

# EUROPA W CZASACH NIEPEWNOŚCI

Kiedy ten tekst powstaje, nie wiadomo jeszcze, czy, jak i kiedy Wielka Brytania opuści Unię Europejską i czy odbędzie się to bez umowy z UE lub na podstawie umowy wynegocjowanej przez Michela Barniera i Theresę May. W pierwszym przypadku Wielka Brytania będzie miała status, stawki celne i standardy wynikające z ram Światowej Organizacji Handlu, w drugim przez jakiś czas pozostanie jeszcze w unii celnej z UE.

Może się też zdecydować na odkładanie wyjścia z UE o kolejne miesiące lub nawet lata i uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego i obsadzaniu miejsc w unijnych instytucjach (pozostając pełnoprawnym członkiem UE do odwołania).

## ■ BREXIT POKAZUJE JAK W SOCZEWCE BOLĄCZKI UE

Tak czy owak, dla sprawności procesów podejmowania decyzji w unijnych instytucjach żaden z tych scenariuszy nie wróży nic dobrego. Nie wiadomo bowiem, co dla tych instytucji i dla unijnego procesu legislacji będzie mniej kłopotliwe:

- wyjście Wielkiej Brytanii bez umowy – wtedy jej przedstawiciele wychodzą natychmiast ze wszystkich instytucji i już nie mogą ani komplikować, ani blokować żadnych decyzji;

- wyjście na podstawie umowy – z takimi samymi skutkami dla UE (ale niekorzystnymi dla Wielkiej Brytanii, która musi się dostosować do warunków unii celnej bez wpływu na ich kształtowanie);

- odkładanie decyzji o wyjściu – wewnętrznie skłócone i niezdolne do podjęcia decyzji elity polityczne Wielkiej Brytanii będą mogły jeszcze przez lata blokować procesy legislacyjne w Parlamencie Europejskim i w Radzie UE,

a pozostałe państwa będą musiały w marszu (np. w trakcie kadencji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej) zmieniać skład tych instytucji, kiedy wreszcie Wielka Brytania wypracuje jakiś wewnętrzny kompromis dotyczący tego, jak i kiedy opuścić UE.

Brexit pokazuje jak w soczewce bolączki rozszerzonej UE. Problem – wbrew temu, co często mówią politycy eurosceptyczni – wcale nie tkwi w instytucjach unijnych; podczas negocjacji w sprawie brexitu Parlament Europejski, Rada UE, Rada Europejska i Trybunał Sprawiedliwości okazały się bardzo sprawne. Można ich decyzje lubić lub nie, ale zapadały szybko, dokumenty były dobrze przygotowane, a Rada Europejska spotykała się niemal na każde zawołanie Theresy May. Na wielu spotkaniach dyskutowano jednak wyłącznie o brexicie, zamiast o innych, dla niebrytyjskich członków UE często ważniejszych tematach. Jeśli więc zgrzytało, to między państwami członkowskimi. Innymi słowy: zastój, blokady, opóźnienia procesów decyzyjnych i legislacyjnych nie powstały w wyniku błędów i niedociągnięć „brukselskiej biurokracji”, lecz w wyniku zbyt dużych różnic interesów albo wręcz niezdolności do podejmowania decyzji przez poszczególne państwa.

## ■ NAJWIĘKSZE ZAGROŻENIE DLA PRZETRWAŃCIA UE

To rząd Wielkiej Brytanii zmarnował mnóstwo czasu na początku dwuletniego okresu negocjacji o brexicie, to parlament brytyjski nie był zdolny do podjęcia jakiegokolwiek decyzji, to Theresa May raz po raz przyjeżdżała do Brukseli, aby „renegocjować” coś, czego się renegocjować nie dało, co leżało w wyłącznej kompetencji organów brytyjskich – czy Wielka Brytania chce pozostać w unii celnej i utrzymać obecną sytuację na granicy irlandzkiej, czy z niej wyjść i mieć tam do czynienia z regularnymi kontrolami celnymi. Żadne ustępstwo ze strony UE nie mogłoby rozwiązać tego problemu, wyłącznie Brytyjczycy mogli o tym zdecydować. W ten sposób różnice interesów wewnątrz

jednego kraju zablokowały procesy decyzyjne na szczeblu unijnym.

W tym dziś tkwi największe zagrożenie dla integracji europejskiej i dla przetrwania UE. Poszczególne kraje członkowskie będą raz po raz, na skutek rosnących konfliktów wewnętrznych, blokować procesy decyzyjne w instytucjach unijnych i oczywiście za każdym razem winić za ten zastój „biurokrację brukselską” (od dawien dawna istnieje taka świecka tradycja w UE).

Można to obecnie obserwować w stosunkach między Francją i Niemcami, gdzie coraz słabsza i mniej spójna koalicja w Berlinie raz po raz blokuje decyzje na szczeblu unijnym, bo nie jest w stanie dogadać się we własnym gronie: na temat zasad eksportu broni do krajów objętych konfliktem (głównie chodzi o Arabię Saudyjską) czy propozycji prezydenta Macrona (dotyczących budżetu dla strefy euro, zwiększeniu nakładów na obronność). Nigdy problem nie tkwi w „biurokracji europejskiej”, zawsze wynika on z konfliktów wewnątrz państw członkowskich i niezdolności rządów do przewyciężenia konfliktów interesów między nimi.

Sądząc po dotychczasowych sondażach i symulacjach wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego, to się szybko nie zmieni. Parlament, Komisja i Trybunał nadal będą sprawne; jeśli coś się będzie blokować, będą to Rada Europejska i Rada UE, tak, jak było to w ostatnich latach w sprawach dotyczących praworządności (w Polsce, na Węgrzech ale też w Rumunii, Bułgarii, Chorwacji i na Słowacji). A zwłaszcza w sprawie migracji, która najbardziej podzieliła kraje członkowskie i nadal je będzie dzielić – i to o wiele bardziej niż wpływy Rosji, administracji amerykańskiej czy brexit.

## ■ IMIGRACJA DO UE BĘDZIE ROSŁA

W ciągu najbliższych kilkunastu lat kraje europejskie będą miały do czynienia z rosnącą imigracją. Nie będą to tak nagłe ruchy migracyjne jak w 2015 roku z Syrii, ale i tak większe niż te, do których byliśmy przyzwyczajeni w okresie przed 2015 rokiem. Imigracja do Europy w 2015 była spowodowana głównie czynnikami, które wypychały ludzi z ich ojczyzn (tak zwane *push factors* jak wojna domowa w Syrii, głód i brak perspektyw w obozach dla uchodźców na Bliskim Wschodzie), przyszłe ruchy migracyjne napędzać będą czynniki, leżące po stronie krajów przyjmujących.

Jednym z najważniejszych jest starzenie się europejskich społeczeństw i związana z tym

konieczność stabilizowania systemów państwa opiekuńczego: systemu opieki zdrowotnej, systemu emerytalnego i rynku pracy. To, co już teraz napędza ruchy emigracyjne z państw afrykańskich i arabskich, to paradoksalnie także rosnący dobrobyt klasy średniej w niektórych z tych krajów. Ci, co decydują się na emigrację zarobkową, nie należą bowiem w większości do najbiedniejszych i nie emigrują do Europy z powodu biedy lub prześladowań, lecz dlatego, że ich na taką niebezpieczną i kosztowną podróż stać. Emigrują, bo mają nadzieję na lepsze życie, a nie dlatego, że nadzieję stracili. Ci, którzy uciekają od wojny, prześladowań i biedy, najczęściej zostają w pobliżu swoich ojczyzn, stając się albo uchodźcami we własnym kraju (jak Czeczeni w Rosji albo Ukraińcy z Donbasu i Krymu w innych, nieobjętych konfliktem regionach Ukrainy), albo w krajach sąsiednich. Dzieje się tak, bo są przeważnie tak biedni (i jako rolnicy, pasterze i członkowie rodzin wielopokoleniowych tak zrosnięci ze swoim otoczeniem), że nie stać ich na emigrację do Europy.

Emigrację warstw społecznych, które na to stać, nakręcają też powstałe w Europie i USA wynalazki usprawniające i przyspieszające komunikację i wymianę informacji na świecie: komórki, smartfony, Internet, serwisy społecznościowe. A także zwiększona konkurencja na światowych rynkach transportowych, dzięki której relatywnie (w porównaniu z końcem ubiegłego stulecia) spadły koszty podróży samolotowych. Przy koncentracji mediów i debaty publicznej na przeprawach imigrantów przez Morze Śródziemne i dużej liczbie ofiar zapomniano, że absolutna większość ludzi przebywających nielegalnie na obszarze strefy Schengen przekroczyła jej granice całkowicie legalnie, uzyskując wizy turystyczne. Po upływie ich ważności po prostu zostali w Europie.

## ■ KONSEKWENCJE NOWYCH RUCHÓW MIGRACYJNYCH

Trzeba też pamiętać o tym, że kryzys 2015 roku stworzył potężną infrastrukturę migracyjną w wielu krajach Afryki, która każdemu, kto chce jechać do Europy, ułatwi zadanie. Z Afryki zachodniej do krajów leżących nad Morzem Śródziemnym prowadzą dziś szlaki komunikacyjne nastawione na obsługę migrantów: tanie, dyskretne hostele, firmy transportowe, przewodnicy (w Europie nasi politycy pewnie nazywaliby ich przemytnikami albo handlarzami ludźmi), punkty świadczące usługi bankowe (kiedy migrantom zabraknie gotówki). Ta



Imigranci na Węgrzech w 2015 roku idący w stronę granicy Austrii / fot. Joachim Seidler, Wikipedia

infrastruktura szybko nie zniknie, skoro naciśki na emigrantów, aby opuścić rodzime strony (*push factors*) i „ssanie” ze strony starzejących się społeczeństw Europy (*pull factors*) są coraz silniejsze.

Skutki tego stanu rzeczy są dwojakiego rodzaju. Dotyczące krajów, z których owi emigranci pochodzą, i takie, które dotyczą nas, społeczeństwa krajów przyjmujących. Te pierwsze trudno uznać za jednoznacznie pozytywne lub negatywne. Z jednej strony wzmożona emigracja z krajów afrykańskich i arabskich zapewne zmniejszy prawdopodobieństwo wybuchu tam konfliktów społecznych, bo ogranicza bezrobocie wśród młodzieży (zwłaszcza męskiej), które było jedną z przyczyn wybuchu arabskiej wiosny, zasilając zarówno radykalne ruchy islamistyczne, jak i przestępczość.

Z drugiej strony emigracja młodych z klasy średniej pozbawia te kraje najbardziej przedsiębiorczej (i często relatywnie dobrze wykształconej) części populacji. A im bardziej kraje europejskie stosują przy przyjmowaniu imigrantów kryteria ekonomiczne i edukacyjne (np. w postaci kwot dla młodych i dobrze wykształconych), tym bardziej ich napływ przekształca się w drenaż mózgow w krajach, z których pochodzą. Jednocześnie jednak taki mechanizm zwiększa przekazy pieniężne emigrantów do swoich krajów, ponieważ im większy jest popyt na dany zawód w kraju przyjmującym, tym większe są też zarobki i tym więcej taki emigrant może wysłać swoim krewnym w ojczyźnie. Nawiasem mówiąc, to o wiele sku-

teczniejsza „pomoc w rozwoju” niż transfery z budżetów państw europejskich do budżetów państw afrykańskich, ponieważ w ten sposób o wiele więcej pieniędzy trafia bezpośrednio do kieszeni obywateli w Afryce i odpowiednio mniej znika w kieszeniach pośredników lub przejęta zostaje przez skorumpowaną administrację tych państw.

#### ■ NARRACJA HUMANITARNA KONTRA NARRACJA BEZPIECZEŃSTWA

Trudno te zjawiska ocenić jednoznacznie pozytywnie lub negatywnie. I tak samo jest ze skutkami dla społeczeństw europejskich.

W ostatnich latach dominowały dwie narracje. Pierwszą można by nazwać „narracją humanitarnego wyzwania” i przedstawiała ona imigrantów z południa jako biednych, prześladowanych uciekinierów, którym trzeba pomóc. Jej przeciwieństwo, „narracja bezpieczeństwa”, prezentowała migrację jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, przed którym trzeba się bronić wszelkimi dostępnymi sposobami. Każda z tych narracji mówiła więcej o jej zwolennikach niż o samym zjawisku migracji. „Narracja humanitarna” lekceważyła potrzeby bezpieczeństwa, stabilności i kontroli u tych, którzy jej nie popierają, a których w starzejących się społeczeństwach jest coraz więcej. Z kolei „narracja bezpieczeństwa” abstrahuje od demograficznych i ekonomicznych konieczności europejskich społeczeństw, a nawet w pewnym sensie od potrzeb samych zwolenników tej narracji. Innymi słowy: imigracja dużej liczby

młodych z południa może napawać lękiem nieufnych wobec otoczenia starszych ludzi, ale jeśli politycy zbytnio uwzględnią ten lęk w polityce imigracyjnej, to w efekcie jej zwolennicy nie będą mieli opieki, kiedy trafią do domu starców albo kiedy będą potrzebowali pomocy w domu.

Obie narracje powstały na użytek sporów wewnętrznych w Europie, a nie po to, aby opisać istotę zjawiska. Imigranci, którzy próbują się dostać do Europy, nie są statystycznie ani „szczególnie biedni” (być może są na tle przeciętnego mieszkańca Europy, ale na pewno nie na tle mieszkańców swoich ojczyzn), ani szczególnie niebezpieczni. Świadczy o tym chociażby fakt, że fala rodzimego, europejskiego terroryzmu w latach siedemdziesiątych pochłonęła o wiele więcej ofiar niż zamachy ISIS w ostatnich latach w Europie. Nawiasem mówiąc, nie imigrują też do „lepszych systemów socjalnych”, aby żyć z zasiłków, lecz są bardzo zdeterminowani, by znaleźć pracę, co jednak większość krajów uniemożliwia im podczas postępowania azylowego. „Imigracja po socjal”, jak to się w Polsce nazywa potocznie, jest raczej problemem wewnątrz europejskim i dotyczy ludzi należących do słabo wykształconych warstw społecznych z biedniejszych krajów UE, którzy emigrują do państw bogatszych.

#### ■ IMIGRANCI „REALNI” I „ODCZUWALNI”

Podsumowując: wzrost imigracji nie stanowi dziś dla Europy ani wielkiego wyzwania humanitarnego ani wyzwania dla bezpieczeństwa publicznego. Prawdziwym problemem nie są realni imigranci, którzy faktycznie docierają do Europy, lecz imigranci, którzy siedzą wyłącznie w naszych głowach. Bo tak jak w prognozach pogody mamy już „temperaturę mierzalną” i „temperaturę odczuwalną”, tak samo mamy „imigrantów realnych” i „imigrantów odczuwanych” albo wręcz „wymaginowanych”.

Nic nie pokazuje tego lepiej niż sytuacja po 2015 roku w Niemczech i w Polsce. W pierwszym kraju mamy dość spory napływ imigrantów i relatywnie niską wobec nich niechęć (w świetle ankiet), w drugim prawie żadnych imigrantów, za to olbrzymi wzrost niechęci wobec nich. W tych niemieckich krajach związkowych, do których w 2015 roku trafiło najwięcej imigrantów (Bawaria i Nadrenia Północna-Westfalia) niechęć wobec nich jest niska, a antyimigrancka Alternatywa dla Niemiec ma słabe wyniki. W tych landach, gdzie trafiło najmniej imigrantów, Alternatywa dla Niemiec odnotowała największe sukcesy wyborcze i tam też obawy

przed imigrantami są największe. Można to też sprawdzić na poziomie miast. Tam gdzie jest najwięcej „obcej”, czyli napływowej ludności – np. we Frankfurcie ok. 40 proc. – tam poziom ksenofobii jest umiarkowany lub niski, a AfD ma bardzo słabe wyniki w wyborach. Nie jest to nic nowego. Na początku tego wieku można było podobne zjawisko obserwować we Francji i w Belgii: duże sukcesy partii antyimigranckich, Frontu Narodowego i Bloku Flamandzkiego, w tych gminach, gdzie prawie żadnych imigrantów nie było. Kiedy Belgia przeprowadzała akcje „legalizacji pobytu” wobec imigrantów przebywających w kraju nielegalnie, liczba faktycznie żyjących w Belgii imigrantów się nie zwiększała (po ogłoszeniu takiej akcji przywracano kontrole graniczne z sąsiednimi krajami, aby nie wywołać *pull factor*). Rosła natomiast liczba artykułów w prasie i programów w TV poświęconych imigracji i imigrantom oraz niepokojom społecznym w sondażach.

#### ■ ZASŁONA DYMNA EMPATYCZNEJ RETORYKI

Tak samo można tłumaczyć wzrost niepokojów i ksenofobii we wschodnich landach Niemiec po 2015 roku. Ludzie nie bali się tych „obcych”, których widzieli na ulicy (bo tam ich prawie w ogóle nie było widać), lecz tych, których widzieli w telewizji. A doniesienia o nocy sylwestrowej w Kolonii w 2015 roku tylko potwierdziły ich obawy. I tu mamy kolejny paradoks: w świetle badań bowiem ci sami ludzie, którzy w ostatnich latach deklarowali w sondażach utratę zaufania do mediów, z jednej strony nie wierzą w doniesienia o tym, że imigracja jest konieczna, imigranci chcą pracować i nie są groźni, z drugiej natomiast wierzą, że imigranci nam zagrażają. Taki lęk może nie mieć żadnego uzasadnienia, mimo to trzeba go uwzględnić w decyzjach politycznych. Powstaje problem, jak to zrobić. Nie jest żadnym rozwiązaniem – najczęściej postulowanym przez polityków – aby „brać lęki obywateli poważnie”, bo to prowadzi jedynie do tego, że politycy będą potwierdzać ich uprzedzenia i zacząć prześladować imigrantów, co zresztą – w postaci coraz bardziej restrykcyjnego prawa azylowego – dzieje się w Niemczech już od dwóch lat pod zasłoną dymną empatycznej retoryki.

Do czego to może prowadzić, widać w Stanach Zjednoczonych, gdzie Donald Trump chce zbudować olbrzymi mur, aby zatamować nielegalną imigrację z południa, choć jego własne służby od wielu lat wiedzą (i opisują to w raportach), że gros imigrantów przebywają-



cych na terenie USA przedostała się nie przez Rio Grande i zieloną granicę, lecz przez oficjalne przejścia graniczne. W tym świetle mur Trumpa nie zwalcza realnej imigracji (co najwyżej statystycznie mało istotną jej część), lecz „imigrację odczuwaną” przez jego zwolenników. Niemniej sprawa jest poważna, bo za pomocą lęku przed tą „wymyśloną imigracją” można wygrać – lub przegrać – wybory.

## ■ MUR TRUMPA I CZOŁGI NA AUSTRIACKO-WŁOSKIEJ GRANICY

Na tym właśnie polegał największy błąd kanclerz Angeli Merkel w 2015 roku. Wcale nie na tym, jak głosi głęboko już zakorzeniona narracja, iż rzekomo „szeroko otworzyła drzwi imigrantom i zaprosiła ich do Niemiec”. Popelniła błąd, nie maskując skutecznie faktycznej bezradności państwa niemieckiego, które od wprowadzenia systemu Schengen w latach dziewięćdziesiątych nie miało i nie ma do dziś kontroli granicznych. Mogła jakimiś stanowczymi i widowiskowymi wypowiedziami albo pozornymi działaniami pokazać choć symbolicznie tym zatrwożonym Niemcom, którzy potem głosowali na AfD, że ich państwo się nie poddaje.

Zamiast wygłosić orędzie do narodu i postawić kilka czołgów na granicy (jak rok później zrobił to rząd Austrii na granicy włoskiej), choć oczywiście nic by to nie zmieniło, Angela Merkel wystąpiła w popularnym talk-show i oznajmiła zdumionym widzom, że granic zamykać nie można i jedyne, co można zrobić, to szybko integrować tych przybyszy, którzy tak nagle zjawili się na granicy. Zdumionych widzów zapewniła, że „damy radę”. Ale ci, którzy potem w Bawarii i Nadrenii Północnej-Westfalii naprawdę dali radę, to wcale nie był rząd federalny ani nawet rządy związkowe, lecz samorządy i inicjatywy obywatelskie, które znalazły mieszkania, nauczycieli języka niemieckiego i wolontariuszy, pomagających imigrantom w załatwieniu spraw urzędowych.

Być może takie symboliczne akcje, w jakich specjalizuje się Donald Trump, są konieczne, aby tworzyć zasłonę dymną dla problemów, których rządy nie są w stanie rozwiązać. Być może budowa muru na granicy meksykańskiej umożliwi administracji USA zamykanie oczu na coraz większą imigrację z południa, ale problemów z tego wynikających nie rozwiąże. Uspokoi jedynie emocje tych wyborców, którzy nie mogą pogodzić się z nieudolnością swojego państwa i życzą sobie, aby to państwo przynajmniej uda-

wało, że jest wszechmocne. W tym sensie mur Trumpa i czołgi na granicy austriacko-włoskiej są nawet konieczne, aby móc racjonalnie rozwiązać realne, bardzo przyziemne problemy wynikające ze zróżnicowania kulturowego, społecznego i politycznego naszych społeczeństw i z faktu, że teraz i na wschodzie Europy możemy obserwować powstanie społeczeństw multikulturowych.

## ■ POLSKA MULTIKULTUROWA?

Nie jest ważne, czy Polska zgodzi się na relokację uchodźców w ramach unijnych kwot (ten system nigdy nie działał i działać nie będzie), czy nie. Już w ostatnich latach obecny, retorycznie antyimigrancki i antymuzułmański rząd Prawa i Sprawiedliwości zgodził się na przyjęcie kilku tysięcy imigrantów muzułmańskich (głównie Czeczenów, którzy w oficjalnych statystykach pojawiają się jako obywatele Rosji) na skutek readmisji w ramach systemu dublińskiego. Oni przedostali się następnie do Niemiec (straż graniczna ich nie wychwyciła), tam albo zgłosili się sami do urzędów, albo „wpadli” podczas kontroli policji i nie było dowodów na to, że dotarli do Niemiec przez Polskę. Nie jest to duża grupa, ale jej traktowanie dowodzi, że w antyimigranckim ferworze w Polsce wcale nie chodzi ani o muzułmanów, ani o islamistów, ani nawet o strach przed terroryzmem. Prawdopodobieństwo powiązań z terrorystami jest w przypadku Czeczenów o wiele wyższe niż w mieszkańców innych krajów muzułmańskich, Sudanu, Egiptu, Malezji czy Indonezji. Chodzi o stosunek do instytucji unijnych. Przecież o wiele większe grupy imigrantów trafiają do Polski z Ukrainy, Turcji, Chin, z niektórych postradzieckich państw, z Bangladeszu i Indii.

Powstanie społeczeństwa wieloetnicznego i wielokulturowego nie ominie Polski nawet wtedy, gdy już wszystkich uchodźców przemianuje się na pracowników sezonowych. Nie ominęłoby nawet w sytuacji, gdyby skutecznie i na stałe udało się zamknąć wszystkie granice. Część tego, co się nazywa społeczeństwem wielokulturowym, powstaje bowiem i bez imigracji – na przykład w wyniku konwersji obywateli polskich pochodzenia polskiego na inne religie, na skutek zawierania transgranicznych małżeństw albo, mówiąc nieco bardziej abstrakcyjnie, na skutek indywidualizacji, która w Europie zachodniej trwa od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. W jej ramach tradycyjne związki jednostki z większą zbiorowością

(wielopokoleniową rodziną, kościołem, związkiem zawodowym, partiami) powoli zastępowano więziami z państwem. Ryzyka egzystencji (w przypadku choroby, śmierci, utraty zdolności do pracy) dziś już nie spoczywają na tych zbiorowościach (albo spoczywają w mniejszym stopniu niż kilkadziesiąt lat temu), lecz na instytucjach państwa.

### ■ SPOŁECZEŃSTWO WIELOETNICZNE MOŻE POWSTAĆ BEZ IMIGRACJI

Tu zresztą też tkwi źródło populizmu. Ludzie, którzy kiedyś byli zdani na pomoc innych w ramach zbiorowości, dziś przenoszą swoje oczekiwania na państwo, które jest w coraz mniejszym stopniu zdolne wyjść im naprzeciw. Z powodu indywidualizacji zaczęliśmy się też redefiniować: mniej ważne jest dziś, do jakiej zbiorowości należymy, ważniejsze, co sami ze sobą robimy, nieważne, jakie aspiracje ma nasz Kościół (do którego należymy tylko w sposób zrytualizowany), nasz związek zawodowy albo nawet nasza rodzina lub nasze państwo. Liczy się to, do czego jako jednostka pretendujemy. Mamy coraz mniej praw wynikających z przynależności do jakiejś grupy (etnicznej, politycznej, religijnej), zamiast tego mamy prawa jednostki, albo, używając terminologii prawniczej, prawa człowieka, które nam przysługują nie z racji jakichś osiągnięć lub zdolności, lecz dlatego, że jesteśmy istotami ludzkimi. W takim świecie nie muszą się powoływać na przynależność do jakiejś kongregacji lub grupy etnicznej, aby domagać się uznania (i np. nauczania jakiegoś języka i jakiejś religii – lub jego braku – w szkołach), wystarczy powołać się na prawa obywatelskie i na prawa człowieka. W takim świecie nie muszą być potomkiem albo członkiem wspólnoty muzułmańskiej, aby mieć prawo do uszanowania moich praktyk – mam do tego prawo tylko dlatego, że tego chcę. Podobnie, jak moje prawo do mieszkania nie musi wynikać z przynależności do spółdzielni, lecz z tego, że je sobie kupiłem.

W tym świecie nie ma barier dla zróżnicowania, tym bardziej że nowoczesna gospodarka, oparta na wiedzy, usługach i kreatywności, promuje różnorodność i zachęca do tego, aby „być innym niż pozostali”. W ten sposób społeczeństwo wieloetniczne i wielokulturowe może powstać nawet bez imigracji – na skutek coraz większego zróżnicowania tych, którzy już tu są i których przodkowie zawsze tu byli i na przykład – jak w latach osiemdziesiątych w USA – odkryli swoje afrykańskie czy żydowskie korze-

nie. To ostatnie zjawisko można też obserwować w Polsce od lat dziewięćdziesiątych.

### ■ MULTI-KULTI NIECHCĄCY ZAMIENTONE W GETTA

Takie społeczeństwo stoi przed wyzwaniem, które nieco wymykają się obecnej debacie o imigracji. Ono nie zagraża naszej tożsamości (która jest bardzo elastyczna, czy tego chcemy, czy nie), nie zagraża naszemu bezpieczeństwu, nie wymaga też od nas nadzwyczajnego poświęcenia czy jakichś widowiskowych dowodów naszej empatii. Wymaga za to rozwiązywania całej masy codziennych problemów na różnych szczeblach. Przede wszystkim wymaga tolerancji nie tylko wobec obcych, ale też wobec tych wśród nas, którzy w tych nowych wyzwaniach widzą tylko albo przeważnie zagrożenia dla siebie.

Jeden z problemów, z jakim pod koniec lat dziewięćdziesiątych musiała zmierzyć się Holandia (rząd i przedsiębiorcy popierali wówczas imigrację ze względów ekonomicznych), a który teraz pojawia się w Niemczech, to powstawanie gett szkolnych. Takie getta nie powstają dlatego, że ktoś je zakłada, że imigranci się izolują albo rodzima ludność ich dyskryminuje. Powstają w wyniku wielu jednostkowych decyzji, które same w sobie są całkowicie racjonalne, a składają się na rezultat, którego nikt nie chciał.

Sprawa jest prosta. Jeżeli przeciętny, dbający o prawidłowy rozwój intelektualny swoich dzieci obywatel widzi, że jego dzieci chodzą do szkoły, w której większość uczniów nie włada dobrze dominującym w kraju językiem (ponieważ ten język nie jest ich językiem macierzystym), a rodzice tych uczniów domagają się uwzględnienia ich potrzeb, to ten obywatel zastanowi się, czy nie przenieść swoich dzieci do takiej szkoły, w której udział uczniów niemówiących językiem podstawowym w państwie będzie mniejszy. Bo w niej tempo i metody nauczania będą lepiej dostosowane do potrzeb jego własnych dzieci. W efekcie Holendrzy przenieśli swoje dzieci do szkół w mniej multikulturalnych dzielnicach, a dzieci „allochtonów” – imigrantów – zostały w szkołach, które zmieniły się w swoiste getta. Powstałe nie dlatego, że ktoś chciał dyskryminować dzieci imigrantów, tylko dlatego, że i „autochtoni”, i rodzimi Holendrzy chcieli jak najlepiej dla swoich dzieci. A rząd holenderski znalazł się w sytuacji, w której albo mógł utrzymać wolny wybór szkoły przez rodziców – i w zamian dostać szkolne getta – albo znieść prawo wyboru i zapobiec gettozacji.

Podobny problem istnieje już także w niektórych miastach niemieckich, gdzie klasa średnia, która w zasadzie sprzyja imigracji, jest przeciwko dyskryminacji imigrantów i popiera multi-kulti, *de facto* tworzy szkolne getta, przynosząc swoje dzieci do szkół z mniejszą liczbą uczniów, dla których niemiecki nie jest językiem macierzystym. W ten sam sposób powstały getta mieszkaniowe, najpierw na berlińskim Kreuzbergu, który się coraz bardziej gentryfikuje (nad czym teraz ubolewają wszyscy, którzy przez lata korzystali tam z relatywnie taniego najmu mieszkań), a obecnie w Neukölln, gdzie mieszkania nadal są kiepskie, tanie i przez to przyciągają imigrantów.

### ■ JEŚLI NIE MULTI-KULTI, TO CO W ZAMIAN?

Wiadomo, że nagromadzenie się słabo zintegrowanych i wykształconych grup imigrantów w niedoinwestowanych dzielnicach sprzyja powstaniu przestępczych subkultur. Ale zapobieganie temu w sytuacji braku mieszkań i wzrostu cen najmu jest jeszcze trudniejsze niż zapobieganie powstawaniu gett szkolnych. W przypadku imigrantów ubiegających się o azyl można temu przeciwdziałać tylko podczas postępowania o przyznanie azylu, kiedy urzędy mogą wnioskodawcom nakazać przebywanie w określonych miejscach. Później, kiedy mogą już pracować i muszą szukać zatrudnienia, nie jest to możliwe. W wielu przypadkach integracji sprzyjałoby umieszczenie takich imigrantów na wsiach, które się w Niemczech szybko wyludniają i gdzie jest dużo tanich mieszkań (i gdzie często napływ imigrantów z 2015 roku uchronił miejscowe szkoły od upadku). Ale tam imigrantom najtrudniej znaleźć pracę.

W tym miejscu mała dygresja. W kraju, który albo jest etnicznie i kulturowo homogeniczny, albo nie przyjmuje do wiadomości, że już takim krajem nie jest, można bez przykrych następstw wygłosić opinie w rodzaju: „multi-kulti się nie sprawdzało” albo „poprawność polityczna ogranicza wolność opinii”. W takim kraju nie trzeba się zastanawiać, jak sobie ułożyć stosunki z czarnoskórym sąsiadem, upierając się jednocześnie, żeby nie nazywać go Afroamerykaninem, ale Murzynem.

Nasuwa się jednak pytanie, które nawet w kraju będącym albo mającym się za jednoetniczny nie jest łatwe: jeśli multi-kulti faktycznie się nie sprawdzało, ale stajemy się coraz bardziej multietniczni i multikulturowi, to co w zamian? Nie starać się nawet, by

rozwiązywać konflikty etniczne i kulturowe pokojowo? Wykorzystać państwowy monopol na przemoc, aby siłą narzucić imigrantom własne wartości, zachowania, tradycje, normy i oczekiwania, że się bezboleśnie zintegrują? Bez dodatkowych nakładów na system edukacji, mimo że ich symbolicznie wykluczamy, bo nie podoba się nam poprawność polityczna i jesteśmy tak silnie przywiązani do naszej „prawdy historycznej”? Czy polski niedołęzny emeryt i jego rodzina naprawdę poczną się źle, traktując mówiącego z ukraińskim akcentem pracownika domu starców jak profesjonalnego opiekuna? Czy będzie im lepiej, jeśli będą go uważać za przedstawiciela narodu banderowców, który nie nauczył się nawet porządnie mówić po polsku? W takich codziennych sytuacjach polityka udowania, że „multi-kulti się nie sprawdziło” i że integracja imigrantów jest problemem, który mają wyłącznie inni, szybko napotyka ścianę. Nawet jeśli takie frazesy brzmią całkiem przekonująco i wygłasza je ktoś z mównicy sejmowej.

### ■ CO ZAMIAST RELOKACJI?

System obowiązkowych kwot, którym państwa UE chciały w 2015 roku rozwiązać problem relokacji uchodźców przebywających w Grecji i we Włoszech, nigdy nie funkcjonował zgodnie z oczekiwaniami i funkcjonować nie będzie. Znów: nie z powodu inercji unijnych instytucji, lecz niewydolności państwa greckiego i zbyt dużych różnic interesów państw członkowskich. Ale imigranci nie przestaną z tego powodu przyjeżdżać, przylatywać, przypływać do Europy. Jak więc tych, których nikt nie rekrutuje jako pracowników, a którzy ubiegają się o azyl, powstrzymać przed wykorzystaniem różnic w systemach socjalnych i politykach imigracyjnych poszczególnych państw UE? Jest inna droga niż przymusowe kwoty: mniej rzucająca się w oczy niż kwoty, ale znacznie bardziej ambitna i dużo bardziej kontrowersyjna przy praktycznej implementacji.

Napływ uchodźców wymaga harmonizacji na szczeblu najwyższym – na poziomie UE – nie tylko prawa azylowego, ale też, co jest bardzo kontrowersyjne wśród państw unijnych, wielu zabezpieczeń społecznych i mechanizmów zarządzania rynkiem pracy. Jeśli pomoc, na jaką mogą liczyć imigranci przed uzyskaniem prawa legalnego pobytu i prawa do pracy, będzie się różnić w krajach UE tak jak dotąd, jeśli imigrant ma w jednym kraju wielokrotnie większe szanse, aby otrzymać taki status niż w innym,

jeżeli w jednym kraju może liczyć na praworządne traktowanie, a w innym tylko na arbitralne decyzje, jeżeli w jednym takie decyzje może skarżyć przed niezależnym sądem, a w innym sądy chodzą na pasku rządu – to trudno się dziwić, że uciekinierzy, imigranci zarobkowi i ubiegający się o azyl polityczny uprawiają swoisty „shopping” i rozgrywają kraje UE przeciwko sobie w polityce migracyjnej.

Tak samo będzie, jeśli w jednym kraju postępowanie azylowe będzie trwało trzykrotnie dłużej niż w sąsiednim. W świecie, gdzie migranci każdą wiadomość mogą sprawdzić w Internecie w ciągu kilku sekund i wymienić się doświadczeniami w czasie rzeczywistym, nie trzeba już wyspecjalizowanych kancelarii adwokackich i organizacji pozarządowych, aby szybko znaleźć kraj, który daje najlepsze szanse na pobyt i pracę. Ale niestety, od takiego wniosku do pogodzenia się z postulatem, że świadczenia dla imigrantów w Polsce trzeba podnieść do poziomu niemieckiego (albo świadczenia niemieckie obniżyć do poziomu polskiego) jest jeszcze bardzo daleka droga. Aby uniknąć tego „shoppingu” i rozgrywania państw UE przez imigrantów, musiałyby one nie tylko harmonizować swoje prawa, ale też praktyki administracyjne, co w tej chwili traktaty europejskie całkowicie wykluczają.

### ■ DEMOKRACJA PARADOKSALNA

Ci sami politycy, którzy winią „biurokrację brukselską” za skutki braku zgody między państwami członkowskimi, równocześnie zarzucają instytucjom UE „deficyt demokracji” i przekraczanie kompetencji w stosunku do państw unijnych. Zarzut braku demokracji jest popularny, od wielu lat można go usłyszeć od przedstawicieli niemal wszystkich ugrupowań politycznych. Zarzut o braku poszanowania zasady subsydiarności pojawiał się zawsze wtedy, kiedy jakaś decyzja unijnej instytucji zapadła wbrew interesom jednego lub kilku rządów, kiedy Komisja Europejska zakwestionowała lub nawet zaskarżyła decyzję takiego rządu albo Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał niekorzystny wyrok. Dlatego nie dziwi, że pojawia się także teraz, w związku z konfliktem o reformę sądownictwa w Polsce, albo w kwestiach dotyczących praworządności w kilku krajach UE.

Szkopuł w tym, że choć ów zarzut bywa coraz częściej uzasadniony, to dzieje się to z przyczyn podwójnie paradoksalnych. Pierwszy paradoks polega na tym, że zarzut braku demokracji jest sprzeczny z zarzutem braku poszanowania kom-

petencji państw członkowskich. Unię można byłoby bowiem bardzo zdemokratyzować szybko i sprawnie – przekazując Parlamentowi Europejskiemu część uprawnień parlamentów państw członkowskich albo prawo przegłosowania ich decyzji w sprawach dotyczących UE. Unia stałaby się wtedy bardziej demokratyczna, ale kompetencje narodowe byłyby szanowane jeszcze mniej niż obecnie. Można by też wprowadzić ogólnoeuropejskie referenda – lecz wtedy wyborcy z kilku dużych krajów mogliby przegłosować dowolną sprawę przeciwko woli mniejszych państw.

UE jest tak mało demokratyczna, ponieważ musi (według traktatów) respektować interesy i tożsamość nawet najmniejszego państwa członkowskiego. Dlatego na przykład rząd Malty, reprezentujący 450 tys. obywateli, może teoretycznie zablokować decyzję (np. dotyczącą przesunięcia daty brexitu) podjętą przez rządy reprezentujące 500 mln obywateli pozostałych państw UE. To nie jest demokratyczne, ale respektuje kompetencje i interesy państw członkowskich.

Drugi paradoks polega na tym, że w wyniku coraz większego rozwarstwienia interesów wewnątrz poszczególnych państw członkowskich i pomiędzy nimi i coraz częstszej blokady decyzyjnej w Radzie Europejskiej i w Radzie UE coraz więcej spraw łąduje na biurkach sędziów z Luksemburga. To zasada znana też z polityki krajowej: im bardziej instytucje się kłócą, tym więcej władzy zyskują sędziowie, bo sprawy, które kiedyś załatwiano za pomocą kompromisów, trafiają teraz na wokandę sądów.

### ■ A TYMCZASEM W SĄDACH...

W UE mogliśmy to obserwować już kilka razy, kiedy Europejski Trybunał Sprawiedliwości musiał rozstrzygać sprawy, z jakimi nigdy wcześniej nie miał do czynienia. Na przykład kwestię implementacji decyzji o kwotach dla uchodźców. Została podjęta wymaganą większością kwalifikowaną, jednak później zaskarżyły ją rządy, które znalazły się w mniejszości, bo zakwestionowały fakt, że ta decyzja leżała w ogóle w kompetencji Rady UE.

Precedensem były też sprawy związane z art. 2 i 7 Traktatu o Funkcjonowaniu UE (praworządność i niezależność sądownictwa), dotyczące zapytań prejudycjalnych i procedury naruszeń traktatowych. To realny problem, ponieważ coraz więcej spraw *stricte* politycznych, którymi powinni się zajmować politycy i demokratycznie wybrane instytucje, będzie



rozstrzygane przez sędziów, którzy przecież nie zostali wybrani w sposób demokratyczny. Tym samym sądownictwo UE zyskuje więcej władzy, odbierając ją takim demokratycznie wybranym instytucjom jak Parlament Europejski i Rada UE. A ponieważ Komisja Europejska ma w tych sprawach prawo do inicjowania postępowania (może skarżyć państwa przed ETS) i korzysta z tego, wzmacnia to także Komisję, która również nie ma silnej legitymizacji demokratycznej.

W ten sposób konstrukcja UE staje się coraz mniej demokratyczna. A paradoks polega na tym, że dzieje się tak w wyniku działań polityków, którzy lekceważąc wpływ wewnętrznych, krajowych decyzji na sprawy europejskie, wywołali konflikty wzmacniające rolę ETS. Sprowadzając to na polskie podwórko: nie mogąc znaleźć większości konstytucyjnej dla przeprowadzenia zmian w sądownictwie i nie

dbając o ich zgodność z prawem UE, rząd Prawa i Sprawiedliwości spowodował, że musi się tym zajmować (nie pochodzący z demokratycznych wyborów) ETS. Tym samym przyczynił się do jego wzmocnienia. Jednocześnie politycy rządowi ubolewają nad brakiem demokracji w UE, choć sami się do tego przyczynili.

#### ■ **PODWÓJNE ZAGROŻENIE OD MAJA**

Abstrahując jednak od tego, kto zawinił, to ten podwójny paradoks stanowi co najmniej tak duże zagrożenie dla legitymizacji UE, jak pojawienie się większej reprezentacji partii prawicowo-populistycznych, eurosceptycznych albo nawet otwarcie antyeuropejskich i nacjonalistycznych po wyborach w maju.

*Klaus Bachmann*

