

POLITYKA MIGRACYJNA AUSTRALII I BELGII DO 2016 ROKU JAKO ELEMENT BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Włodzimierz GOCALSKI

Wojskowa Akademia Techniczna

Streszczenie. Artykuł odnosi się do polityki migracyjnej Australii i Belgii. Dokonano w nim analizy i oceny zastosowanych instrumentów instytucjonalno-prawnych, m.in. takich jak metody walki z nielegalną imigracją, polityka migracji powrotnych, polityka integracyjna, kursy adaptacyjne, polityka antydyskryminacyjna, partycypacja polityczna, testy obywatelskie, dostęp do rynków pracy, pozyskiwanie wysoko wykwalifikowanych pracowników, system punktowy. Na przykładzie państw typowo imigracyjnych, z których jedno jest, a drugie nie jest członkiem Unii Europejskiej, pokazano, jak zastosowanie pewnych mechanizmów polityki migracyjnej może wpłynąć na bezpieczeństwo państwa. W odniesieniu do nielegalnej imigracji przeanalizowano środki ograniczające wielkość napływającego strumienia cudzoziemców, a także ukazano społeczną ocenę tego zjawiska, w tym wypowiedzi przedstawicieli władz państwowych.

Słowa kluczowe: migracje, polityka migracyjna, nielegalna imigracja, bezpieczeństwo państwa.

Odpowiednie instrumentarium polityki migracyjnej i integracyjnej państwa przyjmującego determinuje jakość jego bezpieczeństwa. Tylko właściwe narzędzia polityczne, wdrożone przez władze danego kraju i stosowane w praktyce wobec imigrantów nielegalnych oraz legalnych imigrantów zarobkowych, a także modyfikowane pod wpływem zmieniającej się sytuacji politycznej i gospodarczej, mogą zapewnić stabilność bezpieczeństwa państwa, w tym także tego o charakterze ekonomicznym, demograficznym, politycznym i społecznym.

Poniżej zastosowano wtórną analizę ustawodawstwa krajowego, doniesień prasowych, wywiadów oraz opracowań dostępnych w zbiorze literatury przedmiotu. Ponadto dokonano analizy wskaźników efektywności polityki integracyjnej Australii i Belgii.

Australia

Australia, podobnie jak Kanada czy USA, to państwo, które do końca lat siedemdziesiątych XX wieku odróżniało się od państw europejskich stopniem występowania zjawiska wielokulturowości, będąc klasycznym przykładem państwa imigracyjnego¹. Założeniem polityki migracyjnej Australii jest współistnienie wielu kultur.

¹ L. Nowakowska, *Polityczne konsekwencje wielokulturowości we współczesnej Europie*, Wydawnictwa Uczelniane Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego, Bydgoszcz 2015, s. 30.

Początkowo jednak, w XIX wieku, idea wielokulturowości była w pewnym sensie zawężona przez wprowadzoną tzw. *politykę białej Australii* (*white Australia policy*). Takie podejście było pokłosiem nastrojów panujących w związku z dużymi strumieniami imigracyjnymi ludności napływającej z Chin² oraz potem robotników z rejonu wysp Azji i Pacyfiku³. Implementację tej polityki stanowił wydany w 1901 r. tzw. *Immigration Restriction Act*, który faworyzował ludność europejską, a przede wszystkim brytyjską, z uwagi na perspektywę zapewnienia spójności społeczeństwa.

Po II wojnie światowej australijska polityka migracyjna w kontekście instytucjonalnym realizowana była poprzez: utworzenie – po raz pierwszy – Departamentu Imigracji, zainicjowanie polityki mającej na celu zwiększenie populacji, w tym siły roboczej (*Mass Migration Program*), wprowadzenie ułatwień dla imigrantów posiadających szczególne kwalifikacje (*Ten Pound Poms*), rozpoczęcie polityki łączenia rodzin (*Operation Reunion*), członkostwo Australii w Komitecie ds. Europejskiej Migracji powołanego w Genewie, przyjęcie dokumentu *Migration Act*, dzięki któremu wprowadzono wizę stałą i tymczasową oraz umożliwiono zatrzymywanie nielegalnych imigrantów⁴. Lata 1966-1973 przyniosły odejście od *polityki białej Australii* na rzecz polityki wielokulturowości.

Za intelektualnego twórcę wielokulturowości uważa się polskiego socjologa profesora Jerzego Zubrzyckiego. Australijska polityka wielokulturowości oparta jest na czterech zasadach:

1. Zasada spójności społecznej i integracji narodowej;
2. Zasada równości szans i dostępu do dóbr i karier;
3. Zasada wolności wyboru i utrzymywania tożsamości kulturowej;
4. Zasada wspólnej odpowiedzialności społecznej za wszystkie aspekty życia społecznego⁵.

Na przełomie XX i XXI wieku, podczas rządów Johna Howarda (1996-2007), bezpieczeństwo kraju wzmocniły rozwiązania dotyczące polityki wobec uchodźców. Wizy bez narzuconego limitu czasowego (tzw. *Permanent Protection Visa*) zostały zastąpione w 1999 r. przez wizy wydawane na okres trzech lat, z możliwością wnioskowania o przedłużenie pobytu (tzw. *Temporary Protection Visas*). Ponadto podpisane zostało porozumienie Australii z rządem Nauru oraz Papui Nowej Gwinei, tzw. *Memorandum of Understanding* (MoU), dzięki któremu nielegalni imigranci, próbujący przekroczyć granicę z Australią drogą morską, mieli być transportowani do ośrodków dla uchodźców znajdujących się na wyspach Pacyfiku: Nauru lub

² Gorączka złota w połowie XIX wieku.

³ Tzw. *Kanakas* – koniec XIX wieku.

⁴ M. Krakowiak, *Droga do wielokulturowości – polityka migracyjna Australii*, „Biuletyn Migracyjny”, nr 33, dodatek specjalny, luty 2012, s. 5.

⁵ J. Pakulski, *Australijski program wielokulturowości*, „Biuletyn Migracyjny”, nr 33, dodatek specjalny, luty 2012, s. 9.

Manus. Rozwiązanie to nazwane zostało *Pacific Solution*⁶. Spotkało się z krytyką nie tylko ze strony części społeczeństwa, lecz także ze strony agend Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz obrońców praw człowieka⁷.

Po wyborach parlamentarnych w 2007 r., podczas rządów nowego premiera Kevina Rudda, wycofano wizy czasowe, wracając do wiz nieobarczonych ograniczeniem czasowym, a także zniesiono *Pacific Solution*⁸. Polityka tak szeroko otwartych granic przyniosła jednak przykre reperkusje. W latach 2008-2013 podczas podróży morskich zginęło 1200 azylantów, wśród których było kilkaset dzieci. Dodatkowo przybycie ok. 50 tys. nielegalnych imigrantów kosztowało społeczeństwo 10 mld dolarów australijskich⁹. Wpłynęło to na kolejną zmianę kursu prowadzonej polityki migracyjnej.

Już w 2012 r. rząd premier Julii Gillard zawarł umowy z władzami Nauru oraz Papui Nowej Gwinei, wracając w pewnym stopniu do *Pacific Solution*, a także doprowadził do rozbudowy aresztu imigracyjnego na Wyspie Bożego Narodzenia. W 2013 r. fotel premiera na krótko objął ponownie Kevin Rudd i przyjął wówczas w stosunku do nielegalnych migrantów stanowisko zdecydowanie odmienne od tego, które prezentował w 2008 r., o czym dobitnie świadczą wypowiedziane przez niego słowa: „Od dzisiaj ludzie poszukujący azylu, którzy przybędą do Australii nielegalnie na pokładzie łodzi, nigdy nie otrzymają zgody na osiedlenie się”¹⁰. Mimo że premier Rudd radykalnie zmienił wcześniejsze stanowisko wobec nielegalnych imigrantów, to nie jemu przypisuje się rozpoczęcie restrykcyjnej polityki.

Tak zwana polityka odstraszenia zapoczątkowana została w 2013 r.¹¹ Jej twórcą był nowy premier Tony Abbott¹², który zdecydowanie wzmocnił walkę z nielegalną imigracją. We wrześniu 2013 r. rozpoczął politykę „zero tolerancji”, polegającą na zawracaniu z drogi łodzi przemytników ludzi. Do jej realizacji w praktyce zaangażowano wojsko. Środki stosowane przez wojsko stały się ściśle strzeżoną tajemnicą, a całość działań nazwano Operacją Sovereign Borders. Ponadto wprowadzona została walka z gangami zajmującymi się przemytem ludzi. Dodatkowo władze australijskie podjęły się finansowania akcji informacyjnych prowadzonych na Sri Lance oraz w Indonezji, mających na celu zniechęcenie potencjalnych nielegalnych

⁶ M. Krakowiak, *Droga do...*, op. cit., s. 5.

⁷ M. Kucharczyk, „Zero tolerancji” i wojsko w akcji. Jak Australia zatrzymała imigrantów (25.04.2015), <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/jak-australia-postepuje-z-imigrantami-sposob-australii-na-imigrantow,536396.html> (dostęp: 28.02.2018).

⁸ M. Krakowiak, *Droga do...*, op. cit., s. 5.

⁹ A. Warzel, *Australijskie recepty na imigrację*, 25.04.2015, http://wyborcza.pl/1,76842,17811728,Australijskie_recepty_na_imigracje.html (dostęp: 28.02.2018).

¹⁰ M. Kucharczyk, „Zero tolerancji”..., op. cit.

¹¹ O. Górzyński, *Australia wzorem dla Europy? Drastyczna, lecz skuteczna polityka wobec migrantów*, 30.04.2015, <https://wiadomosci.wp.pl/australia-wzorem-dla-europy-drastyczna-lecz-skuteczna-polityka-wobec-migrantow-6027696224821889a> (dostęp: 28.02.2018).

¹² Australijski premier w latach 2013-2015, lider Liberalnej Partii Australii w latach 2009-2015.

imigrantów do przybycia na teren Australii¹³. Premier Tony Abbott swoje działania wymierzone w nielegalną imigrację ocenił jako zdecydowany sukces poparty danymi liczbowymi. Środkiem zapobiegającym tragediom na Morzu Śródziemnym, jak twierdził publicznie, jest „zatrzymanie ludzi, którzy zajmują się przemytem migrantów. Jedyną drogą, by to zrobić, jest, w rzeczy samej, zatrzymanie tych łodzi”¹⁴. Politykę walki z przemytnikami potwierdzają słowa aktualnego premiera Malcolma Turnbulla¹⁵: „Nasze zobowiązanie jest proste: przemytnicy ludzi nie zwyciężą naszej suwerenności”¹⁶.

Zdarzenia związane z nielegalną imigracją nie mają znaczącego wpływu na społeczną ocenę samej idei wielokulturowości i zjawiska przybytku cudzoziemców. Seweryn Ozdowski, ekspert australijskiego rządu ds. wielokulturowości, twierdzi, że wielokulturowość cieszy się wysokim, bo aż 89 proc. poparciem społecznym, a samo zjawisko imigracji aż 60 proc. poparciem¹⁷.

Pomimo pewnych modyfikacji, wymienione wcześniej filary polityki wielokulturowości zasadniczo nie uległy zmianie, a jedynie wzbogacono je szczegółami. Jan Pakulski opisuje australijskie podejście do wielokulturowości następująco: „Każdy imigrant ma prawo zachowywać swą tożsamość kulturową przez praktykowanie takiego stylu życia i zachowywanie takich tradycji, które wybiera i które nie kolidują z australijskim prawem, systemem politycznym, a także podstawowymi wartościami. Nie jest to pełna swoboda, ani pełen kulturowy pluralizm. Wielokulturowość daje wolność wystarczającą do zachowania etnicznych tożsamości, tradycji i stylów życia. Co ważniejsze, te rozmaite etnokulturowe style życia są nie tylko tolerowane, ale także traktowane jako pełnoprawne i pełnowartościowe”¹⁸. Szacunek i tolerancja dla odmienności cudzoziemców są pogłębiane wśród ludności przyjmującej poprzez programy edukacyjno-informacyjne¹⁹.

Jakość australijskiej polityki integracyjnej, będącej częścią polityki migracyjnej, jest oceniana dość wysoko. Według danych raportu *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX²⁰) z 2015 r. Australia zajmuje ósme miejsce na polu jakości polityki integracyjnej²¹. W pomiarze uwzględniono 38 państw, wśród których znalazły się

¹³ M. Kucharczyk, „Zero tolerancji”..., op. cit.

¹⁴ O. Górczyński, *Australia wzorem...*, op. cit.

¹⁵ Premier Australii od 2015 r.

¹⁶ I. Pruszyńska, *Polityka australijskich władz wobec imigrantów*, (23.02.2016), <http://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/302239931-Polityka-australijskich-wladz-wobec-imigrantow.html> (dostęp: 28.02.2018).

¹⁷ M. Ostrowski, *Jak Australijczycy radzą sobie z problemem migracji* (12.07.2016), <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1667990,1,jak-australijczycy-radza-sobie-z-problemem-migracji.read> (dostęp: 28.02.2018).

¹⁸ J. Pakulski, *Australijski...*, op. cit., s. 9.

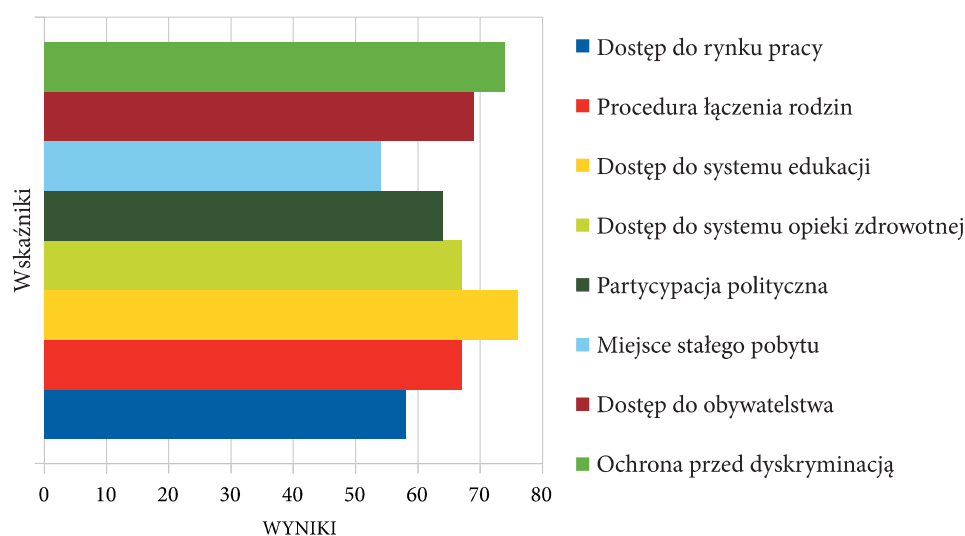
¹⁹ A. Warzel, *Australijskie...*, op. cit.

²⁰ Międzynarodowa grupa zajmująca się badaniem stanu zaawansowania integracji imigrantów.

²¹ Zob. więcej: <http://www.mipex.eu>

nie tylko kraje członkowskie Unii Europejskiej, lecz także m.in. Australia, USA, Kanada, Japonia²². Zastosowano 148 wskaźników, tych samych dla każdego badanego państwa (wykres 1)²³.

Wykres 1. Wyniki wskaźników polityki integracyjnej Australii



80-100 – wynik korzystny,
 60-79 – wynik nieznacznie korzystny,
 41-59 – wynik w połowie korzystny,
 21-40 – wynik nieznacznie niekorzystny,
 1-20 – wynik niekorzystny,
 0 – wynik krytycznie niekorzystny

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.mipex.eu>

Australijska polityka migracyjna opiera się na pewnego rodzaju selektywności. Seweryn Ozdowski podaje, że imigranci dobierani są pod kątem ich umiejętności zgodnie z zapotrzebowaniem australijskiej gospodarki. Rocznie przyjmowanych

²² Miejsca w rankingu uwzględnionych w badaniu państw: Szwecja – 1, Portugalia – 2, Nowa Zelandia – 3, Finlandia – 4, Norwegia – 4, Kanada – 6, Belgia – 7, Australia – 8, USA – 8, Niemcy – 10, Hiszpania – 11, Holandia – 11, Dania – 13, Włochy – 13, Luksemburg – 15, Wielka Brytania – 15, Francja – 17, Korea Południowa – 18, Irlandia – 19, Austria – 20, Szwajcaria – 21, Estonia – 22, Czechy – 23, Islandia – 23, Rumunia – 23, Węgry – 23, Grecja – 27, Japonia – 27, Słowenia – 27, Chorwacja – 30, Bułgaria – 31, Polska – 32, Malta – 33, Litwa – 34, Słowacja – 34, Cypr – 36, Łotwa – 37, Turcja – 38.

²³ Ibidem.

jest ok. 200 tys. dobrze wykształconych, posiadających doświadczenie zawodowe, znających dobrze język angielski oraz będących poniżej 35. roku życia imigrantów zarobkowych. W okresie kryzysu ekonomicznego natomiast przyjmowanych jest ich znacznie mniej²⁴.

Australia swoje preferencje co do imigrantów przydatnych z punktu widzenia rynku pracy realizuje za pomocą rozbudowanego systemu punktowego. Jednocześnie prowadzi dość restrykcyjną politykę wobec cudzoziemców ekonomicznie nieprzydatnych²⁵.

Osoby, które aplikują o włączenie do Generalnego Programu Imigracji Pracowników Wykwalifikowanych, muszą spełniać następujące warunki:

1. Posiadać zawód znajdujący się na podzielonej na cztery działy liście zawodów: menedżerowie i zarządcy, profesjoniści, młodzi/niepełni profesjoniści, rzemieślnicy i zawody pokrewne. Lista jest dostosowywana do potrzeb rynku pracy. Na przykład w latach 2005-2010 największe zapotrzebowanie dotyczyło następujących zawodów: księgowy, audytor, skarbnik korporacyjny, specjalista w zakresie technologii informatycznych i komputerów, fachowcy z obszaru inżynierii, budownictwa, nauk technicznych, a także kucharze, fryzjerzy, murarze, hydraulicy, elektrycy, cieśle.
2. Posiadać dodatkowe cechy umożliwiające zebranie 115 ze 175 możliwych punktów. Jak podaje Ministerstwo ds. Imigracji Australii są to: umiejętności (60 punktów), wiek (30 punktów), znajomość języka angielskiego (20 punktów), deficyt w deklarowanym zawodzie (15), kwalifikacje uzyskane w Australii (15), związki z Australią (15 punktów), doświadczenie w zawodzie, który pracownik ma zamiar wykonywać w Australii (10 punktów), zaludnienie w regionie docelowym (5 punktów), umiejętności małżonki(a) (5 punktów)²⁶.

Wysoko wykwalifikowani pracownicy, jako osoby szczególnie pożądane na rynku pracy, po zbadaniu ich przydatności za pomocą testu otrzymują prawo pobytu stałego oraz inne przywileje zachęcające ich do pobytu w Australii²⁷. Wynik testu implikuje zakwalifikowanie cudzoziemca do jednej z trzech grup:

1. Imigranci wykwalifikowani niezależni – imigranci, których nie sponsoruje ani rodzina, ani pracodawca;
2. Imigranci sponsorowani przez władze regionalne, którzy – pomimo niezdania testu – otrzymali zgodę władz lokalnych na dwuletni pobyt, wynikającą z deklarowanej gotowości podjęcia zatrudnienia w rejonach dotkniętych niską stopą przyrostu naturalnego lub słabo zaludnionych;

²⁴ M. Ostrowski, *Jak Australijczycy...*, op. cit.

²⁵ M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, UW, Warszawa 2012, s. 122-123.

²⁶ Ibidem, s. 133-134.

²⁷ Ibidem, s. 126.

3. Imigranci sponsorowani przez Australijczyków – imigranci, których sponsoruje rodzina lub których kandydaturę zgłosiły władze stanu bądź terytorium²⁸.

Należy dodać, że Australia wyróżnia się wśród państw imigracyjnych wysoką liczbą cudzoziemców posiadających wyższe wykształcenie. Stanowią oni 43% ogółu cudzoziemców²⁹.

Z drugiej strony, w ocenie australijskiej badaczki polityki imigracyjnej Lesleyanne Hawthorne, zastosowany instrument polityki migracyjnej, tj. system punktowy, nie napawa optymizmem, bowiem nie przyczynił się do spadku bezrobocia wśród cudzoziemców, także tych wysoko wykwalifikowanych, którzy byli jego głównymi adresatami³⁰.

Australia w swojej polityce wobec przybyszów zastosowała też program pozwalający zatrudniać sezonowo nisko wykwalifikowanych pracowników. Jest on kierowany do ludzi młodych i jak wskazuje jego nazwa, „Wakacje z pracą” (*Working Holiday Maker Program*), środki z krótkoterminowego zatrudnienia pokrywają młodym cudzoziemcom koszty wakacji w Australii³¹. Beneficjentami programu jest młodzież z państw sygnatariuszy bilateralnych umów, najczęściej z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Korei Południowej. Pod koniec 2011 roku państw, które podpisały umowy dwustronne, było 19. Cudzoziemcy korzystający z programu wybierają najczęściej rolnictwo i turystykę (głównie hotelarstwo i gastronomię), przynosząc tym samym korzyści australijskim pracodawcom oferującym sezonowe zatrudnienie³².

Pomoc społeczna w Australii ma charakter adaptacyjno-integracyjny. Oparta jest na nauce języka angielskiego, przystosowaniu zawodowym i często pomocy mieszkaniowej³³. Jak podaje Seweryn Ozdowski, dla migrantów ekonomicznych oferowana jest ona dopiero po dwóch latach pobytu³⁴.

Belgia

W drugim analizowanym kraju, Belgii, także mieszka duży odsetek zróżnicowanych rasowo i kulturowo mieszkańców. Dane demograficzne z 2010 roku pokazują, że ok. 500 tys. obywateli ma pochodzenie cudzoziemskie, a obcokrajowcy stanowią ponad 1/10 mieszkańców, tj. ponad milion³⁵. Według prognoz Eurostatu, w 2060 r.

²⁸ Ibidem, s. 134-135.

²⁹ W. Anioł, *Imigranci zarobkowi w Australii*, „Polityka Społeczna”, nr 7/2009, s. 29.

³⁰ L. Hawthorne, „Picking Winners”: *the Recent Transformation of Australia's Skilled Migration Policy*, „International Migration Review” 2005, t. 39, nr 3, s. 663-696.

³¹ W. Anioł, *Imigranci...*, op. cit., s. 30-31.

³² M. Duszczyk, *Polska polityka...*, op. cit., s. 141.

³³ J. Pakulski, *Australijski...*, op. cit., s. 9.

³⁴ M. Ostrowski, *Jak Australijczycy...*, op. cit.

³⁵ Eurostat, *Demography Report 2010*, European Commission (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion and Eurostat, the Statistical Office of the European Union), Brussels 2010.

30-60% mieszkańców Belgii będą stanowić osoby pochodzenia niebelgijskiego³⁶. Zróżnicowanie kulturowe z jednej strony jest pokłosiem napływu migrantów zarobkowych, dla których oferowane są programy rekrutacyjne oraz programy łączenia rodzin, z drugiej zaś stanowią efekt zjawiska migracji nielegalnej i uchodźstwa. Odsetek osób ubiegających się rokrocznie w Belgii o status uchodźcy jest jednym z największych w Europie³⁷. Tylko w 2000 roku o status uchodźcy wnioskowało 42 tys. osób³⁸.

Theo Francken, sekretarz stanu ds. azyłowych i migracji, w wywiadzie dla radia VTR w 2015 r. powiedział, że w Belgii miesięcznie rejestrowanych jest 4-5 tys. uchodźców. Jednocześnie negatywnie ocenił politykę takich państw jak Polska czy Czechy w stosunku do przyjmowania uchodźców³⁹. Dlatego też Belgia zastosowała mechanizmy takiej polityki wobec uchodźców, które miały za zadanie motywować ich do powrotów. Niektóre z nich to:

- opłata kosztów dyskretniej i spokojnej podróży dla Afgańczyków, Irakijczyków oraz dla ich rodzin,
- finansowe wsparcie kosztów związanych z otworzeniem niewielkiej działalności gospodarczej czy odnowieniem mieszkania,
- powstałe w kilku miastach tzw. „okienka powrotów”, które mają ułatwić uchodźcom procedurę powrotu.

Ponadto w stosunku do uchodźców, którzy mogą wrócić do bezpiecznych krajów pochodzenia, planowany jest rozwój programu ich reintegracji w ojczyźnie, którego koszty miałyby być mniejsze niż zapewnienie uchodźcom utrzymania w Belgii⁴⁰.

Skutkiem tak prowadzonej polityki są powroty uchodźców do krajów pochodzenia. W 2015 r. spośród 35 tys. uchodźców, którzy przybyli do Belgii, 4 tys. zdecydowało się na migrację powrotną⁴¹.

Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa kraju ma mechanizm nadawania obco-krajowcom obywatelstwa. Niemal do końca XX w. w Belgii zastosowanie miała procedura naturalizacji oparta na zasadzie *ius sanguinis*, czyli dziedziczenia obywatelstwa. Początek XX wieku to zastosowanie kombinacji zasady *ius sanguinis*

³⁶ A. Łuńska, *Belgia krajem imigrantów*, 28.05.2012, <http://uniaeuropejska.org/belgia-krajem-imigrantow/> (dostęp: 12.02.2018).

³⁷ R. Matyja, A. Siewierska-Chmaj, K. Pędziwiatr, *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, UW, Warszawa 2015, s. 106-107.

³⁸ M. Martiniello, *Belgian immigration policy*, [w:] D. Turton, J. González, A. Garrido, *Immigration in Europe: Issues, Policies and Case Studies*, Universidad de Deusto, Bilbao 2003, s. 92.

³⁹ K. Strzępka, *Belgia również pod presją migracyjną; rejestruje tysiące uchodźców*, 4.09.2015, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/belgia-rowniez-pod-presja-migracyjna-rejestruje-tysiacze-uchodzcow/yp1rjq> (dostęp: 12.02.2018).

⁴⁰ K. Szymańska-Borginon, *Uchodźcy wracają do domów. Z Belgii wyjechało już 4 tys. osób*, 4.07.2016, <http://www.rmfm24.pl/fakty/swiat/news-uchodzcy-wracaja-do-domow-z-belgii-wyjechalo-juz-4-tys-osob,nId,2230319> (dostęp: 12.02.2018).

⁴¹ Ibidem.

i *ius soli*⁴². Obecnie nadawanie belgijskiego obywatelstwa – z uwzględnieniem poprawek, które weszły w życie na początku 2013 roku – odnosi się do osób, które mają minimum 18 lat oraz:

1. urodziły się w Belgii i zamieszkiwały ten kraj w sposób ciągły;
2. mieszkały w Belgii minimum 5 lat i mogą wykazać się znajomością co najmniej jednego z trzech języków urzędowych⁴³ oraz są aktywne ekonomicznie i wykazują się umiejętnością integracji obywatelskiej;
3. mieszkają w Belgii od minimum 10 lat, znają jeden z trzech języków urzędowych oraz uczestniczą w życiu społeczności belgijskiej⁴⁴.

Jednym z głównych narzędzi naturalizacyjnych są testy obywatelskie. Belgia nie stanowi wyjątku, gdyż tego typu weryfikacja przeprowadzana jest m.in. w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Austrii, Szwajcarii, Danii, Portugalii, Holandii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii czy Islandii⁴⁵. Testy obywatelskie są pomocne w zbadaniu stopnia zaawansowania integracyjnego imigranta, jego lojalności w odniesieniu do przyjmującej wspólnoty politycznej czy wyłonieniu poszczególnych grup zawodowych potrzebnych w danym okresie na rynku pracy⁴⁶.

Wyniki międzynarodowego badania Ipsos z 2015 r. roku pokazują, że społeczność belgijska w większości negatywnie ocenia obecność uchodźców. Ich liczba przeszkadza 61 proc. badanych, 58 proc. badanych jest przekonanych o niekorzystnym wpływie uchodźców na państwo, zaś ponad połowa badanych widzi zagrożenie ze strony przybyszów dla społeczności lokalnej w kontekście konkurencji na rynku pracy i obciążeń finansowych dla państwa przyjmującego⁴⁷.

Z ust belgijskich polityków także nierzadko usłyszeć można pejoratywne oceny dotyczące zjawiska migracji. Leopold Lippens, piastujący urząd burmistrza Knokke-Heist, w odniesieniu do imigrantów ze zlikwidowanego nielegalnego przygranicznego obozowiska, którzy mogliby przybyć na teren Belgii, powiedział: „zamknijmy migrantów w obozie jak Guantanamo, ale bez tortur”⁴⁸.

Nastroje antyimigranckie przybierają na sile pod wpływem bieżących wydarzeń będących zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, głównie zamachów

⁴² Zob. więcej: R. Susmuth, W. Weidenfeld (red.), *Managing Integration: the European Union's Responsibilities towards Immigrants*, Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2005.

⁴³ Flamandzki, francuski, niemiecki.

⁴⁴ EMN-Belgium, *Annual Policy Report on Migration and Asylum in Belgium*, European Migration Network – National Contact Point Belgium, Brussels 2012, s. 20.

⁴⁵ M. Szaranowicz-Kusz, *Testy obywatelskie. Narzędzie integracji czy bariera dla naturalizacji*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, nr 2, 2011, s. 86.

⁴⁶ L. Nowakowska, *Polityczne konsekwencje...*, op. cit., s. 85-86.

⁴⁷ *Belgia: nie chcą tam imigrantów*, 9.08.2015, <http://fakty.interia.pl/swiat/news-belgia-nie-chca-tam-imigrantow,nId,1865914> (dostęp: 15.02.2018).

⁴⁸ D. Baert, L. De Roy, 24.02.2016, Lippens: „Sluit migranten op in kamp zoals Guantanamo, maar dan zonder folteren”, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/westvlaanderen/1.2581564> (dostęp: 15.02.2018).

terrorystycznych. Wydarzenia te implikują także ożywioną debatę na temat konieczności modyfikowania polityki migracyjnej państwa.

Przykładem mogą być zamachy bombowe na lotnisku Zaventem i dwóch stacjach metra w Brukseli, dokonane 22 marca 2016 roku przez dżihadystów z Państwa Islamskiego⁴⁹. Analiza wypowiedzi belgijskich polityków pokazuje, że przedstawiciele władz sami widzą niedostatki w prowadzonej przez ich kraj polityce migracyjnej i integracyjnej.

Jednym z wielu głosów krytycznych w odniesieniu do sposobu prowadzenia polityki krajowej i europejskiej była wypowiedź burmistrza Antwerpii Barta De Wevera⁵⁰ z marca 2016 roku. W wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel” aparatowi państwowemu zarzucił on działania powolne, skomplikowane i nieefektywne, Unii Europejskiej – brak rozwiązań migracyjnych, a politykę otwartych drzwi nazwał epokowym błędem kanclerz Angeli Merkel⁵¹. W kontekście problemów migracyjnych wpływających bezpośrednio na bezpieczeństwo państwa Charles Michel, od 2014 r. premier Belgii, zapowiedział wprowadzenie przez rząd trzydziestu nowych środków bezpieczeństwa, w tym wydzielenie sądów, które będą się zajmowały tylko sprawami związanymi z terroryzmem⁵².

Całokształt belgijskiej polityki integracyjnej oceniany jest dość wysoko. Według danych ujętych w raporcie Migrant Integration Policy Index (MIPEX) z 2015 r. Belgia klasyfikuje się na siódmym miejscu pod względem jej jakości (wykres 2)⁵³.

Belgijska polityka integracyjna wobec imigrantów realizowana jest przez:

- organizowanie kursów adaptacyjnych (we Flandrii wprowadzono je już pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w.)⁵⁴;
- zagwarantowanie dostępu do zasobów publicznych (rynek pracy, pomoc społeczna, służba zdrowia, edukacja, mieszkanie) po otrzymaniu zezwolenia na pobyt⁵⁵;

⁴⁹ *Bilans zamachów w Belgii: ponad 30 ofiar śmiertelnych i 200 rannych*, 22.03.2016, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1655206,1,bilans-zamachow-w-belgii-ponad-30-ofiar-smiertelnych-i-200-rannych.read> (dostęp: 15.02.2018).

⁵⁰ Szef flamandzkiej partii proniepodległościowej Nowy Sojusz Flamandzki (N-VA), utworzonej w 2001 roku.

⁵¹ *Burmistrz Antwerpii: polityka migracyjna „epokowym błędem” Merkel*, 26.03.2016, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/516602,burmistrz-antwerpii-polityka-migracyjna-epokowy-blad-merkel-kryzys-migracyjny-uchodzca-zamach-terroryzm-belgia.html> (dostęp: 12.02.2018).

⁵² M. Książniakiewicz, *Królestwo Belgii wobec kryzysu imigracyjnego (2015-2016)*, [w:] „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10/2016, s. 179.

⁵³ Zob. więcej: <http://www.mipex.eu>

⁵⁴ R. Stefańska, *Między multikulturalizmem a asymilacją? Polityki integracyjne w Europie*, [w:] A. Grzymała-Kazłowska, Ł. Łodziński (red.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 136.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 145.

- umożliwienie rezydentom cudzoziemskim partycypacji politycznej poprzez:
 - zapewnienie czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych. Warunkiem udziału w wyborach jest co najmniej pięcioletni pobyt obcokrajowca w Belgii⁵⁶. Werner T. Bauer, który podzielił państwa europejskie na trzy grupy w oparciu o partycypację w wyborach lokalnych cudzoziemców z państw trzecich, umieścił Belgię w grupie drugiej, tzw. „pragmatyków”, obok Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Portugalii i Luksemburga. W tej grupie partycypacja wyborcza dotyczy obywateli z tych państw, w których można mówić o wspólnocie historycznej, kulturowej i językowej oraz zastosowaniu zasady wzajemności⁵⁷;
 - zapewnienie członkostwa w instytucjach konsultacyjnych na poziomie lokalnym, w praktyce polegającego na doradzaniu władzom w sprawach dotyczących problemów imigrantów⁵⁸;
- umożliwienie uczestnictwa w strukturach związków zawodowych oraz rad pracowniczych. Belgia była pierwszym krajem, w którym imigranci otrzymali pełne prawa wyborcze do rad pracowniczych (1971 r.)⁵⁹;
- istnienie rozbudowanej polityki antydyskryminacyjnej, realizowanej przez:
 - Federalną Ustawę o Równości Rasowej, stanowiącą fuzję wytycznych dotyczących dyskryminacji rasowej zawartych w uregulowaniach międzynarodowych i dyrektywach unijnych, przewidującą odpowiedzialność karną za dyskryminację z powodu rasy, koloru skóry, pochodzenia;
 - Główną Federalną Ustawę Antydyskryminacyjną, potępiającą dyskryminację z powodu wieku, urodzenia, pochodzenia społecznego, własności, przekonań religijnych i politycznych, orientacji seksualnej, stanu zdrowia, wyglądu, cech genetycznych, niepełnosprawności;
 - Akt Federalny dotyczący dyskryminacji z powodu płci, uwzględniający osoby transgenderowe oraz zakazujący dyskryminacji kobiet w ciąży;
 - dodatkowe ustawy antydyskryminacyjne przyjęte przez poszczególne regiony Belgii;
 - działalność Centrum Równych Szans i Przeciwdziałania Rasizmowi (CEOOR) oraz innych organizacji i związków zawodowych, które za zgodą dyskryminowanych osób mogą występować w ich imieniu z powództwem cywilnym lub karnym⁶⁰.

⁵⁶ L. Nowakowska, *Polityczne konsekwencje...*, op. cit., s. 101.

⁵⁷ W.T. Bauer, *Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich*, „Friedrich Ebert Stiftung”, 2008, s. 3-10.

⁵⁸ R. Stefańska, *Między multikulturalizmem...*, op. cit., s. 150.

⁵⁹ M. Lesińska, *Inkluzja polityczna imigrantów w państwach przyjmujących. Prawa polityczne i wyborcze oraz ich rola w procesie integracji*, [w:] A. Grzymała-Kazłowska, Ł. Łodziński (red.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 169.

⁶⁰ M. Lis, *Sytuacja migrantów na rynku pracy w Belgii*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 14-17.

Analiza polityki migracyjnej Australii i Belgii pokazuje, jak duże znaczenie dla sprawnego zarządzania strumieniami migracyjnymi ma zdefiniowanie wartości, które każdy migrant musi zaakceptować, zastosowanie środków hamujących migracje nielegalne i wpływających na powroty uchodźców do krajów pochodzenia, wdrożenie narzędzi naturalizacyjnych, takich jak testy obywatelskie, włączanie przybyszów do podejmowania decyzji politycznych, selektywne podejście do migrantów zarobkowych implikujące efektywność gospodarki krajowej oraz pomoc społeczna, polityka integracyjna i antydyskryminacyjna.

Przytoczone wypowiedzi polityków potwierdzają, że zarówno w kraju europejskim, tj. Belgii, jak i w kraju pozaeuropejskim, tj. w Australii, dyskurs publiczny naszpikowany krytyką idei bezwarunkowej integracji i promujący poszanowanie wartości i zasad państw przyjmujących może pozytywnie wpłynąć na kształt ich bezpieczeństwa.

BIBLIOGRAFIA

- [1] ANIOŁ W., *Imigranci zarobkowi w Australii*, „Polityka Społeczna”, nr 7/2009.
- [2] BAUER W.T., *Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich*, Friedrich Ebert Stiftung, 2008.
- [3] DUSZCZYK M., *Polska polityka migracyjna a rynek pracy*, UW, Warszawa 2012.
- [4] FIRLIT-FESNAK G., ŁOTOCKI Ł., ZAWADZKI P.W. (red.), *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*, IPS UW, Warszawa 2016.
- [5] GRZYMAŁA-KAZŁOWSKA A., ŁODZIŃSKI Ł. (red.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- [6] KRAKOWIAK M., *Droga do wielokulturowości – polityka migracyjna Australii*, „Biuletyn Migracyjny”, nr 33, dodatek specjalny, luty 2012.
- [7] KSIĘŻNIAKIEWICZ M., *Królestwo Belgii wobec kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, [w:] „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10/2016.
- [8] MATYJA R., SIEWIERSKA-CHMAJ A., PĘDZIWIATR K., *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, UW, Warszawa 2015.
- [9] NOWAKOWSKA L., *Polityczne konsekwencje wielokulturowości we współczesnej Europie*, Wydawnictwa Uczelniane Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego, Bydgoszcz 2015.
- [10] OSTROWSKI M., *Jak Australijczycy radzą sobie z problemem migracji* (12.07.2016), <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1667990,1,jak-australijczycy-radza-sobie-z-problemem-migracji.read> (dostęp: 28.02.2018).
- [11] PAKULSKI J., *Australijski program wielokulturowości*, „Biuletyn Migracyjny”, nr 33, dodatek specjalny, luty 2012.
- [12] PRUSZYŃSKA I., *Polityka australijskich władz wobec imigrantów*, (23.02.2016), <http://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/302239931-Polityka-australijskich-wladz-wobec-imigrantow.html> (dostęp: 28.02.2018).
- [13] SZARANOWICZ-KUSZ M., *Testy obywatelskie. Narzędzie integracji czy bariera dla naturalizacji*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, nr 2, 2011.

**THE MIGRATION POLICIES OF AUSTRALIA AND BELGIUM UNTIL 2016
AS AN ELEMENT OF STATE SECURITY**

Abstract: The article is descriptive of the migration policies of Australia and Belgium. It analyzes and evaluates the institutional and legal instruments applied to these policies, including such methods as combating illegal immigration, return migration policy, integration policy, adaptation courses, anti-discrimination policy, political participation, civic tests, access to labor markets, recruitment of highly qualified employees, point system. By the exemplification of important issues for the typical immigration countries, as those described, one of which is, and the other is not a member of the European Union, author shows how applying certain mechanisms of migration policy may affect the security of the state. In relation to illegal immigration, the measures limiting the size of the incoming stream of foreigners were also analyzed, and a social assessment of migration phenomenon, including the statements of representatives of state institutions, were also presented.

Keywords: migration, migration policy, illegal immigration, state security.

