

Grzegorz Tutak

ORCID ID: 0000-0003-4705-0446

Polityka migracyjna Polski wobec europejskiego kryzysu migracyjnego

Streszczenie: Polityka państwa jest pochodną wielu czynników zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Realizowana jest poprzez odpowiednie działania w różnych dziedzinach jego funkcjonowania. Od 2015 r. nastąpiło ożywienie debaty nad kwestiami migracji, będącymi następstwem kryzysu imigracyjnego, humanitarnego, z jakim zmaga się Europa. Według danych Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji liczba osób szukających schronienia lub lepszego życia w Europie wzrosła czterokrotnie w ciągu jednego roku. Sytuacja ta wymusiła podjęcie działań przez Unię Europejską oraz poszczególne państwa mających na celu ograniczenie skali nielegalnej imigracji. Celem artykułu jest analiza polityki migracyjnej Polski w kontekście działań podjętych przez instytucje unijne. Pierwsza część pracy zawiera rozważania teoretyczne dotyczące polityki migracyjnej. W drugiej natomiast autor przedstawił próby rozwiązania kryzysu migracyjnego przez Unię Europejską wraz z postawami polskich rządów wobec imigrantów oraz kwestii ich relokacji. Artykuł przedstawia zmiany, jakich dokonano w polskim systemie prawo-instytucjonalnym. Podjęta analiza wskazuje, że w polityce migracyjnej, mającej w znacznej mierze charakter reakcyjny, naczelną wartością jest bezpieczeństwo.

Słowa kluczowe: migracje, kryzys imigracyjny, polityka migracyjna Polski, uchodźcy

Wprowadzenie

Migracje ludności nie są zjawiskiem nowym, towarzyszą człowiekowi od samego początku jego istnienia. Kryzys migracyjny, z którym zmagają się Europa od 2015 r., oraz różnice związane z postrzeganiem imigrantów czy ich relokacji skłaniają do refleksji nad kształtem dzisiejszej polityki migracyjnej Unii Europejskiej. Problem migracji jak nigdy dotąd podzielił integrującą się UE, uwypuklił różnice w postrzeganiu przez państwa członkowskie kwestii pomocy oraz zwalczania nielegalnej migracji. W artykule autor zamierza podjąć rozważania dotyczące kształtu koncepcji polityki migracyjnej Polski oraz Unii Europejskiej w kontekście kryzysu migracyjnego. Zamierzeniem jest ukazanie zarówno wartości, celów, jak i priorytetów wspomnianych polityk oraz różnic utrudniających ich realizację. Ponadto celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie – jak kryzys migracyjny w Europie wpłynął na politykę Polski i Unii Europejskiej wobec imigrantów, przy jednoczesnym wskazaniu wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Główną metodą badawczą stanowi analiza treści materiałów źródłowych dotyczących wspomnianego kryzysu, opracowanych m.in. przez Eurostat czy Komisję Europejską. Zwrócono także uwagę, poprzez analizę czynników, na siły sprawcze powodujące wprowadzanie zmian w analizowanej polityce. Niejednokrotnie można spotkać się z opinią, że nie jest to tylko problem o podłożu migracyjnym. Kryzys unijny ma charakter wielopłaszczyznowy, dotyczy wielu obszarów integracji i aspektów jej funkcjonowania¹. Obecny stan rzeczy wydaje się charakteryzować brakiem jednej, wspólnej wizji integracji członków oraz rozmyciem wartości, które stanowią o Unii Europejskiej. W tym kontekście znaczenia nabierają polityki imigracyjne formułowane przez państwa członkowskie. Począwszy od 2015 r., mieliśmy do czynienia z formułowaniem się „frontów” migracyjnych poszczególnych państw.

¹ K.A. Wojtaszczyk, *Kryzysy w procesie integracji europejskiej – istota i następstwa*, [w:] *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Warszawa 2015, s. 399.

Z jednej strony znajdują się tzw. państwa starej Unii, które deklarowały chęć pomocy imigrantom, poprzez przyjęcie tysięcy osób we własne granice. Miały one znaczny wpływ na formułowanie rozwiązań podejmowanych przez instytucje unijne. Z drugiej strony są państwa, które sprzeciwiały się przymusowym relokacjom, odrzucały rozwiązania proponowane przez Radę czy Komisję Europejską, np. kraje Grupy Wyszehradzkiej.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej zostaną zarysowane istota polityki migracyjnej, jej zakres oraz znaczenie. Następnie uwaga zostanie zwrócona na sam kryzys migracyjny oraz próby jego rozwiązania przez Unię Europejską. Trzecia z kolei część poruszać będzie kwestie wpływu wspomnianego kryzysu na postawę rządzących oraz zmian, jakich dokonano w zakresie wizji polityki migracyjnej.

Pojęcie polityki migracyjnej

Wzmoczone ruchy ludności i związane z nimi konsekwencje zmuszają państwo do podjęcia działań, które w kompleksowy sposób będą regulowały zakres, rozmiar migracji oraz proces integracji przybywających imigrantów do państwa przyjmującego, a także tych obywateli, którzy opuszczają granice państwa. Tak więc celem i zasadniczym kierunkiem formułowanej polityki i podejmowanych działań w kwestiach migracji przez państwo jest jak najlepsze zabezpieczenie przepływów ludnościowych, a zatem zarządzanie migracjami. Odpowiednio ukształtowana polityka może stać się ważnym elementem w systemie państwa, który w przyszłości może warunkować rozwój gospodarczy.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji polityki migracyjnej. Jedną z propozycji przedstawia Antoni Rajkiewicz, który twierdzi, że

polityką migracyjną jest kompleksowo ujęty układ wskazań i regulacji prawnoinstytucjonalnych, wpływających na kształtowanie się rozmiarów, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniający tak sytuację demograficzną i społecznoekonomiczną,

jak i obowiązujące normy międzynarodowe oraz uzgodnienia bilateralne².

W tym ujęciu ważne stają się zatem regulacje prawne o charakterze wewnętrznopaństwowym i międzynarodowym, które powinny uwzględniać poza bieżącą wielkością przyływów ludnościowych również konsekwencje dla społeczeństwa przyjmującego w oparciu o sytuację demograficzną. Inną definicję, znacznie rozbudowaną, proponuje Maciej Duszczyk, który przyjmuje za politykę migracyjną

wszelką aktywność państwa związaną z przestrzennym przemieszczaniem się ludzi, [która] zawiera w sobie politykę imigracyjną (która zawiera w sobie politykę integracyjną) oraz inne instrumenty, dotyczące na przykład polityki w stosunku do obywateli danego państwa przebywających na stałe lub czasowo za granicą (np. Polonii). Zawiera w sobie również politykę emigracyjną oraz stymulowanie powrotu do kraju pochodzenia obywateli danego państwa bez względu na ich status. Jej elementem jest również nadawanie obywatelstwa³.

Uwaga w tej definicji została zwrócona na dwa zasadnicze wymiary polityki migracyjnej – imigrację oraz emigrację. Polityka migracyjna to zespół działań, w ramach których państwo ma określoną wizję miejsca i roli cudzoziemców po spełnieniu określonych warunków. To również całokształt działań związanych z wyjazdami obywateli poza granice państwa, dbałość o ich prawa poza granicami ojczyzny. Ważną przestrzeń w polityce migracyjnej stanowią rozwiązania dotyczące osób powracających z emigracji oraz kwestie repatriacji. Można przyjąć, że polityka migracyjna to aktywność państwa obejmująca w sposób prawny, instytucjonalny oraz społeczny kwestie przepływu ludności (cudzoziemców w zakresie kontroli, wielkości, warunków osiedlania się i nabywania obywatelstwa oraz opuszczania państwa przyjmującego), jak i obywateli własnego kraju

² A. Rajkiewicz, *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, „Polityka Społeczna” 2004, nr 3 (360), s. 8.

³ M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2011, s. 32.

w zakresie dbałości o prawa im przysługujące poza granicami kraju oraz powrotu do ojczyzny.

Polityka migracyjna jest jedną z polityk państwa. Co więcej, jest ściśle powiązana z polityką zagraniczną, społeczną, gospodarczą czy bezpieczeństwa. Jak zauważają M. Lesińska i M. Duszczyk, polityka migracyjna w państwie przyjmującym powinna być wypadkową ocen konsekwencji przepływów ludnościowych, a więc: ilościowych/demograficznych, ekonomicznych, społecznych, humanitarnych oraz kulturowych⁴. Jest kształtowana poprzez czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzne, takie jak sytuacja geopolityczna, wpływ organizacji międzynarodowych, przemian demograficznych oraz interesów grupowych i narodowych⁵. Polityka migracyjna jest związana z otoczeniem międzynarodowym, co czyni ją szczególnie wrażliwą na wszelkie wydarzenia mające wpływ na życie ludzkie, w tym: konflikty zbrojne, katastrofy naturalne, upadki rządów, nadzwyczajne sytuacje migracyjne⁶. Jednym z przykładów takiego zdarzenia może być konflikt w Syrii, który skutkuje emigracją Syryjczyków, przybywających do granic UE. W proces kształtowania polityki migracyjnej zaangażowanych jest wiele podmiotów. Oczywiście zakres tworzenia i jej realizacji uzależniony jest od możliwości, jakie zostały nadane prawnie właściwym podmiotom. Uczestnikami tworzącymi politykę migracyjną są przede wszystkim: organy centralne takie jak rząd, ministerstwa, organy ustawodawcze (w przypadku polski sejm i senat), podmioty powołane przez wspomniane organy, a więc komisje, urzędy, zespoły, których zadaniem jest opiniowanie bądź przedkładanie rozwiązań, szereg instytucji pozarządowych zajmujących się problemami migracji oraz samo społeczeństwo, bowiem w coraz większym stopniu obywatele chcą współuczestniczyć w tworzeniu poprzez np. konsultacje społeczne.

⁴ M. Lesińska, M. Duszczyk, *Polityka migracyjna*, [w:] 25 wykładów o migracjach, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018, s. 253.

⁵ M. Lesińska, *Polityka migracyjna jako przedmiot analizy – uwagi wstępne*, [w:] *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2010, s. 73.

⁶ S. Łodziński, M. Szonert, „Niepolityczna polityka”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016*, „Studia migracyjne – Przegląd Polonijny” 2017, z. 2 (164), s. 45.

Tabela 1. Wybrane instytucje i ich kompetencje w zakresie cudzoziemców

Instytucja	Zadania dot. cudzoziemców
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	– zajmuje się m.in. sprawami nabycia obywatelstwa, prowadzi postępowanie o nadanie lub zrzeczenie się obywatelstwa, zajmuje się również kwestiami repatriacji – gromadzi i przetwarza dane dotyczące polityki migracyjnej, integracji cudzoziemców
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	– zajmuje się sprawami integracji cudzoziemców – tworzy propozycje aktów prawnych w zakresie prawa pracy wobec cudzoziemców
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	– Departament Konsularny uczestniczy w opracowywaniu założeń w zakresie ruchu osobowego, polityki wizowej czy pomocy prawnej
Międzyresortowy Zespół ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi	– skupia przedstawicieli ministerstw, Straży Granicznej i Policji – podejmuje działania zmierzające do przeciwdziałania i zwalczania handlu ludźmi
Urząd do Spraw Cudzoziemców	– zajmuje się sprawami pobytu cudzoziemców w Polsce w tym ochrony prawnej – rozpatruje wnioski o status uchodźcy
Urzędy wojewódzkie	– zajmują się legalizacją pobytu, wydawaniem zezwoleń na pracę – sprawy związane z nabyciem obywatelstwa
Straż Graniczna	– organizuje i kontroluje ruch graniczny – przeciwdziała nielegalnej migracji – wydaje zezwolenia na wjazd w granice RP, w tym wydaje wizy

Źródło: Opracowanie własne.

W tabeli 1 zostały przedstawione wybrane instytucje, które w określonym zakresie regulują bądź mają wpływ na kwestie migracji na terenie Polski. Problematykę migracji w Polsce reguluje cały szereg aktów prawnych poczynając od ustawy zasadniczej poprzez ustawy, rozporządzenia i cały szereg aktów wykonawczych. Podstawowym aktem prawnym poza Konstytucją jest ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁷, która określa warunki i zasady wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, jak również pobytu i wyjazdu

⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2018, poz. 2094 z późn. zm.

z niego. Ponadto wskazuje organy właściwe w postępowaniach o nadanie cudzoziemcowi wizy, zezwolenia na pobyt czasowy oraz innych rodzajów zezwoleń. Określa zadania Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz zagadnienia dotyczące rejestrów w sprawach cudzoziemców, ewidencji zaproszeń i wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany. Kolejnym aktem prawnym jest ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Określa zasady, warunki oraz tryb udzielania ochrony cudzoziemcom. Wskazuje na katalog środków zapewniających ochronę poprzez nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, azylu lub udzielenie ochrony czasowej. Określa status uchodźcy, prawa i obowiązki, podobnie w przypadku osób, którym nadano inną formę ochrony. Reguluje kwestie Rady do Spraw Uchodźców, jej skład oraz zakres kompetencji.

Do pozostałych aktów prawnych należy zaliczyć ustawę z 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁹. Reguluje ona zasady nabycia obywatelstwa w drodze repatriacji, prawa repatrianta, ponadto reguluje tryb udzielania pomocy repatriantom i ich rodzinom. Zawiera katalog warunków, jakie musi spełnić osoba, aby mogła zostać uznana za repatrianta. Zobowiązuje do prowadzenia ewidencji lokali mieszkalnych i źródeł środków utrzymania dla repatriantów, które prowadzi minister do spraw wewnętrznych. Kolejnym aktem prawnym jest ustawa z 7 września 2007 r. o Karcie Polaka¹⁰. Reguluje zasady i warunki, po spełnieniu których osoba uzyskuje Kartę Polaka. Ponadto określa prawa, jakie przysługują osobie posiadającej wspomniany dokument oraz sposób unieważnienia Karty Polaka. Innym aktem normatywnym jest ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹¹. Zawarto w niej zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego. Ponadto zobowiązuje ministra

⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2018 poz. 1109 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz.U. 2018, poz. 609.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. 2018 poz. 1272.

¹¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. 2018 poz. 1829.

właściwego do spraw wewnętrznych do prowadzenia rejestru danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego. Innym przykładem jest ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin¹². Ustawa określa zasady i warunki wjazdu, pobytu i wyjazdu z terenu Polski obywateli UE, obywateli państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, Konfederacji Szwajcarskiej. Wskazane akty normatywne nie są jedynymi, które regulują kwestie migracji. Wpływ na kształt polityki migracyjnej w Polsce ma udział w organizacjach międzynarodowych, bowiem uczestnictwo zobowiązuje niejednokrotnie do implementacji międzynarodowych aktów prawnych, jak w przypadku Unii Europejskiej.

Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej

Kryzys migracyjny, który przybrał na sile w 2015 r., spowodował wzmożoną dyskusję w przestrzeni publicznej, politycznej oraz naukowej nad kwestią pomocy osobom, które przekraczały granice zewnętrzne Unii Europejskiej. Debata uwidoczniła różnice pomiędzy państwami członkowskimi w sposobie pomocy imigrantom. Kryzys migracyjny stał się kryzysem wartości i jedności samej wspólnoty. Traktat o Unii Europejskiej w art. 2 wskazuje wartości, na których opiera się UE. Należą do nich m.in.: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, poszanowanie praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości¹³. W tym kontekście (wartości) niejednokrotnie wskazywano, że właściwym określeniem jest „kryzys humanitarny”, ponieważ UE nie zdołała adekwatnie odpowiedzieć na wyzwania humanitarne związane z masowym napływem ludności¹⁴. Rok 2015

¹² Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków i ich rodzin, Dz.U. 2017 poz. 900.

¹³ Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864 z późn. zm.

¹⁴ K. Łukasiewicz, W. Klaus, Wykład 22. Migracje uchodźcze, [w:] 25 wykładów o migracjach, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018, s. 360.

został ogłoszony rokiem kryzysu migracyjnego¹⁵. Podkreślano, że Unia Europejska stanęła w obliczu największego wyzwania związanego z napływem ludności od zakończenia II wojny światowej, który związany jest z destabilizacją życia społecznego w wyniku konfliktów zbrojnych czy prześladowań¹⁶. Bezpośrednimi przyczynami wspomnianych migracji stały się przemiany polityczne i społeczne w państwach Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu. Należy do nich zaliczyć: wojny domowe w Syrii, Libii, Sudanie, Sudanie Południowym oraz powstanie i działalność tzw. Państwa Islamskiego. Ponadto migranci z krajów objętych tzw. Arabską Wiosną, z którą wiązano nadzieje poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej oraz demokratycznych przemian. Skalę zjawiska oddają dane zawarte w tabeli 2 związane z liczbą wniosków osób ubiegających się o azyl w jednym z państw członkowskich.

Tabela 2. Wnioski osób ubiegających się azyl po raz pierwszy oraz ogółem w krajach członkowskich Unii Europejskiej

rok tys.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I i II kwartał
I	206,9	263,2	278,3	367,8	562,7	1257	1206,1	649,9	268,1
II	259,4	309	335,3	431,1	627	1322,8	1260,9	704,6	296

I – wnioski osób ubiegających się o azyl po raz pierwszy w państwach członkowskich UE; II – wnioski osób ubiegających się o azyl ogółem w państwach członkowskich UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *First-time asylum applicants up 4% in Q2 2018*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news//DDN201809-251?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2Fweb%2Fasylum-and-managed-migration%2Fpublications>, 17.11.2018; *Asylum quarterly raport*, https://ec.europa.eu/Eurostat/documents/6049358/7005580/Asylumquarterly_report_Q1_2018.pdf/a6b2b59c-7b25-458c-b55b-97350179c5d0, 17.11.2018.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ M. Cesarz, *Kryzys uchodźczy w Europie – zarys problemu*, [w:] *Uchodźczy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017, s. 95.

Gwałtowny wzrost wniosków nastąpił w 2015 r., kiedy zgłosiło się 1,2 mln osób ubiegających się po raz pierwszy o azyl w jednym z krajów członkowskich. W tej liczbie najwięcej wniosków złożyli Syryjczycy (362,88 tys., co stanowiło 29% wszystkich wniosków), następnie Afgańczycy (178,2 tys. – 14%) oraz Irakijczycy (121,5 tys. – 10%)¹⁷. Najwięcej wniosków o status uchodźcy złożono kolejno w Niemczech – 35%, Węgrzech – 14% oraz Szwecji – 12%¹⁸. Dla porównania w 2018 r. w pierwszym i drugim kwartale największą liczbę cudzoziemców ubiegających się pierwszy raz o azyl w jednym z państw członkowskich stanowili: Syryjczycy w liczbie 18,3 tys., co wynosiło 9% wszystkich wniosków, następnie Irakijczycy – 17,6 tys., co stanowiło 6% wszystkich wniosków oraz Afgańczycy – 16,9 tys., co wynosiło 6% wszystkich wniosków osób ubiegających się po raz pierwszy o azyl¹⁹. Rozwój sytuacji imigracyjnej stał się powodem do podjęcia przez UE działań, które zmierzały do wprowadzenia rozwiązań, mających na celu szybkie i skuteczne rozwiązanie kwestii napływu imigrantów. Jedną z przyczyn podjęcia natychmiastowych działań były zatonięcia, do jakich dochodziło na Morzu Śródziemnym, jak w kwietniu 2015 r. Zginęło wówczas 800 osób z Afryki i Bliskiego Wschodu. Odpowiedzią na tę tragedię było zwołanie nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej, podczas którego szefowie państw i rządów wezwali Komisję Europejską do zaprezentowania kompleksowego programu strategii migracyjnej. Już 13 maja 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła Europejski program w zakresie migracji²⁰. W dokumencie postulo-

¹⁷ *Asylum in the UE Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, 18.11.2018.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ *First-time asylum applicants up 4% in Q2 2018*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN201809251?inheritRedirect=true&redirect=%2F%2Fweb%2Fasylum-andmanagedmigration%2Fpublications>, 17.11.2018; *Asylum quarterly report*, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum_quarterly_report_Q1_2018.pdf/a6b2b59c-7b25-458c-b55b-97350179c5d0, 17.11.2018.

²⁰ J. Szymańska, *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS” 2017, nr 3 (51), s. 165.

wano przeciwdziałanie narastającej skali nielegalnej migracji oraz procederowi przemytu ludzi, ponadto zwrócono uwagę na solidarność, jaka powinna towarzyszyć w rozwiązaniu problemu pomiędzy krajami członkowskimi. W dokumencie ujęto wdrożenie tzw. hotspotów, które miały służyć identyfikacji i rejestracji imigrantów, jak również przyspieszeniu procedury azylowej²¹. W dalszej części wskazano na cztery filary lepszego zarządzania migracją. Pierwszy z nich dotyczył ograniczenia zachęt dla nielegalnych migrantów. Zwrócono uwagę na znaczenie pierwotnych przyczyn migracji oraz walkę z przemytnikami i handlarzami ludzi. W obrębie pierwszego filaru podniesiono również kwestie powrotu nielegalnych migrantów oraz poprawy unijnego systemu powrotu nielegalnych migrantów.

Drugi filar dotyczył zarządzania granicami, ratowania życia i zabezpieczenia granic zewnętrznych. Znalazły się w nim odniesienia do sytuacji na Morzu Śródziemnym związanych z zagrażającym życiu migrantów sposobami dotarcia do brzegu granicy UE. Zwrócono uwagę na konieczność zwiększenia możliwości wykorzystania systemów informatycznych w celu zarządzania wnioskami azylowymi (Eurodac) czy wizowymi.

Trzeci filar z kolei dotyczył wspólnej polityki azylowej. Za priorytet przyjęto zapewnienie pełnego i spójnego wdrożenia europejskiego systemu azylowego przy systematycznym procesie monitorowania, który powinien pozwolić na właściwe przyjmowanie i stosowanie przepisów azylowych. Ponadto w ramach trzeciego filaru podjęto kwestię reformy systemu dublińskiego. Czwarty filar wskazywał na potrzebę nowej polityki dotyczącej legalnej migracji. W tym kontekście zwrócono uwagę na zarządzanie legalną migracją i polityką azylową, skuteczną politykę integracyjną oraz możliwość maksymalizacji korzyści rozwojowych w krajach pochodzenia migrantów²². Przedstawiony komunikat wskazywał na zintensyfikowanie działań, które nie tylko pozwoliłyby na rozwiązanie kryzysu migracyjnego.

²¹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji*, COM (2015) 240, 13 maja 2015 r.

²² Tamże.

Postulowano, aby wszelka aktywność państw członkowskich zmierzała do tego, by w przyszłości zapobiegać i odpowiednio reagować na podobne sytuacje.

W związku z napływem imigrantów do granic unijnych Komisja Europejska przedstawiła propozycję automatycznego rozlokowania osób ubiegających się o azyl lub inną formę ochrony w UE pomiędzy wszystkie państwa członkowskie. Klucz podziału opierał się na czterech elementach: po pierwsze była to wielkość populacji, która wyznaczała zdolność do przyjęcia określonej liczby uchodźców; po drugie produkt krajowy brutto (PKB) określający zamożność państwa oraz zdolność gospodarki do przyjmowania uchodźców; po trzecie liczba wniosków o udzielenie azylu i przesiedlenie na 1 mln mieszkańców w latach 2010–2014 w danym państwie członkowskim oraz po czwarte stopa bezrobocia, która odzwierciedla zdolność do integracji uchodźców. Państwami o największym współczynniku relokacji zostały Niemcy (18,42%), Francja (14,17%) oraz Włochy (11,84%); dla Polski obliczono współczynnik w wysokości 5,64%²³. Ostatecznie propozycja Komisji Europejskiej została poddana dyskusji i odrzucona 20 lipca 2015 r. m.in. przez Polskę i Francję²⁴. Jednakże wstępnie zgoda została wyrażona na relokację 32 tys. osób przebywających na terenie Grecji i Włoch, a które oczekiwały na ochronę międzynarodową oraz 22,5 tys. osób z państw trzecich²⁵. Rada 14 września 2015 r. podjęła decyzję o relokacji 40 tys. osób wymagających ochrony międzynarodowej²⁶, natomiast już 22 września następnych 120 tys. imigrantów²⁷. Przyjęty program w zakresie

²³ Tamże.

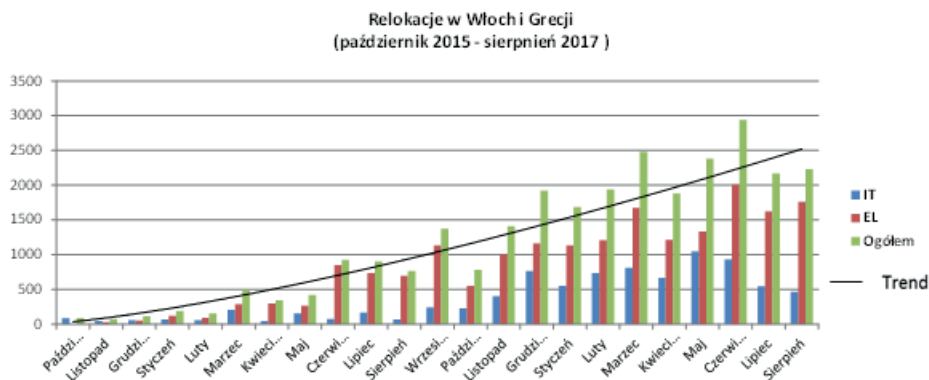
²⁴ A. Potyrała, *Kryzys uchodźczy a przyszłość unijnego systemu azylowego*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017, s. 167.

²⁵ Tamże.

²⁶ *Decyzja Rady (UE) nr 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. Urz. UE L. 2015.239.146.

²⁷ *Decyzja Rady (UE) nr 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. Urz. UE L. 2015.248.80.

migracji wymagał narzędzi służących jego realizacji. Komisja Europejska przygotowała pakiety wdrożeniowe odnoszące się do kwestii migracji. Każdy z nich zawierał dokumenty dotyczące migracji i bezpieczeństwa, a zwłaszcza: przesiedleń i relokacji, działań na rzecz przeciwdziałania przemytowi ludzi, propozycji wzmocnienia i reformy kontroli granic, powrotów, ustanowienia listy państw bezpiecznych czy utworzenia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej na bazie Frontexu, systemów informacyjnych. Największe obawy i kontrowersje wzbudziły kwestie relokacji imigrantów. Cześć państw członkowskich odmówiła zastosowania mechanizmu relokacji. Do takich państw należały Polska, Węgry, Czechy, Austria.



Wykres 1. Relokacje imigrantów z terenu Włoch oraz Grecji od października 2015 r. do sierpnia 2017 r.

Źródło: *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady. Piętnaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń.*

Ostatecznie 26 września 2017 r. wygasła decyzja o relokacji imigrantów, którą przyjęto w 2015 r. Zgodnie z ostatnim sprawozdaniem Komisji Europejskiej do końca sierpnia 2017 r. relokacji poddano 27 700 osób²⁸. Ważnym punktem w procesie rozwiązania kryzysu

²⁸ *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council. Fifteenth report on relocation and resettlement, COM (2017) 465, 6 września 2017 r.*

imigracyjnego było porozumienie zawarte 18 marca 2016 r. pomiędzy UE a Turcją²⁹. Uzgodniono m.in. kwestie odsyłania migrantów przedostających się z Turcji do Grecji, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej, jak również wszystkich migrantów zatrzymanych na tureckich wodach mających nieuregulowany status. Ponadto UE zobowiązała się do przekazania 3 mld euro pomocy do 2018 r. Dzięki pozytywnym efektom porozumienia Rada Europejska przyjęła tzw. deklarację maltańską 3 lutego 2017 r. Celem dokumentu było ograniczenie migracji z Afryki Północnej, w której za kluczowego partnera Unii uznano Libię³⁰. Unia Europejska zobowiązała się do wspierania libijskiej Straży Granicznej, pomocy w walce z nielegalnymi przemytnikami czy wprowadzeniu w Libii zdolności i warunków do przyjmowania migrantów.

Wpływ kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej na politykę migracyjną Polski

Napływ migrantów do granic Europy zdominował dyskusję polityczną i społeczną w 2015 r. w państwach członkowskich, w tym Polsce. Doszło do sporu politycznego pomiędzy instytucjami UE a grupą państw członkowskich. Największe emocje wzbudziły kwestie kwotowej relokacji uchodźców. Zgodnie z decyzją Rady również Polska miała przyjąć osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej. Rząd Ewy Kopacz wyraził pozytywnie chęć przyjęcia uchodźców, natomiast sama premier tak komentowała sprawę:

Działanie w ramach tej solidarności jest akceptowane przez Polskę, jeśli chodzi o przyjmowanie tych najbardziej potrzebujących. Mówimy o tych, którzy w tej chwili rzeczywiście narażają swoje życie i zdrowie, będąc w swoich krajach – w Syrii, Erytrei. To są

²⁹ *Oświadczenie UE–Turcja (18 marca 2016)*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/pressreleases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 22.11.2018.

³⁰ *Maltański szczyt UE*, 6.02.2017, źródło: https://ec.europa.eu/poland/news/170203_summit_pl, 22.11.2018.

ci, którzy przemieszczają się w tragicznych niekiedy warunkach do Europy³¹.

Jednocześnie jednak należy zaznaczyć, że rząd Ewy Kopacz poddawał w wątpliwość sposób rozwiązania zaistniałego problemu przez system przymusowej relokacji. W swoich wypowiedziach wskazywała ona na konieczność solidarności wspólnotowej, ale opierającej się m.in. na dobrowolności³². Obawy polskiego rządu wiązały się z zasadą przydzielania określonej liczby migrantów przypadającej na dane państwo członkowskie. Zwracano uwagę na kryzys za wschodnią granicą Polski na Ukrainie, bowiem w jego wyniku mógł nastąpić napływ migrantów do granic RP. Ważnym czynnikiem, który charakteryzował powściągliwość rządu Ewy Kopacz, były kwestie bezpieczeństwa, podobnie jak w przypadku późniejszego rządu Beaty Szydło. Jak wskazywano, bezpieczeństwo Polski i polskich rodzin było sprawą priorytetową³³. Rok 2015 był również rokiem wyborów parlamentarnych. Zwycięską partią okazało się Prawo i Sprawiedliwość. Na czele rządu stanęła wówczas Beata Szydło, która początkowo twierdziła, że Polska będzie honorować ustalenia UE w sprawie kryzysu, jednakże ważny jednocześnie będzie czynnik bezpieczeństwa polskich obywateli. Należy zaznaczyć, że kwestia migracji stała się zagadnieniem politycznym, wykorzystywanym w czasie kampanii wyborczej do parlamentu, co przekładało się również na postawę społeczeństwa wobec imigrantów. W swoim exposé Beata Szydło zwróciła uwagę na kwestię uchodźców, wskazując na właściwe rozumienie zasady solidarności w sytuacjach nadzwyczajnych czy

³¹ Ewa Kopacz: *możliwa nowa deklaracja Polski w sprawie imigrantów*, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1497458,Ewa-Kopacz-mozliwa-nowa-deklaracja-Polski-w-sprawie-imigrantow>, 22.11.2018.

³² Premier Ewa Kopacz o przyjmowaniu uchodźców: *Będę zabiegała o to, by dobrowolność w tej kwestii nadal obowiązywała*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-ewa-kopacz-o-przyjmowaniu-uchodzcow-bede-zabiegala-o-to-by.html>, 23.11.2018.

³³ Zob. Ewa Kopacz: *Polska przyjmie tylko uchodźców, nie emigrantów ekonomicznych*, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/premier-ewa-kopacz-o-uchodzcach-niedzielne-wystapienie-kopacz,578870.html>, 22.11.2018.

niebezpiecznych³⁴. Zmiana rządu spowodowała również odrzucenie propozycji automatycznego mechanizmu relokacji migrantów. Już w grudniu 2015 r. wiceminister w MSWiA Jacek Skiba zapowiedział korektę polityki migracyjnej, m.in. poprzez zmianę ustawy o repatriacji. Powiedział wówczas, że

polityka migracyjna Polski powinna być nakierunkowana 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 szansa³⁵.

Polska jako jeden z nielicznych krajów nie przyjęła w ramach przymusowej relokacji imigrantów. Premier Beata Szydło początkowo zapewniała o podtrzymaniu decyzji podjętych przez poprzedni rząd. Zmiana nastąpiła po zamachach terrorystycznych, które miały miejsce w styczniu 2016 r. w Paryżu, gdzie zginęło 130 osób³⁶. W lutym 2016 r. Polska wspólnie z innym krajami Grupy Wyszehradzkiej zakwestionowała system relokacji przyjęty w UE. Ważnym wydarzeniem, które spowodowało otwartą negację przymusowych przesiedleń imigrantów przez rząd Polski, były zamachy terrorystyczne z 22 marca 2016 r. w Brukseli, których dokonali samobójcy z Państwa Islamskiego. Zginęło wówczas ponad 30 osób, a 270 zostało rannych³⁷. Decyzja ta została podjęta w trosce o bezpieczeństwo

³⁴ A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka migracyjna*, „Studia migracyjne – Przegląd Polonijny” 2017, z. 1 (163), s. 312.

³⁵ Wiceszef MSWiA: *Wschód priorytetem polityki migracyjnej Polski*, PAP, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1557047,Wiceszef-MSWiA-Wschod-priorytetem-polityki-migracyjnej-Polski>, 22.11.2018.

³⁶ *Zamachy w Paryżu*, <https://www.tvn24.pl/raporty/zamachy-w-paryzu,1025,23.11.2018>.

³⁷ A. Kazimierczuk, A. Barkiewicz, P. Malinowski, *Zamachy w Brukseli. Wybuchy na lotnisku. Eksplozja w metrze*, Rzeczpospolita (online): <https://www.rp.pl/Zamachy-w-Brukseli/160329856-Relacja-Zamachy-w-Brukseli-Wybuchy-na-lotnisku-Eksplozja-w-metrze.html>, 22.11.2018.

obywateli Polski, bowiem, jak wskazywała premier, nie było pewności, czy w grupie imigrantów przyjeżdżających do naszego kraju nie będą znajdować się terroryści³⁸. Co prawda do Polski przyjechała grupa 160 Syryjczyków, ale były to osoby zaproszone przez fundację „Eстера” w lipcu 2015 r. Byli to chrześcijanie, którzy uciekli przed prześladowaniami Państwa Islamskiego. Większość z nich opuściła nasz kraj, przenosząc się do Niemiec.

W związku z zaistniałą sytuacją migracyjną w Europie oraz sporem, jaki powstał pomiędzy Komisją Europejską a poszczególnymi państwami, dokonano zmian w polskim prawie. Zgodnie z zapowiedzią wiceministra MSWiA Jaska Skiby dokonano nowelizacji ustawy z 7 września 2017 r. o Karcie Polaka, w której dodano rozdział 2a; określono w nim świadczenia pieniężne przysługujące posiadaczom Karty Polaka. Zmiana ta, zgodnie z przyjętą retoryką rządu Beaty Szydło, a obecnie Mateusza Morawieckiego, wpisuje się w forsowanie wymiaru wschodniego polityki migracyjnej. Innym aktem prawnym, który znowelizowano w 2016 r., była ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach. Do podstawowych informacji, jakie zbierane są przy rejestracji cudzoziemców i przetwarzaniu ich danych osobowych, wprowadzono nową przesłankę odmowy udzielania statusu uchodźcy – popełnienie zbrodni o charakterze innym niż polityczny poza granicami RP przed złożeniem wniosku³⁹. Dokonano zmian nie tylko w niektórych aktach normatywnych rangi ustawowej; Sejm przyjął również uchwały związane z sytuacją migracyjną w UE. Pierwszego kwietnia 2016 r. Sejm RP podjął uchwałę w sprawie polityki migracyjnej Polski. Zanegowano decyzje Rady z 22 września 2015 r. dotyczące relokacji uchodźców z Grecji i Włoch. Sprzeciwiano się przymusowej relokacji imigrantów oraz zwrócono uwagę, że instrumenty kształtujące politykę migracyjną powinny pozostać w gestii państwa polskiego⁴⁰. Inną uchwałę Sejm przyjął 20 maja 2016 r.

³⁸ R. Pietruszka, *Szydło usztywnia stanowisko. Miało być 100 uchodźców, nie będzie żadnego*, *dziennik.pl*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/516-410,beata-szydlo-rzad-pis-uchodzczy-imigranci-stanowisko-zamachy-bruksela-belgia.html>, 22.11.2018.

³⁹ Art. 19 ust. 1 pkt 3c ustawy o cudzoziemcach, Dz.U. 2018 poz. 2094.

⁴⁰ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie*

w sprawie obrony suwerenności RP i jej obywateli. We wskazanej uchwale wyrażono sprzeciw przeciwko próbom przymusowej relokacji, wskazując, że podejmowane działania przez instytucje UE nie mają oparcia w prawie wspólnotowym⁴¹. Już w 2015 r. rozporządzeniem z 21 grudnia w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy MSWiA zdecydowano o pobieraniu odcisków linii papilarnych od cudzoziemca ubiegającego się o zezwolenie na pobyt czasowy, które następnie zostają umieszczone w karcie pobytu⁴². Krytyce poddawano działania podejmowane przez UE oraz postawę wobec imigrantów, czego wyrazem były wypowiedzi polityków wchodzących w skład rządu. Minister Mariusz Błaszczak, ówczesny szef MSWiA, negował zarówno sposoby rozwiązania problemu imigrantów przez UE, jak i postawę Niemiec. Wskazywał na brak kompleksowej wizji rozwiązania nielegalnej migracji u granic Europy⁴³. Co więcej, niejednokrotnie przypominał, że Polska nie przyjmie nikogo, kto będzie zagrażał jej bezpieczeństwu (w kontekście imigrantów w Europie)⁴⁴. W podobnym tonie wypowiadali się również Beata Szydło, Mateusz Morawiecki czy europoseł PiS Ryszard Czarnecki. Rządy Ewy Kopacz, a następnie Beaty Szydło niejednokrotnie wskazywały na potrzebę rozwiązywania kryzysu migracyjnego poza granicami Unii Europejskiej. Jak podkreślano, należy pomagać na miejscu, tam, skąd pochodzą uchodźcy. W 2017 r. decyzją rządu został unieważniony dokument przyjęty w 2012 r. pt.

polityki imigracyjnej Polski, „Monitor Polski”, poz. 370.

⁴¹ *Sejm podjął uchwałę w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentID=CDCB6F44963B63E5C1257FB900579C69>, 22.11.2018.

⁴² *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy*, Dz.U. 2015 poz. 2314.

⁴³ *Asymilowanie przez chrześcijaństwo i nie tylko. Czyli ministra Błaszczaka problem z muzułmanami*, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/szef-mswia-mariusz-blaszczak-o-imigrantach-i-uchodzcach/th6sqc>, 22.11.2018.

⁴⁴ *Mariusz Błaszczak o uchodźcach: nie przyjmimy nikogo, kto zagrażałby bezpieczeństwu*, <https://wiadomosci.wp.pl/mariusz-blaszczak-o-uchodzcach-nie-pryjmiemy-nikogo-kto-zagrazalbybezpieczenstwu-6027386168157313a>, 22.11.2018.

*Polityka migracyjna Polski – stan obecny, postulowane działania*⁴⁵. Decyzja została uzasadniona tym, że nie odpowiadał na powstały kryzys migracyjny w Europie.

Po zmianie na stanowisku premiera, kiedy urząd objął Mateusz Morawiecki, polityka migracyjna nie uległa zmianie w stosunku do poprzedniego rządu. W swoim exposé nowy premier zanegował unijne rozwiązania kryzysu migracyjnego, wskazywał na potrzebę powrotu do wartości, na których została oparta Unia Europejska⁴⁶. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów został utworzony departament do spraw pomocy humanitarnej. Do zadań nowopowstałego departamentu należy pomoc Polski wobec krajów Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu⁴⁷. Na jego czele stanęła Beata Kempa, która podczas konferencji pt. *Pomoc humanitarna: potrzeby – wyzwania – działania* odbywającej się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w maju 2018 r. przekazała informację, że Polska w 2017 r. na pomoc humanitarną i rozwojową przeznaczyła ponad 770 mln złotych (w tym 170 mln na pomoc humanitarną)⁴⁸. Zaznaczyła również, że środki finansowe przeznaczane na ten cel systematycznie wzrastają. Powołanie departamentu ds. pomocy humanitarnej wpisuje się w wizję polityki wobec imigrantów, postulującą konieczność niesienia pomocy poza granicami kraju, niekoniecznie przyjmując imigrantów w Polsce. Również podczas ostatniej kampanii przed wyborami samorządowymi w 2018 r. kwestia imigrantów była obecna. Prawo i Sprawiedliwość wyemitowało spot nawiązujący do polityków Platformy Obywatelskiej, którzy wypowiadali się pozytywnie o kwestii

⁴⁵ „Nie uwzględnił sytuacji kryzysu”. Rząd unieważnił dokument o polityce migracyjnej, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/blaszczak-rzad-uniewaznil-dokument-w-sprawie-polityki-migracyjnej,725200.html>, 23.11.2018.

⁴⁶ *Exposé premiera Mateusza Morawieckiego – stenogram*, <https://www.premier.gov.pl/expose-premiera-mateusza-morawieckiego-stenogram.html>, 23.11.2018.

⁴⁷ *Premier podpisał rozporządzenie ws. Departamentu ds. Pomocy Humanitarnej*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1096018,rozporzadzenie-ws-departamentu-ds-pomocy-humanitarnej.html>, 23.11.2018.

⁴⁸ J. Kamiński, *Kempa: rząd RP z każdym rokiem zwiększa środki finansowe na pomoc humanitarną*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1415372%2Ckempa-rzad-rp-z-kazdym-rokiem-zwieksza-srodki-finansowe-na-pomoc-humanitarna.html>, 23.11.2018.

przyjmowania uchodźców. Szef kampanii samorządowej PiS Tomasz Poręba skomentował, że stawką w najbliższych wyborach jest bezpieczeństwo Polski⁴⁹.

Rada Ministrów przyjęła stanowisko wobec Globalnego Porozumienia ONZ na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji⁵⁰, w którym zdecydowała, że nie poprze dokumentu. Uznano bowiem, że

dokument nie spełnił postulatów Polski dotyczących potwierdzenia odpowiednio silnych gwarancji suwerennego prawa do decydowania o tym, kogo państwa przyjmują na swoim terytorium oraz rozróżnienia migracji legalnej i nielegalnej⁵¹.

Dokument, który został wypracowany na forum ONZ, nie będzie miał mocy prawnie wiążącej, ma na celu stworzenie globalnych standardów i norm dotyczących migracji. Strona polska uznała dokument za mało precyzyjny, bowiem kwestie migrantów legalnych i nielegalnych są problematyczne w interpretacji.

Podsumowanie

Kryzys migracyjny uwidocznił różnice w kwestii rozwiązania problemu i pomocy imigrantom. Wpłynęło to na stanowisko osób rządzących w naszym kraju. Rząd Ewy Kopacz, który jako pierwszy musiał zmierzyć się z kwestią przymusowych relokacji, zgodził się na

⁴⁹ *Nowy spot PiS. Atakuje PO za imigrantów. To grozi nam po przyjęciu uchodźców?*, <https://www.salon24.pl/newsroom/903333,nowy-spot-pis-atakuje-po-za-imigrantow-to-grozi-nam-po-przyjeciu-uchodzcow>, 22.11.2018.

⁵⁰ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – podpisanie dokumentu ma nastąpić w Marrakeszu 10–11 grudnia 2018 roku oraz w trakcie późniejszego głosowania podczas Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Z udziału w tworzeniu dokumentu oraz jego przyjęcia wcześniej zrezygnowały takie państwa jak USA czy Węgry, Czechy, Austria.

⁵¹ *Stanowisko wobec Globalnego Porozumienia ONZ na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/stanowisko-wobec-globalnego-porozumienia-onz-na-rzecz-bezpiecznej.html>, 23.11.2018.

przyjęcie uchodźców. Uważano, że przyjęte rozwiązania nie są właściwe, mogą w konsekwencji generować kolejne napływy imigrantów do granic Europy.

Postawa kolejnych rządów zanegowała to, w jaki sposób narzuca się państwom członkowskim rozwiązanie konfliktu. Strona polska niejednokrotnie wskazywała na potrzebę pomocy poza granicami kraju czy Unii Europejskiej. W tym kontekście doszło do „rozdarcia” polityki migracyjnej. Z jednej strony zapowiadano zwrócenie polityki migracyjnej w kierunku wschodnim, otwarcie się na pracowników zarobkowych m.in. z Ukrainy. Z drugiej strony Polska kategorycznie wyraziła sprzeciw wobec przymusowemu przyjmowaniu imigrantów. Kwestia migrantów została upolityczniona. W dyskursie politycznym dyskutowano nad konsekwencjami i zagrożeniami, jakie niesie za sobą przyjęcie określonej liczby imigrantów. Kwestia ta była obecna podczas wyborów parlamentarnych w 2015 r. oraz podczas wyborów samorządowych, które miały miejsce w 2018 r. Co więcej, dyskusje polityczne uwypukliły również podział społeczeństwa na zwolenników i przeciwników przyjęcia migrantów. Postawa rządu spotykała się m.in. z oporem niektórych organizacji pozarządowych, które twierdziły, że pomoc należy przede wszystkim przyjmując uchodźców. Tymczasem rząd swoje działania ukierunkowuje na pomoc zewnętrzną. Pomagać należy tam, gdzie jest źródło kryzysu.

Ważnym motywem podejmowanych działań było bezpieczeństwo Polski. W licznych wypowiedziach politycy odwoływali się do wartości, jaką jest zapewnienie spokoju i ładu społecznego. Wskazywano na zagrożenia, jakie niesie ze sobą niekontrolowana migracja, począwszy od chorób, a skończywszy na terroryzmie. Unijny kryzys migracyjny spowodował wprowadzenie zmian w polskim systemie prawnym. Dokonano nowelizacji ustaw kluczowych z perspektywy polityki migracyjnej Polski. Powołano nowy departament w KPRM ds. pomocy humanitarnej. Co więcej, wprowadzone zmiany nie rozszerzały praw imigrantów, wzmacniały natomiast proces weryfikacji osób ubiegających się o pomoc w naszym kraju. Niewątpliwie kryzys, z jakim Unia Europejska się zmagą, wpłynął na kształt polityki migracyjnej Polski. Mimo to nie ma klarownej wizji tworzenia przyszłości w tym kontekście. Polska polityka migracyjna

nadal ma charakter reakcyjny, tworzona jest niejako po fakcie lub w pośpiechu.

Bibliografia

- „Nie uwzględniał sytuacji kryzysu”. Rząd unieważnił dokument o polityce migracyjnej, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/blaszczak-rzad-uniewaznil-dokument-w-sprawie-polityki-migracyjnej,725200.html>, 23.11.2018.
- Adamczyk A., *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka migracyjna*, „Studia migracyjne – Przegląd Polonijny” 2017, z. 1 (163).
- Asylum in the UE Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/s/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, 18.11.2018.
- Asylum quarterly raport*, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum_quarterly_report_Q1_2018.pdf/a6b2b59c-7b25-458c-b55b-97350179c5d0, 17.11.2018.
- Asylum quarterly raport*, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum_quarterly_report_Q1_2018.pdf/a6b2b59c-7b25-458c-b55b-97350179c5d0, 17.11.2018.
- Asymilowanie przez chrześcijaństwo i nie tylko. Czyli ministra Błaszczaka problem z muzułmanami*, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/szef-mswia-mariusz-blaszczak-o-imigrantach-i-uchodzcach/th6sqc>, 22.11.2018.
- Cesarz M., *Kryzys uchodźczy w Europie – zarys problemu*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017.
- Decyzja Rady (UE) nr 2015 / 1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. Urz. UE L. 2015.239.146.
- Decyzja Rady (UE) nr 2015 / 1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. Urz. UE L. 2015.248.80.
- Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2011.
- Ewa Kopacz: możliwa nowa deklaracja Polski w sprawie imigrantów, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1497458,Ewa-Kopacz-mozliwa-nowa-deklaracja-Polski-w-sprawie-imigrantow>, 22.11.2018.
- Ewa Kopacz: Polska przyjmie tylko uchodźców, nie emigrantów ekonomicznych, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/premier-ewa-kopacz-o-uchodzcach-niedzielne-wystapienie-kopacz,578870.html>, 22.11.2018.

- Exposé premiera Mateusza Morawieckiego – stenogram*, <https://www.premier.gov.pl/expose-premiera-mateusza-morawieckiego-stenogram.html>, 23.11.2018.
- First-time asylum applicants up 4% in Q2 2018*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/DDN201809251?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2Fweb%2Fasylum-andmanagedmigration%2Fpublications>, 17.11.2018.
- Kamiński J., *Kempa: rząd RP z każdym rokiem zwiększa środki finansowe na pomoc humanitarną*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1-415372%2CKempa-rzad-rp-z-kazdym-rokiem-zwieksza-srodki-finansowe-na-pomoc-humanitarna.html>, 23.11.2018.
- Kazimierzczuk A., Barkiewicz A., Malinowski P., *Zamachy w Brukseli. Wybuchy na lotnisku. Eksplozja w metrze*, Rzeczpospolita (online): <https://www.rp.pl/Zamachy-w-Brukseli/160329856-Relacja-Zamachy-w-Brukseli-Wybuchy-na-lotnisku-Eksplozja-w-metrze.html>, 22.11.2018.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji*, COM (2015) 240, 13 maja 2015 r.
- Lesińska M., Duszczyk M., *Polityka migracyjna*, [w:] *25 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018.
- Lesińska M., *Polityka migracyjna jako przedmiot analizy – uwagi wstępne*, [w:] *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2010.
- Łodziński S., Szonert M., „Niepolityczna polityka”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016*, „Studia migracyjne – Przegląd Polonijny” 2017, z. 2 (164).
- Łukasiewicz K., Klaus W., *Wykład 22. Migracje uchodźcze*, [w:] *25 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018.
- Maltański szczyt UE*, 6.02.2017, https://ec.europa.eu/poland/news/170203_summit_pl, 22.11.2018.
- Mariusz Błaszczak o uchodźcach: nie przyjmimy nikogo, kto zagrażałby bezpieczeństwu*, <https://wiadomosci.wp.pl/mariusz-blaszczak-o-uchodzcach-nie-przyjmimy-nikogo-kto-zagrazalbybezpiezenstwu-6027386168157313a>, 22.11.2018.
- Nowy spot PiS. Atakuje PO za imigrantów. To grozi nam po przyjęciu uchodźców?*, <https://www.salon24.pl/newsroom/903333,nowy-spot-pis-atakuje-po-za-imigrantow-to-grozi-nam-po-przyjeciu-uchodzcow>, 22.11.2018.
- Oświadczenie UE–Turcja (18 marca 2016)*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/pressreleases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 22.11.2018.
- Pietruszka R., *Szydło usztywnia stanowisko. Miało być 100 uchodźców, nie będzie żadnego*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/516410-beata-szydlo-rzad-pis-uchodzczy-imigranci-stanowisko-zamachy-bruksela-belgia.html>, 22.11.2018.
- Potyrała A., *Kryzys uchodźczy a przyszłość unijnego systemu azylowego*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017.

- Premier Ewa Kopacz o przyjmowaniu uchodźców: Będę zabiegała o to, by dobrowolność w tej kwestii nadal obowiązywała*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-ewa-kopacz-o-przyjmowaniu-uchodzcow-bede-zabiegala-o-to-by.html>, 23.11.2018.
- Premier podpisał rozporządzenie ws. Departamentu ds. Pomocy Humanitarnej*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1096018,rozporzadzenie-ws-departamentu-ds-pomocy-humanitarnej.html>, 23.11.2018. Rajkiewicz A., *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, „Polityka społeczna” 2004, nr 3 (360).
- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council. Fifteenth report on relocation and resettlement*, COM (2017) 465, 6 września 2017 r.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy*, Dz.U. 2015 poz. 2314.
- Sejm podjął uchwałę w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=CDCB6F44963B63E5C1257FB900579C69>, 22.11.2018.
- Stanowisko wobec Globalnego Porozumienia ONZ na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/stanowisko-wobec-globalnego-porozumienia-onz-na-rzecz-bezpiecznej.html>, 23.11.2018.
- Szymańska J., *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS” 2017, nr 3 (51).
- Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. 2004, nr 90 poz. 864 z późniejszymi zmianami.
- Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2010.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski*, „Monitor Polski”, poz. 370.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2018 poz. 1109 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków i ich rodzin*, Dz.U. 2017 poz. 900.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim*, Dz.U. 2018 poz. 1829.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka*, Dz.U. 2018 poz. 1272.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji*, Dz.U. 2018 poz. 609.
- Ustawa z dnia grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*, Dz.U. 2018, poz. 2094 z późniejszymi zmianami.
- Wiceszef MSWiA: *Wschód priorytetem polityki migracyjnej Polski*, PAP, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1557047,Wiceszef-MSWiA-Wschod-priorytetem-polityki-migracyjnej-Polski>, 22.11.2018.

Wojtaszczyk K.A., *Kryzysy w procesie integracji europejskiej – istota i następstwa*, [w] *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewyżyczenia*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Warszawa 2015.

Zamachy w Paryżu, <https://www.tvn24.pl/raporty/zamachy-w-paryzu,1025,23.11.2018>.

Migration policy of Poland towards European migration crisis

Summary: The state policy is a derivative of many factors, both internal and external. It is implemented through appropriate activities in various fields of its functioning. From 2015, there has been a revival of the debate over migration issues that are the result of the humanitarian crisis that Europe has been struggling with. According to data from the International Organization for Migration, the number of people seeking a refuge or a better life in Europe has increased fourfold in one year. This situation has forced action by the European Union and individual states aimed at limiting the scale of illegal immigration. The aim of the article is to analyze Poland's migration policy in the context of actions taken by EU institutions. The first part of the work contains theoretical considerations regarding migration policy. In the second one, the author presented attempts to solve the migration crisis by the European Union together with the attitudes of Polish governments towards immigrants and the issue of their relocation. The article presents the changes that have been made in the Polish legal and institutional system. The undertaken analysis indicates that in the migration policy, which is largely reactionary in nature, the chief value is safety.

Keywords: migration, immigration crisis, Polish migration policy, refugees