

„NIEPOLITYCZNA POLITYKA”? KSZTAŁTOWANIE SIĘ POLITYKI MIGRACYJNEJ W POLSCE W LATACH 1989–2016¹

SŁAWOMIR ŁODZIŃSKI

Uniwersytet Warszawski

MAREK SZONERT

Celem artykułu jest próba przedstawienia właściwości oraz mechanizmów instytucjonalnych kształtowania się polskiej polityki migracyjnej w latach 1989–2016. Nawiązujemy w nim do koncepcji „paradygmatów polityki” Petera A. Halla, który analizował formy polityki publicznej państwa w kategoriach świadomego dostosowywania ich celów i narzędzi zgodnie z posiadanymi doświadczeniami oraz napływającymi nowymi informacjami. Nawiązując do niej, będziemy chcieli wykazać, że na początku dekady lat 90. ubiegłego wieku mieliśmy w Polsce do czynienia z radykalnym zerwaniem dotychczasowego „reglamentacyjnego” paradygmatu polityki migracyjnej, a następnie z tworzeniem jej nowego układu i przeszło

¹ Artykuł został przygotowany na podstawie szerszego opracowania wykonanego w ramach grantu pt. „Społeczno-kulturowa identyfikacja cudzoziemców”, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Był on dyskutowany po raz pierwszy w trakcie konferencji pt. „Cudzoziemcy w Polsce. Polityczne, społeczne i kulturowe uwarunkowania integracji” w Poznaniu w dniach 7–8 maja 2014 r. (skorzystaliśmy wtedy wiele ze zgłoszonych tam uwag, a nasze podziękowania kierujemy przede wszystkim do Michała Buchowskiego, Agnieszki Chwieduk, Izy Czerniejewskiej oraz Jacka Schmidta). Dziękujemy także za kolejne uwagi Dariuszowi Niedźwiedzkiemu i Jackowi Schmidtowi przekazane nam do następnej wersji opracowania prezentowanej w październiku 2015 r. na konferencji Komitetu Badań nad Migracjami PAN pt. „Migracje w XXI wieku. Wybór, konieczność czy przymus” w Łagowie. Bardzo dużo skorzystaliśmy także z uczestnictwa w seminarium „Nowy instytucjonalizm – teorie i badania” prowadzonym przez Instytut Studiów Politycznych PAN i Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji UW (<http://instytucjonalizm.uw.edu.pl/nowy-instytucjonalizm/>). Oczywiście za wszystkie błędy i niedociągnięcia w tekście odpowiadamy osobiście.

15-letnim jego funkcjonowaniem. Podkreślamy trzy jego właściwości. Pierwsza z nich mówi o tym, że to nie emigracja z Polski jako dominujące liczebnie zjawisko w sytuacji migracyjnej kraju w omawianym okresie, lecz imigracja i pojawienie się w naszym kraju różnych kategorii cudzoziemców były i pozostawały głównym bodźcem kształtowania się polityki państwa w dziedzinie migracji. Druga wskazuje na to, że podstawowe znaczenie dla tworzenia i funkcjonowania tej polityki miał resort zajmujący się sprawami wewnętrznymi. Łączyło się to z preferencją dla rozwoju prawa, procedur i mechanizmów instytucjonalnych (rozumianych jako współpraca w ramach administracji rządowej) związanych z kontrolą i bezpieczeństwem migracji, kosztem szerszej dyskusji o celach i kierunkach polityki migracyjnej państwa. Trzecia zaś dotyczy „praktycznego” rozumienia polityki migracyjnej i skupia się na rozwiązywaniu kwestii migracyjnych ujmowanych w kategoriach administracyjnych, związanych z oceną funkcjonowania procedur prawnych i narzędzi instytucjonalnych. Owo praktyczne podejście z jednej strony utrudniało funkcjonowanie polityki migracyjnej w Polsce i skuteczne rozwiązywanie nowych wyzwań migracyjnych, ale z drugiej strony ułatwiało szybkie przejmowanie międzynarodowych i europejskich (unijnych) rozwiązań prawnych. Pytanie, jakie sobie zadajemy na koniec artykułu, brzmi: czy reakcje władz polskich na „kryzys migracyjny” w Europie, począwszy od połowy 2015 r., stanowią kontynuację dotychczasowego paradygmatu, czy też są one zapowiedzią jego zmiany lub też nawet radykalnego zerwania?

Słowa kluczowe: migracje, Polska, polityka migracyjna, paradygmaty polityki publicznej, kryzys migracyjny

“UNPOLITICAL POLITICS”? THE SHAPING OF MIGRATION POLICY IN POLAND BETWEEN 1989–2016

The article aims to present the institutional characteristics and mechanisms of the development of migration policy in Poland in the years 1989–2016. The authors refer to the concept of “policy paradigms” developed by Peter Hall, who analysed state public policies from the perspective of the conscious adaptation of goals and tools in accordance with the experience possessed and the influx of new information. Following this theory, the authors demonstrate how at the beginning of the 1990s there was a radical break with the “regulating” migration policy paradigm in Poland, which was followed by the development of its new form and 15 years of its subsequent functioning. Three of its features are underlined in the text. The first makes the case that rather than emigration from Poland as a statistically dominating phenomenon in the given timeframe, it is immigration and the growing presence of various categories of foreigners which was and remains the main factor in the shaping of migration policies in the country. The second feature points at the fundamental significance of the Ministry of the Interior in the making and functioning of these policies. This was coupled with the preference for the development of law, procedures and institutional mechanisms (understood as cooperation within the state administration) regarding migration control and security at the expense of a broader

discussion on the goals and direction of the country's migration policy. The third feature pertains to the "practical" understanding of migration policy, which focuses on resolving administrative issues pertaining to migration such as the evaluation of the functioning of legal procedures and institutional tools. On one hand, this practical approach hindered the proper functioning of migration policies and the effective resolution of new challenges, whilst on the other hand it made it easier to swiftly adopt international and European (EU) legal solutions. The question that the authors pose at the end of the article is if the reaction of the Polish government to the "migration crisis" that hit Europe from the second half of 2015 is a continuation of the established paradigm, or is it the foreshadowing of changes or even a radical shift in the status quo.

Keywords: migration, Poland, migration policies, public policy paradigms, migration crisis

1. WSTĘP

Celem artykułu jest próba przedstawienia głównych właściwości i mechanizmów instytucjonalnych kształtowania się polskiej polityki migracyjnej w latach 1989–2016. Jest to dość długi (aż ponad ćwierć wieku!), ale zarazem interesujący okres. W tym czasie obserwujemy zarówno początek demokratycznych zmian ustrojowych wpływających na zmianę sytuacji migracyjnej kraju i jego otwarcie na międzynarodowe przemieszczenia ludności, jak i wstąpienie Polski do Unii Europejskiej oraz już przeszło 10-letni okres funkcjonowania w niej. Wydarzenia te miały decydujący wpływ na rozwój prawa i polityki wobec cudzoziemców. Nastąpiła zasadnicza zmiana funkcjonowania państwa polskiego na polu migracji, czego zwieńczeniem było pojawienie się w 2012 r. i 2014 r. dokumentów rządowych mających wyznaczać zasady reakcji administracji na zjawiska migracyjne (o których dalej). Jednocześnie „kryzys migracyjny” w Europie i dyskusje na jego temat w naszym kraju zaczęły sygnalizować od połowy 2015 r. odejście od dotychczasowych założeń polityki migracyjnej.

W artykule będziemy analizować tworzenie i rozwój polskiej polityki migracyjnej jako jednego z typów „polityki publicznej” (czyli jako *policy*)². Rozumiemy przez to pojęcie „podejmowanie przez władze publiczne powiązanych ze sobą decyzji i działań na rzecz osiągnięcia określonych celów”, co oznacza „przekładanie postulatów na działania, godzenie wartości i wizji z interesami

² W tym miejscu chcemy zaznaczyć, że tak rozumianą politykę migracyjną traktujemy bardziej jako odpowiednik angielskiego terminu *policy* (czyli konkretną, branżową formułę zarządzania w danej sferze rzeczywistości) i odróżniamy ją od terminu *politics*, czyli polityki uprawianej na poziomie państwa, związanej często ze sporami politycznymi i ideologicznymi.

i realiami – poruszanie się pomiędzy sporem ideowym a grą interesów”³. Polityka w tej perspektywie staje się czymś szerszym niż samo opisanie tworzenia i charakteru obowiązującego porządku prawnego i obejmuje zarówno określoną sferę rzeczywistości społecznej, którą ma regulować, jak i akty prawne jej dotyczące, a także działających na ich podstawie aktorów oraz sposoby uzasadnień podejmowanych przez nich decyzji.

W swojej analizie nawiązujemy do wpływowej w naukach politycznych koncepcji „paradygmatów polityki” Petera Halla⁴. Analizował on politykę publiczną w kategoriach „społecznego uczenia się”, czyli świadomego dostosowywania jej celów i narzędzi do dotychczas posiadanych doświadczeń oraz ich zmiany zgodnie z napływającymi, nowymi informacjami. Jej funkcjonowanie opiera się, jego zdaniem, na zbieraniu i analizie informacji na temat zjawisk istniejących w polu danej polityki, kumulacji wiedzy na ich temat oraz reakcji na nowe sytuacje. Wskazuje on na trzy główne cechy polityki publicznej jako procesu uczenia się. Pierwszą z nich jest podkreślanie (często niedocenianej) roli doświadczeń i nabytej wiedzy z dotychczasowego prowadzenia polityki (*policy legacies*), druga kieruje uwagę na twórców polityki, którymi są zazwyczaj eksperci pracujący w administracji publicznej lub osoby działające na styku administracji i szkolnictwa wyższego (stąd większą uwagę kieruje się na urzędników wyższych szczebli i ekspertów niż na samych polityków), trzecia zaś cecha podkreśla dominującą rolę administracji jako głównego aktora oraz jej względną autonomię wobec politycznych oczekiwań i społecznych wpływów.

Na strukturę danej polityki publicznej składają się trzy elementy: cele (kierujące uwagę administracji na określone problemy w jej polu), środki i metody realizacji tych celów (prawne, administracyjne i finansowe) oraz wzajemne powiązania między nimi. Stosownie do ich powiązań Hall wymienia trzy poziomy polityki, które są określane także mianem „paradygmatów”. Pierwszy z nich oznacza uprawianie „normalnej” polityki, polegającej na realizacji ustalonych celów i utrzymaniu względnej niezmienności jej instrumentów. Jej realizacja jest oparta na „normalności” administracyjnej, a zmiany, jakie w niej się dokonują, mają charakter rutynowy i stopniowy (inkrementalny). Drugi poziom oznacza zmiany metod uprawiania polityki oraz jej środków. W świetle nowych informacji dotychczasowe metody realizacji danej polityki są oceniane jako nieadekwatne i niesatysfakcjonujące wobec pojawienia się nowych zjawisk, dlatego też pojawia się potrzeba ich zmiany lub ulepszenia, podczas gdy jej generalne

³ J. Woźnicki (2012), Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” – usytuowana w dziedzinie nauk społecznych, „Nauka”, nr 1, s. 134–135.

⁴ P. Hall (1993), Policy Paradigms: Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, „Comparative Politics”, nr 3, s. 275–296.

cele pozostają nadal takie same. Charakter tych zmian określa się zazwyczaj takimi terminami, jak „reformy polityki” lub wdrażanie „programów strategicznych”. Trzeci i ostatni już poziom oznacza radykalną zmianę zarówno celów, jak i metod uprawiania polityki; jest to prawie całkowite zerwanie z jej przeszłym funkcjonowaniem. Taka transformacja zachodzi rzadko i nie jest ona wynikiem przekształceń dokonujących się na dwóch poprzednich poziomach polityki, lecz stanowi wynik szerszych zmian społecznych i polityczno-ustrojowych. Peter A. Hall podkreślał znaczenie każdego z wymienionych paradygmatów polityki, które traktował jako jej „ramy znaczeniowe”, czyli ogół idei i standardów określających nie tylko cele i metody polityki, ale także „naturę” problemów, do których muszą być one kierowane. Są one pryzmatem, poprzez który aktorzy polityki „widzą jej przedmiot, jak i swoją w nim rolę”⁵.

Nawiązując do tej koncepcji, chcemy wykazać, że na początku dekady lat 90. mieliśmy do czynienia z radykalnym zerwaniem dotychczasowego „reglamentacyjnego” paradygmatu polityki migracyjnej, następnie z tworzeniem nowego jej układu instytucjonalnego oraz przeszło 15-letnim jego funkcjonowaniem⁶. Pytanie, jakie sobie zadajemy na koniec artykułu brzmi: czy reakcje władz polskich na „kryzys migracyjny” w Europie, począwszy od połowy 2015 r., stanowią kontynuację dotychczasowego paradygmatu, czy też są one zapowiedzią jego zmiany lub też nawet radykalnego zerwania?

W ostatnich latach opublikowano szereg ważnych prac na temat polityki migracyjnej Polski⁷. Nasze opracowanie stara się zwrócić uwagę na kwestie, które w małym stopniu były obecne w dotychczasowych jej analizach. Stara-

⁵ P. Hall, *Policy Paradigms: Social Learning...*, s. 278.

⁶ Koncepcja ta jest z powodzeniem wykorzystywana w analizie różnych form polityki publicznej w Polsce, por. K. Ławniczak (2014), Dezintegracja, konsolidacja czy status quo? Kryzys modernizacji w Unii Europejskiej a poszukiwanie nowego paradygmatu integracji, „Przegląd Europejski”, nr 4, s. 27–46; K. Niedziałkowski, J. Paavola, B. Jędrzejewska (2013), Governance of biodiversity in Poland before and after the accession to the EU: the tale of two roads, „Environmental Conservation”, nr 2, s. 108–118.

⁷ Należą do nich opublikowane w ostatnich sześciu latach takie publikacje, jak: R. Matyja, A. Siewierska-Chmaj, K. Pędziwiatr (2015), *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa; R. Stefańska, M. Szulecka (2014), *Rozwój polityki migracyjnej Polski: otwarcie granic – regulowanie imigracji – kontrolowane otwarcie*, „Biuletyn Migracyjny”, nr 50, s. 4–5; A. Fiń, A. Legut, W. Nowak, M. Nowosielski, K. Schöll-Mazurek (2013), *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, „IZ Policy Papers”, nr 11, Poznań: Instytut Zachodni; M. Duszczyk (2012), *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa; P. Kaźmierkiewicz (2012), *Od strategii do spójnej i czytelnej polityki migracyjnej*, Warszawa; M. P. Malinowski–Rubio (2012), *Dyskurs polityczny wokół imigracji w Polsce*, „Studia Migracyjne-Przegląd Polonijny”, nr 2, s. 135–163; P. Kaźmierkiewicz, T. Patariaia (red.) (2011), *Developing Georgia's Migration Policy: lessons from Poland. Polityka migracyjna Gruzji: wnioski z polskich doświadczeń*, War-

my się spojrzeć na tę problematykę od wewnątrz, od strony samego głównego aktora, jakim były administracja państwa i jej poszczególne instytucje. Podstawę źródłową analizy stanowią przede wszystkim dokumenty oficjalne oraz obszerna już literatura przedmiotu. Ważnymi uzupełnieniami źródeł pisanych są również nasze własne obserwacje dokonywane podczas licznych spotkań dotyczących polityki migracyjnej państwa. Było to możliwe dzięki temu, że jeden z nas pracował i nadal pracuje w administracji zajmującej się kwestiami cudzoziemców i współpracą zagraniczną w tym zakresie, zaś drugi z nas uczestniczył przez długi czas w pracach legislacyjnych związanych z przygotowaniem zwłaszcza nowej ustawy o cudzoziemcach (w 1997 r.) oraz z jej kolejnymi zmianami i nowelizacjami (dzięki pracy w jednostce badawczej Kancelarii Sejmu). Mimo, że obserwacje te mają charakter niesystematyczny i są one w dużym stopniu obciążone subiektywnymi nastawieniami autorów, to z pewnością mogą dać unikalną szansę ujrzenia „technologii podejmowania decyzji” przez głównych aktorów w polityce migracyjnej naszego państwa.

Porządek artykułu jest następujący: najpierw przedstawimy założenia i główne hipotezy dotyczące zasad kształtowania się polityki migracyjnej Polski, później omówimy chronologicznie etapy jej tworzenia i funkcjonowania, a na koniec spróbujemy podsumować nasze rozważania.

2. ZAŁOŻENIA ANALIZY I GŁÓWNE HIPOTEZY

Według lapidarnego określenia Patrycji Matusz-Protosiewicz polityka migracyjna dotyczy „wszystkich rozwiązań legislacyjnych, podejmowanych przez państwo, dotyczących przepływów ludności”⁸. Dlatego pojęcie to rozumiemy tutaj szeroko, zgodnie z konwencją przyjmowaną w literaturze przedmiotu, czyli jako działania państwa (zarówno polityczne, jak i legislacyjno-administracyjne) dotyczące regulacji i kontroli wjazdu, pobytu oraz wyjazdu, a także warunków osiedlania się w danym państwie i nadawania obywatelstwa cudzoziemcom, poszukującym w nim (czasowego) zatrudnienia bądź ochrony ze względów politycznych lub humanitarnych (kwestii uchodźczych), a także zasad wyjazdu za

szawa; A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.) (2010), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Warszawa.

⁸ P. Matusz-Protasiewicz (2014), *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, Wrocław, s. 32; por. H. Chałupczak, *Paradygmat badawczy polityki migracyjnej państwa z perspektywy politologicznej*, w: M. Lesińska, M. Okólski (red.) (2013), *Współczesne polskie migracje: strategie – skutki społeczne – reakcja państwa*, Warszawa, s. 82.

granice oraz powrotu i reintegracji własnych obywateli⁹. Włączamy w nią również wysiłki zajmowania się przez państwo osobami związanymi z danym państwem więzami narodowości lub pochodzenia¹⁰. Są to więc problemy wychodzące poza sprawy kompetencji instytucji zajmujących się jedynie cudzoziemcami bądź tylko sprawami uchodźczymi.

Dla polityki migracyjnej podstawowe znaczenie ma sfera stosunków międzynarodowych¹¹. Mimo że ma ona charakter wewnętrzny, to przedmiotem jej wysiłków i regulacji są zjawiska międzynarodowego ruchu osobowego związanego z przekraczaniem granic państwowych, tj. emigracja własnych obywateli do innych krajów lub też przejazdu i przyjmowania na własnym terytorium obywateli innych państw. Powoduje to, że pozostaje ona szczególnie wrażliwa na wydarzenia międzynarodowe związane z konfliktami zbrojnymi i zmianą relacji międzypaństwowych, katastrof ludnościowych, nadzwyczajnych sytuacji migracyjnych oraz reakcji na te zmiany w innych państwach, jak to miało miejsce w wypadku konfliktu zbrojnego na Ukrainie w 2014 r., a od połowy 2015 r. w Europie z „kryzysem migracyjnym” (o czym dalej).

Polityka migracyjna posiada zawsze swoich aktorów, którzy w zależności od sytuacji prawnej i społecznej w różnym stopniu współuczestniczą w jej tworzeniu. Tradycyjnie zaliczamy do nich centralne organy państwowe (rząd, ministerstwa, centralne instytucje), władze ustawodawcze (w Polsce są to Sejm i Senat) i partie polityczne oraz różnorodne stowarzyszenia pozarządowe i międzyrządowe, media, grupy interesu, władze lokalne, sądy itp. Ten zestaw instytucji może ulegać zmianom i tak nowymi aktorami mogą stawać się także systemy bankowe (finansowe), instytucje odpowiedzialne za rozwój regionalny i świadczenie pomocy rozwojowej innym krajom oraz organizacje pracodawców¹². Dodajmy, że polityka na polu migracji przestała być już sprawą działań samych tylko organów państwowych, lecz stała się taką formą aktywności publicznej, która

⁹ S. Castles, M. J. Miller (2011), *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa, s. 39–41; G. P. Freeman (1995), Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, „International Migration Review”, nr 4, s. 881–902; E. Meyers (2000), Theories of International Immigration Policy. A Comparative Analysis, „International Migration Review”, nr 4, s. 1245–1282.

¹⁰ P. Hut (2014), *Polska wobec Polaków w przestrzeni poradzieckiej. Od solidaryzmu etnicznego do obowiązku administracyjnego*, Warszawa.

¹¹ A. Betts (2009), *Forced Migration and Global Politics*, Oxford.

¹² S. Castles, M. J. Miller, *Migracje we współczesnym...*, s. 225–255; G. Biffi (2001), Migration policies in Western Europe and the EU enlargement, w: *Migration Policies and EU Enlargement. The case of Central and Eastern Europe*, Paris: OECD, s. 155.

musi angażować organy samorządowe i środowiska naukowe oraz integrować różnorodne oddolne inicjatywy społeczne na tym polu¹³.

Wreszcie podkreślmy, że próby wyjaśniania ewolucji polityki migracyjnej muszą ujmować także czynniki kulturowe związane z tożsamością narodową oraz historią migracyjną danego kraju. Stają się one szczególnie widoczne w przypadku dyskusji o prawie do obywatelstwa danego kraju lub też polityki wobec osób związanych z nim etnicznie i kulturowo, a żyjących poza jego granicami¹⁴.

Zanim przejdziemy do opisu, chcemy jeszcze w tym miejscu zwrócić uwagę na trzy specyficzne, naszym zdaniem, kwestie dotyczące tworzenia paradygmatu i funkcjonowania polskiej polityki migracyjnej po 1989 r. Pierwsza z nich dotyczy określenia momentu jej pojawienia się oraz następnie wyznaczenia chronologicznych etapów jej rozwoju. W literaturze przedmiotu przyjmuje się często, że takiej polityki nie było (w sensie przemyślanej, całościowej i długofalowej koncepcji, czyli w formie *politics*) lub jest ona właśnie tworzona. Zwracano uwagę przede wszystkim na brak „doktryny migracyjnej” jako jej fundamentalnej zasady, odzwierciedlającej rację państwa na polu kontroli migracji zagranicznych¹⁵. Powstaje więc pytanie: czy polityka migracyjna Polski była w ogóle obecna od początku okresu przemian demokratycznych?

Naszym zdaniem państwo polskie nie przestało prowadzić po 1989 r. polityki związanej z migracjami, o czym świadczy imponująca wprost częstotliwość zmian prawa dotyczącego cudzoziemców, rozwój instytucji realizujących to prawo, współpraca międzynarodowa, powstawanie infrastruktury ukierunkowanej na przyjmowanie cudzoziemców, a także dostrzeżenie specyficznych potrzeb emigrantów powracających do kraju. Nie było to wynikiem przypadku lub też szczęśliwego trafu, gdyż wiązało się z takim jej rozumieniem, w którym skupiano się na rozwiązywaniu problemów migracyjnych w kategoriach administracyjnych, ukierunkowanych na ocenę funkcjonowania procedur prawnych i narzędzi instytucjonalnych. Utrudniało to z jednej strony skuteczne rozwiązywanie nowych pojawiających się wyzwań migracyjnych, ale z drugiej strony ułatwiało szybkie przejmowanie międzynarodowych i europejskich (unijnych) rozwiązań prawnych.

¹³ Zob. numer 2/2015 kwartalnika „Trzeci Sektor” całkowicie poświęcony problemom funkcjonowania organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców Polsce.

¹⁴ E. Meyers, *Theories of International Immigration Policy...*, s. 1251–1257.

¹⁵ M. Okólski (1998), Refleksje na temat kształtowania się polityki migracyjnej w Polsce, w: Głębicka K., Okólski M., Stola D. (red.), *Polityka migracyjna Polski*, „Prace Migracyjne”, nr 18, Warszawa, s. 4; A. Grzymała-Kazłowska, M. Okólski (2003), *Influx and Integration of Migrants in Poland in the early XXI Century*, „Prace Migracyjne”, nr 50, Warszawa, s. 35–36; M. Lesińska, Polityka migracyjna w Polsce oraz jej wpływ na napływ i osiedlanie się imigrantów, w: *Transformacja nieoczywista...*, s. 122.

W tym zakresie zwracamy również uwagę na periodyzację rozwoju tej polityki i wyróżniamy następujące jej okresy: pierwszy – związany z rozpoczęciem demokratycznych przemian ustrojowych państwa i uchwaleniem nowej ustawy o cudzoziemcach w 1997 r. (1989–1997), drugi – dotyczący przystąpienia Polski do UE (1998–2004), trzeci – obejmujący okres jej „dojrzałego” funkcjonowania (2005 – połowa 2015 r.) oraz czwarty – opisujący obecne zmiany związane z reakcją na „kryzys migracyjny” w Europie (od połowy 2015 r. aż do dzisiaj). W dużym stopniu podział ten jest zgodny z propozycją Magdy Lesińskiej, Renaty Stefańskiej i Moniki Szuleckiej, które wyróżniły następujące etapy kształtowania polityki migracyjnej: instytucjonalizacji (1989–2001), europeizacji (2001–2004) i stabilizacji (do 2010 r.)¹⁶ oraz jej dalszym rozwinięciem w postaci triady „otwarcie granic – regulowanie imigracji – kontrolowane otwarcie”¹⁷.

Druga kwestia odwołuje się do instytucji polityki migracyjnej państwa. Sytuacja w tym zakresie była po 1989 r. odmienna od sytuacji w okresie międzywojennym (1918–1939), a także od sytuacji w okresie powojennym (lata 1945–1989)¹⁸. Wówczas instytucje zajmujące się migracjami, podobnie jak inne struktury władzy państwowej, były praktycznie tworzone od zera, wraz z odradzaniem się państwa polskiego po zaborach w 1918 r., a potem wraz ze zmianami ustrojowymi po 1945 r. Po 1989 r. politykę wobec migracji podjęły te instytucje administracji państwowej, które zajmowały się nimi wcześniej, ale ich zakres uległ znacznemu poszerzeniu. Znaleźli się na nim zarówno „starzy aktorzy”, zobowiązani przepisami prawa (ministerstwa, urzędy centralne, sądy itp.), jak i „nowi aktorzy”, dostrzegający w migracjach interesujące pole do swoich działań (w tym zwłaszcza organizacje pozarządowe).

Z perspektywy porównań międzynarodowych można wskazać na dwa główne ośrodki kształtowania polityki migracyjnej państwa. Pierwszy z nich składa się z instytucji skupionych wokół resortu właściwego dla kontroli formalnoprawnych warunków przyjazdu i pobytu cudzoziemców. Zwykle jest nim ministerstwo spraw wewnętrznych (choć zdarzają się także inne rozwiązania), które odpowiada za ogólne rozwiązania prawne w tej dziedzinie (obejmujące także zwalczanie przestępczości związanej z migracjami, w tym zwalczanie nielegalnych migracji), za prowadzenie postępowań wobec cudzoziemców poszukujących azylu itd. Drugi ośrodek mogą stanowić instytucje skupione wokół resortu zajmującego

¹⁶ M. Lesińska, R. Stefańska, M. Szulecka, Załącznik 2.1. Rozwój polityki migracyjnej, w: *Transformacja nieoczywista...*, s. 262–264.

¹⁷ R. Stefańska, M. Szulecka (2014), Rozwój polityki migracyjnej Polski: otwarcie granic – regulowanie imigracji – kontrolowane otwarcie, „Biuletyn Migracyjny”, nr 50, s. 4–5.

¹⁸ A. Kicingier (2005), Polityka emigracyjna II RP, „CEFMR Working Paper”, nr 4, s. 30–35; D. Stola (2010), *Kraj bez wyjścia*, Warszawa, s. 31–40.

się rynkiem pracy. Rzeczywista polityka migracyjna państwa jest wypadkową działalności tych obu centrów, mogą one mieć wspólne cele i działać w sposób skoordynowany, ale nie zawsze musi się tak dziać. W skrajnych przypadkach deklarowana polityka migracyjna państwa może pozostawać w sprzeczności z polityką rzeczywistą (gdy cele tych ośrodków są rozbieżne, a tylko jeden z nich odpowiada formalnie za politykę migracyjną państwa).

W artykule podkreślamy podstawowe znaczenie dla polskiej polityki migracyjnej resortu zajmującego się sprawami wewnętrznymi, który w sposób znaczący, naszym zdaniem, określił charakter sposobu rozwoju i funkcjonowania tej polityki. Wpływ tego resortu łączył się z naciskiem na rozwój prawa, procedur i mechanizmów instytucjonalnych (współpracy w ramach administracji), związanych z kontrolą i bezpieczeństwem migracji, kosztem szerszej dyskusji o samych celach i kierunkach polityki migracyjnej państwa. Dodajmy także, że takiemu usytuowaniu instytucjonalnemu oraz rozumieniu jej funkcjonowania sprzyjała niewidoczność publiczna tej polityki praktycznie aż do połowy 2015 r.

Trzecia kwestia dotyczy kształtowania się sytuacji migracyjnej Polski po 1989 r., a zwłaszcza relacji między emigracją a imigracją oraz jej wpływem na politykę migracyjną państwa. Wydaje się, że jej ocena winna być najważniejszym czynnikiem określającym cele polityki i wpływać na działania podejmowane w jej ramach. Zarówno w statystykach GUS (obejmujących dane, jakimi są przyjazdy i wyjazdy połączone z zameldowaniem na pobyt stały), jak i w ocenach badaczy, emigracja z Polski nadal przewyższa imigrację, a poakcesyjna emigracja zarobkowa do krajów Unii tylko ten proces wzmocniła¹⁹. Potwierdzają to również dane narodowego spisu powszechnego ludności, przeprowadzonego w 2011 r.²⁰. Opierając się tylko na tych danych, można byłoby przypuszczać, że głównym problemem dla polityki migracyjnej Polski w omawianym przez nas

¹⁹ Ponad 2 mln Polaków przebywało za granicą przez okres co najmniej 3 miesięcy. Była to migracja długoterminowa, gdyż dla ok. 1,5 mln oznaczała wyjazd na okres co najmniej 1 roku. Jako miejsca docelowe dla emigracji preferowane są kraje Unii Europejskiej (dla 1,6 mln emigrantów). Wśród przyczyn emigracji na pierwszym miejscu (z wyraźną przewagą wobec innych powodów) wymieniana była praca. Wśród emigrantów, co do których udało się ustalić ich wykształcenie, dominowały osoby z wykształceniem średnim.

²⁰ Według wyników tego spisu Polska to kraj polskich obywateli – 99,8% stałych mieszkańców stanowią obywatele polscy, a tylko nieco ponad 0,1% mieszkańców kraju (57,5 tys.) stanowią cudzoziemcy (tj. osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa). Spis wykazał także, że jako społeczeństwo składamy się prawie wyłącznie z osób urodzonych w Polsce, a jedynie 1,8% stałych mieszkańców kraju urodziło się poza granicami państwa, w: *Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2012, s. 93–94.

okresie powinna być emigracja²¹. Wpływa ona bowiem stale na życie gospodarcze i społeczne kraju, a wielkość imigracji do naszego kraju pozostaje nadal niewielka²². Ale, paradoksalnie, to nie emigracja, lecz właśnie imigracja i pojawienie się w naszym kraju różnych kategorii cudzoziemców były i pozostają nadal głównym bodźcem kształtowania polityki państwa w dziedzinie migracji.

3. „GOŚCINA KONTROLOWANA”.

POLITYKA MIGRACYJNA POLSKI W LATACH 1988–1997²³

Dokonane zmiany w polityce migracyjnej w Polsce po 1989 r. można przede wszystkim docenić na tle dotychczas istniejących rozwiązań w tym zakresie. Po okresie powojennych, masowych migracji (1945–1952) następne lata charakteryzowała polityka, którą można określić mianem polityki realizującej ideę „kraju bez wyjścia”²⁴. Jej celem było dążenie do osiągnięcia pełnej kontroli nad międzynarodowym ruchem osobowym, zarówno nad osobami wyjeżdżającymi, jak i wjeżdżającymi do kraju. Opierała się ona na państwowej reglamentacji migracji, a podstawowym jej instrumentem była polityka paszportowa. Główna jej zasada brzmiała, że wyjazd nie jest prawem obywatela, lecz należy on do uznaniowej decyzji władz administracyjnych²⁵. Powodowało to także upolitycznienie wszelkich kwestii migracyjnych.

Podstawowym źródłem prawa w zakresie migracji była lakoniczna ustawa o cudzoziemcach z 1963 r., w której problemy związane z przyjazdem i pobytem cudzoziemców w naszym kraju były widziane poprzez pryzmat zjawisk nadzwyczajnych, a nie praktyki administracyjno-prawnej i codziennego życia. Problem cudzoziemców nie występował w Konstytucji z 1952 r., a jej art. 88. wprowadzał zasady udzielania azylu politycznego osobom prześladowanym. Zgodnie z tym zapisem azyl należało zapewnić ściganym z powodu tych rodzajów działalności, które zostały uznane za godne ochrony z punktu widzenia państwa socjalistycznego. Polska nie była również stroną porozumień międzynarodowych w tej dziedzinie, w tym przede wszystkim *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców*

²¹ Por. M. Lesińska (2015), Emigracja i diaspora w dyskursie politycznym w Polsce w latach 1991–2015, „CMR Working Papers”, nr 83/141.

²² *Spoleczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski*, Warszawa 2014, czerwiec, s. 56–59.

²³ S. Łodziński (1998), „Gościna kontrolowana”. Wybrane problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1998 (marzec), „Przegląd Polonijny”, nr 3.

²⁴ D. Stola (2010), *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949–1989*, Warszawa.

²⁵ D. Stola, *Kraj bez wyjścia?...*, s. 46–48, 141–176.

z 1951 r. Nie istniały również wyspecjalizowane instytucje rządowe zajmujące się migracjami, a całość problemów związanych z cudzoziemcami leżała w gestii ministerstwa spraw wewnętrznych.

Polityka migracyjna w okresie powojennym aż do 1989 r. nie była jednak jednolita i ewoluowała stosownie do zmieniającej się wewnętrznej sytuacji politycznej kraju i jego położenia międzynarodowego. Ale jej główne zasady pozostawały nadzwyczaj stabilne, co pozwala mówić o wykształconym od połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku paradygmacie polityki migracyjnej, wspólnym także dla innych krajów bloku socjalistycznego. Jego ostateczny rozkład nastąpił dopiero w ostatnich latach PRL, kiedy w końcu 1988 r. przyjęto nową ustawę paszportową, gwarantującą każdemu obywatelowi prawo do posiadania tego dokumentu²⁶.

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku stanowił radykalną zmianę w procesach migracyjnych w Polsce, podobnie jak i w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Ich zasadniczą cechą była nowość, gdyż do tej pory było nam znane zjawisko emigracji (często dramatycznej i uciezkowej wbrew polityce państwa), natomiast imigracja do naszego kraju była już zjawiskiem nieznanym zarówno dla władz centralnych i lokalnych, jak i systemu prawnego, statystyki, opinii publicznej oraz nauki. Polska jako typowy dotąd kraj emigracyjny zaczęła zmieniać swój status na emigracyjno-imigracyjny²⁷. Działania władz w dziedzinie kontroli procesów migracji koncentrowały się z jednej strony na uregulowaniu podstawowych kwestii na płaszczyźnie prawa międzynarodowego i dwustronnych umów międzyrządowych, zaś z drugiej na dostosowaniu do nich krajowych norm prawnych i powołaniu instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną państwa.

W 1991 r. Polska przyjęła główne akty prawa międzynarodowego w zakresie ochrony uchodźców, co wymagało nie tylko nowelizacji ówczesnej ustawy o cudzoziemcach z 1963 r., ale i wprowadzenia zmian do Konstytucji²⁸. Od 1991 r. Polska stała się także państwem członkowskim Rady Europy (co oznaczało udział polskich ekspertów w jej komitetach zajmujących się problematyką

²⁶ D. Stola, *Kraj bez wyjścia?...*, s. 141.

²⁷ P. Kaczmarczyk (2007), Współczesne procesy migracyjne z Polski – stan wiedzy, „Przegląd Polonijny”, nr 2, s. 72.

²⁸ Do polskiego prawa wprowadzono pojęcie „uchodźcy” w rozumieniu, w jakim występuje ono w prawie międzynarodowym – *Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.* (Dz. U. 1991 r. nr 119, poz. 515); *Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.* (Dz. U. 1991 r. nr 119, poz. 517); *Ustawa z dnia 19 września 1991 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach* (Dz. U. 1991 r. nr 119, poz. 513); *Ustawa z dnia 18 października 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 1991 r. nr 119, poz. 514).

migracji), w 1992 r. – członkiem Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji (IOM), a na początku 1993 r. ratyfikowała Europejską Konwencję Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. (jej postanowienia odnoszą się do sposobu traktowania uchodźców i cudzoziemców)²⁹.

W marcu 1991 r. Polska podpisała z krajami Grupy Schengen umowę o ruchu bezwizowym, która zapewniała obywatelom stron prawo swobodnego wjazdu w ruchu turystycznym. Jej warunkiem było jednoczesne podpisanie porozumień o readmisji nielegalnie przybywających lub pozostających na terytorium krajów Grupy Schengen obywateli państw-stron oraz o przyjmowaniu obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przedostali się na terytoria umawiających się państw³⁰. Po 1989 r. władze polskie podjęły również działania mające na celu umożliwienie Polakom emigracji o charakterze zarobkowym³¹.

Ratyfikacja *Konwencji o statusie uchodźców* z 1951 r. oraz porozumienie z państwami Grupy Schengen wymusiły nowelizację art. 88 Konstytucji z 1952 r. (został on pozbawiony konotacji politycznych) oraz nowelizację ustawy o cudzoziemcach z 1963 r. Wprowadzała ona instytucję uchodźcy do polskiego systemu prawnego, ustalała zasady przyznawania statusu uchodźcy oraz zasady pozbawiania cudzoziemca wolności w celu wykonania decyzji o wydaleniu³². Uregulowania dotyczące cudzoziemców zostały uwzględnione w tekście nowej Konstytucji z kwietnia 1997 r., której art. 56 stanowił, że: „1. Cudzoziemcy mogą

²⁹ Dz. U. 1993 r. nr 61, poz. 284. Wśród innych aktów prawa międzynarodowego wiążących Polskę i mających znaczenie dla ochrony praw uchodźców należy wskazać: *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* z 1966 r., ratyfikowany przez Polskę 3.03.1977 r. (Dz. U. 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* z 1966 r., ratyfikowany przez Polskę 3.03.1977 r. (Dz. U. 1977 r. Nr 38, poz. 169).

³⁰ Zniesienie wiz przez państwa Europy Zachodniej było wydarzeniem politycznym, które wpłynęło na mobilność Polaków. Zmienione warunki prawne w wyjazdach sprawiły, że możliwe stało się krótkoterminowe, wahadłowe podejmowanie nielegalnej pracy w ramach dozwolonego okresu pobytu bezwizowego. Ta forma cyklicznej migracji zarobkowej zastąpiła w znacznym stopniu wykształconą w PRL praktykę podejmowania zatrudnienia poprzez nielegalne przedłużanie pobytu.

³¹ Do działań takich należy zaliczyć umowy bilateralne, których celem było zapewnienie możliwości pracy zarobkowej Polakom w krajach, z którymi umowy podpisywano. Władze stawiały sobie za cel, aby poprzez takie umowy zapewnić dostęp polskich pracowników do zagranicznych rynków pracy, chronić ich interesy oraz zapewniać opiekę państwa polskiego.

³² Organem uprawnionym do nadawania statusu uchodźcy został minister spraw wewnętrznych (następnie minister spraw wewnętrznych i administracji), który podejmował decyzję w tym zakresie w porozumieniu z ministrem spraw zagranicznych. Konkretnie upoważnienie do podejmowania decyzji w sprawie przyznania statusu uzyskał pełnomocnik ds. uchodźców MSW, a następnie Biuro i Departament ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA. Rozwiązania dotyczące statusu cudzoziemców znalazły się także w ustawach o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o pomocy społecznej.

korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie. 2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi”. Ponadto, prawo każdego do swobodnego opuszczenia kraju zostało podniesione do rangi prawa gwarantowanego konstytucyjnie (art. 52 ust. 2).

W połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zaczęto również pisać o potrzebie polityki migracyjnej, choć był to bardziej postulat grupy ekspertów i działaczy organizacji pozarządowych niż samej administracji (pomimo tego, że w jej ramach podejmowano różne działania mające doprowadzić do przygotowania założeń takiej polityki). W tym także okresie po raz pierwszy sformułowano zasady polityki państwa wobec Polaków żyjących poza granicami kraju. Pierwszy taki dokument pojawił się już w 1991 r. i stwierdzał, że rozwijanie kontaktów z polską diasporą (literalnie „więzi Macierzy z Wychodźstwem”) jest zadaniem ogólnonarodowym i ma obejmować umacnianie pozycji grup polskich i polskości w krajach zamieszkania, jej pozyskiwanie dla dokonujących się właśnie przemian w kraju i zwrócenie uwagi na szczególnie trudną sytuację Polaków na Wschodzie³³.

Szybko zmieniająca się sytuacja migracyjna w Europie w połowie lat dziewięćdziesiątych oraz intensyfikacja współpracy międzynarodowej rodziły konieczność kolejnych nowelizacji ustawy o cudzoziemcach z 1963 r. W 1997 r. Sejm uchwalił nową ustawę o cudzoziemcach, która była bardziej dostosowana do ówczesnej sytuacji migracyjnej kraju³⁴. Jej celem było zapewnienie warunków prawnych do prowadzenia przez państwo „spójnej i jednolitej polityki wobec cudzoziemców, przy jednoczesnym zabezpieczeniu ich praw”³⁵. Znalazły się w niej m.in. uregulowania dotyczące ochrony granic i przeciwdziałania nielegalnym migracjom (m.in. poprzez wprowadzenie określeń „bezpieczny kraj trzeci”, „bezpieczny kraj pochodzenia”), wykorzystywaniu statusu uchodźcy (poprzez wprowadzenie procedury „wniosku bezzasadnego” i procedury przyspieszonej oraz odpowiedzialności przewoźnika powietrznego lub morskiego za przewóz

³³ „Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą”, stanowiące załącznik do uchwały nr 145/91 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie współpracy z Polonią, emigracją i Polakami za granicą, zob. M. Nowosielski (2015), Nowy „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą”, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 202, s. 1–2.

³⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. 1997 r. nr 114, poz. 739).

³⁵ Druk sejmowy nr 1858 z 2000 r., dotyczący zmiany ustawy o cudzoziemcach oraz zmiany niektórych ustaw Uzasadnienie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach z 2000 r. zawiera uwagi dotyczące wcześniejszych rozwiązań prawnych, m.in. ustawy z 1997 r.

nielegalnych cudzoziemców), a także stworzono prawne możliwości repatriacji (poprzez wprowadzenie wizy repatriacyjnej).

W pracach nad tą ustawą nie ukrywano, że korzystano z rozwiązań przyjętych w innych państwach Europy Zachodniej i Europy Środkowej. Ważnym argumentem za jej przyjęciem było także dążenie do dostosowania prawa w tej dziedzinie do standardów obowiązujących wówczas w krajach Unii Europejskiej, co było związane ze złożeniem przez Polskę w 1994 r. wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej. Debata parlamentarna nad przyjęciem tej ustawy ani nie była ożywiona, ani też nie wzbudziła kontrowersji politycznych. Miała ona natomiast znaczenie międzynarodowe, gdyż czyniła naszą politykę migracyjną bezpieczną i przewidywalną dla innych państw europejskich oraz władz Unii.

Ustawa o cudzoziemcach z 1997 r. kończyła okres budowania podstaw nowego paradygmatu polskiej polityki migracyjnej w nowej, demokratycznej sytuacji ustrojowej. Paradygmat ów opierał się z jednej strony na systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka (i odpowiednich regulacjach), odwołującym się do wolności emigracji, a także przyjmowania uchodźców. Z drugiej strony ostrożnie otwierał się na imigrację i pobyt cudzoziemców w naszym kraju (uzyskanie przez cudzoziemca pozwolenia na pracę czy też możliwości długotrwałego pobytu w naszym kraju wymagało od niego czasu i spełnienia uciążliwych warunków prawnych). Ważnym, kulturowo swoiście polskim elementem pozostawała także polityka wobec Polonii oraz polityka repatriacyjna (także ograniczona) skierowana ze względów historycznych przede wszystkim wobec Polaków mieszkających w krajach byłego ZSRR (zwłaszcza w krajach azjatyckich).

Było to także związane ze zmianami instytucjonalnymi, gdyż administracja państwa stała się bezpośrednim adresatem zarzutów i postulatów w tej dziedzinie. W 1990 r. utworzono nową formację – Straż Graniczną, która zajęła się ochroną granic oraz powołano w 1993 r. Biuro ds. Migracji, które w 1997 r. uzyskało status Departamentu Migracji i Uchodźstwa w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Mimo zmian ustrojowych zachowano ciągłość prawną państwa polskiego: migracjami po 1989 r. zajmowała się instytucja zajmująca się nimi w okresie poprzednim – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Ważnym aktorem politycznym pozostało również Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, któremu podlegały wszelkie kwestie związane z zatrudnieniem cudzoziemców w Polsce, a od 2001 r. także kwestie ich integracji w naszym społeczeństwie. Wytworzył się wówczas – utrzymujący się do dzisiaj – model organizacyjny polityki migracyjnej, w którym dominowała administracja związana z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, współpracująca w zależności od potrzeb i okoliczności z organizacjami pozarządowymi.

4. W KIERUNKU CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ. EUROPEIZACJA POLITYKI MIGRACYJNEJ POLSKI W LATACH 1998–2004

Stworzone w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych zasady i podstawy organizacyjne funkcjonowania polityki migracyjnej okazały się przydatne i skuteczne w procesie uzyskiwania członkostwa przez Polskę w Unii Europejskiej w latach 1998–2004³⁶. Polityka ta rozwijała się w sposób ewolucyjny, nastawiając się na przyjmowanie regulacji wspólnotowych (w tym także dorobku prawnego układu z Schengen) oraz na wzmocnienie ochrony granicy wschodniej naszego kraju jako granicy zewnętrznej Unii³⁷. Przyjęcie *acquis communautaire* i uczestnictwo w budowie wspólnego systemu polityki migracyjnej i azylowej (szczyt w Tampere w 1999 r.) ograniczały jednak swobodę krajów członkowskich w dziedzinie kontroli migracji, poprzez rozwój zasad wspólnego systemu azylowego (WESA)³⁸. Samo zaś uwspólnotwienie polityki migracyjnej pozostaje jednak nadal zadaniem trudnym (jeżeli nie niemożliwym do dnia dzisiejszego) ze względu na zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego państw członkowskich i potrzeb krajowych rynków pracy, a także odmiennych uwarunkowań historycznych i geograficznych.

W marcu 1998 r. rozpoczęto negocjacje akcesyjne, a w maju tego roku oficjalnie otwarto rozdział negocjacyjny, w ramach którego negocjowano między innymi kwestie dotyczące migracji i uchodźstwa. Były one bodźcem do podjęcia prac nad zmianami ustawy o cudzoziemcach, które miały miejsce w latach 2000–2003. Dokonano wtedy (w 2001 r.) nowelizacji ustawy o cudzoziemcach (wprowadzając m.in. zasady ochrony czasowej uchodźców, łączenia rodzin i przeciwdziałania „fikcyjnym małżeństwom”), a następnie, ze względu na obszerność wszystkich regulacji, dokonano w 2003 r. jej podziału – na właściwą ustawę o cudzoziemcach (zajmującą się kwestiami wjazdu, pobytu

³⁶ A. Weinar (2006), *Europeizacja polskiej polityki migracyjnej*, Warszawa.

³⁷ Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i zaraz po tym fakcie dużo pisano o europeizacji polskich rozwiązań migracyjnych, mając zwykle na myśli wypełnienie standardów wskazanych w *acquis communautaire*, i ewentualne problemy dla systemu krajowego w przyjmowaniu tych standardów. Ale „europeizacja” rozpoczęła się znacznie wcześniej, już w 1990 r., gdy Międzyresortowy Zespół do spraw Uchodźców z Zagranicy zdecydował się zaprosić do współpracy UNHCR i przyjrzeć się, co inne kraje robią z tymi „dziwnymi cudzoziemcami”, którzy do nich przyjeżdżają i proszą o azyl.

³⁸ Wspólny Europejski System Azylowy (WESA) to szereg działań prawnych i organizacyjnych podejmowanych dla ujednoczenia warunków opieki nad cudzoziemcami wymagającymi ochrony międzynarodowej. Ma on doprowadzić do równości w zakresie warunków ochrony we wszystkich państwach członkowskich i solidarnej współpracy państw w tym zakresie..

i wyjazdu cudzoziemców) oraz nową ustawę o udzielaniu ochrony cudzoziemcowi na terytorium Polski (dotyczącą szeroko rozumianych kwestii uchodźczych, m.in. wprowadzającą kolejne nowe zasady unijne, takie jak pobyt tolerowany oraz specjalne uregulowania dotyczące dzieci pozostających bez opieki i osób niepełnosprawnych). Jesienią 2003 r. przeprowadzono także pierwszą w naszym kraju akcją abolicyjną dla cudzoziemców.

W tym okresie argument o konieczności zmian wynikających z dostosowania polskiego prawa do prawa unijnego był decydujący co do zakresu wprowadzanych zmian. Dokonał się także podział na dwa obszary polityki migracyjnej: obejmujący kwestie bezdyskusyjnie wchodzące w skład *aquis* unijnego oraz te problemy, które już nie były objęte tym procesem. Cechą pierwszego obszaru był brak debaty politycznej i społecznej na szczeblu krajowym, zaś drugi obszar umożliwiał refleksję i dyskusję nad poszukiwaniem własnych rozwiązań. Należały do nich kwestie repatriacji oraz prawa o obywatelstwie. Poświęcono im dwie osobne ustawy: ustawę o repatriacji z 2000 r. oraz uchwaloną dopiero w 2009 r. nową ustawę o obywatelstwie polskim. W 2002 r. przygotowano nowy program polityki współpracy z Polonią i Polakami za granicą, który włączał ją do polityki zagranicznej³⁹.

Członkostwo w Unii Europejskiej, w opinii zarówno polskiego społeczeństwa, jak i głównych partii politycznych, było zbieżne z polską racją stanu i koncepcją bezpieczeństwa państwa. Ukończenie z sukcesem negocjacji akcesyjnych w grudniu 2002 r. i podpisanie traktatu akcesyjnego (kwiecień 2003 r.) nie zakończyło procesu dostosowania polskiego prawa o cudzoziemcach do prawa unijnego, który to proces trwa do tej pory. Niewielka rola w kształtowaniu polskiej polityki migracyjnej przypadła parlamentowi. W związku z małym zaangażowaniem partii politycznych w kwestie migracji jego znaczenie zostało sprowadzone do funkcji czysto ustawodawczej. Nie stał się on ani forum dyskusji nad założeniami polityki migracyjnej, ani miejscem starcia różnych interesów⁴⁰.

³⁹ Podkreślano w niej obecnie dążenia do wzmocnienia możliwości kultywowania polskości w państwach ich zamieszkania oraz korzystania z praw mniejszości narodowych, zob. M. Nowosielski, *Nowy „Rządowy program współpracy z Polonią...”, s. 2–3.*

⁴⁰ Dobrym przykładem może być analiza programów polskich partii politycznych oraz dyskusji parlamentarnych w latach 2007–2011 dotyczących problematyki polityki wobec imigrantów (przeprowadzanych najczęściej podczas uchwalania lub nowelizacji ustawy o cudzoziemcach). Nie tylko ukazała ona to, że żadna z partii politycznych nie ma w pełni przygotowanego stanowiska wobec kwestii imigracji do Polski, ale również ujawniła „całkowite marginalizowanie tej problematyki w dyskursie politycznym”, zob. M. Trojanowska-Strzęboszewska (2013), *Prawo do udziału w wyborach na szczeblu lokalnym jako forma partycypacji politycznej imigrantów. Polska na tle innych krajów europejskich*, w: Kolczyński M., Widera Z. (red.), *Political Preferences. Preferencje polityczne*, Katowice, s. 106.

Był to także czas dalszych zmian instytucjonalnych oraz oczekiwań programowych. W 2001 r. utworzono Urząd do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, który zaczął prowadzić wstępne prace nad przygotowaniem projektu założeń polskiej polityki migracyjnej, co było także postulatem środowisk eksperckich⁴¹. Rządowa Rada Ludnościowa zleciła wówczas Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych przygotowanie odpowiedniego materiału w tej dziedzinie⁴².

Okres negocjacji do uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii wzmocnił zarówno politycznie (poprzez brak trudności w negocjacjach członkowskich dotyczących kwestii migracyjnych), jak i organizacyjnie wykształcony w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nowy paradygmat polityki migracyjnej (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i jego agendy jako skuteczni promotorzy integracji europejskiej). Przyczyniło się to do dalszego, ewolucyjnego rozwoju polityki oraz jej technokratycznego, nieupolitycznionego i imitacyjnego sposobu tworzenia, co sprzyjało procesowi europeizacji wprowadzanych rozwiązań. Świadczyła o tym także ograniczona debata polityczna i społeczna w tych kwestiach, a także znikome zainteresowanie mediów i opinii publicznej⁴³. Sytuacja ta była więc odmienna od tworzenia polityki migracyjnej w krajach Europy Zachodniej, w których mamy do czynienia z jej całkowitym upolitycznieniem.

5. „PARADYGMATYCZNA POLITYKA”? POLITYKA MIGRACYJNA POLSKI W LATACH 2005–2015 (SIERPIEŃ)

Pierwsze lata po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE były bezprecedensowym okresem emigracji poakcesyjnych („emigracji ostatniej”), mających duże znaczenie demograficzne i gospodarcze (przepływy finansowe do kraju) oraz polityczne⁴⁴. Następna dekada to okres normalnego, można wręcz powiedzieć „dojrzałego”, funkcjonowania zrodzonego w połowie dekady lat dziewięćdziesiątych paradygmatu polskiej polityki migracyjnej. Z jednej strony mamy

⁴¹ Deklaracja Pierwszego Kongresu Demograficznego w Polsce „Polska a Europa, procesy demograficzne u progu XXI wieku” (26 listopada 2002 r.), w: „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 5, Warszawa 2003, s. 181. Podobnie opublikowany w październiku 2002 r. memoriał „Komitetu 2000 Plus” nawoływał do podjęcia prac nad polityką migracyjną państwa.

⁴² Utworzono w tym celu zespół, w którego skład weszli przedstawiciele różnych instytucji. Kierował nim prof. Antoni Rajkiewicz. Zespół pracował do października 2003 r., przyjmując raport końcowy: *Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce. O polską politykę migracyjną. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, Materiał Rządowej Rady Ludnościowej, Warszawa 2003, s. 2.

⁴³ A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki migracyjnej...*, s. 19–20.

⁴⁴ I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski (2009), *Emigracja ostatnia?*, Warszawa.

do czynienia z przejmowaniem kolejnych regulacji unijnych, prowadzących do uszczegółowień w prawie o cudzoziemcach oraz rozwoju dyskusji o integracji cudzoziemców w naszym kraju. Z drugiej zaś strony w coraz większym stopniu stało się konieczne uwzględnianie specyficznych potrzeb krajowego rynku pracy oraz interesów polskiej diaspory. Był to również czas ożywionej dyskusji o zasadach tej polityki, czego zwieńczeniem stało się przyjęcie oficjalnego jej programu w 2012 r. i zasad jej wdrażania w końcu 2014 r.

Najważniejszym wydarzeniem w tym okresie było (także z perspektywy każdego obywatela) wejście Polski do strefy Schengen. W 2007 r. Polska stała się członkiem grupy państw UE związanych przepisami układu z Schengen, co oznaczało praktycznie zniesienie kontroli wjazdu na granicach wewnętrznych (między państwami-stronami tej umowy) przy jednoczesnym skupieniu się na ochronie granic zewnętrznych terytorium wspólnego dla państw-stron⁴⁵.

Do innych ważnych zmian w prawie migracyjnym należały: nowelizacja ustawy o cudzoziemcach w kwietniu 2012 r. (polegała ona na wdrożeniu dwóch dyrektyw unijnych: „powrotowej” z 2008 r., ustanawiającej wspólne normy i procedury w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, oraz o „Niebieskiej Karcie” z 2009 r. uszczegóławiającej warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji), przyjęcie nowej ustawy o obywatelstwie polskim w kwietniu 2009 r. (weszła w życie w połowie 2012 r., znacznie upraszczała zasady nabywania obywatelstwa polskiego⁴⁶) oraz przyjęcie kolejnej nowej ustawy o cudzoziemcach w grudniu 2013 r., która weszła w życie w maju 2014 r.⁴⁷. Uprościła ona przede wszystkim procedury ubiegania się o zezwolenia na pobyt oraz wprowa-

⁴⁵ Współpraca w dziedzinie migracji i azylu między krajami członkowskimi UE i państwami-stronami układu z Schengen wpłynęła na sytuację migracyjną każdego kraju członkowskiego i na jego politykę migracyjną. Ze swobody przejazdu między krajami mogą jednak także korzystać cudzoziemcy nieposiadający zgód umożliwiających legalne odbywanie takich podróży. Sytuacja taka może wpłynąć na wzrost liczby postępowań tzw. dublińskich oraz readmisyjnych, może także spowodować wzrost napływu imigrantów z krajów trzecich do państwa-strony, z którego łatwo jest przedostać się dalej, do kraju docelowego migracji.

⁴⁶ Dz. U. 2012 r., poz. 161. Ważnym jej elementem stała się możliwość nabywania obywatelstwa polskiego w postępowaniu administracyjnym, a w szczególności uznawania cudzoziemca za obywatela polskiego już po trzech latach od uzyskania przez niego zezwolenia na osiedlenie się lub uzyskania statusu rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Dopuszcza ona posiadanie kilku obywatelstw, ale z zachowaniem zasady prymatu obywatelstwa polskiego (jest to rozwiązanie przyjęte w innych państwach członkowskich UE). Nadanie obywatelstwa traktuje się jako ostatni etap formalnego procesu integracji cudzoziemca w społeczeństwie polskim.

⁴⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. 2013 r. poz. 1650). Por. też M. Gońda (2013), Nowa ustawa o cudzoziemcach szansą na większą liczbę studentów z zagranicy?, „Biuletyn Migracyjny”, nr 45.

dziła wiele udogodnień dla cudzoziemców pracujących lub studiujących w Polsce, chcących zalegalizować swój pobyt w naszym kraju. Po roku jej funkcjonowania, w 2015 r. można było zauważyć duży wzrost zainteresowania różnymi formami legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce⁴⁸. Wreszcie w lipcu 2015 r. dokonano kolejnej nowelizacji ustawy o udzielaniu pomocy cudzoziemcom. Jej celem było umożliwienie relokacji nie tylko cudzoziemców, którzy otrzymali status uchodźcy w innym państwie członkowskim UE, ale i osób, które jedynie złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (rozporządzenie Dublin III)⁴⁹.

Ważną sprawą związaną z polityką migracyjną było także częściowe otwarcie rynku pracy dla cudzoziemców oraz liberalizacja przepisów w tym zakresie. Polska stała się praktycznie jedynym krajem w UE, w którym obywatele kilku krajów Europy Wschodniej uzyskali otwarty dostęp do krajowego rynku pracy w zakresie pracy tymczasowej lub sezonowej (dotyczyło to obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy). Procedura opierała się na rejestracji oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi mającemu wykonywać pracę przez 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy (z czego najczęściej korzystali obywatele Ukrainy)⁵⁰.

Inne zmiany zaszły także w polityce wobec repatriacji i Polaków żyjących poza granicami kraju. W 2007 r. uchwalono ustawę o Karcie Polaka, dającą pewne przywileje osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego. Stała się ona w sytuacji niewielkiej liczbowo repatriacji jednym z bardziej skutecznych instrumentów polityki imigracyjnej państwa⁵¹. W 2007 r. przygotowano także kolejny program współpracy z Polonią i Polakami poza granicami kraju.

⁴⁸ Porównując ostatni rok obowiązywania „starej” ustawy o cudzoziemcach (czyli okres 1.05.2013–30.04.2014 r.) i pierwszy rok po wprowadzeniu „nowej” ustawy (czyli okres 1.05.2014–30.04.2015 r.), widzimy wzrost o 76% wszystkich złożonych wniosków w sprawach o legalizację pobytu (45 654 wniosków wobec 80 250 w tych dwóch latach), zob. *Podsumowanie roku obowiązywania ustawy o cudzoziemcach*, Urząd ds. Cudzoziemców, Warszawa, czerwiec 2015.

⁴⁹ Dz. U. 2015 r., poz. 1607. Takie przepisy miały nie tylko umożliwić bardziej elastyczne podejście do tych procedur nie tylko w kontekście już planowanej relokacji do Polski obywateli Syrii i Erytrei z Włoch i Grecji lub też przesiedlenia uchodźców syryjskich przebywających w krajach sąsiadujących z Syrią, ale także umożliwić przystosowanie krajowych procedur na wypadek wprowadzenia stałego mechanizmu relokacji cudzoziemców wewnątrz UE.

⁵⁰ Liczba cudzoziemców, którzy podjęli pracę w związku z zarejestrowanym oświadczeniem, nie musi być tożsama z liczbą zarejestrowanych oświadczeń, co wynika m.in. z tego, że dla części cudzoziemców można było zarejestrować więcej niż jedno oświadczenie, oraz z tego, że część z nich rezygnowała z przyjazdu do Polski, zob. nowe regulacje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca*, Dz. U. 2015 r., poz. 543.

⁵¹ P. Hut (2014), Repatriacja z państw byłego ZSRR i proces adaptacji repatriantów w Polsce, „Studia BAS”, nr 4, s. 193.

Uwzględniał on przede wszystkim potrzeby nowej migracji poakcesyjnej⁵². Program był dyskutowany i często krytykowany, dlatego w 2010 r. i następnie w 2014 r. przygotowano kolejne jego wersje. Ostatecznie w sierpniu 2015 r. został już oficjalnie przyjęty program, który bierze pod uwagę i najnowsze migracje Polaków, i zmiany w sytuacji Polonii po uzyskaniu członkostwa w UE oraz uchwaleniu w 2007 r. ustawy o Karcie Polaka. Wskazuje on także na miejsce polityki polonijnej w „szerszym katalogu polityk publicznych realizowanych przez polskie władze, takich jak polityka migracyjna, demograficzna, gospodarcza, turystyczna itp.”⁵³.

Był to przede wszystkim okres ustalania podstaw programowych polityki migracyjnej. Polska prowadziła ją w tym czasie (podobnie jak i w latach poprzednich) bez wyraźnie określonej publicznie doktryny lub strategii. Nie było to czymś szczególnym, gdyż miało miejsce także w wypadku innych form polityki publicznej⁵⁴. Członkostwo w Unii i fundusze europejskie wymagały jednak przyjęcia krajowych ram dla niej. Zmiany, które dokonały się w resorcie spraw wewnętrznych (w 2007 r. utworzono Departament Polityki Migracyjnej⁵⁵), ułatwiły podjęcie kolejnej próby prac nad polityką migracyjną. W sytuacji braku szerszej debaty społecznej i małej skali migracji osiedleńczej głównym motorem stała się administracja państwowa, wsparta przez środowisko eksperckie⁵⁶. W 2007 r. powołano Zespół do spraw Migracji. Zespół ten dwa lata później zainicjował prace nad dokumentem, który przyjął ostatecznie tytuł *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, a w końcu lipca 2012 r. został zaakceptowany przez rząd⁵⁷.

⁵² M. Nowosielski, *Nowy „Rządowy program współpracy z Polonią...”, s. 3.*

⁵³ *Ibidem*, s. 6.

⁵⁴ M. Pawlak (2013), *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, nr 3, s. 104.

⁵⁵ *Zarządzenie nr 26 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji* (M. P. Nr 18, poz. 216). Do zadań Departamentu należą współdziałanie w tworzeniu i realizacji polityki migracyjnej i integracyjnej wobec imigrantów; inicjowanie, analizowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych oraz innych dokumentów dotyczących polityki migracyjnej państwa; inicjowanie i współorganizowanie przedsięwzięć mających na celu upowszechnianie wiedzy na temat zagadnień dotyczących polityki migracyjnej państwa. Do zadań tych należy także obsługa merytoryczna i organizacyjno-techniczna międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji.

⁵⁶ P. Kaźmierkiewicz (2012), *Od strategii do spójnej i czytelnej polityki migracyjnej*, Warszawa, s. 11.

⁵⁷ „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, Warszawa, (1.08.2012 oraz „Plan wdrażania dla dokumentu «Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania»” (wersja stanowiąca załącznik do uchwały Zespołu do spraw Migracji z dnia 18 grudnia 2013 r. (20.12.2013).

Stanowi on pierwszy po 1989 r. oficjalny i rozwinięty materiał poświęcony zagadnieniom polityki migracyjnej naszego państwa⁵⁸. Zawiera diagnozę i rekomendacje w następujących działach: imigracje legalne, przeciwdziałanie nielegalnej migracji, ochrona cudzoziemców w Polsce, integracja cudzoziemców, obywatelstwo i repatriacja, emigracja zarobkowa – migracje powrotne, sprawne funkcjonowanie systemu prawnego i instytucjonalnego, międzynarodowe uwarunkowania polityki migracyjnej, związki innych form polityki z polityką migracyjną Polski i monitoring procesów migracyjnych. Dokument przyjmuje jako założenie, że Polska w najbliższej przyszłości nie stanie się krajem imigracji, choć sytuacja ta może ulec zmianie. Stwierdzono w nim, że polityka migracyjna powinna, przynajmniej w krótkim czasie, uznać za priorytet potrzeby rynku pracy. Dlatego ma być ona bardziej aktywna w poszukiwaniu rozwiązań służących rozwojowi gospodarstwu kraju. Dokonano w nim także bilansu korzyści i problemów wynikających z emigracji poakcesyjnej, a za jeden z jej skutków uznano konieczność uzupełnienia niedoborów siły roboczej przez zwiększenie imigracji, choć imigracja ta (zarobkowa) pełnić ma jedynie rolę uzupełniającą.

Choć omawiany dokument nie definiuje terminu „polityka migracyjna”, to zarówno z tytułu, jak i jego zawartości wynika jasno, że taka polityka istnieje i funkcjonuje, a dokument stanowi nie tyle propozycję jej budowy, ile jej wpasowania w ramy koordynacji działań administracji państwowej. Jest ona rozumiana jako reakcja państwa na zjawiska migracji zagranicznych, a dokument programowy otwiera nowy etap polegający na ściślejszej współpracy administracji w celu doskonalenia już osiągniętych rezultatów w oparciu o większą świadomość współuczestnictwa poszczególnych organów państwa w jednej całości. Wzmacnia on rolę ministra spraw wewnętrznych jako organu koordynującego działania administracji w dziedzinie migracji, a także monitoruje postępy wdrażaniu rekomendacji w nim zawartych.

Dokument ten ma w dużym stopniu charakter materiału przygotowanego przez „administrację dla administracji”. Z tego punktu widzenia może wydawać się wartościowy, gdyż w nim, jak w lustrze, odbija się sposób postrzegania problematyki migracji poprzez instytucje administracji (jak np. unikanie „niekonkretnych” teorii migracji i treści aksjologicznych, wiara w powszechną siłę środków prawnych itp.). Wszystkie wspomniane przez nas wyżej właściwości i mechanizmy funkcjonowania polityki migracyjnej państwa, czyli koncentrowanie uwagi na kontroli imigracji, decydująca rola Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz nastawienie na stanowienie procedur jako sposób rozwiązywania problemów migracyjnych, miały być, zgodnie z oficjalnymi dokumentami

⁵⁸ P. Kaźmierkiewicz, *Od strategii do spójnej i czytelnej polityki migracyjnej...*, s. 6–8.

rządowymi z 2012 r., kontynuowane. Pozostaje on więc cenny jako „fotografia” pewnej epoki i dokonań administracji w tym okresie, postrzeganych przez nią zagrożeń, sposobów poszukiwania remediów na owe zagrożenia, a nawet spojrzenia na samą siebie. Nabral on też dla administracji szczególnego quasi-prawnego znaczenia, gdyż postępy w jego realizacji podlegają kontroli NIK. Towarzyszy mu bowiem specjalny plan wykonawczy, zawierający dokładny harmonogram prac nad wdrażaniem postanowień polityki migracyjnej, którego najnowsza wersja pochodzi z grudnia 2014 r.⁵⁹

Dokument ten zapoczątkował dyskusję o potrzebie opracowania zasad polityki integracji cudzoziemców⁶⁰. W ramach konsultacji społecznych pojawił się już w 2013 r. roboczy dokument poświęcony tej kwestii, przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej⁶¹.

Mimo że dokument *Polityka migracyjna Polski...* był stale wdrażany, a na jego podstawie wprowadzano zmiany prawne (jak np. uchwalenie w 2013 r.

⁵⁹ *Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 grudnia 2014 r.*, opracowanie Zespół do spraw Migracji, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529> [data dostępu: 27.10.2016]. Plan wdrażania zawiera 192 rekomendacje, w tym 28 z obszaru migracji legalnych, 29 z obszaru zapobiegania nielegalnej migracji, 22 z obszaru ochrony cudzoziemców w Polsce, 18 z obszaru integracji cudzoziemców, 3 z obszaru obywatelstwa i repatriacji, 10 z obszaru emigracji zarobkowej i migracji powrotnych, 24 z obszaru sprawnego funkcjonowania systemu prawnego i instytucjonalnego, 30 z obszaru międzynarodowych uwarunkowań polityki migracyjnej Polski, 2 z obszaru związku innych form polityki z polityką migracyjną Polski oraz 26 z obszaru monitoringu procesów migracyjnych. Zgodnie z *Planem wdrażania* za w pełni wdrożone uznanych zostało 16 rekomendacji, 94 – za wdrażane na bieżąco, 50 – za wdrożone częściowo, zaś 32 – za niewdrożone i wymagające podjęcia realizacji. Najwyższy odsetek rekomendacji wdrożonych lub wdrażanych na bieżąco dotyczy obszaru uwarunkowań międzynarodowych (93%), emigracji zarobkowej i migracji powrotnych (80%) oraz systemu prawnego i instytucjonalnego (66%), zaś najmniejszy udział wdrażanych rekomendacji odnotowano w obszarze monitoringu procesów migracyjnych (27%) oraz integracji cudzoziemców (33%), zob. *Sprawozdanie z realizacji Planu wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” w III kwartale 2015*, Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 30 grudnia 2015, s. 2.

⁶⁰ M. Pawlak, P. Matusz-Protasiewicz (2015), Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce – od pomocy doraźnej do upowszechnienia europejskiej ramy polityki integracji, „Trzeci Sektor”, nr 2, s. 13.

⁶¹ Podkreśla się w nim, że integracja jest procesem dwustronnym, obejmującym zarówno cudzoziemców, jak i społeczeństwo przyjmujące. Jej celem finalnym ma być pełne i równe członkostwo cudzoziemców w naszym społeczeństwie, oparte na samodzielnym funkcjonowaniu cudzoziemców w Polsce (a zwłaszcza na rynku pracy) oraz uniezależnieniu się od pomocy społecznej. Ma temu pomóc przygotowywana polityka integracji, której zasady powinny być opracowywane na szczeblu centralnym, ale już realizowane z uwzględnieniem specyfiki danej grupy oraz danej społeczności lokalnej, *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne. Projekt*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 25 września 2013 r.

i wejście w życie nowej ustawy o cudzoziemcach), to jednocześnie rozpoczęła się w tym czasie debata publiczna o celach tejże polityki. Była ona związana z roboczym dokumentem przygotowanym w Kancelarii Prezydenta RP, dyskutowanym w grudniu 2013 r.⁶² Miał on formę programu polityczno-strategicznego i zawierał próbę sformułowania doktryny polityki migracyjnej, jej zasad i omówienia najistotniejszych segmentów tej polityki, takich jak stały kontakt i wsparcie polskich emigrantów, bardziej aktywna polityka imigracyjna oraz stworzenie warunków do lepszego wykorzystania potencjału imigrantów. Opisywał on założenia polityki migracyjnej Polski uwzględniające jej stopniowe przekształcanie się w państwo emigracyjno-imigracyjne, a także wskazywał na konieczność ustalenia relacji między Polską a Polonią oraz potrzebę szerszej dyskusji społecznej nad zagadnieniami migracyjnymi. Autorzy dokumentu podkreślali regionalizm sytuacji migracyjnej Polski, a więc potrzebę uwzględnienia sytuacji regionów (województw) w ramach polityki⁶³.

Innym ważnym głosem w dyskusji o programie polityki migracyjnej było opracowanie Komitetu Migracji PAN z czerwca 2014 r. Mimo że było ono nakierowane na analizę społecznych skutków migracji poakcesyjnych po 2004 r., to zawierało także sugestie dotyczące polityki migracyjnej państwa. Jako założenie jego autorzy przyjmowali fakt, że dynamika i skala procesów migracyjnych z Polski i do Polski wymagają aktywnej reakcji państwa w postaci spójnej i konsekwentnej polityki migracyjnej. Powinna być ona realizowana na różnych poziomach administracji państwa (czyli centralnym, regionalnym i lokalnym). Autorzy raportu podkreślali, że „naturalnym” kontekstem dla migracji powinna być polityka społeczna, gdyż we „wszystkich obszarach z zakresu przedmiotowego polityki społecznej występują cele i instrumenty, które oddziałują na procesy migracyjne”, a jej skuteczność będzie zależała od stopnia jej osadzenia w realiach „dotyczących przemian społecznych i zmian struktury demograficznej Polski oraz ich skutków”⁶⁴. Podobne wskazówki znalazły się również w rekomendacjach Rządowej Rady Ludnościowej⁶⁵.

⁶² Polityka migracyjna Polski. Zasady i rekomendacje (2015), „Biuletyn Forum Debaty Publicznej”, nr 36.

⁶³ Autorzy dokumentu Kancelarii Prezydenta wyodrębnili szereg obszarów dla prowadzenia działań szczegółowych. Są to: migracje powrotne Polaków i repatriacja; Polonia i Polacy za granicą; migranci na polskim rynku pracy (przewidują, w perspektywie kilku lat, uzupełnianie niedoborów na rynku pracy imigrantami); zjawisko „migracji nielegalnych”; integracja migrantów w polskim społeczeństwie; migracje edukacyjne i transfer wiedzy; monitorowanie i prognozowanie procesów migracyjnych; obywatelstwo polskie; ochrona międzynarodowa; współpraca z krajami pochodzenia.

⁶⁴ *Spoleczne skutki poakcesyjnych migracji ludności...*, s. 67–68.

⁶⁵ W końcowej części tego dokumentu znalazło się stwierdzenie, że „bez polityki ludnościowej nie jest możliwe prowadzenie ukierunkowanej polityki migracyjnej jako instrumentu

Podsumowując omawianie tego najdłuższego okresu w funkcjonowania polityki migracyjnej w Polsce po 1989 r., warto zwrócić uwagę na następujące kwestie. Po pierwsze, zarówno podejmowane w tym czasie w jej ramach działania, jak i omawiane dokumenty programowe sugerują powolne przesuwanie jej celów w kierunku „kontrolowanego otwarcia” naszego kraju na imigrację. Jest ona tutaj ujmowana z perspektywy potrzeb gospodarki oraz stanu demograficznego naszego społeczeństwa. Oznaczać to może coraz większą wagę przyznawaną kwestiom integracji cudzoziemców w naszym kraju. Można to było już zauważyć w przyjętych rozwiązaniach i skutkach nowej ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. oraz w obecności cudzoziemców na krajowym rynku pracy (zwłaszcza w formach pracy czasowej i sezonowej). Po drugie, warto zauważyć wzrastającą powoli atrakcyjność imigracyjną naszego kraju, m.in. wskutek konfliktu zbrojnego na Ukrainie (2014 r.) oraz obecnego „kryzysu migracyjnego” w Europie (o czym za chwilę oddzielnie). Na podstawie oficjalnych danych za 2015 r. możemy powiedzieć, że liczba cudzoziemców posiadających ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu na terytorium naszego kraju wyniosła już blisko 200 tys. osób. Jest to duża zmiana wobec sytuacji z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, choć nadal cudzoziemcy nie stanowią więcej niż 0,2% ogółu populacji ludności naszego kraju⁶⁶. Po trzecie, mimo wspomnianej wyżej ewolucji celów polityki migracyjnej jej podstawy organizacyjne oraz narzędzia jej realizacji pozostały niezmienione. Nie naruszyły one podstaw paradygmatu tej polityki, a nawet, jak świadczy oficjalny jej program z 2012 r., zostały dzięki niej wzmocnione.

mającego wpływ na sytuację demograficzną kraju”, zob. A. Potrykowska (2014), Określenie zasad i kierunków polityki migracyjnej Polski w dobie integracji europejskiej, w: *Rekomendacje Rządowej Rady Ludnościowej w zakresie polityki ludnościowej Polski*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, s. 227.

⁶⁶ Dokładniej 193 747 osób, w tym na pobyt stały przebywają 51 322 osoby, na pobyt czasowy 60 810 osób, zaś na podstawie prawa pobytu obywatela UE 58 842 obywateli krajów UE. Ze względu na obywatelstwo dominują obywatele Ukrainy (52 003 osoby), Niemiec (20 980), Federacji Rosyjskiej (10 808), Białorusi (10 563) i Wietnamu (10 234). Obywatele Ukrainy w Polsce posiadają blisko 60 tys. ważnych kart pobytu, co stanowi jedną czwartą zbiorowości cudzoziemców w Polsce (60% stanowią kobiety), a w pierwszym półroczu 2015 r. w porównaniu z 2014 r. nastąpił ponaddwukrotny wzrost wniosków o pobyt stały i o pobyt czasowy, zob. *Komentarz do danych liczbowych za pierwsze półrocze 2015 roku. Główne trendy migracyjne 2015 r.*, <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/Komentarz-do-danych-dotycz%C4%85cych-zestawienia-za-pierwsze-p%C3%B3%C5%82rocze-2015-roku.pdf> [data dostępu: 27.10.2016].

6. MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A GRUPĄ WYSZEHRADZKĄ.
POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA
WOBEC „KRYZYSU MIGRACYJNEGO” W EUROPIE
(SIERPIEŃ 2015–2016)

Wyzwaniem dla dotychczasowego paradygmatu polityki migracyjnej stały się, począwszy od połowy 2015 r., wydarzenia związane z falą niekontrolowanych migracji do Europy, określane mianem „kryzysu migracyjnego”⁶⁷. Doprowadziły one także do poważnych problemów w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, związanych z polityczną niezdolnością radzenia sobie jej władz z nowymi wyzwaniami migracyjnymi⁶⁸. Konsekwencje tej sytuacji oraz reakcje władz polskich na kryzys migracyjny wraz ze zmianą polityczną, która miała miejsce w Polsce w wyniku wyborów parlamentarnych jesienią 2015 r., spowodowały również znaczne korekty w dotychczasowej polityce migracyjnej kraju.

Rząd polski zdecydował w lipcu 2015 r. o przyjęciu około 2 tys. uchodźców, a we wrześniu 2015 r. ponad 5 tys. osób w ramach systemu relokacji uchodźców w obrębie Unii Europejskiej. Szacowano, że do Polski może przyjechać około 6,5–6,8 tys. osób. W połowie września 2015 r. odbyło się także nadzwyczajne posiedzenie Sejmu dotyczące kryzysu migracyjnego w Europie i jego skutków dla Polski. Był to również czas kampanii wyborczej do parlamentu, w której kwestia napływu imigrantów do UE i nasza gotowość do ich przyjmowania stały się jednym z gorących punktów debat politycznych. Brak jasnej politycznej odpowiedzi na kryzys migracyjny przyczynił się do ostrych podziałów opinii publicznej (w tym drastycznego spadku poparcia na rzecz przyjmowania uchodźców)⁶⁹ oraz licznych demonstracji pro i kontra przyjmowaniu migrantów (praktycznie nie miały one miejsca w latach poprzednich). Cała ta sytuacja polityczno-medialna spowodowała zwiększenie publicznej widoczności kwestii migracji w Polsce oraz doprowadziła do upolitycznienia polityki migracyjnej. Była to więc duża zmiana wobec poprzedniego, praktycznie nieupolitycznionego okresu jej tworzenia i długiego funkcjonowania.

Od zmiany rządu na jesieni 2015 r. Polska zaczęła także starać się uzgadniać swoje stanowisko wobec kryzysu migracyjnego w Europie w ramach

⁶⁷ Zob. na ten temat dyskusję redakcyjną pt. „Kryzys i co dalej” w: „Biuletyn Migracyjny”, grudzień 2015, s. 1–13; P. Sasnal (red.) (2015), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.

⁶⁸ M. Duszczyk (2015), Kryzys migracyjny czy kryzys Unii Europejskiej?, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 205.

⁶⁹ *Stosunek do przyjmowania uchodźców w Polsce i w Czechach*, Centrum Badania Opinii Publicznej, Warszawa, kwiecień 2016, s. 1–2.

Grupy Wyszehradzkiej. Władze krajów należących do Grupy sprzeciwiają się przede wszystkim obowiązkowemu kwotowemu systemowi rozdziału uchodźców pomiędzy kraje członkowskie UE. Ich zdaniem będzie to prowadziło nie do powstrzymania fali żywiołowych migracji, ale wprost przeciwnie, do jej zwiększenia. Ważnym, swoiście polskim argumentem w tej dyskusji o radzeniu sobie z kryzysem migracyjnym była konieczność przygotowania naszego kraju na potencjalny wzrost napływu imigrantów z Ukrainy⁷⁰.

Wybory parlamentarne i zmiana rządu jesienią 2015 r. wpłynęły również na deklarowane zmiany w polityce migracyjnej państwa. Zaczęto podkreślać sprzeciw wobec automatycznego wprowadzenia mechanizmu relokacji uchodźców oraz potrzebę korekty celów i kierunków polityki migracyjnej⁷¹. Zapowiedziano m.in. zmianę ustawy o repatriacji oraz to, że polityka migracyjna Polski „powinna być ukierunkowana przede wszystkim na Wschód. To jest naturalny kierunek, który jest przedmiotem zainteresowania Polski i repatriacja jest jednym z elementów tego procesu migracyjnego. Dla Polski otwarcie na kierunek wschodni jest ważne między innymi ze względów demograficznych i ekonomicznych. To jest dla nas wielka szansa”⁷².

7. ZAKOŃCZENIE

W latach 1989–2016 nastąpiła fundamentalna zmiana funkcjonowania polskiej administracji na polu migracji. Zdaniem Piotra Kaźmierkiewicza Polska z państwa, któremu „brakowało koncepcji, procedur i instrumentów do reagowania na wzrastający ruch tranzytowy i imigracje, stała się istotnym elementem europejskiego systemu kontroli migracji”⁷³. W artykule zwracaliśmy uwagę, że było to możliwe do osiągnięcia dzięki takiemu zbudowaniu paradygmatu poli-

⁷⁰ R. Grodzki (2015), Grupa Wyszehradzka i kryzys uchodźczy: solidarnie przeciw solidarności europejskiej?, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 203, s. 3.

⁷¹ Wiceminister Jakub Skiba o procesie przyjmowania uchodźców: Rząd stosuje bardzo wysokie standardy bezpieczeństwa, 1 marca 2016 r., <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/1423-1,Wiceminister-Jakub-Skiba-o-procesie-przyjmowania-uchodzcow-Rzad-stosuje-bardzo-w.html> [data dostępu: 2.03.2016]. W dniu 1 kwietnia 2016 r. Sejm przyjął specjalną uchwałę, w której wyrażał sprzeciw wobec jakichkolwiek prób ustanawiania unijnych stałych mechanizmów alokacji uchodźców, czy imigrantów.

⁷² PAP, Wiceszef MSWiA: Wschód priorytetem polityki migracyjnej Polski, 13.12.2015 r., http://www.wnp.pl/informacje/wiceszef-mswia-wschod-priorytetem-polityki-migracyjnej-polski,263318_1_0_0.html [data dostępu: 28.12.2015].

⁷³ P. Kaźmierkiewicz (2011), Znaczenie polskich doświadczeń w opracowywaniu polityki migracyjnej dla krajów Partnerstwa Wschodniego, w: Kaźmierkiewicz P., Pataria T. (red.), *Deve-*

tyki migracyjnej, który traktował kwestie migracji w sposób nieupolityczniony, oraz takiemu nastawieniu administracji, które szukało rozwiązań problemów migracyjnych poprzez rozwój prawa i procedur administracyjnych związanych z kontrolą i z bezpieczeństwem migracji kosztem szerszej dyskusji o celach i kierunkach polityki migracyjnej państwa. Głównym aktorem instytucjonalnym było tu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Ale tworzenie i funkcjonowanie polityki migracyjnej państwa przestaje być powoli domeną jedynie administracji państwowej. Staje się ono coraz bardziej uspołecznione, przechodząc na poziom regionalny i lokalny. Widać to było np. w sposobie reakcji gmin (najczęściej negatywnej) na konieczność przyjmowania uchodźców oraz w emocjonalnych dyskusjach prasowych na ten temat. Skutki obecnego „kryzysu migracyjnego”, choć bardziej wyobrażone niż rzeczywiste, uczą nas o tym, że dotyczą one coraz więcej różnorodnych środowisk społecznych i dlatego konieczna będzie szeroka współpraca przy formułowaniu i realizacji polityki migracyjnej. Wyznacza to nowe i trudniejsze zadania dla jej koordynacji. Coraz więcej działań administracji na polu migracji odbywa się także poza rekomendacjami zawartymi w dokumentach programowych z 2012 r. i 2014 r. Obecne upolitycznienie kwestii migracji i polityki migracyjnej, obecność opinii publicznej w toczących się na ten temat debatach, międzynarodowa współpraca w tym zakresie w ramach Grupy Wyszehradzkiej i sprzeciw wobec propozycji Unii Europejskiej rodzą pytania dotyczące trwałości dotychczasowego „administracyjno-technokratycznego” paradygmatu tej polityki.

W dniu 18 października 2016 r. Rada Ministrów zdecydowała o unieważnieniu dokumentów *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* oraz *Planu wdrażania* dla tego dokumentu. W ten sposób zamknął się, przynajmniej symbolicznie, pewien etap historii prac nad polityką migracyjną kraju oraz jej funkcjonowaniem. Stajemy więc ponownie wobec punktu wyjścia: czy Polsce potrzebna jest polityka migracyjna? W jakim kształcie? Jeśli tak, to komu i do czego? Jakie będą w niej relacje *politics* i *policy*?