

KARINA PAULINA MARCZUK

Uniwersytet Warszawski

DOŚWIADCZENIA AUSTRALII W ZAKRESIE MIGRACJI W LATACH 1901–2017

CZĘŚĆ II

Australia's experience with migration between 1901 and 2017 (Part 2)

The article concerns the development of Australia's migration policy from the establishment of the Commonwealth of Australia in 1901 to modern times. The first part of the article analyses the problem from the beginning of Australia to World War II, and the second part concerns the period from 1948 up to modern times. Comprehensive conclusions derived from the study are included in the summary at the end of the second part. The first part focuses on the genesis and the key events that determined the Australian authorities' approach to the issue of immigration in the subsequent years of this country's existence. In order to show the wide background of this process, the author briefly discusses the events that had taken place before the federation was established. It can be hypothesised that Australia was initially built on the foundation of colonists and then (purposeful) immigrants, from which it drew strength and resources for its development. Tracking the history of migration to Australia is helpful in verifying this assumption.

Keywords: Australia, boat people, migration, nationality, citizenship, „White Australia Policy.”

Dopiero po drugiej wojnie światowej wprowadzono do ustawodawstwa Australii pojęcie australijskiego obywatelstwa. Ustawa o narodowości i obywatelstwie (*Nationality and Citizenship Act*) wprowadziła ten termin w 1948 roku, uchylając ustawę o narodowości z 1920 roku. Skutkowało to tym, że zaprzestano traktowania Australijczy-

ków jak obywateli Wielkiej Brytanii. Akt z 1948 roku głosił: „[...] osoba urodzona w Australii po wejściu w życie tej ustawy jest australijskim obywatelem przez urodzenie”¹ i „[...] osoba urodzona poza Australią po wejściu w życie tej ustawy jest australijskim obywatelem z pochodzenia [...]”². Co więcej, pojęciem *alien*, czyli cudzoziemca, obcego, określono „[...] osobę, która nie jest obywatelem brytyjskim, irlandzkim lub podlega ochronie [...]”³. W związku z silnymi związkami z Wielką Brytanią i opowiedzeniem się Australii za aliantami w czasie wojny posłużono się terminem *enemy alien* (wrogi cudzoziemiec, art. 10 pkt 2b ustawy) w odniesieniu do tych osób, które pochodziły z państw w stanie wojny ze Zjednoczonym Królestwem.

Brytyjczycy stanowili największą liczbę imigrantów do 1953 roku. Przeprowadzony w 1954 roku powszechny spis ludności wykazał, że na niespełna 9 mln mieszkańców Australii (do których wciąż nie zaliczano Aborygenów) ok. 7,7 mln urodziło się w Australii, natomiast aż 1,3 mln poza jej granicami. Spośród nich Brytyjczycy urodzeni poza Australią stanowili grupę prawie 900 tys. osób⁴. W artykule z 1952 roku James Roach odnotowywał:

Polityka „białej Australii” skutecznie powstrzymała Azjatów i Afrykanów, a dyktando językowe wymuszane na migrantach było często wykorzystywane w celu wykluczenia ludzi o pochodzeniu wschodnio- lub południowoeuropejskim. Australijczycy ciągle twierdzą, że społeczeństwo jest w 97 proc. brytyjskie (mimo że obecnie blisko 90 proc. Australijczyków to urodzeni w kraju) [...] ⁵.

W 1958 roku przyjęto ustawę o migracji (*Migration Act*), która uchylała *Amending Immigration Act* z 1920 roku. Ustawa z 1958 roku regulowała sprawy z zakresu imigracji, emigracji i deportacji, włączane w zakres polityki migracyjnej Australii (ang. *migration policy*, ten termin jest obecnie stosowany przez władze). Mimo że w 1948 roku ustawa o narodowości i obywatelstwie wprowadziła instytucję australijskiego obywatelstwa, w ustawie z 1958 roku za cudzoziemca

¹ *Nationality and Citizenship Act* 1948, nr 83, art. 10 pkt 1, <https://www.legislation.gov.au/Details/C1948A00083> [dostęp: 26 marca 2017].

² *Ibidem*, art. 11 pkt 1.

³ *Ibidem*, art. 5 pkt 1.

⁴ Zob. *Census of the Commonwealth of Australia, 30th June 1954, Vol. VIII – Australia*, Commonwealth Bureau of Census and Statistics, Canberra [1962], s. 180–185, [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/67EC006F44EF3C5DCA257872002109C5/\\$File/1954%20Census%20-%20Volume%20VIII%20-%20Part%20I%20AUSTRALIA%20Characteristics%20of%20Population.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/67EC006F44EF3C5DCA257872002109C5/$File/1954%20Census%20-%20Volume%20VIII%20-%20Part%20I%20AUSTRALIA%20Characteristics%20of%20Population.pdf) [dostęp: 2 kwietnia 2017].

⁵ J.R. Roach, *Australia's Immigration Program*, „Far Eastern Survey” 1952, t. 21, nr 10, s. 102.

(alien) uznano także „[...] osobę, która nie jest (a) obywatelem brytyjskim; (b) obywatelem irlandzkim; lub (c) osobą podlegającą ochronie”⁶. W dalszym ciągu faworyzowano zatem Brytyjczyków i Irlandczyków. Ustawa z 1958 roku, po licznych zmianach, wciąż pozostaje w mocy (ostatnia nowelizacja miała miejsce w 2017 roku).

W latach pięćdziesiątych podpisano szereg porozumień z państwami europejskimi i USA (Włochami i Holandią w 1951 roku, Austrią, Belgią, Grecją, Hiszpanią i RFN w 1952 roku, Danią, Finlandią, Norwegią, Szwecją, Szwajcarią i USA w 1954 roku), w 1955 roku uruchomiono program łączenia rodzin (*Operation Reunion*). W dekadzie 1940–1950 w ramach programu przyjęto ok. 30 tys. migrantów z państw obozu socjalistycznego (Bułgarii, Czechosłowacji, Węgier, Polski, Rumunii, ZSRR i Jugosławii)⁷.

Imigracja do Australii w latach sześćdziesiątych XX wieku miała odmienny charakter niż ta bezpośrednio po wojnie – następowało stopniowe przesunięcie w kierunku emigracji do Australii z przyczyn ekonomicznych. Przyjmowano także więcej imigrantów z państw europejskich (nie tylko z Wielkiej Brytanii). W 1961 roku ministrem ds. imigracji został Peter Heydon (pełnił tę funkcję aż do śmierci w 1971 roku), co było zaskakujące o tyle, że był byłym dyplomata, przebywał w Indiach, i nie do końca podzielał przesłanie „polityki białej Australii”. Ówczesny zastępca szefa Federalnej Partii Pracy, późniejszy premier Australii, Gough Whitlam pochwalał ten wybór jako początek zniesienia ograniczeń dla Azjatów, którzy chcieliby migrować do Australii⁸. Czas, gdy Heydon sprawował urząd, uważa się za początek końca „polityki białej Australii” – w 1966 roku poluzowano politykę migracyjną, tj. imigrantom o nieeuropejskim pochodzeniu pozwolono na osiedlanie się w Australii, uzależniając to od ich umiejętności i zawodu⁹. Demontaż ten był kontynuowany na początku lat siedemdziesiątych XX wieku, gdy rządy objęli przedstawiciele Partii Pracy, a premierem został Whitlam.

⁶ *Migration Act 1958*, nr 62, art. 5 pkt 1, <https://www.legislation.gov.au/Details/C1958A00062> [dostęp: 3 kwietnia 2017].

⁷ Zob. *A History of the Department of Immigration: Managing Migration to Australia*, Department of Immigration and Border Protection, Commonwealth of Australia 2015, s. 35, <https://www.border.gov.au/CorporateInformation/Documents/immigration-history.pdf> [dostęp: 3 kwietnia 2017].

⁸ S. Brawley, *The White Peril: Foreign Relations and Asian Immigration to Australia and North America, 1919–1978*, UNSW Press, Sydney – Portland 1995, s. 304.

⁹ Na ten temat szerzej zob. A.C. Palfreeman, *Non-White Immigration to Australia*, „Pacific Affairs” 1974, t. 47, nr 3, s. 347–348.

Przeprowadzony w 1961 roku spis ludności zawierał dane na temat przynależności rasowej (ang. *population according to race*). Najwięcej odnotowano osób „rasy europejskiej” – około 10,4 mln i zaledwie około 89,5 tys. osób ras „nieeuropejskich” łącznie wśród ogółu ludności Australii liczącej 10,5 mln; wyłączono ludność aborygeńską¹⁰. W 1967 roku przeprowadzono referendum, w którym zadano m.in. pytanie o usunięcie dwóch zapisów z konstytucji Związku Australijskiego, które dyskryminowały ludność aborygeńską – 90,77 proc. osób biorących udział w referendum opowiedziało się za zmianą (Aborygeni nie mogli brać udziału w referendum)¹¹. W spisie ludności z 1971 roku, w związku z wynikiem referendum, zmieniono już metodologię obliczania danych.

Nowo utworzony rząd Gougha Whitlama (lata 1972–1975) ostatecznie zlikwidował „politykę białej Australii”, przede wszystkim rozszerzając dotychczasowe wsparcie dla brytyjskich imigrantów w ramach programu migracyjnego na wszystkich, niezależnie od pochodzenia etnicznego¹². Drugą ważną kwestią było przyjęcie ustawy o australijskim obywatelstwie (*Australian Citizenship Act*) w 1973 roku, która umożliwiała imigrantom, niezależnie od ich pochodzenia, ubieganie się o obywatelstwo:

Osoba może, nie wcześniej niż po jednym roku od swojego przyjazdu do Australii, zadeklarować na zatwierdzonym formularzu swój zamiar w celu przyznania jej zaświadczenia o australijskim obywatelstwie¹³.

Rząd Whitlama zapoczątkował również politykę wielokulturowości Australii (ang. *policy of multiculturalism*). Należy zaznaczyć, że twórcą założeń polityki wielokulturowości Australii był Polak, profesor Jerzy Zubrzycki, socjolog, wykładowca na Australijskim Uniwersytecie Narodowym w Cannberze¹⁴.

¹⁰ Zob. *Census of the Commonwealth of Australia, 30th June 1961, Vol. VIII – Australia*, Commonwealth Bureau of Census and Statistics, Canberra 1965, s. 64–65, [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/5DAB2B0940E0F583CA257879001B0B86/\\$File/1961%20Census%20-%20Volume%20VIII%20-%20Part%20I%20AUSTRALIA%20Characteristics%20of%20Population.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/5DAB2B0940E0F583CA257879001B0B86/$File/1961%20Census%20-%20Volume%20VIII%20-%20Part%20I%20AUSTRALIA%20Characteristics%20of%20Population.pdf) [dostęp: 3 kwietnia 2017].

¹¹ Zob. *The 1967 Referendum*, „Fact Sheet” [b.d.], nr 150, <http://www.naa.gov.au/collection/fact-sheets/fs150.aspx> [dostęp: 3 kwietnia 2017].

¹² Zob. *Foreign affairs and immigration* [online], Whitlam Institute, Western Sydney University, http://www.whitlam.org/gough_whitlam/achievements/foreignaffairsandimmigration [dostęp: 3 kwietnia 2017].

¹³ *Australian Citizenship Act 1973*, nr 99, art. 13 pkt 1, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A00041> [dostęp: 3 kwietnia 2017].

¹⁴ Zob. J.H. Williams, J. Bond, Jerzy Zubrzycki: *wielki Polak i Australijczyk*, Neriton, Warszawa 2016.

W 1973 roku ówczesny minister ds. imigracji Al Grassby wygłosił przemówienie, w którym opowiedział się za budową społeczeństwa równych szans dla wszystkich:

Moja koncepcja społeczeństwa zdolnego do podtrzymywania rozwoju i zmiany bez rozpadu to społeczeństwo oparte na równych możliwościach dla wszystkich [...]. Pojęcie, które preferuję, [to] „rodzina narodu” [*family of the nation*] [...] ¹⁵.

W 1975 roku przyjęto także pierwszą ustawę, która miała na celu zapobiegać dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne (*Racial Discrimination Act*), w kolejnych latach nowelizowaną ¹⁶. Inne, ważne wydarzenia, które miały miejsce za czasów rządu Whitlama i wpłynęły na otwarcie Australii na imigrantów z różnych stron świata, to m.in. ustanowienie stosunków dyplomatycznych z Chinami (1972 rok) i szersze zainteresowanie się Azją czy wycofanie się australijskich żołnierzy z Wietnamu (1973 rok) ¹⁷.

OD ROKU 1976 DO CZASÓW WSPÓŁCZESNYCH

Gougha Whitlama w 1975 roku zastąpił na stanowisku premiera Malcolm Fraser, który pełnił tę funkcję do 1983 roku. Objął stanowisko w momencie, gdy zakończył się konflikt w Wietnamie, co zmusiło Australię do zapoczątkowania polityki wobec uchodźców, którzy przybywali do jej brzegów na łodziach (*boat people*); do 1985 roku w Australii osiadło 70 tys. osób z Azji Południowo-Wschodniej, głównie z Wietnamu. Co więcej, Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) wywierało na Australię nacisk, żeby przyjęła więcej uchodźców ¹⁸. Ówczesny minister ds. imigracji Michael MacKellar ogłosił cztery zasady polityki Australii wobec uchodźców: po pierwsze, Australia uznała swoje zobowiązania w zakresie świadczenia pomocy humanitarnej i osiedlania uchodźców; po drugie,

¹⁵ A.J. Grassby, *A Multi-cultural Society for the Future*, Wystąpienie na sympozjum w Melbourne, 11 sierpnia 1973, Australian Government Publishing Service, Canberra 1973, s. 1, 3, http://www.multiculturalaustralia.edu.au/doc/grassby_1.pdf [dostęp: 3 kwietnia 2017].

¹⁶ Zob. *Racial Discrimination Act* 1975, nr 52, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00089> [dostęp: 3 kwietnia 2017].

¹⁷ Szerzej zob. *Foreign affairs and immigration...*

¹⁸ Zob. *Australian Migration History Timeline: Australia & Asia 1965–1990* [online], Migration Heritage Centre, Sydney 2010, <http://www.migrationheritage.nsw.gov.au/exhibition/objectsthroughtime-history/1965-1990/> [dostęp: 3 kwietnia 2017].

decyzja o ich przyjęciu zawsze należy do rządu Australii; po trzecie, pomoc będzie udzielana w celu kierowania ruchem uchodźców i ich osiedlania się w Australii; po czwarte, ponieważ niektórzy z uchodźców nie będą się osiedlać w Australii, rząd corocznie będzie wpłacał składki Wysokiemu Komisarzowi Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, odpowiedzialnemu za przesiedlenia¹⁹. Łącznie w dekadzie 1975–1985 do Australii przybyło przeszło 285 tys. uchodźców²⁰.

W 1977 roku rząd Frasera uruchomił pierwszy program humanitarny w celu sprawnego zarządzania wzmożonym ruchem uchodźczym po konflikcie w Wietnamie; w późniejszych latach przyjmowano kolejne programy zarówno w zakresie udzielania ochrony na terytorium Australii, jak i poza nim. Australia utworzyła dwa różne programy: pierwszy skierowany do imigrantów (wykwalifikowanych pracowników i członków rodzin), którzy chcą się osiedlić w Australii na stałe (*Migration Program*), natomiast drugi to program humanitarny (*Humanitarian Program*) dla uchodźców.

Mimo zniesienia „polityki białej Australii” przeprowadzony w 1976 roku spis ludności wykazał, że niespełna 80 proc. Australijczyków urodziło się w tym państwie, podczas gdy pozostałe 20 proc. poza jego granicami, z czego ponad 16 proc. w Europie. Większość, ponad 12 mln, miała europejskie korzenie, przy łącznej liczbie wszystkich mieszkańców Australii wynoszącej ok. 13,5 mln²¹.

Imigracja do Australii lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku miała inny charakter, uwarunkowany zmianami środowiska międzynarodowego: demontażem zimnowojennego podziału świata i stopniowym otwarciem granic, liberalizacją polityki imigracyjnej państw, rozwojem komunikacji i technologii, zwiększającą się liczbą studentów, pragnących studiować zagranicą, *etc.* Sev A. Ozdowski w swoim artykule z połowy lat osiemdziesiątych XX wieku wyróżnił trzy główne cechy powojennej imigracji do Australii. Po pierwsze, była to imigracja na masową skalę, jak wyżej wykazano. Po drugie, nieodwołalnie zmieniła strukturę etniczną ludności. Po trzecie zaś,

¹⁹ Zob. E. Karlsen, J. Phillips, E. Koleth, *Seeking Asylum: Australia's Humanitarian Program*, „Parliamentary Library”, 21 January 2011, Parliament of Australia, Canberra, s. 2–3.

²⁰ Zob. J. Phillips, *Australia's Humanitarian Program: A quick guide to the statistics since 1947*, „Parliamentary Library”, 17 January 2017, Parliament of Australia, Canberra, s. 2.

²¹ Zob. *Census of Population and Housing, 30 June 1976. Population and Dwellings: Summary Tables: Australia*, Australian Bureau of Statistics, Canberra 1979, s. 1–2, [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/3ECD2EDA52B9984ACA25758B00118D29/\\$File/24170_1976_Pop_Dwell_Sum_AUST.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/3ECD2EDA52B9984ACA25758B00118D29/$File/24170_1976_Pop_Dwell_Sum_AUST.pdf) [dostęp: 3 kwietnia 2017].

była zorganizowanym przedsięwzięciem, realizowanym w ramach rządowych programów²². Badacz podaje, że jeśli chodzi o Polskę i inne państwa regionu, to w latach osiemdziesiątych Australia przyjęła ofiary reżimu z tych krajów: 15 tys. Węgrów po wydarzeniach z 1956 roku, 6 tys. Czechów po interwencji w Czechosłowacji w 1968 roku i 17 tys. Polaków po powstaniu Solidarności²³.

Do końca lat osiemdziesiątych władze Australii starały się także wprowadzić rozwiązania w zakresie uregulowania wjazdu osób nieuprawnionych, bez wiz, z innych części świata, w tym Europy Południowej i Wschodniej. Podaje się różne przyczyny nasilenia się fali imigrantów w tamtym okresie – jedną z nich jest łączenie rodzin (ci, którzy przybywali, chcieli połączyć się z bliskimi osiadłymi w Australii) w ramach rozszerzonych programów – stopniowo zaczęto włączać również rodzeństwo. Z programów łączenia rodzin skorzystali także imigranci z Azji. Inną przyczyną był *boom* edukacyjny i wzrost sektora usług edukacyjnych – w latach 1987–1989 odnotowano rozkwit szkół języka angielskiego dla cudzoziemców (często Chińczyków)²⁴.

Jeśli chodzi o napływ zagranicznych studentów do Australii, to w ciągu ubiegłych lat stał się znaczący. Przyczyniły się do tego regulacje w zakresie imigracji przyjęte przez rządy Johna Howarda (1996–2007) i Kevina Rudda (2007–2010), mające na celu połączenie rozwiązań w zakresie imigracji studentów i wykwalifikowanych pracowników (wizy dla studentów umożliwiające podjęcie pracy przez kilka godzin w tygodniu). Było to postrzegane jako czynnik wspierający wzrost gospodarczy Australii w obliczu niedoboru wykwalifikowanych pracowników i starzenia się populacji²⁵. W latach 1995–2005 liczba osób, które udawały się do Australii w celach edukacyjnych uległa podwojeniu, tj. od 137 tys. do 375 tys.; w 2005 roku studenci zagraniczni stanowili aż 18 proc. studentów w Australii²⁶.

²² Zob. S.A. Ozdowski, *The Law, Immigration and Human Rights: Changing the Australian Immigration Control System*, „The International Migration Review” 1985, t. 19, nr 3, s. 536–537.

²³ Zob. *ibidem*, s. 536.

²⁴ Zob. R. Birrell, *Immigration Control in Australia*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1994, t. 534, s. 110.

²⁵ Szerzej zob. E. Koleth, *Overseas students: immigration policy changes 1997–May 2010* [online], 18.06.2010, http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/0910/OverseasStudents#_ftnref4 [dostęp: 5 kwietnia 2017].

²⁶ Zob. *Australian Social Trends 2007: International Students in Australia*, Australian Bureau of Statistics, Commonwealth of Australia, Canberra 2007, s. 1, <http://www.ausstats.abs.gov.au>.

Przeszło dekadę później, w 2015 roku, studentów było już pół miliona, z czego nieco ponad 27 proc. stanowili studenci z Chin²⁷.

Polityka imigracyjna, traktowana jako oferująca możliwość szybkiego zwiększenia populacji Australii, przynosiła rezultaty. Przeprowadzony w 1991 roku powszechny spis ludności wykazał, że ludność Australii liczyła już ponad 15,5 mln (a zatem uległa podwojeniu od 1947 roku). Według danych dotyczących języka używanego w domu, 82,6 proc. mieszkańców posługiwało się angielskim, natomiast trzy inne języki, które dominowały, to włoski (2,6 proc.), grecki (1,8 proc.), chiński (kantoński) – 1 proc. Wskazywało to na trzy główne grupy etniczne, które przeważały (Włochów, Greków i Chińczyków)²⁸.

W szerszej perspektywie można stwierdzić, że wcześniejsza „polityka białej Australii” i zdecydowane preferowanie imigrantów o brytyjskich, europejskich korzeniach izolowały Australię od jej najbliższego sąsiedztwa, tj. od Azji. Dopiero zmierzch „polityki białej Australii” spowodował, że państwo to zwróciło się ku swoim sąsiadom, nie tylko przyjmując imigrantów, ale też – w konsekwencji – zacieśniając więzi polityczne i gospodarcze z państwami regionu. James Jupp wymownie zatytułował poświęcony tej zmianie artykuł z 1995 roku – *Od „białej Australii” do „części Azji”*²⁹. Innym ważnym następstwem było dalsze rozwijanie polityki wielokulturowości.

Australia przewidziała imigrację dla kilku grup. Po pierwsze, od lat osiemdziesiątych zaczęto pozyskiwać imigrantów reprezentujących pożądane zawody (np. informatyków bądź personel medyczny). W 1996 roku wprowadzono czasowe wizy pracownicze jako odpowiedź na potrzeby przedsiębiorców³⁰. Po drugie, imigranci przyby-

gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/66E07209141CE61FCA25732F001C9B8D/\$File/41020_International%20students%20in%20Australia_2007.pdf [dostęp: 5 kwietnia 2017].

²⁷ Zob. Record numbers of international students choose Australia: Senator the Hon Richard Colbeck. Komunikat prasowy z 29 lutego 2016, <https://ministers.education.gov.au/colbeck/record-numbers-international-students-choose-australia> [dostęp: 5 kwietnia 2017].

²⁸ Zob. *Census Characteristics of Australia: 1991 Census of Population And Housing*, Australian Bureau of Statistics, Commonwealth of Australia 1993, s. 16, [http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/792BBD9457634FFECA2574BE00826627/\\$File/27100_1991_20_Census_Characteristics_of_Australia.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/free.nsf/0/792BBD9457634FFECA2574BE00826627/$File/27100_1991_20_Census_Characteristics_of_Australia.pdf) [dostęp: 5 kwietnia 2017].

²⁹ Zob. J. Jupp, *From 'White Australia' to 'Part of Asia': Recent Shifts in Australian Immigration Policy towards the Region*, „The International Migration Review” 1995, t. 29, nr 1, s. 207–228.

³⁰ Zob. Siew-Ean Khoo, P. McDonald, C. Voigt-Graf, G. Hugo, *A Global Labor Market: Factors Motivating the Sponsorship and Temporary Migration of Skilled Workers to Australia*, „The International Migration Review” 2007, t. 41, nr 2, s. 483 i n.

wali w ramach łączenia rodzin. Kolejną grupą byli uchodźcy, wreszcie – osoby utalentowane, np. artyści bądź sportowcy. Jeśli chodzi o wykwalifikowanych pracowników, to w przypadku Australii badania wykazały, że na początku XXI wieku odnotowano odpływ wysoko wykwalifikowanych Australijczyków do dobrze rozwiniętych państw, w to miejsce przybyli natomiast imigranci z innych państw rozwijających się i rozwiniętych; w ten sposób ukuto pojęcie „australijskiej diaspory”³¹.

Kolejne spisy ludności wykazywały, że populacja systematycznie się powiększa dzięki udziałowi imigrantów. W 2001 roku ludność Australii liczyła już niespełna 19 mln, przy czym nieco ponad 4 mln urodziło się poza jej granicami; jeśli chodzi o grupy narodowościowe, to dominowali Anglicy, Nowozelandczycy, Włosi, Wietnamczycy oraz Chińczycy³². W 2007 roku przyjęto ustawę o obywatelstwie australijskim (*Australian Citizenship Act*), która uchylała tę z 1948 roku, później nowelizowaną. Co interesujące, w preambule do tego aktu prawnego zaznaczono:

Parlament uznaje, że australijskie obywatelstwo oznacza pełne i formalne członkostwo w społeczeństwie Związku Australijskiego i że australijskie obywatelstwo to wspólne więzi, włączając w to obustronne prawa i obowiązki jednoczące wszystkich Australijczyków, przy poszanowaniu ich odmienności³³.

Uwzględniono tu zatem zasady polityki wielokulturowości Australii. W spisie z 2011 roku wykazano już przeszło 21,5 mln mieszkańców, w tym około 15 mln urodzonych w Australii (niespełna 70 proc.). Najliczniejszymi grupami etnicznymi okazali się Anglicy, Nowozelandczycy, Chińczycy, Hindusi i Włosi (rysunek 1). W 2016 roku odnotowano przeszło 24 mln mieszkańców³⁴.

³¹ Szerzej na ten temat zob. G. Hugo, D. Rudd, K. Harris, *Australia's Diaspora: Its Size, Nature and Policy Implications*, „CEDA Information Paper” 2003, nr 80, http://apo.org.au/files/Resource/hugo_australias_diaspora_report.pdf [dostęp: 5 kwietnia 2017].

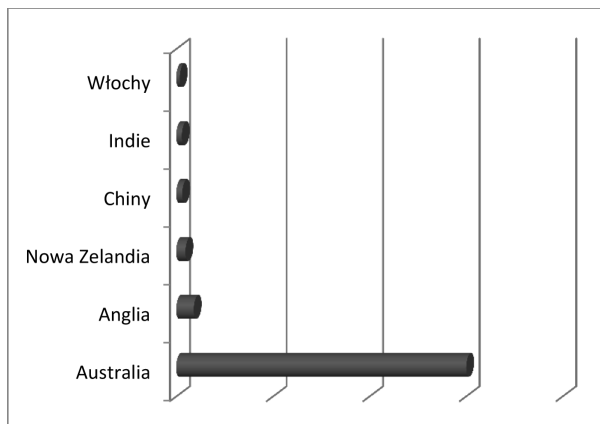
³² Zob. *2001 Census QuickStats* [online], http://www.censusdata.abs.gov.au/census_services/getproduct/census/2001/quickstat/0?opendocument&navpos=220 [dostęp: 5 kwietnia 2017].

³³ *Australian Citizenship Act* 2007, nr 20, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00726/Download> [dostęp: 5 kwietnia 2017].

³⁴ Zob. The World Bank Data, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> [dostęp: 11 lutego 2018].

RYSUNEK 1

Mieszkańcy Australii według państwa urodzenia (2011 rok)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Australian Bureau of Statistics, *Census of Population and Housing 2011*, http://www.censusdata.abs.gov.au/census_services/getproduct/census/2011/quickstat/0?opendocument&navpos=220 [dostęp: 21 marca 2017].

PODSUMOWANIE: PRAKTYKA AUSTRALII W CZASACH WSPÓŁCZESNYCH

Polityka Australii względem imigrantów i uchodźców w ubiegłych latach budziła kontrowersje międzynarodowej opinii publicznej. Szczególne wątpliwości budziło odsyłanie łodzi, które przybijały do wybrzeży Australii, i kierowanie przybywających do specjalnych obozów na wyspach Manus i Nauru.

Zjawisko „ludzi na łodziach” (*boat people*) – termin ten rozpowszechniły media – sięga, jak wspomniano, połowy lat siedemdziesiątych XX wieku, gdy w następstwie konfliktu w Wietnamie pierwsza łódź z uchodźcami przybiła do brzegów leżącego na północy Australii miasta Darwin, na jej pokładzie znajdowało się wtedy zaledwie pięć osób (kwiecień 1976 roku). Pod koniec 1976 roku przypłynęły dwie kolejne łodzie ze 106 osobami. Po odbyciu kwarantanny skierowano ich do hotelu dla imigrantów, żeby zdecydowali, czy chcą osiąść w Australii, czy też połączyć się z krewnymi w Stanach Zjednoczonych i Francji. Podobnie postępowano z osobami, które przybyły do Australii rok później³⁵. W 1977 roku rząd dostrzegł następstwa, które mógł

³⁵ Zob. Ch. Price, *Immigration Policies and Refugees in Australia*, „The International Migration Review” 1981, t. 15, nr 1–2, s. 102.

pociągnąć za sobą rozwijający się fenomen „ludzi na łodziach” – przede wszystkim zwrócono uwagę na opłacanie przerzutów; w odpowiedzi ówczesny minister ds. imigracji Michael MacKellar ogłosił omówione wyżej cztery zasady polityki Australii wobec uchodźców.

W następnych latach liczba łodzi, które przybijały do wybrzeży Australii w sposób nielegalny, znacząco się zwiększała. Ocenia się, że łącznie od 1945 roku do czasów współczesnych Australia przyjęła około 800 tys. uchodźców i innych osób ze względów humanitarnych³⁶. Rząd podejmował kroki na drodze prawnej, które miały na celu ograniczenie liczby osób przybywających do Australii w sposób nielegalny. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w ustawodawstwie odnotowano kategorię „określonych osób” (ang. *designated persons*), czyli tych, które nie są obywatelami Australii, lecz znalazły się na jej terytorium w sposób nieuprawniony, bez wiz, przybywając łodziami³⁷. Osoby takie były zatrzymywane do momentu wyjaśnienia ich przypadku. Kolejna ustawa o zmianie polityki migracyjnej z 1992 roku (*Migration Reform Act*) pozwalała na zatrzymywanie wszystkich tych, którzy wkraczali na terytorium państwa nielegalnie³⁸. W 1996 roku rząd Johna Howarda dokonał rozróżnienia na tych, którym przyznano ochronę na terytorium Australii (*onshore*), i tych, których miano umieszczać poza jej granicami, w specjalnych obozach (*offshore*)³⁹. W ten sposób rząd Howarda zapoczątkował linię polityki zwaną *Pacific Solution* („rozwiązanie pacyficzne”).

Celem *Pacific Solution* było zniechęcanie osób zamierzających przybyć do Australii w sposób nielegalny, łodziami – przechwycone na morzu były następnie bądź zawracane do Indonezji, bądź kierowane do państw trzecich na Pacyfiku. Nie gwarantowano pozytywnej odpowiedzi na wnioski o udzielenie azylu w Australii. We wrześniu 2001 roku władze podpisały z wyspiarskim państwem Nauru porozumienie o umieszczaniu na jego terytorium osób czekających na rozpatrzenie wniosków o azyl i wydanie decyzji; chodziło o pozostawianie tych osób na terenie Nauru. Porozumienie zostało zastąpione memorandum z grudnia 2001 roku. Podobne memorandum podpisano

³⁶ Szczegółowe statystyki zob. J. Phillips, *Australia's Humanitarian Program...*

³⁷ Zob. *Migration Amendment Act 1992*, nr 24, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A04315/Download> [dostęp: 6 kwietnia 2017]. Ustawa ta obowiązywała do 2016 r.

³⁸ Zob. *Migration Reform Act 1992*, nr 184, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A04475/Download> [dostęp: 6 kwietnia 2017].

³⁹ Zob. J. Phillips, M. Klapdor, J. Simon Davies, *Migration to Australia since Federation: A Guide to the Statistics*, „Parliamentary Library”, 29 November 2010, Parliament of Australia, Canberra, s. 5.

z Papuą Nową Gwineą w październiku 2001 roku. W latach 2001–2003 w ośrodkach na Nauru i Manus przebywało 1500 osób, w tym czasie jedynie dwie łodzie zdołały dobić do terytorium Australii, rząd trwał przy swoim stanowisku, że osoby próbujące dostać się w ten sposób, nie będą akceptowane⁴⁰.

Pierwszy rząd Kevina Rudda (2007–2010) zlikwidował *Pacific Solution* w 2008 roku, 70 proc. osób znajdujących się w ośrodkach przesiedlono do Australii lub innych państw (z czego 61 proc., czyli 705 osób do Australii)⁴¹. Z kolei w 2012 roku rząd Julii Gillard (2010–2013) pracował nad projektem ustawy przywracającej regionalne ośrodki – co ciekawe, znalazł się tu zapis, że państwo regionu, które miałyby mieć na swoim terenie taki ośrodek (ang. *regional processing country*) jest wybierane, biorąc po uwagę interes narodowy Australii⁴². Kolejny rząd Rudda (2013) podtrzymał tę linię polityki.

Podobnie postąpił rząd Tony'ego Abbotta (2013–2015). Jednym z jego haseł wyborczych było „Powstrzymamy łodzie” (ang. *We'll stop the boats*). W dniu zaprzysiężenia (18 września 2013 roku) na premiera uruchomiono operację „Suwerenne Granice” (*Operation Sovereign Borders*, OSB), która miała na celu ochronę granic Australii i zatrzymanie łodzi do niej zmierzających. Zapowiedziano zdecydowane zawracanie łodzi. Odpowiedzialnym za urzeczywistnienie tego projektu został generał Angus Campbell, ówczesny zastępca głównodowodzącego armią⁴³. Realizacja tej operacji ściągnęła na Australię falę międzynarodowej krytyki. Twierdzono jednak, że przyczynia się ona do powstrzymania utonień tych, którzy przybywają drogą morską i zapobiega przerzutowi ludzi⁴⁴.

⁴⁰ Zob. *Protecting Australia's Borders*, „Research Note” 2003, nr 22, <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2003-04/04rn22.pdf> [dostęp: 6 kwietnia 2017].

⁴¹ Zob. J. Phillips, *The 'Pacific Solution' Revisited: A Statistical Guide to the Asylum Seeker Caseloads on Nauru and Manus Island*, „Parliamentary Library” 2012, Parliament of Australia, Canberra, s. 3–4.

⁴² Zob. Migration Legislation Amendment (Regional Processing and Other Measures) Bill 2012, wersja po trzecim czytaniu, sekcja 198 ab, http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/bills/r4683_third-reps/toc_pdf/11210b01.pdf;fileType=application%2Fpdf [dostęp: 6 kwietnia 2017].

⁴³ Szerzej na ten temat autorka pisała w innym miejscu. Zob. K.P. Marczuk, *Public Diplomacy in the Service of the National Interest – Australia's „Stopping the Boats” Campaign*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2016, t. 52, nr 4, s. 251; *eadem*, *Australia's History and Background of Migration and Refugee Policies – Lessons for the EU and Its Member States?*, „Yearbook of Polish European Studies” 2016, t. 19, s. 267.

⁴⁴ Zob. N. Hasham, *Did Tony Abbott Stop the Boats? New Analysis Casts Doubt on Claims*, „The Sydney Morning Herald”, 25 September 2015, w wersji online: <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/did-tony-abbott-stop-the-boats-new-analysis-casts-doubt-on-claims-20150924-gjtwfo.html> [dostęp: 11 lutego 2018].

Malcolm Turnbull, obecnie urzędujący premier (od 2015 roku), kontynuował politykę utrzymywania ośrodków na wyspach Manus i Nauru i zniechęcania do przyjazdu do Australii, jakkolwiek w listopadzie 2017 roku Sąd Najwyższy zdecydował o zamknięciu ośrodka na Manus⁴⁵. Na początku 2017 roku znowelizowano ustawę o imigracji, w zdecydowany sposób określając, kim są *unauthorised maritime arrivals*, czyli osoby wkraczające do Australii w sposób nieuprawniony drogą morską; zaliczono tu również tych, którzy urodzą się w ośrodkach, i zaznaczono, że nie nabędą tą drogą obywatelstwa Australii⁴⁶. Celem jest, jak już wspomniano, zniechęcanie potencjalnych *boat people*.

Rozwiązania wprowadzone przez Australię oraz kryzys uchodźczy w Europie w ubiegłych latach – wydarzenia te sprawiły, że społeczność międzynarodowa, w tym Unia Europejska i jej państwa członkowskie zaczęły śledzić sytuację w Australii. Z drugiej strony australijscy politycy obserwują rozwój sytuacji w Europie i zabierają w tej sprawie głos. Krytyczne komentarze pod adresem Australii padały zwłaszcza w związku z utrzymywaniem ośrodków na Manus i Nauru. Symptomatyczny był tytuł artykułu, który ukazał się na łamach „The New York Times” – *Brutalne traktowanie migrantów przez Australię*, w którym jej politykę określono jako nieludzką. Ponadto odnotowywano, że pewne państwa europejskie mogą zacząć podążać śladem Australii⁴⁷. Niektórzy jej politycy doradzali państwom europejskim, zwłaszcza tym położonym w basenie Morza Śródziemnego, przyjęcie rozwiązań stosowanych przez Australię⁴⁸. W maju 2015 roku poinformowano, że Unia Europejska rozważa umieszczanie uchodźców w ośrodkach, które powstałyby w Afryce Północnej, głównie w Tunezji⁴⁹.

Wola pogłębionej współpracy między Australią a Unią Europejską została zadeklarowana przez przewodniczącego Komisji Europejskiej

⁴⁵ Zob. „The Australian”, 8 November 2017, w wersji online: <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/manus-island-refugees-leave-detention-centre/news-story/5de974caca95019df47d1caff1b7adcd> [dostęp: 20 listopada 2017].

⁴⁶ Zob. *Migration Act* 1958, nr 62, Compilation, nr 134, sekcja 5AA, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00068/Download> [dostęp: 6 kwietnia 2017].

⁴⁷ Zob. „The New York Times”, 3 September 2015, w wersji online: http://www.nytimes.com/2015/09/03/opinion/australias-brutal-treatment-of-migrants.html?_r=1 [dostęp: 10 grudnia 2016].

⁴⁸ Zob. O. Bennett-Jones, *Could Australia's tough approach to migrants work in Europe?* BBC, 27 April 2015, <http://www.bbc.com/news/world-australia-32478378> [dostęp: 10 grudnia 2016].

⁴⁹ Zob. „Polska The Times”, 19 maja 2015, w wersji online: <http://www.polskatimes.pl/artykul/3867333,unia-chce-umiescic-uchodzcow-w-obozach-w-afryce-polnocnej,id,t.html> [dostęp: 6 kwietnia 2017].

Jeana-Claude'a Junckera, przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska i premiera Australii Malcolma Turnbulla w ich wspólnym oświadczeniu wydanym po zamachu terrorystycznym w Paryżu w 2015 roku. Odnosząc się do kwestii uchodźców i imigracji, politycy zauważyli, że masowy ruch uchodźców i migrantów to przedmiot troski całego świata, zgodzono się, że kluczowe pozostają kwestie zarządzania bezpieczeństwem granic, zwalczania sieci przemytników ludzi i zwalczania przyczyn migracji i napływu uchodźców⁵⁰. Wolę dalszej, pogłębionej współpracy w różnych obszarach wyrażono także w czasie drugiego Dialogu na Wysokim Szczebłu UE–Australia na temat Rozwoju Współpracy 29 marca 2017 roku, jakkolwiek w dokumencie z tego spotkania nie uwzględniono imigracji i kwestii uchodźców⁵¹.

Przeprowadzone badania dowodzą, że przyjęta hipoteza znalazła potwierdzenie. Australia została zbudowana na imigracji i w dalszym ciągu na niej bazuje, co pozwala na stały wzrost potencjału ludności. Zjawisko to w sposób szczególny uwidoczniło się w czasach po drugiej wojnie światowej, gdy rozpoczęto program kontrolowanej imigracji w celu stopniowego zwiększania liczby ludności, co doprowadziło do *de facto* potrojenia liczby ludności w przeciągu sześciu dekad. Zwiększanie potencjału demograficznego drogą imigracji stało się dla władz Australii sposobem na rozwój.

⁵⁰ Zob. Oświadczenie przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude'a Junckera, przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska i premiera Australii Malcolma Turnbulla, Bruksela 15 listopada 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_STA-TEMENT-15-6088_en.htm [dostęp: 11 grudnia 2016].

⁵¹ Zob. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, European Commission, Australia–EU High Level Development Dialogue, Outcomes, Canberra 29 March 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/australia/23726/australia-eu-high-level-development-dialogue_en [dostęp: 6 kwietnia 2017].