Adam Bulandra

Stowarzyszenie INTERKULTURALNI PL.

Jakub Kościółek

Uniwersytet Jagielloński

O RELACJI MIĘDZY SYSTEMOWYM A SPOŁECZNYM OBLICZEM KSENOFOBII W POLSCE

Stosunek do cudzoziemców, jako specyficznej kategorii społecznej ludzi posiadających inne obywatelstwo, przebywających czasowo lub trwale na terytorium określonego obcego ich obywatelstwu państwa, jest modelowany przez wiele czynników o charakterze demograficznym (wielkość populacji i jej struktura narodowościowa), społecznym, ekonomicznym (pozycja danej grupy narodowościowej w strukturze społecznej, stanowienie konkurencji na rynku pracy), historycznym, kulturowym i politycznym. Ogół tych stosunków i ich charakter będzie wpływał na klimat panujący w danym państwie w stosunku do cudzoziemców, jak i wyznaczał sposób ich traktowania w przestrzeni publicznej i prywatnej. Pojęcie ksenofobii odnosić się będzie w takim układzie do ogółu postaw zamkniętych, niechętnych cudzoziemcom, nacechowanych nietolerancją, a niekiedy również rasizmem i przemocą.

W rozważaniach dotyczących stosunku Polaków do gości z zagranicy można uwzględnić trzy zasadnicze wymiary: społeczny, w którym mierzy się poziom otwartości społeczeństwa, jego tolerancyjność i postawy względem cudzoziemców; polityczny, wyznaczany przez kształt polityki migracyjnej państwa i to pod względem zarówno praktycznym, jak i prawnym; oraz wymiar poszanowania międzynarodowych standardów demokratycznego państwa prawa, w którym określa się wolę i rzeczywiste działania państwa w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, rasizmowi oraz innym postawom ksenofobicznym.

Współczesny filozof J. Keller rozumie tolerancję jako zasadę moralną, czy też jako moralną postawę[1]. Sądzi, iż tolerancja występuje wówczas, gdy spełnione zostaną trzy warunki. Po pierwsze, ktoś w naszym otoczeniu swoim zachowaniem i wyrażanymi poglądami rani nasze uczucia, przekonania; po drugie, mamy możliwość zmiany tej niekorzystnej sytuacji z tytułu posiadanej władzy, poczucia przewagi nad innymi bądź z tytułu wieku (np. w relacji dorośli – dzieci); po trzecie – nie czynimy tak, bo rozumiemy prawo innych do głoszenia własnych przekonań i sądów oraz przejawiania różnych zachowań, które jednak stwarzają zagrożenie. Według Moniki Szpinger na postawę tolerancji składa się m.in.: szanowanie innych, uznawanie prawa różnorodności w świecie, liczenie się z wolnością drugiego, komunikacja na bazie dialogu, współdziałanie i współpraca, docenianie wartości i godności każdej osoby, umiejętność tworzenia wspólnego dobra poprzez wymianę wartości[2]. Tolerancja, akceptacja i otwartość na różnorodność jako przeciwieństwa ksenofobii stanowią cechy społeczeństwa otwartego, szanującego inność, także, a może przede wszystkim w tym wymiarze, który pozostaje poza możliwością wpływu danej osoby, a więc w wymiarze jej immanentnych, naturalnych i niezmiennych cech, takich jak rasa, pochodzenie etniczne czy korzenie kulturowe. Zespół tych cech, nazywanych przez nas ogólnie otwartością, na gruncie tego wywodu będzie zatem pojęciem nie ograniczającym się do znoszenia obecności innych, ale polegającym na akceptacji różnorodności i przyzwoleniu na jej współistnienie na danym terytorium, uznawanym za wspólne, a nie skolonizowane. Ksenofobią z kolei będziemy nazywać postawy odrzucenia i obcości, opierające się na przekonaniu o nieakceptowanej odmienności obiektu poznania, braku wiedzy na jego temat i braku chęci jej uzyskania, niezrozumieniu i niepokoju w stosunku do niego, deprecjacji lub negatywnych uczuciach w stosunku do niego, połączonych z eksponowaniem negatywnych charakterystyk oraz podrzędnego statusu tych obiektów[3].

Rozpatrując kwestię otwartości społeczeństwa polskiego w stosunku do imigrantów, stajemy przed problemem określenia stosunku Polaków do „obcych". Spotykamy się w powszechnej świadomości społecznej i dyskursie politycznym z opinią, że Polacy są narodem bardzo tolerancyjnym i otwartym na inne grupy

[1] J. Keller (1960), Tolerancja jako zasada moralna i postawa, „Studia Filozoficzne", nr 1, s. 195.

[2] Za: J. Skupieńska-Mówińska, K. Stryjek (2000), Minimalizowanie zachowań agresywnych poprzez kształtowanie postawy tolerancyjności – relacja z realizacji autorskiego programu socjoterapeutycznego, w: J. Papież, A. Płukis (red.), *Przemoc dzieci i młodzieży w perspektywie polskiej transformacji ustrojowej*, Toruń, s. 486–494.

[3] E. Nowicka (2001), Rom jako swój i jako obcy. Zbiorowość Romów w świadomości społeczności wiejskiej, w: A. Jasińska-Kania (red.), *Trudne sąsiedztwa. Z socjologii konfliktów narodowościowych*, Warszawa, s. 205.

etniczne i narodowościowe, co ma jakoby związek z silnie zaszczepioną w nas tradycją tolerancji. Tradycja ta ma charakter historyczny i związana jest głównie z tolerancją religijną panującą w Polsce i odzwierciedlającą się między innymi w przywilejach żydowskich zapoczątkowanych przez Bolesława Pobożnego w 1264 r.[4] i w przywilejach w stosunku do innych wyznań zawartych w tzw. Konfederacji Warszawskiej uchwalonej w 1573 roku. Przywileje te jednak, jak podkreśla Tadeusz Pilch, odnosiły się jedynie do 10% społeczeństwa, tzn. do stanu szlacheckiego. Chłopów innowierców te przywileje w żadnym wypadku nie dotyczyły i cierpieli oni nadal ucisk. Stąd trudno powoływać się na te wydarzenia historyczne jako na wyjątkowy powód do dumy dla Polaków[5]. Tym bardziej, iż coraz częściej w dyskursie historycznym pojawiają się prace dokumentujące niechętny, czy nawet wrogi stosunek Polaków do mniejszości narodowych i etnicznych, zamieszkujących terytoria historycznie powiązane z naszym państwem.

Choć otwartość w Polsce jest wartością postulowaną, ma ona jednak charakter wartości jedynie deklarowanej, o czym świadczyć może szereg badań mierzących poziom dystansu w stosunku do imigrantów w społeczeństwie polskim. Fasadowość tych postaw wzmacnia dodatkowo opisany wyżej mit historyczny. W badaniach opinii publicznej w zakresie stosunku Polaków do cudzoziemców[6] okazuje się, że istnieje istotna rozbieżność między stosunkiem do poszczególnych nacji, przy czym niechęć jest w większym stopniu modelowana odmiennością religijną lub kulturową, a nie samą przynależnością narodową. Taki wynik badania przemawiałby za niską otwartością Polaków, zważywszy, iż mówiąc o akceptacji różnorodności, większy nacisk kładzie się na odmienność poglądów niż na odmienność konstytutywnych cech. Podobny wynik dawały zresztą także inne wcześniejsze badania, kiedy to poziom swojskości i obcości w sposób wyraźny zależał od ewidentnych różnic rasowych. Warto jednakże odnotować, iż z roku na rok sytuacja w omawianym temacie poprawia się, choć nie w stosunku do wszystkich nacji i narodów[7]. Ewa Nowicka pisze wręcz, iż na przykład Afrykanie jako osoby znacznie różniące się rasowo postrzegani są jako skrajnie

[4] Przywilej ten miał ogromne znaczenie ze względu na szerzące się w tym okresie w Europie Zachodniej prześladowania Żydów na masową skalę oraz działalność antyżydowską Świętej Inkwizycji. Przywilej został potwierdzony przez Kazimierza Wielkiego w 1505 r.; patrz szerzej: T. Pilch (2001), Wyboiste drogi polskiej tolerancji, w: *Tolerancja, przeciwdziałanie rasizmowi i ksenofobii. Wyzwania jednoczącej się Europy,* Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskiego UW, biuletyn nr 1, Warszawa, s. 67–70.

[5] Ibid., s. 65–69.

[6] CBOS (2007), *Przejawy dystansu społecznego wobec innych narodów i religii. Komunikat z badań,* , Warszawa.

[7] CBOS (2011), Stosunek Polaków do innych narodów, w: *Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia" (248)*, Warszawa, s. 6.

obcy, a co za tym idzie najbardziej wykluczeni. Polacy odczuwają wobec nich nieprzychylny dystans, stawiający ich poza nawiasem społeczeństwa, nie widząc ich w takich rolach społecznych jak znajomi, małżonkowie czy dawcy krwi[8]. Jak stwierdzają w swoim komentarzu autorzy badań nad tolerancją narodowościową z 2011 roku, stosunek Polaków do innych narodów kształtowany jest przez stereotyp podziałów geopolitycznych Wschód–Zachód, przynależności do wspólnoty europejskiej oraz stereotyp historyczno-kulturowy, dotyczący Niemców, Żydów i Romów[9].

Niską otwartość Polaków potwierdzają również reprezentatywne badania przeprowadzone przez PBS na grupie 1000 Polaków powyżej 15 roku życia zamówione przez „Gazetę Wyborczą" i Fundację Inna Przestrzeń w październiku 2013 roku, w których pytania skonstruowano celowo tak, aby pokazać wymiary otwartości lub zamknięcia. Dotyczyły one zatem takich problemów, jak potrzeba szerszego otwarcia się Polski na emigrację z Afryki, Azji i Europy Wschodniej oraz konsekwencji płynących z takiego ewentualnego otwarcia dla kultury, ekonomii i polityki społecznej. Okazało się, iż ponad dwie trzecie respondentów nie chce większej liczby migrantów w Polsce i postrzega ruch migracyjny w kategoriach zagrożenia. Polacy zdają się również nie doceniać w pełni pozytywnych aspektów migracji, takich jak złagodzenie kryzysu demograficznego (62% nie widzi korzyści), wzbogacenie dorobku kulturalnego oraz różnorodności społeczeństwa (60,6%), wkład intelektualny w rozwój cywilizacyjny (53,1%) czy tworzenie wielokulturowych rodzin (54,2%). Aż 68,8% Polaków sądzi natomiast, iż Polski nie stać na pomaganie migrantom z Afryki, Azji i Europy Wschodniej, 63,9% sądzi, iż przybycie większej liczby cudzoziemców będzie stanowiło zagrożenie dla polskiego rynku pracy, 55,5% sądzi, iż migranci stanowią źródło konfliktów i zagrożenia dla bezpieczeństwa, 56,7% obawia się rozbicia jedności narodowej, a 55,9% sądzi, iż napływ cudzoziemców zwiększy liczbę rozwodów w małżeństwach mieszanych ze względu na różnice kulturowe. Jednak z sondażu wyraźnie wynika, iż grupy wiekowe do 24 lat są bardziej otwarte oraz rzadziej udzielają odpowiedzi podszytych ksenofobią[10].

Można się zastanawiać, skąd bierze się zatem niski poziom otwartości Polaków na różnorodność narodowościowo-etniczną i obserwowalna w badaniach trwałość postaw w tym zakresie mimo postępujących przemian społecznych, niepoddająca się modelowaniu przez czynniki kulturowe, społeczne i ekonomiczne[11].

---

[8] E. Nowicka (2004), Rasa i naród. Afrykanie w Warszawie, w: J. Rokicki, M. Banaś (red.), *Naród, kultura i państwo w procesie globalizacji*, Kraków, s. 206.

[9] Stosunek Polaków…, s. 11.

[10] Sondaż PBS z 23.10.2013 r. dla „Gazety Wyborczej" i Fundacji Inna Przestrzeń (dotychczas niepublikowany, w posiadaniu autorów).

[11] E. Nowicka, Rasa…, s. 207.

Trzeba wziąć pod uwagę czynnik wskazywany przez Okólskiego i Grzymałę-Kazłowską[12], a mianowicie fakt, iż przez okres PRL-u Polska była krajem niemal monoetnicznym oraz zamkniętym na migracje, a więc pokolenia wyrosłe w tamtym ustroju nie miały szans wyrobić sobie stosunku do cudzoziemców poprzez osobisty kontakt. Dodatkowo negatywnie oddziaływała polityka władz, a w szczególności podtrzymywanie nastrojów antyniemieckich, antysemickich w oficjalnej linii politycznej władz oraz kreowanie nastrojów antyradzieckich poprzez narzucane siłą idee bratniej współpracy i przyjaźni w ramach RWPG. Niewątpliwie występuje silna zależność pomiędzy posiadaniem uprzedzeń w stosunku do imigrantów a funkcjonującymi w społeczeństwie stereotypami na ich temat. Stereotypy te rodzą się i utrwalają na bardzo wczesnym etapie socjalizacji, nim dana osoba jest w stanie pojąć znaczenie danej negatywnej postawy. Pilch słusznie zauważa, że: „o poziomie tolerancji decyduje stan świadomości, «wiedza», no i pewien zespół właściwości, które są rezultatem wychowania. Im zatem większa wiedza, wyższa znajomość przedmiotu obserwacji, tym potencjalnie wyższa tolerancja”[13]. Problem w tym, iż system polskiej edukacji nie jest nastawiony na poznanie obcości oraz mówienie o różnorodności jako wartości społecznej, co można niewątpliwie uznać za zinstytucjonalizowaną przeszkodę w budowaniu otwartego społeczeństwa. Według opinii Grzymały-Kazłowskiej i Okólskiego stosunek Polaków do imigrantów zależy w takich warunkach od stereotypowych wyobrażeń o poziomie dobrobytu i nowoczesności w kraju ich pochodzenia, kulturowego i politycznego podobieństwa do polskiego społeczeństwa, relacji między Polakami a narodem imigrantów w przeszłości oraz obrazu danej grupy w polskich środkach komunikacji masowej[14].

Z opracowanych przez Grzymałę-Kazłowską badań EVS[15] wynika, że pomiędzy 1990 a 1999 rokiem poziom ksenofobii w Polsce znacznie wzrósł oraz że Polacy są jednymi z największych w Europie przeciwników przyjazdów imigrantów do Polski[16]. Badania EVS wykazały również, że w 1990 roku byliśmy znacznie bardziej tolerancyjni w stosunku do imigrantów, niż to miało miejsce dziesięć lat później. Mogło to wynikać z sytuacji politycznej, z euforii, jaką wywołało uniezależnienie się od ZSRR, otwarcie granic i nadzieja na polepszenie się sytuacji bytowej wielu ludzi. Opinię tą Grzymała-Kazłowska rozwinęła z Okólskim,

---

[12] A. Grzymała-Kazłowska, M. Okólski (2003), Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century, „Prace Migracyjne”, nr 50, s. 31–32.

[13] T. Pilch, op. cit., s. 76.

[14] A. Grzymała-Kazłowska, M. Okólski, op. cit., s. 27.

[15] European Values Studies.

[16] A. Grzymała-Kazłowska (2002), Trzy wymiary tolerancji w Polsce i w Europie, w: A. Jasińska-Kania, M. Maroda (red.), *Polacy wśród Europejczyków. Wartości społeczeństwa polskiego na tle innych krajów europejskich*, Warszawa, s. 192–194.

twierdząc, że na początku lat 90. tolerancja wobec imigrantów i mniejszości etnicznych w Polsce była wyjątkowo wysoka, z uwagi na polityczną i ekonomiczną transformację. Według autorów od tego czasu następowała „konkretyzacja" imigrantów, stawali się oni coraz bardziej widoczni w mass mediach (w tym okresie w negatywnych rolach)[17], a Polacy zdobywali doświadczenie w kontaktach z nimi, najczęściej powierzchowne ze względu na politykę migracyjną. Stąd w połowie lat 90. wśród Polaków pojawił się brak zaufania do cudzoziemców, ich akceptacja miała charakter raczej fasadowy, czyli ograniczała się jedynie do deklaracji[18].

Z badania przeprowadzonego przez Wojciecha Łukowskiego w latach 1995–1997 w ramach projektu *Imigranci, przyczyny napływu, cechy demograficzno-społeczne, funkcjonowanie w społeczeństwie polskim* realizowanego przez Komitet Badań Naukowych wynika, iż spośród różnych grup imigrantów z bezpośrednimi postawami ksenofobicznymi spotkali się jedynie przybysze z Afryki[19]. Zastanawiając się nad przyczynami takiego rezultatu, można wskazać, iż: „inność wzorów i kodów kulturowych może prowadzić do niechęci poznawczej, a w jej wyniku do stworzenia dystansu społecznego. Niewiedza, obawa i strach przed obcymi sprowadzają się do postawy obronnej, jaką jest wrogość"[20]. Podobnie rzecz ma się z Arabami, którzy cieszą się najmniejszą akceptacją spośród tak zwanych nowych nacji napływowych. Czynniki te niewątpliwie wzmacnia również czynnik rasowy, który, jak już wspominaliśmy, silnie koreluje z poziomem obcości.

Poziom ksenofobii od początku XXI wieku zmniejsza się w stopniu mniejszym niż należałoby oczekiwać w związku z wejściem Polski do struktur Unii Europejskiej oraz dalszym postępem przemian demokratycznych. Wynika to z wciąż jednolitego etnicznie charakteru społeczeństwa oraz skupienia się społeczności cudzoziemskich w dużych miastach[21], a co zatem idzie funkcjonowania ich w pewnej izolacji społecznej wzmacnianej anonimowością miejskiego środowiska. Tymczasem, aby kontakt z obcymi doprowadził do pozytywnych zmian i wykształcenia się postaw otwartych, nie może być on powierzchowny,

---

[17] R. Hołda (2004), Obcy, inni, źli. Kulturowe fobie i uprzedzenie w kontekście procesów globalizacyjnych, w: J. Rokicki, M. Banaś (red.), *Naród, kultura i państwo w procesie globalizacji*, Kraków, s. 228.

[18] A. Grzymała-Kazłowska, M. Okólski, op. cit., s. 25–27.

[19] W. Łukowski (1997), Czy Polska stanie się krajem imigracyjnym?, „Prace Migracyjne", nr 12, ISS UW, s. 19.

[20] B. Kozielska (2002), Segregacja, separacja, nietolerancja, w: R. Borkowski (red.), *Tolerancja i Nietolerancja (wybrane zagadnienia)*, Kraków, s. 36.

[21] K. Wencel, W. Klaus (2010), Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce w latach 2008–2010, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy", nr 6, Warszawa, s. 58.

gdyż ten wzmacnia stereotypy, lecz głęboki, dotykający istotnych treści kulturowych[22].

Osobnym tematem jest kształtowanie wizerunku cudzoziemców w mass mediach. Z analizy wycinków prasowych dotyczących imigrantów z okresu od stycznia do października 1996 roku, przeprowadzonej przez Macieja Mrozowskiego, wynika, że imigranci są najczęściej przedstawiani w prasie polskiej jako intruzi, osoby stanowiące zagrożenie dla państwa, a także bardzo często jako jednostki przestępcze[23]. Funkcjonują też w prasie w sposób zdeindywidualizowany, jako „bohater zbiorowy", a indywidualne zdarzenia, w których biorą udział, mają zazwyczaj charakter negatywny[24]. Ten negatywizm portretowania, zdaniem Agnieszki Weinar[25], uległ w pierwszych latach XXI wieku nieznacznej zmianie, ale przede wszystkim w wymiarze zbiorowym czy w ocenie rozwiązań legislacyjnych. Grzymała-Kazłowska zauważa natomiast, iż po prostu wzrosła liczba wizerunków, nazywanych przez nią toposami, w dyskursie medialnym, lecz w zasadniczej warstwie pewne negatywne wizerunki nie tylko nie uległy redukcji, lecz wręcz zostały wzmocnione przez nowe fobie i lęki[26]. Hołda, przywołując badania prasy z 1996 i 2002 roku, wskazuje na znaczną zmianę w wizerunku medialnym cudzoziemców i przesuwanie się relacji z pozycji zagrożenia i nielegalnej migracji do idealizacji ich sytuacji oraz procesów ich integracji w społeczeństwie polskim. Analiza przekazów medialnych o cudzoziemcach oraz reakcji społeczeństwa na nie każe jednakże uznać pozytywne postawy Polaków wobec cudzoziemców za labilne, skłonne do nawrotów wrogości w sytuacji naruszania przez cudzoziemców kulturowych norm lub tabu[27]. Widać to było dobrze na kanwie historii Simona Mola w 2007 r., który wywołał olbrzymią falę niechęci wobec Afrykanów. Jak podkreśla Mrozowski: „Żadna z analizowanych publikacji nie zawierała stwierdzenia, że Polacy dobrze traktują obcokrajowców ani że wszyscy obcokrajowcy zasługują na dobre traktowanie. Przeciwnie, wiele publikacji wskazywało, że nasze wyobrażenia o imigrantach są uproszczone, tendencyjne, a często wręcz podszyte ksenofobicznymi resentymentami (…)"[28]. Jest to być może związane ze skupianiem się dziennikarzy na złych wiadomościach,

---

[22] E. Nowicka, Rasa…, s. 207.

[23] M. Mrozowski (1997), Obraz imigranta na łamach prasy polskiej, „Prace Migracyjne", nr 1, ISS UW, s. 7.

[24] Ibidem, s. 35.

[25] A. Weinar (2006), *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003,* Warszawa, s. 213–220.

[26] A. Grzymała-Kazłowska, *Konstruowanie innego. Wizerunki imigrantów w Polsce*, Warszawa 2007, s. 57–140.

[27] R. Hołda, Obcy…, s. 229–231.

[28] M. Mrozowski, op. cit., s. 38.

które budzą ciekawość wśród odbiorców i często wywołują w nich lęk. To właśnie przekazy o „złych imigrantach" należą do tych najlepiej się sprzedających i twórcy takich materiałów nie zastanawiają się nad negatywnymi konsekwencjami w postaci pogorszenia się stosunku Polaków do imigrantów.

Niestety, wobec ograniczonej możliwości kontaktu z samymi cudzoziemcami Polacy kształtują swoje wyobrażenia o nich na podstawie obrazów medialnych, a to z kolei może utrwalać negatywne i nieprawdziwe sądy. Z badania Pawelec-Górny, przeprowadzonego w ramach Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego, wynika, że 70% respondentów uznało, iż przybysze z innych krajów przyczyniają się do zwiększenia przestępczości, tylko 12% ankietowanych było przeciwnego zdania[29]. Bardzo negatywnie Polacy odnoszą się do cudzoziemców pragnących na naszym rynku podjąć prace w budownictwie (54%) oraz do przybyszów chcących w naszym kraju kupić ziemię i wybudować dom (58%). Z drugiej strony 92% respondentów odnosi się pozytywnie do cudzoziemców mających współmałżonka Polaka (topos wrastania w rodzinę), a 77% do imigrantów posiadających polskie korzenie (topos oswajania)[30]. Możemy zatem wyróżnić dwa charakterystyczne czynniki modelujące tę niechęć: zagrożenie bezpieczeństwa i zagrożenie stabilności ekonomicznej poprzez konkurencję na rynku pracy. Czynniki te od lat kształtują również politykę migracyjną różnych państw[31]. Imigranci są zatem źle postrzegani nie tylko przez znaczącą część społeczeństwa polskiego, ale także przez przedstawicieli aparatu państwowego, wypowiadających się niejednokrotnie bardzo negatywnie na ich temat w środkach masowego przekazu[32].

Prowadzone badania opinii społecznej oraz metanalizy przekazów medialnych zdają się wskazywać na występowanie w naszym kraju wysokiego poziomu ksenofobii i dyskryminacji o charakterze symbolicznym, a więc przejawiających się w społecznych postawach, mowie nienawiści oraz tolerancji dla niewłaściwych zachowań, obejmującej także oportunizm w reagowaniu na tego typu zjawisko. Problematyka ksenofobii i rasizmu nie jest również dostrzegana w dyskursie naukowym i istnieje bardzo mało opracowań związanych *stricte* z tym tematem. Tego rodzaju atmosferę, wzmacnianą czynnikami politycznymi, potwierdzają również dwa najnowsze raporty przygotowane przez organizacje pozarządowe, w tym w ramach odpowiedzi na stanowisko rządowe przekazywane organom

[29] A. Pawelec-Górny (1997), Postawy Polaków wobec cudzoziemców, „Prace Migracyjne", nr 8, ISS UW, s. 7.

[30] Ibidem, s. 9.

[31] A. Weinar, op. cit., s. 24–35.

[32] M. Mrozowski, op. cit., s. 38.

unijnym[33]. Tutaj wkraczamy już jednak w kolejny wymiar dyskursu o pozycji cudzoziemców w kraju przyjmującym, jakim jest polityka migracyjna.

Agnieszka Weinar wskazuje, iż na tle państw Europy Zachodniej, a nawet innych państw naszego regionu, Polska jest pewnym fenomenem, odznaczającym się brakiem dyskursu publicznego podejmującego zagadnienia trendów migracyjnych, a zatem również brakiem wpływu społeczeństwa na kształtowanie się polityki migracyjnej, wręcz jego obojętności w stosunku do napływających cudzoziemców[34]. Zasadniczo trudno dziwić się tak ukształtowanej sytuacji, skoro według badań SOPEMI ogólną liczbę migrantów przybyłych do polski w latach 1952–2002 szacuje się na 1 359 200 osób[35]. Ten trend w najbliższych latach będzie ulegał zmianom. Wpływ na to będzie miał przede wszystkim fakt, iż Polska stała się krajem granicznym Unii Europejskiej, a nadto przyjęła takie wspólnotowe rozwiązania prawne, które ograniczają tzw. wtórny ruch migracyjny, czyli tranzyt cudzoziemców, przede wszystkim osób poszukujących azylu i nielegalnych emigrantów, do innych krajów Europy Zachodniej. Do takich instrumentów prawnych należy przede wszystkim wdrożenie systemu Eurodac[36] oraz układu z Schengen[37], wprowadzającego reguły przepływu i kontroli cudzoziemców, jak i tak zwanego Rozporządzenia Dublin II[38], regulującego odpowiedzialność państwa za rozpatrzenie wniosku o ochronę międzynarodową czy kwestię wydalenia cudzoziemca z terytorium Wspólnoty. Oznacza to, iż cudzoziemcy spoza Unii Europejskiej, którzy przekroczyli polską granicę w poszukiwaniu ochrony bądź uczynili to nielegalnie, będą musieli w Polsce pozostać, co najmniej do czasu zakończenia procedury związanej z udzieleniem im schronienia lub ich zobo-

---

[33] M. Fagasiński (2011), Racism and discriminatory practices in Poland*,* w: *ENAR Shadow Report 2009/2010*, Warszawa; K. Wencel, W. Klaus (2010), Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce w latach 2008–2010*,* „Analizy, Raporty, Ekspertyzy", nr 6, Warszawa.

[34] Ibidem, s. 39.

[35] Najnowsze trendy w międzynarodowym ruchu migracyjnym, w: *The 2005 SOPEMI Report for Poland*.

[36] *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej*, (Dz. Urz. WE L, Nr 316, z dnia 15.12.2000, str. 1, Polskie wydanie specjalne Dz. Urz. WE, rozdz. 19, tom 4, s. 26).

[37] *Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14.06.1985 r.* (Dz. Urz. WE L, Nr 239, z dnia 22.09.2000 r., str. 13, Polskie wydanie specjalne Dz. Urz. WE. rozdz. 19, tom 2, s. 3).

[38] *Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego* (Dz. Urz. WE L, Nr 50, z dnia 18.02.2003 r., str. 1, Polskie wydanie specjalne Dz. Urz. WE, rozdz. 19, tom 6, s. 109).

wiązania do powrotu. Zarówno tego rodzaju ruch migracyjny, jak też powoli zwiększające się zainteresowanie ruchem wewnątrzwspólnotowym do Polski wymagać będzie wypracowania spójnej i przede wszystkim rzeczywistej polityki migracyjnej w miejsce jej braku lub przyjmowania rozwiązań *ad hoc*, nadających dotychczas obowiązującemu polskiemu systemowi migracyjnemu przestarzały biurokratyczno-administracyjny charakter[39]. Dotychczas oznaczało to, iż obecność cudzoziemców w Polsce i możliwości ich osiedlenia się były wypadkową wyłącznie decyzji administracyjnych i politycznych, a wpływ społeczeństwa na tę politykę był raczej znikomy. W tak ukształtowanych warunkach poziom otwartości społeczeństwa zależy od poziomu otwartości elit, tworzących politykę migracyjną. W Polsce system przyjmowania cudzoziemców, począwszy od ustawy uchwalonej w 1963 roku odznaczał się raczej tendencją do ograniczania napływu i stawiania barier, a w swym wymiarze regulacyjnym skupiał się na obowiązkach i restrykcjach, pomijając uprawniania i sferę świadczeń, co tworzyło swoistą zasadę „nadmiernej przezorności i nieufności", jako podstawy reakcji na ruchy migracyjne. Do dziś polityka ta ma właśnie taki wymiar i to nie tylko na poziomie imigracyjnym, ale także emigracyjnym, o czym świadczy choćby szeroka debata o podwójnym opodatkowaniu obywateli polskich pracujących w Wielkiej Brytanii, charakteryzująca się brakiem szybkiej reakcji władz na stosunkowo ważki problem obywateli. Tymczasem nowoczesna polityka migracyjna nie sprowadza się do kontroli legalności pobytu, lecz raczej dotyczy zadań państwa w zakresie polepszania jakości życia i funkcjonowania cudzoziemców na danym terytorium oraz oferty integracyjnej stwarzanej dla nich przez władzę centralną i lokalną. Im więcej takich działań zapisanych jest w konkretnych prawnych obowiązkach organów administracyjnych państwa, tym bardziej otwarta jawi się polityka migracyjna tego państwa.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a właściwie już w chwili rozpoczęcia procesu negocjacyjnego, regulacje prawne, jak również praktyka względem cudzoziemców przebywających na terytorium Polski, podlegały swoistej europeizacji, a zatem dostosowaniu do zharmonizowanych standardów wspólnotowych. Dostosowanie to polegało na kilku zasadniczych zmianach. Po pierwsze w obowiązujących ustawach o cudzoziemcach[40] i udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP[41] wyłączono z kategorii tego pojęcia obywateli UE. Regulacje dotyczące ich szczególnego statusu znalazły się w ustawie o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i człon-

[39] A. Weinar, op. cit., s. 84.
[40] Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694.
[41] Dz. U. 2006 r., Nr 234, poz. 1695.

ków ich rodzin[42]. Po drugie, Polska zobowiązana została do przyjęcia unijnych standardów w zakresie przyznawania ochrony międzynarodowej cudzoziemcom, zawartych w dyrektywach: recepcyjnej, o łączeniu rodzin, kwalifikacyjnej i proceduralnej[43].

O otwartości systemu prawnego czy migracyjnego będą świadczyć jednak poszczególne, indywidualne regulacje prawne czy instytucje, a także sposób ich stosowania. O podejściu ksenofobicznym będziemy mogli mówić wtedy, gdy kształt tego systemu będzie bardziej tamował napływ cudzoziemców, niż go ułatwiał, a rozwiązania przyjęte będą się charakteryzowały arbitralnością oraz dyskryminacją. Polski system migracyjny, w kształcie nadanym mu wspomnianymi wyżej ustawami ma charakter zamknięty i ograniczający, a przez swoje liczne wady, z perspektywy organizacji pozarządowych czy obserwatorów zachodnich może być postrzegany jako ksenofobiczny. Świadczy o tym kilka czynników.

Po pierwsze, w procesie implementacji prawa dotyczącego osób ubiegających się o ochronę międzynarodową Polska od razu przyjęła model, iż będzie wprowadzać wyłącznie minimalne standardy i to we wszystkich wymiarach systemu azylowego: przyjmującym, kwalifikującym i proceduralnym (*vide*: rządowe uzasadnienie projektów ustaw o cudzoziemcach i kolejnych nowelizacji). Ten sam klucz stosuje obecnie rząd do przyjętego w roku 2013 nowego projektu ustawy o cudzoziemcach, który również kształtowany jest w oparciu o graniczne reguły unijne. Standardy minimalne mają jednakże to do siebie, iż system ukształtowany poniżej ich wymogów trudno uznać za demokratyczny. Balansowanie zatem na granicy demokratycznych minimów w relacji państwo – mieszkaniec trudno uznać za powód do dumy, można też kwestionować zgodność takiego działania z konstytucyjną zasadą państwa uspołecznionego i solidarnego, z czego jednak polscy politycy nie bardzo zdają sobie sprawę. Należy również zauważyć, iż stosowanie wyższego standardu niż minimalny w innym państwie członkowskim może spowodować odczucie dyskryminacji, w związku z tym, iż ta sama kategoria cudzoziemców w tych samych okolicznościach faktycznych i prawnych będzie korzystała z innego zakresu uprawnień. W wyniku przyjmowania standardów minimalnych i opierania założeń polityki migracyjnej na wytycznych unijnych dochodzi do dyskryminacji i nierównego traktowania różnych kate-

[42] Dz. U. z 2006 r., Nr 144, poz. 1043.

[43] *Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl*; *Dyrektywa Rady 2003/86/EC z 22 września 2003 r. o prawie do połączenia z rodziną*; *Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 27 kwietnia 2004 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub osób, które wymagają ochrony międzynarodowej i określająca zakres przyznanej ochrony*; *Dyrektywa Rady 2005/85/EC określająca minimalne standardy postępowania w Państwach Członkowskich w sprawie nadawania i pozbawiania statusu uchodźcy*.

gorii cudzoziemców, często wbrew wszelkim zasadom logiki. Trudno bowiem uznawać za logiczne, iż osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych będą się musiały starać o pozwolenie na pracę w skomplikowanej procedurze „niebieskiej karty" UE, przywiązującej je dodatkowo do konkretnego stanowiska, u konkretnego pracodawcy na okres osiemnastu miesięcy, a osoby posiadające status pobytu tolerowanego zwolnione są z obowiązku uzyskania pozwolenia na pracę – właśnie dzięki minimalnemu standardowi ochronnemu. Istnienie takich rażących dysproporcji w prawnych regulacjach statusu poszczególnych kategorii cudzoziemców nie świadczy dobrze o twórcach założeń polityki migracyjnej, gdyż pokazuje, iż w polityce tej brakuje przejrzystych priorytetów co do wartości, jakie kraj nasz może uzyskać dzięki obecności cudzoziemców.

Istotnym problemem są w Polsce również materialne warunki recepcji. Przez dwadzieścia cztery lata od odzyskania suwerenności, mimo licznych unijnych programów wspierających, Polska nie zdołała wypracować godnego systemu opieki socjalnej dla osób poszukujących schronienia. Raport dla Parlamentu Europejskiego z 2007[44] roku wskazuje, iż stan w tym zakresie jest w wysokim stopniu niezadowalający, szczególnie w wymiarze świadczeń socjalnych, medycznych oraz długości przebywania cudzoziemców w warunkach detencji. Od tego czasu można zauważyć, iż sytuacja uległa tylko pogorszeniu, jako że część ośrodków została zamknięta, przetargi na otwarcie nowych napotykają liczne trudności, a w wytycznych do ich prowadzenia liczy się przede wszystkim analiza kosztowa. Do najpoważniejszych problemów należy też niewątpliwie niechęć i protesty miejscowej ludności, która okazuje jawną wrogość wobec uchodźców poszukujących ochrony w naszym kraju[45]. Znacznie zwiększyła się w związku z tym liczba osób poszukujących ochrony, które otrzymują ekwiwalent pieniężny na zamieszkanie poza ośrodkiem. Jednak na otwartym rynku nieruchomości cudzoziemcy ci spotykają się z jawną, niekiedy nawet szokującą dyskryminacją, co w zdecydowany sposób utrudnia im stabilizację życiową.

Problemem jest również brak dostępu do informacji i pomocy prawnej. Dostęp do pomocy prawnej, jak wiadomo, jest jedną z najpowszechniejszych zasad gwarancyjnych rzetelnego i uczciwego postępowania, tymczasem w Polsce świadczą ją jedynie nieliczne organizacje pozarządowe, w postępowaniu dotyczącym pozbawienia cudzoziemca wolności pomoc ta w ogóle nie istnieje, a cudzoziemcy nie mają nawet prawnej możliwości jej bezpłatnego uzyskania. Zaniechano również wprowadzania jakichkolwiek instytucji preintegracyjnych,

[44] The conditions in centers for third country national (detention camps, open centers as well as transit centers and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states, w: *STEPS Consulting Social Study for European Parliament*, grudzień 2007 r., s. 93 i n.

[45] K. Wencel, W. Klaus, Dyskryminacja cudzoziemców..., s. 59.

a instytucje integracyjne obejmują wyłącznie uznanych uchodźców i są przy tym niewystarczające oraz obwarowane nieprzyjaznymi warunkami, wymagającymi w dość krótkim czasie uzgodnienia ze starostą planu integracyjnego, który *de facto* utrudnia mobilność tych cudzoziemców, a przy tym nie obejmuje praktycznie w ogóle świadczeń w naturze, składających się na zestaw działań, jakie mogłyby się wpisywać w zasadę *empowerment*.

Mimo ożywionej dyskusji w parlamencie wprowadzono bardzo niekorzystne przepisy w zakresie pozbawiania wolności cudzoziemców poszukujących azylu, wspierając się, jak to ujęła Weinar, racjonalizacją imigranta – naciągacza[46]. Fakt ten, w materii *stricte* ochronnej, gdy wypadkową podjętych decyzji są podstawowe ludzkie prawa, świadczy o wrogim stosunku władz do cudzoziemców i traktowaniu migracji w kategoriach zagrożenia.

O niechętnym stosunku do cudzoziemców świadczy również regularne prawo migracyjne dotyczące cudzoziemców, chcących dłużej przebywać w Polsce lub osiedlić się na jej terytorium. Podstawowym problemem jest tu brak elastyczności prawa. Ustawy o cudzoziemcach od 2003 roku zostały skonstruowane w ten sposób, iż wyeliminowano zasadniczo kwestię uznaniowości decyzji administracyjnych. O ile rozwiązanie to było słuszne i zgodne z postulatami środowiska organizacji pozarządowych w zakresie nadawania cudzoziemcom uprawnień i zezwoleń, o tyle narusza elementarne zasady prawne w przypadku decyzji o charakterze proskrypcyjnym i sankcyjnym, nie pozwalając różnicować przypadków ze względu na indywidualne właściwości osoby. W takim systemie wydaleniu podlegać będzie zarówno imigrant, który narusza porządek prawny poprzez handel narkotykami, jak i ten, który, przebywając tu 20 lat i posiadając tu rodzinę, został zatrzymany na nielegalnym handlu bazarowym (*vide*: głośna sprawa mongolskiej rodziny Batdaava).

Jednym z najbardziej nieprzyjaznych rozwiązań polskiego systemu migracyjnego jest brak możliwości zalegalizowania się przez cudzoziemca w przypadku utraty legalności podstaw pobytu, co w połączeniu ze ścisłym formalizmem, wymagającym składania kolejnych wniosków w odpowiednich terminach zawitych[47], czyni Polskę mało przyjaznym krajem do osiedlenia się. System zniechęca zresztą cudzoziemców do korzystania z tej formy legalizacji nie tylko poprzez wydłużenie terminów legalnego pobytu na terytorium kraju, uprawniającego do osiedlenia się, ale także poprzez szczegółowe rozwiązania. By posłużyć się przykładem, cudzoziemiec, który chce się osiedlić ze względu na zawarte z Pola-

[46] A. Weinar, op. cit., s. 188–193.

[47] „Termin zawity" to prawne określenie terminu, którego niedotrzymanie powoduje brak możliwości jego przywrócenia oraz skorzystania z uprawnień, które byłyby możliwe w przypadku zachowania terminu.

kiem małżeństwo, może skrócić okres pobytu czasowego w Polsce z pięciu lat do trzech, jako warunek uprawniający do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na osiedlenie się, niemniej schemat postępowania w tym przedmiocie utrudnia mu ów proces. Wniosku o osiedlenie się nie można bowiem złożyć przed upływem terminu dwóch lat pobytu w oparciu o kartę czasowego pobytu, tymczasem prawo do legalnego pobytu mają tylko te osoby, które wystąpią z wnioskiem o przedłużenie zezwoleń na 45 dni przed upływem ważności poprzedniej zgody. Oznacza to, że cudzoziemiec musi złożyć wniosek o przedłużenie karty czasowego pobytu, a dopiero później złożyć wniosek o osiedlenie się, choćby 45 dni później. Co prawda ten problem wyeliminowała nowa ustawa o cudzoziemcach z 2013 roku, ale podobnych mnożących koszty i przysparzających wielu problemów rozwiązań w polskim systemie migracyjnym jest jeszcze wiele. W świetle całości nowo przyjętej regulacji taką zmianę można uznać za wyłącznie kosmetyczną i markującą korzystne zmiany w sytuacji cudzoziemców, o czym zresztą napiszemy jeszcze dalej.

Oceniając polski system migracyjny można odnieść wrażenie, iż większość instytucji prawnych w prawie cudzoziemskim wprowadzana jest nie w zgodzie ze z góry zaplanowaną strategią, lecz w chwili pojawienia się określonej potrzeby lub gdy zbliża się graniczny termin implementacji określonych aktów prawa wspólnotowego. Problem w tym, iż nawet w takich sytuacjach rozwiązania przyjmowane przez decydentów są restrykcyjne i antyimigracyjne. Żadna z dotychczasowych nowelizacji nie przewidywała też przepisów dotyczących ofert integracyjnych, a więc takich, które nakładałyby na poszczególne instytucje państwa lub instytucje samorządowe określone obowiązki w zakresie świadczeń na rzecz osiedlających się cudzoziemców, np. w zakresie wsparcia językowego, wsparcia na rynku pracy, dostępie do edukacji oraz szkoleń zawodowych. W ogóle nie porusza się również kwestii zmian w systemie edukacji i położenia nacisku na edukację wielokulturową. Polityka równościowa, będąc jedną z dwunastu form polityki sektorowej Rady Europy jako jedyna nie jest w Polsce realizowana w stosunku do młodzieży ani przez organizacje pozarządowe, ani przez samorząd[48]. Nie dziwi zatem, iż w atmosferze zmian wprowadzanych *ad hoc* przyjęto m.in. rozwiązania dotyczące liberalizacji dostępu do rynku pracy, wprowadzające jednakże dyskryminacyjne ograniczenie tej swobody wyłącznie do obywateli Rosji, Ukrainy i Białorusi. Podobnie wprowadzona 20 lipca 2007 roku abolicja dla nielegalnych migrantów wykluczała możliwość złożenia wniosku abolicyjnego przez tych, którzy przebywali w strzeżonych ośrodkach lub

[48] B. Fatyga (red.) (2005), *Dwie prawdy o aktywności. Uwarunkowania i możliwości działania młodzieżyw środowisku lokalnym w perspektywie polityki młodzieżowej Rady Europy. Raport z badań*, Warszawa, s. 67.

aresztach w celu wydalenia. Abolicja obowiązująca od stycznia 2012 roku[49], choć zdecydowanie szersza, również wyrosła z ogólnie panującej atmosfery niechęci otwarcia się na potrzeby cudzoziemców już funkcjonujących na terytorium RP. Ograniczyła się bowiem do cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce nielegalnie co najmniej pięć lat, a nadto wymagała zasadniczo posiadania przez cudzoziemców ważnego dokumentu tożsamości, co poniekąd, biorąc pod uwagę krąg osób objętych ustawą, można uznać za absurd legislacyjny. Polska niezmiennie odmawia również prawa do legalizacji osobom, które stwarzają zagrożenie dla porządku społecznego lub obronności, a których nie można wydalić ze względu na ewentualny konflikt z prawami podstawowymi, ucieleśnionymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Tworzy się w ten sposób co prawda nieliczną, ale istniejącą grupę osób „wyjętych spod prawa", co w państwie demokratycznym i otwartym zdarzać się nie może. Te same uwagi można również poczynić wobec osób pozbawionych obywatelstwa, tzw. bezpaństwowców, tym bardziej, iż Polska bez racjonalnego uzasadnienia nie ratyfikowała dotąd konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 roku.

Ustawą abolicyjną próbuje się również wyeliminować wady postępowania ochronnego w stosunku do cudzoziemców przybyłych ze względu na prześladowanie, oferując im tę formę legalizacji w miejsce rzetelnego i bezstronnego rozpatrzenia ich sprawy uchodźczej w kolejnym postępowaniu. Chodzi zasadniczo o powszechną praktykę składania kolejnego wniosku o ochronę po negatywnym rozstrzygnięciu uprzedniego celem uniknięcia wydalenia, w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie skargi złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na pierwotne decyzje. Brak automatycznego zawieszenia mocy obowiązującej decyzji ostatecznej na skutek zainicjowania sądowej kontroli tejże decyzji akurat w stosunku do cudzoziemców poszukujących ochrony należy uznać za uregulowanie szczególnie niedemokratyczne i groźne dla systemu ochrony praw człowieka.

Nowa ustawa o cudzoziemcach[50], obowiązująca od 1 maja 2014 roku, a więc od dziesiątej rocznicy przyjęcia Polski do UE , mimo hucznych zapowiedzi nie zmieni zbyt wiele na lepsze, a wręcz przeciwnie – w wielu miejscach nastąpi regres uprawnień, zaś zakres kontroli nad cudzoziemcami znacznie wzrośnie. Ustawa w niskim stopniu likwiduje dotychczasowe bariery biurokratyczne w zakresie legalizacji pobytu, zwiększa natomiast rygor prawny większości regulacji, które nie były objęte potrzebą dostosowania naszych przepisów do dyrektyw i rozporządzeń wspólnotowych. Implementowane dyrektywy pozwalają bowiem

[49] *Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach* (Dz. U. Nr 191, poz. 1133).

[50] *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650).

w stosunku do licznych przepisów na wprowadzenie regulacji korzystniejszych lub w ogóle na niestosowanie dyrektywy w sytuacji, w której państwo reguluje dane obszary funkcjonowania cudzoziemców w sposób bardziej korzystny. Tymczasem z uzasadnienia projektu wypływała fałszywa teza, iż niekorzystne regulacje wynikają z obowiązku dostosowania polskiego prawa do wymogów unijnych.

Paradoksalnie jednak tam, gdzie wprowadzono rozwiązania bardziej cudzoziemcom przyjazne, wynikało to w dużej mierze właśnie z wymogów dostosowawczych, co pokazuje, iż wizja polityki migracyjnej polskiego ustawodawcy jest kreowana zewnętrznie (przez standardy unijne), natomiast wewnętrznie pozostaje w dalszym ciągu wroga napływowi cudzoziemców i zmierzająca do maksymalnej kontroli nad ich funkcjonowaniem gospodarczo-społecznym.

Przykładem takiego negatywnego rozwiązania może być wspominana już przez nas instytucja „niebieskiej karty UE". Osoba o wysokich kwalifikacjach zawodowych podejmująca pracę na jej podstawie otrzyma to zezwolenie wyłącznie po przeprowadzeniu testu rynku pracy. Co więcej, dotyczyć ono będzie konkretnego pracodawcy, zmiana zatrudnienia podlegać zaś będzie czasowym ograniczeniom. Ograniczenia dotyczące swobody nawiązywania stosunków pracy przez osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych wydają się zatem szczególnie niezrozumiałe. Podstawą nawiązania stosunku pracy, szczególnie w wypadku pracy wymagającej wysokich kwalifikacji, zawsze powinna być przydatność zawodowa, a nie zgoda organu administracyjnego. W ogóle w zakresie zatrudnienia powinny funkcjonować zezwolenia na zasadzie karnetu, określającego jedynie minimalne warunki pracy i płacy dla danego cudzoziemca, jednak bez określania miejsca i stanowiska zatrudnienia. Podobnie nieprzyjazne rozwiązania wprowadzono w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy dla naukowców, co jest szczególnie niezrozumiałe w świetle potrzeb rozwojowych polskiej nauki. Zezwolenie będzie mógł otrzymać tylko naukowiec zaproszony do realizacji projektu lub badań przez jednostkę posiadającą stosowną akredytację, a jednostka ta będzie musiała się zobowiązać do pokrycia kosztów wydalenia takiej osoby, sam zaś naukowiec spełnić musi szereg uciążliwych biurokratycznych wymogów. Tego typu regulacje to swoiste *faux paux* wobec naukowców o uznanym dorobku, którzy chcieliby pozwolić polskim partnerom korzystać ze swojej wiedzy i doświadczenia.

Skandalicznie kształtowały się projektowane rozwiązania związane ze statusem osoby, której udzielono zgody na pobyt tolerowany i dopiero na etapie konsultacji społecznych pod naciskiem organizacji pozarządowych rząd wycofał się z tych propozycji i wyłączył osoby przebywające w Polsce z przyczyn humanitarnych z kategorii osób, które będą objęte „dobrodziejstwem" tej instytucji. Należy pamiętać, iż osoby, którym udzielony zostanie nowy typ ochrony, tzw. pobyt humanitarny, to nie są zwyczajni, nielegalni emigranci, lecz osoby

pokrzywdzone przez własne państwa, osoby, którym grozi śmierć, tortury, niehumanitarne traktowanie oraz wiele innych ciężkich przypadków naruszania praw człowieka. Należy to w sposób wyraźny podkreślić. Tymczasem projektowane uregulowania zmierzały przed interwencją organizacji społecznych do tego, by osoba objęta takim statusem przez okres dziesięciu lat była *de facto* ograniczona w wolności osobistej, której przyczyną będzie wyłącznie fakt, iż państwo jej pochodzenia nie jest w stanie jej godnie traktować i zapewnić ochrony jej podstawowych praw ludzkich. W projektowanych zmianach ustawodawca planował bowiem uniemożliwić osobom objętym taką formą pobytu wyjazdy zagraniczne, objąć obowiązkiem meldunkowym, jak też obowiązkiem osobistego stawiennictwa w regularnych odstępach czasu przed właściwym organem administracyjnym. Obecnie, w ostatecznych regulacjach obowiązujących od maja 2014 r., taki rygor dotyczyć będzie wyłącznie osób, których nie można wydalić z przyczyn obiektywnych lub których ekstradycji zabronił sąd, ale i tak wydaje się, iż są to rozwiązania nieprzyjazne i zbyt daleko ingerujące w prawo do wolności.

Należy w tym miejscu wszakże przypomnieć, iż osoby skazywane na karę ograniczenia wolności za przestępstwa kryminalne traktowane są na gruncie prawa lepiej, gdyż mogą swobodnie podróżować za granicę, natomiast obowiązki związane z dozorem uregulowane są w mniej rygorystyczny sposób. Okres pozwalający na tego typu ograniczenie wolności jest również o rząd wielkości krótszy (do roku). Sposób regulacji statusu pobytu tolerowanego w projekcie, nawet w tak okrojonym kształcie, należy uznać zatem za wyjątkowo niehumanitarny.

Warto na koniec odnotować, iż trudne do racjonalnego wytłumaczenia bariery dla cudzoziemców dają się zauważyć praktycznie w każdej dziedzinie prawa, nie tylko w sferze legalizacji własnego statusu, lecz także w zakresie zakupu nieruchomości, zakładaniu spółek i przedsiębiorstw, a nawet w dostępie do wymiaru sprawiedliwości i procedur naturalizacyjnych. Dominuje spiętrzenie wymogów prawnych i formalnych, licznych terminów zawitych na skorzystanie z instrumentów integracyjnych oraz ogólny brak woli, a czasem warunków do przekazywania kompetentnych informacji. Polska do dzisiaj nie wprowadziła również zasadniczych instrumentów tak zwanej dyrektywy rasowej, zmierzającej do eliminacji zjawiska rasizmu i dyskryminacji we wszystkich dziedzinach życia społecznego.

Ogólna ocena systemu i polityki migracyjnej w Polsce musi być zatem negatywna. Polska nie należy w związku z tym do grona państw przyjaznych cudzoziemcom, ułatwiających ich asymilację i integrację. Państwa otwarte tworzą mechanizmy naturalizacyjne, wspierające napływ cudzoziemców, ale także szanujące ich odrębność kulturową. W Polsce oficjalni przedstawiciele urzędu imigracyjnego twierdzą, że granice naszego państwa mogą być otwarte ewentualnie

dla Słowian[51]. W takim klimacie nie da się budować społeczeństwa otwartości, wielokulturowości i tolerancji. A język polityki przekłada się w jakimś zakresie także na język społeczeństwa. Jest to ogromna strata dla społeczeństwa, jeśli się weźmie pod uwagę, iż „wszystkie prognozy / projekcje ludnościowe wskazują, że w perspektywie 2030 r. Polskę czekają dwa istotne zjawiska: depopulacja oraz wyraźne zmiany w sferze struktury ludności (starzenie się społeczeństwa). Oba procesy będą skutkiem zwiększającej się nierównowagi między (malejącą) liczbą urodzeń a (rosnącą) liczbą zgonów oraz stopniowego zwiększania się przeciętnej długości trwania życia"[52]. Fakt ten bez wprowadzenia działań zaradczych będzie negatywnie oddziaływał na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Polski oraz przyczyniał się do zwiększania się ekonomicznych obciążeń wynikających z systemu zabezpieczenia społecznego, a także prowadził do innych negatywnych skutków ekonomicznych. W Polsce tymczasem neguje się potrzebę otwarcia naszego kraju na napływ migrantów, który zwiększałby nasz potencjał demograficzny, ale także kulturowy, społeczny i ekonomiczny, i postuluje się przeformułowanie polityki rodzinnej, co jest zadaniem karkołomnym, a w obecnych warunkach gospodarczych niewykonalnym. Ta podskórna obawa przed migracją jest całkowicie niewiadomego pochodzenia i trudno doprawdy ustalić motywację decydentów, dotyczącą ich niechęci do cudzoziemców. Znajduje ona jednak odzwierciedlenie w oficjalnych dokumentach, w których tłumaczy się, iż „doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że imigracji nie powinno się uważać za długookresowe rozwiązanie problemów demograficznych"[53], mimo, że sąd ten ani nie wskazuje, o jakie doświadczenia chodzi, ani nie identyfikuje zagrożeń, które rzekomo nie pozwalałyby na rozwiązywanie problemów demograficznych za pomocą migracji. Jest to zatem swoisty paradoks, w którym wewnętrzna ksenofobia polskich decydentów usiłuje zyskać usprawiedliwienie w bliżej nieokreślonych negatywnych doświadczeniach państw wysoko rozwiniętych, zapewne na migrację od wielu lat otwartych i mających, jak wynika z raportu rządowego, o wiele korzystniejsze współczynniki demograficzne we wszystkich wymiarach. Mówi się natomiast – w sposób, który ocenilibyśmy jako otwarcie ksenofobiczny – iż zmiana struktury etnicznej państwa prowadzić będzie do naruszenia jego społecznej spójności. W dość gołosłowny sposób twierdzi się również, iż Polska nie jest przygotowana na zwiększony napływ cudzoziemców, mimo iż przytoczone między innymi w tym tekście opracowania wskazują na labilność postaw i możliwość ich łatwego modelowania wpływem społecznym

[51] Wypowiedź dyrektora generalnego Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców Jana Węgrzyna dla „Rzeczpospolitej", 1.02.2007 r.

[52] M. Boni (red.) (2009), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, oficjalny dokument rządowy, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, s. 67.

[53] Ibidem, s. 81.

czy autorytetem. Niestety, z takiego wrogiego otwartym napływom migracyjnym czy też pełnego rezerwy stanowiska rządu tworzy się błędne koło, w którym bariery stawiane migrantom przekładają się na niski poziom poznania i zrozumienia różnorodności etnicznej i kulturowej w całym społeczeństwie i wysoki poziom jego ksenofobii. Jest to naturalny rezultat mechanizmów wpływu społecznego, modelowania postaw społecznych autorytetem władzy, która zamiast zwalczać uprzedzenia, sama kształtuje negatywne i nieprawdziwe stereotypy dotyczące ruchów migracyjnych.

Ostatnią sferą, mającą wpływ na poczucie bezpieczeństwa obcokrajowców i kształtującą stopień otwartości społeczeństwa, jest system ochrony cudzoziemców przed dyskryminacją i nietolerancją oraz rasizmem. Regulacje o charakterze gwarancyjnym są podstawowym wyznacznikiem demokratycznego państwa prawnego w tym zakresie. Jednak oprócz suchych regulacji musi istnieć przekonanie służb państwowych o konieczności ich wdrażania i ochrony, przekładające się także na dostępność informacji dla cudzoziemców o sposobie obrony swych praw. O ile sfera regulacji prawnych wydaje się satysfakcjonująca, to niestety praktyka codzienności we wdrażaniu tych norm pozostawia wiele do życzenia.

Sfera ochrony przed dyskryminacją, rasizmem i nietolerancją przybiera kształt zasady konstytucyjnej, co oznacza, iż ma dla funkcjonowania społeczeństwa i państwa znaczenie ustrojowe. Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mówi, iż wszyscy są wobec prawa równi i w związku z tym mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. To jedna z najszerszych formuł ochronnych spotykanych we współczesnym świecie, niemniej narażona na rozbieżności interpretacyjne i konieczność posiłkowania się innymi standardami, szczególnie tymi wypracowanymi w prawie międzynarodowym oraz orzecznictwie sądów i trybunałów. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż zasada równości nie chroni jednakowego traktowania o charakterze nominalnym[54]. Dopuszcza ona zarówno pozytywną dyskryminację służącą osiągnięciu określonych celów społecznych, najczęściej rzeczywistej równości grup upośledzonych, jak i różne traktowanie podmiotów podobnych, jeśli różne traktowanie jest racjonalnie usprawiedliwione i nie dotyczy cechy istotnej. Z poziomu konstytucyjnego zasada niedyskryminacji została przeniesiona na inne dziedziny prawa, m.in. prawa pracy oraz prawa karnego. W tym ostatnim zakresie ustawodawca zdecydował się na kryminalizację czynów powodowanych nienawiścią na tle różnic religijnych, narodowościo-

[54] M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* Kraków 2006, s. 61–80.

wych czy rasowych. Przestępstwem jest m.in. eksterminacja ludności ze względu na rasę, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie lub inny światopogląd, bezprawne groźby i przemoc względem tych grup oraz nawoływanie do nienawiści. Wydaje się, że kryminalizacja czynów tego typu odpowiada standardom międzynarodowym w zakresie przeciwdziałania ksenofobii i rasizmowi, niemniej jeżeli spojrzymy na praktykę, ujrzymy obraz mocno odbiegający od tego ideału. Z danych MSWiA wynika przykładowo, iż w latach 1999–2005 za wyżej wskazane przestępstwa zostało skazanych 13 osób, natomiast z danych publikowanych przez Komendę Główną Policji wynika, iż w latach 2007–2011 Policja stwierdziła 28 tego typu przestępstw, co w najmniejszej mierze nie oddaje skali zjawiska, jeśli spojrzymy na częste doniesienia prasowe o ksenofobicznych i rasistowskich ekscesach, by wspomnieć problem ciągle funkcjonującej strony organizacji nazistowskiej „Krew i Honor" czy inne wydarzenia o charakterze antysemickim, antyrosyjskim i antymuzułmańskim w różnych polskich miastach i miejscowościach. Większość zdarzeń tego typu nie jest zgłaszanych albo też spotyka się z niechętną reakcją służb odpowiedzialnych za zapewnienie porządku społecznego[55]. Przytoczyć tu można choćby bulwersujące umorzenie dochodzeń w sprawie malowania swastyk w Białymstoku, w którym znaki te jawiły się prokuratorom prowadzącym jako hinduskie symbole szczęścia.

Społeczeństwa zamknięte z trudem uczą się otwartości, tolerancji i akceptacji dla odmiennych kultur i dziedzictw. Współcześnie państwo i jego polityka odgrywają zasadniczą rolę w budowaniu pozytywnych relacji między narodami i ludźmi różnych ras i wyznań. Można założyć więc, że poziom otwartości społeczeństwa jest współzależny między innymi od restrykcyjności prowadzonej polityki migracyjnej. Państwo polskie nie robi nic, by cudzoziemcy czuli się w Polsce dobrze i bezpiecznie, trudno się zatem spodziewać w najbliższych latach jakiegokolwiek przełomu, który by sprawił, iż Polska zacznie być postrzegana jako kraj przyjazny nie tylko turystycznie, co na tym poziomie gwarancji i ochrony prawnej nietrudno osiągnąć, lecz także przyjazny emigracyjnie. Prawdziwy duch ksenofobii, w tej najniebezpieczniejszej odmianie nie tkwi wszakże w umysłach ludzi, ale w systemie, który te umysły kształtuje.

[55] K. Wencel, W. Klaus, Dyskryminacja cudzoziemców…, s. 50–53.