego wzbudza tylko nieufność i dystans opinii publicznej wobec poczynań władzy oraz podejrzenia o ukrycie przez nią niewygodnych zdarzeń. Do budowania zaufania społecznego na rzecz poparcia wysiłków władz w ochronie naszych granic można byłoby wykorzystać spontaniczne zaangażowanie miejscowej ludności pomagającej migrantom, którzy są najczęściej ofiarami tej sytuacji.
8. Budowa płotu i wykorzystanie do tego specjalistycznych zasiek nie gwarantuje bezpieczeństwa granicy, a tylko – poza oczywiście generowaniem ogromnych kosztów – wzbudza uzasadnione protesty „zielonych", którzy dodatkowo wskazują na zagrożenia dla żyjących w tym rejonie zwierząt.
9. Unia Europejska powinna podjąć działania w wielu wymiarach: edukacyjnym, kulturowym, militarnym na rzecz zdecydowanego przekonania społeczeństw państw ją tworzących do podjęcia wspólnych działań w celu zapewnienia poczucia bezpieczeństwa oraz alternatyw współpracy i integracji z migrantami systematycznie zmierzającymi do krajów UE.
10. Państwa UE, które bezpośrednio odczuwają skutki nielegalnej migracji oraz presji działań hybrydowych, powinny zintensyfikować swoje starania w różnych instytucjach

wspólnoty na rzecz wsparcia podejmowanych przez nie wysiłków zmierzających do ograniczania tych zagrożeń związanych z nielegalną migracją oraz zwiększenia pomocy dla osób, które przebywają w krajach UE, na rzecz szybkiej ich integracji w środowiskach lokalnych w miejscu ich pobytu.

## LITERATURA


1. Antoń, P. (2016). *Wpływ kryzysu migracyjnego na funkcjonowanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)*. Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ, Nauki Społeczne, 13(2).
2. Badania sondażowe United Surveys dla RMF FM i „Dziennika Gazety Prawnej" odnośnie do poparcia polityki polskiego rządu dotyczącego wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej przeprowadzone metodą CATI (wywiadem telefonicznym) dnia 27 sierpnia 2021 roku na grupie 1000 osób. [online:] https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-co-polacy-sadza-o-sytuacji-na-granicy--z-bialorusia-sondaz-dl,nId,5451906#crp_state=1 [dostęp: 31.08.2021].
3. Bojanowska, M. (2021). *Jest zawiadomienie w sprawie budowy ogrodzenia na granicy z Białorusią. „Tak budowany płot to barbarzyństwo".* [online:] https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27570518,jest-zawiadomienie-ws-budowy-ogrodzenia-na-granicy-z-bialorusia [dostęp: 14.09.2021].
4. EASO I UNHCR, EACSO Asylreport 2020. [online:] www.easo.europa.eu/asylum-report-2020 [dostęp: 10.08.2021].
5. Kacperska, E., Kacprzak, M., Kmieć, D., Król, A., Łukasiewicz, K. (2019). *Migracje międzynarodowe w Europie: trendy – problemy – wyzwania*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
6. *Kto najczęściej nielegalnie przekracza granicę z Białorusią? Statystyki SG* (2021). [online:] https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/8233264,nielegalni-imigranci.html [dostęp: 29.08.2021].
7. RPO (2021). *Obcokrajowcy w detencji administracyjnej. Wyniki monitoringu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego, Poniżającego Traktowania lub Karania BRPO w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w Polsce*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
8. *Uchodźcy* (2015). Krytyka Polityczna, 43.
9. *Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union* (2002). Council of the European Union, Brussels, nr 10019/02.
10. Pismo RPO z dnia 14 lipca 2021 r. do MSWiA w sprawie dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022". [online:] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20MSWiA%20-%20uwagi%20do%20dokumentu%20%20Polityka%20migracyjna%20Polski%20%E2%80%93%20kierunki%20dzia%C5%82a%C5%84%202021-2022.pdf [dostęp: 10.12.2021].
11. Pismo RPO z dnia 16 lipca 2021 r. do MSWiA w sprawie negatywnych skutków po nowelizacji ustawy o cudzoziemcach. [online:] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mswia-cudzoziemcy--migranci-polityka-migracyjna-nowela-ustawy [dostęp: 10.12.2021].

12. Załącznik do uchwały Rady Ministrów „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022" (2021). Warszawa: MSWiA. [online:] https://www.gov.pl/web/mswia/projekt--uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski--kierunki-dzialan-2021-2022-id179 [dostęp: 10.12.2021].
13. *Sprawozdanie EASO na temat azylu za 2020 r.: Roczne sprawozdanie na temat sytuacji w dziedzinie azylu w UE* (2021). Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie azylu, Urząd Publikacji w Unii Europejskiej. [online:] https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/3c1cebb5-f0b0-11ea-991b-01aa75ed71a1 [dostęp: 10.12.2021].
14. *Sprawozdanie specjalne. Wsparcie Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności* (2021). Europejski Trybunał Obrachunkowy. [online:] https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=58564 [dostęp: 10.12.2021].
15. Wyrok ETPC z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie *M.K. i inni przeciwko Polsce* (skargi: 40503/17, 42902/17 i 43643/17), w którym stwierdzono naruszenie art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji oraz art. 13 i 34 Konwencji).

## ABSTRACT

The article attempts to characterize the effectiveness of the Border Guard and other services in border protection, international and humanitarian consequences, communication and the availability of media messages in creating public knowledge about the crisis situation on the Polish-Belarusian border. At the same time, attention was drawn to the actions taken within the EU to build the sense of security of the inhabitants of Europe and the migrants themselves in the situation of the increasing mobility of various groups not only from the areas of local conflicts and problems.

**Keywords:** legal and illegal migration, crisis situation, humanitarian considerations, migrants, hybrid war.

**Patrycja Bałdys**
Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni
e-mail: p.baldys@amw.gdynia.pl, pbaldys@wp.pl
ORCID: 0000-0001-8446-8521

# Stosunek Polaków do migrantów w latach 2015–2021 – szkic socjologiczny

**ABSTRAKT**

Zwiększony napływ uchodźców do Europy w 2015 roku nadwerężył wspólny system azylowy w Unii Europejskiej. W efekcie UE stanęła przed wyzwaniem rozwiązania tego pilnego problemu. Rada UE podjęła decyzję o relokacji 120 tysięcy uchodźców z Grecji, Węgier i Włoch do swoich państw członkowskich. Zgodnie z decyzją Rady schemat dystrybucji był obowiązkowy dla każdego państwa członkowskiego. W lipcu 2015 roku polski rząd zobowiązał się do relokacji 7082 migrantów. Jednakże po wygranych wyborach nowy rząd utworzony przez Prawo i Sprawiedliwość zdecydowanie sprzeciwił się takiemu programowi relokacji. Artykuł dotyczy kryzysu migracyjnego w Europie w latach 2015–2016 i w okresie późniejszym z perspektywy Polaków. Opinie społeczeństwa przedstawione zostały w oparciu o ogólnopolskie wyniki badań. Analiza nie byłaby możliwa bez nakreślenia polskiego modelu tożsamości narodowej i roli Kościoła katolickiego w procesach legitymizacji państwa narodowego.

**Słowa kluczowe:** migracje, migranci, kryzys migracyjny, Polska, tożsamość narodowa

## Wprowadzenie

Migracje nie są niczym nowym w historii Polski. Niemniej warto zwrócić uwagę, że od zawsze przeważały procesy emigracji nad procesami imigracji. Jak pisze Eva Zamojska: „Powody tego stanu rzeczy są historyczne – ekonomiczne i polityczne. Nawet obecnie Polska nie jest typowym krajem imigracyjnym, lecz wciąż państwem, z którego więcej osób wyjeżdża. Skala imigracji do Polski jest, w porównaniu z innymi państwami europejskimi, niewielka" (Zamojska, 2013: 193). Po II wojnie światowej imigracje praktycznie nie występowały, a już na pewno nie w formie masowej. Można oczywiście wspomnieć o uciekających przed wojną domową (1946–1949) Grekach i Macedończykach, ale był to raczej wyjątek niż norma. O zmianie w kształcie ruchu wędrówkowego w Polsce można mówić dopiero od momentu transformacji ustrojowo-gospodarczej w 1989 roku. Przy czym zmiana ta i tak nie jest specjalnie duża, bo zgodnie z danymi pochodzącymi ze Spisu Powszechnego z 2011 roku w polskim społeczeństwie żyło zaledwie 0,1% obcokrajowców (Dragan, 2016: 2). Zwiększona migracja pochodziła w tym okresie głównie z Ukrainy, Białorusi, Armenii i Wietnamu. Dochodzili do tego wysoko wykwalifikowani specjaliści, którzy pojawili się w naszym kraju wraz z wejściem na polski rynek wielkich międzynarodowych korporacji.

Kryzys migracyjny w Europie wywołał u nas, podobnie jak w wielu innych państwach, dyskusję na temat migrantów, polityki migracyjnej i konieczności pomocy uchodźcom. Od samego początku podzielił on polskie społeczeństwo. Wydaje się to o tyle ciekawe, że do momentu pojawienia się kryzysu, zgodnie z wynikami European Social Survey, Polska znajdowała się w gronie „państw europejskich średnio przychylnych imigrantom (...). Polska nie odbiega też od ogólnego wzorca europejskiego, zgodnie z którym znaczenie imigracji dla kultury kraju przyjmującego jest oceniane bardziej pozytywnie niż znaczenie imigracji dla gospodarki kraju. (...) Co istotne, Polska uplasowała się w czołówce społeczeństw europejskich deklarujących otwartość wobec uchodźców" (Pasamonik, 2017: 17). Niniejszy artykuł nie pretenduje do miana opracowania całościowego, stanowi raczej krótki szkic poświęcony problemowi migracji w Polsce. Konkretnie interesować mnie będzie stosunek Polaków do migrantów i tego, jak kolejne fale migracji, które najprawdopodobniej będą pojawiać się w naszym kraju, wpłyną na ten stosunek. Analiza ta nie będzie możliwa bez przedstawienia przyjętego w Polsce modelu państwa o orientacji narodowej, związanego z nim kanonu tożsamości narodowej oraz roli Kościoła katolickiego w procesach legitymizowania państwa homogenicznego pod względem narodowym. Z uwagi na ograniczoną formę artykułu niektóre problemy zostaną tylko zasygnalizowane.

Artykuł powstał w ramach projektu badawczego H-1-1-1-001/2018: „Współdziałanie Straży Granicznej, wybranych jednostek SZ RP, władz samorządowych i lokalnych wobec problemów migracji w obszarach przygranicznych", realizowanego w ramach programu MON wsparcia badań podstawowych w uczelniach wojskowych pod nazwą „Grant Badawczy".

W skład zespołu badawczego wchodzili: prof. dr hab. Andrzej Sakson, dr Patrycja Bałdys, dr Andrzej Łapa, dr Roman Kraiński, kadm SG (rez.) mgr inż. Piotr Stocki.

## Polski model tożsamości narodowej

Analiza stosunku Polaków do migrantów nie jest możliwa bez kilku uwag wstępnych dotyczących historii państwa i polskiej tożsamości narodowej, która w znacznej mierze jest wynikiem przyjętego w Polsce modelu państwa unitarnego. Roger Brubaker twierdzi, że po I wojnie światowej powstały państwa narodowe „legitymizowane poprzez ich deklaracje jako państwa określonych narodów i dla określonych narodów. Wszystkie one były nie tylko państwami narodowymi, lecz również państwami «o orientacji narodowej»" (Brubaker, 1998: 105). Jedną z ich cech charakterystycznych było istnienie „rdzennego narodu" lub narodowości, które definiowano w kategoriach etnokulturowych i które były oddzielone od reszty obywateli danego państwa. Tym samym istnienie państwa związane było ściśle z istnieniem narodu, który je tworzył. Koncepcję tę wzmacniano, podkreślając konieczność prowadzenia działań promujących język, kulturę, gospodarkę lub też takich, które pozwoliłyby na osiągnięcie hegemonii politycznej przez „rdzenny naród". Po części wynikało to z wcześniejszych wydarzeń i dyskryminacji takiego narodu w okresie, kiedy nie posiadał jeszcze własnego państwa (Brubaker, 1998: 105–106). Dobrym przykładem będzie tutaj Polska, która odzyskała niepodległość po 125 latach rozbiorów. Przy czym Brubaker zauważa, że nowo powstałe państwo polskie różniło się w zasadniczy sposób od państwa, które zostało podzielone między zaborców w XVIII wieku. Nowa Polska była innym tworem z uwagi na to, że okres zaborów doprowadził do przedefiniowania więzi narodowej i powstania państwa etnolingwistycznego i etnoreligijnego, „określonego «narodu polskiego» i «dla» tego narodu, częściowo dlatego, że było ono postrzegane jako utworzone «przez» ten naród przeciwko oporowi Niemców, Ukraińców i Żydów. Pomiędzy tym polskim narodem a ogółem obywateli państwa przeprowadzono jasne rozróżnienie" (Brubaker, 1998: 108). Taka koncepcja państwa wpływała na postrzeganie funkcjonujących w jego obrębie mniejszości i polityki wobec nich. Pojawiały się mniejszości, które poddawane były procesom asymilacji, ale i takie, w których w asymilację wątpiono lub uważano ją za mało pożądaną.

Model ten stał się obowiązujący również po II wojnie światowej. Odbudowywane państwo było tworzone w oparciu o kanon tożsamości narodowej o cechach unitarnych. Priorytetem stawało się zintegrowanie przyznanych Polsce w trakcie konferencji w Poczdamie i Jałcie nowych terytoriów (Ziemie Północne i Zachodnie). Szukając sposobu na powiązanie tych terenów z Polską, sięgnięto po uzasadnienia historyczne. Tym, które najbardziej pasowało, była Polska Piastów. Nowy kształt państwa stawał się w tym ujęciu niczym innym jak tylko powrotem zajętych niegdyś przez Niemców terenów do macierzy. Koncepcja ta wymagała podjęcia działań mających na celu ujednolicenie społeczeństwa, co stawało się

możliwe dzięki wykluczeniu ze sfery publicznej i asymilacji grup etnicznych i mniejszości narodowych. Aleksandra Jasińska-Kania i Sławomir Łodziński jako przykład takich działań pokazują politykę polskich władz po 1945 roku wobec Niemców i ludności rodzimej zamieszkującej Ziemie Zachodnie i Północne. Jak piszą: „Ci pierwsi byli politycznym tabu, szczególnie w latach osiemdziesiątych XX wieku. Specyfiką polityki państwa wobec nich było umożliwianie im emigracji do Niemiec i wykorzystywanie ich do tworzenia zagrożenia przed «rewizjonizmem niemieckim». Z kolei ludności rodzimej nie traktowano jako pełnoprawnej grupy społeczeństwa polskiego, co także decydowało o jej wyjazdach do Niemiec. Dochodziła do tego publiczna antyniemieckość systemu politycznego, która była ważnym elementem jego narodowej legitymizacji" (Jasińska-Kania i Łodziński, 2009: 25).

Taki model tożsamości narodowej sprawiał, że tożsamość grup etnicznych i mniejszości narodowych była postrzegana jako „niepolska", a członkowie grup jako „obcy". Kulturą dominującą stawała się kultura narodowa budowana w oparciu o język, normy i wartości, tradycje oraz przekaz historyczny tylko jednej grupy. Jacek Wódz, opisując jej model, określa go mianem „modelu romantycznego". Zdaniem tego Autora stanowi on „pewną zbitkę symboliczną, w której polskość miała być po pierwsze jednolita symbolicznie i oparta na wspólnych korzeniach historycznych, po drugie owa polskość, gloryfikując wspólnotę symboli, z pewną obawą tolerowała odmienności symboliczne poszczególnych regionów, widząc w niej swoiste zagrożenie dla istoty państwa" (Wódz, 2011: 38).

Istotną rolę w kształtowaniu się polskiej tożsamości narodowej odegrał Kościół katolicki. Madalena Meyer Resende, porównując katolicyzm w Polsce i w Hiszpanii oraz rolę Kościoła w polityce obu państw, zauważa, że wyeksponowanie narodowego katolicyzmu doprowadziło do utożsamienia narodu i kultury z wiarą katolicką. Ponadto wzmocniło nacjonalizm przeciwstawiający się możliwości dzielenia władzy z innymi narodowościami – czy to wewnątrz, czy na zewnątrz państwa (Resende, 2015: 1). To podejście widoczne jest w stereotypie „Polaka – katolika" oraz postrzeganiu Polski jako państwa homogenicznego pod względem narodowościowym. Narodowa kultura jest definiowana jako oparta na wartościach katolickich, a wszystkie odmienności kulturowe postrzegane są jako obce i przez to spychane na margines.

Z kolei Brian Porter-Szűcs uważa, że przekonanie o katolickości Polski i Polaków często wykracza poza dane demograficzno-społeczne, wpływy kulturowe, czy też kwestie tożsamości etnicznej. Przykładem tego jest, zdaniem Portera-Szűcsa, homilia Jana Pawła II wygłoszona podczas jego pierwszej pielgrzymki do Polski: „Nie można też bez Chrystusa zrozumieć dziejów Polski – przede wszystkim jako dziejów ludzi, którzy przeszli i przechodzą przez tę ziemię. (...) Otóż nie sposób zrozumieć dziejów narodu polskiego – tej wielkiej tysiącletniej wspólnoty, która tak głęboko stanowi o mnie, o każdym z nas – bez Chrystusa. Jeślibyśmy odrzucili ten klucz dla zrozumienia naszego narodu, narazilibyśmy się na zasadnicze nieporozumienie. Nie rozumielibyśmy samych siebie. Nie sposób zrozumieć tego narodu, który

miał przeszłość tak wspaniałą, ale zarazem tak straszliwie trudną – bez Chrystusa" (Jan Paweł II, 1979). Ten bliski związek katolicyzmu i narodu widać najlepiej w polskim nacjonalizmie.

Nacjonalizm polski, zdaniem Józefa Bocheńskiego, ma wyraźnie katolicki charakter (Bocheński, 1999). Co więcej, w XX wieku Kościół katolicki w Polsce wchodził wielokrotnie w związki z ugrupowaniami nacjonalistycznymi, które opowiadały się za ekskluzją etniczno-polityczną grup postrzeganych jako niepolskie, głosiły hasła antysemickie (Porter-Szűcs, 2011). Charakterystyczna dla przedstawicieli tych ruchów była troska o zachowanie kultury polskiej opierającej się na wartościach katolickich i definiowanie państwa jako wspólnoty Polaków wyznania rzymskokatolickiego. Kościół jest w tym przekazie obrońcą polskiej tożsamości narodowej, który walczył o jej przetrwanie najpierw z zaborcami, a później z władzami komunistycznymi. Polska w tym ujęciu staje się przedmurzem Europy i chrześcijaństwa. Warto podkreślić, że przekaz ten nie jest do końca prawdziwy, bo – jak pisze Krzysztof Pomian – we wszystkich trzech zaborach oprócz Kościoła katolickiego funkcjonowała literatura i sztuka (Pomian, 1992: 168). Kościół także obecnie jawi się jako obrońca polskiego narodu i kultury, tym razem przed wyznawcami islamu, nowymi ruchami religijnymi, czy w końcu przed – jak to określają biskupi – „ideologią genderyzmu". Dobrym przykładem tej retoryki jest wypowiedź abp. Hosera, który w wywiadzie dla RMF FM tak mówił o zagrożeniach dla państw Europy: „Dzisiaj podbój terytoriów dokonuje się w sposób pokojowy. Europa, ta biała chrześcijańska, zginie, jeżeli się nic nie zmieni. Już jest ostatni dzwonek, ona przestanie istnieć, bo przekonaniem muzułmanów jest, że Europa będzie muzułmańska, będzie islamska, i tak się stanie. Takie są matematyczne wyniki dynamiki demograficznej. Jeżeli ludność biała, europejska etnicznie, zanika, bo się nie rozmnaża, bo nie ma dzieci, a ludność muzułmańska bardzo dba o swoją rozrodczość i bardzo ją ceni, no to będzie zwykłe zastąpienie jednej ludności przez drugą" (Abp. Hoser, 2015).

Tak ukształtowana tożsamość narodowa Polaków wpływa na nasz stosunek do „obcych". Jak zauważa Tadeusz Paleczny, dzieje się tak, ponieważ: „Tożsamość jest zawsze określana w relacji do innych ludzi i grup" (Paleczny, 2008: 11). A to z kolei wiąże się z poszukiwaniem cech wspólnych i różniących grupę własną i obcą. Friedrich Barth uważał, że tożsamość grupy to nic innego jak „sfera przekonań jej członków odnosząca się do tego, kim są jako zbiorowość i czym różnią się od innych zbiorowości (Bokszański, 1997: 94). Migranci, z którymi mieliśmy do czynienia w trakcie kryzysu w latach 2015–2016 i z którymi mamy do czynienia obecnie w przypadku kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, wywodzą się z innego kręgu kulturowego i religijnego. Brak doświadczeń wielokulturowości powoduje, że neutralny czy do pewnego stopnia przychylny stosunek do migrantów zamienia się pod wpływem wydarzenia, jakim jest kryzys migracyjny, w niechęć czy wręcz nienawiść do „innych/obcych", którzy wdzierają się do naszego życia.

## Stosunek Polaków do kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016

Stosunek Polaków do migrantów i kryzysu migracyjnego jest w znacznej mierze pochodną opisanego wyżej modelu państwa unitarnego i tożsamości narodowej. Polska po roku 1945 stała się państwem zasadniczo homogenicznym pod względem etnicznym i narodowym. Co prawda, zamieszkują je mniejszości narodowe i etniczne, ale po pierwsze stanowią one stosunkowo niewielki odsetek ogółu społeczeństwa[1], a po drugie funkcjonują one raczej na zasadach ciekawostki ubarwiającej ten ogół, a nie stałych uczestników życia społeczno-politycznego. Jerzy Leszkowicz-Baczyński pisze, że ograniczony lub nieistniejący „codzienny kontakt z przedstawicielami innych nacji, w tym pochodzących z innych systemów kulturowych, oraz wynikający z tego brak doświadczeń i wiedzy Polaków o «obcych» powoduje z jednej strony zwiększony poziom lęków i obaw, z drugiej redukuje szanse asymilacji przybyszów z zagranicy" (Leszkowicz-Baczyński, 2018: 34–35).

Polska w okresie po 1989 roku nie stanowiła państwa docelowego dla migrantów, była dla nich raczej punktem przystankowym przed dalszą podróżą. Działo się tak przede wszystkim z uwagi na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. W porównaniu z państwami tzw. starej Unii Europejskiej, mimo ogromnych zmian, jakie nastąpiły w naszym kraju, nadal im ustępujemy pod względem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca i poziomu życia. Pomimo niewielkiej liczby migrantów osiedlających się w Polsce na stałe stosunek Polaków do nich nie był specjalnie pozytywny.

W 1989 roku przeprowadzono pierwsze badania dotyczące stosunku Polaków do obcych. Leszkowicz-Baczyński pisze, że w tym okresie: „Ponad połowa Polaków akceptowała wówczas jedynie czasowe przyjęcie uchodźców (55%), przy czym ich pobyt stały akceptowali już nieliczni (3%). Jednocześnie co trzecia osoba (34%) optowała za odsyłaniem uchodźców do innych państw, miejsca ich pochodzenia lub też sugerowała obojętność wobec nich. Postawy niechętne uchodźcom były domeną ludzi starych, nisko wykształconych i o niskich dochodach" (Leszowicz-Baczyński, 2018: 35). W następnych latach niewiele się zmieniało pod tym względem. Dopiero wejście Polski do strefy Schengen, coraz częstsze wyjazdy zagraniczne, zarówno w celach turystycznych, jak i zarobkowych, wpłynęły na niewielką poprawę stosunku Polaków do migrantów. Według badań CBOS z 2004 roku 77% Polaków było zdania, że obywatele innych państw powinni mieć możliwość osiedlenia się w Polsce (34% uważało, że wszyscy, bez wyjątku). Wynik mógłby wywoływać zdziwienie, gdyby nie odpowiedzi na kolejne pytanie: „Czy Pana/Pani zdaniem nasz kraj potrzebuje większej liczby imigrantów,

[1] Wyniki Spisu Powszechnego jasno pokazują, że Polska jest nadal państwem bardzo jednolitym pod względem narodowościowym i etnicznym. W trakcie spisu 94,83% ludności zadeklarowało jako pierwszą i jedyną narodowość polską. Największe mniejszości stanowili Ślązacy, Kaszubi, Niemcy, Ukraińcy, Białorusini i Romowie. Można przypuszczać, że obecnie wynik nieco się zmienił, głównie z uwagi na potężną falę migracji ukraińskiej, którą ściągnęły braki pracowników na polskim rynku pracy. Jak wpłynęło to na strukturę etniczno-narodową Polski, dowiemy się po opublikowaniu danych z ostatniego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2021 roku.

ludzi, którzy przyjeżdżają do Polski, aby się tu osiedlić?". Zdecydowana większość badanych udzieliła odpowiedzi negatywnej, 42% – „zdecydowanie nie", 41% – „raczej nie". Zaledwie 6% uważało, że Polska potrzebuje imigrantów. Wymieniając korzyści płynące z osiedlania się w Polsce obcokrajowców, wskazywano przede wszystkim na inwestycje i tworzenie nowych miejsc pracy (31%), wzbogacenie kultury (22%). Jeśli chodzi o zagrożenia, to wymieniano zagrożenia dla rynku pracy, napływ taniej siły roboczej (36%), przestępczość (20%). W trakcie tych badań po raz pierwszy zapytano Polaków o ich stosunek do uchodźców politycznych. Aż 27% Polaków uważało, że uchodźcy powinni mieć nie tylko prawo przyjazdu, ale możliwość osiedlenia się w Polsce, a 48% deklarowało chęć przyznania im takiego prawa czasowo (CBOS, 2004).

Stosunek do migrantów w Polsce zaczął się pogarszać w 2015 roku. Wówczas CBOS przeprowadził badania: „Polacy wobec problemu uchodźstwa". W porównaniu z wynikami badań z 2004 roku stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców praktycznie się nie zmienił. Podobnie jak w 2004 roku 76% badanych wychodziło z założenia, że uchodźcom należy udzielić schronienia. Różnica pojawiła się jednak w zakresie oferowanej pomocy. Zmniejszył się odsetek osób ankietowanych będących zwolennikami doraźnej pomocy uchodźcom i ich osiedlenia w Polsce na stałe (z 27% w 2004 roku do 22% w 2015 roku). Wzrosła liczba osób popierających pomoc do czasu, kiedy uchodźcy będą mogli wrócić do swoich krajów (w 2004 roku było to 48% ogółu badanych, w 2015 roku już 54%). Nie bez znaczenia był kraj pochodzenia uchodźców. CBOS zadał swoim respondentom pytanie o uchodźców z Ukrainy (konkretnie z terenów objętych konfliktem zbrojnym z Rosją) oraz uchodźców z państw Bliskiego Wschodu i Afryki przybywających głównie do Włoch, które nie radzą sobie z tak dużą liczbą osób. Jak można się domyślić, większą przychylność respondentów zanotowano w przypadku uchodźców z bliskiej geograficznie i kulturowo Ukrainy. Aż 46% badanych uważało, że Ukraińcom z Krymu i terenów zajętych przez rosyjskich separatystów należy przyznać status uchodźcy. W przypadku uchodźców z krajów arabskich odsetek ten wynosił 33% (CBOS, 2015a).

Na stosunek do kryzysu migracyjnego i uchodźców w tym okresie wpływ miały wydarzenia polityczne w Polsce. Jak piszą Sławomir Łodziński i Marek Szonert: „Rząd polski zdecydował w lipcu 2015 roku o przyjęciu około 2 tysięcy uchodźców, a we wrześniu 2015 roku ponad 5 tysięcy osób w ramach systemu relokacji uchodźców w obrębie Unii Europejskiej. Szacowano, że do Polski może przyjechać około 6,5–6,8 tysiąca osób. W połowie września 2015 roku odbyło się także nadzwyczajne posiedzenie Sejmu dotyczące kryzysu migracyjnego w Europie i jego skutków dla Polski. Był to również czas kampanii wyborczej do parlamentu, w której kwestia napływu imigrantów do UE i nasza gotowość do ich przyjmowania stały się jednym z gorących punktów debat politycznych. Brak jasnej politycznej odpowiedzi na kryzys migracyjny przyczynił się do ostrych podziałów opinii publicznej (w tym drastycznego spadku poparcia na rzecz przyjmowania uchodźców) oraz licznych demonstracji pro i kontra przyjmowaniu migrantów (praktycznie nie miały one miejsca w latach poprzednich).

Cała ta sytuacja polityczno-medialna spowodowała zwiększenie publicznej widoczności kwestii migracji w Polsce oraz doprowadziła do upolitycznienia polityki migracyjnej. Była to więc duża zmiana wobec poprzedniego, praktycznie nieupolitycznionego okresu jej tworzenia i długiego funkcjonowania" (Łodziński i Szonert, 2017: 64).

W październiku 2015 roku CBOS przeprowadził badania: „O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu" (CBOS, 2015b). Jak pokazały wyniki badania, zmniejszył się odsetek Polaków uważających, że powinniśmy udzielić pomocy uchodźcom i przyjąć ich w Polsce. Zaledwie 56% respondentów było zdania, że Polska powinna udzielać schronienia osobom uciekającym przed konfliktami zbrojnymi; 48% badanych uważało, że powinna to być pomoc czasowa do momentu zakończenia konfliktu, a 8% zgadzało się na osiedlenie się takich osób na terenie Polski. Z całą pewnością nie bez znaczenia były przekonania respondentów dotyczące powodów ucieczki uchodźców z ich krajów: 10% badanych uważało, że przybywający z Bliskiego Wschodu i Afryki do Europy to migranci zarobkowi; 29% twierdziło, że większość stanowią migranci zarobkowi, a niewielką część uciekający przed konfliktami w swoich państwach; co czwarty ankietowany był zdania, że wśród przybywających do Europy migrantów jest tyle samo migrantów zarobkowych co uchodźców politycznych; zaledwie 7% respondentów uważało, że są to uchodźcy poszukujący schronienia, uciekający przed konfliktami w swoich państwach. Na stosunek do migrantów wpływały takie zmienne, jak wiek, wysokość dochodu i wykształcenie badanych. Najmniej tolerancyjni są ludzie młodzi, w wieku 18–34 lat, którzy zdecydowanie częściej niż osoby starsze sprzeciwiają się przyjmowaniu uchodźców w Polsce. Możliwe, że wpływ na to ma pamięć o II wojnie światowej, znacznie żywsza wśród starszych pokoleń Polaków, którzy mają własne doświadczenia z nią związane, lub u osób znających te wydarzenia z relacji ich bliskich, którzy przeżyli wojnę. Na stosunek do uchodźców wyraźnie wpływa stan majątkowy – chętniej uchodźców przyjęłyby osoby o wysokich dochodach. Sprzeciw wobec przyjmowaniu uchodźców spada w grupach najlepiej wykształconych respondentów (CBOS, 2015b).

CBOS starał się również znaleźć odpowiedź na pytanie o motywy poparcia lub sprzeciwu Polaków dla przyjmowania uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki. Najczęstszym motywem poparcia były względy humanitarne (66%). Prawie co trzeci (29%) ankietowany twierdził, że uchodźców z krajów Bliskiego Wschodu lub Afryki powinno się przyjmować na zasadzie reguły wzajemności. Ta część Polaków ma świadomość, że przez wiele lat to Polacy prosili w wielu miejscach o azyl i bardzo często go dostawali. Co więcej, w czasie II wojny światowej polskim uchodźcom pomocy udzielał między innymi Iran, który przyjął w 1942 roku ponad 100 tysięcy Polaków, z czego znaczną grupę stanowiły dzieci. Zatem dla tej części respondentów przyjęcie migrantów do Polski jest formą „wyrównania rachunków", spłaty „długu" zaciągniętego przez poprzednie pokolenia. Niektórzy ankietowani wskazywali na zobowiązania międzynarodowe (7%). Wśród najczęściej podawanych uzasadnień braku zgody na przyjmowanie uchodźców pojawiały się: niemożność udzielenia im pomocy z uwagi na złą sytuację gospodarczą oraz brak zasobów (44%). Obawiano się również konsekwencji

wpuszczenia do Polski sporej grupy osób odmiennych pod względem kulturowym, religijnym, językowym, etnicznym (41%). Ta odmienność była trzecim z najczęściej wskazywanych powodów braku zgody (13%) (CBOS, 2015b).

Badania były prowadzone przed szczytem unijnym, na którym miały zapaść decyzje dotyczące kryzysu migracyjnego i sposobu jego rozwiązania w państwach UE. W sierpniu 2015 roku 40% respondentów nie miało nic przeciwko zobowiązaniu rządu polskiego do przyjęcia dwóch tysięcy uchodźców (część badanych uważało nawet, że jest to grupa zbyt mało liczna jak na skalę przetaczającego się przez Europę zjawiska). Pod koniec września 2015 roku polski rząd zgodził się na przyjęcie w kolejnych dwóch latach około dziewięciu tysięcy uchodźców (z Syrii, Erytrei i Iraku). Decyzję rządu akceptowało około 20% ankietowanych; 59% było zdania, że dziewięć tysięcy to zbyt dużo, jak na Polskie warunki, a co dziesiątego badanego nie obchodziła liczba migrantów, bowiem twierdził, że nie powinno się ich w ogóle przyjmować (CBOS, 2015b). Nieco inne podejście mieli ankietowani do uchodźców z Ukrainy: 61% było zdania, że należy ich przyjąć (13% wybrało odpowiedź „zdecydowanie tak"), 28% było przeciwnego zdania (CBOS, 2015b).

Warto w tym kontekście wspomnieć jeszcze o wynikach badań przeprowadzonych przez CBOS pokazujących stosunek internautów do kryzysu migracyjnego. W okresie od 14 do 21 października 2015 roku w polskim Internecie i mediach społecznościowych opublikowano, według CBOS, 25 381 materiałów poświęconych problematyce uchodźców, imigrantów i osób, które ubiegają się o azyl. Najwięcej takich wpisów pojawiło się 15 października, co było związane z obchodzonym Dniem Solidarności z Uchodźcami. Jak wskazują wyniki badań, najchętniej wypowiadano się na temat uchodźców w trakcie debat polityków w telewizji (19 października odbyła się debata Ewy Kopacz z Beatą Szydło, a 20 października debata liderów ośmiu największych partii). Z badań jakościowych, którym poddano 1000 wpisów pochodzących z mediów społecznościowych, wynika, że aż 81% internautów miało w tym okresie negatywny stosunek do problemu pomocy migrantom. Jak podano w raporcie CBOS, podstawowym czynnikiem decydującym o niechęci wobec uchodźców były różnice religijne i kulturowe – 20% wszystkich przebadanych wypowiedzi. Jednym z częściej pojawiających się w tym okresie haseł było: „Stop islamizacji Europy!". Wiązały się z tym obawy, że „przybysze nie będą szanować polskich tradycji świeckich i religijnych, że będą agresywni w stosunku do białych kobiet, będą wcielać w życie prawa islamu, który bardzo często określany jest przez uczestników dyskusji mianem «religii nienawiści»" (CBOS, 2015c: 9–10). Kolejna obawa wiązała się z kwestiami zdrowotnymi. Internauci bali się, że wraz z uchodźcami do Polski przywędrują choroby zakaźne. Wpływ miały tu najprawdopodobniej wypowiedzi polityków w trakcie kampanii wyborczej: 14% wpisów dotyczyło problemów, które pojawiły się wraz z uchodźcami w Niemczech. Wskazywano na rozboje i kradzieże, ale również problemy służb sanitarnych i policji oraz protesty ludności. Znaczna część wypowiedzi dotyczyła kwestii socjalnych, a konkretnie wykorzystywania świadczeń socjalnych przez uchodźców. Internauci analizowali również stanowiska partii politycznych: ponad połowa

„nacechowanych" politycznie wypowiedzi odnosi się do PO (54% publikacji) – internauci zarzucają Ewie Kopacz potajemne wyrażenie zgody na przyjęcie 100 tysięcy imigrantów, podczas gdy w mediach podawano informacje o 7 tysiącach osób, które mają trafić do Polski. Partiami ocenianymi negatywnie są również: PiS (17% publikacji) – za zbyt radykalną wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego na temat chorób wśród imigrantów; ugrupowania lewicowe: Zjednoczona Lewica (5% publikacji), Partia Razem (3% publikacji) – za szerzenie socjalistycznych poglądów bez ich ekonomicznego uzasadnienia. Pozytywnie odbierane jest stanowisko partii KORWiN (21% publikacji), która w swym programie wyborczym deklaruje zakaz wpuszczania uchodźców do Polski (CBOS, 2015c: 10).

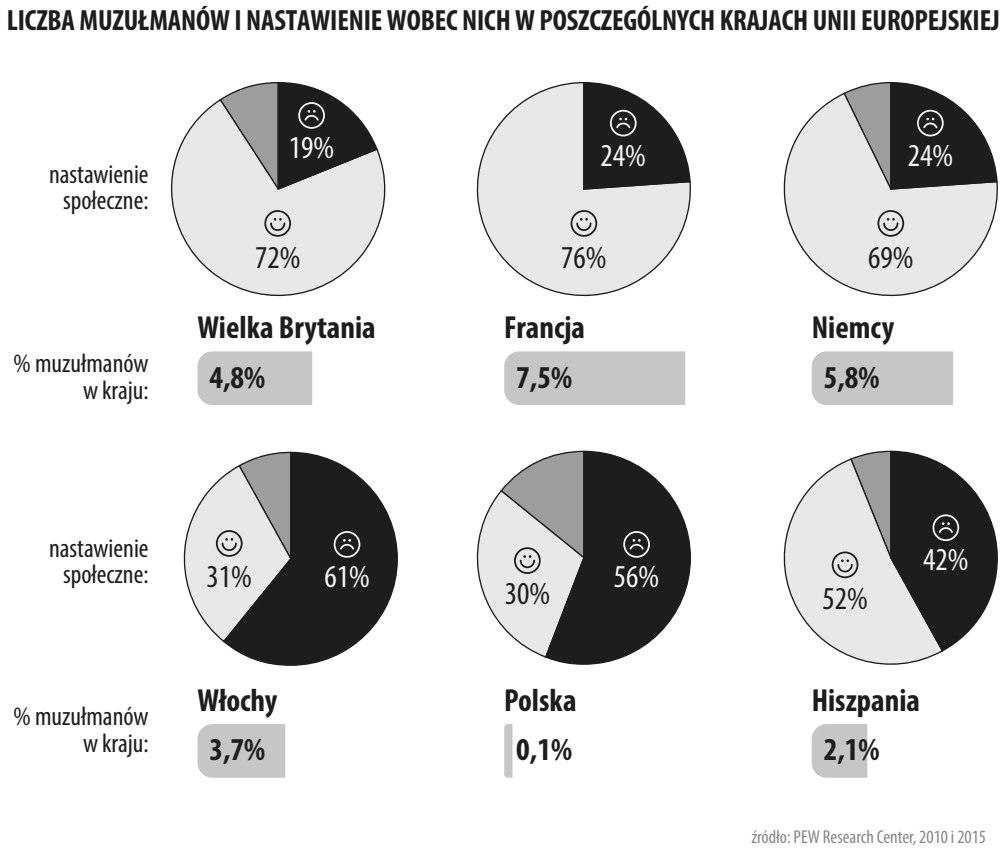
## Stosunek Polaków do migrantów po 2016 roku

Podejście do imigrantów zmieniło się po zamachach terrorystycznych w Paryżu i Brukseli w roku 2015 i 2016. Efektem był spadek poziomu otwartości Polaków na przyjmowanie uchodźców z krajów Afryki i Bliskiego Wschodu. Po ataku w Paryżu 42% badanych utrzymywało, że powinniśmy przyjmować uchodźców (CBOS, 2015d); odsetek ten spadł do 33% po zamachach bombowych w Brukseli (CBOS, 2016). Warto dodać, że 30% respondentów wychodziło z założenia, że powinien być to jedynie pobyt czasowy na okres trwania konfliktu w kraju uchodźcy. Zaledwie 3% uważało, że powinniśmy dać uchodźcom prawo do stałego pobytu. Jak piszą autorzy raportu z badań prowadzonych przez CBOS, wszystko wskazuje na to, że „stosunek do przyjmowania uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi różnicuje przede wszystkim opinie na temat zagrożenia terroryzmem w Polsce. Przeciwni ich przyjmowaniu są głównie ci, którzy uważają, że w naszym kraju istnieje realne zagrożenie terroryzmem, natomiast na czasowe osiedlanie się takich uchodźców w Polsce najczęściej zgadzają się badani sądzący, że zagrożenie terroryzmem w Polsce jest wyolbrzymiane" (CBOS, 2016: 2).

Widać również zasadnicze różnice w opiniach dotyczących imigrantów wśród zwolenników poszczególnych partii. I tak, aż 79% przeciwników przyjmowania migrantów stanowią zwolennicy partii Kukiz'15, 66% – PiS oraz niepotrafiący określić swoich preferencji politycznych w najbliższych wyborach – 60%. Zwolennicy przyjmowania uchodźców to przede wszystkim wyborcy Nowoczesnej i Partii Razem. Jak piszą autorzy raportu: „Warto dodać, że (...) niechęć do przyjmowania uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi znacznie częściej wyrażają osoby identyfikujące się z prawicą (61%) niż z politycznym centrum" (CBOS, 2016: 3).

W 2016 roku pojawiły się również interesujące wyniki badań PEW Research Center zawierające dane dotyczące nastawienia do muzułmanów w poszczególnych krajach w porównaniu z odsetkiem zamieszkujących w tym kraju przedstawicieli tej mniejszości (*Stosunek Polaków do uchodźców*, online). Wyniki przedstawiono na rysunku 1.

**Rysunek 1.** Liczba muzułmanów i nastawienie wobec nich w poszczególnych państwach Europy




Źródło: opracowanie na podstawie: http://uchodzcy.info/infos/stosunek-polakow-do-uchodzcow/ [dostęp: 1.11.2019].

Wyniki te potwierdzają tezę o braku przyjaznego nastawienia wobec obcych w Polsce. Przy stosunkowo niewielkim odsetku ludności muzułmańskiej zamieszkującej w naszym kraju zastanawiający jest wysoki odsetek deklarujących mało przychylne nastawienie w stosunku do tej mniejszości (51%).

We wrześniu 2016 roku badania dotyczące stosunku Polaków do cudzoziemców prowadził również Ośrodek Ipsos dla IOM – objęto nimi 1011 respondentów (IPSOS, 2016). Badania potwierdziły stosunkowo niewielkie kontakty Polaków z cudzoziemcami (utrzymywało je około 28% badanych), przeważnie był to kontakt w miejscu zamieszkania lub pracy. Najczęściej były to kontakty z Ukraińcami i Niemcami, czyli z naszymi najbliższymi sąsiadami (warto dodać, że kontakty z sąsiadami zza wschodniej granicy stanowiły ponad połowę ogółu kontaktów). Badanych pytano o bliskość kulturową poszczególnych grup

obcokrajowców – najdalszą stanowili Arabowie, mieszkańcy Afryki i Wietnamczycy. Badani mieli najmniejsze zaufanie do przedstawicieli świata arabskiego (zaledwie 12% im ufa, przy czym warto dodać, że rok wcześniej takie zaufanie miało 18% respondentów). Zaledwie 14% badanych wyrażało sympatię do Arabów, za to aż 69% postrzegało ich jako źródło potencjalnego niebezpieczeństwa dla Polski.

W 2017 roku już 70% Polaków było przeciwnych przyjmowaniu w Polsce uchodźców z krajów muzułmańskich (przy czym aż 45% badanych było zdecydowanie przeciwnych). Jedynie co czwarty ankietowany był zdania, że powinniśmy przyjąć uchodźców (zdecydowana większość była umiarkowanymi zwolennikami takiej decyzji). Warto podkreślić, że przeciwnicy przyjmowania uchodźców są pewni swoich racji, nawet w przypadku gdyby Polska miała zostać ukarana utratą pieniędzy z funduszy europejskich. Do zmiany zdania w takiej sytuacji było przekonanych zaledwie 25% badanych (CBOS, 2017).

Deklaracje polskiego rządu jasno wskazują, że nie ma on zamiaru wypełniać zobowiązań przyjętych przez swoich poprzedników dotyczących wpuszczenia do kraju uchodźców przybyłych wcześniej do Grecji i Włoch. Taka polityka rządu znalazła uznanie wśród 56% badanych, którzy wychodzą z założenia, że stanowisko polskiego rządu powinny wspierać wszystkie ugrupowania parlamentarne. Przeciwnicy takiej opinii stanowią zaledwie 35%. Warto dodać, że bardziej zdecydowani w tej kwestii są mężczyźni niż kobiety. Znaczna część respondentów (51%) uważa, że stanowisko polskiego rządu powinien również wspierać Donald Tusk jako przewodniczący Rady Europejskiej. Te odpowiedzi pokazują, jak małą wiedzę na temat działania instytucji europejskich mają Polacy. Przewodniczący Rady Europejskiej jest dla nich przede wszystkim przedstawicielem swojego kraju, który powinien dbać o jego interesy i podejmować decyzje wbrew opinii ogółu ugrupowań w Parlamencie Europejskim.

CBOS kolejne badania przeprowadził w roku 2018. Wyniki pokazały, że Polacy nadal pozostawali niechętni wobec decyzji dotyczących przyjmowania uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki: 60% badanych uważało, że nie powinniśmy przyjmować uchodźców, a 6% było zdania, że powinniśmy ich przyjmować do czasu, kiedy będą mogli wrócić do swoich państw. Podobnie jak w poprzednich badaniach negatywną opinię chętniej wyrażały osoby młodsze (82% osób w wieku 18–24 lat) i o poglądach prawicowych (84%). Zgodnie z raportem CBOS „otwarcie na przyjęcie migrantów jest relatywnie większe wśród mieszkańców największych miast (41% popiera relokację uchodźców do Polski), kadry kierowniczej i specjalistów z wyższym wykształceniem (37%), osób o miesięcznych dochodach *per capita* powyżej 1800 zł (32%), nieuczestniczących w praktykach religijnych (33%), a także identyfikujących się z lewicą (44%). Brak zdania na ten temat częściej niż pozostali deklarują renciści oraz ci, którzy nie potrafią jednoznacznie określić swoich poglądów politycznych (po 13%)" (CBOS, 2018: 4).

Pandemia Sars-CoV-2 w znacznym stopniu zmniejszyła migracje masowe do Europy. W większości państw wprowadzone zostały ograniczenia dotyczące przemieszczania się w obrębie kraju i – co ważniejsze – zdecydowano się na zamknięcie granic. Zgodnie z danymi

Frontexu w pierwszych siedmiu miesiącach 2020 roku liczba nielegalnych migrantów do Europy spadła o 15% w porównaniu z rokiem 2019. Po największym odnotowanym spadku nielegalnych migracji, jaki miał miejsce w kwietniu 2020 roku, ich liczba zaczęła rosnąć w następnych miesiącach (*Situation at EU external borders...*, online). Ponowny wzrost migracji spowodowany był w głównej mierze złagodzeniem restrykcji związanych z podróżami w okresie letnim. Interesujące wydaje się to, że pandemia wpływała na popularność szlaków migracyjnych. Spadła przede wszystkim popularność szlaków w zachodniej i wschodniej części Morza Śródziemnego. Utrzymywała się popularność szlaku w rejonie centralnym. W analizowanym przez Frontex okresie granice Europy nielegalnie usiłowało przekroczyć 36 400 osób (*Situation at EU external borders*, online). Pandemia i mniejszy napływ uchodźców do Europy przekierowały zainteresowania Polaków na inne tematy.

Kolejne badania dotyczące stosunku Polaków do uchodźców CBOS przeprowadził dopiero w 2021 roku i miało to ścisły związek z wydarzeniami na granicy polsko-białoruskiej (CBOS, 2021).

W stosunku do poprzednich badań przeprowadzonych przed pandemią spadła liczba osób uważających, że nie powinniśmy przyjmować uchodźców (48%) oraz twierdzących, że powinni być oni przyjmowani do momentu unormowania sytuacji w ich krajach (33%). Wzrosła również grupa osób uważających, że powinniśmy przyjmować uchodźców i pozwalać im na osiedlenie się w naszym kraju (9%). Najprawdopodobniej zmiana jest ściśle związana z wydarzeniami na granicy polsko-białoruskiej. Problem, który do tej pory był przez Polaków doświadczany tylko pośrednio, głównie za sprawą mediów, stał się problemem bliższym i własnym. Przy czym warto zauważyć, że większość badanych jest zdania, że polskie władze nie powinny umożliwiać migrantom przebywającym na granicy wystąpienia o azyl w naszym kraju (52% badanych, z czego 29% jest zdecydowanie przeciwnych). Aż 77% badanych jest zwolennikami wzmocnienia kontroli granic z Białorusią.

## Refleksja kończąca

Podobnie jak w większości krajów Europy kryzys migracyjny był jednym z ważniejszych problemów dyskutowanych w polskich mediach, wyraźnie obecnym w dyskursie publicznym. Głównym wątkiem tej dyskusji stały się kwestie związane z przyjmowaniem uchodźców i umożliwieniem im zamieszkania na stałe w naszym kraju. Pomimo że Polska nigdy nie była krajem docelowym dla uchodźców, a deklarowana przez polski rząd w 2015 roku liczba dwóch tysięcy uchodźców nie stanowiła wielkiego problemu dla 40-milionowego państwa, to większość Polaków była przeciwna przyjmowaniu uchodźców z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki. Zdecydowanie mniejszy sprzeciw budziło przyjmowanie uchodźców z Krymu i wschodniej części Ukrainy objętych konfliktem zbrojnym. Na niechęć Polaków wpłynęło kilka kwestii – między innymi nie zawsze prawdziwe, ale za to nacechowane emocjonalnie

doniesienia medialne, zaś najistotniejszą rolę odgrywały negatywne stereotypy migrantów dominujące w polskim społeczeństwie. W znacznej mierze są one wynikiem polskiej tożsamości narodowej, która budowana była przez lata w poczuciu zagrożenia. „Inny" często jest tutaj definiowany nie tylko jako „obcy", ale jako „wrogi". W narracjach dotyczących migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki dominują obawy będące wynikiem znacznych różnic kulturowych i religijnych. Przybywający stają się w tym ujęciu zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, ale również zagrożeniem dla jedności kulturowej i religijnej społeczeństwa polskiego.

Krzysztof Jaskułowski pisze, że polskie społeczeństwo ma przed sobą debatę poświęconą migracji i jej znaczeniu, a także wartościom, jakie niesie ze sobą zróżnicowanie kulturowe. To, w jaki sposób zostanie ona przeprowadzona, trudno powiedzieć. Tym niemniej, jak pisze Jaskułowski, warto podkreślić, że integracja migrantów nie jest procesem jednokierunkowym. Migranci zawsze będą mieli swoje korzenie w miejscach, które opuścili, będą związani ze swoją kulturą i religią. Trudno sądzić, że w ich przypadku nastąpi całkowita zmiana tożsamości kulturowej. Oczekiwania takie mogą przynieść efekt odwrotny do zamierzonego. Proces integracji powinien zakładać dostosowywanie się obu grup do siebie, a do tego niezbędne są zmiany w koncepcji polskiej tożsamości narodowej. Przede wszystkim zaś odejście od założenia, że różnorodność kulturowa i tożsamość narodowa są pojęciami sprzecznymi (Jaskułowski, 2017: 133–134).

W procesie integracyjnym ważna będzie również kwestia struktury demograficznej polskiego społeczeństwa. Jak piszą Marek Okólski i Paweł Kaczmarski, starzenie się biologiczne społeczeństwa i depopulacja kraju będą stanowiły jedno z istotniejszych wyzwań dla Polski. Według obliczeń wspomnianych Autorów około roku 2060 „będzie nas o 7 milionów mniej niż dziś, za to liczba starców (osób, które przekroczyły sędziwy wiek 80 lat) zwiększy się o 3 miliony. Z 31 milionów mieszkańców Polski w 2060 roku jedynie nieco ponad połowa (16 milionów) osiągnie wiek produkcyjny, ale ponad jedna trzecia populacji (11 milionów) przekroczy 65. rok życia, spośród których blisko 40% (ponad 4 miliony) będzie wymagać stacjonarnej profesjonalnej opieki. Z jednej z najdynamiczniej rosnących i najmłodszych populacji stajemy się jedną z najstarszych i ulegających najszybszej depopulacji. Krytyczna sytuacja demograficzna Polski jest taka, że za niespełna 50 lat w Polsce ma mieszkać od 31,1 miliona do 32,7 miliona osób. Liczba osób aktywnych ekonomicznie (zakładając niezmienny poziom aktywizacji) zmniejszy się w ciągu najbliższego półwiecza o około 40%" (Okólski i Kaczmarczyk, 2013). Tak szybko zachodzące zmiany demograficzne wiążą się z koniecznością dostosowania polityki społecznej oraz systemu zabezpieczenia społecznego, ale również będą stanowiły ogromne wyzwanie dla polskiego rynku pracy, który już obecnie ma poważne problemy z brakiem pracowników w kilku sektorach gospodarki. Oprócz zmian związanych z polityką rodzinną konieczne będą zmiany w polityce migracyjnej. Jak piszą Okólski i Kaczmarczyk, „przy założeniu korzystnej demograficznie struktury wiekowej napływających cudzoziemców zrównoważenie demograficznych strat populacji Polski wiązałoby się z koniecznością napływu 100 tysięcy osób rocznie, co w perspektywie roku 2060 prowadzi do

skumulowanej liczby ponad 5 milionów imigrantów. Inne szacunki (...) przekonują dodatkowo, że utrzymanie niezmienionego zasobu osób w wieku produkcyjnym wymagałoby tak masowego napływu imigrantów, że ich udział w całości ludności musiałby w roku 2050 być bliski 45%" (Okólski i Kaczmarczyk, 2013). Jak widać, nie unikniemy zwiększonego napływu migrantów, ponieważ ich obecność staje się koniecznością dla polskiego społeczeństwa.

## LITERATURA


1. Abp. Hoser (2015). *Chrześcijańska, biała Europa zginie, jeśli nic się nie zmieni.* Wprost z 31.01.2015. [online:] https://www.wprost.pl/491609/abp-hoser-chrzescijanska-biala-europa-zginie-jesli-nic-sie-nie.html [dostęp: 1.09.2021].
2. Bocheński, J. (1999). *Szkice o nacjonalizmie i katolicyzmie polskim*. Komorów.
3. Bokszański, Z. (1997). *Stereotypy a kultura*. Wrocław: Leopoldinum–Fundacja Nauki Polskiej.
4. Brubaker, R. (1998). *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*. Warszawa–Kraków.
5. CBOS (2004). *Obcokrajowcy w Polsce*. Komunikat z badań BS/141/2004. [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_141_04.PDF [dostęp: 1.09.2021].
6. CBOS (2015a). *Polacy wobec problemu uchodźstwa.* Komunikat z badań nr 81/2015. [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_081_15.PDF [dostęp: 1.09.2021].
7. CBOS (2015b). *O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu.* Komunikat z badań nr 133/2015. [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_133_15.PDF [dostęp: 1.09.2021].
8. CBOS (2015c). *Polacy o uchodźcach – w internecie i w „realu"*. Komunikat z badań nr 149/2015. [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_149_15.PDF [dostęp: 1.09.2021].
9. CBOS (2015d). *Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu*. Komunikat z badań nr 172/2015. [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_172_15.PDF [dostęp: 1.09.2021].
10. CBOS (2016). *O kryzysie migracyjnym po zamachach w Brukseli*. Komunikat z badań nr 69/2016. [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_069_16.PDF [dostęp: 1.09.2021].
11. CBOS (2017). *Oczekiwania pod adresem polskich polityków w związku z kryzysem migracyjnym w UE*. Komunikat z badań nr 65/ 2017. [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_065_17.PDF [dostęp 1.09.2021].
12. CBOS (2018). *Stosunek Polaków i Czechów do przyjmowania uchodźców.* Komunikat z badań nr 87/2018. [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_087_18.PDF [dostęp: 1.09.2021].
13. CBOS (2021). *Opinia publiczna wobec uchodźców i sytuacji migrantów na granicy z Białorusią*. Komunikat z badań nr 111/2021. [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_111_21.PDF [dostęp: 30.11.2021].
14. Dragan, A. (2016). Wstęp [w:] *Polska jako kraj migracji*. Warszawa: Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji. [online:] https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/140/plik/ot-642_internet.pdf [dostęp: 30.09.2021].

15. IPSOS (2016). *Badanie na temat postaw wobec cudzoziemców w Polsce.* [online:] https://poland.iom.int/sites/default/files/IOM_Cudzoziemcy_raport_IX_2016.pdf [dostęp: 1.09.2021].
16. Jan Paweł II (1979). *Homilia w czasie Mszy św. odprawionej na placu Zwycięstwa*. [online:] http://mateusz.pl/jp99/pp/1979/pp19790602d.htm [dostęp 1.06.2015].
17. Jasińska-Kania, A., Łodziński, S. (2009). *Wprowadzenie. Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce. Koncepcje teoretyczne i badania empiryczne* [w:] A. Jasińska-Kania, S. Łodziński (red.), *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce. Mniejszości narodowe, imigranci, uchodźcy*. Warszawa: Scholar.
18. Jaskułowski, K. (2019). *The Everyday Politics of Migration Crisis in Poland*. Cham: Palgrave MacMillan.
19. Leszkowicz-Baczyński, J. (2018). Ewolucja przekonań Polaków wobec „obcych" jako efekt kryzysu migracyjnego w Europie. *Colloquium*, 2.
20. Łodziński, S., Szonert, M. (2017). „Niepolityczna polityka"? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 2. [online:] http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-ddb31be9-be60-4157-827e-1918ca234b97 [dostęp: 1.09.2021].
21. Okólski, M., Kaczmarczyk, P. (2013). Przyszłość demograficzna Polski. *Opnie i Rekomendacje OBMF*, 1. [online:] https://www.obmf.pl/publikacje/Opinie%20i%20Rekomendacje%20OBMF%20nr%201_2013.pdf [dostęp: 1.09.2021].
22. Paleczny, T. (2007). *Socjologia tożsamości*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
23. Pasamonik, B. (2017). *„Malowanie strasznego diabła" – metamorfoza obrazu uchodźcy w Polsce* [w:] B. Pasamonik, U. Markowska-Manista (red.), *Kryzys migracyjny. Perspektywa społeczno-kulturowa*. Warszawa: Wydawnictwo APS.
24. Porter-Szűcs, B. (2011). *Faith and Fatherland. Catholicism, modernity, and Poland*. New York.
25. Resende, M.M. (2015). *Catholicism and nationalism. Changing nature of party politics*. New York.
26. *Situation at EU external borders – Arrivals picking up, still down for the year* [online:] https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/situation-at-eu-external-borders-arrivals-picking-up-still-down-for-the-year-nqkCT5 [dostęp: 1.11.2020].
27. *Stosunek Polaków do uchodźców* [online:] *http://uchodzcy.info/infos/stosunek-polakow-do-uchodzcow/* [dostęp 1.09.2021].
28. Wódz, J. (2011). *Polskie regiony – dynamika tożsamości* [w:] A. Michalak, A. Sakson, Ż. Stasieniuk (red.), *Polskie Ziemie Zachodnie*. Poznań.
29. Zamojska, E. (2013). Inny jako obcy. Imigranci w polskim dyskursie publicznym i edukacyjnym. *Studia Edukacyjne*, 28.

## ABSTRACT

The increased influx of refugees into Europe in 2015 put a strain on Europe's common asylum system. The European Union was faced with the challenge of solving this urgent problem. The EU Council took decision to relocate 120,000 refugees from Greece, Hungary and Italy to Member States. As the Council Decision stated, the distribution schema was obligatory for each member state. In July 2015, the Polish governement

required to relocate 7,082 migrants. Since the Law and Justice Party came to power, Poland has strongly opposed this relocation scheme.

In the article the so-called European migrant crisis of 2015-2016 and therafter is presented from the perspective of Polish society. The society's reactions to the phenomenon of migration were presented on the basis of nationwide polls. The analysis will not be possible without presenting the model of national identity and the role of the Catholic Church in the processes of the legitimation the nation-state.

**Keywords:** migrations, migration crisis, Poland, national identity