



RAPORT

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK
NORWESKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

NOWE DIASPORY W EUROPIE I ZARZĄDZANIE MIGRACJĄ: PRZYPADEK POLAKÓW W NORWEGII

WARSZAWA
WRZESIEŃ 2015



GoodGov

AUTORZY: JAKUB M. GODZIMIRSKI, MARTA STORMOWSKA, KINGA DUDZIŃSKA

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK
NORWESKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Nowe diaspory w Europie
i zarządzanie migracją:
przypadek Polaków w Norwegii

Autorzy:
Jakub M. Godzimirski, Marta Stormowska, Kinga Dudzińska

Warszawa, wrzesień 2015

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2015

Przekład
MAJAR Biuro Tłumaczeń Specjalistycznych

Redakcja tekstu
Marta Przyłuska-Brzostek

Redakcja techniczna, projekt okładki
Dorota Dołęgowska

978-83-64895-59-3 (pdf)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

Spis treści

Streszczenie	5
Wprowadzenie	7
Część I. Prawo unijne w odniesieniu do migracji i mobilności	9
Mobilność i migracja w kontekście przepisów unijnych	9
W kierunku wspólnej polityki migracyjnej UE?	11
Nowe wyzwania mobilności i migracji	12
Mobilność i migracja a swoboda przemieszczania się	14
Część II. Dylematy państw wysyłających i przyjmujących: Polacy w Norwegii.	17
Polityka polska wobec Polaków za granicą	17
Nowa polska diaspora: szansa czy wyzwanie?	18
Zachęcanie do powrotu czy do imigracji?	19
Norwegia jako kraj przyjmujący: kontekst ogólny	21
Diaspora polska z punktu widzenia Norwegii jako państwa przyjmującego	24
Diaspora polska w Norwegii a stosunki norwesko-polskie	24
Polacy w Norwegii a wyzwania ekonomiczne, społeczne i polityczne	26
Obywatelstwo i naturalizacja	27
Uczestnictwo polityczne w Norwegii i w Polsce	27
Kwestia tożsamości	28
Sprawa Barnevernet a społeczność polska	30
Czynniki ekonomiczne	33
Wnioski	35

Streszczenie

Unia Europejska traktuje politykę imigracyjną (w odniesieniu do obywateli państw trzecich) oraz zasadę swobodnego przepływu osób jako odrębne kwestie. W coraz większym stopniu jednak łączą się one ze sobą, co stawia kraje takie jak Polska w sytuacji ambiwalentnej, tym bardziej że władze państw Europy Środkowej i Wschodniej – w tym rząd w Warszawie – nieprzychylnie reagują na ustalone kwoty relokowanych uchodźców, obawiając się przy tym napływu migrantów ekonomicznych. Przewidują bowiem, że może doprowadzić to do nadwyżenia ich ograniczonych zasobów i generować duże koszty polityczne. Jednocześnie w kwestii swobodnego przepływu osób, Polska i inne tzw. państwa wysyłające bronią pozycji własnych obywateli zamieszkujących w innych krajach unijnych, głównie Europy Zachodniej, oczekują też wsparcia i solidarności ze strony tzw. państw przyjmujących. Celem raportu jest analiza bieżących procesów i ich wpływu na sytuację społeczności polskiej w Norwegii oraz przedstawienie wniosków, jakie Polska może wyciągnąć z doświadczeń kraju, który sam stał się docelowym dla dużych grup migrantów.

Wprowadzenie

Rozpoczęty w roku 2013 projekt GoodGov miał na celu opracowanie rozwiązań z zakresu zarządzania migracją, głównie w kontekście polsko-norweskim, z uwagi na wzrost liczby imigrantów polskich w Norwegii. Od czasu, kiedy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej (2004 r.) diaspora polska wzrosła ponad dziesięciokrotnie, a już w 2007 r. Polacy stanowili największą grupę imigrantów w tym kraju. Wzrost liczebności to efekt złożonych uwarunkowań, w tym zmian w ustawodawstwie. Jednocześnie od ponad dekady zjawisko to wywiera istotny wpływ na Norwegię, Polskę oraz na ich wzajemne stosunki.

Obecnie sytuacja Unii uzasadnia koncentrację na kwestii migracji. Wspólnota stoi bowiem przed wyzwaniem w postaci napływu ludności na jej południową granicę, podobny problem – choć na zdecydowanie mniejszą skalę – może pojawić się na wschodzie w przypadku zaostrenia konfliktu na Ukrainie. Na postawę wobec zjawiska migracji w Europie wpływ ma także kryzys w krajach śródziemnomorskich, z którym UE nie może sobie poradzić, oraz postrzeganie Bliskiego Wschodu jako obszaru niebezpiecznego.

Tymczasem wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r. pokazały, że w Europie rośnie poparcie dla postaw eurosceptycznych i ksenofobicznych. Ze względu na fakt, że rozróżnienie pomiędzy swobodnym przepływem obywateli a migracją „nie przemawia do opinii publicznej, która pozostaje obojętna na różnice dzielące migrantów i obywateli UE”, nasilające się negatywne postawy mogą mieć konsekwencje nie tylko dla przymusowych przesiedleńców z obszarów objętych konfliktem, ale także dla innych grup, w tym obywateli UE, których migracja ujęta jest w unijne ramy prawne¹.

Niniejszy raport został podzielony na dwie części i bazuje w dużej mierze na badaniach przeprowadzonych w ramach projektu GoodGov:

Część pierwsza prezentuje podejście UE do kwestii migracji, analizując system prawny regulujący przepływ obywateli wewnątrz Wspólnoty oraz przyjazdy z państw trzecich. Jakkolwiek te obszary polityki są w dużej mierze odrębne, w coraz większym stopniu, też w kontekście toczącej się debaty publicznej, traktowane są łącznie. Tymczasem lepsze zrozumienie kierunku ewolucji europejskiego dyskursu na temat migracji, jak i możliwego jej wpływu na formułowanie europejskiej polityki, ma kluczowe znaczenie dla badania polskich przyjazdów do Norwegii. Z jednej strony, zmiany w ustawodawstwie unijnym mogą mieć wpływ na sytuację społeczności polskiej w krajach UE/EOG, z drugiej zaś, ogromny napływ migrantów ekonomicznych z nowych państw członkowskich, w połączeniu z kryzysem gospodarczym, przyczyniły się do upolitycznienia tego zagadnienia, co może doprowadzić do zmiany przepisów unijnych.

Druga część to analiza kwestii migracji z perspektywy państwa przyjmującego – Norwegii oraz państwa wysyłającego – Polski. W tym wymiarze kluczowa jest sytuacja społeczności polskiej w Norwegii oraz wyzwania, z jakimi może się wiązać wzrost jej liczebności w kontekście zarządzania migracją, stosunków dwustronnych, w końcu związków Norwegii z UE oraz unijnej polityki migracji i mobilności. Może to służyć wypracowaniu wniosków dla Polski, przekształcającej się z państwa wysyłającego w państwo wysyłające i przyjmujące, korzystając z przykładu kraju, który przeszedł podobną transformację, a obecnie stoi w obliczu wyzwań związanych z migracją, włącznie ze zwiększeniem liczebności Polaków.

¹ E. Collett, *Is Europe Faltering in Addressing its Multiple Migration Challenges?*; MPI, 17 grudnia 2013, www.migrationpolicy.org/article/issue-no-5-europe-faltering-addressing-its-multiple-migration-challenges.

Część I. Prawo unijne w odniesieniu do migracji i mobilności

Swobodny przepływ pracowników, jedna z czterech fundamentalnych wolności Unii Europejskiej (obok swobodnego przepływu towarów, kapitału i usług), uważana jest za ogromne osiągnięcie Wspólnoty². Jednocześnie państwa o uprzywilejowanej pozycji w stosunkach z UE, jak należąca do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) Norwegia, musiały dostosować się do tych zasad, uwzględniając je w umowach z Unią. Zapewnia to dostęp do ich rynku pracy milionom obywateli państw członkowskich.

Jednakże, szczególnie po przełomie 2004 r., gdy rynek pracy dotychczasowych państw unijnych stał się celem większej niż oczekiwano liczby obywateli nowych członków, napływ migrantów ekonomicznych stał się przyczyną napięć, a zarazem narzędziem polityki w takich krajach jak Wielka Brytania, Szwecja, Francja, Dania czy Holandia. Dodatkowo kryzys gospodarczy w 2008 r. ujawnił problemy strukturalne w UE oraz doprowadził do wzrostu bezrobocia i innych problemów społecznych. Swobodny przepływ osób poszukujących zarobku z nowych państw członkowskich jest częścią ogólnego problemu migracji, w mniejszym stopniu – odpowiedzią na niedobory siły roboczej na lokalnym rynku pracy.

Migranci zarobkowi pochodzący z państw członkowskich UE w większości wywodzą się z tego samego kręgu kulturowego i wyznają te same wartości. Jednakże ich obecność może zostać wykorzystana do celów politycznych przez partie zainteresowane podważeniem legitymizacji władzy krajowej i samego projektu integracji. W społeczeństwach zmagających się z problemami gospodarczymi oraz niestabilnych politycznie stosunkowo łatwo jest przedstawiać napływ migrantów jako źródło niepokojów nie tylko gospodarczych, ale także społecznych³, szczególnie w odniesieniu do kontrowersyjnych kwestii, jak dostęp do zatrudnienia czy świadczeń społecznych w państwach przyjmujących.

Jednocześnie rosnący sceptycyzm w UE co do migracji jako takiej zmusił Wspólnotę do bardziej wyważonego podejścia w kwestii napływu obywateli spoza Unii. Komisja Europejska dąży do lepszego zarządzania migracjami⁴, co – w połączeniu z innymi czynnikami – może przyczynić się do zmiany ustawodawstwa regulującego migrację obywateli z państw trzecich. W odpowiedzi na trwający kryzys w południowej części basenu Morza Śródziemnego, 13 maja 2015 r. KE przedstawiła priorytety unijne w tym zakresie⁵. Jednakże niezależnie od ewentualnych zmian przepisów, swobodny przepływ obywateli Unii oraz napływ obywateli państw trzecich będą nadal regulowane według odmiennych zasad.

Mobilność i migracja w kontekście przepisów unijnych

Swoboda przemieszczania się wszystkich obywateli UE została zagwarantowana w postanowieniach traktatów rzymskich. Co do zasady, po trzech miesiącach bezwarunkowe prawo pobytu dotyczy wyłącznie osób zatrudnionych oraz samozatrudnionych (jak również

² Zob. np.: *Public Opinion in the European Union. First Results*, Standard Eurobarometer 83, wiosna 2015, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf, s. 31, w którym swobodny przepływ ludzi, towarów i usług w ramach UE uważa się za najistotniejszy pozytywny rezultat powstania UE.

³ Więcej informacji – zob.: B. Buzan, O. Wæver, and J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder 1998, s.119–121; O. Wæver i in.(red.), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*; Pinter, London 1993.

⁴ Więcej informacji – zob.: E. Collett, *The Development of EU Policy on Immigration and Asylum: Rethinking Coordination and Leadership*, „Policy Brief Series” nr 8, Migration Policy Institute Europe, Bruksela 2015.

⁵ Komisja Europejska, *A European Agenda on Migration*, Bruksela 2015; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

ich najbliższych), którzy są w stanie samodzielnie się utrzymać. Osoby aktywnie poszukujące pracy także dysponują prawem pobytu, lecz na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, chyba że mają rzeczywistą szansę na zatrudnienie. Inne kategorie obywateli państw UE, w tym studenci lub emeryci, mogą pozostawać w państwie członkowskim powyżej trzech miesięcy, jeśli posiadają wystarczające środki finansowe, żeby utrzymać siebie i swoich bliskich, i nie są obciążeniem dla systemu ubezpieczeń socjalnych oraz opieki zdrowotnej państwa przyjmującego.

Obywatele UE, którzy zamieszkują od 5 lat w wybranym państwie, mają prawo osiedlić się w nim na stałe, jednak już przepisy dotyczące przyznawania obywatelstwa są zróżnicowane. Ponadto regulacje prawne w zakresie dostępu do świadczeń socjalnych pozostają w dużej mierze w gestii poszczególnych państw. Władze nie mogą jednak postępować z obywatelami innych krajów członkowskich inaczej niż z własnymi, ponieważ zastosowanie ma tu zasada równego traktowania, fundament regulacji prawnych UE w tym zakresie⁶. Przepisy unijne tylko do pewnego stopnia zabezpieczają przed obciążeniem systemu socjalnego opieką nad nieaktywnymi zawodowo obywatelami UE, a wprowadzone postanowienia okazały się wykonalne w ograniczonym stopniu. Zasady koordynacji i transferu świadczeń socjalnych (emerytur, rent, rent pośmiertnych, zasiłków dla osób niepełnosprawnych, zasiłków chorobowych, dodatków z okazji urodzenia dziecka, zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków rodzinnych czy opieki zdrowotnej) na terytorium UE regulowane są przez rozporządzenia (WE) nr 883/2004 oraz 987/2009.

Sytuacja wygląda inaczej w kwestii przepływu obywateli państw trzecich do UE oraz ich mobilności już w ramach Unii. Jak stwierdzono w poprzednim badaniu GoodGov, „prawa, z jakich korzystają obywatele UE w odniesieniu do swobody poruszania się, wykraczają daleko poza zakres uprawnień przysługujących migrantom nie pochodzącym z UE. Ci ostatni borykają się z utrudnieniami wjazdu, nie mogą liczyć na równe prawa, a ich mobilność jest ograniczona”⁷. Prawo wstępu reguluje unijna polityka imigracyjna i azyłowa, wciąż niedopracowana, mimo że minęło niemal piętnaście lat od chwili przyjęcia agendy z Tampere, nakreślającej ambitne cele w tej dziedzinie⁸. Jak dotąd, UE nie zdołała ustalić wspólnego stanowiska co do przyjmowania obywateli państw trzecich, jakkolwiek od roku 2005 uruchomiono szereg rozwiązań sektorowych.

Pierwszy z nich to plan polityki w dziedzinie legalnej migracji⁹, następnie dyrektywa w sprawie przyjmowania pracowników wysoko wykwalifikowanych (tzw. niebieska karta z czerwca 2009 r.¹⁰), wspólne zezwolenie unijne (grudzień 2011 r.¹¹) oraz dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych¹² i osób przenoszonych w ramach jednego przedsiębiorstwa (2014 r.)¹³. Nowa dyrektywa w sprawie studentów i naukowców została przyjęta przez Parlament Europejski pod koniec lutego 2014 r. Dodatkowo, aby ułatwić imigrantom integrację i zapewnić im większą

⁶ Więcej informacji na ten temat – zob.: P. Minderhoud, *Access to Social Assistance Benefits and Directive 2004/38* w: Elspeth Guild, Kees Groenendijk, Sergio Carrera (red.), *Illiberal liberal states: immigration, citizenship and integration in the EU*, Ashgate, Farnham, Burlington VT, 2009, s. 221–238.

⁷ A. Lazarowicz, *Governance of the Free Movement of EU Citizens: Weathering the Storm of Politicisation*, „PISM Policy Paper”, nr 3(105), s. 6.

⁸ Aby zapoznać się z rzetelnym opisem sposobu, w jaki ewoluowała polityka imigracyjna i azyłowa UE, zob.: E. Collett, *Future EU Policy Development on Immigration and Asylum: Understanding the Challenge*, „Policy Brief Series” nr 3, Migration Policy Institute Europe, Bruksela 2014. Na temat ostatnich zmian w tym zakresie oraz prób przyjęcia i wdrożenia nowej, bardziej spójnej polityki poprzez restrukturyzację instytucji pisze E. Collett, *The development of EU policy...*, *op.cit.*

⁹ Komisja Europejska, *Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji*, Bruksela 2005; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0669&from=EN>.

¹⁰ Komisja Europejska, *Dyrektywa w sprawie przyjmowania pracowników wysoko wykwalifikowanych*; Bruksela 2009; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=EN>.

¹¹ Komisja Europejska, *Wspólne zezwolenie unijne*; Bruksela 2011; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=EN>.

¹² Komisja Europejska, *Dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych*; Bruksela 2014; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=EN>.

¹³ Komisja Europejska, *Dyrektywa w sprawie osób przenoszonych w ramach jednego przedsiębiorstwa*; Bruksela 2014; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>.

mobilność w ramach UE, wydano także dyrektywę w sprawie łączenia rodzin¹⁴ oraz dyrektywę w sprawie rezydentów długoterminowych¹⁵. Pierwsza z nich dała możliwość emigrowania do UE członkom rodzin, w wyniku czego Holandia i Dania¹⁶ wezwały do jej zrewidowania.

W kierunku wspólnej polityki migracyjnej UE?

Istnieją co najmniej dwa powody, dla których UE nie zdołała opracować i wdrożyć wspólnej polityki migracyjnej dla obywateli państw trzecich. Przede wszystkim grupa ta jest zróżnicowana, co stawia twórców rozwiązań prawnych przed wyzwaniem natury teoretycznej i praktycznej. Przyjezdni (migranci legalni) to z jednej strony osoby spoza UE, posiadające pewne szczególne umiejętności, cenne dla Wspólnoty, z drugiej strony liczna jest grupa poszukujących ochrony przed prześladowaniami lub szans na lepsze życie. Odmienna jest sytuacja tych, którzy próbują przedostać się do UE i pozostać na jej terenie nielegalnie, podważając w ten sposób europejskie przepisy dotyczące zarządzania migracjami. Zasady przepływu wykwalifikowanych migrantów regulowane są szczegółowo, zarówno na poziomie UE, jak i w poszczególnych państwach. Z założenia część potencjalnych migrantów z państw trzecich może być zachęcana do przyjazdu, aby wypełnić luki na rynku pracy, istniejące mimo mobilności wewnątrz Unii. Jednakże, nawet w odniesieniu do tej najmniej kontrowersyjnej kategorii migrantów, należy przyznać, że UE boryka się z wyraźnymi problemami koordynacji polityki na szczeblu państwowym i unijnym¹⁷.

Zdaniem Rainera Münza „Europa zachodnia stanie w obliczu większej konkurencji o wykwalifikowaną siłę roboczą, już dziś natomiast boryka się z wieloma wyzwaniami w tej dziedzinie, których nie rozwiąże wyłącznie mobilność wewnątrzunijna. [...] Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest fakt, że Europejczycy nie są gotowi przyjmować więcej migrantów z zewnątrz, [...] a rośnie poparcie dla partii politycznych, promujących restrykcyjną politykę imigracyjną”¹⁸. U jej źródła¹⁹ leży przede wszystkim fakt, że obecna europejska debata na temat migracji wydaje się całkowicie zdominowana przez kwestię ogromnej liczby uchodźców, którzy usiłują przedostać się do Europy z powodu konfliktów zbrojnych, ale i rosnącej systematycznie liczby migrantów zarobkowych, którzy wybierają Europę skuszeni obietnicą lepszego życia. Tymczasem sytuacja, z jaką mamy do czynienia w regionie śródziemnomorskim, wskazuje, w jaki sposób przepływ ludności zagraża nie tylko tworzeniu wspólnej polityki migracyjnej, ale także spójności i solidarności UE, a nawet – polityce bezpieczeństwa Wspólnoty²⁰.

Drugą przyczyną, dla której UE dotychczas nie była w stanie zaprojektować i wdrożyć wspólnej polityki migracyjnej, a może stanąć w obliczu problemów związanych z mobilnością, jest fakt, że wiele kwestii pozostawiono w gestii państw członkowskich, te zaś mają odmienne doświadczenia i interesy²¹. Niektóre z nich, np. Francja, Szwecja, Niemcy, Wielka Brytania

¹⁴ Komisja Europejska, *Dyrektywa w sprawie łączenia rodzin*, Bruksela 2003; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=EN>.

¹⁵ Komisja Europejska, *Dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych*; Bruksela 2003; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32003L0109>.

¹⁶ W sprawie praktyk duńskich w zakresie łączenia rodzin dla obywateli państw spoza UE/EOG – zob.: *Spouses and cohabiting partners*, www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/spouses.htm.

¹⁷ S. Carrera, E. Guild, K. Eisele (red.), *Rethinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies: Comparative perspectives on the EU, the US, Canada and beyond*, Centre for European Policy Studies, Bruksela 2014.

¹⁸ R. Münz, *The global race for talent: Europe's migration challenge*, „Bruegel Policy Brief” 2014/02, marzec 2014.

¹⁹ Więcej informacji – zob.: W. v. d. Brug i in. (red.), *The Politicisation of Migration* Abingdon, Routledge, UK and New York, 2015 – omówiono tu szereg krajów.

²⁰ Zob. np. M. Toaldo, *Migrations through and from Libya: A Mediterranean Challenge*; „IAI Working Papers” IAI, Rome 2015; A. Lusenti, L. Watanabe, *The Challenge and Tragedy of Irregular Migration to Europe*; Center for Security Studies, Zurich 2014. Na temat migracji i bezpieczeństwa w rejonie morza Śródziemnego zob.: R. Parkes *Integrating EU defence and migration policies in the Mediterranean*; „FRIDE Working Paper”, 125, FRIDE, Madrid 2014.

²¹ Aby zapoznać się z rzetelnym opisem sposobu, w jaki ewoluowała polityka imigracyjna i azyłowa UE, zob.: G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert (red.), *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present* Amsterdam University Press, Amsterdam 2011.

i Holandia, muszą radzić sobie z problemami socjalnymi w wyniku ogromnego, trwającego od kilku dziesięcioleci, napływu imigrantów, oraz z problemami, jakich następcza integracja niektórych, radykalizujących się, społeczności. Inne państwa członkowskie, szczególnie te, które przyjmują zarówno migrantów zewnętrznych, jak i mobilnych obywateli UE, są zdania, że całościowa polityka unijnej w tym zakresie wymaga przeformułowania, i chcą, podobnie jak Wielka Brytania, zmienić uzgodnione zasady migracji wewnętrznej i zewnętrznej²². Kolejne kraje borykają się zaś z wyzwaniem w postaci przepływu osób zdążających do innych części Europy, muszą więc opracować i wdrożyć politykę, która pozwoli im rozwiązać bieżące problemy, takie jak migracja powrotna, potrzeba wypełnienia luki demograficznej oraz reakcja na ujemne trendy demograficzne (dotyczy to m.in. Polski²³).

Trwająca debata oraz spory pomiędzy państwami członkowskimi i UE co do planu przesiedlenia uchodźców oraz relokacji osób docierających na południe Europy, negują koncepcję całościowego podejścia UE do rozwiązywania problemów migracji²⁴. Dodatkowo napięcia między państwami Unii wysyłającymi za granicę dziesiątki tysięcy mobilnych obywateli, i tymi, które ich przyjmują, pokazują z kolei, w jaki sposób kwestie swobodnego przemieszczania się wewnątrz Wspólnoty stały się przedmiotem sporu, wymuszając traktowanie reformy całego systemu w sposób priorytetowy²⁵.

Nowe wyzwania mobilności i migracji

Istnieje realna potrzeba usprawnienia unijnej polityki migracyjnej, lecz by osiągnąć ten cel, UE powinna nauczyć się godzić interesy poszczególnych państw członkowskich poprzez lepszą koordynację na poziomie wspólnotowym. Skuteczna kontrola przepływu migrantów wymaga od Unii poprawy zarządzania granicami zewnętrznymi oraz ściślejszej współpracy z krajami stanowiącymi dziś obszary tranzytowe i tymi, skąd napływają duże grupy ludności.

UE powinna też opracować skuteczną politykę przyciągania osób mogących przyczynić się do wyeliminowania luk na rynku pracy i skutków niżu demograficznego, a jednocześnie zapewnić ochronę potrzebującym pomocy i uregulować przepływ migrantów naruszających obowiązujące prawa. Jeśli chodzi o kwestie mobilności, UE musi opracować i wdrożyć zasady postępowania niwelujące związane z nią problemy²⁶. Tym bardziej, że wyniki badania na temat „światowej walki o talenty”, analizującego współczesne wyzwania polityki migracyjnej UE, wskazują konieczność działania na rzecz aktywnej polityki promującej Europę jako atrakcyjne miejsce dla ludzi mobilnych i utalentowanych²⁷.

²² Na temat kształtowania się polityki Wielkiej Brytanii w tym zakresie, zob.: L.Cerna, A. Wietholtz, *The Case of the United Kingdom* w: G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert (red.), *Migration Policymaking in Europe...*, op. cit., s.195–244. Zob. także: J. Hampshire, T. Bale, *New Administration, New Immigration Regime: Do Parties Matter After All? A UK Case Study*, „West European Politics”, t. 38, nr 1, 2014, s. 145–166.

²³ Na temat ewolucji polskiej polityki migracyjnej zob.: A. Kicingier, I. Koryś, *The Case of Poland* w: G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert (red.), *Migration Policymaking in Europe...*, op. cit., s. 347–376, H. Chałupczak i in., *Polityka migracyjna Polski wobec najnowszej emigracji Polaków po 2004 roku*, w: M. Lesińska i in. (red.), *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 307–330 oraz M. Anacka, M. Okólski, *Migracja z Polski po akcesji do Unii Europejskiej*, w: M. Lesińska, i in. (red.) *Dekada członkostwa Polski w UE...*, s. 45–70.

²⁴ O planach UE w tym zakresie zob.: *Annex. European schemes for relocation and resettlement*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf.

²⁵ Więcej na ten temat w kontekście dostępu do świadczeń socjalnych zob.: D. Bräuninger, *Debate on free movement. Does the EU need new rules on social security co-ordination?*, „Research Briefing”, Frankfurt am Main 2015.

²⁶ M. Barslund, M. Busse, J. Schwarzwälder, *Labour Mobility in Europe: An untapped resource?*, Centre for European Policy Studies, Bruksela 2015.

²⁷ R. Münz, *The global race for talent...*, op. cit., s. 1.

Debata na temat migracji, podsycana przez kryzys na południu Europy, generuje potrzebę złagodzenia napięć wewnątrz UE. W opracowaniu think tanku Bruegel²⁸ za kluczowe problemy uznano brak dopasowania popytu i podaży ofert zatrudnienia, a także fragmentację europejskiego rynku pracy. Najistotniejszymi przeszkodami w skutecznej mobilności są struktura rynków pracy i systemów zabezpieczeń socjalnych, jak również fakt, że decyzje pozostawiono w gestii państw członkowskich. UE boryka się bowiem ze znacznie większymi problemami w tym zakresie niż kraje, które tradycyjnie były ośrodkami imigracji (jak np. USA czy Australia), skutecznie przyciągające osoby o wyższych kwalifikacjach. Sposobem na poprawę mobilności mogłaby być ekspansja Europejskiej Sieci Służb Zatrudnienia (EURES).

Odnosnie zarządzania granicami oraz wydolności Unii (w obliczu rosnącej liczby migrantów legalnych i nielegalnych oraz osób ubiegających się o azyl, a także konieczności podziału obciążeń pomiędzy państwa członkowskie) zaproponowano, by KE skupiła się na ograniczaniu negatywnego nastawienia opinii publicznej wobec migracji, a także wobec mobilności wewnątrzunijnej. Aby móc sprostać tym wyzwaniom, UE nie może rezygnować z zasady wolnego przepływu pracy, fundamentalnej dla integracji europejskiej części reguł tworzących wspólny rynek. UE powinna jednak podjąć kroki w celu rozwiązania najbardziej kontrowersyjnych problemów, takich jak turystyka socjalna i dostęp do świadczeń, który powinien dotyczyć wyłącznie obywateli danego państwa i jego rezydentów długoterminowych, a nie osób odwiedzających, nawet jeśli są obywatelami państw unijnych. Komisja oraz państwa członkowskie winny również wypracować bardziej elastyczny mechanizm postępowania wobec migracji zarobkowej z krajów trzecich, która może wypełnić luki na rynkach pracy. Aby poradzić sobie z napływem osób ubiegających się o azyl oraz nielegalnych imigrantów, UE powinna uszczelnić kontrolę granic oraz usprawnić system rozpatrywania wniosków o azyl, skupić się na podziale obciążeń wewnątrz UE oraz na współpracy z krajami sąsiednimi – ważnymi ośrodkami tranzytu lub źródłem potencjalnych migrantów.

Obecne wydarzenia zmusiły decydentów unijnych do podjęcia szeregu kroków, mających na celu wypracowania bardziej innowacyjnego podejścia do kwestii migracji²⁹. 23 kwietnia 2014 r. Jean-Claude Juncker, jeszcze jako kandydat na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej, przedstawił pięciopunktowy plan, a kilka miesięcy później, jako przewodniczący, powierzył Komisarzowi odpowiedzialnemu za te kwestie przygotowanie nowej polityki we współpracy z pierwszym wiceprzewodniczącym, Fransem Timmermansem³⁰. W połowie maja 2015 r. KE zaprezentowała „Europejski plan działań w sprawie migracji”, zawierający zasady, które mogą przyczynić się do poprawy jakości zarządzania tymi kwestiami.

Dokument miał być odpowiedzią na rozwój sytuacji na południu Europy, jednak Europejski plan określa nie tylko środki krótkoterminowe, ale również działania, które pomogą Unii w lepszym zarządzaniu wszystkimi aspektami migracji. Zaleca się, by UE, przyjmując wspólną politykę ochrony uchodźców, skoncentrowała się na niesieniu pomocy na szlakach morskich, biorąc za cel sieci przemytnicze, reagowała na rosnącą liczbę osób przemieszczających się i przesiedlanych wewnątrz Unii. Powinna też zacieśnić współpracę z krajami trzecimi oraz wdrożyć narzędzia pomocy państwom zewnętrznym (jak Włochy czy Węgry). Ma to pomóc w rozwiązaniu bieżących problemów. Przyjęcie czterech nowych filarów polityki migracyjnej może z kolei wywrzeć wpływ na migrację w przyszłości. Celem nowych zasad³¹ ma być obniżenie

²⁸ R. Münz, *To the Commissioner in charge of Mobility, Migration, Asylum and Border Management*, <http://eu2do.bruegel.org/mobility-migration-asylum-and-border-management>.

²⁹ Więcej informacji na ten temat – zob.: *European Commission makes progress on Agenda on Migration*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm.

³⁰ Jean-Claude Juncker, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change* [...], p. 8, s. 11; http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf#page=11.

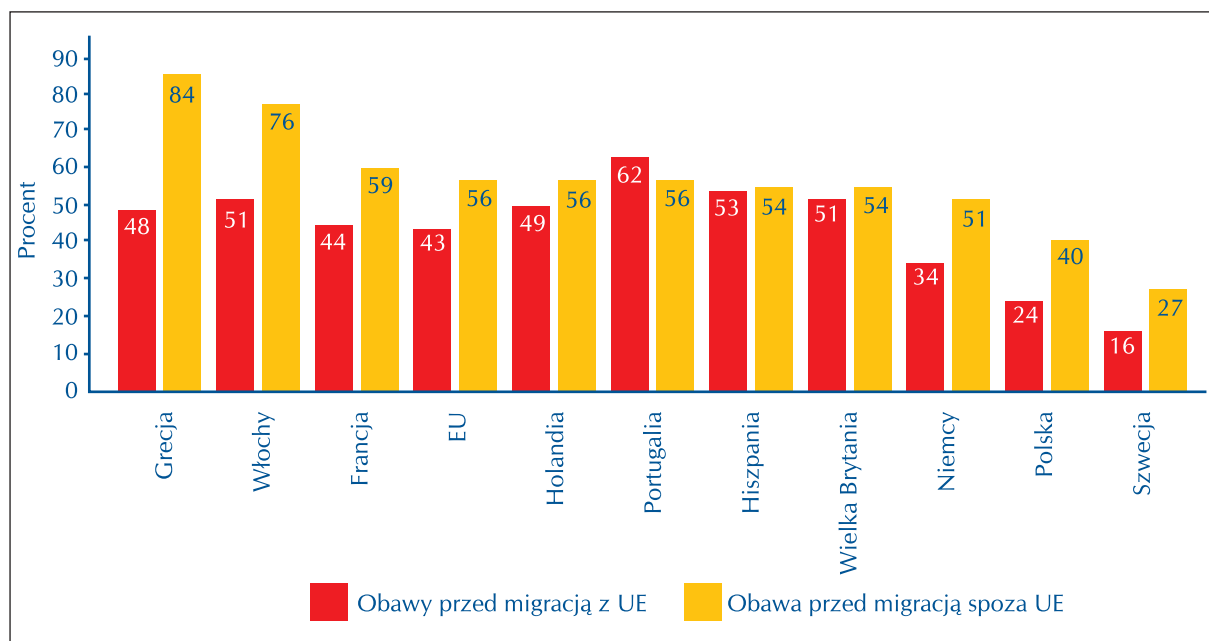
³¹ Komisja Europejska, *Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration*, Bruksela 2015; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_en.htm.

atrakcyjności migracji nielegalnej, poprawa kontroli granic (co powinno przyczynić się do ochrony życia i zabezpieczenia obszarów granicznych), współpraca na rzecz skutecznej polityki azylowej dzięki spójności europejskiego systemu, a także w celu opracowania zasad legalnej migracji. Działania te mogłyby pomóc UE uporać się z niżem demograficznym i niedoborem siły roboczej, maksymalizując zarazem korzyści dla poszczególnych obywateli i dla krajów wysyłających.

Mobilność i migracja a swoboda przemieszczania się

Wdrożenie zgodnej z nowymi postanowieniami polityki w zakresie migracji nie powinno mieć bezpośredniego wpływu na politykę swobodnego przemieszczania się w ramach UE. W praktyce jednak stosunek do obywateli innych państw członkowskich będzie w dużym stopniu uzależniony od zdolności poszczególnych krajów do radzenia sobie z imigracją z południa. Swobodny przepływ osób jest bowiem łączony w debacie publicznej z migracją z państw trzecich. Dlatego można spodziewać się, że brak sukcesów w rozwiązywaniu problemów imigracji z zewnątrz może negatywnie oddziaływać na postawy wobec mobilności wewnątrzunijnej. Niektóre społeczeństwa europejskie już dziś traktują mobilnych Europejczyków dość podejrzliwie. Ponad 80% obywateli Holandii i 60% Francji sądzi, że prawo swobodnego przepływu powinno zostać ograniczone w odniesieniu do Bułgarów i Rumunów. Wedle danych Fundacji Bertelsmanna dwie trzecie Niemców postrzega mobilność w UE jako potencjalne dodatkowe obciążenie swojego systemu socjalnego³². German Marshall Fund of the United States także wskazuje, że migracja wewnątrz UE jest odbierana z niepokojem przez obywateli wielu państw członkowskich³³.

Rysunek 1. Poglądy na migrację



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych German Marshall Fund of the United States, 2014.

³² R. Münz, *The global race for talent...*, op. cit.

³³ German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends: Mobility, Migration, and Integration*, German Marshall Fund, Waszyngton, 10 września 2014 r., s. 10; www.gmfus.org/publications/transatlantic-trends-mobility-migration-and-integration.

Ramy prawne swobodnego przepływu osób w UE zostały skonstruowane w taki sposób, aby ułatwić obywatelom zarówno przesiedlanie się na stałe w granicach UE, jak i ogólną mobilność (np. w ramach tzw. migracji cyrkulacyjnej). Mobilność jest często uznawana za najkorzystniejszą formę migracji, ponieważ krótsze pobyty generują korzyści ekonomiczne zarówno dla państw wysyłających, jak i przyjmujących, bez konieczności inwestowania długoterminowo w politykę integracyjną. Mobilni obywatele UE są jednak zarazem na ogół marginalizowani w programach integracji, takich jak kursy językowe czy wiedzy o danym kraju (w porównaniu z obywatelami państw trzecich)³⁴. Dlatego też prawdziwym wyzwaniem dla państw wysyłających, takich jak Polska, jest obrona praw dwóch grup o odmiennych potrzebach oraz budowanie spójnej polityki. Obecnie stoją one wobec wzajemnie wykluczających się strategii państw przyjmujących. Chęć ograniczenia migracji i korzystania z usług socjalnych ze strony Wielkiej Brytanii przyczyniła się do zahamowania swobody przepływu ludności. Władze brytyjskie spychają tym samym obywateli UE na gorszą pozycję w państwie. Podobna strategia może przynieść negatywne konsekwencje: próby ograniczenia mobilności zachęcają do osiedlenia się na stałe, by zagwarantować sobie lepsze traktowanie lub zabezpieczyć się przed dalszym pogorszeniem sytuacji³⁵.

³⁴ E. Collett, *The Integration Needs of Mobile EU Citizens: Impediments and Opportunities*, Migration Policy Institute Europe, marzec 2013.

³⁵ R. Parkes, *Free movement in the EU: Promoting Mobility not Migration*, PISM Bulletin nr 3 (598), styczeń 2014.

Część II. Dylematy państw wysyłających i przyjmujących: Polacy w Norwegii

Ustawodawstwo unijne jest kluczowym czynnikiem zwiększenia mobilności obywateli Polski po 2004 r., spośród których niemal 100 000 znalazło się w Norwegii. W tym kontekście warto nakreślić obraz polskiej i norweskiej debaty na temat migracji oraz związanych z nią wyzwań.

Polityka polska wobec Polaków za granicą

Polska jest krajem o dużej liczbie emigrantów, wyjeżdżających w różnych momentach historycznych. Na świecie mieszka około 20 milionów Polaków i osób polskiego pochodzenia³⁶. Od roku 1989 polityka RP w stosunku do rodaków za granicą koncentrowała się głównie na tych, którzy znaleźli się w krajach byłego Związku Radzieckiego w wyniku wojny i była rozumiana przede wszystkim jako obowiązek niesienia im pomocy³⁷. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej emigracja z Polski znacząco wzrosła³⁸. Nowa Polonia w krajach UE i EOG liczy dziś ponad 2 miliony osób³⁹, a Polacy są drugą co do liczebności grupą obywateli UE mieszkających na stałe w innych państwach członkowskich (za Rumunami)⁴⁰. Skala tego zjawiska oraz specyficzny charakter migracji Polaków w warunkach swobodnego przepływu ludności spowodowały, że w 2007 r. strategia rządowa współpracy z Polonią i Polakami za granicą uznała państwa EOG, w których rosła populacja obywateli polskich, za czwarty obszar priorytetowy działań na lata 2008–2012⁴¹. W tym samym roku Polacy stali się największą grupą mniejszościową w Norwegii.

Migrację po przystąpieniu do Unii i jej wpływ na Polskę wydają się ujmować najlepiej dwie konkurencyjne hipotezy: Iglickiej, która pisze o „pętli pułapki migracyjnej” oraz Okólskiego o „migracji rozgęszczającej”. Według tej pierwszej, po roku 2004 wyjeżdżali z Polski przede wszystkim ludzie młodzi i stosunkowo dobrze wykształceni, którzy mogli realizować swoje ambicje w Polsce. W krajach przyjmujących pracują jednak w większości na stanowiskach poniżej swoich kwalifikacji. Po obniżeniu statusu nie są w stanie znaleźć lepszej pracy po powrocie do Polski. Znaleźli się w pułapce podwójnej marginalizacji – bez możliwości zdobycia satysfakcjonującej pracy w kraju lub z perspektywą pracy poniżej kwalifikacji za granicą. Według hipotezy Okólskiego, odpływ siły roboczej można wykorzystać jako szansę, a przy odpowiednim poziomie inwestycji doprowadzić do zmiany struktury rynku pracy. Powracającym migrantom można następnie zaproponować lepsze zatrudnienie w nowych segmentach rynku, z wykorzystaniem umiejętności zdobytych za granicą. Kluczem do realizacji tego scenariusza są reformy w kraju pochodzenia⁴².

³⁶ Dane szacunkowe dostępne na stronie MSZ, *Atlas of Polish presence abroad*, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/atlas_polskiej_obecnosci_w_swiecie.

³⁷ A. Fiń, A. Legut, W. Nowak, M. Nowosielski, K. Schöll-Mazurek, *Polityka Polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, „Policy Papers” 11 (I), Instytut Zachodni, Poznań 2013, s. 36.

³⁸ Zob.: *Polityka Migracyjna Polski – Stan obecny i postulowane działania*, MSWiA 2012.

³⁹ Dane szacunkowe dostępne na www.msz.gov.pl.

⁴⁰ M. Duszczyk, K. Matuszczyk, *Migration in The 21st century from the perspective of CEE countries – an opportunity or a threat?*, Central and Eastern Europe Development Institute, Warsaw 2014, s. 16.

⁴¹ *Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą*, 2007 r., www.msz.gov.pl.

⁴² J. Brzozowski, P. Kaczmarczyk, *Konsekwencje migracji poakcesyjnych z Polski dla kompetencji zawodowych i kulturowych społeczeństwa polskiego*; Ekspertyzy Komitetu Badań nad Migracjami PAN, Warszawa 2014.

Nowa polska diaspora: szansa czy wyzwanie?

Polityka większości krajów w odniesieniu do własnej diaspory skupia się nie tylko na negatywnych skutkach emigracji, ale także na związanych z nią szansach w kontekście rozwoju gospodarczego⁴³. Działania takie mogą obejmować popularyzację przekazywania uzyskanych dochodów do kraju pochodzenia, stymulowanie transferu wiedzy, a także angażowanie diaspory w propagowanie interesów państwa i w wymianę kulturową. Od 2011 r. Polska zmieniła swoje podejście i zamiast koncentrować się, jak dotąd, na utrzymaniu więzi emigrujących Polaków z własnym krajem oraz kulturą, kładzie nacisk na cele strategiczne oraz promowanie wizerunku Polski za granicą⁴⁴. Dodatkowo skoncentrowano się na konieczności poprawienia współpracy z Polakami na Ukrainie oraz na terenach postsowieckich i zrównoważenia jej z działaniami wobec Polaków na Zachodzie. Od 2012 r. za tą politykę odpowiada Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dotychczas był to Senat). Projekty współpracy z diasporą oraz z czasowo migrującymi Polakami są finansowane z funduszy przydzielanych raz do roku, te zaś są lokowane zgodnie z priorytetami określonymi przez władze polskie w wyniku dialogu z przedstawicielami różnych grup polonijnych.

Najnowsza strategia współpracy rządowej z Polonią, na lata 2015–2020, uznaje mobilnych Polaków w krajach UE/EOG za jedną z najważniejszych grup polonijnych⁴⁵. Podstawowym zadaniem określonym w strategii jest wspieranie ich w utrzymywaniu silnych więzi z Polską oraz ułatwianie powrotu⁴⁶. Co najważniejsze, udostępniono fundusze na naukę języka polskiego oraz promowanie wiedzy o Polsce, szczególnie wśród ludzi młodych, aby uświadamiać ich w zakresie przysługujących praw w ramach swobodnego przepływu ludności, ułatwiać i zachęcać do powrotu, a także dbać o współpracę w różnych dziedzinach (kultura, biznes, samorządy lokalne)⁴⁷. Sukces tej polityki jest uzależniony nie tylko od jakości działań kraju wysyłającego, ale także od poziomu samoorganizacji Polonii. Słaba mobilizacja migrantów w państwach UE jest bowiem przeszkodą rozwoju polityki wobec diaspory, ponieważ rzadko angażuje się ona się w promocję oraz inne działania społeczne bądź kulturalne⁴⁸. Mięwa też na ogół negatywny lub neutralny stosunek do polskich działań tego typu⁴⁹. Większość emigrantów identyfikuje się jednak z ojczyzną, czemu towarzyszy poczucie, że zachowanie w pracy oraz w życiu prywatnym przyczynia się do kształtowania wizerunku Polski⁵⁰. Tym niemniej, mimo pewnego postępu, kapitał społeczny Polaków w takich krajach jak Norwegia ocenia się jako stosunkowo niewielki.⁵¹

Tymczasem niski kapitał społeczny i brak wzajemnego zaufania pomiędzy diasporą a państwem przyczynił się do zmian w rządowych projektach współpracy z Polakami za granicą. W roku 2012 promocję Polski i jej kultury traktowano jako element szerszej zakrojonej priorytetu *Komunikacja, kultura, promocja, mobilizacja*, który obejmował zarówno utrzymywanie kontaktów z Polską, jak i aktywizację w miejscu zamieszkania⁵². W roku 2013, „mobilizacja Polaków do działania we wszystkich obszarach w kraju przyjmującym na rzecz promowania Polski” stała

⁴³ A. Gamlen, *Why engage diasporas?*, „Working Paper” Nr 63, University of Oxford, 2008.

⁴⁴ Zob.: A. Fiń, A. Legut, K. Schöll-Mazurek, W. Nowak, M. Nowosielski, *Jak zaangażować się we współpracę z Polską? E-poradnik dla Polaków na emigracji*, Instytut Zachodni (w ramach konkursu na realizację zadania: „Współpraca z Polonią i Polakami zagranicą w 2013 r.”), www.iz.poznan.pl/news/839_e-poradnik.pdf.

⁴⁵ *Rządowy program współpracy z Polską diasporą w latach 2015–2020. Projekt*, listopad 2014.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 5.

⁴⁷ *Ibidem*, s.11–12.

⁴⁸ Patrz: A. Fiń, A. Legut, i in., *Jak zaangażować się we współpracę z Polską?*, *op. cit.*, s. 43–54.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Plan Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012; <http://www.msz.gov.pl/resource/7dc8cbce-9364-4a96-8c38-f56e71796c2d:JCR>.

się kolejnym rządowym priorytetem⁵³. Celem też było stymulowanie zaangażowania Polaków w promowanie współpracy gospodarczej pomiędzy krajem przyjmującym a RP⁵⁴. W latach 2014 i 2015, promocję Polski ponownie umieszczono w szerszym kontekście wspierania, umacniania i aktywacji Polonii⁵⁵. Ten sam zbiór priorytetów znalazł się w najnowszej strategii na lata 2015–2020⁵⁶. Zmiany te wskazują, że jakkolwiek diaspora jest postrzegana w kontekście celów strategicznych związanych z promowaniem Polski, główny nacisk kładzie się jednak na zapewnienie więzi z ojczyzną.

Zachęcanie do powrotu czy do imigracji?

Możliwość pozostania na stałe za granicą większości emigrantów to realny, lecz mało optymistyczny scenariusz dla Polski. Jakkolwiek trudno zmierzyć skalę powrotów w tej grupie, wstępne dane wskazują, że jest ona niewielka, a powracający mają często problem z reintegracją⁵⁷. Polska polityka zachęcania do powrotu wydaje się rozsądna, jednak państwo dysponuje bardzo skromnymi możliwościami jej efektywnego wdrażania. Kampanie informacyjne mogą okazać się pomocne, ale dotychczasowe doświadczenia państw Europy Środkowej i Wschodniej wskazują, że nie są czynnikiem decydującym, a ich wpływ na skalę powrotów jest ograniczony⁵⁸. Przykładem może być najszerzej zakrojona kampania: „Czy masz PŁan na powrót?”, uruchomiona w roku 2008. Jej głównym celem było ułatwianie Polakom powrotu (a nie zachęcanie do niego), gdzie nacisk położono na ulgi podatkowe⁵⁹. Efektywność tej polityki osłabia dodatkowo przekonanie, że emigranci powinni otrzymywać wsparcie, ale nie powinni być traktowani preferencyjnie⁶⁰. Uznaje się, że chęć powrotu jest uzależniona przede wszystkim od sytuacji w kraju⁶¹.

Ponieważ szanse na to, że wielu migrantów poakcesyjnych zdecyduje się na powrót do Polski wydają się niewielkie, władze muszą rozważyć inne sposoby radzenia sobie z narastającym kryzysem demograficznym. Kluczowe znaczenie w tym kontekście wydaje się mieć przyciąganie imigrantów z krajów trzecich lub z innych państw członkowskich UE⁶². Oznacza to, że w warunkach swobodnego przepływu ludności Polska musi zmienić dotychczasową politykę migracyjną, aby zachęcić ich do przyjazdu, a w efekcie skłonić, aby osiedlili się na stałe, wypełniając luki demograficzne i kadrowe.

Władze RP postrzegają migrację jako problem szeroki, o aspektach zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Ze względu na obserwowane ostatnio wzorce migracji, działania Polski muszą uwzględniać kwestie związane z sytuacją obywateli i osób pochodzenia polskiego mieszkających za granicą, a zarazem – problemy spowodowane przez nasilony odpływ ludności oraz kryzys demograficzny. Oznacza to, że polityka imigracyjna powinna być bardziej aktywna.

⁵³ *Plan Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2013.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Plan Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2013; *Plan Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2015 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.

⁵⁶ *Rządowy program współpracy z Polską diasporą w latach 2015–2020. Projekt*, listopad 2014, *op. cit.* *Polityka Migracyjna Polski*, *op. cit.*

⁵⁷ M. Duszczyk, K. Matuszczyk, *Migration in the 21st Century*, *op. cit.*, s. 45.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 48–50.

⁵⁹ K. Borys, J. Czerniawski, L. Bojarska i in., *Kierunek +48 Powroty do domu. Kompendium wiedzy dla osób pomagającym reemigrantom*, Stowarzyszenie Wspólnota Polska, Warszawa 2013.

⁶⁰ *Polityka migracyjna Polski*, *op. cit.*, s. 89.

⁶¹ *Rządowy program współpracy z Polską diasporą w latach 2015–2020*, *op. cit.*

⁶² *Polityka migracyjna Polski*, *op. cit.*

W odpowiedzi na zmiany po roku 2004, władze oraz eksperci postanowili zwrócić uwagę na kwestie związane z migracją oraz opracować założenia nowej polityki migracyjnej⁶³.

Efektom tego procesu jest wypracowanie celów i instrumentów, które mają zostać wykorzystane we wdrażaniu nowej, bardziej aktywnej polityki. 31 lipca 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*⁶⁴. Definiuje on kierunki działania, rozwiązania systemowe oraz zalecenia dla administracji publicznej w zakresie migracji. 12 grudnia 2013 r. przyjęto nową ustawę o cudzoziemcach, która reguluje ich status⁶⁵. Obywatele państw spoza UE/EFTA/EOG, którzy chcą osiedlić się w RP, mogą skorzystać dzięki nowym przepisom eliminującym ograniczenia i bariery, upraszczającym procedury dla osób ubiegających się o pozwolenie na pobyt stały oraz na pracę. Te dwa dokumenty tworzą ramy prawne krajowej polityki w sprawie migracji obywateli państw spoza UE/EFTA i EOG, natomiast szerzej zakrojone przepisy unijne dotyczą obywateli UE i EOG.

Zmieniające się warunki geopolityczne i demograficzne mogą jednak zobligować władze polskie do podjęcia jeszcze bardziej aktywnych działań w związku z migracją. Polska musi odpowiedzieć na apel UE o solidarność i podział obciążeń w kontekście kryzysu migracyjnego w południowej Europie, zarazem zaś powinna podjąć próbę rozwiązania problemów krajowych, powodowanych przez emigrację i kryzys demograficzny. Jakkolwiek Polska pozostaje krajem emigracji netto, jej status wydaje się (powoli, lecz stale) zmieniać⁶⁶.

W Polsce polityka migracyjna jest opracowywana i wdrażana na poziomie centralnym, jednak liczne funkcje administracyjne z tej dziedziny zostały przekazane województwom, samorządom i społecznościom lokalnym. Polityka ta była, jak dotąd, realizowana niemal wyłącznie przez organy administracyjne we współpracy ze społecznością ekspertów oraz NGO, nie była natomiast przedmiotem otwartej, publicznej debaty. Konieczność reakcji na kryzys migracyjny w Europie południowej, uzgodnienia kwot uchodźców oraz przygotowania się na ewentualne przyjęcie migrantów przymusowych z Ukrainy sprawiły, że kwestie migracji i integracji migrantów⁶⁷ stały się priorytetowe. Władze i opinia publiczna będą musiały zareagować na nowe wyzwania w sposób całościowy i innowacyjny, ważne będzie również wyciągnięcie wniosków z doświadczeń innych krajów.

Jako że Polska rozpoczęła już politykę przyciągania nowych migrantów, a przyjmowanie obywateli państw pozaeuropejskich stało się tematem gorącej debaty, rząd skorzystałby niewątpliwie na uzyskaniu większej wiedzy na temat tego, w jaki sposób inne kraje poradziły sobie z tymi wyzwaniami. Celem projektu GoodGov jest zapoznanie polskich decydentów z doświadczeniami norweskimi, kraju stosunkowo niedawnej imigracji, której przebieg można uznać za interesujący. Imigranci polscy są w Norwegii od 2007 r. najliczniejszą grupą mniejszościową. Raport stanowi analizę głównych wyzwań w dziedzinie zarządzania migracją, czynników, które mogą mieć wpływ na Polonię w Norwegii oraz dostarcza wniosków, jakie Polska – najważniejszy dla Norwegii kraj wysyłający – może wyciągnąć z jej doświadczeń. Powstaje również pytanie o to, w jaki sposób te dwa kraje mogą ze sobą współpracować w tworzeniu przepisów UE, dopasowanych do ich potrzeb i oczekiwań w dziedzinie migracji.

⁶³ Wnioski z analizy polskiej polityki migracyjnej, opracowywanej w odpowiedzi na nowe trendy, zob.: K. Pędziwiatr, A. Siewierska-Chmaj, R. Matyja, *Polska polityka migracyjna – w poszukiwaniu nowego modelu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.

⁶⁴ Tekst dokumentu: <http://bip.msw.gov.pl/download/4/13763/PMPrzyjetaprzezRadeMinistrow31lipca20122.pdf>.

⁶⁵ Tekst ustawy: <https://emn.gov.pl/download/74/12047/ustawaocudzoziemcach.pdf>.

⁶⁶ M. Lesińska, *Poland: on the way towards becoming a country of immigration*, w: A. Erőss, D. Karácsonyi (red.), *Discovering migration between Visegrad countries and Eastern Partners*, HAS RCAES Geographical Institute, Budapest 2014, s. 88–110.

⁶⁷ Interesujący punkt widzenia na temat integracji migrantów: K. Pędziwiatr, *Imigranci w Polsce i wyzwania integracyjne*, „Studia BAS”, 4(40) 2015, s. 135–153.

Norwegia jako kraj przyjmujący: kontekst ogólny

W ciągu ostatnich czterdziestu lat społeczeństwo norweskie przeszło ogromną przemianę z populacji stosunkowo homogenicznej etnicznie w wielokulturową i wieloetniczną. Otwarcie norweskiego rynku pracy dla migrantów z nowych państw unijnych w roku 2004 zapoczątkowało kolejny rozdział w relacjach Norwegii ze światem zewnętrznym, wywierając ogromny wpływ na skład etniczny społeczeństwa. Według przeprowadzonych analiz 1,2 miliona osób – 23,2% procent populacji – posiada bliskie więzi z innymi krajami (liczono także tych, którzy urodzili się za granicą lub co najmniej jedno z ich rodziców przyszło na świat poza Norwegią). Skala i struktura geograficzna migracji do Norwegii zmieniły się w ostatniej dekadzie. W roku 2003 większość imigrantów przyjeżdżała ze Szwecji, Rosji, Somalii, Danii i Afganistanu, dziesięć lat później najważniejszymi krajami wysyłającymi były Polska, Litwa, Szwecja, Somalia i Erytrea. W roku 2003 do Norwegii przeprowadziło się prawie 27000 cudzoziemców, w roku 2012 – 70000⁶⁸, natomiast w roku 2013 ponad 75000⁶⁹. Ruchy migracyjne przyczyniły się do zwiększenia różnorodności etnicznej społeczeństwa, co wskazuje poniższa tabela.

Tabela 1. Pochodzenie imigrantów w Norwegii

Populacja imigrantów	Liczba	Udział w populacji ogółem %	Udział w populacji imigrantów %
Razem (imigranci i dzieci imigrantów)	759185	14,9	
z UE/EOG, USA, Kanady, Australii i Nowej Zelandii	331590	6,5	43,62
z Azji, Afryki, Ameryki Łacińskiej, Oceanii (bez Australii i Nowej Zelandii) oraz spoza UE/EOG	427595	8,4	56,38
z krajów skandynawskich	75315	1,5	10,07
z Europy Zachodniej (bez krajów skandynawskich)	72309	1,4	9,40
z krajów UE w Europie Wschodniej	171406	3,4	22,82
z krajów spoza UE w Europie Wschodniej	65160	1,3	8,72
z Afryki	97152	1,9	12,75
z Azji (w tym z Turcji)	242699	4,8	32,21
z Ameryki Północnej	10438	0,2	1,34
z Ameryki Łacińskiej	22656	0,4	2,68
z Oceanii	2050	0	0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SSB z 1 stycznia 2014 r.

Aby zrozumieć wyzwania związane z zarządzaniem migracją, przed jakimi stoi Norwegia, należy zidentyfikować przyczyny, dla których migranci wybierają ten kraj. Według najnowszych danych, w roku 2014 do Norwegii przeniosło się 49 881 osób. 43% z nich – 21 367 osób – przyjechało do pracy, 32,5% (16 212 osób) – aby dołączyć do rodziny, 14%

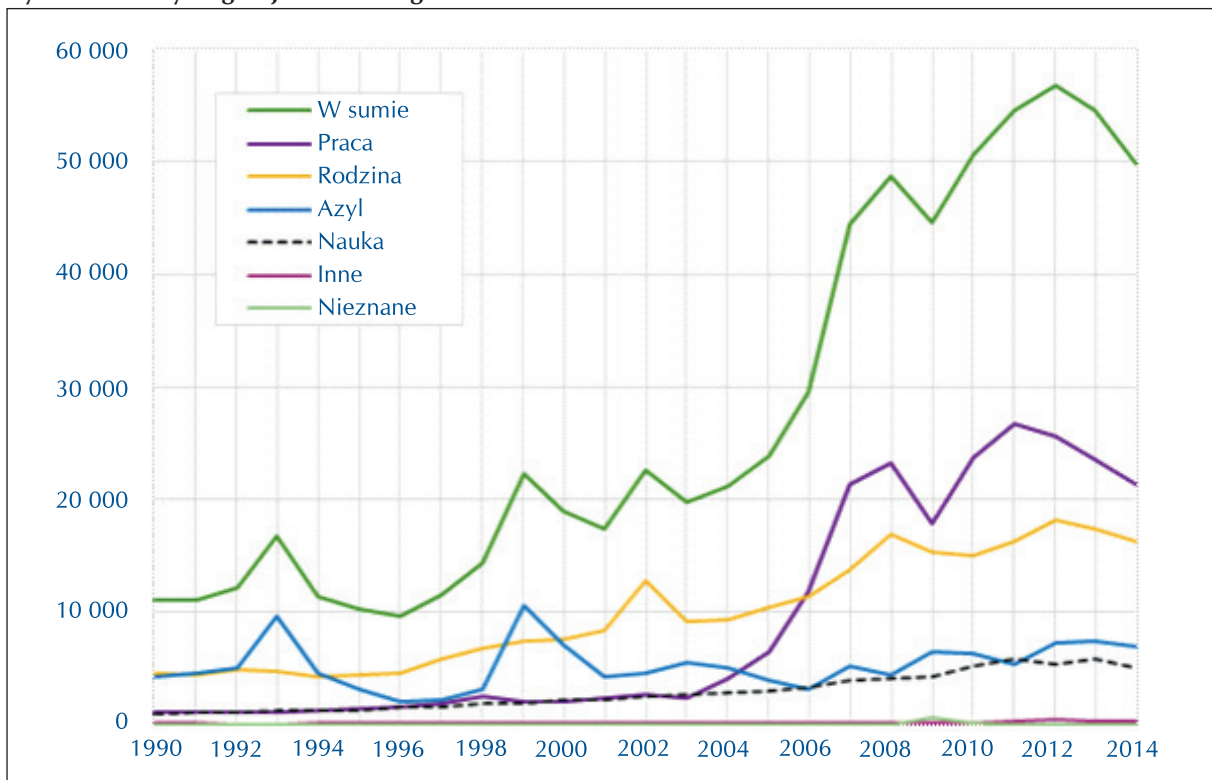
⁶⁸ L. Østby, *The population with an immigrant background in 13 municipalities in Norway*, Statistisk sentralbyrå, Oslo, 2015 s. 7.

⁶⁹ *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 1. januar 2014*, Statistisk sentralbyrå, www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2014-04-24?fane=tabell&sort=nummer&tabell=202757.

i 10% to odpowiednio uchodźcy (6 999) i studenci (5 019). Można tu wyróżnić interesujące trendy krótko, średnio i długoterminowe. Ogółem, w roku 2014 do Norwegii przyjechało mniej migrantów ze wszystkich kategorii niż w roku poprzednim – o 9,2% mniej chcących pracować, 7,1% mniej przyjeżdżających do rodzin, 5,1% mniej uchodźców i wreszcie 14,26% mniej potencjalnych studentów. Sytuacja wygląda jednak inaczej w perspektywie średnioterminowej: od rozszerzenia Unii w 2004 r. do 2014 r. liczba migrujących do Norwegii wzrosła o 134,8%, co było spowodowane głównie napływem ludności w celach zarobkowych – liczebność tej grupy wzrosła w omawianym okresie aż o 425,9%. W innych kategoriach wzrost był znacznie słabszy – 75,4% wśród przyjeżdżających w ramach łączenia rodzin, 37,7% wśród uchodźców politycznych i 82% w przypadku studentów.

W perspektywie długoterminowej, w latach 1990–2014, liczba osób, które przenieśli się do Norwegii wyniosła 688229. 33,3% przyjechało w celach zarobkowych, 36,3% aby połączyć się z rodzinami, 19,1% szukając ochrony jako uchodźcy, 10,4% – aby studiować, natomiast 0,5% – z innych przyczyn⁷⁰.

Rys. 2. Powody migracji do Norwegii



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SSB, Tabela 07113: Innvandringer, innflyttingsår og første statsborgerskap.

Każdy kraj przyjmujący migrantów musi radzić sobie z wyzwaniami politycznymi, ekonomicznymi czy społecznymi. W tym celu istotne jest zdefiniowanie odpowiedniego zakresu i formy zarządzania, zaprojektowanie i wdrożenie właściwych zasad postępowania. Szczegółowa prezentacja ram instytucjonalnych i prawnych migracji w Norwegii została przedstawiona w raporcie GoodGov opublikowanym w roku 2014⁷¹. Bieżąca analiza koncentruje się natomiast na kwestiach bardziej szczegółowych, związanych z faktem, że struktury zarządzania migracją

⁷⁰ Wyliczenia na podstawie www.ssb.no.

⁷¹ J.M. Godzimirski, K. Kasianiuk (red), K. Dudzińska, G. Gałczyński, T. Paszewski, D. Smygała, *Report: Polish and Norwegian Governance: Closing the Gaps*; http://GoodGov.pism.pl/files/?id_plik=17889.

w kraju przyjmującym muszą odwoływać się do kwestii dwojakiego rodzaju. Ruchy migracyjne prowadzą do utworzenia powiązań pomiędzy krajem wysyłającym i krajem przyjmującym, które przynajmniej częściowo należą do polityki zagranicznej. Jednakże ruchy migracyjne skutkują również wieloma wyzwaniami na szczeblu krajowym, zarówno w kraju wysyłającym, jak i przyjmującym.

Milton J. Esmen wymienił dziewięć cech diaspory, które mogą prowadzić do napięć w relacjach międzynarodowych⁷².

Transgraniczny charakter diaspor i zamieszkiwanie częściowo w jednym, częściowo w drugim kraju przez niektórych jej członków;

Podejmowane przez diasporę próby wpływania na politykę w kraju pochodzenia;

Podejmowane przez diasporę próby wywierania wpływu na politykę kraju przyjmującego lub na politykę organizacji międzynarodowych, aby działały one na korzyść lub w opozycji do interesów grupy rządzącej obecnie w kraju pochodzenia;

Rządy krajowe próbują wykorzystywać diaspory do realizacji własnych celów strategicznych lub gospodarczych;

Diaspora może ubiegać się o ochronę rządu kraju pochodzenia;

Rząd państwa przyjmującego może wezwać diasporę do wspierania jego celów strategicznych lub gospodarczych;

Diaspora może działać na rzecz wspierania rozwoju dawnej ojczyzny;

Rząd kraju pochodzenia może zwrócić się do rządu kraju przyjmującego, prosząc o ograniczenie wrogich działań, podejmowanych przez członków diaspory;

Diaspora może być także zaangażowana w działania nielegalne, związane z przemieszczaniem się przez granicę i terroryzm.

W ciągu ostatnich pięciu lat kwestie związane z integracją diaspor i różnicami kulturowymi były dla Norwegii wyjątkowo istotne. Atak terrorystyczny Andersa Breivika 22 lipca 2011 r. był skutkiem przede wszystkim nienawiści wobec imigrantów oraz sprzeciwu wobec polityki rządu oraz Partii Pracy (celem ataku stała się młodzieżówka tej partii). Wybory parlamentarne w 2013 r. dały początek kolejnej fazie debaty na temat norweskiej polityki migracyjnej, ponieważ jedna z partii tworzących nowy rząd – Partia Postępu – od dawna stawia migrację wysoko na liście priorytetów, traktując ją jako sprawę ściśle polityczną. Tak zwani norwescy bojownicy syryjscy – młodzi ludzie wyjeżdżający do Syrii, aby walczyć w ramach Państwa Islamskiego – sprawili, że rola mniejszości religijnych i etnicznych została uznana za kwestię kluczową dla bezpieczeństwa narodowego w opublikowanym raporcie Policyjnej Służby Bezpieczeństwa. Dokument ten wskazuje na umocnienie fundamentalizmu religijnego wśród grup mniejszościowych w Norwegii⁷³. Debata na temat zasadności przyjęcia 8000 uchodźców syryjskich w ciągu najbliższych trzech lat jest także związana z tematem diaspor, ponieważ ich przyjazd jest postrzegany nie tylko jako wyzwanie natury ekonomicznej, ale także jako kwestia bezpieczeństwa oraz integracji.

Norweski Wywiad Wojskowy, podkreślając także wagę fundamentalizmu islamskiego jako czynnika bezpieczeństwa, zwrócił dodatkowo szczególną uwagę na działania Rosji na Ukrainie oraz związane z tym wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie, w tym w krajach sąsiadujących z Norwegią. Tu także można mówić o dużym znaczeniu diaspory⁷⁴, ponieważ Rosja uzasadnia swoje działania potrzebą zapewnienia ochrony i wsparcia Rosjanom mieszkającym

⁷² M.J. Esmen, *Diasporas in the Contemporary World*, Polity, Malden, M.A. 2009.

⁷³ *Åpen Trusselvurdering 2015*, Politiets Sikkerhetstjeneste, www.pst.no/media/74351/PSTs_tv2015-2.pdf.

⁷⁴ *Fokus*, 2015, <http://forsvaret.no/ForsvaretDocuments/FOKUS2015-endelig.pdf>, s. 9–12.

na Ukrainie. W 2014 i 2015 r. PST odnotowała nasilenie rosyjskiej działalności szpiegowskiej⁷⁵, ukierunkowanej między innymi na diasporę rosyjską, pojawiły się nawet doniesienia, że rosyjskie służby usiłują werbować jej członków do pracy na szkodę państwa norweskiego⁷⁶.

W tym kontekście sytuacja diaspory polskiej w Norwegii wydaje się nie nastrożać istotnych problemów, jednak ogromna liczba Polaków, którzy zdecydowali się osiedlić w Norwegii po roku 2004, może okazać się wyzwaniem dla norweskiej polityki zarządzania migracją, spowodować napięcia w stosunkach norwesko-polskich oraz pośrednio przyczynić się do zmiany unijnych ram prawnych, regulujących kwestie mobilności i swobodnego przepływu ludności lub też charakter stosunków pomiędzy Norwegią i UE.

Diaspora polska z punktu widzenia Norwegii jako państwa przyjmującego

Pod względem prawnym politykę migracyjną Norwegii definiują dwa zbiory norm. Pierwszy z nich, starszy i o węższym zakresie, stanowi polityka skandynawska⁷⁷. Drugim, odgrywającym kluczową rolę w udostępnianiu Norwegii polskim migrantom zarobkowym, jest polityka unijna, określająca kwestie mobilności zarobkowej i migracji, która obowiązuje Norwegię po zawarciu w 1992 r. umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Szczegółową analizę wpływu polityki unijnej na norweską w dziedzinie mobilności i migracji zarobkowej zamieszczono w oficjalnej norweskiej Białej Księdze, poświęconej relacjom tego kraju z Unią Europejską, opublikowanej w 2012 r.⁷⁸

Diaspora polska w Norwegii a stosunki norwesko-polskie

W latach 2004–2015 liczebność diaspory polskiej w Norwegii wzrosła ponad dziesięciokrotnie, z 6536 osób zarejestrowanych w 2003 r. do ponad 90000 w 2015 r. Już w roku 2007 imigranci z Polski stanowili największą grupę cudzoziemców, a tak dynamiczny wzrost był spowodowany otwarciem norweskiego rynku pracy dla obywateli Polski po jej przystąpieniu do Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że migracja polska do Norwegii jest zjawiskiem nowym, ani też, że kwestie zarobkowe były główną przyczyną, dla której Polacy przynosili się do Norwegii⁷⁹. W przeszłości Polacy wybierali ten kraj z szeregu powodów – szukając ochrony przed prześladowaniami politycznymi, w poszukiwaniu pracy, w związku z zawarciem małżeństwa, w ramach łączenia rodzin oraz w związku z podjęciem studiów. Pierwszą znaczącą grupą, która osiedliła się na stałe w Norwegii, byli obywatele polscy zesłani na roboty przymusowe w czasie drugiej wojny światowej, którzy postanowili – głównie ze względów politycznych – nie wracać do komunistycznej Polski w roku 1945. Następnie napływ Polaków był stosunkowo powolny aż do lat 80., gdy po wprowadzeniu stanu wojennego do Norwegii przybyła wielka fala migrantów politycznych. W tym samym czasie tysiące Polaków przyjeżdżały do Norwegii do pracy.

⁷⁵ PST *advarer mot russiske spioner*, „NRK”, www.nrk.no/norge/pst-advarer-mot-russiske-spioner-1.11703111.

⁷⁶ *Russisk etterretning prøvde å verve moldvarpar inn i PST*, „NRK”, www.nrk.no/norge/russisk-etterretning-provde-a-verve-moldvarpar-inn-i-pst-1.12367698.

⁷⁷ Zob.: P. A. Fischer, T. Straubhaar, *Migration and Economic Integration in the Nordic Common Labour Market: Anniversary Issue: 40 Years of the Nordic Common Labour Market*. Nordic Council of Ministers, Copenhagen 1996.

⁷⁸ MFA Norway, *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*, Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning, Oslo 2012, s. 427–477 (na temat uregulowań rynku pracy), s. 686–722 (na temat migracji i kontroli granicznej).

⁷⁹ Więcej na temat czynników, które skłaniają ludzi do przenoszenia się z Polski do Norwegii w ujęciu historycznym, zob. np.: J.M. Godzimirski, *Tackling Welfare Gaps. The East European Transition and New Patterns of Migration to Norway*, NUPI, Oslo 2005. Podsumowanie najnowszych trendów w kontekście relacji polsko-norweskich, zob.: J.M. Godzimirski, *Hva får folk til å flytte på seg? Noen bemerkninger om polsk migrasjon til Norge. Polska emigracja polityczna stanu wojennego 1981 do Norwegii*, Archiwum Panstwowe, Mailhaugen, Milanówek, Lillehammer 2011.

Niektórzy z pracowników tymczasowych postanowili osiedlić się w Norwegii na stałe, korzystając z istniejących w polityce migracyjnej luk prawnych – lub też występowali o azyl, który do roku 1989 przyznawano niemal wszystkim obywatelom polskim. Inni wybierali migrację cyrkulacyjną – pracując przez pewien czas w Norwegii i przenosząc się co jakiś czas na dłużej do Polski.

Po wprowadzeniu przez władze norweskie nowych, mniej restrykcyjnych zasad imigracji zarobkowej, w postaci tzw. planu ściągania specjalistów, od 1 stycznia 2002 r. wielu Polaków skorzystało z możliwości przeprowadzki. Przede wszystkim sytuację zmieniło jednak otwarcie norweskiego rynku pracy dla obywateli państw EOG w 2004 r., generując trzecią falę migracji polskiej do tego kraju. Od tego roku, liczebność społeczności polskiej w Norwegii rośnie wykładniczo, co ilustruje poniższa tabela⁸⁰.

Tabela 2. Liczba imigrantów z Polski zarejestrowanych w Norwegii

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mężczyźni	2249	2311	3285	5521	10890	20856	28941	32513	36883	44322	50658	55136
Kobiety	4287	4486	4811	5417	6857	9780	13530	16796	19995	23017	26004	28868
Razem	6536	6797	8096	10938	17747	30636	42471	49309	56878	67339	76662	84004

Źródło: SSB, Statistikkbanken Tabela: 05184: Innvandrere, etter kjønn og landbakgrunn.

W roku 2011 grupa ekspertów norweskich przeprowadziła badanie na temat wpływu diaspor etnicznych na politykę zagraniczną Norwegii⁸¹, analizując m.in. potencjalny wpływ powstania diaspory polskiej na stosunki dwustronne⁸². Przypadek ten przedstawiono w trzech perspektywach czasowych i odczytano w kontekście schematu powiązań pomiędzy diasporami a stosunkami międzynarodowymi, proponowanego przez Esmana. We wnioskach podważono m.in. założenie, że grupa polska w Norwegii prezentuje bierne podejście zarówno do kraju przyjmującego, jak i do ojczyzny. Wynika to z faktu, że obecność ta nie jest regulowana przez umowy dwustronne, ale przez szersze regulacje europejskie, obejmujące większość kwestii potencjalnie spornych. W przeciwieństwie do poprzedniej fali migrantów, z lat 80., którzy kierowali się pobudkami politycznymi, ci, którzy przyjechali po roku 2004, skupieni są na kwestiach ekonomicznych i nie angażują się w politykę polską ani norweską, dodatkowo wykazując niskie zdolności do samoorganizacji. Przyjeżdżając do Norwegii w okresie boomu ekonomicznego i dużego popytu na siłę roboczą, odnaleźli w tym kraju swoje miejsce i odegrali zasadniczo pozytywną rolę, przyczyniając się do sukcesu w walce z problemami strukturalnymi. Kryzys roku 2008 sprawił, że tempo wzrostu gospodarki norweskiej uległo spowolnieniu, na czym straciło wielu Polaków zatrudnionych w sektorach najbardziej narażonych na wahania koniunktury, lecz trwało to stosunkowo krótko. Od tego czasu sytuacja na norweskim rynku wciąż się polepsza, oferując coraz to nowe możliwości tym, którzy przyjechali wcześniej, jak i dziesiątkom tysięcy tych, którzy dołączyli po 2009 r.

Stosunkowo bezproblemowa adaptacja większości Polaków do norweskiej rzeczywistości i zasadniczo pozytywna percepcja tej grupy przez Norwegów sprawia, że można ją określić mianem

⁸⁰ Na temat zmian wzorca polskiej migracji, zob.: J. Napierala, *Polscy wikingowie w Norwegii*, „Biuletyn Migracyjny”, Nr 11, 2007, s. 7–8; J.H. Friberg, *The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway*, „Journal of Ethnic and Migration Studies”, t. 38, nr 10, 2012, s. 1589–1605; E. Jazwinska, M. Okólski (red.), *Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

⁸¹ Iver B. Neumann, Jakub M. Godzimirski, Sharam Alghasi, *Norges nye vi: Diasporaer som faktor i norsk utenrikspolitikk. Rapport til Utenriksdepartementet*, NUPI, Oslo 2011.

⁸² J.M. Godzimirski, *Polsk diaspora og norsk utenrikspolitikk*, „Internasjonal Politikk”, t. 69, Nr 4, 2011, s. 617–643.

społeczności niekłopotliwej. Pojawiają się problemy nadreprezentacji Polaków w statystykach przestępczości oraz w więzieniach wpływają na zasadniczo pozytywny wizerunek, należy jednak uznać Polonię za ważny pomost między Polską i Norwegią, a nie za problem. Jest to w dużej mierze związane z kompatybilnością systemów politycznych i społecznych, relatywną bliskością kulturową oraz ścisłą współpracą krajów postrzegających się jako istotni sojusznicy i angażujących we współpracę dwustronną i wielostronną. Fakt, że Polska i Norwegia są członkami NATO, stojącymi w obliczu podobnych problemów i realizującymi tę samą politykę, sprawia, że ich interesy nie kolidują ze sobą. Oznacza to, że władze polskie nie muszą wykorzystywać diaspory w Norwegii jako instrumentu polskiej polityki zagranicznej, a co za tym idzie, prawdopodobieństwo, że lojalność obywateli polskich w Norwegii zostanie wystawiona na próbę, jest bardzo niewielkie.

Polacy w Norwegii a wyzwania ekonomiczne, społeczne i polityczne

Lars Østby na podstawie norweskich statystyk przeanalizował sytuację różnych grup mniejszościowych w Norwegii⁸³. Ponieważ Polacy są od 2007 r. najistotniejszym elementem zmieniającego się ogółu mniejszości, duża część badania została poświęcona właśnie ich sytuacji. Dane, które prezentuje Østby, pochodzą z 2013 r., na nich opiera się ocena liczebności Polaków. Byli oni wówczas największą grupą imigrancką (77 000 na 593 000 przedstawicieli mniejszości lub 83 000 licząc dzieci urodzone w Norwegii, mające rodziców urodzonych w Polsce). Polacy w 2013 r. stanowili około 11,7% populacji migrantów i niemal 1,7% populacji kraju. Główną przyczyną, dla której wybierali migrację, była praca. Według danych, które prezentuje Østby⁸⁴, 67,7% Polaków migrowało do Norwegii za pracą, 25,2% z przyczyn rodzinnych, 1,2% jako uchodźcy, 1% – aby studiować, a 4,6% nie podało szczególnej przyczyny migracji.

Polacy są bardzo dobrze widoczni w Norwegii. Jednak 1 stycznia 2013 r., aż 40% z nich mieszkało w tym kraju od mniej niż dwóch lat, 39% – od trzech do pięciu lat, 13% od sześciu do dziesięciu lat, a zaledwie 6% od jedenastu lub więcej lat.

Zważywszy na silną nadreprezentację młodych mężczyzn (stanowią oni niemal 66%, prawie 52% migrantów to osoby pomiędzy 20 a 49 rokiem życia) oraz stosunkowo krótki ich pobyt i fakt, że przyjechali głównie w celach zarobkowych, Polacy w Norwegii należą do społeczności o relatywnie niewielkiej liczbie dzieci. W latach 2010–2013 w grupie tej zarejestrowano jednak aż 3 420 urodzeń, a ich współczynnik (na 1000 członków grupy) był dużo wyższy – 51 do 37 – od średniej dla całego kraju, a zarazem najwyższy wśród imigrantów z Europy i szeroko pojętego Zachodu, z wyjątkiem Litwy (73). Ze względu na specyficzną strukturę wiekową, zgony zdarzają się w tej grupie stosunkowo rzadko (około 100 rocznie lub 4/1000, w porównaniu ze średnią 25/1000 dla całego kraju).

Tabela 3. Struktura wiekowa polskich migrantów w Norwegii, 2013 r.

0–19 lat	19,42
20–29 lat	17,38
30–39 lat	34,37
40–49 lat	18,55
50–66 lat	10,12
67 lat i więcej	0,17

Źródło: SSB Norway, Statistikkbanken.

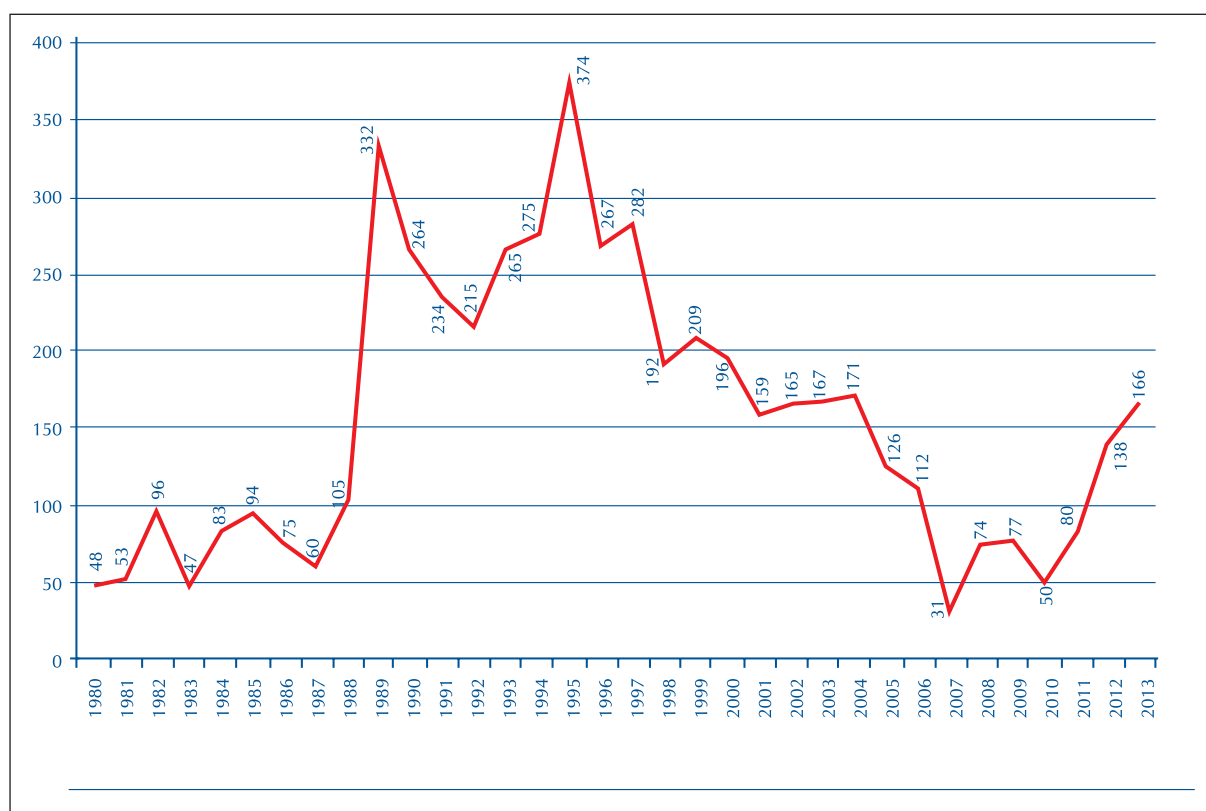
⁸³ L. Østby, *The population with an immigrant background*, op. cit.

⁸⁴ Ibidem, s. 34.

Obywatelstwo i naturalizacja

W 2013 r. ponad 80% Polaków przebywało w Norwegii od mniej niż sześciu lat. Tak krótki czas tłumaczy prawdopodobnie niski wskaźnik naturalizacji. W badaniu poświęconym liczebności diaspory polskiej Jakub M. Godzimirski przedstawił dane na temat zmian w trendach naturalizacji obywateli polskich w ostatnich dziesięcioleciach oraz związanych z tym skutków dla ich przynależności państwowej⁸⁵. W latach 1977–2004 4 557 Polaków otrzymało obywatelstwo norweskie, natomiast po rozszerzeniu UE (2005–2013), zaledwie 854 Polaków wystąpiło o nie. W roku 2003, 75,5% osób pochodzenia polskiego mieszkających w Norwegii było obywatelami tego kraju, w kolejnych latach odsetek ten stale spadał – do 53,8% w 2005 r., 15,5% w 2008 r., poniżej 10% w 2010 r., mniej niż 7% w 2013 r. i 6,2% w 2014 r.⁸⁶

Rysunek 3. Naturalizacja obywateli polskich w Norwegii (liczba osób rocznie)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SSB.

Uczestnictwo polityczne w Norwegii i w Polsce

Uczestnictwo w życiu politycznym państwa wysyłającego i przyjmującego to kolejny, ważny czynnik, który należy uwzględnić w analizie sytuacji mniejszości narodowej. Polacy mogą w Norwegii głosować w wyborach lokalnych i parlamentarnych. Zgodnie z norweskim prawem, osoby mieszkające tam od ponad trzech lat uczestniczą w wyborach samorządowych i do rad miejskich, natomiast wyłącznie obywatele norwescy – także pochodzenia polskiego – mają prawo głosu w wyborach parlamentarnych. Dlatego istotna jest tu kwestia naturalizacji – wyłącznie ci

⁸⁵ J.M. Godzimirski, *Polak diaspora og norsk utenrikspolitikk*, op. cit.

⁸⁶ Obliczenia autora na podstawie www.ssb.no/192399/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre-utenlandsfodte-og-utenlandske-statsborgere-etter-landbakgrunn-fodeland-og-statsborgerskap.1.januar-sa-92.

członkowie diaspory, którzy uzyskali obywatelstwo norweskie, mogą uczestniczyć w wyborach parlamentarnych.

Liczba osób polskiego pochodzenia, uprawnionych do głosowania w norweskich wyborach parlamentarnych, wzrosła o 68% (z 3 000 w 1997 r. do 5 027 w 2013 r.⁸⁷). Jednak mniejszość polska w Norwegii nie wywiera istotnego wpływu na politykę wewnętrzną tego kraju, co jest spowodowane przez trzy czynniki: stosunkowo krótki pobyt stały, niewielkie zainteresowanie uzyskaniem obywatelstwa wśród tych, którzy mieszkają w Norwegii od ponad siedmiu lat (jest to zwykle stosowane kryterium wobec osób występujących o przyznanie obywatelstwa), wreszcie niski poziom zaangażowania politycznego. W czasie wyborów parlamentarnych, które miały miejsce w 2013 r., tylko 9 363 Polaków powyżej 17 roku życia mieszkało w Norwegii dłużej niż siedem lat, a zaledwie 44% było jej obywatelami⁸⁸. Może to oznaczać, że zainteresowanie polityką norweską wśród dotychczasowych obywateli Polski nie jest znaczne, co nie dziwi, jeśli weźmie się pod uwagę niewielkie zaangażowanie polityczne charakterystyczne dla mniejszości polskiej w ogóle (mieliśmy tego dowód w roku 2010, podczas wyborów prezydenckich w Polsce: spośród niemal 47000 obywateli polskich w Norwegii 1 stycznia 2010 r., tylko 11% – 5 023 – zarejestrowało się, aby zagłosować w pierwszej turze, a tylko 84% z nich faktycznie wzięło udział w wyborach).

Można tłumaczyć to faktem, że najnowsza fala emigrantów polskich w Norwegii kieruje się przede wszystkim względami ekonomicznymi, a nie politycznymi. Z drugiej strony, wybory prezydenckie w 2015 r. wskazują na pewną zmianę. W pierwszej turze 9 444 głosujących – nieco ponad 10% wszystkich Polaków zarejestrowanych w Norwegii – zadeklarowało chęć udziału w wyborach. 7 782 oddało ważne głosy, w tym 51% poparło kandydata antysystemowego, byłą polską gwiazdę rocka – Pawła Kukiza, a tylko 15% powierzyło swój głos dotychczasowemu prezydentowi, Bronisławowi Komorowskiemu, który zwyciężył w wyborach w 2010 r. (i był faworytem Polaków głosujących w Norwegii w tym czasie), 16% głosów otrzymał Andrzej Duda, reprezentujący główną partię opozycyjną. W drugiej turze zarejestrowała się większa liczba chętnych do udziału w głosowaniu (12 209 – co nadal stanowi jedynie nieco ponad 13% Polaków w Norwegii), ale tylko 54% zarejestrowanych faktycznie zagłosowało. W tej grupie, 57% wsparło kandydata opozycji, Andrzeja Dudę a 43% – dotychczasowego prezydenta, Komorowskiego⁸⁹.

Kwestia tożsamości

Jakkolwiek większość Polaków, wyjeżdżających do Norwegii, podziela system wartości mieszkańców tego kraju, kwestia tożsamości może wiązać się z różnorodnymi wyzwaniem. W roku 2015 IMDI – Norweska Dyrekcja ds. Integracji i Różnorodności – przeprowadziła badanie, które miało na celu określenie postaw migrantów wobec wybranych kwestii społecznych i politycznych oraz porównanie ich z systemem wartości Norwegów⁹⁰. Badanie dostarcza interesujących wskazówek na temat różnic pomiędzy Polakami, którzy postanowili osiedlić się w Norwegii, a populacją większościową. Szczególnie ciekawe wydają się tutaj dwie kwestie – postawy, które mogą mieć wpływ na integrację Polaków oraz ich relacje z państwem norweskim, a także największe różnice między imigrantami i większością.

⁸⁷ K.S. Wiggen, V. Aalandslid, *Valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn ved stortingsvalget 2013*, SSB, Oslo 2014, s. 11.

⁸⁸ K.S. Wiggen, V. Aalandslid, *Valgdeltakelsen blant personer...*, *op. cit.*, s. 13.

⁸⁹ Dane na temat głosowania w Norwegii w pierwszej turze: http://prezydent2015.pkw.gov.pl/320_Zagranica/63, w drugiej turze: http://prezydent2015.pkw.gov.pl/326_Wyniki_zagranica/63.

⁹⁰ IMDI, *Integreringsbarometeret 2013/2014. Innvandring og integrering – holdninger og erfaringer blant personer med innvandrerbakgrunn*, IMDI Integrerings- og mangfolddirektoratet, Oslo 2015.

Kluczowym zagadnieniem przy emigracji jest poczucie przynależności do kraju pochodzenia – w tym wypadku Polski – oraz do kraju przyjmującego – Norwegii. W badaniu IMDI zadano pytanie o siłę związku z dotychczasową oraz przybraną ojczyzną. Wydaje się, że Polacy są tą grupą mniejszościową, która w najmniejszym stopniu czuje się związana z Norwegią. Podczas gdy 78% populacji kraju czuje „bardzo silną przynależność” do niego, tylko 21% Polaków podziela tę postawę (52% deklaruje jednak „silną” przynależność). Polacy są imigrantami, którzy osiągnęli najniższy wynik w kategorii „bardzo silne poczucie przynależności do Norwegii” (w porównaniu z 45% Duńczyków, 42% Szwedów, 33% Bośniaków, 36% Chilijczyków, 37% Tajów, 28% osób pochodzących ze Sri Lanki, 55% Pakistańczyków, 39% Irakijczyków i 28% Somalijczyków). Zsumowane kategorie „bardzo silnej” oraz „silnej” przynależności plasują Polaków (z wynikiem 73%) niżej, niż wszystkie pozostałe grupy imigrantów z wyjątkiem Somalijczyków (72%)⁹¹. Można to wytłumaczyć stosunkowo krótkim pobytem Polaków w Norwegii. Uderza natomiast fakt, że poczucie przynależności Polaków do kraju pochodzenia staje się coraz silniejsze, im dłużej przebywają w Norwegii. Jest to zjawisko unikalne na skalę całej próby badawczej⁹².

Poniższe tabele, pochodzące z badania IMDI, prezentują główne różnice w postawach Polaków i ogółu populacji norweskiej. Wyniki wskazują, że Polacy są mniej niż Norwegowie skłonni ufać ważnym instytucjom społecznym i politycznym, takim jak szkoły, Służby Ochrony Dzieci (*Barnevernet*), przedszkola, parlament (*Stortinget*) czy też system prawny kraju (sądy). Jednocześnie przywiązują większą wagę do wartości życia prywatnego, takich jak rodzina i wolności osobiste. Wskazuje to na możliwość wystąpienia napięć pomiędzy społeczeństwem norweskim i imigrantami polskimi w odniesieniu do roli państwa w różnych obszarach życia.

Tabela 4. Zaufanie do instytucji

Instytucja	Ogół populacji	Polacy	Różnica pomiędzy ogółem populacji a Polakami
Służby socjalne (NAV)	36	43	-7
Media	29	32	-3
Policja	76	70	6
Politycy	40	24	16
System opieki zdrowotnej	71	54	17
Szkoły	78	60	18
Służby Ochrony Dzieci (<i>Barnevernet</i>)	46	28	18
Przedszkola	80	58	22
Parlament (<i>Stortinget</i>)	71	45	26
Sądy	83	51	32

Źródło: IMDI, *Integreringsbarometeret 2013/2014*, s. 50.

Tabela 5. Postrzeganie wartości

⁹¹ *Ibidem*, s. 38.

⁹² *Ibidem*, s. 42.

Wartość	Ogół populacji	Polacy	Różnica pomiędzy ogółem populacji a Polakami
Równość społeczna i ekonomiczna	50	67	-17
Rodzina	64	80	-16
Wolności osobiste	71	86	-15
Rządy prawa	87	87	0
Ochrona praw dzieci	89	87	2
Równość płci	75	71	4
Wolność religijna	59	54	5
Wolność słowa	83	75	8
Demokracja	88	77	11
Szacunek dla homoseksualistów	63	24	39

Źródło: IMDI, *Integreringsbarometeret 2013/2014*, op. cit., s. 50.

Sprawa Barnevernet a społeczność polska

W ciągu ostatnich lat doszło do kilku głośnych spraw z udziałem rodzin imigrantów oraz instytucji, która odpowiada za ochronę dzieci, Barnevernet⁹³. Niektóre z nich odbiły się szerokim echem w mediach światowych i wpłynęły negatywnie na stosunki pomiędzy Norwegią i takimi krajami jak Indie⁹⁴, Rosja⁹⁵ czy Litwa⁹⁶. Za falą migrantów zarobkowych z Polski podążyły ich rodziny, chcąc osiedlić się w Norwegii na stałe. Niemal 20% Polaków mieszkających w Norwegii to osoby do 19 roku życia, objęte kontrolą Barnevernet, instytucji, która przez wielu Polaków – a nawet przez władze w Warszawie – jest postrzegana jako problematyczna. Według (prawdopodobnie niekompletnych) statystyk, dostarczonych przez ambasadę polską w Oslo, z Barnevernet ma kontakt kilkadziesiąt rodzin polskich rocznie. Dla wielu z nich jest to przeżycie traumatyczne i zwracają się do władz polskich z prośbą o wsparcie, szczególnie gdy dzieci są zabierane do rodzin zastępczych lub placówek opiekuńczych.

Władze polskie, odpowiedzialne za Polaków, którzy wyemigrowali do krajów UE/EOG, wyrażają głębokie zaniepokojenie działaniami Barnevernet, twierdząc, że „w żadnym innym kraju, w którym przebywa duża grupa osób narodowości polskiej, sytuacja w związku z działaniami państwowych instytucji odpowiedzialnych za ochronę dobra dzieci nie jest tak problematyczna,

⁹³ Informacje na temat ostatnich wydarzeń: *De ble mistenkt for å mishandle sitt eget barn. Men lille Martin var bare syk*, „BA”, 23 stycznia 2015, www.ba.no/De_ble_mistenkt_for_mishandle_sitt eget_barn_Men_lille_Martin_var_bare_syk-5-8-7159.html. Najbardziej nagłośniony był przypadek porwania dziecka polskiego z domu rodziny zastępczej przez detektywa Krzysztofa Rutkowskiego w 2012 r. Więcej informacji na temat tego i innych wydarzeń w programie Brennpunkt: Barsediplomatiet, emitowanym przez telewizję norweską, <http://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDUP11000714/08-04-2014>.

⁹⁴ Informacje na temat tzw. sprawy indyjskiej: *India-saka*, „NRK”, www.nrk.no/emne/india-saka-1.8013189.

⁹⁵ W mediach rosyjskich: *Vlasti Norvegii vernuli shestiletnyyu devochku rossiyskoy seme*, „Lenta.ru”, 1 listopada 2014, <http://lenta.ru/news/2014/11/01/back>; *Astakhov rasskazal ob izyatii rebenka u rossiyskoy semi v Norvegii*, „Lenta.ru”, 1 listopada 2014, <http://lenta.ru/news/2014/11/01/baby>; A. Petrov, *Rasplata za vyrannyi zub: v Norvegii u grazhdan Rossii vlasti zabrali rebenka*, „Vesti.ru”, 16 października 2014, www.vesti.ru/doc.html?id=2051233. Debata norweska na ten temat: R. Gustad, *Han mener norsk barnevern kidnapper russiske barn for å holde opp folketallet*, „Nordlys”, 30 grudnia 2014.

⁹⁶ Zob.: np. J. Storø, *Norsk barnevern er i ferd med å bli «verdensberømt»*, „Aftenposten”, 8 czerwca 2015, www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Norsk-barnevern-er-i-ferd-med-a-bli-verdensberomt-8046130.html.

jak w Norwegii⁹⁷. Szczególny sprzeciw budzi interpretacja przez Barnevernet Konwencji ONZ o prawach dziecka oraz Wiedeńskiej konwencji o stosunkach dyplomatycznych, uważana za problematyczną i szkodliwą dla ogólnie pozytywnego klimatu stosunków dwustronnych. Najbardziej spektakularne przypadki z udziałem Barnevernet i dzieci polskich w Norwegii są często nagłaśniane przez polskie media, co przyczynia się do kształtowania negatywnego wizerunku Norwegii w Polsce. Co gorsza, rodziny polskie w Norwegii obawiają się Barnevernet i unikają kontaktu z tą instytucją nawet w sytuacjach, gdy mogłaby ona pomóc im w rozwiązaniu realnych problemów⁹⁸. Ten stan rzeczy może wywrzeć istotny, negatywny wpływ na stosunki polsko-norweskie, a już w tej chwili przyczynia się do spadku zaufania społeczności polskiej do instytucji państwowych. Problemy w relacjach pomiędzy Barnevernet i mniejszością polską są zjawiskiem stosunkowo nowym, spowodowanym głównie przez dynamiczny wzrost liczebności tej grupy z jednej strony, a z drugiej – przez problemy, z jakimi boryka się Barnevernet, adaptując się do nowej rzeczywistości społecznej, w obliczu której stoi dziś Norwegia i cała Europa.⁹⁹

Analizowanie tej kwestii wymaga całościowego zrozumienia problemu. W 2011 r. SSB opublikowała raport dotyczący Barnevernet, kładąc nacisk na relacje pomiędzy tą instytucją a mieszkającymi w Norwegii społecznościami imigrantów¹⁰⁰. Raport był rozwinięciem poprzednio opublikowanego studium na ten sam temat¹⁰¹. Oba zawierają dane dotyczące współpracy Barnevernet z grupami mniejszościowymi. Jednocześnie dzieci polskie nie są przedmiotem częstych interwencji Barnevernet, zajmując jedenastą pozycję spośród 20 największych grup mniejszościowych, co odpowiada zaledwie około 2% przypadków. Udział dzieci pochodzenia polskiego, urodzonych w Norwegii, jest jeszcze niższy. Sytuację w 2009 r. można opisać jako tym bardziej pozytywną, biorąc pod uwagę liczbę interwencji Barnevernet na 1000 dzieci w wieku od 0 do 22 lat, pochodzących z poszczególnych krajów. W tym zestawieniu, dzieci polskie najrzadziej wymagają interwencji Barnevernet – jest to zaledwie 17 na 1000 dzieci pochodzenia polskiego, w porównaniu ze 163 dzieci pochodzących z Afganistanu (pierwsze miejsce na liście) czy też 91 dzieci z Rosji. Spośród 20 najliczniejszych diaspor w Norwegii, niżej niż Polacy uplasowali tylko Szwedzi (16) i Litwini (14 dzieci na 1000). Podobnie wyglądała sytuacja dzieci, które przyszły na świat w Norwegii, mając oboje rodziców urodzonych w Polsce – one także znalazły się na samym dole listy 20 krajów: liczba interwencji Barnevernet w ich przypadku wyniosła 19 na 1000 dzieci w wieku od 0 do 22 lat (mniej: jedynie Niemcy, 14 na 1000).

Nie można wykluczyć, że zwiększony nacisk w debacie publicznej zarówno w Polsce, jak i w Norwegii na relacje pomiędzy społecznością polską a Barnevernet jest związany bardziej z rosnącą liczbą Polaków i z trendami w działalności Barnevernet, niż z faktem, że instytucja ta w szczególny sposób zajmuje się rodzinami polskimi. W 2003 r. w Norwegii mieszkało tylko 1 008 dzieci do 17 roku życia, mających oboje rodziców urodzonych w Polsce¹⁰² oraz niewielka liczba polskich dzieci urodzonych w Norwegii. W 2010 r. liczby te znacznie wzrosły, sięgając 7292 dzieci urodzonych w Norwegii i 2556 mieszkających tam dzieci obojga rodziców Polaków. Była to największa grupa dzieci imigrantów, choć spośród urodzonych w Norwegii, posiadających rodziców urodzonych za granicą, nadal najwięcej było Pakistańczyków (10 466). Masowy napływ migrantów zarobkowych z Polski sprawił, że nasiliły się również kontakty pomiędzy

⁹⁷ Wywiad GoodGov z przedstawicielem polskiego MSZ, 19.02.2015.

⁹⁸ S. W. Pedersen, M. Frafjord, *Polske familier er redde for barnevernet*, „NRK”, 20 listopada 2014, www.nrk.no/rogaland/polske-familier-er-redde-for-barnevernet-1.12055410. Zob. także: M. Bivand Erdal, *Tillit til staten*, „Dagbladet” 19 grudnia 2012, www.dagbladet.no/2012/12/19/kultur/debatt/barnevern/innvandreretillit/24902105.

⁹⁹ Zob. np. wywiad z szefową Barnevernet Moną Thormodsrud: *Barnevernet vil ha utenrikshjelp*, www.nrk.no/fordypning/barnevernet-vil-ha-utenrikshjelp-1.11653141.

¹⁰⁰ T. Kalve, T. Dyrhaug, *Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet 2009*, SSB, Oslo 2011, http://ssb.no/emner/03/03/rapp_201139/rapp_201139.pdf.

¹⁰¹ L. M. Allertsen, T. Kalve, *Innvandrerbarn i barnevernet 2004*, SSB, Oslo 2006, www.ssb.no/emner/03/03/rapp_200619/rapp_200619.pdf.

¹⁰² M.T. Dzamarija, T. Kalve, *Barn og unge med innvandrerbakgrunn*, „SSB Notater” 2004/31, SSB, Oslo 2004.

tą społecznością a norweskimi instytucjami państwowymi, w tym Barnevernet. Obie strony muszą zaakceptować fakt, że kwestie dotyczące dzieci są niesłychanie delikatne zarówno w skali mikro, jak i makro. Ich niewłaściwe potraktowanie może poważnie i niepotrzebnie zaszkodzić stosunkom pomiędzy norweskimi instytucjami państwowymi a społecznością polską, ale również pomiędzy Norwegią i Polską. Kilka nagłośnionych przypadków wywarło już negatywny wpływ na wizerunek Norwegii w Polsce. Powinno to zmotywować zarówno władze norweskie, jak i polskie do dalszych wysiłków, aby uniknąć pogorszenia relacji dwustronnych. Przypadek ten ilustruje także doskonale potrzebę zajęcia się kwestiami zarządzania migracją nie tylko w ramach polityki wewnętrznej czy zagranicznej, ale także w sposób bardziej całościowy, jako sprawami należącymi do obu tych obszarów. Fakt, że decyzje podejmowane przez urzędników Barnevernet w Stavanger mogą mieć fatalny wpływ na stosunki Norwegii z jej strategicznymi partnerami (jak to miało miejsce w tak zwanej sprawie indyjskiej w 2012 r.), należy uznać za dzwonek alarmowy dla tych, którzy ponoszą odpowiedzialność zarówno za politykę zagraniczną, jak i za sytuację dzieci w Norwegii.

Stosunki pomiędzy Barnevernet i poszczególnymi społecznościami w Norwegii były przedmiotem analizy zarówno przed, jak i po przybyciu ostatniej fali migrantów z Polski. W 2007 r. NIBR – Norweski Instytut Badań Miejskich i Regionalnych – opublikował raport na temat możliwości poprawy stosunków pomiędzy Barnevernet i społecznościami mniejszościowymi, w którym Polacy nie zostali w ogóle wymienieni, szczegółowo natomiast przeanalizowano metody pokonywania różnic kulturowych w relacjach z innymi grupami mniejszościowymi¹⁰³. W 2013 r. na Uniwersytecie w Stavanger powstała praca poświęcona stosunkom pomiędzy Barnevernet a mniejszościami etnicznymi w Norwegii¹⁰⁴. Głównym wnioskiem, prezentowanym następnie przez norweskie media, była rosnąca nieufność pomiędzy mniejszościami a instytucją, spowodowana głównie uczuciem bezradności imigrantów, brakiem informacji i komunikacji, a wreszcie – brakiem zrozumienia wagi kontekstu kulturowego po stronie Barnevernet¹⁰⁵. W odpowiedzi na nagłaśniane przypadki oraz komentarze ekspertów i NGO, zaangażowanych w kwestie migracji i praw człowieka¹⁰⁶, władze norweskie postanowiły 28 listopada 2014 r. powołać komisję, która ma ocenić, w jaki sposób można poprawić jakość działań Barnevernet, a także relacje pomiędzy tą instytucją a społecznościami migrantów. Na czele komisji stanęła profesor Trude Haugli¹⁰⁷. W lipcu 2015 r. Ministerstwo ds. Dzieci, Równości i Włączenia Społecznego postanowiło przeanalizować postępowanie norweskich urzędów, zajmujących się relacjami międzynarodowymi, w sprawach dotyczących dzieci¹⁰⁸. Należy spodziewać się, że podjęte działania pomogą władzom w łagodzeniu napięć pomiędzy Barnevernet i społecznościami imigrantów, a kwestia ta przestanie w tak dużym stopniu zagrażać dobrem stosunkom pomiędzy coraz liczniejszą społecznością polską a władzami Norwegii.

¹⁰³J. Holm-Hansen, T. Haaland, T. Myrvold *Flerkulturelt barnevern. En kunnskapsoversikt*, „NIBR-rapport”, październik 2007, www.nibr.no/filer/2007-10.pdf.

¹⁰⁴A. Handulle, *Du vet de tenker jeg bare er en stor afrikansk mann, ikke pappa*, Universitet i Stavanger Stavanger, <http://hdl.handle.net/11250/185061>.

¹⁰⁵Zob. O. Stokke, *Innvandrere frykter barnevernet*, „Aftenposten”, 28 grudnia 2013, www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Innvandrere-frykter-barnevernet-7410451.html.

¹⁰⁶Zob. np. E. C. Salvesen, G. Hillestad Thune, E. Nwosu, T. Totland, N. Witoszek, *Bekymringsmelding om barnevernet*, „Aftenposten”, 10 czerwca 2015, www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Bekymringsmelding-om-barnevernet-8049787.html.

¹⁰⁷Ministerstwo ds. Dzieci, Równości i Włączenia Społecznego, Komitet ds. Ustawy o Dobrobyciu Dzieci, Oslo, tekst raportu: www.regjeringen.no/en/aktuelt/lovutvalg-nedsatt/id2342528.

¹⁰⁸Więcej informacji na ten temat: www.regjeringen.no/no/aktuelt/utenriksstasjoners-rolle-i-barnevernssaker/id2426504.

Czynniki ekonomiczne

Polacy pracujący w Norwegii są zatrudnieni w tych sektorach gospodarki – takich, jak produkcja czy przemysł budowlany – które są najbardziej narażone na wahania koniunktury. Sytuacja ekonomiczna imigrantów – choć dużo lepsza niż w ojczyźnie – pozostaje jednak gorsza w porównaniu z ogółem populacji, a także z osobami z państw dawnej piętnastki UE, takimi jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania.

Rodziny imigrantów zarobkowych z Polski mają dochody niższe niż ogół populacji, nawet po wielu latach pobytu i pracy w Norwegii¹⁰⁹. Istnieje jednoznaczny związek pomiędzy sytuacją gospodarczą kraju a poziomem dochodów w rodzinach polskich – przed kryzysem roku 2008, średni dochód sięgał 90% mediany, spadł jednak do 87% w latach 2009 i 2010, by powrócić do poziomu 90% w 2012 r. Niższy poziom dochodów może wynikać z tego, że udział rodzin, w których zatrudnione są dwie osoby, jest mniejszy w grupie polskiej w porównaniu z imigrantami z Europy Zachodniej. Dodatkowo wielu imigrantów z Polski ma problemy ze znalezieniem w Norwegii pracy – liczba zarejestrowanych bezrobotnych Polaków wzrosła z 272 w czwartym kwartale 2004 r. do niemal 5000 w czwartym kwartale 2014 r.¹¹⁰ Na koniec 2014 r. poziom bezrobocia wśród Polaków mieszkających w Norwegii był niemal trzykrotnie wyższy w porównaniu z ogółem populacji.

Tabela 5. Stopa bezrobocia wśród Polaków w Norwegii i w całej populacji (dane SSB)

Rok	Stopa bezrobocia wśród Polaków w Norwegii (populacja w wieku 15-74 lata) w procentach	Liczba bezrobotnych Polaków zarejestrowanych na koniec roku	Stopa bezrobocia w całej populacji w wieku 15-74 lat, średnia za rok, w procentach	Liczba bezrobotnych w całej populacji, średnia na rok	Udział Polaków wśród bezrobotnych w całej populacji w procentach
2004	5,5	272	3,5	91595	0,30
2005	4,2	265	3	83515	0,32
2006	2,6	261	2,1	62949	0,41
2007	1,5	296	2,1	46104	0,64
2008	4,2	1224	2,3	42554	2,88
2009	9,3	3114	2,9	69305	4,49
2010	10,2	4031	2,9	74688	5,40
2011	6,6	3101	2,4	69413	4,47
2012	6,2	3344	2,3	65712	5,09
2013	7,4	4497	2,5	69739	6,45
2014	7,4	4983	2,6	71007	7,02

Źródło: www.ssb.no.

Rokuje to niepomysłnie na przyszłość, jako że w kwietniu 2015 r. stopa bezrobocia w Norwegii wzrosła gwałtownie i po raz pierwszy od 2006 r. sięgnęła poziomu 4,2% aktywnej zawodowo populacji¹¹¹. Fakt ten interpretuje się jednoznacznie jako sygnał osłabienia gospodarczego. Ze względu na nieumiejętność obrony przed zmianami trendów gospodarczych,

¹⁰⁹J. Epland, M. I. Kirkeberg, *Store forskjeller mellom innvandrere fra gamle og nye EU-land*, www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/arbeidsinnvandrernes-inntekter.

¹¹⁰Dane Statistikkbanken, tabela 07117: *Registrerte arbeidsledige 15–74 år, etter landbakgrunn og kjønn. Absolutte tall og i prosent av arbeidsstyrken*. <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=innavarbl&checked=true>.

¹¹¹S. Bjørnstad i Ø.K. Langberg, *Ledigheten over 4 prosent for første gang på ni år „Aftenposten“*, 30 kwietnia 2015.

należy oczekiwać, że zjawisko to będzie miało bardzo negatywny wpływ na tysiące migrantów zarobkowych z Polski, którzy postanowili na stałe osiąść w Norwegii.

Przy dobrych prognozach ekonomicznych dla Norwegii, można natomiast oczekiwać, że Polacy, którzy przybyli po 2004 r., z łatwością dopasują się do większości społeczeństwa. Wielu z nich mogłoby też wystąpić o przyznanie obywatelstwa norweskiego (rezygnując z polskiego), co osłabiłoby ich formalne więzi z krajem pochodzenia, a władze polskie mogłyby w mniejszym stopniu wpływać na relacje pomiędzy Norwegią a diasporą. Jednak, jeśli sytuacja gospodarcza w Norwegii będzie ulegać pogorszeniu, należy spodziewać się, że niektórzy migranci zarobkowi zdecydują się na powrót do kraju, szczególnie jeśli poprawi się stan polskiej gospodarki. Co bardziej problematyczne, wielu Polaków, którzy po latach pracy w Norwegii nabyli uprawnienia do świadczeń socjalnych, może zdecydować się na pozostanie w tym kraju. To, w połączeniu z pogorszeniem sytuacji na norweskim rynku pracy, może doprowadzić do ożywionej debaty na temat korzystania z usług socjalnych oraz do wzrostu napięcia pomiędzy mniejszością polską i większością norweską, rywalizującymi o kurczący się rynek pracy. Ewentualne obciążenie norweskiego systemu socjalnego przez nową falę migracji zarobkowej jest już dziś tematem debaty publicznej w związku z opublikowaniem poświęconego tej kwestii tak zwanego raportu Grete Brochmann¹¹².

Pozwoli to norweskim populistom wykorzystać kwestię zatrudnienia Polaków, jak również może skłonić decydentów do prób ograniczania praw migrantów, co przyczyni się do zwiększenia napięć w stosunkach norwesko-polskich. Prawdopodobne byłoby także zmuszenie Brukseli do interwencji w Norwegii w celu obrony praw migrantów, wywołując z pewnością kolejną debatę na temat związków tego kraju z UE. Choć głosy wzywające Norwegię do wycofania się z umowy o EOG, pojawiają się rzadko¹¹³, jest to jednak kwestia sporna. Wszelkie zmiany traktatu EOG, ograniczające prawa migrantów zarobkowych – lub sygnalizujące możliwość wycofania się Norwegii z EOG – miałyby ogromny wpływ na sytuację Polaków w Norwegii. Byłby to silny bodziec dla Polonii norweskiej, aby się zmobilizować i odpowiednio zorganizować.

¹¹²G. Brochmann, Velferds- og migrasjonsutvalget, *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*, Velferds- og migrasjonsutvalget, Oslo 2011.

¹¹³Dwa przykłady w: Brygger opp til EØS-strid, „ABC Nyheter”, www.abcnyheter.no/nyheter/2014/09/14/ny-nei-til-eu-leder-vil-fa-eos-strid-i-fanget, L. Molteberg Glomnes, K. Tjernshaugen, *Jeg vil gjerne at Norge skal melde seg ut av EØS*, „Aftenposten”, 2 maja 2014, www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/-Jeg-vil-gjerne-at-Norge-skal-melde-seg-ut-av-EOS-7552206.html.

Wnioski

Dla Polski swoboda przemieszczania się jest nie tylko podstawową zasadą UE, ale także naturalnym prawem osób, które cenią sobie wolność wyboru (co jest odzwierciedlone, podobnie jak przywiązanie do instytucji prywatnych, a nie publicznych, w profilu socjologicznym migrantów polskich w Norwegii). Niemniej, jako kraj wysyłający, Polska musi liczyć się z wyzwaniem, jakie wiążą się ze swobodnym przepływem ludności, skutkiem tego jest bowiem niż demograficzny oraz utrata młodych, wykwalifikowanych pracowników. Ambiwalencja ta każe postrzegać zjawisko swobodnego przepływu jako zarówno szansę, jak i wyzwanie.

Polska powinna być zatem bezpośrednio zainteresowana rozwiązaniami europejskimi, które poprawią funkcjonowanie systemu, nie wprowadzając nowych ograniczeń. Ze względu na złożoność wzorców mobilności krótkoterminowej, jak i migracji długoterminowej w ramach europejskiego systemu swobodnego przepływu ludności, usprawnienie zasad pozwoliłoby obywatelom Europy na realizację różnorodnych strategii życiowych w sposób, który zmaksymalizuje korzyści z migracji dla wszystkich zaangażowanych stron. Aby przyczynić się do powstania takiego systemu, władze polskie będą musiały zaakceptować fakt, że procesów migracyjnych nie da się zatrzymać, oraz to, że należy pomagać obywatelom w korzystaniu z istniejących możliwości, zapewniając im dostęp do informacji i umożliwiając zdobycie odpowiednich kwalifikacji.

Aby czerpać korzyści zarówno z migracji długoterminowej, jak i mobilności cyrkulacyjnej, Polska powinna podjąć działania w kierunku ograniczenia barier administracyjnych, zapewnienia możliwości przenoszenia świadczeń socjalnych, poprawy integracji Polaków w krajach przyjmujących w taki sposób, aby jednocześnie zachować więź z krajem pochodzenia, polepszenia współpracy pomiędzy Polską a państwami przyjmującymi, także na szczeblu lokalnym, mobilizowania Polaków za pomocą kanałów kulturalnych (np. ścieżek dyplomatycznych), a także ograniczenia tendencji emigracyjnych. Obecna debata unijna w zakresie migracji, wzbudzając coraz więcej kontrowersji, będzie wymagać od władz polskich większego wsparcia Polaków za granicą oraz zachęcania ich do powrotu do kraju.

Jednocześnie sam powrót obywateli nie zagwarantuje zaspokojenia potrzeb gospodarczych i demograficznych Polski. Kraj musi się także przygotować na wzrost konkurencji wśród wykwalifikowanej siły roboczej. Polska powinna stać się miejscem bardziej atrakcyjnym zarówno dla Europejczyków, jak i dla obywateli państw trzecich, co można osiągnąć dzięki uproszczeniu procedur wydawania zezwoleń na pobyt i zatrudnienie. Kryzys gospodarczy, który objął niedawno większość terytorium UE, w połączeniu z konfliktem zbrojnym i politycznym przy wschodniej granicy Polski, może sprawić, że stanie się ona bardziej atrakcyjna nie tylko dla migrantów z krajów rozwijających się, ale także z południa i wschodu Europy. Fakt ten powinien stać się w Polsce przyczynkiem do debaty na temat aktywnej polityki imigracyjnej, dzięki której państwo będzie mogło uporać się z brakami na rynku pracy i problemami demograficznymi, spowodowanymi przez najnowsze tendencje w zakresie migracji i spadkiem poziomu urodzeń.

Dzięki dotychczasowym doświadczeniom Polska może wyciągnąć wnioski i uniknąć wielu pułapek, na przykład dzięki zmianom w polityce integracji skierowanej do różnych grup migrantów. Powinna też skorzystać z wiedzy krajów takich jak Norwegia, które przeszły podobną transformację i stały się krajami imigrantów. Co do samej Norwegii, stoi ona w obliczu spowolnienia gospodarczego, które może mieć skutki dla cudzoziemców zatrudnionych w sektorach najbardziej narażonych na wahania koniunktury. Dlatego konieczne będzie pogłębienie dwustronnej współpracy w kwestiach migracji z państwami wysyłającymi, w tym z Polską.

Norwegia stoi również przed koniecznością odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób najlepiej integrować Polaków, chcących utrzymywać więzi z krajem pochodzenia. Jedną

z istotnych kwestii jest nauka języka tych, którzy postanowili osiąść w Norwegii na stałe. Lekcje języka norweskiego poprawiłyby sytuację Polaków na norweskim rynku pracy, sprzyjając ich adaptacji do nowych i zmieniających się warunków gospodarczych i społecznych w kraju, który może w nadchodzących latach doświadczyć trudności ekonomicznych. Kwestią pokrewną jest zapewnienie lekcji języka polskiego tysiącom uczniów polskich, uczęszczających do szkół norweskich. Byłoby to pomocne w pielęgnowaniu więzi z krajem ojczystym oraz z rodziną. Wyzwania te stwarzają pole do współpracy pomiędzy władzami Polski i Norwegii oraz do wykorzystania w tym celu nowoczesnych technologii.

Badanie GoodGov Delphi, poświęcone sytuacji Polaków w Norwegii¹¹⁴, wskazuje, że wspólne działania kraju wysyłającego i przyjmującego muszą wykraczać poza zagadnienia administracyjne, takie jak walka z nielegalnym zatrudnieniem. Ważne są także kwestie tożsamości, do których odwołują się osoby wzywające Oslo do złagodzenia barier utrudniających uzyskanie obywatelstwa norweskiego, m.in. do wycofania nakazu wyrzeczenia się obywatelstwa polskiego. Wprowadzenie takiej poprawki wymagałoby zmiany ustawodawstwa norweskiego, które nie zezwala obecnie na posiadanie podwójnego obywatelstwa, co jest postrzegane jako niezwykle konserwatywne i niedostosowane do wymogów mobilności. Ułatwienia takie mogłyby objąć na przykład obywateli wszystkich państw EOG, a co za tym idzie, miałyby znaczenie nie tylko dla Polaków, ale i dla obywateli innych państw mieszkających w Norwegii.

Negocjowanie rozwiązań korzystnych dla wszystkich, których celem byłoby obniżenie kosztów migracji, ponoszonych przez kraje wysyłające, oraz zwiększenie dobrobytu krajów przyjmujących, przyczyniłoby się do zmiany jednostronnej polityki migracyjnej w Europie. To bardziej wszechstronne podejście pozwoliłoby UE stworzyć system zarządzania migracją, w którym migracja i mobilność nie są postrzegane jako gra o sumie zerowej, ale jako rozwiązanie, w którym wygranymi są wszyscy główni zainteresowani. Koncepcja potrójnej korzyści jest jednym z najczęściej dyskutowanych aspektów polityki migracyjnej. Jej zwolennicy są zdania, że można opracować i wdrożyć programy migracji, które będą wartościowe zarówno dla migrantów, jak i dla krajów wysyłających oraz przyjmujących. Krytycy utrzymują jednak, że rozwiązania takie należy uznać za nierealne¹¹⁵.

¹¹⁴Zob. M. Stormowska, *EU Mobile Citizens or Migrants? Assessing the Polish Diaspora in Norway*, PISM Policy Paper nr 10 (112), maj 2015.

¹¹⁵O koncepcji potrójnej korzyści, zob. S. Angenendt, *Triple-Win Migration – Challenges and Opportunities*, The German Marshall Fund of the United States, Robert Bosch Stiftung Washington DC, 2014; S. Angenendt, J. Bither, A. Ziebarth, *Creating a triple-win through labor migration policy? Lessons from Germany*, The German Marshall Fund of the United States, Washington DC 2015.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest czołowym środkowoeuropejskim think tankiem zajmującym się polityką zagraniczną, integracją europejską, bezpieczeństwem oraz międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi. Sytuując się między światem polityki a niezależną analizą, PISM jest propagatorem idei wspierających polską dyplomację oraz rozwój stosunków międzynarodowych.



Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk (ISP PAN) został ufundowany we wrześniu 1990 roku jako całkowicie nowa instytucja w strukturze Polskiej Akademii Nauk. Badania prowadzone w ISP PAN skupione są na analizie zmian w społeczeństwach postkomunistycznych w ujęciu komparatystycznym. ISP PAN prowadzi badania z zakresu socjologii, historii, geopolityki i politologii, łącząc badania empiryczne i teoretyczne.



Norweski Instytut Spraw Międzynarodowych (NUI) od ponad 50 lat jest wiodącym centrum badań i analiz w zakresie międzynarodowej polityki i ekonomii, wymienianym w czołówce think tanków rządowych w rankingach międzynarodowych. Instytut prowadzi zarówno wieloletnie projekty badawcze, jak i krótkoterminowe przedsięwzięcia doradcze, a jego analitycy są autorami artykułów w międzynarodowych czasopismach recenzowanych.

GoodGov – „Rządzenie na szczeblu narodowym i europejskim: współpraca polsko-norweska dla większej skuteczności polityki energetycznej, migracyjnej i bezpieczeństwa” to projekt badawczy prowadzony przez PISM we współpracy z Norweskim Instytutem Spraw Międzynarodowych oraz Instytutem Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Celem tej inicjatywy jest określenie, czego Polska i Norwegia mogą się od siebie nauczyć w kluczowych obszarach bezpieczeństwa, energii i migracji, a także jak na politykę tych państw wpływają relacje z Unią Europejską.

Niniejszy raport powstał na zakończenie czwartej części projektu, dotyczącej migracji. W jej ramach ukazały się trzy publikacje odpowiadające na pytania: Jak zarządzać swobodą przepływu osób w Unii Europejskiej, w dobie upolitycznienia migracji? Jak oceniana jest polska diaspora w Norwegii? Czy Unia Europejska ma odpowiednie instrumenty, by zarządzać granicami na wschodzie?

Publikacja powstała dzięki dofinansowaniu badań naukowych udzielonych w ramach programu Polsko-Norweska Współpraca Badawcza realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 w ramach Umowy nr Pol-Nor/202499/39/2013.

