

Polityka migracyjna „bez polityki”. Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016–2022¹

SŁAWOMIR ŁODZIŃSKI²

ORCID: 0000-0002-7484-8659

Uniwersytet Warszawski

MAREK SZONERT³

Badacz niezależny

Abstrakt

Artykuł skupia się na analizie ewolucji prac nad polską polityką migracyjną w okresie 2016–2022. Zwracamy w nim uwagę na znaczenie braku określenia jednoznacznych celów polityki migracyjnej państwa oraz wyznaczenia zasad ich realizacji. Dotyczyło to 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

¹ Artykuł jest skróconą i poprawioną wersją raportu roboczego opublikowanego przez nas w ramach serii Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego pt. *Polityka migracyjna „bez polityki”. Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016–2022*, „CMR Working Papers”, Nr 130 (188), Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa luty 2023. Był on 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 za wygłoszone w ich trakcie uwagi kierujemy do Anny Horolets, Magdy Lesińskiej, Pawła Kaczmarczyka, Kamila Matuszczyka, Marcina Wiatrowsa i Macieja Ząbka. Oczywiście za wszystkie błędy i niedociągnięcia w tekście tego artykułu odpowiadamy osobiście. Artykuł ten stanowi dla nas kontynuację wspólnego artykułu analizującego politykę migracyjną naszego kraju do 2016 r. (Łodziński, Szonert 2017).

² Kontakt: s.lodzinski@uw.edu.pl.

³ Kontakt: marszon@poczta.onet.pl.

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.

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

Migration Policy “without Policy”. Antinomies of Migration Policy-Making in Poland in the Period 2016–2022

The article focuses on the analysis of the evolution of work on Polish migration policy in the period 2016–2022. In it, we draw attention to the importance of not defining clear goals of the state’s migration policy and setting the rules for their implementation. This concerned the failure to work out 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 broader political and official discussion about its long-term goals.

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

1. Wprowadzenie

Po unieważnieniu w 2016 r. programu „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” władze państwowe podjęły próby sformułowania nowego programu tej polityki, skierowanego głównie na kwestie gospodarcze związane 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 do 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. Jednocześnie skutki wojny w Ukrainie i przyjęcie dużej grupy uchodźców wojennych⁴ 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.

⁴ W artykule stosujemy konsekwentnie określenie „uchodźcy wojenni” na oznaczenie tych obywateli Ukrainy, którzy znaleźli schronienie w naszym kraju.

W artykule koncentrujemy się przede wszystkim na opisie prób opracowania programu polityki migracyjnej państwa oraz ich instytucjonalnym kontekście w latach 2016–2022, a w mniejszym stopniu na zmianach prawnych dotyczących migracji zagranicznych w tym okresie (por. *Ustawa z dnia 12 grudnia o 2013 r. o cudzoziemcach...* 2022; red. Chlebny 2020). Uważamy, że prace te możemy analizować w kategoriach instytucjonalnego modelu „kosza na śmieci” ze względu na brak osiągnięcia kompromisu w zakresie jej celów oraz brak głównej 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. Sprawilo to, że nie udało się do tej pory przyjąć takiego programu. Efektem było to, że polityka migracyjna państwa przybrała charakter polityki publicznej „bez polityki” (ang. *politics 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 rozziwieniu między głoszonymi hasłami bezpieczeństwa a rzeczywistym przebiegiem ruchów migracyjnych prowadzących do „nieintencjonalnych skutków” w jej funkcjonowaniu (Adamczyk 2021).

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 uciekinierów 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 (do końca 2022 roku) 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.

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 opiszemy 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 wyzwań, 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 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). Z perspektywy porównań międzynarodowych możemy wskazać na dwa główne ośrodki wpływające na jej funkcjonowanie (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. 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 w sprzeczności z jej praktycznym funkcjonowaniem.

W analizach polityk publicznych przyjmuje się założenie o racjonalności podejmowania decyzji w ramach administracji publicznej, 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 próbując wykorzystać wspomniane wcześniej dwa modele zmiany organizacyjnej polityki publicznej: „kosza na śmieci” (March, Olsen 2005; Fioretii, Lomi 2007), podkreślającego pozorną działalność w dziedzinie polityki publicznej oraz „instytucjonalnego brikolażu” (ang. *institutional bricolage*), eksponującego związek między brakiem takiej polityki a koniecznością nagłego rozwiązywania nieoczekiwanych problemów, która może stanowić katalizator działań innowacyjnych w ramach tej polityki (Carstensen 2017).

Główne założenia modelu „kosza na śmieci” zostały opracowane przez politologów odwołujących się do koncepcji nowego instytucjonalizmu (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 czasie), jak i sformalizowanych zasad uczestnictwa pracowników w realizacji poszczególnych zadań, co wiąże się ze zmiennym w czasie ich zaangażowaniem (Supernat 2008: 277–278).

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 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. Wynika to często z natury samego wyzwania stojącego przed organizacją, budzącego z jednej strony silną presję polityczną do jego szybkiego rozwiązania, a z drugiej rodzącego różnicowane 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 upublicznienie 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, opartych na podejściu oddolnym. Mają one pomóc przetrwać danej organizacji lub też pokonać wyzwania, jakie przed nią stoją, zwłaszcza wówczas, kiedy istniejące sposoby postępowania są niedostępne do zastosowania (Carstensen 2015; 2017).

Instytucjonalny brikolaż stanowi więc próbę rozwiązania trudnej sytuacji decyzyjnej, która opiera się na wykorzystaniu dostępnych zasobów, wymykający się standardowym procedurom postępowania. Stanowi on często bodziec prowadzący do usprawnienia działania danej organizacji. Jego realizacja 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), a nawet państwowy, w którym administracja państwowa odgrywa rolę jednego z czołowych aktorów (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 reakcję państwa i społeczeństwa na nagły oraz znaczący liczbowo napływ uchodźców 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. 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. 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).

Ważnym wydarzeniem w ramach 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 Polską, aby później zrezygnować z wyszczególniania typów działalności gospodarczej i objąć obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy. 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, która w założeniu miała pełnić jedynie rolę uzupełniającą. Dokument ten stał się również początkiem ograniczonej debaty publicznej o głównych celach polityki migracyjnej (zob. *Zasady i rekomendacje polityki migracyjnej...*

2015: 49–71; *Społeczne skutki poakcesyjne migracji ludności Polski ...*2014; Matyja, Siewierska-Chmaj, *Pędziwiatr* 2015: 7).

Odpowiedź władz polskich na „kryzys migracyjny” w Europie, począwszy od połowy 2015 r., stanowiła zapowiedź zmian w polityce migracyjnej. 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) (por. *Sprawozdanie Stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu...* 2015).. Uchodźcy z dotychczasowego tematu humanitarnego stali się nagle problemem społecznym 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 relokacji wśród państw członkowskich, choć nie miało to 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.

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

Prace prowadzone nad tworzeniem programu polityki migracyjnej w latach 2016–2022 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 swoje 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. Jesienią 2016 r.

rząd zdecydował o unieważnieniu dokumentów „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” i „Planu wdrażania dla tego dokumentu”.

W ten sposób zamknął się, przynajmniej symbolicznie, pewien etap historii prac nad tworzeniem polityki migracyjnej kraju. Ale 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, zaś 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 rozumiana wąsko, przede wszystkim jako instrument zarządzania przepływami ludzkimi, obejmującymi zarówno emigrację, jak i imigrację (Ibidem: 169). Przewidywano opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej. 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*).

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”). 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 właśnie ono pozostaje tutaj właściwym organem decyzyjnym.

Pierwszym efektem prac nad wypracowaniem programu tej polityki stał się krótki (trzystronicowy) i zwarty dokument pt. „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej”, przygotowany przez ówczesne ministerstwo rozwoju i przyjęty przez rząd w marcu 2018 r. (*Priorytety społeczno-gospodarcze... 2018*). 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. 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 żadnych rozporządzeń implementacyjnych.

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 oraz miał także wzmacniać bezpieczeństwo państwa ze względu na zwiększoną imigrację (*Polityka migracyjna Polski... 2019*: 2). W dokumencie rozwinęto 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 niedopuszczenie 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 stanowiąby 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)

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 były 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 krytyczna i publiczna ocena dokumentu zrodziła generalne obawy polityczne w ogóle przed prezentowaniem kolejnych 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 potrzeby rozwoju gospodarczego kraju i rosnąca presja środowisk gospodarczych (w tym organizacji pracodawców) wymuszała otwieranie się rynku pracy na imigrantów zarobkowych (Porończuk 2018; Górny i inni 2018: 157–161; Błaszczak, Skwirowski 2023).

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, który powinien zawierać 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. i być powiązany z innymi dokumentami rządowymi o charakterze strategicznym, takimi jak SOR oraz Strategia Demograficzna 2040 (przyjęta w 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,

⁵ Wśród członków zespołu opracowującego projekt dokumentu istniało 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 używanie dla tego programu akceptacji społecznej.

w której skład wchodził przedstawiciele ministerstw i urzędów centralnych realizujących zadania na rzecz migracji, korzystający z pomocy ekspertów.

We Wstępie do dokumentu czytamy, że

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. (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 (powrotów, repatriacji, Karty Polaka). Zdecydowano także, 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. Uwagi do niego zostały przygotowane m.in. przez konsorcjum organizacji społecznych działających na rzecz migrantów postulujących włączenia do prac nad nim przedstawiciele strony społecznej, samorządów i przedstawiciele organizacji biznesowych (*Polityka migracyjna Polski – główne kierunki i założenia. Propozycja Konsorcjum...* 2020). Jego autorzy zwrócili uwagę na to, polityka migracyjna powinna być także oparta na zapewnieniu ochrony i udzielaniu wsparcia wszystkim osobom przebywającym na terenie Polski niezależnie od ich narodowości oraz wzmacnianiu ich poczucia solidarności (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). 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. została przygotowana robocza wersja uchwały rządu dotycząca przyjęcia projektu. Jej 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, a 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 tam we wrześniu 2022 r.⁷

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

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 ono z kilku grup przyczyn. Po pierwsze, 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 sposobu organizacji prac nad programem polityki migracyjnej. Mieliśmy tutaj także do czynienia z „płynnym uczestnictwem” – wkłady pisemne

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+>.

do kolejnych projektów tej polityki przygotowywane były przez różne osoby z odmiennych resortów (a to 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 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 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. Pojawiło się pytanie, kto jest tutaj ostatecznym decydem?

Po trzecie, opisywana przez nas sytuacja odzwierciedla szerszy konflikt (jest on obecny w wielu innych krajach europejskich), który nabral szczególne 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, 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 doprowadziły ostatecznie, jak nam się wydaje, do wycofania poparcia politycznego dla całej inicjatywy, w efekcie czego nastąpiła porażka prac nad programem tej polityki (Kubicki i inni 2019: 18–23). 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 społecznego.

Brak przyjęcia programu polityki migracyjnej nie zahamował 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 zarobkowym⁸.

⁸ 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 oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wpisanym do ewidencji oświadczeń oraz likwidowała 12-miesięczny okres rozliczeniowy, co miało umożliwić powierzenie cudzoziemcowi pracy bez przerwy na podstawie kolejnych oświadczeń.

W omawianym przez nas okresie dokonywała się stopniowo ewolucja statusu migracyjnego Polski z kraju emigracyjnego w kraj emigracyjno-imi-gracyjny, głównie za sprawą migracji zarobkowych opierających się na dominacji migracji krótkoterminowych i cyrkulacyjnych, przede wszystkim z Ukrainy (Okólski 2021: 250–253; GUS 2020), a obecna wojna w Ukrainie wzmocniła tylko istniejące trendy imigracyjne.

Porównanie dyskusji o programie polityki migracyjnej z 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 wpływem 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 (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. Pierwszym 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 2020–2022)

W związku z sytuacją epidemiologiczną, związaną z rozprzestrzenianiem się 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 (Żołądowski 2022: 177–178). Jednocześnie przyjęto także rozwiązania ograniczające ruch osobowy na granicach oraz przyznające zwiększone kompetencje Straży Granicznej w kontroli granicznej, mające w założeniu pomagać w przeciwdziałaniu rozprzestrzeniania 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 spowodowane zorganizowanym przerzutem imigrantów i uchodźców do Unii Europejskiej, pochodzących 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 przerzutu migrantów z kraju przez granicę z UE na terytorium Litwy, Polski i w Łotwie. Prezydent Alaksandr Łukaszenka przyznał, że wspieranie nielegalnego transgranicznego przerzutu imigrantów stanowiło odpowiedź na unijne sankcje wobec Białorusi (Fraszka 2021: 5). Sam zaś kryzys na polsko-białoruskiej granicy był elementem operacji hybrydowej, prowadzonej przez białoruskie służby specjalne przy nieoficjalnym udziale służb rosyjskich (Fraszka 2021).

W związku z kryzysem, rządy Polski i Łotw podjęły decyzje o wprowadzeniu stanów wyjątkowych na terenach przygranicznych z Białorusią, a rząd Litwy wprowadził go 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 300% więcej niż w 2020 r.). Liczba ta zmniejszyła się w 2022 r. do 15,6 tys. 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 z 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. Zarzucano w nim polskim władzom wielokrotne „push-backi” stosowane wobec migrantów (w tym kobiet, dzieci i osób z niepełnosprawnościami), uniemożliwianie wejścia w procedurę uchodźczą oraz niszczenie własności osobistej migrantów, a także złe traktowanie migrantów w ośrodkach detencyjnych.

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 temu przeciwnych, a 33% je popierało), a działania rządu w tej dziedzinie były częściej odbierane jako dobre niż złe (54% wobec 34%). Większość badanych (66%) popierała również uszczelnienie tego odcinka granicy przy pomocy zapory, która utrudniłaby jej nielegalne przekraczanie (Feliksiak 2021: 2–6).

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 11,59 mln osób z Ukrainy (ale wyjechało do Ukrainy z Polski 9,842 mln osób; dane z początku maja 2023 r.). 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). Główny napływ dotyczył największych miast w Polsce (które już wcześniej charakteryzowały się znacznym udziałem cudzoziemców wśród ich mieszkańców). Ta fala uciekinierów wojennych 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 %)⁹. To połączenie migracji ekonomicznych i fali uciekinierów wojennych stanowi nowe zjawisko w historii migracji międzynarodowych na tle porównawczym (Wojdat, Cywiński 2022: 11–12).

⁹ Według oficjalnych danych obywatele Ukrainy w Polsce przebywają w większości korzystając z ochrony czasowej, czego potwierdzeniem jest otrzymanie numeru PESEL na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Obecnie zarejestrowanych na tej podstawie jest prawie milion osób (kobiety i dzieci stanowią ok. 87 % tej grupy), około 360 tys. obywateli Ukrainy posiada ważne zezwolenia na pobyt czasowy, a nieco ponad 65 tys. osób dysponuje natomiast zezwoleniami na pobyt stały lub rezydenta długoterminowego UE. Rozmieszczenie terytorialne Ukraińców osiedlających się w Polsce charakteryzuje się koncentracją w województwach z dużymi aglomeracjami miejskimi. (*Obywatele Ukrainy...2023*; por. Górny, Kaczmarczyk 2023).

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 (Ćwieliuch 2022: 40). Z jednej strony polegał on na współpracy międzyrządowej Polski i Ukrainy 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 umożliwiły 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 większość uciekinierów z tego kraju – ponad 70%) i organizacji pozarządowych, wsparcie biznesu oraz niespotykana mobilizacja społeczeństwa polskiego (na przykładzie Krakowa; zob. Pędziwiatr, Stonawski, Brzozowski 2022). 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 końca 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 migracyjnych. Może ona stanowić katalizator do podejmowania działań innowacyjnych w tej dziedzinie¹⁰.

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,

¹⁰ Niespodziewana imigracja z Ukrainy w 2022 r. stanowiła bodziec do powołania w październiku 2022 r. zespołu eksperckiego do spraw Strategii Włączania Społecznego, którego zakres działania obejmuje 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 być przykładem próby modernizacji polityki publicznej poprzez jej ponadbranżowy i elastyczny charakter oraz 5-letni horyzont działania przekraczający terminy wyborów parlamentarnych.

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 nieprzejrzyste dla opinii publicznej (Pawlak 2022: 995).

Badania opinii publicznej (luty 2023) pokazują, że poczucie zagrożenia wojną na Ukrainie w polskim społeczeństwie nadal nie słabnie i podziela je stale blisko trzy czwarte (odsetek ten od niemal od roku waha się w przedziale 70%–79%) badanych Polaków (Scovill 2023: 1–3). Większość Polaków uważa (w lutym 2023 r. – 81%), że ich państwo powinno nadal przyjmować ukraińskich uchodźców (odsetek ten od czerwca 2022 r. pozostaje względnie stabilny na poziomie 80%), a co szósty (14–15%) wyraża sprzeciw wobec ich przyjmowania. W wynikach sondaży CBOS-u można jednak dostrzec stopniowy trend spadkowy w pozytywnych deklaracjach przyjmowania osób z Ukrainy. Mniej niż połowa badanych deklaruje, że oni sami lub mieszkańcy ich gospodarstw domowych dobrowolnie i nieodpłatnie pomagają nadal ukraińskim uchodźcom (Ibidem: 5–6). Dominuje również przekonanie, że pomoc udzielana ukraińskim uchodźcom przez Polskę jest wystarczająca, chociaż niemal co czwarty badany uważa (26% w lutym 2023 r.), że jest ona zbyt duża (Ibidem: 7). Badani Polacy zaczynają jednak zwracać coraz częściej uwagę w obecnej sytuacji gospodarczej na koszty udzielanej pomocy obywatelom Ukrainy (Sadura, Sierakowski 2022: 29). Przyjęcie uciekinierów wojennych z Ukrainy uwypukliło więc wszelkie problemy z usługami publicznymi, które dotyczą także samych obywateli Polski w zakresie korzystania z opieki zdrowotnej, rynku mieszkaniowego lub pomocy osobom starszym.

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. Została ona uchwalona w styczniu 2023 r. (*Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy...* 2023) i weszła w życie w połowie lutego 2023 r.

Obecnie trudno jeszcze formułować przewidywania na przyszłość odnośnie do kierunku rozwoju migracji z Ukrainy do Polski z uwagi na niestabilną sytuację militarno-polityczną Ukrainy i możliwości jej zmian w przyszłości. Nie wiemy, 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 (red. Jarosz, Klaus 2023). Kwestią otwartą

pozostaje obecnie zapewnienie tym osobom systemowego dostępu do usług publicznych (szkolnictwo, rynek pracy, mieszkania, opieka nad osobami starszymi itp.) oraz wyzwanie dla społecznej i kulturowej ich integracji, zwłaszcza kiedy pewna ich część zdecyduje się pozostać w Polsce na dłużej. Sam już zryw oraz wysiłek społeczny raczej tutaj nie wystarczą i niezbędne jest 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” (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.

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 innej (niż migracyjna) polityki. 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, to 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 ochronie i braku otwartości na granicy polsko-białoruskiej (obecnie także i polsko-rosyjskiej) i jednocześnie 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 np. z Białorusi).

Władze i administracja naszego kraju stają więc ponownie przed problemem wypracowania celów i kierunków polityki migracyjnej. Kolejny raz 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.

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.
- Błaszczak A., Skwirowski P. (2023). Polska migrantami stoi. Firmy nie poradzą sobie bez pracowników z zagranicy, *Rzeczpospolita*, 5.07 (<https://www.rp.pl/rynek-pracy/art38696291-polska-migrantami-stoi-firmy-nie-poradza-sobie-bez-pracownikow-z-zagranicy>) (dostęp: 2.08.2023).
- Bukowski M., Duszczyk M. (red.) (2022). *Gościenna Polska 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.
- Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly* 1, 17: 1–25.
- Duszczyk M., Kaczmarczyk P. (2022). Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość. *CMR Spotlight* 4 (39), kwiecień.
- Feliński M. (2021). *Opinia publiczna wobec kryzysu na granicy z Białorusią. Komunikat z badań*, nr 160, Warszawa: CBOS, grudzień.
- 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.
- 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.
- Górny A., Kaczmarczyk P. (2023). *Between Ukraine and Poland. Ukrainian migrants in Poland during the war*, “CMR Spotlight”. Newsletter of Centre of Migration Research, no 4, February.
- 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.
- Jarosz S., Klaus W. red. (2023). *Polska szkoła pomagania. Przyjęcie osób uchodźczych z Ukrainy w Polsce*, Warszawa: Konsorcjum Migracyjne.
- Jaraszewicz M. (2021). Mobility, migration, and the COVID-19 epidemic: governing emergencies in Lithuania and Poland. *CMR Spotlight* 6 (29), June.
- 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). *Mysł nieoswojona*, tłumaczył Andrzej Zajączkowski, Warszawa: PWN.
- Łodziński S., Szonert M. (2017). *Niepolityczna polityka”? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, nr 2 (164), 39–66.
- March J.G., Olsen J.P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Matyja R., Siewierska-Chmaj A., Pędziwiatr K. (2015). *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Obywatele Ukrainy w Polsce – aktualne dane migracyjne* (2023). <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce-aktualne-dane-migracyjne> (dostęp: 5.05.2023).
- 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.
- Pędziwiatr K., Stonawski M., Brzozowski J. (2022). *Imigranci ekonomiczni i przymusowi w Krakowie w 2022 roku*, Obserwatorium Wielokulturowości i Migracji, Centrum Zaawansowanych Badań Ludnościowych i Religijnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Grudzień.
- 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.
- Porończuk M. (2018). *Polska potrzebuje milionów pracowników z zagranicy – rząd musi to ułatwić. Apel biznesu i NGO-sów*, <https://oko.press/polska-potrzebuje-milionow-pracownikow-zagranicy-rzad-musi-to-ulatwic-apel-biznesu-i-ngos> (dostęp: 2.08.2023).
- Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej* (2018). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju (dokument w posiadaniu autorów).
- 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.).
- Sadura P., Sierakowski S. (2022). *Polacy za Ukrainą, ale przeciw Ukraińcom. 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.
- Scovil J. (2023). *Polacy o wojnie na Ukrainie w rok po jej wybuchu. Komunikat z badań*, nr 28, Warszawa: CBOS, marzec.
- 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.

- 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.
- 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.