

# **Pakt migracyjny ONZ: ideologia zamiast faktów**

Jan Wójcik, Piotr Ślusarczyk,

**W Europie trwa debata nad paktem ONZ w sprawie migracji. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom dokument ten nie będzie stanowił punktu wyjścia do rozwiązania kryzysu migracyjnego. Wiele rządów go nie poprze.**

Sprzeciw wobec paktu stał się okazją do zmanifestowania suwerenności poszczególnych państw oraz aktem lojalności wobec własnych obywateli. Poniżej przedstawiamy analizę tej umowy.

## **Fiasko jednomyślności**

Część niemieckich mediów pisała o „historycznej szansie”, jaką miało być podpisanie paktu migracyjnego. Pierwszym państwem, które odrzuciło zapisy dokumentu, były Stany Zjednoczone, które jednocześnie podkreślały, że będą opracowywać i wdrażać wewnętrzne rozwiązania dotyczące polityki migracyjnej. Wśród tych krajów znalazły się też Austria, Węgry, Australia, Czechy, Chorwacja, a także Polska. Być może zabraknie również podpisów przedstawicieli Danii, Japonii, Izraela, Włoch. Waha się Szwajcaria, której Rada Federacji uznała umowę za zgodną z ich polityką migracyjną, ale poszczególne partie oczekują debaty i być może ten kraj też nie podpisze paktu w grudniu.

## **Czym jest „Global Compact for safe, orderly and regular migration” (GCM)?**

Pakt, który ma zostać podpisany 10-11 grudnia przez większość państw członkowskich ONZ, jest umową międzynarodową, której deklarowanym celem jest regulacja problemu imigracji. Wiele osób podkreśla, że jest to dokument, jak zapisano w jego treści, nie wiążący prawnie („legally non-binding”). Może to uspokajać wszelkich zwolenników suwerenności państw w

kształtowaniu niezależnej polityki migracyjnej. Jednak trzeba pamiętać o tym, że jest to dokument Organizacji Narodów Zjednoczonych i większość z takowych jest zwyczajowo określana jako „niewiążące”, ponieważ bardzo rzadko dochodzi do sytuacji, w której niemalże wszystkie kraje świata podpisują umowy międzynarodowe traktowane jako bezwzględnie wiążące.

Nie oznacza to jednak, że dokumenty klasyfikowane jako „legally non-binding” nie mają znaczenia. W taki sposób tworzy się tak zwane „miękkie prawo”, które służy ugruntowaniu i upowszechnianiu zwyczajów prawnych. Z czasem wiele „niewiążących dokumentów” staje się normą prawa międzynarodowego. Innymi słowy, GCM może być później traktowany jako coś oczywistego, czemu państwa mają się podporządkowywać. Zgodna na zapisy tego dokumentu daje narzędzie nacisku nie tylko innym podmiotom prawa międzynarodowego, lecz także organizacjom międzynarodowym i pozarządowym, które już dziś wywierają proimigracyjne naciski.

Niemiecki prawnik, ekspert prawa międzynarodowego Matthias Herdegen, który chce zastąpić Angelę Merkel jako szefa CDU, ostrzega, że takie wiążące – niewiążące umowy mogą doprowadzić do rozbudzenia oczekiwań po stronie imigrantów, poprzez tworzenie fałszywej percepcji, że państwa zastosują się bezwzględnie do zapisów paktu. Co w efekcie będzie prowadzić do zwiększonej migracji, a z drugiej strony do odpowiedzi ze strony tych państw, która pozostawi migrantów w dramatycznym położeniu.

Jest jeszcze jeden powód, dla którego pakt jest prawnie niewiążący. Jako umowa wiążąca prawnie, w wielu krajach ze względu na zakres ingerencji w prawo krajowe musiałby zostać ratyfikowany za zgodą parlamentu. Dlaczego przy tak ważnej umowie miałoby komuś zależeć na uniknięciu debaty publicznej?

**Podpiszą wszyscy, przestrzegać będą niektórzy**

Pojawiają się także głosy, że umowa będzie zobowiązywać tylko

bogate, demokratyczne kraje. Znaczna część sygnatariuszy to państwa autokratyczne, o niskim poszanowaniu prawa, więc trudno oczekiwać, że będą podporządkowywać się przepisom, stawiającym wysokie wymagania w dziedzinie praw człowieka. Z kolei państwa Globalnej Północy, do których udają się imigranci, dołożą sobie kolejne obciążenia, z realizacji których będą rozliczane.

## **Geneza dokumentu**

Prace w kierunku skonstruowania GCM rozpoczęły się po przyjęciu Deklaracji Nowojorskiej w Sprawie Uchodźców i Imigrantów 19 września 2016 roku. Wtedy to przywódcy światowi dyskutowali na temat projektu dokumentu. Debata nad proponowanymi rozwiązaniami odbywała się w atmosferze sprzyjającej procesowi migracyjnemu.

Sekretarz Generalny ONZ mówił wówczas: „Musimy stanąć po stronie milionów mężczyzn, kobiet i dzieci, którzy każdego roku uciekają ze swoich domów, musimy zapewnić ochronę ich praw i godności gdziekolwiek przebywają, wyrażać solidarność i współczucie, które są w sercu naszych kolektywnych działań”.



Antonio Guterres, sekretarz generalny ONZ

Oficjalnie nominowana wówczas na stanowisko Specjalnego Doradcy ONZ ds. Masowych Przemieszczeń Ludności amerykańska dyplomatka Karen Abu Zayd zwracała uwagę na korzyści płynące „z mobilności ludności” oraz otwartości „na uchodźców i migrantów”. Ton dyskusji wpisywał się w narrację znaną z wystąpień europejskich polityków z roku 2015. Akcentowano obowiązek ochrony praw „uchodźców i imigrantów”.

Pakt odnosi się też bardzo często do Agendy 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, innego programu ONZ, który migrację traktuje jako pomniejszanie nierówności pomiędzy krajami. W celu numer 10 owej Agendy mówi się wprost o ułatwianiu

migracji.

### **Niekontrowersyjne zapisy paktu**

Pakt zawiera także cele, z którymi trudno się nie zgodzić – takie jak tworzenie dobrobytu w krajach źródłowych imigracji, w celu minimalizowania konieczności migracji (cel 2). Jednym z elementów tego działania ma być umożliwienie diasporom wspierania swoich krajów (cel 20) (o tym celu niżej). Nie budzi wątpliwości także zapewnianie imigrantom legalnych, niedyskryminujących warunków pracy (cel 6), co po wprowadzeniu w życie minimalizowałoby efekt wypierania pracowników rdzennych przez tańszą migrację. Bez dyskusji pozostają także zapisy o ratowaniu życia (8), przeciwdziałaniu przemytowi ludzi (cel 9) i zwalczaniu handlu ludźmi (cel 10).

### **Założenia ideologiczne Paktu**

Jako podstawę do dyskusji nad GCM wybrano koncepcję powszechnych praw człowieka. Na oficjalnej stronie Ośrodka Informacji ONZ możemy przeczytać o „zobowiązaniach”, jakie mają podjąć sygnatariusze paktu migracyjnego. Wśród nich znajdziemy:

- ochronę praw człowieka wszystkich migrantów i uchodźców;
- stanowcze potępienie ksenofobii wobec uchodźców i imigrantów oraz wspieranie globalnej kampanii zwalczającej zachowania ksenofobiczne;
- podkreślenie pozytywnego wkładu, jaki wnoszą migranci do rozwoju ekonomicznego i społecznego w państwie przyjmującym.

Analiza samego dokumentu pozwala stwierdzić, że założenia te zostały utrzymane. Chociaż deklaruje się, że GCM ma pogodzić interes wszystkich uczestników procesu imigracyjnego – czyli imigrantów, państwa i społeczeństwa – to jednak już na samym początku ustanawia imigrantów jako centralny punkt zainteresowania i obiekt praw. Projektanci paktu nie kryją, że „jest zorientowany na jednostki” („people-centred”). W

konkretnych przypadkach może to oznaczać, że prawa określonego imigranta będą dominowały nad prawami mniej określonego społeczeństwa.

Z drugiej strony kluczowym elementem jest podkreślenie „suwerennego prawa państw do określania krajowej polityki migracyjnej oraz ich prerogatyw do zarządzania migracją wewnątrz swojej jurysdykcji w zgodzie z prawem międzynarodowym” (pkt. 15). Ta suwerenność może być ograniczana poprzez zaangażowanie w GCM różnych aktorów, działających na polu polityki migracyjnej – przez społeczności lokalne, NGO, środowiska naukowe, związki zawodowe oraz krajowe organizacje praw człowieka i media.

### **Ideologia multikulturowa**

Najbardziej niepokojąco brzmi realizacja celów 15 i 16, które wpisują się w ideologię multikulturalizmu. Co prawda w celu 15 jest mowa o przestrzeganiu praw krajów przyjmujących i szacunku dla zwyczajów tego kraju, jednak w większości kładziony jest nacisk na akceptację różnorodności, prowadzenie rodzin, zapewnianie zatrudnienia, w którym imigrant jest najbardziej wykwalifikowany, promowanie dialogu międzykulturowego, tworzenie imigranckich organizacji czy wspieranie wielokulturowych aktywności. Polityka spójności społecznej ustępuje miejsca ideologii multikulturowej.

### **Pedagogiczna rola mediów**

W następnym celu włączane są w ten proces media, które mają zadbać o „realistyczną, ludzką i konstruktywną percepcję” migracji. Mówi się wiele o wspieraniu imigrantów w informowaniu o „przestępstwach z nienawiści” wobec nich, ale nic się nie mówi o wspieraniu społeczeństw rdzennych w podobnych przypadkach.

Podobnie media mają zwalczać nietolerancję wobec migrantów, ale nie ma wzmianki o nietolerancji i dyskryminacji wobec przedstawicieli społeczeństw miejscowych. Zapowiada się też

zwalczanie rasowego, etnicznego czy religijnego profilowania imigrantów przez władze.

Należy zauważyć, że takie doktrynerskie nastawienie i obawy przed oskarżeniami o profilowanie doprowadziły między innymi do przedłużających się śledztw w sprawie pakistańskich gangów stręczycieli w Wielkiej Brytanii.

### **Wyśrubowane warunki deportacji**

Innym celem, wiążącym ręce służbom granicznym, jest traktowanie detencji nielegalnych imigrantów jako narzędzia ostatecznego (cel 13). To, wspólnie z wymogami dotyczącymi wyśrubowanych warunków deportacji (cel 21), może stawiać pod znakiem zapytania unijne plany tworzenia poza terenem Unii Europejskiej ośrodków dla osób oczekujących na rozpoznanie wniosków azylowych i ośrodków dla osób oczekujących na deportację.

Mowa jest także o dążeniu do zmiany statusu imigranta z „nielegalnego” („irregular” – „nieprzepisowego”) na „legalnego” („regular”, czyli „przepisowego”) (cel 7), jeżeli będą zachodzić możliwości znalezienia dla niego pracy. Dążyć się ma także do uznania umiejętności zawodowych uzyskanych nieformalnie (cel 18), co de facto prowadzi do dyskryminacji tych pracowników, którzy wkładali czas i wysiłek w formalną, pełnoprawną edukację i zdobycie zawodu.

### **Ekonomiczny drenaż państw przyjmujących**

Wspomniany powyżej „niekontrowersyjny” cel 20 ma na celu ułatwienie przekazywania środków pieniężnych przez diaspory do krajów pochodzenia imigrantów. Z jednej strony jest tu wolność dysponowania środkami i wsparcie krajów rozwijających się, z drugiej jednak łączna kwota pieniędzy przesyłanych przez imigrantów (remittance money) sięga 450 miliardów dolarów amerykańskich rocznie i przekracza rozmiar pomocy międzynarodowej.

Innymi słowy zgadzamy się tutaj na zwiększanie dopłat i pomocy, nie mając nad tym kontroli. Ten negatywny efekt powinien być traktowany jako import usług, z których środki trafiają do „zagranicznych” dostawców. Oznacza to, że jeżeli pieniądze nie są wydawane na miejscu, to maleje w efekcie popyt wewnętrzny, będący jednym ze stymulatorów naszych (europejskich) gospodarek.

Jeżeli dołączy się do tego wymienione w celach 15 i 22 włączanie imigrantów w cały system opieki społecznej, oznaczać to będzie wypływ środków z naszych systemów społecznych, gdzie imigracja – zamiast, tak jak głosi dokument, być korzystną dla wszystkich stron – będzie obciążała system i gospodarkę kraju docelowego.

### **Zafałszowana wizja migracji**

GCM stara się zrównać wszystkie kraje jako miejsca „źródła, tranzytu i docelowe” dla migracji (pkt. 10). To prawda, że dzisiaj do bogatych Niemiec przyjeżdżają migranci z różnych stron świata, a czasami przez ten kraj próbują dostać się do Danii. Prawdą jest też, sami Niemcy przenoszą się za granicę. Jednak ze względu na wykształcenie oraz czynniki kulturowe, sytuacja, w której kiedy Niemcy są krajem źródłowym imigracji, nie jest tożsama z sytuacją, kiedy są krajem docelowym, na przykład dla mieszkańców Afryki. Po pierwsze, imigracja wykształconych osób z Niemiec nie powoduje w tym kraju zjawiska drenażu mózgow, podczas gdy w drugim przypadku może to mieć miejsce, a poza tym istnieje większe prawdopodobieństwo, że Niemiec migrujący za granicę jest potencjalnie korzystniejszym, bardziej wykształconym pracownikiem w nowoczesnej gospodarce, niż mieszkaniec Nigerii. Punkt 10 fałszuje rzeczywistość.

### **Próba narzucania ocen**

Zdecydowanie ideologicznym założeniem paktu jest uznanie, że migracja jest „źródłem dobrobytu, innowacji i zrównoważonego

rozwoju w naszym zglobalizowanym świecie” (pkt. 8). Można ten fragment traktować jako typowe górnolotne stwierdzenie, typowe dla tego rodzaju dokumentów. Można jednak zastanowić się, czy traktowanie a priori migracji jako pozytywnego zjawiska w rozdziale dotyczącym „wizji i zasad naczelných”, oraz negowanie sytuacji, kiedy migracja nie jest źródłem dobrobytu, a wręcz przeciwnie, konfliktów, nie nadaje czasem dogmatycznego kierunku innym działaniom wynikającym z dokumentu.

I rzeczywiście, dwa punkty dalej mamy wezwanie do rzetelnego informowania o korzyściach i wyzwaniach związanych z migracją, którego celem jest „rozproszenie wprowadzających w błąd narracji, generujących negatywne percepcje migrantów” (pkt. 10). Trudno dostrzec tu zbalansowane, obiektywne podejście – jest to raczej dogmatyczne założenie, że postrzeganie migrantów powinno być wyłącznie pozytywne.

Dokument powinien równo traktować „błędne narracje” bez względu na to, jaki obraz one tworzą. Traktowanie wszystkich migrantów jak terrorystów jest tak samo niebezpieczne, jak i narracja twierdząca, że do Europy płyną tylko „inżynierowie i lekarze” czy też inni pracownicy, którzy bardzo szybko zostaną wchłonięci przez rynek.

Gdyby stosować proponowane zapisy wprost, wtedy należałoby w zasadzie automatycznie zalegalizować imigrację ekonomiczną, a także odrzucić wszelką, nawet uzasadnioną krytykę, procesów migracyjnych. Jeżeli zakładamy a priori, że masowa migracja jest dobra i się opłaca, to wówczas jakakolwiek merytoryczna debata przestaje być możliwa.

Kontrowersyjne, a także, jak wykazaliśmy, fałszywe twierdzenie przedstawia się w tym przypadku jako rację niepodważalną. Takie ukształtowanie debaty przypomina wizje z dwudziestowiecznych antyutopii, obnażających skrajną ideologizację życia publicznego. Ten tok rozumowania wyrazić można, wykorzystując język „Paragrafu 22” Hellera. Mamy pod



tym względem do czynienia z nowym „paragrafem 22”:

- 1. Masowa migracja jest zjawiskiem pozytywnym. § 2. Jeśli masowa migracja nie jest zjawiskiem pozytywnym, patrz § 1.

### **Kształtować, nie przekonywać**

Istnieje ponadto rozdźwięk między deklaracjami twórców paktu, mówiącymi o tym, że dokument ten pozwoli rozwiązać problem migracji, a twierdzeniami głoszącymi, że ze względu na swój status „legally non-binding” jest on w zasadzie pozbawiony większego znaczenia. Wybór tej kategorii powoduje, że parlamenty nie muszą ratyfikować dokumentu, co pozwala z kolei uniknąć „gorącej” debaty nad drażliwym tematem migracji.

Zapisy dokumentu bez wątpienia wyznaczają cel polityki międzynarodowej oraz pozwalają zrekonstruować jej zasadnicze założenia. Ich przyjęcie i konsekwentna realizacja buduje świat, w którym w zasadzie każdy może wybrać sobie miejsce zamieszkania, a państwo przyjmujące winno traktować prawo do osiedlania się w dowolnym miejscu jako „prawo człowieka”, czyli prawo nadrzędne i niezbywalne.

U podstaw dokumentu leży przeświadczenie, że masowa migracja to proces nie tylko nieunikniony, ale także pozytywny. Jego twórcy najwyraźniej zdają sobie sprawę z tego, że opinia publiczna wielu krajów nie podziela ani tej diagnozy, ani tym bardziej tej oceny, stąd też zobowiązania krajów do działań propagandowych – promowania migracji, zwalczania „ksenofobii”.

Przygotowane przez urzędników rozwiązania nie wyrastają z rzetelnej analizy problemu, lecz są konsekwencją ideologicznych założeń, które próbuje się w miękki sposób narzucić społeczeństwom. Ten sposób działania świadczy o głębokim kryzysie przywództwa światowego, o separacji elit od społeczeństw, których interesy mają reprezentować, a także o nowym modelu prowadzenia polityki.

## **Kryzys demokratycznego modelu podejmowania decyzji**

Nazwać go można „arystokracją urzędniczą”, w której to społeczeństw nie traktuje się jak suwerena, mającego moc stanowienia o sobie, lecz jak masę, którą można ukształtować tak, żeby nie stawiała oporu wobec rozwiązań wypracowanych przez kastę urzędników. Urzędników nie dysponujących ani demokratycznym mandatem, ani nie poddających się weryfikacji w demokratycznych procedurach.

Doświadczyli tego Europejczycy we wrześniu 2015 r., kiedy to kanclerz Niemiec podjęła samowolną decyzję o otwarciu granic, nie konsultując jej ani z własnym parlamentem, ani z innymi ciałami UE, posiadającymi mandat demokratyczny. Można rzecz jasna twierdzić, że Angela Merkel dysponowała wówczas mandatem do sprawowania władzy, jednak podjęcie jednoosobowo, bez żadnej debaty, decyzji tak brzemiennej w skutki, świadczy dobitnie o kryzysie demokracji w Europie.

Na Starym Kontynencie ścierają się więc dwa paradygmaty sprawowania władzy. W „demokratycznym modelu” proces podejmowania decyzji jest konsekwencją wolnej i nieskrępowanej debaty, w której bierze się pod uwagę wolę obywateli, zaś w „arystokracji urzędniczej” najpierw podejmuje się decyzję, a później kształtuje się opinię publiczną w taki sposób, by społeczeństwo je zaakceptowało.

Stoją za tym dwie różne wizje społeczeństwa – w pierwszej „demos” jest świadomym własnych potrzeb i interesów suwerenem, zdolnym podejmować racjonalne decyzje, w drugim jest masą, którą należy poddać działaniom pedagogicznym tak, by akceptował rozwiązania podejmowane przez nie tylko przez polityków, lecz także przez anonimowych urzędników. Różnicę między tymi modelami uchwycić można także analizując język debaty publicznej. W pierwszym dominuje meretoryka, w drugim propaganda.

**Kto powinien mieć władzę?**

Sposób procedowania nad dokumentem ONZ, jego geneza oraz zapisy o promowaniu migracji i potępianiu „ksenofobii” świadczą o tym, że politycy proponując te rozwiązania nie mają zamiaru przekonać społeczeństw do swoich racji, lecz je ukształtować zgodnie z przyjętym modelem ideologicznym.

To właśnie na fali sprzeciwu wobec globalizacji władzy, narzucaniu kontrowersyjnych rozwiązań oraz pewnej fasadowości debaty publicznej, do władzy doszły partie konserwatywne na Węgrzech, w Austrii, czy Czechach. Nic więc dziwnego, że we wszystkich oświadczeniach przywódców wymienionych państw przewija się wątek prawa do suwerennego podejmowania decyzji w sprawach migracyjnych



Sprzeciw wobec paktu stał się więc okazją do zmanifestowania lojalności polityków wobec obywateli (większość mieszkańców Europy Środkowej – wbrew autorom dokumentu – ocenia masową migrację negatywnie), a także stał się oporem przeciwko rozmywaniu tożsamości ośrodków decyzyjnych i zacieraniu kompetencji władz.

## **Podsumowanie**

Zapisy dokumentu wyglądają jak wynik kompromisu pomiędzy państwami, które chcą zapewnić sobie ochronę przed nielegalną („nieprzepisową”) imigracją, a organizacjami międzynarodowymi, które dążą do upowszechniania imigracji.

Próba przewidzenia skutków przyjęcia tego paktu musi więc wziąć pod uwagę genezę dokumentu, bowiem zapisy zgodne z intencjami jego autorów będą zapewne forsowane w tworzeniu międzynarodowych zwyczajów, u podstaw których leży przekonanie, że imigracja jest zjawiskiem bezwzględnie pozytywnym, a jakkolwiek opór wobec niej wynika z ksenofobicznych obaw.

Można więc przypuszczać, że wdrażane będą przede wszystkim te

przepisy, które podkopują suwerenną politykę migracyjną poszczególnych państw. Z tego często sprzecznego wewnątrz, niezrozumiale napisanego tekstu, wynika właściwie jedno główne przesłanie: „Migracja jest dobra”.

## Konkluzje

- część zapisów paktu ma wydźwięk ideologiczny – walka z „negatywnymi narracjami na temat imigracji”, promowanie postaw proimigranckich w mediach;
- dokument promuje ideologię multikulturową, tworząc wizję świata płynnych granic między krajami;
- dokument fałszuje rzeczywistość społeczną, określając wszystkie kraje jako miejsca „źródła, tranzytu i docelowe”;
- dokument ten, pomimo deklaracji, może być wykorzystany do ograniczenia suwerenności państw w zakresie polityki imigracyjnej;
- ciężar realizacji zapisów tego dokumentu wezmą na siebie demokratyczne społeczeństwa Zachodu, nie zaś państwa autorytarne.
- należy poprzeć wezwania do minimalizowania konieczności migracji, walczyć z dyskryminacją imigrantów na rynku pracy, przeciwdziałać przemytowi ludzi i zwalczać handel ludźmi. Te cele można jednak zrealizować w oparciu o już istniejące normy prawa międzynarodowego i krajowego.

---

*Analiza powstała w ramach pracy think tanku Fundacja Instytut Spraw Europejskich [europeanissues.org](http://europeanissues.org)*

**Jan Wójcik** – założyciel portalu Euroislam.pl, prezes zarządu Stowarzyszenia Europa Przyszłości, członek Fundacji Instytut Spraw Europejskich. Autor publikacji naukowych z dziedziny terroryzmu i radykalizmu. Doktorant prof. Mirosława Sadowskiego z Centrum Badań na Prawem Orientalnym Uniwersytetu Wrocławskiego. Absolwent studiów doktoranckich stosunków

międzynarodowych w Collegium Civitas. Ekspert European Eye on Radicalization, międzynarodowego zespołu badającego rozwój radykalizmu i ekstremizmu w Europie. Publikuje m.in. w Wirtualnej Polsce, „Układzie Sił” – magazynie stosunków międzynarodowych.

**Piotr Sebastian Ślusarczyk** – dr nauk humanistycznych, literaturoznawca, wykładowca akademicki. Absolwent Wydziału Polonistyki UW. Autor publikacji naukowych z kulturoznawstwa, pedagogiki i nauk politycznych. Pracował jako dziennikarz w radiu Tok FM oraz telewizji TVN24 i TVN. Obecnie pracuje nad kolejną rozprawą doktorską na Wydziale Nauk Historycznych i Społecznych UKSW w Warszawie, sytuując swoje badania nad islamem politycznym w nurcie politologii religii.