

Wrzesień 2009

Informator Polityczny—Polska

<b>Cele projektu</b>	<b>Przegląd Projektów EMILIE</b> <p>Projekt EMILIE analizuje doświadczenia migracyjne i integracyjne w dziewięciu państwach członkowskich Unii Europejskiej i próbuje odpowiedzieć na pytanie dotyczące wyzwań związanych z wielokulturowością stojących przed Europą na początku XXI w. EMILIE zajmuje się zróżnicowaniem związanym z imigracją w trzech ważnych obszarach: edukacji, dyskryminacji w miejscu pracy, praw wyborczych i obywatelskich. Projekt realizowany jest w: Belgii, Danii, Francji, Niemczech, Grecji, Łotwie, Polsce, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. EMILIE ma na celu:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● Analizę związków między zróżnicowaniem wynikającym z napływu imigrantów a obywatelstwem w wymienionych krajach unijnych;</li><li>● ustalenie czy w Europie wyłania się obywatelstwo wielokulturowe, a jeśli tak, to jakie jego charakterystyczne cechy i typy mogą zostać wyróżnione.</li></ul>
<b>Studia przypadków</b>	W ramach projektu EMILIE przeprowadzone zostały trzy studia przypadków w każdym z krajów. Pierwszy z tych studiów dotyczył polityki edukacyjnej oraz sposobów i praktyk stosowanych w związku z kulturową różnorodnością w ramach edukacji. Drugie ze studiów dotyczy implementacji unijnych dyrektyw antydyskryminacyjnych (2000/43/EC - dyrektywa Rady Unii Europejskiej o równości rasowej) (2000/78/EC - dyrektywa Rady Unii Europejskiej o równości zatrudnienia) w różnych krajowych kontekstach. Trzecie ze studiów natomiast poświęcone jest prawom wyborczym i szeroko pojętym politycznym uczestnictwem i reprezentacją społeczności migranckich i mniejszości etnicznych w badanych krajach.
<b>Definicje</b>	(wielokulturowe) obywatelstwo. Termin obywatelstwo związany jest z samorządną polityczną wspólnotą, w której prawa jednostki i związane z nimi obowiązki nałożone są przez prawo. Jednakże na obywatelstwo składają się także wypracowane w publicznej przestrzeni znaczenia, które są szersze niż samo prawo i polityka. W debacie nad obywatelstwem wielokulturowym postawione jest pytanie, jaką formę powinno przyjąć obywatelstwo, aby w pełni uwzględniało zróżnicowanie kulturowe jednostek.
<b>Metody, dane oraz czas trwania</b>	Każde studium przypadku koncentruje się na okresie ostatnich dwudziestu lat (od 1989 roku po dzień dzisiejszy). Dane zebrane w Projekcie obejmują oficjalne dokumenty, materiały prasowe, opracowania naukowe, wywiady z kluczowymi rozmówcami, a w miejscach, gdzie było to możliwe, z grupami dyskusyjnymi, w skład których wchodziłi przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz osoby odpowiadające za tworzenie określonych rozwiązań i polityk.
<b>Obszar zainteresowań</b>	Projekt skupia się na różnorodności kulturowej związanej z imigracją i nie obejmuje kwestii historycznych mniejszości narodowych. Wiele uwagi poświęca zróżnicowaniu religijnemu oraz kwestiom dotyczącym muzułmańskich imigrantów, gdyż ich integracja z europejskimi społeczeństwami jest postrzegana jako stale rosnące wyzwanie w krajach członkowskich Unii Europejskiej, uczestniczących w projekcie.

### Główne wnioski

- Polska charakteryzuje się stosunkowo małą liczbą imigrantów i posiada jeden z najmniejszych udziałów imigrantów w ogólnej populacji – około 0,1% (OECD, Migration Outlook 2007). Według danych na dzień 31 grudnia 2006 cudzoziemcy stanowili 0,145% całkowitej populacji w Polsce (były to 54 883 osoby).
- Zdecydowaną większość w populacji imigrantów w Polsce stanowią przedstawiciele trzech sąsiadujących z nią państw: Ukrainy, Białorusi i Rosji. Imigranci z tych krajów mogą odwoływać się do przedstawicieli historycznych mniejszości.
- Historyczne mniejszości etniczne i narodowe uznane przez Ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2005 roku to:
  - ormiańska, białoruska, czeska, niemiecka, żydowska, litewska, rosyjska, słowacka i ukraińska mniejszość narodowa;
  - karaimska, łemkowska, romska i tatarska mniejszość etniczna.
- Imigranci nie wykazują istotnego zainteresowania braniem udziału w życiu publicznym. Są oni głównie skupieni na pracy oraz uciążliwych procedurach legalizacji i przedłużania pobytu, a osoby nieposiadające dokumentów czy sformalizowanego statusu starają się być jak najbardziej niewidoczne.
- Osoby nie posiadające polskiego obywatelstwa nie mają czynnych ani biernych praw politycznych.
- Nie ma struktur pozwalających imigrantom wpływać na decyzje polityczne podejmowane na poziomie lokalnym czy centralnym.
- Imigranci nie podnoszą kwestii udziału w wyborach lokalnych.
- Ze względu na ich małą liczbę oraz brak praw politycznych, cudzoziemcy nie są postrzegani jako potencjalni wyborcy głównych partii politycznych.

Główne powody ograniczonego obywatelskiego i/lub politycznego zaangażowania imigrantów w Polsce są scharakteryzowane poniżej:

- Populacja imigrantów w Polsce składa się przede wszystkim z imigrantów w pierwszym pokoleniu. Liczba naturalizowanych imigrantów pozostaje nieznaczną – w latach 2002 – 2007 polskie obywatelstwo zostało przyznane zaledwie 10 140 osobom. Zgodnie z wyliczeniami Głównego Urzędu Statystycznego liczba imigrantów przebywających w Polsce czasowo (3 miesiące lub dłużej) na dzień 31 grudnia 2006r. była szacowana na 200 000 (z czego główną grupę stanowili Ukraińcy). Spośród tych imigrantów 60 000 mieszkało w Polsce dłużej niż 12 miesięcy.
- Imigranci nie wykazują istotnego zainteresowania braniem udziału w życiu publicznym. Są oni głównie zajęci swoją pracą oraz uciążliwymi procedurami legalizacji i przedłużania pobytu. Czas poświęcony na pracę i załatwianie formalności jest istotnym czynnikiem zniechęcającym ich do jakiegokolwiek dodatkowego, w tym politycznego zaangażowania.
- Większa część imigrantów nie osiedla się w Polsce na stałe. Ich dochody są niewystarczające, aby mogli sprowadzić tu swoje rodziny. Migracja wahałowa jest częstym zjawiskiem. Imigranci zatrudnieni w szarej strefie starają się być całkowicie niewidoczni.
- Kultura polityczna w krajach imigrantów jest kolejnym czynnikiem wyjaśniającym ich bierność w życiu politycznym. Wśród populacji imigrantów przybywających do Polski dominują ci, którzy pochodzą z krajów, w których nie mieli wielkiego albo w ogóle żadnego doświadczenia z demokracją ( kraje b.ZSRR i Wietnam). Ten brak doświadczeń w kraju wysyłającym przekłada się na brak zaangażowania w kraju przyjmującym.

Rozmiar populacji imigrantów w Polsce jest ciągle niewielki. W konsekwencji politycy nie postrzegają imigrantów jako grupy potencjalnych wyborców i nie są zainteresowani w związku z tym zapewnianiem im praw politycznych. Nie ma w Polsce żadnych formalnych politycznych mechanizmów, które by zapewniły forum dla konsultacji i dialogu pomiędzy reprezentantami pochodzącymi z wyboru a przedstawicielami obcokrajowców.

W Polsce imigranci nie posiadają praw politycznych. Obywatele obcych państw i bezpaństwowcy nie mogą uczestniczyć w wyborach krajowych. Osoby posiadające pozwolenie na pobyt czasowy lub zezwolenie na osiedlenie mają prawo do stowarzyszania się na takich samych warunkach jak Polacy. Ci bez zezwolenia na zamieszkanie mogą przystępować do związków i organizacji, jeżeli ich statut na to pozwala.

Imigranci nie podnoszą kwestii przyznania im praw politycznych umożliwiających udział w wyborach na szczeblu lokalnym. Biorąc pod uwagę małą liczebność cudzoziemców oraz to, że są oni zajęci innymi sprawami (przede wszystkim legalizacją pobytu i pozwoleniem na pracę) nic nie wskazuje na to, iż kwestia ta będzie poruszana w najbliższej przyszłości.

W 2005 roku po raz pierwszy do polskiego parlamentu został wybrany naturalizowany imigrant. Pochodził on z Bangladeszu i od ponad 30 lat mieszkał w Polsce. Było kilka przypadków wyboru naturalizowanych obywateli na radnych. Ich wybór nie opierał się na etnicznym zapleczu, osoby te cieszą się szacunkiem w społeczności lokalnej (np.: są lekarzami). Jednak taka aktywność wśród osób naturalizowanych to wyjątek.

**Całościowe  
podejście do  
obywatelstwa i  
różnorodności**

Konstytucja RP (1997) odpowiada na fakt, że nie wszyscy polscy obywatele są polskiej narodowości. Uznaje ich prawa do swobodnego wyrażania tożsamości etnicznej nie tylko w sferze prywatnej, ale także w życiu publicznym. Prawa mniejszości narodowych zagwarantowane są w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych i języku regionalnym (2005). Historyczne mniejszości mają do swojej dyspozycji specjalne ciało doradcze usytuowane przy Premierze - Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Sprawami mniejszości, zajmuje się także Sejmowa Komisja ds. *Mniejszości* Narodowych i Etnicznych, a podobne komisje funkcjonują na poziomach województw.

Chociaż akceptuje się fakt, że nie wszyscy obywatele są Polakami zdefiniowanymi etnicznie, to dominacja polskiej kultury jest niezaprzeczalna. Preambuła do Konstytucji odwołuje się do narodu w kontekście etnicznie zdefiniowanego państwa narodowego i faworyzuje polską kulturę. Konsekwencje takiego sposobu formułowania myśli odnajdziemy w polityce migracyjnej, a bardziej szczegółowo w praktyce repatriacji i specjalnym traktowaniu osób polskiego pochodzenia (Karta Polaka z 2007)

W odniesieniu do cudzoziemców bez żadnych polskich korzeni, traktowani są oni w Polsce w podobny sposób, jak obywatele nowych państw unijnych traktowani są w krajach „starej 15” – jako pracownicy najemni przyjeżdżających, aby wypełnić luki na polskim rynku pracy. Oczekuje się przy tym, że wrócą do domu jak tylko skończy się popyt na ich pracę.

Analiza ewolucji pojęcia obywatelstwa zawartych w trzech polskich ustaw o obywatelstwie (1920, 1951, 1962) wskazuje na przejście od koncepcji obywatelstwa państwa do obywatelstwa etnicznego. W aktach tych odzwierciedlona została historyczna zmiana, która dokonała się w polskim społeczeństwie w dwudziestym wieku - przejście od społeczeństwa wielonarodowego do jednonarodowego co jest następstwem drugiej wojny światowej i jej konsekwencji. W istocie, Polska stała się jednym z najbardziej homogenicznych krajów w Europie. Jednak od upadku komunizmu w 1989 r. kwestia „nowych” obywateli Polski staje się coraz bardziej istotna.

Formy  
uczestnictwa  
oferowane  
osobom nie  
**posiadającym**  
obywatelstwa  
polskiego

Nie istnieją żadne struktury pozwalające imigrantom wpływać na decyzje polityczne podejmowane zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym. Forum Cudzoziemców, powołane do życia w 2008 r. przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki, jest pierwszą próbą stworzenia platformy umożliwiającej wyrażenie przez imigrantów opinii przed władzami krajowymi. W praktyce jednak Forum głównie skupia Polaków pracujących w organizacjach pozarządowych oraz innych instytucji, których działalność związana jest z imigrantami.

Nie ma w Polsce partii politycznych tworzonych przez imigrantów, a kwestia praw wyborczych na poziomie lokalnym dla osób pochodzących spoza Unii Europejskiej nie znajduje się w programach partii politycznych. Cudzoziemcy nie są postrzegani jako potencjalna grupa wyborców głównych partii politycznych.

Jak dotąd najbardziej widoczne i odnoszące sukcesy imigranckie stowarzyszenia założone są przez Wietnamczyków. Jednak ich aktywność jest głównie nakierowana na samopomoc oraz kultywowanie etnicznej i kulturowej tożsamości. W przypadku Wietnamczyków kontakty z innymi imigrantami z tego samego kraju są konsekwencją wyobcowania w społeczeństwie przyjmującym. Imigranci pochodzący z Afryki i Bliskiego Wschodu również prowadzą działalność społeczno- kulturalną, jednak skala ich organizacji i intensywność działalności jest nieporównywalna z organizacjami wietnamskimi.

Wnioski

Do tej pory nie zaistniały jeszcze w Polsce warunki prowadzące do istotnego zaangażowania imigrantów z krajów trzecich w sferze działalności politycznej i obywatelskiej. Niemniej jednak nasze badania zidentyfikowały główne modele funkcjonowania imigrantów w sferze politycznej:

**Współpraca imigrantów z historycznymi mniejszościami narodowymi/ etnicznymi.**

Jest to wciąż dominujący model, raczej pasywna strategia imigrantów, którzy mają bazę etniczną (uznane mniejszości) i którzy nie tworzą struktur umożliwiających wpływ na polityczne decyzje. Jedynie imigranci z Armenii przedstawiają bardziej aktywne podejście w ramach tego modelu. Aby poprawić swoją sytuację spróbowali wejść na polityczną ścieżkę, chociaż nie posiadają praw politycznych. W tej kwestii współdziałali z przedstawicielem historycznej diaspory, angażując się w proces zbierania podpisów, aby zarejestrować go jako kandydata w wyborach do Senatu.

Powielanie zachodniego wzoru politycznej reprezentacji.

Drugi z modeli odnosi się do imigrantów muzułmanów, którzy nie są mniejszością etniczną czy narodową, a religijną. Jeszcze na początku XXI w. muzułmanie opisywani byli jako grupa niewielka liczebnie i niedynamiczna. Dziś jednak Liga Muzułmańska korzystająca ze wsparcia konwertytów (wydają się zastępować mniejszość muzułmańską od wieków osiadłą w Polsce) stara się uzyskać pozycję reprezentanta wszystkich muzułmanów przed władzami polskimi. Przykład Ligi wskazuje, że samo obywatelstwo nie wystarcza części imigrantów-wyznawców Islamu, aby byli zadowoleni ze swojej pozycji w Polsce.

Imigranci nie podnoszą żądań dotyczących prawa głosu w wyborach lokalnych. Biorąc pod uwagę ich małą liczebność oraz to, że są oni zajęci innymi sprawami (przede wszystkim legalizacją pobytu i pozwoleniem na pracę) nic nie wskazuje na to, iż kwestia ta będzie poruszana w najbliższej przyszłości.

**Końcowe przesłanie**

Chociaż imigranci zainteresowani braniem aktywnego udziału w życiu politycznym są wyjątkami, można przyjąć, że sytuacja się zmieni, kiedy warunki ekonomiczne ulegną poprawie a liczba imigrantów się zwiększy. Możliwe, że kiedy na scenie pojawi się drugie pokolenie i procedury legalizujące pobyt nie będą tak istotną częścią życia imigrantów zainteresują się oni czynnym udziałem w życiu politycznym i uzyskiwaniem korzyści z demokratycznych procedur. Dla rozwoju polskiej gospodarki, która w ciągu ostatniej dekady, na skutek emigracji, doświadczyła „drenażu mózgów”, zachęcenie imigrantów do przyjazdu jest jedną z istotnych kwestii.

Autorzy: Katarzyna Gmaj, [gmaj@csm.org.pl](mailto:gmaj@csm.org.pl), - badacz, Krystyna Iglicka, [iglicka@csm.org.pl](mailto:iglicka@csm.org.pl)- kierownik Projektu w Polsce, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa, Polska.

Projekt badawczy EMILIE jest finansowany ze środków Komisji Europejskiej, DG Research, 6 Program Ramowy, Priorytet 7: Obywatele i rządzenie w społeczeństwie opartym na wiedzy Wszystkie projekty badawcze oraz dokumentacja dostępne są na oficjalnych stronach projektu <http://emilie.eliamep.gr>.



W celu uzyskania ogólnych informacji o projekcie należy kontaktować się z prof. Anna Triandafyllidou, koordynatorem Projektu na adres [Anna@eliamep.gr](mailto:Anna@eliamep.gr)

Mogą Państwo również odwiedzić stronę internetową programu Komisji Europejskiej the Social Science and Humanities Research: [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html)