

Polska polityka migracyjna i jej paradoksy

ANITA ADAMCZYK¹

ORCID: 0000-0002-2851-0200

Uniwersytet Adama Mickiewicza

Celem niniejszego artykułu jest analiza polskiej polityki migracyjnej. Nie dotyczy ona jednak rozważań na temat treści w niej zawartych, ale luk, paradoksów i etapów jej konstytuowania. W artykule postawiono tezę głoszącą, że polska polityka migracyjna tworzona „od góry” jest pełna paradoksów, co czyni ją wewnętrznie niespójną. Z jednej strony, ekonomiczna logika rynku nakazuje otwartość polityki na cudzoziemców, podczas gdy logika polityki skłania ku zamknięciu. W zaproponowanych w artykule fazach cyklu tworzenia polityki migracyjnej nie możemy wyjść poza drugi etap. „Polityka na papierze” jest naszą domeną. Z uwagi na ciągłe jej zmiany nie możemy przejść do fazy wdrażania i oceny. Niniejszy tekst powstał na podstawie metod charakterystycznych dla nauk o polityce i administracji (instytucjonalnej, systemowej, decyzyjnej) i nauk prawnych (prawno-dogmatyczna).

Słowa kluczowe: polska polityka migracyjna, hipoteza luki, paradoks liberalny

The aim of this article is to analyse the Polish migration policy. However, it is not about the content of the policy but about the gaps, paradoxes and stages of its creation. The thesis of the article is that the Polish migration policy created “from above” is full of paradoxes, which makes it internally incoherent. On the one hand, the economic logic of the market dictates that the policy should be open to foreigners, while the logic of the policy tends to be closed. In the phases of the migration policy-making cycle proposed in the article we cannot go beyond the second phase. “Policy on paper” is our domain. As it is constantly changing, we cannot move to the implementation and evaluation phase. This text is based on methods characteristic for political science and administration (institutional, systemic, decision-making) and legal science (legal-dogmatic).

Keywords: Polish migration policy, the gap hypothesis, liberal paradox

¹ Kontakt: anita.adamczyk@amu.edu.pl

1. Wprowadzenie

Polityka migracyjna jako termin teoretyczny doczekała się już wielu interpretacji. Najogólniej można stwierdzić, iż jest to polityka wobec elementów składowych procesów migracyjnych, jak i ich uczestników. Zatem pod pojęciem polityki migracyjnej *sensu largo* można uznać działania państwa wobec imigracji (i imigrantów, w tym ekonomicznych, przymusowych), emigracji (i emigrantów, reemigrantów), repatriacji (i repatriantów). Polityka ta określa relacje między państwem a podmiotami procesów migracyjnych poprzez zespół norm prawnych określających zasady i procedury wjazdu, wyjazdu, pobytu/osiedlenia, naturalizacji czy deportacji. Polityka migracyjna jest konglomeratem różnych polityk szczegółowych oraz reakcją na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne.

Polityka migracyjna jest stosunkowo nową dziedziną aktywności państwa polskiego. Nabrała ona szczególnego znaczenia przed wejściem Polski do UE, jak i później. Obecnie europeizacja polskiej polityki migracyjnej traci na znaczeniu, ponieważ wchodzimy w fazę, którą można nazwać nacjonalizacją polityki migracyjnej. Polega ona na odchodzeniu od przestrzegania norm prawa europejskiego i międzynarodowego (w kwestii osób poszukujących ochrony międzynarodowej) i skupieniu się na działaniach prawnych i instytucjonalnych zmierzających do zachowania narodowego charakteru państwa i narodu. Zjawisko to wiąże się z zamykaniem na cudzoziemców, co ma związek z „kulturą sekurytyzacją imigracji”, czyli traktowania imigracji jako zagrożenia dla kultury narodowej (Jackson, Parkes 2008: 42). Podejście takie do polityki migracyjnej określa się mianem podejścia „tożsamości narodowej”. Oznacza ono, że polityka kształtowana jest pod wpływem „unikalnej” historii państwa i jej tradycji, koncepcji obywatelstwa i narodowości oraz tożsamości narodowej. W podejściu tym umniejsza się rolę czynników zewnętrznych (Meyers 2000: 1251).

2. Metodologia

Celem niniejszego artykułu jest analiza polskiej polityki migracyjnej z naciskiem na politykę wobec imigrantów. Jest ona bowiem mniej spójna niż polityka wobec emigrantów czy repatriantów. Artykuł nie dotyczy jednak rozważań na temat treści w niej zawartych, ale luk, paradoksów i etapów jej konstytuowania. W artykule postawiono tezę głoszącą, że polska polityka migracyjna tworzona „od góry” jest pełna paradoksów, co czyni ją wewnętrznie niespójną. W celu jej weryfikacji sformułowano kilka pytań badawczych, na które podjęto próbę odpowiedzi w kolejnych częściach artykułu. Wśród nich: jak powstają luki w polityce migracyjnej?, czym jest „paradoks liberalny?” i jak objawia się on w polskiej polityce migracyjnej? oraz jakie są cykle tworzenia polityki migracyjnej i na jakim etapie jest polska polityka w tej dziedzinie?

W związku z tym, iż politologiczne podejście do omawianego zagadnienia charakteryzuje się metodologicznym eklektyzmem, to trudno wskazać na jedną metodę

badawczą w tej dyscyplinie naukowej. Niniejszy tekst powstał zatem na podstawie metod charakterystycznych dla nauk o polityce i administracji (instytucjonalnej, systemowej, decyzyjnej) i nauk prawnych (prawno-dogmatyczna).

3. Hipoteza luki

Polityka migracyjna należy do polityk publicznych, których tworzenie, według Michaela Howletta i Sarah Giest, podporządkowane jest koncepcji cyklu polityki. Złożona jest ona z pięciu etapów: 1) „ustalania agendy”, czyli zidentyfikowania problemu przez aktorów politycznych, społecznych i przedstawienie propozycji ich rozwiązania; 2) „formułowania polityki”, czyli tworzenia opcji politycznych dla rządu przez aktorów wyposażonych w wiedzę na temat polityki (ekspertów) i zawężenie wyborów poprzez wykluczenie tych, które nie są możliwe do wykonania; 3) „podejmowania decyzji”, czyli przyjmowanie przez właściwy organ wybranego kierunku działania; 4) „implementacji polityki” – wprowadzania w życie decyzji; 5) „ewaluacji polityki”, która związana jest z monitorowaniem wyników polityki przez podmioty państwowe i społeczne. W tym cyklu po wyciągnięciu wniosków aktorzy polityczni i organizacje mogą doprowadzić do modyfikacji polityki. Jak podkreślają M. Howlett i S. Giest ważna na tym etapie jest zdolność do uczenia się, czyli przyswajania nowych informacji (Howlett, Giest 2013: 17, 24).

Powyższym etapom cyklu polityki mogą towarzyszyć luki. „Hipoteza luki” zaproponowana została przez Waynea A. Corneliusa, Philipa L. Martina i Jamesa Hollifielda w monografii *The Ambivalent Quest for Immigration Control* (Cornelius et al. 1994: 3–41). Jest ona wynikiem analizy porównawczej polityk imigracyjnych i jej rezultatów w dziewięciu uprzemysłowionych demokracjach. We wstępie książki powyżsi autorzy napisali, iż

luka między celami krajowej polityki imigracyjnej (prawami, regulacjami, działaniami wykonawczymi, itp.) a rzeczywistymi rezultatami polityki w tym zakresie (wyniki polityki) jest szeroka i coraz szersza we wszystkich głównych uprzemysłowionych demokracjach, prowokując tym samym większą wrogość opinii publicznej wobec imigrantów w ogóle (niezależnie od statusu prawnego) i wywierając silną presję na partie polityczne i urzędników państwowych, aby przyjęli bardziej restrykcyjną politykę. (Ibidem: 3)

„Hipoteza luki” głosi, że istnieje systematyczna rozbieżność pomiędzy restrykcyjnymi postulatami publicznymi, dyskursami politycznymi a liberalnymi politykami realizowanymi przez rządy. W tym ujęciu od elit politycznych oczekuje się „twardych” słów, ale słabych działań i stwarzania „pozorów kontroli” przy pomocy polityk symbolicznych (Czaika, Haas 2013: 491). Ten rozdźwięk między opinią publiczną a polityką rządu został nazwany „żelaznym prawem” polityki migracyjnej i zinterpretowany jako stały deficyt demokracji. Można zatem zastanowić się nad tym, co wpływa na

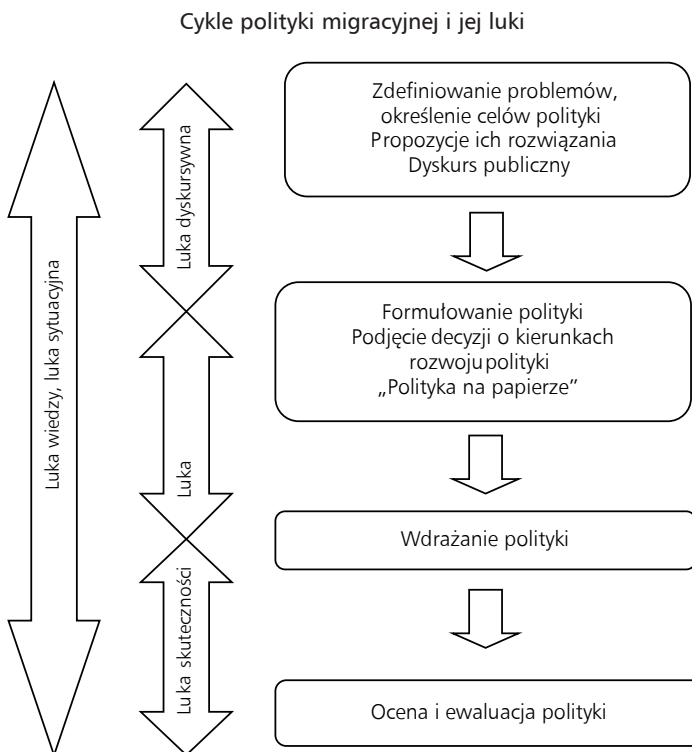
pojawienie się rozbieżności. Dla jednych badaczy to wynik wyboru państwa (Grete Brochmann, Thomas Hammar, Gary Freeman, Virginie Guiraudon, Gallya Lahav, Christian Joppke) (Echeverría 2020: 43), jak i efekt realizacji „polityki klienta” (Gary Freeman) (Bonjour 2011: 93). Dla innych (Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin, James Hollifield, Christian Joopke) to rezultat utraty władzy przez decydentów na rzecz sądów („aktywizm sądowy”) oraz rozwoju światowych i europejskich systemów praw człowieka jako źródła krajowego i międzynarodowego orzecznictwa (Yasemin Soysal, Saskia Sassen). Wśród powodów powstania „hipotezy luki” wymienia się także pojawienie się instytucji ponadnarodowych (Unia Europejska, Światowa Organizacja Handlu), które uszczupliły kompetencje władz krajowych (Saskia Sassen) (Ibidem: 92).

W polityce migracyjnej Mathias Czaika i Hein de Haas wyróżniają trzy typy luk: 1) między dyskursem publicznym a rzeczywistymi politykami; 2) między „polityką na papierze” a jej wdrażaniem oraz 3) między wdrożoną polityką a rezultatami polityki. Pierwsza z nich to luka dyskursywna (*discursive gap*), będąca wynikiem dysonansu między dyskursem publicznym a „polityką na papierze” (Czaika, Haas 2016: 35–36), czyli rozwiązaniami zaproponowanymi w aktach prawnych. Wpływ na nią mają ograniczenia prawne, polityczne i ekonomiczne istotne dla opcji politycznych. Nie bez znaczenia są także wpływy partii politycznych, wyborców, grup interesów (przedsiębiorcy, związki zawodowe, organizacje społeczne), którzy muszą szukać kompromisów (Czaika, Haas 2013: 494). Polityka migracyjna jest zatem sumą interakcji między podmiotami państwowymi, grupami zorganizowanymi i wyborcami. Luka między opinią publiczną a politykami publicznymi (w tym przypadku migracyjną) może pojawić się w wyniku błędnego wyboru dokonanego przez głosujących podczas wyborów lub poprzez niewypełnienie mandatu partyjnego (partie rządzące nie realizują deklarowanych celów w zakresie polityki migracyjnej).

Kolejna to luka wdrożeniowa (*implementation gap*) związana z dystansem między tym, co ujęto w aktach prawnych, dokumentach (czyli „polityką na papierze”) a tym, co jest faktycznie wdrażane przez administrację na różnych szczeblach. Wpływ na wielkość tej luki mają: 1) ograniczenia praktyczne, planistyczne, budżetowe; 2) korupcja, ignorancja; 3) swoboda decyzyjności w realizacji polityki przez organy w terenie; 4) stopień uznaniowości polityki; 5) stopień biurokracji i dyskrecjonalności; 6) niewłaściwa koordynacja zadań; 7) nastawienie społeczne (Czaika, Haas 2013: 496; Echeverría 2020: 45). Badacze zajmujący się analizą tej luki twierdzą, że jest ona skorelowana z abstrakcyjnością polityki, tzn. im bardziej nie przystaje ona do rzeczywistości tym bardziej rośnie (Czaika, Haas 2013: 496). Trzecia luka określona została mianem luki skuteczności (*efficacy gap*) i oznacza stopień, w jakim wdrażana polityka wpływa na przepływy migracyjne (jej wielkość, skład) (Czaika, Haas 2013: 496; Echeverría 2020: 45). Luka ta wynika z faktu, że nawet odpowiednio przygotowana i wdrożona polityka może przynieść inne rezultaty od zamierzonych. Polityka migracyjna nie funkcjonuje bowiem w próżni społeczno-politycznej, lecz wchodzi w interakcje z innymi politykami i jest systemem „naczyń połączonych”.

Poza powyższymi można wyróżnić także lukę wiedzy lub epistemologiczną (*knowledge or epistemological gap*). Związana jest ona z ograniczeniami towarzyszącymi procesom tworzenia wiedzy, będącej ważnym elementem przy powstawaniu i wdrażaniu polityki. Złożoność interakcji społecznych może mieć wpływ na niedokładną wiedzę, która z kolei może kreować odmienną rzeczywistość. Tym samym może wpływać na dyskurs polityczny, przyjmowane akty prawne i wdrażanie polityki (Echeverría 2020: 45–46). Istotną rolę w powstaniu omawianej luki mogą odgrywać tzw. „zamglone struktury społeczne” (*foggy social structures*), które chcąc ukryć swoją aktywność nie wytwarzają wiedzy o swoich działaniach czyniąc je tym samym niewidzialnymi (Engbersen, Broeders 2009: 868). Zatem „mgłę” mogą wytwarzać nielegalne instytucje (nielegalne agencje pracy tymczasowej) lub legalne (pracodawcy zatrudniający nielegalnie imigrantów). Wśród nich mogą być także obywatele wynajmujący mieszkania cudzoziemcom o nieuregulowanym statusie. Wspomniane struktury, według Godfrieda Engbersena i Dennisa Broedersa, „są produktem sprzecznych sił ekonomicznych, społecznych i prawnych” czyli pracodawców, społeczeństwa obywatelskiego i państwa

Rysunek 1.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Haas de H., Czaika M., Flahaux M.-L., Mahendra E., Natter K., Vezzoli S., Villares-Varela M. (2019). International Migration: Trends, Determinants and Policy Effects. *Population and Development Review*, 45(4): 902.

tworzącego prawo zwalczające nielegalną imigrację (Ibidem). Niedostarczanie informacji przez „zamglone struktury społeczne” ma zatem wpływ na brak wiedzy o wielkościach imigrantów przebywających i pracujących w państwie niezgodnie z prawem.

Do zbioru luk, w mojej ocenie, można dołączyć także lukę sytuacyjną (*situational gap*). Towarzyszy ona nieplanowanym (powódź, susza, pandemia) lub niemożliwym do przewidzenia sytuacjom (teoria Czarnego Łabędzia), które wymuszają na ludziach przemieszczenia i mają wpływ na proces decyzyjny władz w dziedzinie polityki migracyjnej. Okoliczności te nie są obojętne dla implementacji „polityki na papierze” i jej skuteczności.

Istnienie powyższych luk pokazuje, iż polityka migracyjna to rozbieżność między dyskursem politycznym, „polityką na papierze”, wdrożeniem polityki, a także niezaplanowanymi sytuacjami i posiadaną wiedzą.

Jak stwierdziła Magdalena Lesińska formułowanie polityki migracyjnej można określić jako grę między państwem a migrantami, w której państwo ustanawia jej reguły a migranci muszą się do nich dostosować, aby realizować swoje plany (Lesińska 2011: 10). Każdy uczestnik gry ma swoje interesy i jak podkreśla Gary Freeman polityka migracyjna jest ich wypadkową (Ibidem). Mnogość aktorów politycznych powiększa tym samym przestrzeń dla konfliktów w tej dziedzinie i zmniejsza autonomię państwa w kształtowaniu polityki migracyjnej. Owa rola państwa słabnie w obliczu globalnej sieci powiązań ekonomicznych, ponadnarodowych instytucji regulujących prawa migrantów.

4. Konstytuowanie polskiej polityki migracyjnej

W Polsce cykl tworzenia polityki migracyjnej jest na drugim poziomie. Nie wyszliśmy poza etap „polityki na papierze”. Wynika to z faktu, iż podlega ona ciągłym zmianom, co miało wpływ na jej implementację lub jej brak oraz ocenę.

Trudno wskazać jednoznacznie twórców owej polityki z uwagi na mnogość aktorów polityki migracyjnej, wśród których wyróżnia się: władzę centralną, lokalną, organizacje pozarządowe, migrantów czy instytucje naukowe. Można jednak założyć, iż kluczową pozycję zajmował minister spraw wewnętrznych i administracji. To on przewodniczył zespołowi do spraw migracji, będącemu organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów i figurującym jako zbiorowy autor dokumentów poświęconych polityce migracyjnej. Ponadto w pracach nad polityką brał udział zespół do spraw społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej (koordynowany przez ministra inwestycji i rozwoju), którego efektem był dokument „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej” (Priorytety 2018). W przygotowanie omawianej polityki zaangażował się także zespół do współpracy przy realizacji zadań związanych z koordynacją systemu uznawania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych oraz do podejmowania lub wykonywania działalności regulowanych w Rzeczypospolitej Polskiej przy ministrze nauki i szkolnictwa wyższego.

W opinii konsorcjum organizacji działających na rzecz migrantów i uchodźców² dokumenty związane z polityką migracyjną tworzone były w tajemnicy bez udziału czynnika społecznego (organizacji pozarządowych, w tym i migranckich), przedstawicieli samorządu lokalnego, biznesu i świata nauki (Polityka 2020a: 3). Konsultacje przeprowadzono dopiero po sformułowaniu tekstu dokumentu. Podobne stanowisko zajęło Prezydium Komisji Krajowej NSZZ Solidarność. Opowiedziało się ono za prowadzeniem dialogu społecznego przed okresem obowiązywania rzeczonyj polityki (Decyzja 2021), włączając w to organizacje pozarządowe, w tym reprezentujące cudzoziemców. Można zatem odnieść wrażenie, że na kształt polityki migracyjnej mają wpływ niewidoczne gremia.

Władze Polski zdecydowały się na politykę migracyjną projektowaną na krótkie okresy. Sytuacja ta rodzi trudności w oszacowaniu korzyści lub strat programu, który trwa jedynie 12 miesięcy. Polityka migracyjna jest bowiem dziedziną, której rezultaty widoczne są w dłuższej perspektywie. Ponadto na migrację należy patrzeć jak na długofalowy proces, który zaczyna się wraz z przyjazdem imigranta, potem może przerodzić się w osiedlenie, a następnie pojawienie się drugiego pokolenia posiadającego obywatelstwo państwa przyjmującego. Jak widać jest on rozłożony w czasie i wymaga perspektywicznego planowania. Planowanie w zakresie omawianej dziedziny powinno być podporządkowane racji stanu i celom ogólnoeconomicznym, społecznym, a nie partyjnym. Cykl polityczny jest bowiem znacznie krótszy i poddawany weryfikacji co 5 lat w wyborach parlamentarnych. Wskazane jest więc, by polityka migracyjna projektowana była długofalowo, ponad podziałami partyjnymi i uwzględniała czy łączyła interesy różnych grup.

W polskiej rzeczywistości politycznej nadal nie określono jednak doktryny migracyjnej ani nie przyjęto odpowiedniego dokumentu określającego kompleksowo kwestie migracji. Nie wiemy zatem, jaki interes państwowy przyświeca proponowanym rozwiązaniom prawnym czy instytucjonalnym. Brak strategicznego dokumentu dotyczącego polityki migracyjnej może być jednak zamierzonym działaniem władz. Niewiedza na temat doktryny migracyjnej, jasno określonych celów może przynieść korzyści. Trudno bowiem będzie stwierdzić, jaki jest rozdźwięk między planowanymi celami a rezultatami. Kłopotliwe będzie również dokonanie oceny realizacji celów polityki migracyjnej i tym samym jej skuteczności. Ponadto brak jasno określonych celów uchroni rządzących przed powstaniem opozycji wobec polityki migracyjnej.

Działalność w tej sferze może zaowocować sukcesem (np. wzrostem popularności, co może przełożyć się na zwycięstwo w wyborach), ale i porażką rządzących (utrata władzy, obniżenie zaufania społecznego). Każdy z tych dwóch stanów nie będzie pełny, bowiem wpływ na tę politykę wywiera zbyt dużo czynników wewnętrznych

² Konsorcjum tworzą organizacje: Fundacja Polska Gościnność, Fundacja Nasz Wybór, Homo Faber, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie Nomada, Fundacja Centrum Badań Migracyjnych, Polskie Forum Migracyjne, Uchodźcy.Info, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Amnesty International. <https://konsorcjum.org.pl/>.

i zewnętrznych, które mogą przynieść nieoczekiwane rezultaty. Ponadto migracje są procesem społecznym podlegającym własnej dynamice oraz systemem złożonym, często wewnątrznie sprzecznym. Opowiadając się np. za restrykcyjną polityką migracyjną można zdobyć sympatię części elektoratu, a realizując inną niż deklarowana łagodzić postawy swoich przeciwników. Poza tym władza może nie chcieć ujawniać swoich celów z obawy przed reakcją elektoratu czy innych ugrupowań. Być może nie wie, jaką obrać strategię i dlatego prowadzi politykę *ad hoc*.

Polityka migracyjna jest polityką złożoną i zależną od wielu czynników, a także innych polityk publicznych (które nie zawsze są spójne). Te zależności sprawiają, iż nie jest ona oczywista, a czasami także i spreczna. Na przykład większe oddziaływanie na przepływy migracyjne mogą mieć polityki pozamigracyjne dotyczące rynku pracy, bezpieczeństwa, spraw zagranicznych czy szkolnictwa wyższego. Ich cele mogą przyciągać imigrantów wpływając wzrost na ich liczebność, podczas gdy cel polityki migracyjnej może być odwrotny. Ponadto opowiadając się za restrykcyjną polityką dążącą do zmniejszenia liczby imigrantów i wdrażając ją w życie, można tym samym wpływać na decyzje imigrantów o pozostaniu w Polsce (z obawy, że później mogą nie wjechać) i/lub rozwinięcie „przemysłu migracyjnego”, czyli zwiększenie popytu na nielegalne przekraczanie granicy. Dotyczyć to także może ograniczeń w dziedzinie zatrudniania cudzoziemców. Fakt wprowadzenia ich w życie nie gwarantuje zmniejszenia liczby pracowników zagranicznych. Może jedynie mieć wpływ na rozwój tzw. szarej strefy. W efekcie powyższe bariery nie muszą skutkować zmniejszeniem stanu liczebnego imigrantów. Mogą mieć znaczenie dla rozwoju nielegalnych sfer związanych z przemieszczeniami ludności przez granice czy ich pobytem w państwie przyjmującym.

Polityka migracyjna zależy także od otoczenia międzynarodowego. Wpływ na nią wywiera współpraca na poziomie międzynarodowym (UE) i regionalnym. Po 2004 roku implementacja rozwiązań prawnych przyjętych w UE miała duży wpływ na polskie prawo w tej dziedzinie i tym samym politykę migracyjną. Udział w systemie międzypaństwowym opartym na dwu- i wielostronnych porozumieniach miał zatem znaczenie nie tylko dla powyższej polityki, ale także na ograniczenie suwerenności państwa polskiego w jej zakresie. Współcześnie w dobie globalizacji państwo nie jest bowiem pojedynczym bytem, ale częścią skomplikowanego układu międzynarodowego. Istotnym elementem wywierającym presję na politykę migracyjną jest także globalna gospodarka, która jak pisze S. Sassen

„(...) stworzyła nową geografie władzy, w której państwo znajduje swoją suwerenną władzę zrekonstruowaną i zarazem osłabioną”. (Sassen 1997: 2)

Wielopoziomowość omawianej polityki, jak i sprzeczność interesów różnych grup (np. pracodawcy, politycy), czyni ją trudną do zaakceptowania przez wszystkich uczestników życia społecznego. Pokazuje, że państwo nie jest jednolitym aktorem, a zbiorem różnych instytucji skupiających rozmaite grupy. Oznacza, że nie jest sumą

gry dwóch poziomów, jak twierdził Robert D. Putnam (Putnam 1988: 434), ale co najmniej trzech. Można się zatem zastanowić czy w tej dziedzinie uda się osiągnąć kompromis między partiami politycznymi, przedstawicielami świata biznesu, związków zawodowych, jak i organizacji pozarządowych, w tym stojących na straży ochrony praw człowieka. Nie będzie to łatwe, bowiem logika polityczna skłania się ku restrykcyjności, a ekonomia zmierza w kierunku otwartości i liberalizacji (Natter 2018: 1). Trudno zatem określić pojedyncze cele omawianej polityki. Służą one bowiem wielu interesom i grupom. Jak twierdzą Hein de Haas, Katharina Natter i Simona Vezzoli polityka ta będzie „z założenia” wewnętrznie niespójna (Haas et al. 2016: 3).

Polska zmieniła swój charakter z państwa emigracyjnego na imigracyjny. Od 2016 roku saldo migracji w Polsce jest dodatnie. Najwyższy swój poziom osiągnęło w 2019 roku (+ 6 183) (Adamczyk 2021: 209). Brak jasno określonej polityki jak widać sprzyjał napływowi cudzoziemców, których liczebność w Polsce rosła. Najliczniej przybywali obywatele państw europejskich, decydując się częściej na pobyt czasowy niż stały. Wśród pierwszych dominowali Ukraińcy, Niemcy, Białorusini, a drugich obywatele Niemiec, Wielkiej Brytanii i Ukrainy. Ich liczba może wzrastać, bowiem odwołując się do teorii „kumulatywnej przyczynowości” (*cumulative causation*) po przekroczeniu „progę krytycznego” przepływy migracyjne same się napędzają. Przyjazd do danego państwa sprzyja tworzeniu przez imigrantów nowej struktury społecznej, która jest niezbędna do podtrzymania kolejnych migracji (Cornelius, Rosenblum 2004: 102). W ten sposób tworzą się wzorce migracyjne, które mają wpływ na decyzje przyszłych imigrantów.

Polskie władze stawiają na politykę selektywną. Otwierają granice dla określonej grupy imigrantów wyłonionych na podstawie pochodzenia oraz umiejętności i przydatności dla polskiej gospodarki. Jak uważa Ryo Kuboyama, podejście takie prowadzi do „utowarowienia” migracji (Kuboyama 2008: 5). W tym celu przyciągają cudzoziemców poprzez zmiany prawne, ułatwiające legalne zatrudnienie i pobyt. Implementują także prawo unijne do polskiego systemu prawnego, jak np. dyrektywę dotyczącą mobilności pracowników i ich rodzin z państw trzecich, posiadających wysokie kwalifikacje (Directive 2021)³. Zatrudnienie na podstawie Niebieskiej Karty UE nie było jednak w Polsce popularne, choć należy odnotować, iż liczba wydanych kart od 2012 do 2020 roku wzrosła ponad 1 000 razy (z 2 do 2 251) (EU Blue Cards). Poziom ten w porównaniu z innymi państwami nie był imponujący, co oznacza, że jesteśmy mało skuteczni w przyciąganiu specjalistów i atrakcyjni dla „utalentowanych” imigrantów (Migration 2019)⁴. Ma to z pewnością związek z niskimi zarobkami

³ W październiku 2021 roku Rada przyjęła nową dyrektywę o niebieskiej karcie. Państwa członkowskie będą miały dwa lata na jej implementację do swojego ustawodawstwa. Dyrektywa w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

⁴ Według raportu OECD z 2019 roku na 35 badanych państwach Polska zajęła 31. miejsce pod względem atrakcyjności dla potencjalnych zagranicznych przedsiębiorców i 27. dla potencjalnych studentów z zagranicy i pracowników z tytułem magistra lub doktora.

w Polsce, ponieważ próg miesięcznego wynagrodzenia na podstawie powyższej karty, w 2021 roku, wyniósł brutto 7 751,21 złotych (Where Can).

Aktywność w sferze pozyskiwania wyspecjalizowanych pracowników związana była również z wprowadzaniem specjalnych programów. I tak, w 2020 roku Polska rozpoczęła wdrażanie programu Poland Business Harbour. W pierwotnej wersji skierowany on został do obywateli Białorusi, a rok później rozszerzono go o osoby z Armenii, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy. Adresatami programu byli specjaliści z branży IT i międzynarodowe zespoły startupowe. Ponadto w ramach tego projektu przewidywano relokację małych, średnich i dużych firm. Inną grupą zawodową, istotną z punktu widzenia pożądanych pracowników, byli medycy spoza UE, dla których w grudniu 2020 roku przyjęto uproszczoną procedurę zatrudnienia w Polsce (Ustawa 2020). Wychodząc naprzeciw nim zrezygnowano z nostryfikacji dyplomu, odbycia stażu i egzaminu z kompetencji językowych. Wymagano jedynie udokumentowania ukończenia co najmniej pięcioletnich studiów medycznych, posiadania tytułu specjalisty, co najmniej trzyletniej praktyki zawodowej, odbytej w ostatnich pięciu latach przed przyjazdem do Polski.

Selektywność polskiej polityki migracyjnej przejawiała się także w odnoszeniu się do jej wybranych części. Miało to związek ze złożonością owej polityki i osiągnięciem potencjalnych zysków. Źle rozłożone akcenty mogły bowiem zrazić wyborców i tym samym zagrozić sprawowaniu władzy (Odmalm, Bale 2014: 6). W polskiej rzeczywistości dotyczyło to np. kwestii nielegalnej imigracji, zamachów terrorystycznych, funkcjonowania równoległych społeczeństw lub kryzysu migracyjnego. Wybiórcze podejście było „opłaczalne”. Pozwalało ono rządzącym na budowanie atmosfery zagrożenia. Imigrant stawał się nośnikiem chorób, uchodził za terrorystę / przestępcę i nawet zoofila (Theus 2021). Postawa taka dała władzy możliwość pokazania się jako strażnika obrony państwa i jego obywateli oraz spójności społecznej.

Wzrost przemieszczeń ludności (kryzysy z 2015, 2021) umożliwił wyjść polityce migracyjnej z polityki „cichej” do „głośnej” (używając terminologii Peppera Culpeppera). Skutkowało to wzrostem ważności zagadnienia migracji wśród opinii publicznej, zmianami instytucjonalnymi i prawnymi. Wiązało się ponadto z odejściem od polityki w dotychczasowym kształcie, ponieważ była ona „politycznie ryzykowna” (Dennison, Geddes 2021). Na przykład, podczas „kryzysu humanitarnego” na pograniczu polsko-białoruskim w 2021 roku, dokonano modyfikacji instytucjonalnych (zlikwidowano Departament Analiz i Polityki Migracyjnej, a jego zadania weszły w zakres Departamentu Spraw Międzynarodowych i Departamentu Porządku Publicznego) (Kasprzak 2021) oraz prawnych (znowelizowano np. ustawę o cudzoziemcach, ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, ustawę o ochronie granicy państwowej). Ponadto wprowadzono stan wyjątkowy wzdłuż granicy z Białorusią, wybudowano płot z zasieków i podjęto decyzję o budowie muru. Zagrożenie związane ze wzrostem przepływów migracyjnych wywołało reakcję rządzących. Okazało się wówczas, że dotychczasowa polityka „braku polityki” nie była zadawalająca. Według

Thomasa Hammara w takich okolicznościach rośnie potrzeba sformułowania polityki migracyjnej (Weinar 2006: 26). Polskie władze są jednak na tę zależność odporne, ponieważ po pierwszej sytuacji kryzysowej w 2015 roku nie przyjęły odpowiedniego dokumentu w tej dziedzinie (przygotowano jedynie projekt *Polityka migracyjna Polski* (10.06.2019r.), dokument *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* (15.12.2020r.) oraz projekt uchwały Rady Ministrów *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022*, który w październiku 2021 roku nadal był w fazie konsultacji – opublikowany 6.07.2021) (Polityka 2019; Polityka 2020b; Polityka 2021). Rząd działa *ad hoc* i nie chce przyjąć do wiadomości, że migracje będą się nasilać w związku z rosnącą przepaścią między bogatą Północą a biednym Południem, którą pogłębiać będą zmiany klimatyczne.

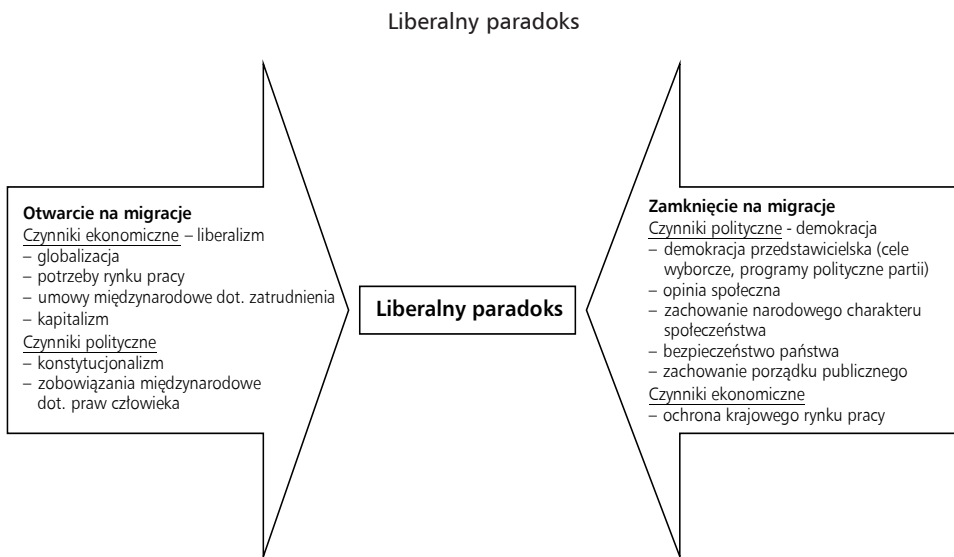
Odmienne reagowały natomiast władze miast. W 2015 roku opowiedziały się za stworzeniem lokalnych polityk migracyjnych, ponieważ to na nie spada ciężar przyjęcia i integracji imigrantów, którzy na miejsce osiedlania się wybierają najczęściej aglomeracje miejskie (Uchwała 2015). Aktywne były i są przede wszystkim tzw. miasta otwarte (Warszawa, Kraków, Gdańsk, Lublin, Łódź, Poznań). Przedstawiciele ich władz przygotowali nie tylko deklaracje, dokumenty (np. *Model Integracji Imigrantów*, Gdańsk 2016), rekomendacje dla polskich władz w dziedzinie polityki integracyjnej, ale także tworzyli odpowiednie instytucje wspierające imigrantów (np. Komisja Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców przy Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa, Rada Imigrantów w Gdańsku) (więcej o aktywności samorządu na rzecz imigrantów – Adamczyk 2017:179–194). W swoich apelach często podkreślali, że bez współpracy i solidarności nie uda się stworzyć przyjaznych i otwartych miast (Miasta 2021).

5. Paradoks polskiej polityki migracyjnej

Polityka migracyjna Polski jest świadectwem zmian zachodzących w przemieszczeniach ludności i odzwierciedleniem polityki rządu, który po 2015 roku z jednej strony postuluje zamknięcie granic, a z drugiej otwiera je na imigrantów zarobkowych. Jest ona zatem pełna sprzeczności i pozorów. Rozdźwięk między tym, co postulowane a tym, co ma miejsce w rzeczywistości prowadzi do „liberalnego paradoksu” w polityce migracyjnej. Pojęcie to sformułował James F. Hollifield w 1992 roku. Według niego polityka migracyjna państwa z jednej strony zmierza ku otwartości, do czego popychają ją międzynarodowe siły gospodarcze (nieskrępowany handel, inwestycje ponadnarodowe, przepływ pracowników, towarów czy usług), a z drugiej ku zamknięciu, na co wpływ mają międzynarodowy system państwowy i wewnętrzne siły polityczne (Arcarazo, Freier 2015: 5; Adamson, Tsourapas 2019: 5). Paradoks ten, w 2013 roku, rozwinął James Hampshire. Powyższe czynniki, mające wpływ na sprzeczne działania władz wobec migracji, uzupełnił o demokrację przedstawicielską

(opinia publiczna, partie polityczne, grupy interesów, media), narodowość (istotna dla zachowania tożsamości narodowej i spójności społecznej) oraz konstytucjonalizm i kapitalizm. W jego ocenie dwa pierwsze elementy skłaniają rządzących do wprowadzenia restrykcji w polityce, a kolejne do działań przeciwnych (Natter 2018: 13). Oddziaływanie gospodarki na migracje wpływa zatem na większą otwartość państwa, podczas gdy względy bezpieczeństwa je hamują. Zarządzanie w tym przypadku jest procesem, w którym dochodzi do rywalizacji różnych podmiotów reprezentujących rozmaite polityki i tym samym interesy. Pojawia się wówczas napięcie w tworzeniu polityki migracyjnej, w której jej twórcy starają się zrównoważyć ją wykorzystując logikę rynku i praw (Adamson, Tsourapas 2019: 5).

Rysunek 2.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Natter K. (2018). Autocratic immigration policymaking: The illiberal paradox hypothesis. *Working Papers* 147: 14.

„Paradoks liberalny” w polskiej przestrzeni publicznej widoczny jest przede wszystkim w postrzeganiu polityki migracji i jej funkcji dla państwa. Z jednej strony – jest kwestią bezpieczeństwa, która sugeruje zamknięcie przed imigrantami, a z drugiej – rynku pracy, implementującą odmienne działania. W dokumencie określającym kierunki aktywności państwa polskiego w sferze migracji na lata 2021–2022 potencjalnych imigrantów postrzega się w kategoriach problemu. Cudzoziemców wiąże się z nadużyciami przy przyznawaniu prawa pobytu, obywatelstwa, osobami wyłudżającymi Karty Polaka czy prowadzącymi działalność niezgodnie z prawem. Z drugiej jednak strony, wskazuje się na konieczność przyjęcia cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach, którzy nie tylko mogą uzupełniać niedobory na rynku pracy,

wspierać polski system podatkowy, ale także łagodzić skutki starzenia się polskiego społeczeństwa. Przykładów sprzeczności można znaleźć wiele w politycznej rzeczywistości. Na przykład, premier RP Beata Szydło, w 2016 roku za istotną uznała kwestię solidarności z UE, ale jej rząd nie wyraził zgody na wzięcie udziału w programie relokacji osób poszukujących ochrony międzynarodowej (Adamczyk 2019: 122). Z kolei prezydent RP, w maju 2017 roku, uznał Polskę za państwo otwarte, a w październiku 2021 roku wyraził akceptację dla budowy zasieków i muru na polsko-białoruskiej granicy.

Na polskiej scenie politycznej omawiany paradoks uwypuklił się za rządów Prawa i Sprawiedliwości. W artykule z „The Economist” z 2020 roku ugrupowanie to zostało uznane za „najbardziej nieliberalną partię rządzącą w Europie” i jednocześnie uprawiającą „najbardziej liberalną politykę migracyjną” (Poland 2020). Być może taka postawa ma związek z obawą przed utratą swojej pozycji, elektoratu i pobudzeniem opozycji. Jak zauważa w swoim artykule Stephen Castles deklarowane przez państwa cele są często mylące (Castles 2004: 214). W jego ocenie politycy mogą prowadzić politykę antyimigracyjną, a w rzeczywistości uprawiać politykę zwiększającą liczbę imigrantów, realizując tym samym np. cele ekonomiczne. Badacze problematyki migracyjnej nazwali to „niepolityką jako polityką” (*non-policy as a policy*) lub „symboliczną polityką” (*symbolic policies*). Odnosi się to do sytuacji, w której występuje konieczność pogodzenia przez państwo przeciwstawnych żądań społeczeństwa i pragmatycznych rozwiązań stojących wobec nich w opozycji (Echeverría 2020: 73).

Na sprzeczne działania władz w zakresie migracji wpływ wywierają grupy interesów. Jedną z ważniejszych są pracodawcy, którzy opowiadają się za otwartością w polityce migracyjnej. Do grona tego zalicza się Związek Pracodawców Polskich, który uważa, że Polska potrzebuje imigrantów i opowiada się za podjęciem działań idących w kierunku zmiany imigracji krótkoterminowej (zarobkowej) na długoterminową (Stanowisko 2021a). Pozytywny stosunek do imigracji zarobkowej mają także członkowie Business Centre Club (Polityka 2021) oraz Konfederacji Lewiatan. Przedstawiciele ostatniej z nich, za konieczne uznali potrzebę pozyskania pracowników (w tym o wysokich kwalifikacjach) z innych kontynentów (np. Indii, Nepalu, Brazylii, Argentyny) (Stanowisko 2021b: 3).

Wpływ na brak spójności w polityce państwa w zakresie migracji mają partie polityczne, a szczególnie te, które są reprezentowane w parlamencie. Na ogół zainteresowanie ich kwestiami migracji ludności było niewielkie. Rosło jedynie w sytuacjach kryzysowych. Partie polityczne nie uczestniczyły w debacie nad formułowaniem polityki migracyjnej, ale aktywnie włączały się w realizację działań doraźnych. Dotyczyło to szczególnie partii wchodzących w skład koalicji rządowej, czyli Prawa i Sprawiedliwości, Solidarnej Polski, Porozumienia Jarosława Gowina (do 2021) i Partii Republikańskiej (od 2021). Pierwsza z ww. partii koalicyjnych stoi oni na stanowisku Polski jako kraju opartego na idei państwa narodowego, wartościach chrześcijańskich i tradycji polskiego katolicyzmu. Tym samym prowadzi aktywną politykę na rzecz

Polaków za granicą, repatriantów czy posiadaczy Karty Polaka⁵. W swoich programach enigmatycznie odnosiła się do kwestii cudzoziemców (Adamczyk 2021: 106–109). Podczas debat sejmowych, kongresów programowych i kampanii wyborczych jej członkowie ujawniali negatywne nastawienie do uchodźców. Członkowie kolejnej partii koalicyjnej, czyli Porozumienie Jarosława Gowina niewiele miejsca poświęcali zagadnieniu migracji w swoich dokumentach. Przedstawiali się jako ugrupowanie prounijne, akcentując wzmocnienie roli Frontexu przy jednoczesnym braku zgody na ograniczenie narodowych kompetencji w zakresie kontroli granic (Porozumienie 2019: 18). Wypowiedzi publiczne członków partii były tożsame ze stanowiskiem prezentowanym przez PiS. Po odejściu z rządu, w sierpniu 2021 roku, ich poglądy zmieniły się. W obliczu kryzysu na pograniczu polsko-białoruskim uznali, iż władze winny objąć opieką kobiety i dzieci, które nie zagrażają bezpieczeństwu, a polska polityka migracyjna powinna być koordynowana z innymi państwami unijnymi. Opowiedzieli się także za podjęciem przez rząd rozmów z partiami opozycyjnymi w sprawie kryzysu migracyjnego (Stanowisko 2021c).

Podobne poglądy do członków PiS mieli inni koalicjanci, czyli Solidarna Polska i Partia Republikańska. Antyimigrancki charakter był charakterystyczny również dla Koalicji Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja (KORWiN) oraz Kongresu Nowej Prawicy (który nie ma swoich przedstawicieli w parlamencie). Do grona przeciwników relokacji i postrzegania imigracji jako zjawiska negatywnego należeli ponadto członkowie Ruchu Narodowego. Ich cele skupiły się wokół „obrony i umocnienia polskiej tożsamości narodowej” oraz walki o „Polskę dla Polaków” (Suwerenny Naród 2016: 3, 4).

Odmienne stanowisko od koalicji rządzącej zajmowali przedstawiciele Platformy Obywatelskiej RP. W programie z 2015 roku odwoływali się do solidarności z państwami europejskimi doświadczającymi kryzysu migracyjnego. W związku z tym opowiedzieli się za zaangażowaniem w rozwiązanie problemu – w miarę możliwości i pod pełną kontrolą rządu (Polska przyszłości 2015: 66). W obliczu kolejnego kryzysu w 2021 roku, Donald Tusk, jako przewodniczący PO, wydał oświadczenie, w którym zakomunikował o potrzebie niesienia pomocy osobom przebywającym na granicy, zapewnienia bezpieczeństwa granic i budowy zgody narodowej wokół problemów związanych z kryzysem (Boguszewski 2021). Głosił, że trzeba cudzoziemców przyjąć w Polsce i zgodnie z prawem rozpatrzyć ich wnioski o ochronę (Majmurek 2021).

Inne z ugrupowań .Nowoczesna w swoim programie odwoływała się jedynie do emigrantów. Zapowiadała także walkę z mową nienawiści, ksenofobią i nietolerancją

⁵ Osoba ubiegająca się Kartę nie musi mieć polskiego obywatelstwa czy zezwolenia na pobyt stały w Polsce. Może mieć status bezpaństwowca. Po nowelizacji ustawy w 2019 roku wykreślono przepis wskazujący na obywatelstwo wnioskujących o Kartę. Wcześniej mogła być przyznana wyłącznie osobie posiadającej w dniu złożenia wniosku o wydanie Karty obywatelstwo Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Białorusi, Republiki Estońskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy albo Republiki Uzbekistanu.

(Program Nowoczesna 2016: 28). We wrześniu 2015 roku lider tego ugrupowania, Ryszard Petru, wyraził opinię, iż polskim obowiązkiem jest przyjmowanie uchodźców (Pomóżmy 2015). W zakresie polityki migracyjnej postawił przed rządem zadania związane m.in. z uruchomieniem nowych ośrodków dla cudzoziemców, nauką w nich języka polskiego czy zorganizowaniem okrągłego stołu dla rządu i organizacji wspierających uchodźców (Ibidem). Później zmienił jednak zdanie podzielając opinię rządu, iż powinno się pomagać na miejscu oraz stał się zwolennikiem przyjmowania osób poszukujących ochrony międzynarodowej przez państwa, które „są w stanie ich przyjąć” (Petru 2016; Petru 2017). W 2017 roku przy współpracy z samorządami i parafiami zaproponował udzielanie schronienia potrzebującym (List Ryszarda 2017).

Otwarci na imigrację byli przedstawiciele partii Nowa Lewica (Przywróćmy 2017). Opowiadali się oni za Polską wolną od ksenofobii i nietolerancji. Na tym samym stanowisku stali członkowie partii Unia Europejskich Demokratów (Deklaracja). Inna partia, będąca w opozycji do rządu, a mianowicie Partia Zielonych w swoim programie postulowała m.in. o włączenie Polski do europejskiego mechanizmu relokacji osób poszukujących ochrony międzynarodowej, współpracę z UE w zakresie zapewnienia migrantom praw i wolności oraz traktowanie z godnością osób ubiegających się o ochronę (Partia 2018: 52). Podczas kryzysu na polsko-białoruskiej granicy, przewodnicząca partii Małgorzata Tracz, stwierdziła, że rząd nie radzi sobie z tą sytuacją. Wykorzystuje ją, by szerzyć strach zamiast pomagać ludziom i przestrzegać procedur prawnych (Januszevska 2021).

Z kolei ruch obywatelski o nazwie Kukiz'15 częściej zajmował się emigracją Polaków, powrotami repatriantów niż imigrantami zarobkowymi czy przyjmowaniem osób poszukujących ochrony międzynarodowej. W ostatniej kwestii zaproponowali przeprowadzenie referendum. W 2021 roku wspierali poczynania koalicji rządzącej.

W programach wyborczych innych partii migracje nie były również ważnym zagadnieniem. Do nich zaliczały się: Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Lewica Razem (do 2019Partia Razem), Inicjatywa Polska oraz ruch społeczno-polityczny Polska 2050. Szefowie tych ugrupowań zajmowali jednak stanowisko w sprawie imigrantów, którzy utknęli na pograniczu polsko-białoruskim. Na przykład, lider Polska 2050 wyraził oburzenie z powodu traktowania cudzoziemców. Uznał, że należy im pomagać, zagwarantować możliwość składania wniosków o ochronę międzynarodową, tworzyć hotspoty i jednocześnie chronić granice (Szymon Hołownia 2021). Podobnie o potrzebujących na pograniczu wypowiedział się Władysław Kosiniak-Kamysz z PSL. Stał on na stanowisku, że powinno się dążyć do umiędzynarodowienia kryzysu na granicy polsko-białoruskiej i zaangażowania UE w jego rozwiązanie (Szef 2021). W październiku 2021 roku postawie PSL zagłosowali za ustawą o budowie zabezpieczenia na granicy z Białorusią.

Za przyjmowaniem osób w potrzebie opowiedziała się Lewica Razem. W sierpniu 2021 roku przedstawiciele partii zaapelowali do prezydenta Olsztyna Piotra Grzymowicza o pomoc dla osób poszukujących ochrony (Wieczorek 2021). Stali na stanowisku

umożliwienia imigrantom złożenia wniosku o ochronę międzynarodową i postępowania zgodnie z prawem (Majmurek 2021). Ponadto złożyli do prezydenta Andrzeja Dudy wnioski o zwołanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego w związku z kryzysem na pograniczu z Białorusią (Lewica 2021).

Z powyższego wynika, iż linia podziału między ugrupowaniami politycznymi w sprawie migracji (szerzej rozwiązania sytuacji kryzysowych w 2015 i 2021 roku) przebiegała na linii koalicja rządząca a opozycja. Partie prawicowe były niechętne imigrantom i tym samym otwarte na wzmocnienie polskości w kraju i poza nim. Z kolei ugrupowania lewicowe i część centrowych były proimigranckie i opowiadające się za humanitarnym rozwiązaniem sytuacji kryzysowych.

Poza partiami politycznymi spójności w polityce migracyjnej nie sprzyjał także rozłam w mediach. Media lewicowe i liberalne nie uchodziły za antyimigracyjne. Za udzielaniem pomocy osobom poszukującym ochrony międzynarodowej opowiadali się dziennikarze: „Gazety Wyborczej” (wraz z portalami gazeta.pl, wyborcza.pl), „Polityki”, „Newsweeka”, „Kultury Liberalnej”. Wśród stacji radiowych dominowało Radio Tok FM, które w 2018 roku zostało wyróżnione Złotym Wachlarzem – nagrodą przyznaną przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (Mikulska-Jolles 2019: 14). Z kolei wśród stacji telewizyjnych pozytywny stosunek do uchodźców wyrażano w serwisach informacyjnych TVN, TVN24, POLSAT, POLSAT NEWS. Na przeciwnym biegunie znajdowały się media prawicowe (prorządowe) TVP, TVP Info. Wśród nich były także tygodnik „Wprost”, „wSieci”, „Do Rzeczy”, gazety „Gazeta Polska Codziennie”, „Nasz Dziennik” oraz portale fronda.pl, niezalezna.pl (Bertram, Jędrzejek 2015).

Podziały wśród partii politycznych i mediów miały swoje odbicie w polskim społeczeństwie. Widoczne to było szczególnie w stosunku do kwestii przyjmowania uchodźców. Według badań CBOS z września 2021 roku grono pozytywnie nastawionych wzrosło. I tak, pułap ten podniósł się do 42% (z 34% w 2018), w tym 9% była za przyjęciem uchodźców z terenów objętych konfliktem i osiedleniem się ich w Polsce, a 33% za czasowym pobytem. Powiększyła się również liczba niezdecydowanych w tej kwestii (z 6% do 10%) i spadł odsetek niechętnych przyjęciu uchodźców (z 60% do 48%) (Feliński 2021: 2). Z badań wynika, że stosunek respondentów do przyjmowania przez Polskę uchodźców był skorelowany z opiniami na temat możliwości składania wniosków o ochronę przez cudzoziemców na pograniczu polsko-białoruskim. Związek ten widoczny był także w kontekście preferencji politycznych badanych, ich wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania.

6. Podsumowanie

Przyczyny przemieszczeń ludności wynikające z klasycznych teorii migracji nie zmieniają się. Przekształceniu może ulec polityka państwa, która będzie miała wpływ na kształt procesów migracyjnych. Oddziaływać na nią będą czynniki zewnętrzne i wewnętrzne,

różni aktorzy polityki migracyjnej oraz tzw. „liberalny paradoks”. Z jednej strony ekonomiczna logika rynku będzie nakazywała otwartość polityki na cudzoziemców, podczas gdy logika polityki skłaniała ku zamknięciu. Złożoność elementów mających wpływ na politykę migracyjną może być zatem źródłem napięć politycznych i społecznych. Ryzykowne będzie przyjęcie pozycji po lewej stronie sceny politycznej, która opowiada się za wolnym rynkiem i solidarnością międzynarodową lub prawej, opytującej za ochroną rynku pracy i stojącej na straży konserwatywnych wartości.

Odwolując się do tezy zawartej we wstępie należy stwierdzić, iż polska polityka migracyjna tworzona jest przez „niewidzialne gremia”. Jest ona pełna paradoksów, a luki jej towarzyszące wpływają na jej skuteczność. W Polsce nie mamy tradycji w tworzeniu polityki migracyjnej. Powstanie jej jest jednak niezmiernie istotne, ponieważ procesy migracyjne coraz częściej stają się polskim udziałem. W zaproponowanych w artykule fazach cyklu tworzenia rzeczony polityki nie możemy wyjść poza drugi etap. „Polityka na papierze” stała się naszą domeną. Z uwagi na ciągłe jej zmiany nie możemy przejść do fazy wdrażania i oceny. Jednak jak zauważono uprawianie takiej polityki przez koalicję rządzącą ma swoje atuty. Daje rządzącym szerokie pole do podejmowania różnych decyzji w zakresie migracji. Pozwala na działania *ad hoc*, dzięki którym może ona podnieść swoje poparcie w społeczeństwie.

Bibliografia

- Adamczyk A. (2021). *(Nie)intencjonalna polityka migracyjna Polski*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.
- Adamczyk A. (2019). Wishful Thinking. The Attitude of Polish Government Towards Immigration After 2015. *Przegląd Politologiczny*, 4, 121–140. <https://doi.org/10.14746/pp.2019.24.4.9>.
- Adamczyk A. (2017). Władze samorządowe w Polsce wobec problemu relokacji i integracji imigrantów, w: Adamczyk A., Sakson A., Trosiak C. (red.), *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, 179–194.
- Adamson F.B., Tsourapas G. (2019). The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management. *International Migration Review*, 20(10), 1–30. <https://doi.org/10.1177/0197918319879057>.
- Arcaz D.A., Freier L.F. (2015). Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659–696. <http://dx.doi.org/10.1111/imre.12146>.
http://eprints.lse.ac.uk/64148/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Freier,%20L_Freier%20_Turning%20immigration%20policy_2015.pdf (Accessed: 5.10.2021).
- Bertram Ł., M. Jędrzejek (2015). Islamskie hordy, azjatycki najazd, socjalny dżihad. Jak polskie media piszą o uchodźcach? *Analiza specjalna*, 14.10.2015r., <https://obserwatorium.kultura-liberalna.pl/raport/islamskie-hordy-azjatycki-najazd-socjalny-dzihad-jak-polskie-media-pisza-o-uchodzyczach-uchodzczy/> (data dostępu: 20.09.2021).

- Boguszewski G. (2021). Tusk wzywa rząd i prezydenta do rozmów. „Potrzeba konsensusu wokół kryzysu migracyjnego”, PAP, 25.08.2021, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C93513-8%2Ctusk-wzywa-rzad-i-prezydenta-do-rozmow-potrzeba-konsensusu-wokol-kryzysu> (data dostępu: 2.09.2021).
- Bonjour S. (2011). The Power and Morals of Policy Makers. Reassessing the Control Gap Debate. *International Migration Review*, 45(1), 89–122. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2010.00840.x>.
- Castles S. (2004). Why Migration Policies Fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), 205–227.
- Cornelius W. A., Martin P. L., Hollifield J. F. (1994). The Ambivalent Quest for Immigration Control, in: Cornelius W. A., Martin P. L., Hollifield J. F. (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, 3–41.
- Cornelius W.A., Rosenblum M.R. (2004). Immigration and Politics. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 99–119. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104854>.
- Czaika M., Haas de H. (2016). Evaluating Migration Policy Effectiveness, in: Triandafyllidou A., Isaakyan I. (eds.), *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*. London: Routledge, 34–40.
- Czaika M., Haas de H. (2013). The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487–508.
- Decyzja Prezydium KK nr 97/21 ws. projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna – kierunki działań 2021–2022” (2021). Prezydium NSZZ „Solidarność” Gdańsk, 27 lipca 2021r., <https://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty/biuro-prezydium-kk/prezydium/item/20609-decyzja-prezydium-kk-nr-97-21-ws-projektu-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2022> (data dostępu: 20.09.2021).
- Deklaracja ideowa, https://www.uniaeuropejskichdemokratow.pl/dokumenty_programowe (data dostępu: 2.09.2021).
- Dennison J., Geddes A. (2021). The Centre No Longer Holds: the Lega, Matteo Salvini and the Remaking of Italian Immigration Politics. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2020.1853907> (Accessed: 6.10.2021).
- Directive of the European Parliament and of the Council on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purpose of Highly Qualified Employment, and Repealing Council Directive 2009/50/EC (2021), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-40-2021-INIT/en/pdf> (Accessed: 17.10.2021).
- Echeverría G. (2020). *Towards a Systemic Theory of Irregular Migration. Explaining Ecuadorian Irregular Migration in Amsterdam and Madrid*. Trento: IMISCOE Research Series, Springer Open, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-40903-6>.
- Engbersen G., Broeders D. (2009). The State Versus the Alien: Immigration Control and Strategies of Irregular Immigrants. *West European Politics*, 32(5), 867–885. <http://dx.doi.org/10.1080/01402380903064713>.
- EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship. Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1 (Accessed: 17.10.2021).
- Feliksiak M. (2021). Opinia publiczna wobec uchodźców i sytuacji migrantów na granicy z Białorusią. Komunikat z badań CBOS, 111/2021.
- Haas de H., Czaika M., Flahaux M.-L., Mahendra E., Natter K., Vezzoli S., Villares-Varela M. (2019). International Migration: Trends, Determinants and Policy Effects. *Population and Development Review*, 45(4), 885–922. <https://doi.org/10.1111/padr.12291>.

- Haas de H., Natter K., Vezzoli S. (2016). Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies. *International Migration Review*, 50(1), 1–44. <https://doi.org/10.1111/imre.12288>.
- Howlett M., Giest S. (2013). The Policy-Making Process, in: Araral E.J., Fritzen S., Howlett M., Ramesh M., Wu X. (eds.). *Routledge Handbook of Public Policy*. London: Routledge, 17–28. https://www.darryljarvis.com/uploads/2/2/6/9/22690064/routledge_hanbook_of_public_policy.pdf (Accessed: 17.10.2021).
- How do OECD Countries Compare in their Attractiveness for Talented Migratnts? (2019). *Migration Policy Debates*, 19. <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-19.pdf> (Accessed: 17.10.2021).
- Lewica chce zwołania Rady Bezpieczeństwa Narodowego (2021). PAP, 19.08.2021r., <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8228853,lewica-kryzys-uchodzczy-rada-bezpieczenstwa-narodowego.html> (data dostępu: 7.09.2021).
- Jackson P. I., Parkes R. (2008). The Securitization of Immigration Policy, Shifts in National Immigrant Integration Models and the Incarceration of Immigrants in Germany, France and Britain 1970–2003. *Humboldt Journal of Social Relations*, 31(1), 39–82.
- Januszewska P. (2021). Nie będzie zielonej rewolucji bez uczciwości. „Krytyka Polityczna” 10.11.2021r., <https://krytykapolityczna.pl/kraj/nie-bedzie-zielonej-rewolucji-bez-uczciwosci/> (data dostępu: 10.11.2021).
- Kasprzak I. (2021). Premier likwiduje Departament Analiz i Polityki Migracyjnej, „Rzeczpospolita” 24.08.2021r., <https://www.rp.pl/polityka/art18848121-premier-likwiduje-departament-analiz-i-polityki-migracyjnej> (data dostępu: 20.09.2021).
- Kuboyama R. (2008). The Transformation from Restrictive to Selective Immigration Policy in Emerging National Competition State: Case of Japan in Asia-Pacific Region. *Working Papers – Centre on Migration, Citizenship and Development*, 61, 1–21.
- Lesińska M. (2011). Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał. *CMR Working Papers*, 47/105, 1–30.
- List Ryszarda Petru do prezydentów miast, biskupów, wojewodów. W nim prośba o dialog w sprawie uchodźców (2017), <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/list-ryszarda-petru-do-prezydentow-miast-biskupow-wojewodow-w-nim-prosba-o-dialog-w-sprawie-uchodzcow,94851.html>, (data dostępu: 7.09.2021).
- Majmurek J. (2021). Uchodźczy dylemat opozycji. „Krytyka Polityczna” 30.08.2021r., <https://krytykapolityczna.pl/kraj/majmurek-usnarz-uchodzczy-dylemat-opozycji/> (data dostępu: 20.09.2021).
- Meyers E. (2000). Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis. *The International Migration Review*, 34(4), 1245–1282. <https://doi.org/10.2307/2675981>.
- Miasta solidarności (2021). Wobec uchodźców. Kongres Ruchów Miejskich, 20.09.2021, <https://kongresruchowmiejskich.pl/nasze-tematy/wyzwania-spoeczne/item/130-miasta-solidarnosci-wobec-uchodzcow> (data dostępu: 7.10.2021).
- Mikulska-Jolles A. (2019). Kto kształtuje politykę migracyjną i integracyjną w Polsce? Analiza interesariuszy. Warszawa, https://pl.boell.org/sites/default/files/analiza_interesariuszy_pl_2.pdf (data dostępu: 17.08.2021).
- Natter K. (2018). Autocratic Immigration Policymaking: The Illiberal Paradox Hypothesis. *Working Papers*, 147, 1–26.

- Natter K. (2018). Rethinking Immigration Policy Theory Beyond 'Western Liberal Democracies'. *Natter Comparative Migration Studies*, 6(4), 1–21. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0071-9>.
- Odalm P. Bale, T. (2014). Immigration Into the Mainstream: Conflicting Ideological Streams, Strategic Reasoning and Party Competition. *Acta Politica*, 1–13. <https://doi.org/10.1057/ap.2014.28>. https://www.pure.ed.ac.uk/ws/portalfiles/portal/19969883/Immigration_into_the_mainstream.pdf (data dostępu: 7.08.2021).
- Partia Zielonych (2018). Program 2018. Warszawa, https://partiazieloni.pl/wp-content/uploads/2018/10/program_2018-calosc-rozk%C5%82ad-2.pdf (data dostępu: 5.09.2021).
- Petru: przyjęto zbyt dużo uchodźców (2016). Polsat News 21.11.2016, http://www.polsatnews.pl/wideo/petru-przyjeto-zbyt-duzo-uchodzcow_6386940/ (data dostępu: 2.09.2021).
- Petru: Uchodźców powinni przyjmować ci, którzy chcą i mogą (2017). „Gazeta Prawna” 10.05.2017, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1041350,petru-uchodzcow-powinni-przyjmowac-ci-ktorzy-chca-i-moga.html> (data dostępu: 7.09.2021).
- Poland is Cocking Up Migration in a Very European Way. *The Economist*, Feb 22nd 2020, <https://www.economist.com/europe/2020/02/22/poland-is-cocking-up-migration-in-a-very-european-way>(Accessed: 20.09.2021).
- Polityka migracyjna Polski (2019). Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r. Zespół do Spraw Migracji, Warszawa, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (data dostępu: 18.09.2021).
- Polityka migracyjna Polski (2020a). Komentarz Konsorcjum organizacji społecznych działających na rzecz migrantów i uchodźców, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2020/11/jak-tworzyc-strategie-migracyjna-Polski.pdf> (data dostępu: 5.10.2021).
- Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego (2020b). Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA. Warszawa. <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego> (data dostępu: 18.09.2021).
- Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022 – bardzo potrzebna i spóźniona o co najmniej 4 lata (2021). 13 lipca 2021, https://www.bcc.org.pl/opinie_ekspertow/polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2022-bardzo-potrzebna-i-spozniona-o-co-najmniej-4-lata (data dostępu: 2.10.2021).
- Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP (2015), <http://www.michalstopka.pl/wp-content/uploads/2015/10/Polska-Przyszlosci-Program-PO.pdf> (data dostępu: 7.09.2021).
- Pomóżmy uchodźcom, bo rząd za nas tego nie zrobi, Ryszard Petru – blog (2015), <https://natemat.pl/blogi/ryszardpetru/154199,pomozmy-uchodzcem-bo-rzad-tego-za-nas-nie-zrobi> (data dostępu: 7.09.2021).
- Porozumienie Jarosława Gowina #EnergiaMiast (2019). Program polityczny partii Porozumienie Jarosława Gowina, <http://pjjg.org.pl/wp-content/uploads/2019/02/Program-Porozumienie-Jaros%C5%82awa-Gowina.pdf> (data dostępu: 7.09.2021).
- Prorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej (2018), <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid...B9E2...> (data dostępu: 7.08.2020).
- Program Nowoczesna Polska dla każdego (2016), <https://nowoczesna.org/wp-content/uploads/2016/09/Program-Nowoczesnej.pdf> (data dostępu: 7.09.2021).
- Przywrócimy normalność (2017). Godne życie, sprawiedliwa i normalna Polska. Program Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Warszawa, https://lewica.org.pl/images/dokumenty/SLD_program_Przywrócimy_Normalnosc.pdf (data dostępu: 11.10.2021).

- Putnam R.D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, 42(3), 427–460.
- Sassen S. (1997). Immigration Policy in a Global Economy. *SAIS Review*, 17(2) 1997, 1–19.
- Stanowisko ZPP ws. polityki migracyjnej Polski – kierunków działań 2021–2022 (2021a). Warszawa, 3 sierpnia 2021r., <https://zpp.net.pl/stanowisko-zpp-ws-polityki-migracyjnej-polski-kierunkow-dzialan-2021-2022/> (data dostępu: 8.10.2021).
- Stanowisko Konfederacji Lewiatan do projektu Strategii Migracyjnej (2021b). Kierunek Działania na 2021–2022, Warszawa, 23 lipca 2021r., http://konfederacjalewiatan.pl/legislacja/stanowiska/prawo-pracy-i-rynek-pracy/1/_files/2021_07/KL-293-211-MF-2021.pdf (data dostępu: 8.10.2021).
- Stanowisko Porozumienia w sprawie kryzysu migracyjnego (2021c). 21.08.2021r., <https://pji.org.pl/stanowisko-porozumienia-w-sprawie-kryzysu-migracyjnego> (data dostępu: 9.09.2021).
- Suwerenny Naród w XXI wieku (2016). Program Ruchu Narodowego. Warszawa 10 grudnia 2016r., <https://ruchnarodowy.net/wp-content/uploads/Program-Ruchu-Narodowego.pdf> (data dostępu: 9.09.2021).
- Szef PSL (2021): stan wyjątkowy nie pomógł w kryzysie migracyjnym. PAP, 6.10.2021r., <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/szef-psl-stan-wyjatkowy-nie-pomogl-w-kryzysie-migracyjnym,166481.html> (data dostępu: 9.08.2021).
- Szymon Hołownia (2021). Oświadczenie - Parę słów o tym, dlaczego drut zamiast chleba. Facebook, https://www.facebook.com/watch/live/?extid=NS-UNK-UNK-UNK-IOS_GK0T-GK1C&v=988199935059595&ref=watch_permalink (data dostępu: 9.10.2021).
- Theus J. (2021). Rząd robi z uchodźców terrorystów i zoofili. „To gra w spektaklu Łukaszenki” – mówi były szef wywiadu. „OKO.press” 28.09.2021r., <https://oko.press/rzad-robi-z-uchodzcow-terrorystow-i-zoofili-to-gra-w-spektaklu-lukaszenki-mowi-byly-szef-wywiadu/> (data dostępu: 1.10.2021).
- Uchwała w sprawie uchodźców (2015). IV Kongres Ruchów Miejskich, Gorzów Wielkopolski, 20.09.2015r., <https://kongresruchowmiejskich.pl/nasze-tematy/wyzwania-spoleczne/item/130-miasta-solidarnosci-wobec-uchodzcow> (data dostępu: 7.10.2021).
- Ustawa z dnia 27 listopada 2020r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych, Dz. U. 2020, poz. 2401.
- Weinar A. (2006). *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Where Can i Work With an EU Blue Card?, <https://visaguide.world/europe/eu-blue-card/> (Accessed: 17.09.2021).
- Wieczorek L. (2021). Olsztyńska Lewica Razem apeluje do prezydenta miasta o przyjęcie uchodźców, 26.08.2021r., <https://gazetaolsztyńska.pl/759030,Olsztyńska-Lewica-Razem-apeluje-do-prezydenta-miasta-o-przyjecie-uchodzcow.html> (data dostępu: 1.10.2021).