

Anita Adamczyk*

Procesy migracyjne w Polsce a aktywność państwa w sferze bezpieczeństwa

Migration processes in Poland and state activity in the field of security

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu procesów migracyjnych w Polsce na aktywność państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zaprezentowane zostaną w nim zmiany w polskiej polityce migracyjnej w kontekście bezpieczeństwa, w tym prawne i instytucjonalne. Analizie poddany zostanie przebieg procesów migracyjnych zachodzących w Polsce. W artykule postawiono tezę głoszącą, że wzrost znaczenia bezpieczeństwa w polityce migracyjnej Polski nie był proporcjonalny do zagrożenia ze strony uczestników ruchów migracyjnych. W toku procesu badawczego potwierdzono założoną we wstępie tezę. Wskazano, że to intersubiektywne podejście do procesów migracyjnych aktorów politycznych miało wpływ na wzrost znaczenia bezpieczeństwa w dziedzinie migracji, a nie realne zagrożenia.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, migracje, cudzoziemcy, polityka migracyjna

Abstract: The purpose of this article is to analyze the impact of migration processes in Poland on the state's activity in the field of public safety and order protection. It will present changes in the Polish migration policy in the context of security, including legal and institutional ones. The course of the migration processes taking place in Poland will be analyzed. The article proposes a thesis that the increased importance of security in Poland's migration policy was not proportional to the threat posed by participants in migration movements. In the course of the research process, the thesis assumed in the introduction was confirmed. It was indicated that it was the intersubjective approach to the migration processes of political actors that contributed to the increased importance of security in the field of migration, and not real threats.

Keywords: state security, migrations, foreigners, migration policy

* Anita Adamczyk – dr hab., prof. UAM, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Polska, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2851-0200>, e-mail: anita.adamczyk@amu.edu.pl.

Wprowadzenie

Migracje do niedawna były rozpatrywane w kontekście historycznym, społecznym i ekonomicznym. Od lat 90. XX w. zaczęto je postrzegać przez pryzmat bezpieczeństwa. Istotny wpływ miały na to globalizacja, zamachy terrorystyczne i kryzys migracyjny. Za sprawą pierwszego z czynników migracje objęły cały świat, zmieniając go i doprowadzając do integracji różnych jego części, jak również do dysproporcji w sferze materialnej i duchowej. Nie bez znaczenia była także sekurytyzacja migracji¹.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu procesów migracyjnych w Polsce na aktywność państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zaprezentowane zostaną w nim zmiany w polskiej polityce migracyjnej w kontekście bezpieczeństwa, w tym prawne i instytucjonalne². W artykule postawiono tezę głoszącą, że wzrost znaczenia bezpieczeństwa w polityce migracyjnej Polski nie był proporcjonalny do zagrożenia ze strony uczestników ruchów migracyjnych. Badając powyższą problematykę, zasadne wydaje się postawienie kilku pytań badawczych: jaki jest związek między migracjami a bezpieczeństwem państwa?, czy w świetle wybranych statystyk cudzoziemcy stanowią zagrożenie dla Polski?, jak ewaluowała polityka migracyjna w zakresie kwestii bezpieczeństwa?, wobec jakich podmiotów polityki migracyjnej i w jakich sprawach stosowano w polskim prawie przesłankę bezpieczeństwa i porządku publicznego?, jak zmieniały się rozwiązania instytucjonalne organów odpowiedzialnych za politykę migracyjną w kontekście bezpieczeństwa? Interdyscyplinarne podejście do badanego zjawiska wymusiło zastosowanie różnych metod badawczych charakterystycznych dla politologii (metoda decyzyjna, instytucjonalno-prawna, komparatystyczna), socjologii (metoda statystyczna) i nauk prawnych (metoda dogmatyczna).

Wiele trudności w poszukiwaniu związków między migracjami a bezpieczeństwem przysparza fakt, że obydwa te terminy nie są łatwe do zdefiniowania z uwagi na swoją wieloznaczność. Ponadto pozostają one pod wpływem czynników, które mają charakter dynamiczny,

1 A. Adamczyk, *Społeczno-polityczne implikacje imigracji do Polski w latach 1989-2007*, Poznań 2012, s. 28-29.

2 Analiza dokonana w artykule obejmuje okres do końca kwietnia 2021 r.

nieprzewidywalny i niepowtarzalny. Łączenie migracji z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym państwa związane jest z faktem, że peregrynacja może być źródłem potencjalnych zagrożeń, w tym ekonomicznego, kulturowego, społecznego i politycznego. Przemieszczenia ludności między granicami mogą mieć zatem wpływ na skalę: przestępczości w państwie przyjmującym, handlu ludźmi, rozwoju fundamentalizmu islamskiego i terroryzmu międzynarodowego. Należy jednocześnie podkreślić, że migracje mają także korzystne oddziaływanie na państwo tak przyjmujące, jak i wysyłające. Wpływają one na strukturę społeczną państwa przyjmującego oraz na politykę migracyjną.

1. Zmiany migracyjne w Polsce

● Migracje stały się immamentną częścią polskiej rzeczywistości. W 2016 r., pierwszy raz w historii polskich procesów migracyjnych na pobyt stały, odnotowano dodatnie saldo migracji (+1505). Oznacza to, że liczba imigrujących do Polski na stałe przewyższyła liczbę wyjeżdżających na stałe. Ponadto w 2019 r. wskaźnik ten wzrósł do +6183, a rok później spadł do +4483³. Należy jednak zaznaczyć, że pobyt stały nie był najczęściej wybieraną formą pobytu przez cudzoziemców. Dominowała bowiem imigracja czasowa. Osoby wybierające pobyt czasowy pochodziły przede wszystkim z Ukrainy, Niemiec, Białorusi i Rosji. Od 2017 r. ich stan liczebny przekroczył 100 000, a trzy lata później wzrósł do ponad 144 000⁴.

Największa grupa cudzoziemców przebywała w Polsce w związku z zatrudnieniem. Różne formy legalizacji pracy, a także zwolnienia z posiadania zezwolenia czyniły polski rynek pracy atrakcyjnym dla wielu pracowników zagranicznych. W 2015 r. ich łączna liczba nie przekroczyła miliona, a od kolejnego roku rosła systematycznie, osiągając

3 *Główne kierunki emigracji i imigracji na pobyt stały w latach 1966-2018*, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/glowne-kierunki-emigracji-i-imigracji-na-pobyt-staly-w-latach-1966-2018,4,2.html> [5.12.2020]; *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2020*, Warszawa 2020, s. 116; *Rocznik Demograficzny 2021*, Tablice w formacie XLSX w pliku ZIP, *Migracje zagraniczne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2021,3,15.html> [21.07.2021].

4 *Rocznik Demograficzny 2021...*

wskaźnik 2 063 498 osób w 2020 r.⁵ Dane te nie odzwierciedlały jednak rzeczywistego stanu pracujących w Polsce cudzoziemców, ponieważ część z nich podejmowała pracę niezgodnie z prawem. Znacznie mniej imigrantów przybywało do Polski w celu podjęcia studiów. Mimo to liczba zainteresowanych studiowaniem rosła, podobnie jak zatrudnieniem. Od roku akademickiego 2015/16 do 2020/21 ich stan liczebny podniósł się o ponad 27 500 i w ostatnim wskazanym roku wyniósł 84 672⁶. Nieliczni otrzymali w Polsce ochronę. W latach 2015-2020 ich liczebność wahała się między 487 (2019 r.) a 748 rocznie (2017 r.)⁷.

W ostatnich latach rosła liczba cudzoziemców posiadających ważne dokumenty uprawniające ich do pobytu w Polsce i na dzień 1 stycznia 2020 r. wyniosła ona 422 838, podczas gdy pięć lat wcześniej – 211 869 (w tym okresie co roku liczba imigrantów w stosunku do roku poprzedniego wzrastała średnio co 50 000)⁸. W gronie tym dominowali obywatele z państw trzecich (Ukrainy, Białorusi, Rosji, Wietnamu, Indii). Mimo wzrostu obecności cudzoziemców w Polsce ich udział w polskim społeczeństwie nadal był jednak niewielki, a pobyty miały charakter krótkoterminowy. Nie było to bez znaczenia dla bezpośrednich kontaktów Polaków z imigrantami, które były ograniczone. Sytuacja ta sprzyjała utrzymywaniu się uprzedzeń i podatności na informacje mass mediów. Pobyt cudzoziemców kojarzono z obniżeniem poziomu bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Łączono go z aktywnością niezgodną z prawem, do której należała przestępczość, w tym zorganizowana. Nie potwierdzały tego jednak dane statystyczne, udział cudzoziemców w ogólnej liczbie podejrzanych w Polsce wyniósł bowiem w latach 2013-2016 – 1%⁹. Wśród kategorii zarzuc-

5 Obliczenia własne powstałe z zsumowania liczby wydanych zezwoleń na pracę, oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz zezwoleń na pracę sezonową w latach 2015-2020, Departament Rynku Pracy MRPiPS, <https://psz.praca.gov.pl/web/urzadz-pracy/-/8180075-zezwolenia-na-prace-cudzoziemcow> [8.02.2021].

6 Rocznik Demograficzny 2021...

7 Obliczenia własne powstałe z zsumowania liczby cudzoziemców, którym przyznano status uchodźcy, azyl, ochronę uzupełniającą, zgodę na pobyt ze względów humanitarnych i pobyt tolerowany, *ibidem*.

8 Karty pobytu w: Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2015 i 2019 roku, Raporty okresowe UdsC, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> [30.01.2021].

9 I. Rzeplińska, J. Włodarczyk-Madejska, *Przestępczość cudzoziemców w Polsce na podstawie danych policyjnej statystyki przestępczości za lata 2013-2016*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 4, s. 142.

nych czynów dominowały przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności dokumentów, przestępstwa rozbójnicze oraz nielegalne przekraczanie granicy. Innym negatywnym skutkiem migracji podnoszonym przez Polaków było łączenie obecności cudzoziemców z zatrudnianiem ich wbrew prawu. Również i w tym przypadku należy stwierdzić, że zjawisko to nie było powszechne. W ocenie Państwowej Inspekcji Pracy, w 2020 r. powierzenie nielegalnej pracy cudzoziemcom dotyczyło 14,6% objętych kontrolą (wzrost do roku poprzedniego o 0,9% przy rosnącej liczbie przeprowadzanych kontroli)¹⁰.

Powyższe dane wskazują zatem, że obawy Polaków związane z naruszaniem prawa przez cudzoziemców nie znajdowały potwierdzenia w danych statystycznych zebranych przez różne instytucje państwowe. Rosnąca ich liczba nie ma wpływu na rozwój zjawisk kryminogennych, które mogły zachwiać bezpieczeństwem i porządkiem państwa.

2. Uczestnicy procesów migracyjnych a prawne przesłanki bezpieczeństwa i porządku publicznego

Ochrona bezpieczeństwa jest domeną państwa, które określa jej granice i czynniki mogące mu zagrozić. Elementy te uzasadniają wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności jednostki. Obowiązujące w Polsce ustawodawstwo, mimo iż korzysta z terminów „bezpieczeństwo” czy „porządek publiczny”, to jednak ich nie definiuje. W porządku prawnym są one wieloznaczne i nieo określone, co wiąże się z różnymi interpretacjami¹¹. Często w prawie administracyjnoprawnym występują obok siebie (oddzielnie lub łącznie). Nie są one tożsame, a określenie relacji między nimi jest trudne z uwagi na wspomnianą niejednoznaczność¹². Według uchwały Sądu Najwyższego z 1993 r. istnieje różnica rodzajowa między „bezpieczeństwem

10 *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2020 r.*, Warszawa 2021, s. 147, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/229168/Sprawozdanie%202019.pdf#page=121> [3.04.2021].

11 J. Wojnowska-Radzińska, *Ochrona cudzoziemców przed arbitralnym wydalaniem w Polsce*, „Infos” BAS 2014, nr 6 (166), s. 2.

12 A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23, s. 99.

publicznym” a „porządkiem publicznym”¹³. Polega ona na tym, iż „bezpieczeństwo publiczne jest wyższym stopniem porządku publicznego”.

W interpretacji obu tych pojęć pomocne jest orzecznictwo sądów administracyjnych. W swoich wyrokach wskazuje ono na przesłanki mogące świadczyć o zagrożeniu dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wśród nich wymienia się postawę lub zachowanie cudzoziemca naruszającego obowiązujące normy prawa. Jednak nie każde naruszenie porządku prawnego przez cudzoziemca czyni go zagrożeniem dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, ponieważ wskazanie tej przesłanki wymaga uargumentowania, dlaczego jej naruszenie czyni pobyt cudzoziemca niepożądanym¹⁴. Ocena przesłanek musi być dokonana w oparciu o istniejące, a nie hipotetyczne zagrożenia cudzoziemca i dowolne uznanie organów¹⁵.

W polskim systemie prawnym nie ma aktu, który poświęcony byłby zagrożeniom bezpieczeństwa państwa z punktu widzenia ruchów migracyjnych. Odniesienia do tego zagadnienia można znaleźć w ustawach dotyczących uczestników procesów migracyjnych. Wśród nich należy wymienić cudzoziemców pochodzących z państw trzecich, osoby poszukujące ochrony międzynarodowej i krajowej, obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin niebędących obywatelami państw unijnych oraz repatriantów i posiadaczy Karty Polaka. Przesłanki obronności, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w przypadku pierwszej z przywołanych grup wymienione zostały w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach¹⁶. Odnoszą się one do spraw: zaproszenia, wjazdu, pobytu, tranzytu drogą powietrzną i powrotu.

Kolejnymi uczestnikami przepływów migracyjnych, wobec których stosuje się przesłanki ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, są cudzoziemcy poszukujący w Polsce schronienia. Ich sytuację regulują dwie ustawy, a mianowicie wspomniana wyżej ustawa o cudzoziemcach oraz ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na

13 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93. Opublikowano: OSNKW 1994/1-2/6.

14 J. Wojnowska-Radzińska, *Ochrona cudzoziemców...*, s. 2.

15 Eadem, *Zakaz arbitralnego wydalenia cudzoziemców w świetle art. 1 Protokołu nr 7 do RKPC i jego realizacja w polskim prawie i praktyce – wybrane problemy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1, s. 67.

16 Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2020, poz. 35.

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷. Wynika z nich, że powyższe motywy mają zastosowanie wobec: 1) odmowy udzielenia zgody na: pobyt ze względów humanitarnych, pobyt tolerowany, ochronę uzupełniającą, ochronę czasową; 2) pozbawienia cudzoziemca azylu; 3) zatrzymania cudzoziemca będącego w toku postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej, umieszczenia go w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców.

Inną grupą uczestników migracji są obywatele państw członkowskich UE i członkowie ich rodzin niebędący obywatelami państw unijnych. Aktem prawnym regulującym ich położenie jest ustawa z 14 lipca 2006 r.¹⁸ Wobec nich przesłanki ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego stosuje się w sytuacjach: wjazdu, pobytu, wydalenia i unieważnienia zaświadczenia potwierdzającego istnienie domniemania bycia ofiarą handlu ludźmi.

Przesłanki bezpieczeństwa i porządku publicznego mają ponadto zastosowanie wobec: 1) odmowy wydania wizej krajowej w celu repatriacji i uchylecia decyzji o zakwalifikowaniu do jej wydania¹⁹; 2) odmowy przyznania Karty Polaka²⁰; 3) nabycia polskiego obywatelstwa i jego przywrócenia²¹; 4) przesiedlenia i relokacji cudzoziemca²²; 4) wydania cudzoziemcowi zezwolenia na nabycie nieruchomości²³. Ocena istnienia lub braku omawianych przesłanek należy do właściwego organu określonego ustawowo. Dokonywana jest ona w toku postępowania administracyjnego w oparciu o zebrane dowody i informacje przekazane przez organy właściwe w kwestii bezpieczeństwa państwa i ochrony porządku publicznego.

Do zagadnień ochrony bezpieczeństwa państwa w kontekście migracji odnosi się również ustawa o działaniach antyterrorystycznych²⁴.

17 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2019, poz. 1666.

18 Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz.U. 2019, poz. 293.

19 Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz.U. 2019, poz. 1472.

20 Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. 2019, poz. 1598.

21 Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. 2020, poz. 347.

22 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony...

23 Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabyciu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz.U. 2017, poz. 2278.

24 Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2019, poz. 796.

Na jej podstawie Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) może prowadzić przez okres trzech miesięcy czynności operacyjno-rozpoznawcze bez zgody sądu. Dotyczy to sytuacji, w której istnieje obawa, że cudzoziemiec prowadzi działalność terrorystyczną (art. 9 ust. 1). O zarządzeniu niezbędnych czynności Szef ABW niezwłocznie informuje koordynatora służb specjalnych i Prokuratora Generalnego, który może nakazać zaprzestanie wykonywania tych czynności (art. 9 ust. 4). Ustawa ta zezwala funkcjonariuszom ABW, Policji i SG na pobieranie danych biometrycznych od cudzoziemca w sytuacjach: wątpliwości jego tożsamości i deklarowanego celu pobytu, podejrzenia o nielegalne przekroczenie granicy RP i nielegalne przebywanie w Polsce, podejrzenia o jego związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym lub uczestnictwo w szkoleniu terrorystycznym (art. 10 ust. 1). Na mocy ustawy z 2016 r. zaostrzono przepisy w zakresie dokonywania wydalenia z RP cudzoziemców. Na ich podstawie minister właściwy do spraw wewnętrznych (na wniosek Komendanta Głównego Policji, Szefa ABW albo Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego) wydaje decyzję o wydaleniu, gdy istnieje obawa, że osoba nieposiadająca polskiego obywatelstwa prowadzi działalność terrorystyczną, szpiegowską lub jest podejrzana o ich popełnienie.

Wprowadzenie do powyższych ustaw przesłanek związanych z zachowaniem obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego było rozłożone w czasie. Najwcześniej trafiły one do ustawy o cudzoziemcach w 1997 r. Następnie zostały ujęte w stosunku do udzielania ochrony w Polsce (2003 r.), wjazdu na teren RP obywateli UE i członków ich rodzin niebędących obywatelami UE (2006 r.) oraz wydania Karty Polaka (2007 r.). Nowelizacje innych ustaw w tym przedmiocie miały miejsce w 2012 r. (ustawa o obywatelstwie) i 2017 r. (ustawa o repatriacji).

3. Polska polityka migracyjna a kwestia bezpieczeństwa i porządku publicznego

Można przyjąć, że wpływ przepływów migracyjnych na bezpieczeństwo Polski zależy od skuteczności polityki migracyjnej. To ona decyduje o tym, kogo można przyjąć, wydalić czy komu nadać obywatelstwo. Ma zatem wpływ na natężenie i skalę migracji. Państwo polskie do tej pory boryka się jednak z problemem opracowania polityki

migracyjnej, mimo że w wielu dokumentach rządowych sugerowano konieczność jej przyjęcia. Jednym z nich jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r.²⁵ Autorzy tego dokumentu za istotne uznali skoordynowanie jej z innymi politykami (bezpieczeństwa, gospodarczą, społeczną) oraz uwzględnienie w jej treści potrzeb rynku pracy, konieczności integracji imigrantów gwarantującej zachowanie spójności społeczeństwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego²⁶. Polityka migracyjna w strategii ujęta została w czwartym filarze bezpieczeństwa narodowego RP mającym zapewnić warunki trwałego i zrównoważonego rozwoju społecznego, ekonomicznego oraz ochrony środowiska. Odniesienie się do polityki migracyjnej w powyższej strategii należy przyjąć z zadowoleniem, ponieważ we wcześniejszej wersji z 2014 r. problematyka ta nie została podjęta²⁷.

Do 2020 r. w Polsce obowiązywał jeden dokument w zakresie polityki migracyjnej, którego aktualność trwała od lipca 2012 r. do grudnia 2016 r., a później przyjęto projekt polityki w omawianym zakresie. Zgodnie z sugestią autorów pierwszego z nich, polityka migracyjna miała być podporządkowana „prymatowi rynku pracy i jego potrzebom”²⁸. Oznaczało to, że rynek pracy stymulował działania podejmowane w zakresie zarówno napływu cudzoziemców, jak i ograniczenia ich liczby. Nie rozpatrywano jej w kontekście bezpieczeństwa, co miało wpływ na unieważnienie tego dokumentu²⁹.

Stwierdzono w nim, że Polska nie jest atrakcyjnym miejscem dla imigracji osiedleńczej, ale czasowej. Napływ imigrantów łączono z korzyściami ekonomicznymi, ale także z negatywnymi skutkami, jak np. napięciami społecznymi, brakiem tolerancji wśród przyjmujących, konkurencją na rynku pracy czy nielegalnym zatrudnieniem³⁰. Z punktu widzenia zachowania bezpieczeństwa ważnym zagadnieniem, pod-

25 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf [12.09.2020].

26 *Ibidem*, s. 32.

27 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> [16.05.2019].

28 *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Wersja z 20 lipca 2011 r. wydana przez Radę Ministrów, Warszawa 2011, s. 11.

29 G. Dyjak, *Błaszczak: rząd unieważnił dokument ws. polityki migracyjnej Polski*, 20.03.2017, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C868815%2Cblaszczak-rzad-uniewaznil-dokument-ws-polityki-migracyjnej-polski.html> [7.02.2019].

30 *Polityka migracyjna Polski...*, s. 12-13.

jętym w omawianym dokumencie, było przeciwdziałanie nielegalnej migracji. W tym celu zaproponowano szereg działań, jak np.: 1) zmianę przepisów prawa w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców, 2) ograniczenie kanałów nielegalnej imigracji i skrócenie czasu wykonania decyzji wydalenionych, 3) promowanie dobrowolnych powrotów przez nielegalnych imigrantów, 4) uszczelnienie zewnętrznej granicy UE i stworzenie systemu monitoringu nielegalnej imigracji³¹. Autorzy dokumentu przewidywali jednak możliwość legalizacji pobytu w drodze abolicji pod warunkiem, że cudzoziemiec nie stanowił zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i obronności oraz „nadmiernego” obciążenia dla budżetu państwa. Ponadto brany był pod uwagę jego stopień integracji z polskim społeczeństwem³².

Uzupełnieniem dokumentu z 2012 r. był plan wdrażania przyjęty przez Radę Ministrów 2 grudnia 2014 r.³³ Zawierał on szczegółowy katalog działań wraz ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie. W treści nie odwołano się *expressis verbis* do kwestii bezpieczeństwa. Pośrednio ujęto ją w dziale dotyczącym przeciwdziałania nielegalnej migracji. W części tej poruszono zagadnienia kontroli wstępnej, ochrony granic, abolicji i polityki powrotnej. Do problematyki bezpieczeństwa odniesiono się także w rozdziale dotyczącym związku migracji z innymi politykami, co wynikało z dokumentu z 2012 r. Przywołano strategię, które w swej treści dotyczyły zagadnienia bezpieczeństwa. Plan wdrożeniowy po dwóch latach został anulowany.

Unieważnienie wcześniejszych dokumentów zaowocowało pracami nad nowym projektem polityki, który został przygotowany przez Zespół do spraw Migracji MSWiA w 2019 r.³⁴ Stwierdzono w nim, że polska polityka migracyjna winna uwzględniać potrzeby polityki zagranicznej, społeczno-ekonomicznej i demograficznej, stać na straży

31 Ibidem, s. 15-16, 20, 21.

32 Ibidem, s. 16.

33 *Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”,* przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 grudnia 2014 r. Opracowanie Zespół do spraw Migracji, http://www.migration-info.de/sites/migration-info.de/files/documents/strategiedokument_polsnische_migrationspolitik.pdf [15.12.2020].

34 *Polityka migracyjna Polski.* Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r., Zespół do spraw Migracji, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> [11.06.2019].

bezpieczeństwa państwa oraz zapobiegać nadużyciom i nieprawidłowościom towarzyszącym przemieszczaniu się osób, a także zwalczać te zjawiska³⁵. W przeciwieństwie do wcześniejszego dokumentu zwiększono wachlarz spraw, które powinny być brane pod uwagę w zakresie omawianej polityki. Ochronę zewnętrznej granicy UE uznano za istotną dla bezpieczeństwa państw europejskich³⁶. W tym celu konieczne stało się przeciwdziałanie nielegalnej migracji i zatrudnianiu cudzoziemców, prowadzenie kontroli w zakresie legalizacji pobytu, badanie istnienia przesłanek wskazujących na to, że wjazd i pobyt cudzoziemca zagrażają obronności, bezpieczeństwu państwa czy porządkowi publicznemu³⁷.

Cudzoziemiec, w tym dokumencie, został przedstawiony zarówno jako poszukiwany pracownik, student, jak i osoba mająca trudności integracyjne, naruszająca prawo, czyli nielegalnie przekraczająca granicę, nadużywająca procedur imigracyjnych i uchodźczych oraz zawierająca fikcyjne małżeństwa czy wyłudniająca Kartę Polaka. Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa za istotną uznano integrację imigrantów, gdyż dzięki niej będzie można ograniczyć potencjalne napięcia społeczne, przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu i powstawaniu zamkniętych etnicznych enklaw³⁸. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że polskie społeczeństwo jest jednolite narodowościowo, a polityka wielokulturowości się nie sprawdziła, zaproponowano, by programy integracyjne skupiały się na asymilacji imigrantów.

Część projektu polityki migracyjnej poświęcono bezpośrednio kwestii bezpieczeństwa. Przepływy migracyjne powiązano ze zjawiskiem terroryzmu, choć – jak stwierdzono – w Polsce jest ono niewielkie. Do innych zagrożeń, które niosą migracje, zaliczono także: handel ludźmi, nadużywanie procedur uchodźczych przez imigrantów ekonomicznych, powstanie „społeczeństw równoległych”, radykalizacja wyznawców islamu i „import konfliktów politycznych”. Wśród czynników konfliktogennych wymieniono brak akceptacji norm i wartości społeczeństwa przyjmującego ze strony cudzoziemców, szczególnie

35 Ibidem, s. 8-9.

36 Ibidem, s. 10, 23.

37 Ibidem, s. 24.

38 Ibidem, s. 39.

wyznających islam³⁹. Tej grupie wyznaniowej poświęcono w projekcie najwięcej miejsca, mimo że w Polsce ich stan liczebny jest niewielki. Zwrócono uwagę na wzmocnienie kontroli miejsc kultu muzułmańskiego, treści tam przekazywanych pod kątem ich zgodności z prawem i porządkiem społecznym⁴⁰. Do niebezpiecznych sytuacji zaliczono ponadto przyjęcie cudzoziemców, którzy musieli opuścić swoją ojczyznę w związku z działalnością opozycyjną i aktywnością w konfliktach zbrojnych. Obawy dotyczyły ich dalszego zaangażowania politycznego na obczyźnie, co mogłoby mieć związek z postawieniem zarzutu państwu przyjmującemu o wspieranie działalności opozycyjnej⁴¹.

W projekcie polityki migracyjnej postulowano zwiększenie roli służb bezpieczeństwa w toku udzielania ochrony międzynarodowej, legalizacji pobytu i kontroli środowisk religijnych. Opowiedziano się także za stworzeniem skutecznych rozwiązań prawnych mających na celu zapobieganie i zwalczanie przestępstw terrorystycznych (rozważono wprowadzenie zmiany w Konstytucji RP art. 34 ust. 2)⁴². W obawie o bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa zaproponowano wprowadzenie mechanizmu wydawania wiz w oparciu o obiektywne kryteria, jak np. język, religię, kulturę czy związek z Polską. Zaproponowano stworzenie rankingu państw, których obywatele z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski są niebezpieczni. Jego przygotowanie powierzono Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji współpracującemu z innymi jednostkami i instytucjami⁴³. W projekcie przewidziano ustanowienie limitu wydawanych w roku wiz krajowych lub zezwoleń na pobyt w oparciu w wyżej wspomniany wykaz państw. Jak zaznaczono, ma on znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, w tym zdolności do skutecznej integracji i asymilacji cudzoziemców w polskim społeczeństwie.

Dbając o bezpieczeństwo państwa, wskazano na współpracę z państwami trzecimi (np. w zakresie powrotów, readmisji, nielegalnej imigracji), członkowskimi UE (w zakresie ochrony granic zewnętrznych, zwalczania i zapobiegania nielegalnej imigracji, handlu ludźmi, rozwo-

39 Ibidem, s. 48.

40 Ibidem, s. 52.

41 Ibidem, s. 54.

42 Ibidem, s. 56.

43 Ibidem, s. 57.

ju systemów teleinformatycznych, europejskiego systemu azylowego) oraz organizacjami międzynarodowymi. Za konieczne uznano również monitorowanie procesów migracyjnych. W celu realizacji tego postulatu proponowano zmiany w prawie oraz utworzenie Migracyjnego Centrum Analitycznego przy Urzędzie do spraw Cudzoziemców i Centralnego Rejestru Cudzoziemców w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴⁴. Ponadto odnotowano potrzebę monitoringu polityk migracyjnych innych państw, jak również nielegalnej imigracji i jej przyczyn, potencjalnych zagrożeń i tras przemieszczeń ludności między granicami. Postawiono również na rozwój współpracy naukowo-badawczej w dziedzinie migracji.

Powyższy dokument, jak już wcześniej zaznaczono, jest nadal tylko projektem polityki migracyjnej. Nie został uzupełniony planem implementującym jego propozycje, choć podjęto już działania w tym zakresie. W grudniu 2020 r. Międzyresortowy Zespół do spraw Migracji opracował diagnozę sytuacji migracyjnej Polski, a w dalszej kolejności ma wydać dokument wykonawczy zawierający zadania dla administracji państwowej w zakresie migracji⁴⁵. Wynika z niej, że obecność cudzoziemców nie generuje wszystkich niebezpieczeństw, o których była mowa w projekcie polityki z 2019 r. Ryzyko aktywności imigrantów wiązano jedynie z zatrudnieniem, udzieleniem ochrony międzynarodowej i przestępczością cudzoziemców. Należy jednocześnie zaznaczyć, że w dokumencie diagnostycznym nie zajęto się muzułmanami, którzy z perspektywy projektu z 2019 r. są niebezpieczni.

4. Instytucjonalne zmiany organów realizujących politykę migracyjną

Brak realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego nie stał w sprzeczności z reformowaniem instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną w powyższym kontekście. Wśród wielu organów zajmujących się tym zagadnieniem powołano Międzyresortowy Zespół do spraw Zapewnienia Bezpieczeństwa w Procesie Przesied-

⁴⁴ Ibidem, s. 67.

⁴⁵ *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, Warszawa, 15.01.2021, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego> [25.01.2021].

leń i Relokacji Cudzoziemców. Utworzono go w lutym 2016 r. jako organ pomocniczy RM w miejsce Międzyresortowego Zespołu do spraw Przesiedleń i Relokacji Uchodźców⁴⁶. W strukturze tego zespołu zwiększono udział służb mundurowych oraz rolę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do zespołu weszli Komendant Główny Policji oraz szefowie: Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego. W zadaniach tej instytucji postawiono nacisk na bezpieczeństwo oraz monitorowanie procesów relokacji i przesiedleń. Do kompetencji zespołu włączono kwestie wydalenia cudzoziemców, a wyłączono zadania o charakterze integracyjnym (należące do zastępowanego zespołu). Poza powyższą instytucją, w 2020 r. powołano Zespół do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową (organ pomocniczy Prezesa RM)⁴⁷. Jego celem jest zapewnienie spójności procesu wdrażania zintegrowanego zarządzania granicą państwową i przygotowanie planu działania dla strategii w tym zakresie na lata 2019-2030.

Wiele zmian instytucjonalnych miało miejsce w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W wyniku jego reorganizacji, w 2016 r. utworzono Zespół do spraw przygotowania dokumentu „Polityka migracyjna Polski”⁴⁸ oraz Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych⁴⁹. Ponadto poszerzono kompetencje Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej o kwestie związane z polityką graniczną państwa i zarządzaniem granicą (2017 r.)⁵⁰. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, kładąc nacisk na ochronę granic i zapewnienie bezpieczeństwa, w maju 2016 r. podjął decyzję

46 Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców, M. P. 2020, poz. 361.

47 Zarządzenie nr 85 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową, M. P. 2020, poz. 570.

48 Zarządzenie nr 56 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie Zespołu do spraw przygotowania dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, Dz.Urz. MSWiA 2016, poz. 66.

49 Zarządzenie nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, M. P. 2016, poz. 348.

50 Zarządzenie nr 48 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 listopada 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.Urz. MSWiA 2017, poz. 66.

o odtworzeniu Karpackiego Oddziału Straży Granicznej⁵¹. Poza tym oddano do użytku nowe budynki placówek SG (Nowy Dwór, Dubieniki), wieże obserwacyjne (Zubrzyca Wielka, Bartniki) oraz dokonano zakupu pojazdów i sprzętu do ochrony granic⁵².

Podsumowanie

Migracje są dynamicznym zjawiskiem, na które wpływ ma wiele czynników. Mogą być one rozpatrywane z perspektywy międzynarodowej i krajowej. Państwa narodowe, by sprostać ich wyzwaniom, nie tylko współpracują ze sobą, kooperują w ramach licznych organizacji, ale przede wszystkim dbają o odpowiednią politykę migracyjną. To dzięki niej mogą minimalizować negatywne zmiany wywołane procesami migracyjnymi oraz zwiększać korzyści z nich wypływające.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że wzrost znaczenia zagadnień bezpieczeństwa państwa w polskiej polityce migracyjnej nie był bezpośrednio związany z faktycznym zagrożeniem ze strony uczestników procesów migracyjnych. Jak wykazano, aktywność cudzoziemców naruszających polskie prawo nie była częstym zjawiskiem przy rosnącej ich liczbie w Polsce. Zmiany w polityce migracyjnej, w tym prawne i instytucjonalne, wynikały raczej z sekurytyzacji migracji, czyli intersubiektywnego procesu włączania tego zagadnienia do strefy bezpieczeństwa. Oznacza to, że zagrożenia wywoływane przez migracje nie miały związku z realnym ich występowaniem, tylko z wypowiedziami aktorów politycznych, tworzących określoną rzeczywistość. Dzięki sekurytyzacji negatywne skutki migracji przeszły drogę z kategorii wyzwań do uznania ich za zagrożenie bezpieczeństwa.

51 *Minister Mariusz Błaszczak; dziś przywracamy Karpacki Oddział Straży Granicznej*, 16 maja 2016, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14514,Minister-Mariusz-Blaszczak-dzis-przywracamy-Karpacki-Oddzial-Strazy-Granicznej.html> [8.11.2020].

52 Sfinansowano to ze środków Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020.

Bibliografia

- Adamczyk A., *Spoleczno-polityczne implikacje imigracji do Polski w latach 1989-2007*, Poznań 2012.
- Departament Rynku Pracy MRPiPS, <https://psz.praca.gov.pl/web/urzedz-pracy/-/8180075-zezwozenia-na-prace-cudzoziemcow..>
- Dyjak G., *Błaszczak: rząd unieważnił dokument ws. polityki migracyjnej Polski*, 20.03.2017, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C868815%2CBlaszczak-rzad-uniewaznil-dokument-ws-polityki-migracyjnej-polski.html>.
- Główne kierunki emigracji i imigracji na pobyt stały w latach 1966-2018*, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/glowne-kierunki-emigracji-i-imigracji-na-pobyt-staly-w-latach-1966-2018,4,2.html>.
- Mały Rocznik Statystyczny Polski 2020, Warszawa 2020.
- Minister Mariusz Błaszczak; *dziś przywracamy Karpacki Oddział Straży Granicznej*, 16.05.2016, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14514,Minister-Mariusz-Blaszczak-dzis-przywracamy-Karpacki-Oddzial-Strazy-Granicznej.html>.
- Osierda A., *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23.
- Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”* (2014) przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 grudnia 2014 r. Opracowanie Zespół do Spraw Migracji, http://www.migration-info.de/sites/migration-info.de/files/documents/strategiedokument_polnische_migrationspolitik.pdf.
- Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, Warszawa, 15.01.2021, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego>.
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Wersja z 20 lipca 2011 r. wydana przez Radę Ministrów, Warszawa 2011.
- Polityka migracyjna Polski*. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r., Zespół do Spraw Migracji, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf>.
- Raporty okresowe UdsC, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/>.
- Rocznik Demograficzny 2019, Warszawa 2020.
- Rocznik Demograficzny 2021, Tablice w formacie XLSX w pliku ZIP, Migracje zagraniczne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2021,3,15.html>.
- Rzeplińska I., Włodarczyk-Madejska J., *Przestępczość cudzoziemców w Polsce na podstawie danych policyjnej statystyki przestępczości za lata 2013-2016*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 4.

- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2020 r.*, Warszawa 2021, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/229168/Sprawozdanie%202019.pdf#page=121>.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93. Opublikowano: OSNKW 1994/1-2/6.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. 2020, poz. 347.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. 2019, poz. 1598.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz.U. 2019, poz. 1472.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2019, poz. 796.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2020, poz. 35.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2019, poz. 1666.
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz.U. 2019, poz. 293.
- Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabyciu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz.U. 2017, poz. 2278.
- Wojnowska-Radzińska J., *Ochrona cudzoziemców przed arbitralnym wydalaniem w Polsce*, „Infos” BAS 2014, nr 6 (166).
- Wojnowska-Radzińska J., *Zakaz arbitralnego wydalania cudzoziemców w świetle art. 1 Protokołu nr 7 do RKPC i jego realizacja w polskim prawie i praktyce – wybrane problemy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1.
- Zakres działalności Departamentu Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych, <https://bip.mswia.gov.pl/bip/organizacja/24002,Departament-Polityki-Granicznej-i-Funduszy-Miedzynarodowych.html>.
- Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców, M. P. 2020, poz. 361.
- Zarządzenie nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, M. P. 2016, poz. 348.
- Zarządzenie nr 48 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 listopada 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.Urz. MSWiA 2017, poz. 66.

Zarządzenie nr 56 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie Zespołu do spraw przygotowania dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, Dz.Urz. MSWiA 2016, poz. 66.

Zarządzenie nr 85 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2020r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową, M. P. 2020, poz. 570.