

Łodziński, Sławomir; Szonert, Marek

Working Paper

Polityka migracyjna 'bez polityki': Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w polsce w okresie 2016-2022

CMR Working Papers, No. 130/188

Provided in Cooperation with:

Centre of Migration Research (CMR), University of Warsaw

Suggested Citation: Łodziński, Sławomir; Szonert, Marek (2023) : Polityka migracyjna 'bez polityki': Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w polsce w okresie 2016-2022, CMR Working Papers, No. 130/188, University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR), Warsaw

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/296934>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



CMR Working Papers

130/188

SŁAWOMIR ŁODZIŃSKI

MAREK SZONERT

**POLITYKA MIGRACYJNA “BEZ POLITYKI”.
ANTYNOMIE TWORZENIA POLITYKI
MIGRACYJNEJ W POLSCE W OKRESIE
2016-2022**

Luty 2023

www.migracje.uw.edu.pl

Sławomir Łodziński - Wydział Socjologii, Uniwersytet Warszawski
s.lodzinski@uw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-7484-8659

Marek Szonert, badacz niezależny
marszon@poczta.onet.pl

Abstrakt

Artykuł skupia się na analizie ewolucji prac nad polską polityką migracyjną w okresie 2016-2022. Pierwsza data jest wyznaczona przez wydarzenia związane z kryzysem migracyjnym w Europie (i jego politycznym odbiorem w Polsce) oraz oficjalną rezygnacją z programu polityki migracyjnej państwa przyjętego w 2012 r. Drugą datę wyznacza kryzys humanitarny na polsko-białoruskiej granicy (mający miejsce od sierpnia 2021 r. aż do dnia dzisiejszego, choć obecnie występujący już z mniejszą intensywnością) oraz skutki wojny w Ukrainie i przyjęcie uciekinierów wojennych z tego kraju w Polsce. W tym też czasie nastąpiła zmiana statusu migracyjnego naszego kraju z kraju typowo emigracyjnego w kraj emigracyjno-imigracyjny, głównie za sprawą migracji zarobkowych opierających się na dominacji migracji krótkoterminowych i cyrkulacyjnych (przede wszystkim z Ukrainy).

W artykule zwracamy uwagę na podstawowe znaczenie braku określenia jednoznacznych celów polityki migracyjnej państwa oraz wyznaczenia zasad ich realizacji. Dotyczyło to przede wszystkim braku wypracowania kompromisu między celami związanymi z interesami gospodarki i potrzebami demograficznymi społeczeństwa a wąsko rozumianymi priorytetami zachowania bezpieczeństwa państwa. Rodziło to zarówno wewnętrzną konkurencję między poszczególnymi instytucjami w ramach administracji centralnej, jak i sprzyjało wysokiej wrażliwości politycznej prac nad wypracowaniem programu tej polityki. Jej efektem było to, że polityka migracyjna państwa przybrała charakter polityki publicznej „bez polityki” (ang. *policy without politics*), tj. prowadzenia konsekwentnych działań na różnych polach migracji (takich jak rynek pracy, polityka polonijna, ochrona granic i polityka uchodźcza) bez szerszej politycznej i oficjalnej dyskusji o jej celach w dłuższej perspektywie czasowej. Sytuacja ta sprzyjała również pojawieniu się antynomii w jej funkcjonowaniu polegających na rozdziewie między głoszonymi hasłami bezpieczeństwa a rzeczywistym przebiegiem ruchów migracyjnych prowadzących do „nieintencjonalnych jej skutków” w jej funkcjonowaniu (Adamczyk 2021).

Słowa kluczowe: polityka migracyjna, nowy instytucjonalizm, model polityki „kosza na śmieci”, instytucjonalny brikolaż, Polska.

Migration policy "without politics". Antinomies of creating migration policy in Poland in the period 2016-2022

Abstract

The article focuses on the analysis of the evolution of work on Polish migration policy in the period 2016-2022. The first date is set by events related to the migration crisis in Europe (and its political reception in Poland) and the official withdrawal from the state's migration policy program adopted in 2012. The second date is set by the humanitarian crisis on the Polish-Belarusian border (occurring since August 2021 until today, although now with less intensity) and the effects of the war in Ukraine and the reception of war refugees from this country in Poland. At that time, the migration status of our country changed from a typical emigration country to an emigration and immigration country, mainly due to economic migrations based on the dominance of short-term and circular migrations (mainly from Ukraine).

In the article, we draw attention to the fundamental importance of the lack of clear goals of the state's migration policy and the lack of rules for their implementation. This mainly concerned the failure to reach a compromise between the goals related to the interests of the economy and the demographic needs of the society and the narrowly understood priorities of maintaining state security. This gave rise to both internal competition between individual institutions within the central administration, and was conducive to high political sensitivity of work on developing the program of this policy. Its effect was that the state's migration policy took on the character of a public policy without politics, i.e. consistent actions in various fields of migration (such as the labor market, Polish diaspora policy, border protection and refugee policy) without a broader political and an official discussion about its long-term goals. This situation was also conducive to the emergence of antinomies in its functioning consisting in the gap between the proclaimed slogans of security and the actual course of migration, leading to "unintentional consequences" in its functioning (Adamczyk 2021).

Keywords: migration policy, new institutionalism, model of "garbage policy", institutional bricolage, Poland.

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	6
2. Założenie teoretyczne. Zmiany polityki publicznej: od modelu „kosza na śmieci” do „instytucjonalnego brikolażu”.....	8
3. Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989 - 2016.....	11
4. Polityka migracyjna i prace nad jej programem w Polsce w latach 2016-2022	13
4.1. Poszukiwanie nowej formuły polityki migracyjnej w latach 2016-2019.....	13
4.2. Prace nad programem polityki migracyjnej w latach 2020 – 2022.....	16
4.3. Prace nad programem polityki migracyjnej Polski jako przykład modelu polityki „kosza na śmieci”?	18
5. Epidemia koronawirusa COVID-19 i kryzys na polsko – białoruskiej granicy (wiosna 2022 – 2022).....	20
6. „Brikolaż” instytucjonalny w polityce migracyjnej? Przykład przyjęcia uciekinierów wojennych z Ukrainy w Polsce (luty – grudzień 2022.....	22
7. Podsumowanie	24
Bibliografia.....	25

1. Wprowadzenie¹

Administracja polska nie dysponuje obecnie dokumentem, który w sposób zwarty, spójny i kompleksowy opisywałby założenia polityki migracyjnej państwa. Obowiązujący od 2012 r. program „Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania” został unieważniony w 2016 r. W kolejnych latach władze państwowe podjęły próby sformułowania nowego programu tej polityki, skierowanego głównie na kwestie gospodarcze, związane przede wszystkim z potrzebami rynku pracy. Projekty tego programu zostały jednocześnie skontrastowane z wymogami bezpieczeństwa państwa, dotyczącego zarówno sfery wewnętrznej (obawy przed niekontrolowaną imigracją z krajów pozaeuropejskich), jak i zewnętrznej, dotyczącej ochrony granic państwa. Brak politycznego kompromisu odnośnie głównych celów tej polityki oraz wypracowania jej podstaw doktrynalnych wpłynął na upolityczniony sposób jej przygotowania. Oznaczało to wprowadzenie tematyki migracji międzynarodowych do krajowego dyskursu politycznego i interpretowanie jej w kategoriach politycznych (Karwat 2010: 70-71). Jednocześnie skutki wojny w Ukrainie i przyjęcie dużej grupy uciekinierów wojennych² z tego kraju (obecnie na terenie naszego kraju przebywa stale około 1,43 mln osób z Ukrainy) zrodziły konieczność podejmowania pilnych decyzji dotyczących ich integracji w społeczeństwie polskim.

W artykule koncentrujemy się bardziej na opisie prób opracowania programu polityki migracyjnej państwa i ich instytucjonalnym kontekście niż na samych działaniach legislacyjnych i organizacyjnych, które były podejmowane w dziedzinie migracji zagranicznych w okresie 2016-2022. Dotyczy to zarówno kolejnych nowelizacji ustaw o cudzoziemcach i udzielania pomocy uchodźcom, jak i tego faktu, iż stale są prowadzone postępowania administracyjne, wydawane wize, zezwolenia i dokumenty, funkcjonują organizacje powołane do zajmowania się problemami związanymi z cudzoziemcami w naszym kraju itd. (por. Ustawa z dnia 12 grudnia o 2013 r. o cudzoziemcach... 2022; red. Chlebny 2020). Suma tych działań stanowi codzienną rzeczywistość funkcjonowania polityki migracyjnej, ale brakuje jej świadomej strategii, tj. długofalowych celów, zakładanych metod koordynacji działań w ramach samej administracji państwowej, jak i współpracy z organizacjami społecznymi, samorządami lokalnymi, itp. Postulat opracowania polskiej polityki migracyjnej dotyczył bowiem przygotowania dokumentu, który określałby strategicznie te zasady, plany i metody, a więc czynił działania państwa świadomymi, celowymi i planowymi w kontekście całości procesów migracyjnych³.

W artykule zwracamy uwagę na podstawowe znaczenie braku określenia jednoznacznych celów polityki migracyjnej państwa oraz wyznaczenia zasad ich realizacji.

¹ Tekst naszego artykułu był dyskutowany po raz pierwszy w trakcie konferencji XI Konferencji Komitetu Badań nad Migracjami PAN pt. „Migracje w dobie kryzysów społecznych” (Łódź, 21-23 września 2022 r.) w ramach sesji 8. „(Nie)udolność regulacji prawnych jako narzędzi do minimalizowania skutków kryzysów migracyjnych”. Bardzo dużo skorzystaliśmy także z uwag zgłoszonych podczas jego prezentacji w ramach seminarium Ośrodka Badań nad Migracjami UW (Warszawa, 1 grudnia 2022 r.) oraz seminarium migracyjnego w Instytucie Etnologii i Antropologii Kulturowej UW (Warszawa, 15 grudnia 2022 r.). Nasze podziękowania kierujemy przede wszystkim do Magdy Lesińskiej (w tym także i za to, że nas namówiła do prezentacji tekstu na seminarium w OBM), Pawła Kaczmarczyka, Maciej Ząbka, Marcina Wiatrowsa i Kamila Matuszczyka. Oczywiście za wszystkie błędy i niedociągnięcia w tekście tego artykułu odpowiadamy osobiście.

² W naszym tekście stosujemy konsekwentnie określenie „uciekiniery wojenni” na oznaczenie tych obywateli Ukrainy, którzy znaleźli schronienie w naszym kraju.

³ Postulat opracowania polskiej polityki migracyjnej pojawił się już na początku lat 90-tych XX wieku w związku ze skutkami transformacji gospodarczej i ustrojowej, obejmującymi także zmiany w ówczesnej sytuacji migracyjnej kraju. Środowiska naukowe, organizacje pozarządowe i środki masowego przekazu wyrażały oczekiwania przyjęcia przez władze państwa zasad postępowania w sytuacji napływu uchodźców i imigrantów zarobkowych, którzy stawali się już wtedy widocznym elementem naszego społeczeństwa, zwłaszcza w dużych miastach (Polko 2018: 342-345).

Dotyczyło to przede wszystkim braku wypracowania kompromisu między celami związanymi z interesami gospodarki i potrzebami demograficznymi społeczeństwa a wąsko rozumianymi priorytetami zachowania bezpieczeństwa państwa. Rodziło to zarówno wewnętrzną konkurencję między poszczególnymi instytucjami w ramach administracji centralnej, jak i sprzyjało wysokiej wrażliwości politycznej prac nad wypracowaniem programu tej polityki. Jej efektem było to, że polityka migracyjna państwa przybrała charakter polityki publicznej „bez polityki” (ang. *policy without politics*), tj. prowadzenia konsekwentnych działań na różnych polach migracji (takich jak rynek pracy, polityka polonijna, ochrona granic i polityka uchodźcza) bez szerszej politycznej i oficjalnej dyskusji o jej celach w dłuższej perspektywie czasowej. Sytuacja ta sprzyjała również pojawieniu się antynomii w jej funkcjonowaniu polegających na rozziewie między głoszonymi hasłami bezpieczeństwa a rzeczywistym przebiegiem ruchów migracyjnych prowadzących do „nieintencjonalnych skutków” w jej funkcjonowaniu (Adamczyk 2021).

Uważamy, że okres 2016 – 2022 w pracach nad wypracowaniem programu polityki migracyjnej można analizować w kategoriach instytucjonalnego modelu „kosza na śmieci” ze względu na brak osiągnięcia kompromisu w zakresie jej celów oraz brak wiodącej instytucji i określenia jednoznacznych zasad współpracy między różnymi agendami państwa w pracach nad jej programem. Sprzyjało to wewnętrznej konkurencji między nimi w pracach nad kolejnymi wersjami tego programu i płynności uczestnictwa ich przedstawicieli. Dodatkowym problemem było duże zainteresowanie publiczne nad kolejnymi wersjami tego programu, co paradoksalnie rodziło jego wysokie upolitycznienie. Ostatecznym efektem była rezygnacja (i to praktycznie w ostatnim momencie) z jego przyjęcia latem 2021 r. oraz likwidacja departamentu polityki migracyjnej (w ramach ministerstwa spraw wewnętrznych), który koordynował prace nad tym programem. Sprawilo to, że nie udało się do tej pory przyjąć takiego programu, co stanowi naszym zdaniem, przykład porażki polityki publicznej (Kubicki i inni 2019: 18-23).

Jednocześnie w tym samym czasie sytuacja na granicy polsko-białoruskiej, począwszy od sierpnia 2021 r., wzmocniła znaczenie kwestii bezpieczeństwa państwa kosztem działań humanitarnych dotyczących osób próbujących przekroczyć tę granicę. Paradoksalnie jednak wybuch wojny w Ukrainie w lutym 2022 r. i masowy napływ uchodźców wojennych z tego kraju do Polski wymusił od władz konieczność szybkich działań w zakresie ich przyjęcia i przynajmniej czasowej ich integracji w naszym społeczeństwie. Polegały one na błyskawicznym przyjęciu uregulowań prawnych, które umożliwiały legalny pobyt i udzielanie szerokiej pomocy finansowej i socjalnej obywatelom Ukrainy (Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy... 2022). Te działania prawne wychodziły naprzeciw oczekiwaniom samorządów i organizacji pozarządowych oraz niespotykanej mobilizacji społeczeństwa polskiego na rzecz pomocy tym osobom. Ze względu na zróżnicowany status prawny wszystkich tych podmiotów, różnorodność podejmowanych działań i spontaniczną (przynajmniej przez ten rok) aktywność, możemy opisać realizowaną politykę migracyjną w kategoriach „brikolażu instytucjonalnego”, wypełniającego pustkę po braku programu tej polityki związanej z koniecznością nagłego rozwiązywania problemów migracyjnych. Ta sytuacja może stanowić, naszym zdaniem, bodziec do działań na rzecz przyjęcia nowego programu polityki migracyjnej.

W omawianym przez nas okresie czasu dokonywała się stopniowo ewolucja statusu migracyjnego Polski z kraju emigracyjnego w kraj emigracyjno-imigracyjny, głównie za sprawą migracji zarobkowych opierających się na dominacji migracji krótkoterminowych i cyrkulacyjnych, przede wszystkim z Ukrainy (Okólski 2021: 250-253; GUS 2020). Obecna wojna w Ukrainie i nagły napływ obywateli Ukrainy do naszego kraju wzmocniły istniejące już trendy imigracyjne (Pszczółkowska 2022).

Podstawę źródłową naszego artykułu stanowią przede wszystkim dokumenty oficjalne oraz obszerna literatura przedmiotu. Ważnymi ich uzupełnieniami są także nasze własne obserwacje dokonywane podczas licznych oficjalnych i mniej oficjalnych spotkań dotyczących polityki migracyjnej państwa. Było to możliwe dzięki temu, że jeden z nas pracował do końca 2021 r. w administracji centralnej zajmującej się kwestiami cudzoziemców i współpracował przy opracowywaniu materiałów dotyczących kolejnych wersji programu polityki migracyjnej państwa.

Porządek artykułu jest następujący. Najpierw omówimy krótko założenia teoretyczne naszej analizy i zarysujemy kształtowanie polityki migracyjnej państwa w latach 1989-2016, następnie opisujemy kolejne etapy prac nad programem tej polityki aż do końca 2022 r. oraz skutki dla jej funkcjonowania wynikające z epidemii koronawirusa COVID-19, kryzysu na polsko-białoruskiej granicy oraz przyjęcie na terytorium naszego państwa obywateli Ukrainy po wybuchu wojny z Federacją Rosyjską w lutym 2022 r. Artykuł kończymy rozważaniami na temat powstałych antynomii w polityce migracyjnej oraz wyzwania, jakie stoją przed naszym państwem w dziedzinie migracji.

2. Założenie teoretyczne. Zmiany polityki publicznej: od modelu „kosza na śmieci” do „instytucjonalnego brikolażu”

Politykę migracyjną rozumiemy szeroko, 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 granicę oraz powrotu i reintegracji własnych obywateli (włączamy także tutaj wysiłki zajmowania się przez państwo osobami związanymi z danym państwem więzami narodowości lub pochodzenia narodowego). Analizujemy ją w artykule jako rodzaj polityki publicznej, posiadającej swoich aktorów, którzy w zależności od sytuacji prawnej i społecznej w różnym stopniu współuczestniczą w jej tworzeniu (Pawlak 2018: 289-298). Tradycyjnie zaliczamy do nich centralne organy państwowe (rząd, ministerstwa i inne instytucje centralne), władze ustawodawcze (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 stają się także systemy finansowe, agendy odpowiedzialne za rozwój regionalny i świadczenie pomocy rozwojowej innym krajom, organizacje pracodawców itd.

Z perspektywy porównań międzynarodowych możemy wskazać na dwa główne ośrodki wpływające na kształtowanie polityki migracyjnej (Schultz, Lutz, Simon 2021: 764-767). Pierwszy z nich składa się z instytucji skupionych wokół resortu właściwego dla kontroli formalnoprawnych warunków przyjazdu i pobytu cudzoziemców, którym jest zazwyczaj ministerstwo spraw wewnętrznych. Ono odpowiada za ogólne rozwiązania prawne w tej dziedzinie (obejmujące także zwalczanie przestępczości związanej z migracjami, jak i prowadzenie postępowań wobec cudzoziemców poszukujących statusu uchodźcy itd.). Drugi ośrodek stanowią zwykle instytucje skupione wokół resortu zajmującego się rynkiem pracy i polityką społeczną. Rzeczywista polityka migracyjna państwa stanowi zazwyczaj wypadkową działalności obu tych ośrodków, które mogą mieć wspólne cele i działać w sposób skoordynowany, ale nie zawsze tak się dzieje. Zdarza się bowiem, że deklarowane cele i zasady tej polityki pozostają często w sprzeczności z jej praktycznym funkcjonowaniem.

W analizach polityk publicznych przyjmuje się założenie o racjonalności podejmowania decyzji w ramach administracji publicznej. Dla celów analitycznych wyróżnia się wówczas następujące etapy jej kształtowania: począwszy od (1) ustalenia listy problemów do rozwiązania (czyli tworzenia jej agendy), (2) sformułowania jej treści i podjęcia konkretnych decyzji, (3) wdrożenie jej zapisów (czyli jej implementacji) oraz (4) ewaluacji osiągniętych rezultatów. Pełna realizacja wyznaczonych celów polityki pozwala na jej prowadzenie bazujące na badaniach i analizie otrzymywanych danych (ang. *evidence based policies*), które są warunkami oceny skuteczności jej realizacji. Ale nie zawsze proces ma taki przebieg, a nawet częściej tak się nie dzieje (por. Supernat 2008). Stąd są rozwijane inne, alternatywne modele podejmowania decyzji w ramach polityki publicznej. W naszym tekście chcemy się odwołać do koncepcji nowego instytucjonalizmu (por. Zybala 2021: 306-311), próbując wykorzystać dwa modele zmiany organizacyjnej polityki publicznej: „kosza na śmieci” (March, Olsen 2005; Fioretti, Lomi 2007) podkreślającego pozorną działalność w dziedzinie polityki publicznej oraz „instytucjonalnego brikolażu” (ang. *institutional bricolage*) podkreślającego związek między brakiem takiej polityki a koniecznością nagłego rozwiązywania nieoczekiwanych problemów, która może stanowić katalizator działań innowacyjnych w ramach tej polityki (Carstensen 2017)⁴.

Tytułowa nazwa pierwszego modelu może sugerować, że przygotowywane w ostatnich latach kolejne wersje programu polityki migracyjnej kończyły w sposób dosłowny w „koszu na śmieci” jako niepotrzebne papiery i archiwalne materiały. To skojarzenie nasunęło nam pomysł wykorzystania elementów modelu decyzyjnego „kosza na śmieci”, rozwijanego w ekonomii i naukach politycznych, zalecanego zwłaszcza przy analizie działań administracji państwowej (Supernat 2008). Główne jego założenia zostały opracowane przez amerykańskich politologów odwołujących się do koncepcji nowego instytucjonalizmu, tj. przez Jamesa G. Marcha, Michaela D. Cohena i Johana P. Olsena (March, Cohen, Olsen 1972; zob. Supernat 2008: 277). Zgodnie z tym modelem podejmowanie decyzji w organizacji nie zawsze dzieje się w sposób planowy i racjonalny pomimo istnienia określonych procedur i zasad działania. W praktyce jest to często proces złożony i chaotyczny, zmienny w czasie, podejmowane decyzje mają charakter tymczasowy, a ich efekt polega na „zastąpieniu porządku skutkowego porządkiem tymczasowym” (March, Olsen 2005: 22). Pojawia się on w takich sytuacjach decyzyjnych, w których brak jest zarówno jednego wspólnego celu całej organizacji (wynika to w głównym stopniu z tego, że duże organizacje nie są monolitami decyzyjnymi) i jasnych standardów oraz procedur podejmowania decyzji (czyli kto i na jakich zasadach podejmuje te decyzje w danym momencie czasu), jak i sformalizowanych zasad uczestnictwa pracowników w realizacji poszczególnych zadań, co wiąże się ze zmiennym w czasie ich zaangażowaniem (Supernat 2008: 277-278).

Cały proces staje się wówczas interakcyjny, pojawia się skomplikowana sieć relacji i wzajemnych wpływów między uczestnikami, decydentami a sposobem rozwiązania danego problemu. Zdaniem twórców tego modelu, cztery skutki są tutaj najważniejsze: „Po pierwsze, rozwiązywanie problemów nie jest najczęstszym stylem podejmowania decyzji. Zwykle wybory są dokonywane jedynie wówczas, gdy nie wiążą się one z żadnymi problemami. Po drugie, zmiany obciążenia wywierają wpływ na proces. Kiedy obciążenie wzrasta, zmniejsza się prawdopodobieństwo rozwiązania problemów, decydenci są skłonni do częstszego

⁴ Można wykorzystać w tym wypadku także inne podejścia badawcze i modele wyjaśniające. Należy tutaj wspomnieć o koncepcji „ignorancji” podkreślającej znaczenie problemów przetwarzania wiedzy o danym zjawisku w ramach danej organizacji i sporach wokół nich, czego przykładem jest znakomita praca o kryzysie uchodźczym w 2015 r. w wybranych krajach europejskich w 2015 r. – zob. Mica, Horolets, Pawlak, Kubicki 2020.

przenoszenia uwagi na inne problemy, wydłuża się czas dokonywania wyborów, a także maleje prawdopodobieństwo, że rozwiążą one problemy. Po trzecie, decydenci i problemy wykazują tendencje do wpływania na siebie nawzajem za pośrednictwem wyborów. Po czwarte, często proces jest wyraźnie interakcyjny” (March, Olsen 1976: 24). W takiej sytuacji podjęcie decyzji i skuteczne rozwiązanie problemu stanowią bardziej dzieło przypadku niż są wynikiem przemyślanej i uznanej decyzji. Jak piszą twórcy tego modelu: „w rezultacie podejmowanie decyzji staje się raczej okazją do praktykowania problemów i rozwiązań niż do ich łączenia, bardziej do manifestowania procesu podejmowania decyzji niż do jego stosowania, bardziej do prezentowania możliwości niż do ich wykorzystywania” (March, Olsen 2005: 23-24).

Według twórców tej koncepcji, model ten nie stanowi konkurencji dla innych modeli decyzyjnych, a ma je jedynie uzupełniać. Nie oznacza on również, że we wszystkich procesach decyzyjnych panuje bałagan i chaos, gdyż w innych dziedzinach aktywności organizacji obowiązują racjonalne zasady decydowania. Model ten sugeruje, że w systemie administracji publicznej (organizacji z założenia zobiektywizowanej, sformalizowanej i racjonalnej) w określonych sytuacjach decyzyjnych może pojawić się zjawisko przypadkowości i tymczasowości. Wynika to często z natury samego wyzwania stojącego przed organizacją, budzącego z jednej strony silną presję polityczną do jego szybkiego rozwiązania, a z drugiej strony rodzącego zróżnicowane jego interpretacje, stające się często głównym problemem. Studia z wykorzystaniem tego modelu dotyczyły różnych sytuacji, począwszy od analiz podejmowania decyzji w ramach instytucji międzynarodowych, administracji państwowej w sytuacjach kryzysów politycznych poprzez funkcjonowanie szkolnictwa wyższego, a skończywszy na funkcjonowaniu klubów sportowych (por. Ege i inni 2022).

Opisując prace nad programem polityki migracyjnej, będziemy opierać się na założeniach i twierdzeniach tego modelu, wskazując na takie jego przejawy, jak różnice w interpretacji głównych celów polityki migracyjnej, płynność uczestnictwa w zespole przygotowującym ten program, brak instytucjonalnego lidera i klarownych zasad współpracy między przedstawicielami różnymi instytucji państwa, a także na znaczne upublicznienia i upolitycznienie prac nad programem tej polityki.

W artykule będziemy także chcieli wykorzystać alternatywny model zmian w polityce migracyjnej próbując opisać wyzwania związane z wybuchem wojny w Ukrainie i przyjęciem uchodźców z tego kraju w Polsce. Odwołamy się tutaj do koncepcji „brikolażu instytucjonalnego”, nawiązującego do pojęcia wprowadzonego przez Claude’a Lévi-Straussa (1969). Terminem tym możemy określić kreatywne działania polegające na połączeniu różnych aktywności i zasobów (zazwyczaj łatwo dostępnych) pochodzących z różnych porządków prawnych w wypadku pojawienia się trudnej sytuacji o charakterze strategicznym. Ten model decyzyjny jest opisywany w literaturze przedmiotu głównie w kontekście nagłych wyzwań podważających dotychczasowy, normalny tok funkcjonowania danej organizacji. Podejmowane wówczas działania mają często charakter improwizacji, ponieważ standardowe procedury są niemożliwe do zastosowania. Choć są one zazwyczaj traktowane jako rodzaj dysfunkcji w danej organizacji, to w sytuacji kryzysowej zyskują miano innowacji, oparte na podejściu oddolnym („bottom-up”). Mają one pomóc przetrwać danej organizacji lub też pokonać wyzwania, jakie przed nią stoją, zwłaszcza wówczas, kiedy istniejące sposoby postępowania są niedostępne do zastosowania. Generalnie, instytucjonalny brikolaż oznacza podejmowanie decyzji nieplanowanych w sytuacji nieoczekiwanych problemów. Bardzo często staje się on kluczowym narzędziem decydentów w reagowaniu na nagłe wyzwania polityczne (Carstensen 2015, 2017).

Inaczej, instytucjonalny brikolaż to rodzaj rozwiązania trudnej sytuacji decyzyjnej, opierający się na wykorzystaniu dostępnych i różnych zasobów, wymykający się ustalonym i standardowym procedurom postępowania. Stanowi on często bodziec prowadzący do usprawnienia działania danej organizacji. Realizacja brikolażu wymaga bowiem od aktorów wzajemnego zaufania i kapitału społecznego, od których zależy zdolność do kreatywnego łączenia różnych elementów społecznych i organizacyjnych. Co ważne, brikolaż może mieć charakter osobowy (indywidualny), ale też zbiorowy (ang. *collective bricolage*), przybierający różne formy organizacyjne (Papazu 2021). Można tutaj nawet pokusić się o koncepcję „państwowego bricolage”, w którym państwo odgrywa rolę jednego z czołowych (jeżeli nie dominującego) aktora (Graf, Strebel, Emmenegger 2021). Prowadzone badania w tej perspektywie dotyczyły m.in. analiz w takich dziedzinach polityki państwa, jak szkolnictwo zawodowe, finanse i ochrona środowiska.

W tej właśnie perspektywie będziemy chcieli spojrzeć na reakcje państwa i społeczeństwa na nagły oraz znaczący liczbowo napływ uciekinierów wojennych z Ukrainy. Będziemy starać się pokazać, jak w sektorze życia publicznego, który opierał się wcześniej na ścisłej kontroli i upolitycznionej logice administracyjnej, pojawiły się elementy logiki stowarzyszania się (asocjacyjnej) związane z dużą rolą samorządów i organizacji pozarządowych. W ten sposób mogą być tworzone podstawy do zmian polityki publicznej (por. Graf, Strebel, Emmenegger 2021).

3. Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989 - 2016

Zanim przejdziemy do właściwej analizy, chcemy krótko scharakteryzować kształtowanie się polskiej polityki migracyjnej od 1989 do 2016 r. W tym okresie nastąpiła fundamentalna zmiana funkcjonowania polskiej administracji na polu migracji zagranicznych (Stefańska, Szulecka 2014). W czasie ponad dwóch dekad z państwa, któremu brakowało odpowiednich rozwiązań prawnych i procedur administracyjnych do reagowania na wzrastający ruch tranzytowy i imigracje, stało się ono częścią unijnego systemu kontroli migracji (Kaźmierkiewicz 2011). Było to możliwe dzięki takiemu modelowi funkcjonowania tej polityki, który traktował kwestie migracji w sposób nieupolityczniony, oraz takiemu nastawieniu administracji, które szukało rozwiązań problemów na tym polu głównie przez rozwój legislacji i procedur administracyjnych związanych z kontrolą i z bezpieczeństwem migracji kosztem szerszej dyskusji o potrzebach i celach polityki migracyjnej państwa. Głównym aktorem instytucjonalnym na tym polu było przede wszystkim ministerstwo spraw wewnętrznych (Matyja, Siewierska-Chmaj, Pędziwiatr 2015: 7).

To „menadżersko-administracyjne” podejście ułatwiało z jednej strony szybkie przejmowanie międzynarodowych i europejskich (unijnych) rozwiązań prawnych, ale z drugiej strony utrudniało skuteczne rozwiązywanie pojawiających się nowych wyzwań migracyjnych. Sama zaś administracja w sprawie polityki migracyjnej kraju pozbawiona była głębszego wsparcia środowisk politycznych. Choć migracje zagraniczne i polityka wobec nich były zawsze obecne w programach partii politycznych i w kampaniach wyborczych, to jej cele sytuowano głównie w obszarze polityki rodzinnej (społecznej) i demograficznej oraz historycznej, skierowanej do Polonii i Polaków mieszkających poza granicami naszego kraju (w oparciu o zasadę „trzeba im pomóc, w miarę możliwości repatriować, wspierać utrzymanie polskości (język, kultura) tam, gdzie mieszkają” - Polko 2018: 352; por. Gońda, Lesińska 2022). Analiza nastawień elektoratów głównych partii w Polsce w latach 2002 – 2018 pokazała

również, że w tym okresie postawy Polaków stały się bardziej otwarte na obecność imigrantów w gospodarce, przeważała bowiem opinia, że imigracja może być korzystna dla rozwoju gospodarki. Tym, co budziło największe różnice (zwłaszcza między partiami liberalnymi i lewicowymi a prawicowymi) było podejście do wymiaru kulturowego imigracji, a zwłaszcza obaw o zachowanie spójności kultury i bezpieczeństwa kraju (Andrejuk 2020: 256-257).

Ważnym wydarzeniem z polityki migracyjnej, jak i dalszych zmian w całej sytuacji migracyjnej kraju, było wprowadzenie w latach 2006 – 2007 uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców na polskim rynku pracy. Początkowo była ona ograniczona do wybranych rodzajów działalności rolniczej i sadowniczej oraz do obywateli państw sąsiadujących z Polski, aby później zrezygnować z wyszczególniania typów działalności gospodarczej i objąć obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Federacji Rosyjskiej i Ukrainę. Wtedy też po raz pierwszy wskazano oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi pracy jako podstawę uprawniającą cudzoziemca do świadczenia pracy w Polsce oraz wydłużono możliwy okres zatrudnienia cudzoziemców do maksymalnie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Te zmiany stanowiły rzeczywisty przełom w procesie liberalizacji dostępu imigrantów zarobkowych do rynku pracy w Polsce, których przyczyną było przeciwdziałanie zatrudnieniu cudzoziemców w szarej strefie (Piotrowski 2019: 246-248; Górny i inni 2018).

W 2012 r. rząd przyjął specjalny dokument programowy pt. „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” (2012), który był pierwszym po 1989 r. oficjalnym materiałem poświęconym celom i zadaniom polityki migracyjnej państwa. Towarzyszył mu także specjalny harmonogram wdrażania jego kolejnych punktów (Plan wdrażania ... 2013). Jako główne założenie przyjmował on, że Polska, w najbliższej przyszłości nie stanie się krajem imigracji, choć uznawał, że sytuacja ta może ulec zmianie. Dokonano w nim także bilansu korzyści i problemów wynikających zwłaszcza z emigracji poakcesyjnej z Polski po 2004 r. Za jeden z jej skutków uznano konieczność uzupełnienia niedoborów siły roboczej na krajowym rynku pracy przez zwiększenie imigracji, choć w założeniu miała ona pełnić jedynie rolę uzupełniającą.

Dokument ten zrodził liczne uwagi (zwłaszcza ze strony demografów i ekonomistów) i był początkiem ograniczonej debaty publicznej o głównych celach tej polityki. W 2013 r. Kancelaria Prezydenta RP przygotowała roboczy materiał na ten temat (Zasady i rekomendacje polityki migracyjnej... 2015: 49-71). Miał on formę programu polityczno-strategicznego i zawierał próbę sformułowania doktryny polityki migracyjnej, jej zasad i omówienia najistotniejszych jej celów, takich jak utrzymanie stałego kontaktu i udzielanie wsparcia dla polskich emigrantów poakcesyjnych oraz nacisku na bardziej aktywną politykę imigracyjną. Ważnym głosem było również opracowanie Komitetu Badań nad Migracjami PAN z 2014 r. (Społeczne skutki poakcesyjne migracji ludności Polski ...2014). Mimo że opisywało ono społeczne skutki migracji poakcesyjnych po 2004 r., to zawierało także sugestie dotyczące polityki migracyjnej państwa, zwłaszcza z perspektywy rynku pracy (Ibidem: 67-68). Ten element znalazł szczególne uznanie wśród badaczy z Krakowa i Rzeszowa, którzy przygotowali diagnozę tej polityki. Postulowali oni ściśle jej powiązanie z potrzebami zwiększenia konkurencyjności gospodarki, w tym także przez większą otwartość na imigrację o charakterze ekonomicznym (zwłaszcza wysoko wykwalifikowanych specjalistów) oraz potrzebę zmiany instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki migracyjnej (Matyja, Siewierska-Chmaj, Pędziwiatr 2015: 7). Kwestie otwartości na cudzoziemców i odpowiedniej polityki integracyjnej (polityki gościnności) znalazły się także w późniejszym raporcie Fundacji Republikańskiej (Andrzejewski i inni 2018: 79-85).

Odpowiedź władz polskich na „kryzys migracyjny” w Europie, począwszy od połowy 2015 r., stanowiła zapowiedź zmiany tego paradygmatu. Znalazło to szczególny wyraz w nadzwyczajnym posiedzeniu Sejmu odbytym w połowie września 2015 r. poświęconemu

skutkiem sytuacji migracyjnej w Europie dla Polski (Sprawozdanie Stenograficzne z 100. Posiedzenia... 2015; Bielecka-Prus 2016: 115–132). Wówczas kwestie postaw wobec uchodźców po raz pierwszy od początku lat 90. ubiegłego wieku stały się przedmiotem politycznej debaty w kraju (wraz z polityką ich przyjmowania i współpracą w ramach Unii Europejskiej), co przełożyło się na zmianę ich pozytywnego postrzegania oraz udzielania im pomocy (Balicki 2021; Kubicki i inni 2017). Uchodźcy z dotychczasowego tematu humanitarnego stali się nagle problemem społecznym (na który żywo reagowała opinia publiczna) i politycznym (zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym), z uwagi na wyzwanie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa przed możliwymi zagrożeniami terrorystycznymi. Spowodowało to sprzeciw wobec propozycji Unii Europejskiej dotyczącej ich wspólnej re-lokacji wśród państw członkowskich, ale nie miało to jednak nic wspólnego z rzeczywistym napływem uchodźców do Polski (Thérová 2022).

Kwestia migracji i polityki migracyjnej z powodu wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r. a w konsekwencji zmiany elity rządzącej, stała się widoczna publicznie, budząc podziały i kontrowersje polityczne. Wszystkie te wydarzenia zachwiały trwałością dotychczasowego „administracyjno-technokratycznego” paradygmatu tej polityki. Zrodziły one również dyskusję na temat nowych wyzwań stojących przed polityką migracyjną państwa, które wychodziły poza założenia programu polityki migracyjnej z 2012 r. Najważniejszymi diskutowanymi zagadnieniami było rozróżnianie uchodźców od migrantów ekonomicznych, sprzeciw wobec mechanizmu automatycznej relokacji uchodźców w ramach UE, pomoc i sprzyjająca polityka wobec przyjmowania migrantów ekonomicznych z Ukrainy, potrzeba dokładnego monitorowania (kontroli) procesów migracyjnych, zapewnienie bezpieczeństwa państwa od zagrożeń terrorystycznych oraz perspektywiczne myślenie o integracji (lub wręcz asymilacji) migrantów ekonomicznych w polskim społeczeństwie.

4. Polityka migracyjna i prace nad jej programem w Polsce w latach 2016-2022

Prace prowadzone nad tworzeniem programu polityki migracyjnej w analizowanym przez nas okresie zostały w dużym stopniu określone przez uwarunkowania polityczne. Przechodziły one przez kolejne etapy, w których dominowały różne cele i kryteria oraz związane z nimi określone instytucje administracji centralnej.

4.1. Poszukiwanie nowej formuły polityki migracyjnej w latach 2016-2019

Po wygraniu wyborów parlamentarnych przez Prawo i Sprawiedliwość, wymieniono kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym kierownictwo Departamentu Polityki Migracyjnej (miało to swojej konsekwencje organizacyjne i kadrowe). W maju 2016 r. Departament Analiz i Polityki Migracyjnej (dawniej Departament Polityki Migracyjnej) przygotował roboczy materiał dotyczący obecnej roli państwowych instytucji centralnych, zajmujących się szeroko pojętą problematyką migracji. Stał się on elementem materiału „Krajowa polityka migracyjna 2016-2036”, sporządzonego jako dokument wewnętrzny Departamentu (miał on odgrywać rolę dokumentu wyjściowego do ewentualnych dalszych prac nad polityką migracyjną kraju). Jesienią 2016 r. rząd zdecydował 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 tworzeniem polityki migracyjnej kraju. Decyzji tej nie towarzyszyło przekonanie o braku takiej polityki, wręcz przeciwnie, wyrażano przekonanie o potrzebie nowego jej sformułowania, w odmiennych niż poprzednio uwarunkowaniach zarówno politycznych, jak i potrzeb społeczno-gospodarczych. Dostrzeżono jej rolę w ograniczaniu zagrożeń związanych z przemianami demograficznymi (starzeniem się społeczeństwa), jak i sytuacją na rynku pracy, związaną z zapotrzebowaniem na pracę cudzoziemców oraz rozwojem gospodarki. Próbowano wypracować również kompromis między postrzeganiem migracji jako czynnika demograficzno-gospodarczego a ich oddziaływaniem na bezpieczeństwo państwa. Odpowiednio ukształtowana polityka miała stać się elementem szerszej strategii rozwoju Polski.

Znalazło to wyraz zarówno w trakcie prac, jak i w uchwalonym w 2017 r. dokumencie pt. „Strategia Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” (dalej jako SOR), który strategicznie określał kierunki polityki państwa w sprawach gospodarczych i społecznych (potocznie określanym „Planem Morawieckiego”). Wskazywano w nim, że „już dziś w niektórych dziedzinach obserwowany jest niedostatek wykwalifikowanej kadry, co powoduje wzrost znaczenia procesów migracyjnych i konieczność przygotowania efektywnej strategii zarządzania przepływami kapitału ludzkiego. Szanse na ograniczenie zagrożeń związanych z przemianami demograficznymi tkwią w polityce prorodzinnej oraz ukierunkowanej polityce migracyjnej, nastawionej na zapewnienie równowagi na rynku pracy” (Strategia Odpowiedzialnego... 2017: 12). Polityka migracyjna była tutaj rozumiana wąsko, przede wszystkim jako instrument zarządzania przepływami ludzkimi, obejmujący zarówno emigrację, jak i imigrację. Miała ona zapewnić realizację potrzeb polityki gospodarczej i społecznej oraz szybkie reagowanie w przypadku zmian zachodzących w sytuacji migracyjnej kraju lub Europy. Pisano, że kwestą zasadniczą „jest opracowanie długofalowej, strategicznej i spójnej wizji polityki migracyjnej. Powinna ona nie tylko pozwolić na sprawniejsze zarządzanie migracjami np. zorientowanie procesu imigracji na problemach ludnościowych państwa związanych z depopulacją, starzeniem społeczeństwa i kurczącymi zasobami na rynku pracy, ale także wykorzystać doświadczenia innych państw europejskich, które sobie z wyzwaniem związanymi z napływem cudzoziemców nie zawsze skutecznie poradziły” (Strategia Odpowiedzialnego... 2017: 169).

Przygotowano szereg rekomendacji, zarówno w krótszym wymiarze czasowym (tj. do 2020 r., które dotyczyły m.in. tworzenia ułatwień w dostępie do rynku pracy dla cudzoziemców, rozwoju ścieżek szybkiej ich integracji, jak i ograniczanie nielegalnej imigracji), jak i w dłuższym wymiarze czasowym (tj. do 2030 r., które mówiły o stworzeniu systemu monitorowania procesów migracyjnych oraz prowadzeniu szerokich działań informacyjno – edukacyjnych mających na celu rozwój postaw otwartości wobec cudzoziemców w społeczeństwie polskim (Strategia Odpowiedzialnego... 2017: 170). Co ważne, opracowanie polityki migracyjnej Polski uznano za projekt strategiczny w ramach SOR-u i umieszczono go na liście projektów strategicznych. Ale nie znalazł się on w dziale poświęconym sprawom gospodarczym lub społecznym, lecz w części poświęconej bezpieczeństwu państwa (w części zatytułowanej „Wzmocnienie ochrony granic i kontrola migracji”). Przewidywał on opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej, zakładającej „m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa. Dokument stanowić będzie odpowiedź m.in. na potrzeby polityki gospodarczej w zakresie pozyskiwania pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach dla uzupełniania zasobów ludzkich na rynku pracy, wynikające z występujących trendów demograficznych” (Strategia Odpowiedzialnego... 2017: 363).

To miejsce problematyki polityki migracyjnej w strukturze dokumentu pokazuje, że stała się ona już wówczas kwestią sporną. Ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (prowadzące prace nad SOR) preferowało postrzeganie polityki migracyjnej państwa jako elementu rozdziału poświęconego spójności społecznej, podczas gdy ministerstwo spraw wewnętrznych nalegało na jej umiejscowienie w rozdziale poświęconym tematyce bezpieczeństwa narodowego. Ta różnica stanowisk łączyła się ze sporem kompetencyjnym, gdyż ministerstwo spraw wewnętrznych stało na stanowisku, że koordynacja działań związanych z polityką migracyjną państwa należy do działu administracji rządowej „sprawy wewnętrzne” zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt. 2 ustawy o działach administracji z 1997 r. (Ustawa z dnia 16.11.2016 r. o zmianie ustawy... 2016), stąd to ono pozostaje tutaj właściwym organem decyzyjnym.

Pierwszym efektem prac nad wypracowaniem programu tej polityki stał się krótki (3 stronicowy) i zwarty dokument pt. „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej”, przygotowany przez ówczesne ministerstwo rozwoju, przyjęty przez rząd w marcu 2018 r. Stwierdzono tam, że polityka ta miała oddziaływać pozytywnie na rozwój społeczno-gospodarczy Polski (czyli być dostosowana do priorytetów rynku pracy i koncentrować się na jego uzupełnianiu migrantami w tych branżach i zawodach, gdzie występują luki kompetencyjne, przy zapewnieniu odpowiednich standardów zatrudnienia i bezpieczeństwa państwa). Miała ona odpowiadać na potrzeby zarówno cudzoziemców, jak i obywateli polskich mieszkających za granicą (w tym repatriantów), tak aby ich zachęcić do powrotu do kraju oraz zakładania lub przenoszenia tutaj działalności gospodarczej, aby przez to także zapobiegać dalszej emigracji z Polski. Przewidywał on w tym celu szereg działań promocyjnych i administracyjnych narzędzi wsparcia dla osiągnięcia tych celów. Nie było w nim mowy o żadnych zagrożeniach związanych z imigracją i kwestiami bezpieczeństwa. Po jego publikacji oczekiwano raczej szybkiego przyjęcia całościowego programu tej polityki (nawet już w połowie 2018 r.), co jednak się nie stało. Nie przyjęto także do tego dokumentu rozporządzeń implementacyjnych. Spowodowało to, że dokument ten stał jest bardziej wyrazem woli politycznej niż materiałem przekładającym wspomniane priorytety na praktykę działania administracji.

Dopiero w połowie 2019 r. ukazał się pierwszy roboczy, obszerny projekt polityki migracyjnej pt. „Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.”, opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (2019). Dokument ten, zgodnie z wcześniejszymi założeniami, miał stanowić odpowiedź przede wszystkim na potrzeby polityki gospodarczej kraju w „zakresie pozyskiwania pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach dla uzupełniania zasobów ludzkich na rynku pracy, wynikające z występujących trendów demograficznych”, ale także jego celem było wzmocnienie bezpieczeństwa państwa ze względu na nielegalną migrację oraz także „w sytuacji zwiększonego napływu imigrantów zarobkowych i coraz powszechniejszego ryzyka ich radykalizacji pod względem religijnym i światopoglądowym” (Polityka migracyjna Polski... 2019: 2). Opisano w nim bardzo szczegółowo obecne uwarunkowania polityki migracyjnej, zwłaszcza demograficzne, związane z ujemnym wzrostem demograficznym, określono główne kierunki tej polityki, związane z potrzebą bezpiecznej i legalnej imigracji do Polski (zarówno o charakterze zarobkowym i edukacyjnym) oraz powrotu obywateli polskich z emigracji oraz emigrantów polskiego pochodzenia na podstawie Karty Polaka.

W dokumencie rozwinięto także założenia polityki integracyjnej cudzoziemców, która miała zapewnić bezpieczeństwo i trwałość porządku publicznego państwa. „Integracja” miała się opierać na asymilacji i polskiej „kulturze wiodącej” oraz przeciwdziałać zagrożeniom terrorystycznym, przez nie dopuszczenie do rozwoju tzw. „społeczeństwa równoległego” i radykalizacji skrajnych odłamów wyznawców islamu, rodzących zagrożenie religijne i światopoglądowe dla społeczeństwa polskiego. Pisano w nim, że „przez asymilację

cudzoziemca rozumie się tutaj osiągnięcie stanu, w którym zintegrowany cudzoziemiec rozumie i uznaje wartości obowiązujące w Polsce, w tym światopoglądowe i religijne, akceptuje je i przyjmuje jako swoje własne oraz odrzuca wartości, które stanowiłyby zagrożenie dla spójności społecznej i powszechnego bezpieczeństwa w Polsce. Przez asymilację cudzoziemiec staje się członkiem polskiego społeczeństwa, uzyskując możliwość zmiany statusu prawnego, z cudzoziemca na obywatela” (Polityka migracyjna Polski... 2019: 38). I właśnie te punkty programu wzbudziły ogromne kontrowersje publiczne. Roboczy projekt polityki migracyjnej został przedstawiony na konferencji Rządowej Rady Ludnościowej w czerwcu 2019 r., której tematem była właśnie problemy migracji. Spotkał się on tam z miażdżącą krytyką zarówno środowisk naukowych, jak i opinii publicznej, zwłaszcza za przewidywaną w nim koncepcję integracji i użyte słownictwo (spotkał się on także z negatywną oceną Komitetu Badań nad Migracjami PAN).

Ta powszechna, publiczna i bardzo krytyczna ocena dokumentu zrodziła generalne obawy polityczne w ogóle przed publicznym prezentowaniem projektów polityki migracyjnej. Od tej pory kolejne próby jej opracowania i upubliczniania niosły ze sobą ryzyko głębokiej nieufności ze strony politycznych decydentów, a zwłaszcza kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z drugiej jednak strony presja środowisk gospodarczych zainteresowanych dalszym otwieraniem kraju dla imigrantów zarobkowych nie ustawała, a stały i masowy ich napływ tylko ją wzmacniał.

4.2. Prace nad programem polityki migracyjnej w latach 2020 – 2022

W połowie grudnia 2019 r. podjęto w ramach Zespołu ds. Migracji decyzję o opracowaniu nowej wersji dokumentu dotyczącego polityki migracyjnej, która powinna uwzględnić elementy dotychczasowego dorobku prac oraz listę priorytetów przyjętą w 2018 r. z dodatkowym uwzględnieniem kwestii związanych z bezpieczeństwem państwa. Ustalono, że projekt powinien być gotowy do końca połowy 2020 r., mieć charakter zwięzły i ramowy, a także określać doktrynę polityczną państwa w dziedzinie migracji. Zwrócono również uwagę, że na politykę migracyjną państwa należy patrzeć jako na proces i tak zaplanować mechanizm jej ewaluacji, aby była ona dostosowywana do zmieniających się uwarunkowań krajowych i zewnętrznych. Sam dokument powinien składać się z trzech części, czyli diagnozy (odpowiadającej na pytanie: jak jest?), głównych zasad polityki migracyjnej oraz kierunków działań (co powinno zostać zrobione w dłuższym i krótszym okresie?). Miał on być powiązany z innymi dokumentami rządowymi o charakterze strategicznym, takimi jak SOR oraz przygotowywaną wówczas Strategią Demograficzną 2040 (została ona przyjęta w listopadzie 2022 r.). Zrezygnowano (choć było to planowane) z opracowania doktryny migracyjnej państwa z powodu możliwości wystąpienia na jej tle ostrych sporów polityczno-ideologicznych⁵.

W grudniu 2020 r. został przygotowany, a w styczniu 2021 r. zaakceptowany przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji dokument diagnostyczny, mający stanowić podstawę dla ustaleń nowej polityki migracyjnej Polski pt. „Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego” (2020). Prace nad nim prowadziła grupa robocza Zespołu, w której skład wchodziłi przedstawiciele ministerstw i urzędów centralnych realizujących zadania na rzecz migracji, korzystający z pomocy ekspertów. We Wstępie do dokumentu czytamy, że

⁵ Wśród członków zespołu opracowującego projekt dokumentu istniało silne przekonanie, że w obecnej sytuacji politycznej będzie trudno przeprowadzić społeczną debatę o doktrynie polityki migracyjnej. Dlatego nie eksponowano tego elementu polityki z powodu obaw przed przyjęciem założeń dyktowanych aktualnymi racjami politycznymi, które by nie tylko utrudniały prowadzenie racjonalnej dyskusji, jak i uzyskanie dla tego programu akceptacji społecznej.

„analizując rozwój sytuacji społecznej i ekonomicznej Polski można dojść do wniosku, że procesy migracyjne odgrywają w tym rozwoju coraz ważniejszą rolę. Nie jest to zjawisko specyficzne dla naszego kraju, do podobnego wniosku można dojść obserwując dzieje współczesne większości państw europejskich. Zaskoczeniem może być tempo zachodzących zmian i – w pewnym stopniu – ich nieuchronność. Znaczącej emigracji z Polski towarzyszy liczna imigracja głównie z terytoriów państw leżących po wschodniej stronie polskiej granicy, imigracji spowodowana różnymi przyczynami. Zmiany w sytuacji migracyjnej Polski nakładają się na zmiany wywołane procesami demograficznymi: depopulacją, szybkim wzrostem liczby osób w wieku poprodukcyjnym, starzeniem się zasobów pracy, niską wartością współczynnika urodzeń. Procesy migracyjne wywołują szereg skutków gospodarczych i społecznych tym intensywniejszych, im bardziej dynamicznie zachodzą owe procesy. Skutki mogą być zarówno pozytywne (wzmacnianie gospodarki, jej rozwój, wzbogacenie kulturowe, rozwijanie procesów integracji społecznej, itd.) jak i negatywne (segmentacja mieszkańców i wzrost napięć etnicznych i kulturowych, nadmierne obciążenia systemu zabezpieczenia społecznego, przeciążenie administracji, itd.)” (Ibidem 2020: 3).

Podkreślono w nim znaczenie rozwoju polityki państwa w zakresie takich obszarów (były to oddzielne rozdziały tego dokumentu) jak: legalnej imigracji (w tym imigracji zarobkowej, studentów i naukowców, ruchu wizowego oraz małego ruchu granicznego i legalizacji pobytu), przeciwdziałania nielegalnej imigracji, rozwojowi polityki powrotowej, ochrony międzynarodowej cudzoziemców, integracji cudzoziemców (w tym szkolnictwa, usług publicznych dla cudzoziemców, programów integracyjnych dla poszczególnych grup cudzoziemców, przyznawania obywatelstwa polskiego, działań informacyjnych na rzecz społeczeństwa polskiego jako społeczeństwa przyjmującego oraz przestępczości cudzoziemców) oraz migracji Polaków (emigracji i powrotów, repatriacji, Karty Polaka).

Zwrócono także szczególną uwagę na to, że przygotowując dokument odstąpiono od traktowania polityki migracyjnej jako zbioru niezmiennych (lub rzadko zmienianych) zaleceń na rzecz polityki migracyjnej jako procesu zdolnego do równie dynamicznych zmian jak sama sytuacja migracyjna kraju. Zdecydowano, że zarówno diagnoza jak i zalecenia polityki migracyjnej powinny być aktualizowane nie później niż w odstępach rocznych, a jeśli zajdzie taka potrzeba, to nawet częściej (co stanowiło innowację na tle poprzednich koncepcji opracowywania polityki migracyjnej Polski).

Dokument ten został przyjęty przez rząd i zalecono przeprowadzenie konsultacji społecznych. Otrzymano wiele uwag, na ogół nie podważających jednak samego pomysłu traktowania polityki migracyjnej jako procesu, a także samej konstrukcji projektu dokumentu. Liczne uwagi do niego zostały przygotowane przez konsorcjum organizacji społecznych działających na rzecz migrantów, uzasadniając to tym, że w prace nad tym dokumentem należy włączyć także stronę społeczną, samorządy i przedstawiciele organizacji biznesowych (Polityka migracyjna Polski – główne kierunki i założenia. Propozycja Konsorcjum... 2020). Jego autorzy zwrócili uwagę na to, że nie można patrzeć na politykę migracyjną wyłącznie z perspektywy polskiego rynku pracy i ochrony granic. Polityka migracyjna powinna być oparta przede wszystkim na zapewnieniu ochrony i udzielaniu wsparcia wszystkim osobom przebywającym na terenie Polski, niezależnie od ich narodowości oraz wzmacnianiu solidarności wszystkich przebywających na terytorium Polski, niezależnie od ich statusu prawnego, narodowości czy innych cech osobistych (Ibidem: 2).

W połowie 2021 r. został przygotowany na podstawie tej diagnozy już właściwy dokument, o charakterze wykonawczym, dotyczący kierunków polityki migracyjnej na lata 2021-2022 (Polityka migracyjna Polski – kierunki działań... 2021), który został zaakceptowany przez Zespół ds. Migracji. W sensie czasowym obejmował on wyjątkowo, z uwagi na trudności związane z pandemią, okres dwuletni. Łączył on zróżnicowane podejścia różnych instytucji rządowych do problematyki migracji, ale wyznaczał jednocześnie obszary współpracy między

nimi, włączając także do nich organizacje pozarządowe. Komentarz do niego przygotował Instytut Spraw Publicznych, który z jednej strony doceniał jego opracowanie, a z drugiej zwracał uwagę, że z „perspektywy organizacji społecznej zajmującej się m.in. tematyką integracji migrantów i migrantek, w tym osób z doświadczeniem uchodźstwa, projekt polityki migracyjnej w formie przedłożonej do konsultacji należy ocenić z dużą dozą powściągliwości” (Stanowisko i uwagi Instytutu... 2021:2).

W lipcu 2021 r. został przygotowany projekt uchwały rządu dotyczący jego przyjęcia. Jego skierowanie do decyzji Rady Ministrów skończyło się jednak zaskakującą urzędniczą katastrofą, tj. wycofaniem dokumentu oraz rozwiązaniem departamentu, w ramach którego go przygotowywano⁶. Sprawy migracji międzynarodowych zostały przeniesione do departamentu polityki międzynarodowej (który od tego momentu nazywa się Departamentem Spraw Międzynarodowych i Migracji, w jego ramach powstał Wydział Polityki Migracyjnej i Granicznej). Dalsze przyjęcie dokumentu o polityce migracyjnej zostało wstępnie przesunięte na IV kwartał 2021 r., a następnie na III kwartał 2022 r. (choć mówiło się już w nim o kierunkach polityki na lata 2021-2023). Ale w wypadku tego ostatniego terminu obecnie informacji na ten temat nie ma stronie internetowej ministerstwa, choć była ona jeszcze we wrześniu 2022 r.⁷

4.3. Prace nad programem polityki migracyjnej Polski jako przykład modelu polityki „kosza na śmieci”?

Tak jak pisaliśmy na początku naszego artykułu, tworzenie programu nowej polskiej polityki migracyjnej w latach 2016-2022 może być analizowane w kategoriach modelu „kosza na śmieci”. Uważamy, że wynika to z kilku grup przyczyn. Po pierwsze, wynika z różnic w interpretacji sytuacji migracyjnej kraju między głównymi instytucjami administracji centralnej. Resorty odpowiedzialne za rozwój i za rynek pracy skłonne były uznać imigrację za stan, który będzie już trwałym elementem sytuacji ludnościowej kraju, zwłaszcza wobec niekorzystnych trendów demograficznych mających odzwierciedlenie w deficytach na rynku pracy. Z kolei Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, choć dostrzegało skutki trudnej sytuacji demograficznej kraju, to jednak nie było skłonne łatwo godzić się z koniecznością uzupełniania braków na rynku pracy cudzoziemcami. A jeżeli w ogóle, to w warunkach drobiazgowej kontroli napływu i traktowania samej imigracji jako zjawiska raczej przejściowego i ograniczanego w przyszłości.

Po drugie, z powodu organizacji prac nad programem polityki migracyjnej. Mieliśmy tutaj także do czynienia z „płynnym uczestnictwem” - wkłady pisemne do kolejnych projektów tej polityki przygotowywane były przez różne osoby z różnych resortów (a resorty decydowały o tym, który z problemów migracyjnych jest dla nich najważniejszy). Sam skład Zespołu ds. Migracji zmieniał się parokrotnie w omawianym czasie z powodu zmian w składzie rządu, a sam ten zespół nie reprezentował interesów wszystkich resortów. Skład organizacji pozarządowych uczestniczących w społecznych konsultacjach nad programem podobnie ulegał zmianom. Ten wytworzony rodzaj niepewności urzędniczej i niejasność co do decyzji

⁶ Jedną z możliwych przyczyn rozwiązania tej jednostki było, naszym zdaniem, dążenie do stworzenia jednej dużej instytucji w ramach administracji centralnej, która by zajmowała się całością spraw migracji międzynarodowych (w tym migracjami ekonomicznymi, repatriacją i polityką polonijną), wychodząca poza dotychczasowe kompetencje samego Urzędu ds. Cudzoziemców.

⁷ Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023>; <https://www.gov.pl/web/gov/szukaj?scope=rozwoj-technologie&query=polityka+migracyjna+>.

głównych decydentów wpływał na preferencje problemowe, jak np. treść dokumentów przygotowywanych w ramach prac nad polityką migracyjną budziła zastrzeżenia co do kompletności i sposobu ujęcia zjawisk migracyjnych. Dodatkowo pojawiła się niejasność, kto odpowiada za decyzje uruchamiające proces zatwierdzenia nowej polityki: Międzyresortowy Zespół ds. Migracji czy też samo Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a więc kto jest tutaj ostatecznym decydem?

Po trzecie, opisywana przez nas sytuacja odzwierciedla szerszy konflikt (jest on obecny w wielu innych krajach europejskich), który nabral szczególnego znaczenia publicznego po zamachach terrorystycznych w USA i w Europie oraz kryzysie migracyjnym z 2015 r. Dotyczy on wyzwania politycznego między akceptacją napływu imigrantów a względami bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa (gdzie cudzoziemiec stanowi zagrożenie w wymiarze kulturowym - obca religia, obce obyczaje, narzucanie obcych wzorów zachowania itp. z możliwością przerodzenia się w zagrożenie bezpośrednie, takie jak przemoc i terroryzm) (Abdou, Bale, Geddes 2022: 329-331). Upublicznienie dyskusji na ten temat (co wydawało się naturalne) oznaczało także upolitycznienie tej kwestii.

Te trzy grupy czynników (brak kompromisu w zakresie głównych celów polityki migracyjnej i wynikające sprzeczności w interpretacji skutków imigracji, sposób organizacji procedowania programu oraz znaczna wrażliwość publiczna na zagadnienia polityki migracyjnej, a co za tym idzie także jego upolitycznienie) doprowadziły ostatecznie, jak nam się wydaje, do wycofania poparcia politycznego dla całej inicjatywy, w efekcie czego nastąpiła porażka prac nad programem tej polityki. Trudno jest, naszym zdaniem, wskazać jedyną przyczynę tej porażki. Nie była ona efektem tylko samej „wielkiej” polityki realizowanej na poziomie kraju, lecz raczej skutkiem zróżnicowanych interesów i relacji między różnymi instytucjami administracji centralnej kraju oraz oddziaływania otoczenia społecznego⁸.

Brak programu polityki migracyjnej nie zahamował w ogóle procesów imigracji do Polski, szczególnie tych o charakterze zarobkowym. Według szacunków GUS, liczba cudzoziemców przebywających legalnie w Polsce na koniec 2019 r. wynosiła 2 106,1 tys. osób (GUS 2020: 1) i wzrosła ona prawie dwukrotnie począwszy od 2015 r. Najliczniejszą grupę cudzoziemców stanowili obywatele Ukrainy i Białorusi. W dużym stopniu było to związane z migracjami o charakterze zarobkowym. W 2021 r. powiatowe urzędy pracy zarejestrowały prawie 2 mln oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca (1 979,9 tys.), które umożliwiają obywatelom z krajów trzecich krótkoterminowe zatrudnienie w Polsce (do 6 miesięcy ciągu kolejnych 12 miesięcy). W 2015 r. takich oświadczeń wydano ponad dwa razy mniej (782,2 tys.). W 2021 r. najwięcej takich dokumentów otrzymali obywatele Ukrainy (64,5 %), Białorusi (6,9%), Indii (3,0%), Uzbekistanu (3,0%), Filipin (2,6%) (Zagraniczni pracownicy na ... 2021: 15-16). Podobnie było w 2022 r., w którym zostało zarejestrowanych w ZUS milion pracowników z innych krajów świadczących usługi w ramach legalnych umów i był to przyrost o prawie jedną czwartą w stosunku do września 2021 r. (cudzoziemcy stanowili we wrześniu 2022 r. 6,5% wszystkich ubezpieczonych w naszym kraju) (Blukowski 2022)⁹.

⁸ Jako inny, lecz podobny przykład takich działań administracyjnych możemy wskazać początkową reakcję administracji państwowych w USA i w Wielkiej Brytanii na rozszerzającą się epidemię Covid-19, która charakteryzowała się z jednej strony sporami kompetencyjnymi między poszczególnymi jej agendami w postaci „wetokracji”, a z drugiej strony stosowaniem „polityki prowizorki” (por. Ferguson 2022: 394-407; <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/kludgeocracy-in-america>).

⁹ W styczniu 2022 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która wydłużała do 24 miesięcy możliwości powierzenia pracy cudzoziemcowi bez zezwolenia na pracę w związku z

I dodajmy, że począwszy od 2016 r. to Polska zaczęła przewodzić wśród krajów Unii Europejskiej w wydawaniu zezwoleń na pobyt obywateli państw trzecich. Przytoczone wyżej dane warto uzupełnić jeszcze dodatkową uwagą mówiącą o „migracyjnym przejściu” naszego kraju. Tak duże nasilenie przyjazdów cudzoziemskich pracowników zatrudnianych tymczasowo w naszym kraju może prowadzić do zwiększonych migracji rodzinnych, czego skutkiem będą „intensywne – niepozbowione napięć społecznych – procesy adaptacyjne. W taki oto sposób niedługo może dopełnić się przejście migracyjne w Polsce” (Okólski 2020: 253).

Porównanie dyskusji o programie polityki migracyjnej z samą rzeczywistością zmian w sytuacji migracyjnej kraju w omawianym przez nas okresie lat 2016-2022 pozwala zauważyć zupełną rozbieżność porządku polityczno-dyskursywnego dominującego w administracji państwowej (akcentującego raczej zamkniętość i obawy przed napływem cudzoziemców) a postępującą szybko ekonomiczną otwartością naszego rynku pracy realizowaną z racji potrzeb gospodarczych kraju (i w tym sensie była ona w całym tym okresie bardzo konsekwentna, co pozwala mówić wręcz o jej ciągłości). Z perspektywy instytucji centralnych była to sytuacja o tyle interesująca, że resorty gospodarcze (takie jak np. ministerstwo rozwoju i technologii lub rolnictwa i rozwoju wsi) oraz rodziny i polityki społecznej nie były przeciwne migracjom o charakterze ekonomicznym, a ministerstwo spraw wewnętrznych pozostawało „ślepe” politycznie na te działania. Być może mamy więc do czynienia z przypadkiem takiej polityki migracyjnej, w której główne jej cele nie są wyrażane w sposób otwarty i oficjalny, a stanowią one raczej rodzaj jej „ukrytej agendy” (Wiatrów 2021: 42-43).

W analizowanych latach miały miejsce jeszcze wydarzenia, które wpłynęły zarówno na podstawy polityki migracyjnej państwa, jak i na jej praktykę. Pierwszymi z nich była epidemia koronawirusa COVID-19 oraz kryzys na polsko-białoruskiej granicy, zaś kolejnym i najbardziej istotnym był wybuch wojny w Ukrainie w lutym 2022 r. i przyjęcie na naszym terytorium uciekinierów wojennych z tego kraju.

5. Epidemia koronawirusa COVID-19 i kryzys na polsko – białoruskiej granicy (wiosna 2022 – 2022)

W związku z sytuacją epidemiologiczną, związaną z rozprzestrzenianiem koronawirusa, zostały wprowadzone zmiany prawne przewidujące szczególne rozwiązania dla cudzoziemców w Polsce. Miało to charakter zarządzania w sytuacji kryzysowej (ang. *governing emergencies*) (Jaroszewicz 2021). Umożliwiały one legalne pozostanie w kraju osobom, które chciały realizować dotychczasowe swoje cele pobytu w Polsce lub też nie mogły opuścić naszego kraju. Umożliwiono także dostęp do pracy sezonowej cudzoziemcom, którzy w okresie po 13 marca 2020 r. posiadali dostęp do polskiego rynku pracy (na podstawie zezwolenia na pracę, zezwolenia na pracę sezonową, przedłużenia zezwolenia na pracę, przedłużenia zezwolenia na pracę sezonową lub oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi). Mogli oni także opuścić Polskę bez ryzyka uzyskania statusu nielegalnego pobytu. Samo ograniczenie ilościowe migracji ekonomicznych z powodu epidemii miało charakter przejściowy i krótkotrwały (Żołędowski 2022: 177-178). Jednocześnie przyjęto także

oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wpisanym do ewidencji oświadczeń oraz likwidowała 12-miesięczny okres rozliczeniowy, co miało umożliwić powierzanie cudzoziemcowi pracy bez przerwy na podstawie kolejnych oświadczeń.

rozwiązania ograniczające ruch osobowy na granicach oraz przyznające zwiększone kompetencje Straży Granicznej w kontroli granicznej, mające w założeniu pomagać w przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu się epidemii, a które zostały wykorzystane w trakcie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej (Górczyńska 2022).

Jednocześnie w tym samym czasie (lipiec - sierpień 2021) sytuacja na granicy polsko-białoruskiej (granicy zewnętrznej Unii Europejskiej) począwszy od sierpnia 2021 r. wzmocniła znaczenie kwestii bezpieczeństwa państwa kosztem uregulowań (działań) humanitarnych dotyczących osób próbujących przekroczyć tę granicę. Miały na niej miejsce wydarzenia stanowiące elementy kryzysu migracyjnego w Europie, spowodowane zorganizowanym przetrzuciem imigrantów i uchodźców do Unii Europejskiej, m.in. z Iraku, Afganistanu, Syrii i z innych krajów Bliskiego Wschodu oraz Afryki (także przez granicę białorusko-litewską i białorusko-łotewską). Kryzys ten rozpoczął się, gdy władze białoruskie uruchomiły kanały przetrzutu migrantów z kraju przez granicę z UE na terytorium Litwy, Polski i w Łotwie. Prezydent Alaksandr Łukaszenka przyznał, że wspieranie nielegalnego transgranicznego przetrzutu imigrantów jest odpowiedzią na unijne sankcje wobec Białorusi (Fraszka 2021: 5). Szerzej w analizach politologicznych wskazuje się, że tzw. „kryzys migracyjny” na polsko-białoruskiej granicy był i jest nadal elementem operacji hybrydowej, prowadzonej przez białoruskie służby specjalne przy nieoficjalnym udziale służb rosyjskich, co mogło stanowić rodzaj testu gotowości obronnej wschodniej flanki NATO (Fraszka 2021).

W związku z kryzysem, rządy Polski i Łotwy podjęły decyzje o wprowadzeniu stanów wyjątkowych na terenach przygranicznych z Białorusią, a rząd Litwy wprowadził natomiast stan wyjątkowy na terytorium całego kraju. Według oficjalnych danych, w okresie od sierpnia do końca 2021 r., odnotowano 39 697 prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusią (było to aż 300 - krotnie więcej niż w 2020 r.). Ta liczba zmieniła się od początku 2022 r. do początku czerwca - zanotowano wówczas już jedynie 5 870 takich prób. Sytuacja ta spowodowała wprowadzenie na terenach przygranicznych stanu nadzwyczajnego (wyjątkowego) we wrześniu 2021 r., który został zawieszony z początkiem lipca w 2022 r. Rozpoczęto również budowę specjalnej zapory (muru), który miał powstrzymać ostatecznie nielegalne przekraczanie granic. W 2022 r. zakończyły się prace nad jej stawianiem w postaci wysokiego na pięć metrów stalowego płotu i zabezpieczeniem elektronicznym (czujniki ruchu, kamery dzienne i termowizyjne).

Sytuacja ta spowodowała dyskusję na temat przestrzegania praw uchodźców na tej granicy. Podkreślono, że zwłaszcza polska straż graniczna narusza Konwencję Genewską, nie przyjmując ustnych oświadczeń od osób chcących ubiegać się o ochronę międzynarodową w Polsce (prawo ubiegania się w Polsce o status uchodźcy jest prawem konstytucyjnym, gwarantowanym w art. 56 ust. 2 Konstytucji). Krytykowano stosowanie zasady „push-back” przez polskie służby graniczne oraz wprowadzanie stanu wyjątkowego (władze nie wykazały istnienia żadnego zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego ze strony cudzoziemców próbujących przekroczyć granicę polsko-białoruską) (por. red. Klaus 2022).

W kwietniu 2022 r. „Amnesty International” opublikowała raport, w którym wskazuje na naruszanie praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową przez polskie władze. Zarzuca polskim władzom wielokrotne „push-backi” stosowane wobec migrantów (w tym kobiet, dzieci i osób z niepełnosprawnościami), uniemożliwianie wejścia w procedurę azylową oraz niszczenie własności osobistej migrantów. Zarzuca się także polskim władzom złe traktowanie migrantów w ośrodkach detencyjnych (są one przepełnione) oraz ograniczony dostęp do lekarzy i pomocy prawnej.

Trzeba dodać, że z jednej strony wydarzenia te uruchomiły ogromny społeczny wysiłek pomocy humanitarnej, często wbrew działaniom władz (czego przykładem było karanie osób za udzielanie pomocy humanitarnej tym migrantom, którzy nielegalnie przekroczyli granicę Białorusi z Polską. Z drugiej strony badania opinii publicznej pokazywały, że postawy Polaków

były krytyczne wobec umożliwiania migrantom przebywającym na granicy polsko-białoruskiej występowania o status uchodźcy (58% badanych było przeciwnych takim działaniom, a 33% popierało takie rozwiązania), a działania rządu w tej dziedzinie były częściej odbierane jako dobre niż złe (54% oceniało je jako dobre, zaś 34% jako złe). Większość badanych (66%) popierała również uszczelnienie tego odcinka granicy przy pomocy zapory, która utrudniłaby jej nielegalne przekraczanie (Feliksiak 2021: 2-6). W przestrzeni publicznej uwidoczniły się dwa opozycyjne dyskursy o migracji, czyli państwowy oparty na sekurytyzacji i drugi, oparty o solidarność i współczucie wobec migrantów (Pietrusińska 2022). Wraz z wybuchem wojny w Ukrainie intensywność kryzysu na granicy polsko-białoruskiej powoli zmniejsza się.

Ta sytuacja kryzysowa na granicy polsko-białoruskiej niewątpliwie została wywołana czynnikami politycznymi. Nie wchodząc głębiej w analizę genezy tej sytuacji, niosła ona ze sobą ryzyko interpretacji przez władze w sposób nawiązujący do wcześniejszych komunikatów politycznych, obecnych w trakcie kampanii wyborczej do Sejmu w 2015 r., prowadzących do rodzaju społecznej „paniki moralnej”. Imigranci byli traktowani w oficjalnym, politycznym przekazie jako „zagrożenie”, które jest narzędziem realizacji celów politycznych białoruskich (a w podtekście – rosyjskich) władz. Całkowite zamknięcie granicy dla imigrantów przybywających z terytorium Białorusi (nawet uchodźców) mogło prowadzić do przekonania, że wszelka nielegalna migracja (w sensie braku wymaganych dokumentów podróży, wiz, zezwoleń, itd.) jest jakimś rodzajem realizacji walki politycznej, przed której skutkami „dzielne państwo” broni społeczeństwo wszelkimi możliwymi środkami.

6. „Brikolaż” instytucjonalny w polityce migracyjnej? Przykład przyjęcia uciekinierów wojennych z Ukrainy w Polsce (luty – grudzień 2022)

Z powodu inwazji Rosji na Ukrainę, która rozpoczęła się 24.02.2022 r., do Polski w krótkim czasie przybyło prawie 8,9 mln osób z Ukrainy (ale wyjechało do Ukrainy z Polski 7,1 mln osób). Napływ tak ogromnej liczby ludzi postawił przed naszym krajem i polskim społeczeństwem bezprecedensowe wyzwania, polegające na konieczności zorganizowania pomocy ukraińskim uciekinierom wojennym oraz ich integracji (Duszczyk, Kaczmarczyk 2022: 8-14). Dzięki temu pierwszy raz w historii wielkość populacji mieszkańców Polski przekroczyła 40 mln (według oficjalnych statystyk z 31.12.2020 r. liczba ta wynosiła 38 265 tys., a 1.04.2022 r. – już 41 452 tys.). Polska stała się w ten sposób drugim na świecie krajem (po Turcji) z największą liczbą uchodźców. Główny napływ dotyczył największych miast w Polsce (które już wcześniej charakteryzowały się znacznym udziałem cudzoziemców wśród ich mieszkańców). Ta fala uciekinierów z Ukrainy w połączeniu z migracją zarobkową do Polski spowodowała, że odsetek cudzoziemców przebywających w naszym kraju sięgnął poziomu prawie 8% populacji (w 2010 r. było to bowiem tylko 0,1 %). To połączenie migracji ekonomicznych i fali uciekinierów wojennych stanowi nowe zjawisko w historii migracji międzynarodowych na tle porównawczym (Wojdat, Cywiński 2022: 11-12).

Paradoksalnie, masowy napływ uciekinierów wojennych z Ukrainy do Polski wymusił od władz konieczność szybkich działań w zakresie ich przyjęcia i czasowej ich integracji w naszym społeczeństwie. Był to fundamentalny „zwrot w myśleniu instytucjonalnym” o tej sytuacji (Ćwieluch 2022: 40). Z jednej strony polegał on na współpracy międzyrządowej Polski i Ukrainy (kraju przyjmującego i kraju wysyłającego) na poziomie administracyjnym i logistycznym w ułatwianiu ruchu uchodźczego. Z drugiej strony bazował on na błyskawicznym przyjęciu odpowiednich uregulowań prawnych, w tym także dyrektywy UE o tymczasowej ochronie oraz specjalnej ustawy z 12 marca 2022 r., które umożliwiały legalny pobyt i udzielanie szerokiej pomocy finansowej i socjalnej obywatelom Ukrainy. Ustawa ta włączała przyjezdnych w istniejący już system ochrony zdrowia, edukacji czy prawa pracy na równi z

obywatelami polskimi. Ważna była również aktywność samorządów (zwłaszcza największych miast w Polsce, w których znalazła schronienie zdecydowana większość uciekinierów z tego kraju – ponad 70%) i organizacji pozarządowych, wsparcie biznesu oraz niespotykana mobilizacja społeczeństwa polskiego. Na uwagę tutaj zasługuje zjawisko prywatnego „sponsoringu mieszkaniowego”, co pozwoliło uniknąć tworzenia dla uciekinierów z Ukrainy specjalnych ośrodków uchodźczych (Grzymała-Kazłowska, Stefańska, Ziółkowska 2022).

Te doświadczenia pokazały, że spontaniczna reakcja samorządów, organizacji pozarządowych oraz zwykłych obywateli pozwoliły osobom z Ukrainy zabezpieczyć najbardziej pilne potrzeby (czasowe lokum, żywność, odzież). Ze względu na zróżnicowany status prawny wszystkich tych podmiotów, różnorodność podejmowanych działań i spontaniczną (przynajmniej do jesieni 2022 r.) aktywność społeczną, możemy opisać realizowaną politykę migracyjną w kategoriach „brikolażu instytucjonalnego”, wypełniającego pustkę po braku tej polityki, związanej z koniecznością nagłego rozwiązywania problemów migracyjnych¹⁰. Powinna ona stanowić katalizator do podejmowania działań innowacyjnych w tej dziedzinie¹¹.

Otwartość wobec uciekinierów wojennych z Ukrainy (tak polityczna, jak i społeczna) wymaga komentarza, zwłaszcza gdy porówna się ją z politycznymi i społecznymi reakcjami na kryzys migracyjny z 2015 r. Po pierwsze, uciekinierzy z Ukrainy są najbliższym wyobrażonego „idealnego uchodźcy”, tj. były to przede wszystkim kobiety i dzieci uciekające przed bezpośrednim niebezpieczeństwem wojny (i dodatkowo „biali Europejczycy”). Po drugie, stworzone wcześniej sieci społeczne (związane z migracjami ekonomicznymi) oraz rozwój sieci społecznościowych (internetowych) spowodowały, że Ukraina i jej obywatele byli postrzegani jako znajomi dla naszego społeczeństwa. Dochodził do tego także wspólny kontekst historyczny oraz kulturowy (językowy). Po trzecie, agresja rosyjska w Ukrainie odwoływała się w Polsce do mocno obecnych mitów politycznych, związanych z historią zaborów, jak i najnowszą historią kraju. I po czwarte, w 2015 r. kryzys migracyjny był skoncentrowany na całej Europie i jej zdolności do przyjmowania uchodźców, a rzeczywiste powody ich migracji (kontekst i miejsce, z których oni uciekali) pozostawały w dużym stopniu dalekie i nieprzejryste dla opinii publicznej (Pawlak 2022: 995).

Badania opinii publicznej (grudzień 2022) pokazują, że poczucie zagrożenia wojną na Ukrainie w polskim społeczeństwie nadal nie słabnie i podziela ponad trzy czwarte (78%) badanych Polaków. Opinie co do dalszego rozwoju sytuacji są podzielone, ale dominuje przekonanie, że wojna nie rozprzestrzeni się jednak na inne kraje (Scovill 2022: 2-3). Większość Polaków uważa (79%), że ich państwo powinno nadal przyjmować ukraińskich uchodźców, a co szósty (15%) wyraża sprzeciw wobec ich przyjmowania. W wynikach sondaży

¹⁰ Modelowym przykładem lokalnego (miejskiego) „brikolażu instytucjonalnego” była reakcja władz miasta Lublina, organizacji pozarządowych i oddolnych działań mieszkańców na przyjęcie uciekinierów wojennych z Ukrainy – por. referat Karoliny Podgórskiej (UMCS) i Andrzeja Jekaterynczuka (UMCS) pt. *Reakcja na kryzys: działania w Lublinie*, wygłoszony podczas XI konferencji Komitetu Badań nad Migracjami PAN pt. „Migracje w dobie kryzysów społecznych” w Łodzi w dniach 21-23 września 2022 r.

¹¹ Takim przykładem może być powołanie w październiku 2022 r. zespołu eksperckiego do spraw Strategii Włączania Społecznego, która ma obejmować także kwestie integracji cudzoziemców w społeczeństwie polskim w szerszym społecznym kontekście. Ma ona być nie tylko skierowana do samych imigrantów, ale także do społeczności lokalnych, aby przeciwdziałać możliwym napięciom społecznym w dostępie do usług społecznych. Ma ona się koncentrować na 6 obszarach: mieszkalnictwie społecznym, aktywizacji zawodowej i ekonomii społecznej, włączaniu edukacyjnym, środowiskowej opiece psychiatrycznej, wzmacnianiu potencjału wsi i małych miasteczek oraz deinstytucjonalizacji usług społecznych. Ma ona być przykładem próby modernizacji polityk publicznych w naszym kraju poprzez jego ponadsektorowy (ponadbranżowy – przekraczający „silosy branżowe”) i elastyczny (w mniejszym stopniu o ile to jest możliwe sformalizowana) charakter oraz 5-letni horyzont działania przekraczający terminy wyborów parlamentarnych. Niespodziewana imigracja z Ukrainy w 2022 r. stanowiła bezpośredni bodziec dla przedstawienia nowego modelu polityki publicznej, gdyż ujawniła niedostatki polityki państwa na tym polu.

CBOS-u można jednak dostrzec stopniowy trend spadkowy w pozytywnych deklaracjach przyjmowania osób z Ukrainy. Połowa badanych deklaruje, że oni sami lub mieszkańcy ich gospodarstw domowych dobrowolnie i nieodpłatnie pomagają nadal ukraińskim uchodźcom (Ibidem: 7). Dominuje również przekonanie, że pomoc udzielana ukraińskim uchodźcom przez Polskę jest wystarczająca, chociaż niemal co trzeci badany uważa (29%), że jest ona zbyt duża (Ibidem: 8). Badani Polacy zaczynają jednak zwracać coraz częściej uwagę w obecnej sytuacji gospodarczej na koszty udzielanej pomocy obywatelom Ukrainy. Widać było to wyraźnie w wywiadach Przemysława Sadury i Sławomira Sierakowskiego, w których ich rozmówcy podkreślali swój „niepokój o utratę pierwszeństwa w dostępie do świadczeń i do usług publicznych (służba zdrowia, edukacja, opieka)” (Sadura, Sierakowski 2022: 29). Można wręcz powiedzieć, że pobyt uciekinierów wojennych z Ukrainy uwypuklił wszelkie problemy z usługami publicznymi, które dotyczą obywateli Polski w zakresie korzystania opieki zdrowotnej, rynku mieszkaniowego lub pomocy osobom starszym (Mazuś 2022: 33).

Od jesieni 2022 r. trwały prace nad projektem nowelizacji ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy, który miała doprecyzować niektóre jej przepisy (jak np. nałożenie na obywateli Ukrainy obowiązku uzyskania numeru PESEL, likwidację zezwolenia na pobyt czasowy wydawanego obywatelom Ukrainy w trybie uproszczonym etc.) oraz która miała wprowadzić obowiązek częściowej odpłatności dla pracujących w Polsce obywateli Ukrainy, którzy korzystają z miejsc zbiorowego zakwaterowania w naszym kraju. Nowelizacja ta budziła duże obawy z powodów administracyjnych (zbyt dużej liczby wniosków o legalizację pobytu), jak i trudności polegających na nagłej zmianie dotychczasowych reguł integracyjnych. Ostatecznie została ona uchwalona w styczniu 2023 r. (Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy... 2023).

Obecnie trudno jest jeszcze formułować przewidywania na przyszłość odnośnie kierunku rozwoju migracji z Ukrainy do Polski z uwagi na niestabilną sytuację militarno-polityczną Ukrainy i możliwości jej zmian w przyszłości. Nie wiemy tego, czy i w jaki sposób zakończy się ta wojna i jakie będą jej społeczno-ekonomiczne rozmiary. Ale nie ulega wątpliwości, że miał miejsce bezprecedensowy wzrost imigracji z Ukrainy do Polski oraz zmiana jej charakteru. Kwestią otwartą pozostaje obecnie zapewnienie tym osobom systemowego dostępu do usług publicznych (szkolnictwo, rynek pracy, mieszkania, opieka nad osobami starszymi itp.) oraz wyzwanie społecznych i relacyjnych wymiarów integracji, zwłaszcza, kiedy pewna ich część zdecyduje się pozostać w Polsce na dłużej (Marczewski 2022: 5-6). Sam już zryw oraz wysiłek społeczny raczej tutaj nie wystarczą i będzie niezbędne systemowe wsparcie oraz zarządzanie ze strony państwa (Bukowski, Duszczyk red. 2022).

7. Podsumowanie

W artykule próbowaliśmy opisać prace nad przygotowaniem programu polityki migracyjnej prowadzone od 2016 r. do 2022 r. oraz wyzwania migracyjne, przed którymi stanęły władze naszego kraju. Staraliśmy się tutaj wykorzystać dwa modele zmiany polityki publicznej, tj. koncepcje „kosza na śmieci” i „instytucjonalnego brikolażu”. Wskazały one nam przede wszystkim na fakt braku jednolitej linii ewolucji jej celów i zasad. Miała ona, naszym zdaniem, charakter polityki publicznej „bez polityki” (*polity without politics*), tj. prowadzenia konsekwentnych działań na różnych polach migracji (takich jak rynek pracy, polityka polonijna, ochrona granic i polityka uchodźcza) bez szerszej politycznej i oficjalnej dyskusji o jej celach w dłuższej perspektywie czasowej.

W tej polityce publicznej „bez polityki” rzeczywiste priorytety koncentrowały się wokół potrzeb rynku pracy, sytuacji demograficznej i sytuacji migracyjnej kraju, z uwzględnieniem

realnego kontekstu politycznego, a nie wokół założeń ideologicznych i strategicznych. Rozziew między tym, co deklarowane, a tym, co realizowane okazał się w naszym przypadku szczególnie widoczny. Rodzi to pytania dotyczące statusu i znaczenia polityki migracyjnej w postaci sformalizowanego zbioru zasad i zadań, spisanych i oficjalnie akceptowanych przez organy państwowe. Wydaje się, że istotne znaczenie ma tutaj pytanie o cele polityki migracyjnej państwa. Paradoksalnie owe cele powstają w obszarach innych (niż migracyjna) polityk. Imigranci zarobkowi – to przede wszystkim problem polityki rynku pracy i polityki w zakresie zabezpieczenia społecznego; zadania w zakresie ochrony cudzoziemców wynikają głównie z międzynarodowych zobowiązań państwa (polityka zagraniczna), ochrona granic i zwalczanie przestępczości granicznej – to polityka bezpieczeństwa, integracja cudzoziemców – to polityka społeczna, niektóre ułatwienia (bądź utrudnienia) dotyczące wjazdu i możliwości pozostawiania cudzoziemców na terytorium kraju mają związek z polityką ludnościową, itp.

Dlatego to, co najbardziej charakteryzowało polską politykę migracyjną w omawianym przez nas okresie było pojawienie się różnych antynomii. Pierwsza z nich dotyczyła sprzeczności wobec niechęci przyjmowania uchodźców z krajów pozaeuropejskich przy jednoczesnej szerokiej akceptacji migracji pracowniczych z różnych krajów (i to nie tylko z Ukrainy, ale także i z krajów azjatyckich). Druga skupiała się na zamkniętości wobec imigrantów na granicy polsko-białoruskiej (obecnie także i polsko-rosyjskiej) i jednoczesnej otwartości na granicy polsko-ukraińskiej. Trzecia dotyczyła szybkiego rozwoju szerokiego programu integracyjnego na rzecz obywateli Ukrainy w Polsce oraz braku takich rozwiązań dla obywateli innych krajów przebywających w Polsce (w tym z Białorusi).

Władze i administracja naszego kraju stają ponownie przed problemem wypracowania celów i kierunków polityki migracyjnej. Ponownie stawiane są pytania, czy w ogóle jest potrzebna szersza dyskusja na ten temat (w tym także nad programem polityki migracyjnej państwa), komu może być ona potrzebna (z jednej strony dla jakich instytucji administracji państwowej, jakich szczebli samorządów i grup społecznych w kraju, a z drugiej strony jakich oczekujemy imigrantów oraz z jakich regionów i krajów świata?) oraz jak wypracować kompromis (tak polityczny, jak i instytucjonalny) między jej „ekonomizacją” i spełnieniem potrzeb rynku pracy, a kwestiami humanitarnymi i zapewnieniem bezpieczeństwa państwa. Obecna sytuacja migracyjna kraju może stanowić dobrą okoliczność do ponownego zastanowienia się nad jej programem, gdyż korzyści z niej mogą zdecydowanie przeważać nad kosztami (por. podobne wypowiedzi na ten temat prof. prof. Izabeli Grabowskiej i Macieja Duszczyka - Cieśla, 2022; Żółciak, Osiecki 2022).

Bibliografia

Abdou Leila Hadj, Bale Tim, Geddes A. P. (2022). Centre-right parties and immigration in an era of politicisation, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48, 2: 327-340.

Adamczyk A. (2021). *(Nie)intencjonalna polityka migracyjna Polski*, Poznań: Wydawca: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu - Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa.

Andrejuk K. (2020), Prawica, lewica i postawy wobec imigrantów. Poglądy Polaków na imigrację i ich dynamika na tle trendów europejskich, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny* 4, 178: 239–264.

Andrzejewski P., Giełzak M., Gniadek J., Groszek O., Kmiec M., Mazur D., Sieniow T., Sulkowski M., Wójcik P. (2018). *Polski model gościnności. Ramy nowej polityki migracyjnej opartej na dobru wspólnym*, Warszawa: Fundacja Republikańska.

Balicki J. (2021). *Obrona „chrześcijańskiej Europy” przed „inwazją islamu”: populistyczny dyskurs polityczno-religijny w Polsce w kontekście kryzysu migracyjnego w Europie*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego.

Bielecka-Prus J. (2016). *Językowe konstruowanie obcego w polskiej debacie parlamentarnej na temat uchodźców*, w: Tomasz M. Korczyński, Annamaria Orla-Bukowska (red.), *Obcy w labiryncie kultur*, Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Socjologiczne, s. 115–132.

Blukowski I. (2022). *Ponad milion cudzoziemców na polskim rynku pracy*, 5.12. <https://mycompanypolska.pl/artykul/ponad-milion-cudzoziemcow-na-polskim-ryнку-pracy/10730> [dostęp 4.01.2023].

Bukowski M., Duszczyk M. (red.) (2022). *Gościnną Polską 2022+. Jak mądrze wesprzeć Polskę i Polaków w pomocy osobom uciekającym z przed wojną w Ukrainie*, Warszawa: WiseEuropa.

Carstensen Martin B. (2015). *Bricolage as an analytical lens in new institutionalism*, in F. Panizza, T. Spanakos (eds.), *Conceptual Comparative Politics*, London: Routledge, 46–67.

Carstensen Martin B. (2017). *Institutional bricolage in times of crisis*, “European Political Science Review” 1(9), 139–160, doi:10.1017/S1755773915000338.

Chlebny J. (red.) (2020). *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Cieśla J. (2022). Zyski z kryzysu. Rozmowa z prof. dr hab. Izabelą Grabowską, ekonomistką i socjolożką, o tym, czego Polska stając się krajem migracyjnym potrzebuje od swoich władz, *Polityka*, nr 16, 13.04. – 19.04.

Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly* 1, 17: 1-25.

Ćwieluch J. (2022). Lexusy i luksusy. Rozmowa z dr hab. Pawłem Strzeleckim, ekonomistą, współautorem raportu o uchodźcach wojennych z Ukrainy, o tym, czy Ukraińcy bardziej potrzebują nas, czy my ich, *Polityka* nr 36, 31.08-6.09., 39-41.

Duszczyk M., Kaczmarczyk P. (2022). Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość. *CMR Spotlight* 4 (39), kwiecień.

Feliksiak M. (2021). *Opinia publiczna wobec kryzysu na granicy z Białorusią. Komunikat z badań*, nr 160, Warszawa: CBOS, grudzień.

Ferguson N. (2022). *Fatum. Polityka i katastrofy współczesnego świata*, przeł. Wojciech Tyszką, Kraków: Wydawnictwo Literackie.

Fioretti G., Lomi A. (2008). The garbage can model of organizational choice: An agent-based reconstruction. *Simulation Modelling Practice and Theory* 16: 192–217.

Fraszka B. (2021). *Sytuacja na granic polsko-białoruskiej: przyczyny, aspekt geopolityczny, narracje. Raport specjalny*, Warszawa: Warsaw Institute.

Gońda M., Lesińska M. (2022). *Ewolucja Karty Polaka jako instrumentu polityki państwa*, „CMR Working Papers” nr 129/187, czerwiec [dostęp 12.08.2022 r.].

Górczyńska M. (2022). *Wykorzystywanie ustawodawstwa mającego na celu zapobieganie pandemii COVID-19 w celu odpychania od granic osób poszukujących ochrony międzynarodowej na przykładzie Polski i USA*, referat wygłoszony podczas XI konferencji Komitetu Badań nad Migracjami PAN pt. „Migracje w dobie kryzysów społecznych” w Łodzi w dniach 21-23 września 2022 r.

Górny A., Kaczmarczyk P., Szulecka M., Bitner M., Okólski M., Siedlecka U., Stefańczyk A. (2018). *Imigranci w Polsce w kontekście uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców*, Warszawa: Wise Europe – Ośrodek Badań nad Migracjami UW, październik.

Graf L., Strebel A., Emmenegger P. (2021). State-led bricolage and the extension of collective governance: Hybridity in the Swiss skill formation system. *Regulation & Governance* 1: 1-18. doi:10.1111/rego.12436.

Grzymała-Kazłowska A., Stefańska R., Ziółkowska P. (2022). Learning from refugee sponsorship: how to host refugees fleeing from Ukraine to Poland?, *CMR Spotlight* 5 (40), May.

GUS (2020). *Populacja cudzoziemców w Polsce w czasie COVID-19*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Jaroszewicz M. (2021). Mobility, migration, and the COVID-19 epidemic: governing emergencies in Lithuania and Poland. *CMR Spotlight* 6 (29), June.

Karwat M. (2010). Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy. *Studia Politologiczne* 17: 63-88.

Kaźmierkiewicz P. (2011). The Relevance of Polish Experience in Migration Policy Development for Eastern Partners, w: P. Kaźmierkiewicz, T. Patarai (eds.), *Developing Georgia's*

Migration Policy: Lessons from Poland. Polityka migracyjna Gruzji: wnioski z polskich doświadczeń, s. 13-34. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Klaus W. (red.) (2022). Poza prawem. prawna ocena działań państwa polskiego w reakcji na kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej. *Raporty Instytutu Nauk Prawnych PAN*, nr 1, Warszawa.

Kubicki P., Pawlak M., Mica A., Horolets A. (2017). Wyjście z cienia: polityka uchodźcza w sytuacji kryzysu. *Polityka Społeczna* 9: 22-28.

Kubicki P., Pawlak M., Mica A., Horolets A. (2019). Porażka w polityce publicznej. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace* 1, 37: 13-41.

Lévi-Strauss C. (1969). *Myśl nieoswojona*, tłumaczył Andrzej Zajączkowski, Warszawa: PWN.

March J. G., Olsen J. P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

Marczewski P. (2022). Jak kolejki zabijają solidarność. Dlaczego bez poprawy dostępu do usług społecznych nie będzie skutecznej polityki integracyjnej cudzoziemców. Komentarz. *Forum Idei*. Warszawa: Fundacja Batorego.

Matyja R., Siewierska-Chmaj A., Pędziwiatr K. (2015). *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Mazuś M. (2022). Inni, czyli tacy sami. Migracja ukraińska uwypukliła nasze polskie problemy – mówi Agnieszka Kosowicz, prezeska Fundacji Polskie Forum Migracyjne. *Polityka* nr 38, 14.09-20.09, 32-34.

Mica A., Horolets A., Pawlak M., Kubicki P. (2020). *Ignorance and Change Anticipatory Knowledge and the European Refugee Crisis*, Abingdon: Routledge.

Mucciaroni G. (1992). The Garbage Can Model & the Study of Policy Making: A Critique. *Polity* 3, 24: 459-482.

Okólski M. (2021). Przejście migracyjne w Polsce. *Studia Śląskie* 88-89: 239-257.

Papazu I. (2021). Entrepreneurial resource construction through collective bricolage on Denmark's renewable energy Island: an ethnographic study. *Entrepreneurship & Regional Development* 33, 9-10: 837-862.

Pawlak M. (2022). Humanitarian Aid in Times of War: Organization and Ignorance, *Organization Studies* 6, 43: 993-996.

Pawlak M. (2018). Polityki publiczne wobec migracji, w: J. Kwaśniewski (red.), *Nauki o polityce publicznej. Monografia dyscypliny*, s. 288-311. Warszawa: Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW.

Pietrusińska M. J. (2022). People From the Forest?: Discourse About Migrants in the Narratives of NGO Workers and Activists Involved in Humanitarian Crisis at the Polish-Belarusian Border. *Sprawy Narodowościowe: Seria nowa* 54, 2803.

Piotrowski M. (2019). Krótkoterminowe zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Zmiany zasad i ich ocena. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, T. CXIII, 243-257.

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).

Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania (2012). Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Departament Polityki Migracyjnej.

Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r. (2019). Warszawa: Zespół do Spraw Migracji, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA.

Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego (2020). Zespół do Spraw Migracji, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA.

Polityka migracyjna Polski – główne kierunki i założenia. Propozycja Konsorcjum organizacji społecznych. (2020). Warszawa: Konsorcjum organizacji społecznych działających na rzecz migrantów i uchodźców.

Polko P. (2018). Polityka migracyjna w programach polskich partii politycznych po 1989 r. *Wschodnioznawstwo* 12: 339-354.

Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej (2018). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju, [file:///C:/Users/PC%20COMPUTER/Downloads/Priorytety%20spo%20gospodarcze%20polityki%20migracyjnej%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/PC%20COMPUTER/Downloads/Priorytety%20spo%20gospodarcze%20polityki%20migracyjnej%20(2).pdf) (dostęp: 08.02.2023 r.).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (2022). <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-tego-panstwa-oraz-niektorych-innych-ustaw8> (dostęp: 20.11.2022 r.).

Pszczołkowska D. (2022). Polska stała się krajem imigracji w niecałe 10 lat – tylko częściowo przez Putina, <https://oko.press/polska-stala-sie-krajem-imigracji-w-niecale-10-lat-tylko-czesciowo-przez-putina> (dostęp: 17.10.2022 r.).

Sadura P., Sierakowski S. (2022). *Polacy za Ukrainą, ale przeciw Ukraincom. Raport z badań socjologicznych*, Warszawa: Krytyka Polityczna.

Schultz C., Lutz P., Simon S. (2021). Explaining the immigration policy mix: Countries' relative openness to asylum and labour migration. *European Journal of Political Research* 60: 763–784.

Scovill J. (2022). *Polacy wobec wojny na Ukrainie i zaangażowaniu NATO. Komunikat z badań*, nr 162, Warszawa: CBOS, grudzień.

Społeczne skutki poakcesyjne migracji ludności Polski. Raport Komitetu Badań Naukowych nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk (2014). Warszawa: Komitet Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk.

Sprawozdanie Stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r. (2015), Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja VII.

Stanowisko i uwagi Instytutu Spraw Publicznych odnośnie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022” (2021). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, lipiec.

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

STRATEGIA na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (2017). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju, Departament Strategii Rozwoju.

Supernat J. (2008). Racjonalność i logika decyzji administracji, w: G. Łaszczycza, A. Matan, L. Zacharko (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, s. 271–280. Warszawa: Wolters Kluwer.

Thérová L. (2022). Anti-Immigration Attitudes in Contemporary Polish Society: A Story of Double Standards? *Nationalities Papers*, 1–16.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (2022). Dz. U. 2013 poz. 1650, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych ustaw (2016). Dz. U. z 2016 r. poz. 543.

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (2022). Dz.U. 2022 poz. 583.

Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (2023). Dz. U. 83.

Wiatrów M. (2021). Idealnie nieidealny instrument: rola testu rynku pracy w procedurach zatrudniania cudzoziemców. *CMR Working Papers* 124/182, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, marzec.

Wojdat M., Cywiński P. (2022). *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, Warszawa: Centrum Analiz i Badań, Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza.

Zagraniczni pracownicy na polskim rynku pracy. Stan na 15 grudnia 2021 roku. Raport tematyczny, Warszawa: PARP.

Zasady i rekomendacje polityki migracyjnej dla Polski (2015). „Biuletyn Forum Debaty Publicznej”, nr 36, Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP, 49-71.

Żołędowski C. (2022). Wpływ pandemii COVID-19 na procesy migracji i sytuację migrantów - przypadek Polski. *Studia Politologiczne* 65, 170-187.

Żółciak T., Osiecki G. (2022). Imigracyjna terapia szokowa. Staliśmy się państwem dwunarodowym. *Gazeta Prawna*, 10.11.

Zybała A. (2021). Instytucje, organizacje i polityki publiczne, w: Wołek A. (red.), *Polityki publiczne*, s. 297-316. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie.