



PRACE

Institutu
Europy
Środkowej



Polityka migracyjna Republiki Czeskiej, Słowacji i Węgier

Redakcja
Maciej Cesarz



PRACE Instytutu
Europy
Środkowej

Recenzent dr hab. Monika Trojanowska-Strzęboszewska,
prof. UKSW
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej
Numer 5/2024
Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej
ISBN 978-83-67678-59-9
Wydawca Instytut Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Projekt okładki i skład www.targonski.pl
Fotografie na okładce © WeStudio | [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)
© Bartolomiej Pietrzyk | [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)
© Fotos593 | [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)

Institut
Europy Środkowej



Nr 5/2024

PRACE

Institutu
Europy
Środkowej

**Polityka migracyjna
Republiki Czeskiej,
Słowacji i Węgier**

Redakcja
Maciej Cesarz

Lublin 2024

Spis treści

Maciej Cesarz

Liberalizacja czy zamknięcie? Dylematy migracyjne Republiki Czeskiej, Słowacji i Węgier	7
--	----------

Analizy

Szczepan Czarnecki

Polityka migracyjna Republiki Czeskiej	33
---	-----------

Łukasz Lewkowicz

Polityka migracyjna Słowacji	63
---	-----------

Robert Rajczyk

Polityka migracyjna Węgier	85
---	-----------

Maciej Cesarz

Liberalizacja czy zamknięcie? Dylematy migracyjne Republiki Czeskiej, Słowacji i Węgier

Podobnie jak w przypadku wielu innych państw europejskich, poziom zaangażowania Czech, Słowacji i Węgier w zarządzanie migracjami w ostatniej dekadzie znacznie się zwiększył, przeważnie w odpowiedzi na rosnące potrzeby gospodarcze i zmieniające się rynki pracy, wykazujące coraz większe zapotrzebowanie na siłę roboczą. Zwiększone przepływy migracyjne, wywołane m.in. kryzysami uchodźczymi, oraz wyzwania związane z utrzymaniem spójności

społecznej, porządku i bezpieczeństwa również przełożyły się na intensyfikację działań rządowych w tej dziedzinie. Tak jak w przypadku wielu innych państw regionu, kontrola i efektywne zarządzanie migracjami stały się politycznym priorytetem, a zarazem narzędziem realizacji interesów narodowych omawianych państw. Towarzyszyła temu stopniowa instytucjonalizacja polityki migracyjnej, obejmująca nie tylko kontrolę granic, ale także zarządzanie pobytem cudzoziemców, dla których Czechy, Słowacja i Węgry stały się krajem docelowym. Obecnie obserwujemy reformę tych rozwiązań, szczególnie w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców, czemu towarzyszy rozbudowa instrumentarium krajowej polityki imigracyjnej w aspekcie integracji cudzoziemców.

W niniejszym tomie polityka migracyjna traktowana jest jako szereg działań państwa, ukierunkowanych na regulację i kontrolę procesów przemieszczania się ludności przez granice państwowe, zarówno w kontekście napływów, jak i odpływów ludności¹. Jest to zatem całokształt ram prawnych (norm, przepisów, aktów prawa), polityk i tradycji wraz ze strukturami organizacyjnymi na różnych szczeblach (w tym lokalnym, narodowym, regionalnym i międzynarodowym), a także określone procesy, które łącznie kształtują i regulują podejście państw do migracji we wszystkich jej formach,

¹ M. Lesińska, M. Duszczyk, *Polityka migracyjna*, [w:] *30 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2023, s. 341.

uwzględniające prawa i obowiązki oraz promujące współpracę międzynarodową².

Główny akcent położono na analizę polityki imigracyjnej, skierowanej do cudzoziemców przyjeżdżających i przebywających na terytorium Czech, Węgier i Słowacji. Prezentowana publikacja w mniejszym stopniu omawia politykę emigracyjną, a zatem dotyczącą obywateli wyjeżdżających z państw stanowiących przedmiot opracowania, niemniej polityka wobec diaspory, tj. emigrantów mieszkających za granicą, polityka repatriacyjna oraz działania promujące powroty migrantów i autochtonów do kraju pochodzenia w pewnym zakresie również zostały uwzględnione, w szczególności w tekście Roberta Rajczyka dotyczącym Węgier.

Współcześnie podstawowe mechanizmy zarządzania migracjami opierają się na kontroli granic i polityce admissyjnej, czyli zasadach wjazdu. Granice pełnią w tym kontekście zarówno funkcje prawno-polityczne, jak i społeczno-ekonomiczne³. Należy mieć na względzie, że prawo międzynarodowe nie zobowiązuje żadnego państwa do wpuszczania cudzoziemców na swoje terytorium, pozwala natomiast ustalić warunki wjazdu⁴. Tym samym Węgry, Czechy i Sło-

² P. Strzelecki, M. Pachocka, *Procesy migracyjne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – transformacja od państw emigracji netto do imigracji netto*, [w:] *Raport SGH i Forum Ekonomicznego SGH*, Warszawa 2020, s. 267.

³ M. Lesińska, M. Duszczyk, *Polityka migracyjna...*, s. 341.

⁴ M. Cezar, *Kontrola mobilności a suwerenność terytorialna państw*, „Rocznik Europeistyczny” 2018, nr 4, s. 59-70.

wacja nie mają obowiązku wpuszczania cudzoziemców na swoje terytorium (co wynika z przymiotu suwerenności), mają natomiast prawo definiować i klasyfikować ruchy migracyjne, określać ich legalność lub nielegalność oraz nadawać status migracyjny jednostkom zgodnie ze swoimi interesami i potrzebami. Decydują one zatem o pozwoleniu na wjazd, pobyt oraz o wydaleniu cudzoziemców, niemniej ich swobodę w tym zakresie ograniczają zobowiązania międzynarodowe (w tym obowiązki natury polityczno-prawnej związane z prawami człowieka, umowy bilateralne i wielostronne, członkostwo w organizacjach międzynarodowych, w szczególności UE). Należy w szczególności uwzględnić fakt, że w obecnym stanie prawnym Unia Europejska jest uprawniona do ustalania warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich wjeżdżających na terytorium państw członkowskich, niemniej te ostatnie zachowują prawo do określania maksymalnej liczby poszukujących pracy cudzoziemców, jaką mogą przyjąć⁵.

W kontekście zewnętrznych uwarunkowań polityki migracyjnej należy wspomnieć, że transgraniczne przepływy osobowe stanowią obecnie jeden z najpoważniejszych czynników kształtujących stosunki międzypaństwowe, szczególnie na poziomie regionalnym. Jest to zauważalne w przypadku Węgier, Czech i Słowacji, na których działaniach (również w ramach Grupy Wyszehradzkiej) silne pięć-

⁵ Art. 75 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

no odcisnęły kryzysy migracyjne i uchodźcze z lat 2015 i 2022. Również procesy globalizacyjne i integracyjne w świecie powodują, że polityki imigracyjne realizowane w poszczególnych modelach ekonomiczno-społecznych upodabniają się do siebie⁶, co dostrzegalne jest też w przypadku trzech omawianych państw.

Istotny przedmiot prezentowanych analiz stanowią czynniki wewnętrzne mające wpływ na politykę migracyjną Słowacji, Czech i Węgier. Są one związane bezpośrednio z funkcjonowaniem każdego z wymienionych krajów, tj.: jego sytuacją wewnętrzną, potrzebami gospodarki i rynku pracy, bezpieczeństwem, ale także tradycją i doświadczeniami historycznymi w przyjmowaniu cudzoziemców. W kontekście wewnętrznych uwarunkowań niezmiernie ważna pozostaje kwestia tożsamości narodowej i stosunku społeczeństwa do imigrantów, podobnie jak praktykowane przez państwo systemowe rozwiązania administracyjne, poziom kultury politycznej oraz profil partii politycznych. Niezmiernie istotną rolę pełnią czynniki ekonomiczne, nierzadko decydujące o poziomie otwartości państwa na migrantów zarobkowych. Jest przy tym prawdopodobne, że część z opisywanych państw, w szczególności Czechy, będzie podążać w kierunku realizacji komplementarnego modelu

⁶ M. Duszczyk, *Konwergencja polityki imigracyjnej na świecie na przykładzie analizy stosowania wybranych instrumentów*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013, t. 21, s. 36.

polityki migracyjnej, zorientowanego przede wszystkim na rynek pracy, stosowanego m.in. przez Australię, Kanadę i Wielką Brytanię⁷. W takim modelu imigranci postrzegani będą przede wszystkim przez pryzmat potrzeb gospodarki krajowej i traktowani jako komplementarne źródło siły roboczej na krajowym rynku pracy. Napływ imigrantów zarobkowych będzie uznany za korzystne dla gospodarki uzupełnienie strukturalnych niedoborów siły roboczej, przy czym przewagę będą miały kwalifikacje i doświadczenie zawodowe cudzoziemca, a nie jego kraj pochodzenia⁸.

Niemniej obecnie wszystkie analizowane państwa wpisują się przede wszystkim w model tzw. nowych państw imigracyjnych, korzystających z doświadczeń innych krajów i poszukujących własnej doktryny polityki migracyjnej. Kraje te cechuje liberalne podejście do imigracji ekonomicznej, zorientowanej na uzupełnianie niedoborów na krajowym rynku pracy; ale nie stosuje się takich instrumentów, jak systemy punktowe, przyjmując, że reguluje to sam rynek. Wdraża się jednak doraźne projekty migracyjne (na potrzeby np. grup pracodawców czy krótkoterminowych inwestycji infrastrukturalnych), co zwiększa ryzyko zatrudnienia imigrantów w szarej strefie i potrzebę okresowych akcji legaliza-

⁷ W publikacji przyjęto typologię migracji stworzoną przez M. Duszczyka w opracowaniu P. Strzeleckiego i M. Pachockiej. Por. P. Strzelecki, M. Pachocka, *Procesy migracyjne w krajach...*, s. 271-272.

⁸ Ibidem.

cji ich pobytu⁹. Ponadto od 2022 r. podejście do cudzoziemców jest silnie kształtowane przez napływ uchodźców wojennych z Ukrainy oraz uruchomienie szlaków nielegalnej migracji, tj. bałkańskiego i nowego szlaku biegnącego przez Słowację.

Teksty autorstwa Szczepana Czarneckiego, Łukasza Lewkowicza oraz Roberta Rajczyka odzwierciedlają klasyczny, liberalny paradoks Hollifielda, którym dotknięte są (choć w różnym stopniu) wszystkie opisywane państwa: o ile międzynarodowa gospodarka, wolny rynek (a w szczególności związany z nim nieskrępowany przepływ usług, towarów i pracowników) wymuszają większą otwartość państw i przepuszczalność ich granic (a tym samym większą skalę imigracji), względy bezpieczeństwa i opinia publiczna wymuszają działania odwrotne, tj. kontrolę i uszczelnianie granic celem ograniczenia napływu cudzoziemców¹⁰. Wyrazem tego ostatniego jest m.in. co najmniej zdystansowany stosunek rządów czeskiego, słowackiego i węgierskiego wobec lansowanego przez Komisję Europejską w toku kryzysu migracyjnego w 2015 r. mechanizmu relokacji. Relokacja jest rozwiązaniem właściwym dla Wspólnego Europejskiego

⁹ Ibidem.

¹⁰ E. Dynia, *Ewolucja polityki migracyjnej Unii Europejskiej – wnioski de lege ferenda*, [w:] *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, red. A. Kosińska, Lublin 2017, s. 10; J. Torpey, *Coming and going: On the state monopolization of the legitimate "means of movement"*, „Sociological Theory” 1998, t. 16, nr 3, s. 240; B. Ryan, V. Mitsilegas, *Extraterritorial Immigration Control: legal challenges*, Boston 2010, s. 58. Por. także: J. F. Hollifield, *Immigrants, Markets and States. The Political Economy in postwar Europe*, Cambridge 1992.

Systemu Azyłowego, a zatem elementem unijnego porządku prawnego, który kraje te, przystępując do UE, zobowiązały się respektować. Kompetencje Unii w tym zakresie wzmocnił traktat z Lizbony, który zniósł wymóg jednomyślności (prawo weta) w odniesieniu do decyzji przyjmowanych w sprawach azyłowych (jednak przy zachowaniu swobody państw członkowskich w odniesieniu do kontroli migracji ekonomicznej)¹¹.

Postawa Słowacji, Czech i Węgier (promowana również w formacie V4) wobec obowiązkowego systemu relokacji imigrantów miała swoje źródło w uwarunkowaniach wewnętrznych, nieufności wobec przybyszy (głównie wyznania muzułmańskiego) i obawie, że polityka otwartych drzwi zmieni skład narodowy i zachwieje podstawą ich kultur i tradycji¹². Poza tym polityka ta mogła wpłynąć na obniżenie poziomu bezpieczeństwa poprzez rozwój terroryzmu. Postawę tę utrwałała również niechęć do obciążania własnych systemów społecznych kosztami migracji uchodźczej, a także obawy (zwłaszcza artykułowane w latach 2015-2016) wynikające z braku doświadczeń z migracją na skalę masową, szczególnie z innych kręgów kulturowych. Z tych powodów liderzy państw V4 uznali, że priorytetem winna być pomoc

¹¹ E. Cisowska-Sakrajda, *Podstawy traktatowe polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Law. Education. Security”, Special Issue 1/2023, Warszawa 2023, s. 345.

¹² A. Bąk-Pitucha, *Grupa Wyszehradzka (V4) wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, [w:] *Kryzys migracyjny oraz kryzys uchodźczy w Polsce*, red. R. M. Staniszewski, „Studia Politologiczne” 2023, t. 68, s. 102.

uchodźcom w państwach ich pochodzenia, a nie liberalizacja kontroli granicznych¹³. Ten brak solidarności z innymi państwami członkowskimi UE w tej materii miał, oprócz następstw natury politycznej, także konsekwencje w postaci przyznania mniejszych środków z unijnego budżetu.

W kontekście polityki granicznej Słowacji, Czech i Węgier należy wspomnieć, że współczesne systemy zarządzania migracjami państw w realiach zglobalizowanego świata muszą sprostać dwóm wzajemnie sprzecznym wymogom: winny one umożliwiać szybkie przekraczanie granic przy jednoczesnym utrzymaniu skutecznej ich kontroli i ograniczeniu napływu niepożądanych podróżnych. Stąd też ani „otwartość”, ani „zamknięcie” nie nabierają rangi „strategii totalnej”, determinującej ostateczny, sztywny charakter granic¹⁴. Z prezentowanych w tym opracowaniu trzech analiz wynika również wniosek, że problemy Słowacji, Czech i Węgier z zarządzaniem przepływami osobowymi związane są w znacznym stopniu ze zmianą ich statusu migracyjnego: możemy tu zaobserwować, podobnie jak w przypadku Polski, przejście z pozycji państwa o statusie emigracyjnym (lub o zerowym bilansie imigracyjnym) do państwa imigracyjnego.

¹³ Ibidem.

¹⁴ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 99.

Autorzy publikacji podkreślają kompleksowy charakter polityki migracyjnej każdego z omawianych państw, która w istocie pozostaje zbiorem różnych polityk szczegółowych skierowanych do określonych adresatów, tj. grup migrantów¹⁵. W rezultacie przedmiotem analizy są zarówno polityki Słowacji, Czech i Węgier wobec legalnej migracji (migracje stałe i tymczasowe, napływ wysoko wykwalifikowanych pracowników, polityka integracyjna, naturalizacyjna – w tym zasady nadawania obywatelstwa oraz działania zachęcające do powrotu do kraju pochodzenia), jak i polityki emigracyjne, polityki wobec diaspory, skierowane do emigrantów, wreszcie – polityki wobec nieuregulowanych migracji, w szczególności azyłowe i uchodźcze.

W konsekwencji rozważania Szczepana Czarneckiego, Łukasza Lewkowicza oraz Roberta Rajczyka koncentrują się wokół sieci powiązań między politykami omawianych państw, takimi jak polityka zagraniczna, gospodarcza, rynku pracy, społeczna, demograficzna i polityka bezpieczeństwa. Autorzy podkreślają również, że działania rządu czeskiego, słowackiego i węgierskiego na polu migracji determinowane są przez narodowe interesy, a w szczególności bezpieczeństwo narodowe (utrzymanie pokoju i stabilizacji); gospodarkę narodową (rozwój gospodarczy, włączenie przybyszy w system społeczny i ekonomiczny), czynniki demograficzne (utrzymanie optymalnej struktury wiekowej społeczeństwa)

¹⁵ M. Lesińska, M. Duszczyk, *Polityka migracyjna...*, s. 343.

oraz spójność społeczną i kulturową (ochrona tożsamości narodowej, kultury i języka)¹⁶.

Odnosząc się szczegółowo do wyników prezentowanych w poniższym tomie analiz dotyczących uwarunkowań polityki migracyjnej Czech, autor przede wszystkim wskazuje, że jest to kraj członkowski UE o relatywnie stabilnej sytuacji gospodarczej. Republika Czeska przyciąga migrację ekonomiczną głównie z krajów z nią sąsiadujących (Słowacja) oraz z Ukrainy, Rosji, Wietnamu i Mongolii, co istotnie wpływa na zwiększenie różnorodności populacji tego kraju. Za główne czynniki kształtujące politykę migracyjną Czech autor uznaje wzrost gospodarczy, integrację europejską i przystąpienie tego państwa do UE w 2004 r., a następnie do strefy Schengen w 2007 r., a także kryzys uchodźczy z 2015 r. oraz agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i związaną z nią migrację uchodźców z Ukrainy po lutym 2022 r. – obecnie (2024 r.) w państwie tym przebywa ok. 330 tys. ukraińskich uchodźców. Najważniejsze wyzwania wewnętrzne obejmują, podobnie jak w przypadku innych krajów europejskich, starzenie się społeczeństwa oraz brak siły roboczej w niektórych sektorach gospodarki (głównie budownictwo, przemysł motoryzacyjny, usługi zdrowotne i produkcja).

Zdaniem Szczepana Czarneckiego, polityka migracyjna w Republice Czeskiej nie była przedmiotem szerszej debaty politycznej i społecznej aż do kryzysu migracyjnego

¹⁶ Ibidem.

z 2015 r., w wyniku którego problematyka ta stała się jednym z głównych tematów medialnych w kraju. Nadal napływ cudzoziemców postrzegany jest w kategoriach zagrożenia; dominuje też orientacja na tymczasową migrację zarobkową oraz brak spójnego i systematycznego podejścia koncepcyjnego do migracji. Paradygmat współczesnej czeskiej polityki migracyjnej odzwierciedla sprzeczność między silnie anti-migracyjnym dyskursem politycznym a faktyczną polityką szeroko zakrojonej rekrutacji pracowników z państw trzecich poprzez doraźne projekty rządowe i agencje pracy prowadzające migrantów zarobkowych na podstawie wiz krótkoterminowych. Jest to konsekwencją długotrwałej sekurytyzacji migracji i restrykcyjnego podejścia instytucjonalnego, wzmocnionego kryzysem migracyjnym z lat 2015-2016¹⁷. Migracja zarobkowa w Czechach wykazuje stały trend wzrostowy, jednak nadal jest postrzegana jako „niemiłe widziana konieczność”: w związku z tym oczekuje się, że

¹⁷ Sekurytyzację można postrzegać jako część szerszego procesu tworzenia „zagrożenia”, poprzez który migracja (lub konkretne formy migracji) jest powiązana z różnymi formami zagrożenia/bezpieczeństwa poprzez procesy asocjacji. W wąskim rozumieniu sekurytyzacja polega na bezpośredniej korelacji między migracją a bezpieczeństwem, przy czym ma ona charakter jednokierunkowego związku między praktykami kontrolowania terroryzmu a praktykami kontrolowania migracji. Sekurytyzacja migracji w tym znaczeniu nie odbiega daleko od jej kryminalizacji, ponieważ generowanie zagrożeń implikuje konkretne środki podejmowane względem przestępczości i ukierunkowane na utrzymanie bezpieczeństwa. Por. V. Squire, *The Securitisation of Migration: An Absent Presence?*, [w:] *The Securitisation of Migration in the EU. The European Union in International Affairs*, red. G. Lazaridis, K. Wadia, London 2015, s. 28.

większość migrantów wyjedzie, gdy nie będą już potrzebni na rynku pracy, zamiast zachęcać ich do osiedlenia się i integracji ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Niemniej coraz silniej zarysowuje się proces instytucjonalizacji i decentralizacji polityki integracyjnej w tym kraju.

Ostatnie instrumenty polityki migracyjnej wyraźnie koncentrują się na wysoko wykwalifikowanych migrantach z wybranych „bezpiecznych” krajów, takich jak Ukraina czy Indie, co jest po części wynikiem lobbingu dużych przedsiębiorstw odnotowujących brak siły roboczej. Czeski rząd jest coraz bardziej skłonny do udzielania zgody na pobyt krótkoterminowy i pozwoleń na pracę obywatelom państw trzecich: jest to mechanizm preferowany przez władze, ponieważ pozwala sprawować większą kontrolę nad przepływami ludzkimi w ramach tymczasowych migracji zarobkowych.

Obecnie Republika Czeska nie posiada długoterminowej, systematycznej i opartej na skonsolidowanym dokumencie strategii polityki migracyjnej¹⁸. Nadal kryteria wyboru opierają się głównie na kraju pochodzenia, a kwoty dla przybywających migrantów odzwierciedlają możliwości administracyjne i krótkoterminowe potrzeby obecnego czeskiego rynku pracy, a nie długoterminowe cele gospodarcze i potrzeby demograficzne. Główne założenia czeskiej polityki

¹⁸ Polityka migracyjna może być sformalizowana w postaci dokumentów strategicznych, jednak nie jest to warunek konieczny do zaistnienia i prowadzenia tej polityki. P. Strzelecki, M. Pachocka, *Procesy migracyjne w krajach...*, s. 269.

migracyjnej koncentrują się na zarządzaniu migracją ekonomiczną oraz integracji cudzoziemców. W odniesieniu do kontroli granicznej i bezpieczeństwa przewidziano wzmocnienie kontroli na granicach (są to w istocie wewnętrzne granice strefy Schengen) oraz przeciwdziałanie nielegalnej migracji.

W ostatnich latach Czechy odnotowują również wzrost liczby osób ubiegających się o azyl, wśród których dominują obywatele Ukrainy, państw Kaukazu, Kuby oraz Federacji Rosyjskiej. Odsetek osób, którym przyznano ochronę w ramach procedur azylowych, pozostaje w Czechach na niskim poziomie. Należy przy tym podkreślić sceptycyzm Republiki Czeskiej wobec (lansowanej przez Komisję Europejską) idei relokacji oraz unijnego Paktu o migracji i azylu; rząd Czech podkreślał bowiem, że kluczową sprawą jest przede wszystkim pomoc krajom generującym przepływy migracyjne, a także skuteczna polityka powrotowa i ochrona granic zewnętrznych. Należy się spodziewać, że retoryka ta nie wpłynie zasadniczo na przyszłe działania Czech względem migrantów z uwagi na rosnące potrzeby rynku pracy, co może prowadzić do stopniowej liberalizacji realizowanego modelu polityki migracyjnej i większego otwarcia na migrantów spoza UE.

W odniesieniu do analizy Łukasza Lewkowicza, dedykowanej słowackiej polityce migracyjnej, należy podkreślić, że państwo to zмага się z podobnymi wyzwaniami jak Czechy, w tym z niedoborem siły roboczej i starzeniem się społeczeństwa. Przełomowymi wydarzeniami kształtującymi

jego doświadczenia z migracją były „aksamitna rewolucja” oraz transformacja społeczno-ustrojowa po 1989 r., wyodrębnienie się niepodległego państwa słowackiego w 1993 r., a następnie przystąpienie Słowacji do UE i strefy Schengen, a w ostatnich latach także kryzysy migracyjne i wojna rosyjsko-ukraińska.

O ile uwarunkowania wewnętrzne słowackiej polityki migracyjnej są zbliżone do czeskich, o tyle autor wskazuje, że mimo wszystko skala migracji na Słowację jest znacznie mniejsza niż do Czech, co wynika z mniejszej atrakcyjności ekonomicznej tego niewielkiego kraju. Polityka Słowacji kładzie nacisk przede wszystkim na zarządzanie migracją zarobkową poprzez przyciąganie pracowników z krajów trzecich do sektorów z niedoborem siły roboczej. Na Słowacji legalnie przebywa około 222 tys. obywateli państw trzecich, głównie z Ukrainy, Serbii i Wietnamu. Lewkowicz podkreśla tutaj rolę procesu europeizacji prawa w zakresie polityki migracyjnej i dynamiki rozwoju gospodarczego, w rezultacie którego Słowacja, podobnie jak Czechy, wyraźnie zmieniła swój status z państwa emigracyjnego na państwo z dodatnim saldem migracyjnym. Priorytety polityki regulującej przepływ osób definiuje szereg dokumentów, w tym *Strategia na rzecz mobilności pracowników cudzoziemców w Republice Słowackiej* oraz *Polityka migracyjna Republiki Słowackiej: perspektywa do 2025 r.*, które mają na celu zapewnienie długoterminowego współistnienia większości mieszkańców kraju i ludności migrującej oraz unik-

nięcie zaburzenia spójności społecznej, ale także działania na rzecz integracji migrantów. Niemniej kompleksowy program włączenia obywateli państw trzecich do społeczeństwa słowackiego nie funkcjonuje, zaś polityczna i medialna debata dotycząca migracji ogranicza się do rozważań, jak ograniczyć napływ imigrantów¹⁹.

O ile Słowacja podjęła szereg działań ułatwiających przyjęcie oraz integrację ukraińskich przesiedleńców, o tyle rząd zdecydowanie sprzeciwiał się unijnym mechanizmom relokacji innych uchodźców oraz wprowadzeniu obowiązkowych kwot przyjmowania nielegalnych migrantów, czego wyrazem było m.in. odrzucenie Paktu o migracji i azylu UE. Strona słowacka podkreśla natomiast konieczność ochrony strefy Schengen przed nielegalną imigracją, którego to problemu nowy pakt migracyjny nie rozwiązuje. Jest to o tyle istotne, że do głównych wyzwań, przed jakimi stoi aktualnie Słowacja, zalicza się także narastający problem nielegalnej migracji. Słowacja od czasu akcesji do UE jest bowiem nie tylko coraz bardziej atrakcyjnym krajem docelowym dla migrantów ekonomicznych z państw trzecich, ale pełni także rolę państwa tranzytowego dla nielegalnej migracji z Azji i Afryki. Kraj odnotowuje ostatnio próbę reaktywacji szlaku bałkańskiego, pozostającego jednym z głównych kana-

¹⁹ R. Štefančík, E. Stradiotová, T. Seresová, *A Missing Piece: The Absence of Discussion About Integration Policy in the Slovak Migration Discourse*, „Migration Letters” 2022, t. 19, nr 6, s. 983.

łów przerzutowych nielegalnych imigrantów z Azji i Afryki do Europy Zachodniej. Powoduje to również przywrócenie kontroli na granicach z Austrią, Republiką Czeską, Polską i Węgrami. Stąd też na Słowacji podnoszona jest kwestia wzmocnienia kontroli granic Schengen, inwestycji we wspólną ochronę granic zewnętrznych UE, w tym wzmocnienia Frontexu oraz zwalczania przemytu. Słowacja opowiada się za walką z nielegalną migracją i skuteczniejszą polityką powrotową w oparciu o umowy o readmisji z państwami trzecimi przy zwiększeniu pomocy finansowej UE dla państw trzecich.

Oceniając perspektywy rozwoju słowackiej polityki migracyjnej, Łukasz Lewkowicz wskazuje, że pomimo utrzymującej się od lat potrzeby wprowadzenia przepisów ułatwiających cudzoziemcom dostęp do rynku pracy, wśród warstw rządzących utrzymuje się konserwatywne podejście do imigracji. Polityka migracyjna Słowacji jest stosunkowo rygorystyczna i trend ten w najbliższym czasie nie ulegnie zasadniczym zmianom. Sekurytyzacja problematyki przepływu osób wpłynie także na podtrzymanie postulatu zarządzania migracjami przede wszystkim poprzez skuteczniejszą kontrolę granic.

Nieco inny wymiar ma polityka migracyjna Węgier, stanowiąca przedmiot opracowania Roberta Rajczyka. Kwestia ta w ostatnich latach stała się jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów na poziomie debaty krajowej, jak i na arenie międzynarodowej. Jest to spowodowane szczególnie

restrykcyjnym podejściem rządu Viktora Orbána do kwestii napływu cudzoziemców, co ma znaczący wpływ na politykę wewnętrzną i relacje Węgier z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Kraj ten od lat 90. XX w. konsekwentnie realizuje restrykcyjny model polityki migracyjnej: istnieje tu zgodność różnych sił politycznych, aby jak najbardziej utrudnić cudzoziemcom pochodzenia innego niż węgierskie możliwość osiedlania się w kraju, uzyskania pozwolenia na pobyt, zakupu nieruchomości czy też otrzymania obywatelstwa²⁰.

Budapeszt kładzie nacisk przede wszystkim na ochronę granic i przeciwdziałanie nielegalnej migracji, co jest wynikiem zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych warunków politycznych i społecznych. Węgierska polityka migracyjna od lat koncentruje się głównie na ścisłej kontroli granicznej, czego wyrazem jest m.in. budowa płotów granicznych i zwiększenie liczby patroli na granicach. Działania te mają przeciwdziałać nielegalnej migracji, czemu służy również zaostrzenie przepisów i procedur azytowych. Na Węgrzech mamy *de facto* do czynienia z brakiem wsparcia dla obywateli państw trzecich przy jednoczesnym faworyzowaniu cudzoziemców węgierskiego pochodzenia oraz mieszkańców „historycznie węgierskich” terytoriów w krajach

²⁰ T. Kopyś, *Upolitycznienie procesów depopulacji i migracji na Węgrzech po 1989 roku*, „Politeja” 2022, t. 19, nr 1 (76), s. 89.

ościennych²¹. Tym samym priorytetem rządu Viktora Orbána jest przede wszystkim polityka migracyjna wobec licznej węgierskiej diaspory zamieszkującej sąsiednie państwa.

Autor analizy podkreśla, że na kształt polityki migracyjnej kraju w istotnym stopniu wpływają uwarunkowania wewnętrzne, zaś premier Viktor Orbán i jego gabinet są głównymi architektami i promotorami polityki migracyjnej Węgier. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Handlu również odgrywają kluczową rolę w implementacji i nadzorowaniu tej polityki. Ideologia rządzącej partii Fidesz pod przewodnictwem Viktora Orbána odwołuje się do narodowego konserwatyzmu i suwerenności, zaś sprzeciw wobec migracji jest jej integralną częścią, co przekłada się na zdecydowane stanowisko wobec migrantów i uchodźców.

Upolitycznienie i sekurytyzacja migracji na Węgrzech są silniejsze niż na Słowacji i w Republice Czeskiej: rząd Orbána nieustannie argumentuje, że restrykcyjna polityka migracyjna jest konieczna dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego, zaś zagrożenie terroryzmem oraz utratą kontroli nad granicami przywołuje jako uzasadnienie dla przyjętych restrykcyjnych środków²². Nale-

²¹ *Węgry: migracja czy kulturowa homogeniczność?*, <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/51-czerwiec-2015/wegry-migracja-czy-kulturowa-homogenicznosc>.

²² K. Juhász, *Securitization of Migration in Hungary and the Case of Endless State of Crisis Due to Mass Migration*, „International Journal of Arts, Humanities & Social Science” 2020, t. 01, nr 4, s. 124 i nast.

ży wszakże nadmienić, że w porównaniu do wcześniejszych praktyk Węgry zaoferowały pewne wsparcie dla uchodźców z Ukrainy, m.in. tymczasowe schronienie i pomoc humanitarną. Było to częściowo motywowane bliskością kulturową i politycznymi relacjami z Ukrainą; współpracowały również w tym celu z organizacjami międzynarodowymi.

Podobnie jak Czechy i Słowacja, Węgry borykają się z problemem starzejącego się społeczeństwa i niskim wskaźnikiem urodzeń, niemniej migracja nie jest postrzegana jako odpowiedź na wyzwania demograficzne. Preferowane są natomiast rozwiązania wewnętrzne, takie jak programy prorodzinne, mające zachęcić obywateli do posiadania większej liczby dzieci. Działając w ten sposób, władze starają się osiągnąć dwie korzyści: doprowadzić do większej dzietności rodzin oraz zmniejszyć skłonność rodzin do emigracji z Węgier²³.

W istocie rząd węgierski podjął decyzję o rezygnacji z wielu klasycznych instrumentów polityki imigracyjnej ukierunkowanych na przyciąganie cudzoziemców i zastąpieniu ich przez inne, które uważane są za bardziej efektywne (przy założeniu, że lepiej będą one odpowiadać na zapotrzebowanie na rynku pracy, w tym nie będą tworzyć konkurencji dla pracowników krajowych)²⁴. Znamienne, że duża część węgierskiego społeczeństwa popiera restrykcyjną politykę

²³ T. Kopyś, *Upolitycznienie procesów depopulacji...*, s. 86.

²⁴ M. Duszczyk, *Konwergencja polityki imigracyjnej...*, s. 36.

rządu, co odzwierciedla wysoki poziom sceptycyzmu wobec cudzoziemców, przy czym prorządowe media odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu negatywnego wizerunku migrantów.

Obecnie węgierski rząd nie wypracował obowiązującego, skonsolidowanego dokumentu w postaci strategii migracyjnej: polityka w tej dziedzinie opiera się na serii ustaw regulujących różne aspekty przepływu osób, ochrony międzynarodowej, integracji, obywatelstwa oraz przeciwdziałania dyskryminacji. Ponadto polityka migracyjna Węgier często stoi w sprzeczności z podejściem Unii Europejskiej do kwestii migracji i azylu. Węgierski rząd odrzuca przy tym koncepcję relokacji uchodźców i tzw. kwoty migracyjne proponowane przez UE, argumentując, że są one naruszeniem suwerenności narodowej. Należy wspomnieć, że unijne instytucje wielokrotnie wszczynały postępowanie wobec Węgier z powodu naruszania unijnych przepisów dotyczących praw człowieka i polityki azylowej. Trybunał Sprawiedliwości UE wydał kilka orzeczeń, w których stwierdził niezgodność działań Węgier z prawem UE i konieczność wprowadzenia stosownych zmian w krajowej polityce migracyjnej. Działania rządu węgierskiego były także przedmiotem krytyki organizacji międzynarodowych i pozarządowych, szczególnie z uwagi na trudne warunki w obozach dla uchodźców i odbiegające od standardów międzynarodowych traktowanie osób ubiegających się o azyl. Węgry współpracowały również z państwami podzielającymi restrykcyjne podejście do

migracji, takimi jak Polska i Czechy, m.in. w ramach Grupy Wyszehradzkiej, z którymi wspólnie lobbowały za bardziej restrykcyjną polityką migracyjną na szczeblu UE. Należy jednak dodać, że współpraca ta od rozpoczęcia rosyjskiej, pełnoskalowej agresji na Ukrainę uległa załamaniu z uwagi na prorosyjską i nieprzychylną Ukrainie postawę Węgier.

Należy się spodziewać, że obecny rząd prawdopodobnie będzie kontynuował politykę zaostrzania przepisów migracyjnych, co jest zgodne z jego ideologią i strategią polityczną. Węgry będą optować za wzmacnianiem kontroli na granicach, w tym rozbudową infrastruktury granicznej i zwiększeniem liczby strażników granicznych. Spory z UE na powyższym tle mogą ulec nasileniu, co może prowadzić do dalszych postępowań prawnych i sankcji wobec Węgier. Wydaje się, że Węgry będą kontynuować współpracę z innymi państwami V4 w celu wspólnego lobbowania za bardziej restrykcyjną polityką migracyjną na poziomie UE.

Podsumowując działania Republiki Czeskiej, Słowacji i Węgier na polu migracji, należy podkreślić dynamikę procesu ich przekształcania z państw emigracyjnych na kraje z rosnącą imigracją ekonomiczną, które jednocześnie podlegają szybko postępującym procesom starzenia się społeczeństwa i depopulacji. Czechy, Słowacja i Węgry prowadziły dotychczas restrykcyjną politykę kontroli migracji (admisji), a jednocześnie stosowały względnie otwartą politykę wobec imigracji ekonomicznej (najmniej restrykcyjne są Czechy, a najbardziej Węgry). Niemniej każde z ww. państw jako

wspólnota polityczna stoi przed dylematem: z jednej strony wyzwania związane z potrzebami gospodarki i rynku pracy, nieskrępowanego handlu, transnarodowych inwestycji, przepływu usług, towarów i siły roboczej uzasadniają relatywną otwartość państwa na napływy imigrantów; z drugiej zaś strony, zgodnie z podstawową potrzebą wewnętrznej spójności i bezpieczeństwa (mającą w Europie Środkowej i Wschodniej swoje normatywne źródło w obywatelstwie i narodowej tożsamości), wspólnota państwowa powinna skłaniać się ku zamknięciu na imigrantów z państw trzecich²⁵. Ekonomiczna logika rynków nakazuje zatem kierunek otwartości, podczas gdy polityczna logika wspólnoty, w szczególności węgierskiej – zamknięcie na napływy z zewnątrz. Tym samym polityki migracyjne Czech, Słowacji i Węgier będą wypadkową potencjalnych zysków ekonomicznych i politycznych zagrożeń. Jako państwa przede wszystkim przyjmujące cudzoziemców znajdują się one w okresie tranzycji, zmieniając status z emigracyjnego na imigracyjny i wpisując się po części w model komplementarny, a po części w model nowych państw imigracyjnych.

²⁵ M. Lesińska, *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, CMR Working Paper, 2011, nr 47 (105), s. 219.

Bibliografia

- Bąk-Pitucha A., *Grupa Wyszehradzka (V4) wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, [w:] *Kryzys migracyjny oraz kryzys uchodźczy w Polsce*, red. R. M. Staniszewski, „Studia Politologiczne” 2023, t. 68.
- Cesarz M., *Kontrola mobilności a suwerenność terytorialna państw*, „Rocznik Europeistyczny” 2018, nr 4.
- Cisowska-Sakrajda E., *Podstawy traktatowe polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Law. Education. Security”, Special Issue 1/2023.
- Duszczyk M., *Konwergencja polityki imigracyjnej na świecie na przykładzie analizy stosowania wybranych instrumentów*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013, t. 21.
- Dynia E., *Ewolucja polityki migracyjnej Unii Europejskiej – wnioski de lege ferenda*, [w:] *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, red. A. Kosińska, Lublin 2017.
- Juhász K., *Securitization of Migration in Hungary and the Case of Endless State of Crisis Due to Mass Migration*, „International Journal of Arts, Humanities & Social Science” 2020, t. 01, nr 4.
- Kopyś T., *Upolitycznienie procesów depopulacji i migracji na Węgrzech po 1989 roku*, „Politeja” 2022, t. 19, nr 1 (76).
- Lesińska M., Duszczyk M., *Polityka migracyjna*, [w:] *30 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2023.
- Lesińska M., *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, CMR Working Paper, 2011, nr 47 (105).
- Torpey J., *Coming and going: On the state monopolization of the legitimate “means of movement”*, „Sociological Theory” 1998, t. 16, nr 3.
- Ryan B., Mitsilegas V., *Extraterritorial Immigration Control: legal challenges*, Boston 2010.

- Squire V., *The Securitisation of Migration: An Absent Presence?*, [w:] *The Securitisation of Migration in the EU. The European Union in International Affairs*, red. G. Lazaridis, K. Wadia, London 2015.
- Štefančík R., Stradiotová E., Seresová T., *A Missing Piece: The Absence of Discussion About Integration Policy in the Slovak Migration Discourse*, „Migration Letters” 2022, t. 19, nr 6.
- Strzelecki P., Pachocka M., *Procesy migracyjne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – transformacja od państw emigracji netto do imigracji netto*, [w:] *Raport SGH i Forum Ekonomicznego SGH*, Warszawa 2020, s. 267.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE z 2012 r. C 326/01).
- Trojanowska-Strzęboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Węgry: migracja czy kulturowa homogeniczność?*, <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/51-czerwiec-2015/wegry-migracja-czy-kulturowa-homogenicznosc>.

Szczepan Czarnecki

Polityka migracyjna Republiki Czeskiej

Tezy

- We współczesnej historii Republiki Czeskiej przełomowymi wydarzeniami dotyczącymi migracji były, podobnie jak w przypadku Republiki Słowacji, „aksamitna rewolucja” i będące jej wynikiem zmiany społeczno-polityczne po 1989 r. Po okresie transformacji ustrojowej Republika Czeska doświadczyła znacznych przepływów migracyjnych, na które wpływ miało przystąpienie państwa do Unii Europejskiej

w 2004 r. oraz do strefy Schengen w 2007 r., a także wzrost gospodarczy państwa i zapotrzebowanie na pracowników w sektorach zdrowia, opieki społecznej oraz przemysłu.

- Pomimo rosnącej imigracji do Republiki Czeskiej, polityka migracyjna państwa oraz samo zjawisko imigracji nie były w Czechach przedmiotem szerszej debaty politycznej ani społecznej aż do 2015 r., czyli tzw. kryzysu migracyjnego, w wyniku którego problematyka ta stała się jednym z głównych tematów podejmowanych przez polityków w państwie.
- Do wybuchu wojny w Ukrainie w 2022 r. głównym źródłem trendu wzrostowego imigracji do Republiki Czeskiej były imigracje zarobkowe, w szczególności z państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Azji Południowo-Wschodniej. Po pełnoskalowej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę dominującą grupą imigrantów w Republice Czeskiej stali się uchodźcy wojenni z Ukrainy, którzy znacząco wpłynęli na strukturę ludnościową państwa.
- W przypadku imigracji zarobkowej Czechy w znacznym stopniu charakteryzuje napływ pracowników o niższych i średnich kwalifikacjach. Podejmowane przez władze Republiki Czeskiej działania na rzecz sprowadzenia do Czech wykwalifikowanych pracowników zagranicznych, którzy mogliby się przyczynić do rozwoju gospodarki, są niewystarczające, zaś liczba

wysoko wykwalifikowanych imigrantów przedstawia niższe wartości niż w przypadku Europy Zachodniej.

Wprowadzenie

Współczesne procesy migracyjne charakteryzują się szerokim zakresem zjawisk kulturowych, społecznych oraz politycznych i ich wzajemnych powiązań. Transgraniczny przepływ osób związany jest z bezprecedensowym przepływem kapitału społecznego i finansowego, towarów i idei. Na współczesne procesy migracyjne w znacznej mierze wpływają poszerzające się możliwości infrastrukturalne, międzypaństwowa współpraca polityczna i ekonomiczna oraz rozwój technologii komunikacyjnych i informacyjnych. Proces migracji jest zjawiskiem niezwykle złożonym, kształtowanym zarówno przez migrantów, jak i instytucje państwa, zaś sama migracja związana jest także z typem oraz formą państwa. Niewątpliwie kapitalistyczne państwa demokratyczne stają się często państwami docelowymi migracji. Analiza procesów migracyjnych staje się tym samym szczególnie istotnym zjawiskiem w państwach, w których nastąpiła zmiana ustrojowa i transformacja w kierunku demokratycznym, a tym samym zmieniły się ich zapotrzebowania gospodarcze w zakresie kapitału ludzkiego i rynku pracy. Równoległe z procesem transformacji ustrojowej w państwach tych następowała jakościowa zmiana dotycząca poziomu życia obywateli w zakresie zatrudnienia, docho-

dów i jakości życia, co sprawiało, że stawały się atrakcyjne dla imigrantów z państw trzecich.

Zjawiska te dotyczą również Republiki Czeskiej, która po 1989 r. jeszcze w ramach Czechosłowacji wkroczyła na ścieżkę demokratyczną, liberalizując przy tym swoją gospodarkę. Równocześnie w polityce migracyjnej Republiki Czeskiej po 1993 r. wskazać można szereg uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Podejścia do imigracji oraz integracji migrantów z państw trzecich były w znacznym stopniu napędzane m.in. przez cykle gospodarcze, tj. wzrost gospodarczy i okresy recesji, integrację europejską i przystąpienie państwa do UE w 2004 r., a następnie wejście do strefy Schengen w 2007 r. Ponadto na politykę migracyjną państwa wpłynęły również kryzys uchodźczy z 2015 r. oraz pełnoskalowa agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i związana z nią imigracja uchodźców wojennych z Ukrainy po lutym 2022 r.

Uwarunkowania czeskiej polityki migracyjnej

W okresie transformacji ustrojowej Republika Czeska doświadczyła znacznych przepływów migracyjnych, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Wraz z przejściem do gospodarki rynkowej pojawiło się zapotrzebowanie na pracowników, szczególnie w sektorach takich jak budownictwo, przemysł motoryzacyjny czy usługi zdrowotne. Widoczne w Czechach deficyty kadrowe wytworzyły wówczas przestrzeń dla pracowników z zagranicy, w szczególności z państw sąsiednich, takich jak Słowacja, Polska oraz położona nieopo-

dal Ukraina, a także w mniejszym stopniu z innych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Z czasem imigracja do Republiki Czeskiej ulegała wzrostowi, skutkując pojawianiem się większych społeczności imigrantów. Zjawisko to podkreślają dostępne dane statystyczne, które w ostatnich trzydziestu latach wskazują na ponad ośmiokrotny wzrost liczby cudzoziemców mieszkających na terytorium Czech: z 78 tys. w 1993 r. do 656 301 na koniec pierwszego kwartału 2021 r.¹

Do wybuchu wojny w Ukrainie głównym źródłem trendu wzrostowego imigracji do Republiki Czeskiej były migracje zarobkowe, które w latach pomyślnych gospodarczo wzrastały, podczas gdy w czasach kryzysu ulegały krótkotrwałym spadkom. Podkreślić przy tym należy, że we wczesnych latach transformacji ustrojowej nastąpił również wyraźny odpływ ludności, która emigrowała do państw zachodnich w poszukiwaniu lepszych możliwości ekonomicznych, stabilności politycznej lub po prostu zmiany stylu życia. Emigracja ta była częściowo spowodowana niepewnością okresu

¹ Cudzoziemcy stanowili 5,8% czeskiej populacji w 2021 r., a liczba ta stanowi ponad 10% ogólnej liczby osób aktywnych zawodowo. Równocześnie cudzoziemcy przebywający na terytorium państwa dłużej niż rok stanowili większość (98,7%) całkowitej liczby cudzoziemców. Jeśli chodzi o kategorie pracy wykonywanej przez imigrantów w Republice Czeskiej, większość obcokrajowców wykonywała prace wymagające średnich kwalifikacji, przy czym wzrasta również odsetek osób wykonujących prace wymagające wysokich i niskich kwalifikacji. Należy podkreślić, że miejsca pracy wymagające niskich kwalifikacji są najbardziej narażone na wahania cyklu gospodarczego, a pracownicy zagraniczni są grupą najbardziej dotkniętą spadkiem produkcji i recesją gospodarczą. Český statistický úřad, *Počet cizinců, demografické události*, <https://csu.gov.cz/cizinci> [01.07.2024].

prześciowego, w tym restrukturyzacją gospodarczą i utratą miejsc pracy. Republika Czeska tradycyjnie jest państwem imigracji docelowej dla społeczności Słowaków i Ukraińców. Jednak ze względu na bliskość historyczną, językową i kulturową Słowacy nie są w Czechach postrzegani jako „cudzoziemcy” ani w aspekcie społecznym, ani kulturowym². Poza imigracją europejską Republika Czeska doświadczyła również imigracji z państw trzecich, która była napędzana przez następujące czynniki: łączenie rodzin, przesiedlanie uchodźców, międzynarodowe programy studiów oraz możliwości zatrudnienia w sektorach takich jak IT, motoryzacja, opieka zdrowotna i edukacja. Ogólnie rzecz biorąc, imigracja do Republiki Czeskiej po 1993 r. była wieloaspektowa i odzwierciedlała przejście państwa z gospodarki centralnie planowanej do demokracji rynkowej, a w szerszym kontekście – integracji europejskiej i globalizacji.

² W 1991 r. słowacka mniejszość narodowa na terytorium dzisiejszej Republiki Czeskiej liczyła 314 000 osób. Po podziale Czechosłowacji liczba ta znacznie się zmniejszyła, ale Słowacy pozostali największą mniejszością narodową (obcego pochodzenia). Od lat 90. XX w. znaczna migracja Słowaków kierowała się do największych czeskich miast w celu podjęcia studiów i pracy. Według danych spisu powszechnego z 26 marca 2011 r. 193 190 osób (1,47% populacji) w Republice Czeskiej deklarowało narodowość słowacką. Według danych z 31 maja 2011 r. w Czechach mieszkało 78 977 obywateli ze słowackim obywatelstwem, posiadających stały lub inny rodzaj pobytu, co plasowało ich na drugim miejscu, po obywatelach Ukrainy (115 496). Zgodnie z wynikami spisu ludności, domów i mieszkań z 2021 r. 162 578 mieszkańców Republiki Czeskiej zadeklarowało się jako Słowacy. Za: Úřad vlády České republiky, *Slovenská národnostní menšina*, <https://vlada.gov.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnm/mensiny/slovenska-narodnostni-mensina-16157/> [19.08.2024].

Na imigrację do Republiki Czeskiej znaczący wpływ miało przystąpienie państwa do Unii Europejskiej w 2004 r., które objęło szereg państw Europy Środkowej i Wschodniej. Przepływ osób wewnątrz UE stał się tym samym jednym z najbardziej znaczących trendów migracyjnych, przy czym był on ułatwiony dzięki zasadzie swobodnego przepływu siły roboczej w UE oraz przystąpieniu państwa do strefy Schengen w 2007 r. Podkreślić przy tym należy, że po 2004 r. czeska gospodarka znacznie się rozwinęła, bezrobocie spadło do rekordowo niskiego poziomu, a pracodawcy zaczęli się borykać z niedoborem pracowników, przez co rósł popyt na „tanią siłę roboczą” z zagranicy. Równocześnie liczba imigrantów nie wzrastała proporcjonalnie do potrzeb gospodarki państwa, dlatego Czechy długotrwale mierzyły się z niedoborem siły roboczej, zwłaszcza w sektorach takich jak budownictwo, rolnictwo, opieka zdrowotna czy usługi opiekuńcze. To właśnie w tych sektorach pracuje znaczna część cudzoziemców z państw trzecich, w szczególności z Ukrainy³.

Również wielu obywateli z sąsiedniej Słowacji i Polski po 2004 r. migrowało do Czech w poszukiwaniu możliwości zatrudnienia. Stosunkowo silna gospodarka Czech i niska stopa bezrobocia w porównaniu z wieloma innymi państwami postkomunistycznymi sprawiały, że Czechy stały się atrakcyjnym miejscem docelowym dla migrantów za-

³ Český statistický úřad, *Počet cizinců, demografické události*, <https://csu.gov.cz/cizinci> [01.07.2024].

robowych. Republika Czeska przyciągnęła również studentów i pracowników akademickich z innych państw UE w celach edukacyjnych i badawczych. Uniwersytety w Czechach, zwłaszcza w Pradze, Brnie i Ołomuńcu, stawały się coraz bardziej popularne wśród studentów zagranicznych ze względu na jakość edukacji, stosunkowo niskie koszty życia w porównaniu z państwami Europy Zachodniej i atrakcje kulturalne. W 2022 r. wśród 304 537 osób studiujących w Republice Czeskiej liczba studentów z zagranicy wynosiła 54 770, stanowiąc blisko 18% wszystkich osób studiujących w państwie, co wskazuje na istotny wzrost od początku lat dwutysięcznych, kiedy studenci z zagranicy stanowili 4,5% całości analizowanej grupy. Wśród studentów z zagranicy w 2022 r. zdecydowanie przeważały osoby ze Słowacji (38%), następnie z Federacji Rosyjskiej (13,9%), Ukrainy (11,3%), Kazachstanu (5%), Indii (3,3%), Białorusi (2%), Republiki Federalnej Niemiec (1,6%), Włoch (1,4%), Iranu (1,3%) oraz Chin (1,2%)⁴.

Po 2004 r. do Czech imigrowali również obywatele państw trzecich, szczególnie takich jak Ukraina, Rosja i Wietnam⁵. Imigranci ci często przybywali w ramach łączenia rodzin, w celu zatrudnienia, otrzymania statusu uchodźcy lub ubiegania się o azyl. Podkreślić przy tym należy, że w okresie kryzysu finansowego z 2008 r. nastąpił spadek imigracji do

⁴ Český statistický úřad, *Cizinci v České Republice – 2022*, <https://csu.gov.cz/produkty/cizinci-v-cr-1fev7781x6> [01.07.2024].

⁵ Český statistický úřad, *Počet cizinců, demografické události*, <https://csu.gov.cz/cizinci> [01.07.2024].

Republiki Czeskiej, przy czym po 2010 r. trend ten uległ zmianie. Podkreśla to długotrwały trend wzrostowy imigracji do Republiki Czeskiej, w tym znaczący, ponad 60-procentowy wzrost imigracji do Czech obywateli Rumunii, Mongolii oraz Bułgarii, a także wyraźny wzrost liczby osób przyjeżdżających do Czech z Filipin, Bangladeszu, Tajwanu i Korei Południowej⁶. W ostatnich latach nastąpił również wzrost liczby osób ubiegających się o azyl, przy czym w literaturze przedmiotu wskazuje się na obecne w Czechach zjawisko zaostrzenia restrykcyjności systemu azylowego, co skutkuje utrudnieniami w uzyskaniu azylu⁷. Wśród państw pochodzenia wnioskodawców o azyl w Republice Czeskiej w latach 2010-2022 dominowały Ukraina, państwa Kaukazu, Kuba oraz Federacja Rosyjska. Po 2015 r. zaobserwowano również niewielki wzrost liczby ubiegających się o azyl osób z Syrii oraz Iraku.

Jak już wspomniano, na dynamikę migracji do Republiki Czeskiej istotnie wpłynęła również pełnoskalowa agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, w wyniku której do Republiki Czeskiej przybyło kilkaset tysięcy uchodźców wojennych z Ukrainy, szukających schronienia przed wojną. Od początku wojny MSW Republiki Czeskiej przyznało tymczasową

⁶ Ibidem.

⁷ Akademie věd České republiky, *Migrace a Občané ze „třetích zemí“ v ČR*, Praha 2022, s. 2.

ochronę 504 107 osobom, przy czym obecnie w państwie tym przebywa ok. 330 tys. uchodźców wojennych z Ukrainy⁸.

Polityka migracyjna Republiki Czeskiej przed 2022 rokiem

Polityka migracyjna w Republice Czeskiej, rozumiana jako działania państwa mające na celu regulowanie i kontrolę procesów przemieszczania się ludności przez granice państwa, jest od 1993 r. domeną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej, które kształtuje politykę państwa w tym zakresie, z uwzględnieniem wjazdu i pobytu cudzoziemców, funkcjonowania systemu azylowego oraz promocji i podejmowania działań na rzecz integracji uchodźców i imigrantów⁹. MSW jest kluczową instytucją kształtującą tę politykę zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Inne organy centralne zaangażowane w zarządzanie migracją i politykę integracji w Republice Czeskiej to Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, Ministerstwo Edukacji, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Zdrowia, a także

⁸ Ministerstvo Vnitra České Republiky, *V České republice je aktuálně 325 tisíc uprchlíků z Ukrajiny*, <https://www.mvcr.cz/clanek/v-ceske-republice-je-aktualne-325-tisic-uprchliku-z-ukrajiny.aspx> [01.07.2024].

⁹ Dążąc do usystematyzowania integracji na poziomie regionalnym i lokalnym, w 2009 r. uruchomiono ośrodki integracji cudzoziemców. Ośrodki udzielają porad socjalnych i prawnych, oferują usługi tłumaczeń oraz kursy języka czeskiego dla cudzoziemców, organizują wydarzenia kulturalne i regionalne platformy wymiany doświadczeń integracyjnych.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Jako organ doradczy funkcjonuje również Komitet Praw Cudzoziemców, w ramach którego działa przedstawicielstwo społeczeństwa obywatelskiego. Wśród konkretnych obszarów polityki migracyjnej Republiki Czeskiej znajdują się w szczególności ochrona międzynarodowa i ochrona uzupełniająca, wspólna polityka wizowa oraz ochrona granic, w tym kwestie powrotów i deportacji cudzoziemców uznanych za nielegalnie przebywających na terytorium państwa. Do celów polityki migracyjnej Republiki Czeskiej należą: integracja obcokrajowców, utrzymanie i dalszy rozwój proaktywnej polityki integracyjnej na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym; skuteczna polityka integracyjna, m.in. promowanie integracji cudzoziemców z poszanowaniem ich godności oraz przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa i negatywnym zjawiskom społecznym, w tym wykluczeniu społecznemu.

Pomimo rozwoju legislacji w analizowanym obszarze polityka migracyjna, podobnie jak samo zjawisko imigracji do Republiki Czeskiej nie były przedmiotem szerszej debaty politycznej ani społecznej aż do 2015 r., czyli tzw. kryzysu migracyjnego, w wyniku którego problematyka ta stała się jednym z głównych tematów debat politycznych w państwie¹⁰. Intensyfikacja debaty migracyjnej miała miejsce pomimo faktu, że Czechy odnotowały nieznacznie zwiększoną liczbę

¹⁰ Veřejný ochránce práv, *Migrace v ČR: Fakta a čísla*, [https://www.ochrance.cz/\[01.07.2024\]](https://www.ochrance.cz/[01.07.2024]).

wniosków azylowych, a dla większości imigrantów było to jedynie „państwo tranzytowe” w drodze do państw Europy Zachodniej. Mimo to problematyka uchodźcza i migracyjna została wykorzystana przez szereg polityków w przyjmowanych przez nich narracjach, odgrywając również znamienne rolę w kampaniach wyborczych do parlamentu Republiki Czeskiej w 2017 oraz 2021 r. Podkreślić przy tym należy, że większość partii politycznych w Czechach była w tej kwestii zorientowana populistycznie, poruszając temat uchodźców i migracji głównie w oparciu o postawy wyborców tworzących ich elektorat. Już w 2015 r. ówczesny minister finansów, a następnie premier Republiki Czeskiej w latach 2017-2021 Andrej Babiš z ruchu ANO postulował zamknięcie granic strefy Schengen oraz potrzebę udziału wojsk NATO w rozwiązaniu problemu uchodźców w Unii Europejskiej¹¹.

Narracja byłego premiera Czech stała się jednym z jego flagowych postulatów politycznych w okresie współtworzonego przez ANO rządu w latach 2017-2021. Były premier istotnie wspierał również ówczesną agendę premierów Węgier – V. Orbána oraz Słowacji – R. Fico w Grupie Wyszehradzkiej, którzy już w 2015 r. wielokrotnie podejmowali szereg działań konsultacyjnych w zakresie wzajemnej koordynacji polityk wobec kryzysu migracyjnego.

¹¹ Hospodářské noviny, *Babiš: Je třeba okamžitě uzavřít hranice schengenského prostoru. S obranou by mělo pomoci NATO*, <https://domaci.hn.cz/c1-64509770-babis-je-treba-okamzite-uzavrit-hranice-schengenskeho-prostoru-s-obranou-by-melo-pomoc-nato> [01.07.2024].

Kolejnym przykładem ugrupowania, które zdobyło poparcie w kontekście problematyki migracyjnej, jest ruch SPD – Wolność i Demokracja Bezpośrednia (cz. *Svoboda a přímá demokracie*) Tomia Okamury, który poprzez nieustanną krytykę migracji i imigrantów oraz wyraźną postawę eurosceptyczną zyskał poparcie społeczne i ugruntował swoją pozycję na scenie politycznej Republiki Czeskiej.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestię imigracji w Republice Czeskiej jest ustawa *W sprawie pobytu cudzoziemców na terytorium Republiki Czeskiej* (cz. *Zákon o pobytu cizinců na území ČR*) z 1999 r.¹² Sprawy uchodźców są natomiast uregulowane w ustawie o azylu¹³ (cz. *Zákon o azylu*) z 1999 r.¹⁴ Obie ustawy były często nowelizowane, przy czym największe zmiany w ustawodawstwie dotyczącym legalności pobytu i azylu wprowadzone zostały w latach 2015 i 2021 poprzez zaostrenie warunków udzielania azylu i rozszerzenie powodów odmowy udzielenia lub cofnięcia azylu osobom, które popełniły poważne przestępstwo, a jednocześnie nie mogą powrócić do państwa pochodzenia,

¹² Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-326> [29.07.2024].

¹³ Zákon č. 283/1991 Sb., o azylu a o změně zákona o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-325> [29.07.2024].

¹⁴ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-326> [29.07.2024].

spełniając przy tym formalne przesłanki otrzymania azylu¹⁵. Osoby, które uzyskały azyl w Republice Czeskiej, mogą zostać objęte państwowym programem integracji (SIP), którego głównym celem jest pomoc uchodźcom w zakresie zakwaterowania, zatrudnienia, pomocy społecznej i edukacji. Według MSW procedury azylowe w Czechach trwają nie dłużej niż 12 miesięcy. Jednak zdaniem organizacji pozarządowej Organizace pro pomoc uprchlíkům, procesy azylowe w Republice Czeskiej są długie i bywają również upolitycznione, czego potwierdzeniem mają być odmowy rozpatrywania wniosków

¹⁵ Według danych liczbowych dotyczących wniosków o azyl, najwięcej osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Republice Czeskiej odnotowano przed jej przystąpieniem do Unii Europejskiej. Sytuacja ta związana była z konfliktem w byłej Jugosławii w latach 1991-1995 i wzmogoną migracją uchodźców z państw objętych konfliktem, ale występowała także w latach 1998-2000, kiedy ponad 4000 osób z Afganistanu złożyło w Czechach wnioski o azyl. Natomiast najwięcej wniosków o azyl w Czechach złożonych zostało w latach 2002-2004, kiedy o ochronę ubiegało się wiele osób z Kaukazu. Tylko w 2003 r. takich wniosków złożono ponad 11 tys. Od tego czasu w Republice Czeskiej nastąpiła tendencja spadkowa składania wniosków o azyl, która po dziesięciu latach, tj. w roku 2014, uległa ponownemu, aczkolwiek umiarkowanemu wzrostowi. W 2019 r. najwięcej osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Czechach pochodziło z Armenii (372 osoby), a następnie z Ukrainy (311 osób), Gruzji (224 osoby), Wietnamu (143 osoby) i Kazachstanu (109 osób). Najwięcej pozytywnie rozpatrzonych wniosków azylowych dotyczyło obywateli Rosji i Syrii, a w dalszej kolejności Ukrainy, Libii i Chin. Łącznie w Republice Czeskiej azyl otrzymało 61 wnioskodawców, zaś 86 osób uzyskało ochronę uzupełniającą, co stanowiło mniej niż 7% wszystkich złożonych wniosków i stanowi jeden z niższych współczynników w UE. Za: Ministerstvo Vnitra České Republiky, *Mezinárodní ochrana – Statistické zprávy o žadatelích o mezinárodní ochranu a azylantech*, <https://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx> [29.07.2024].

osób pochodzących z Chin¹⁶. Zasady, na których Republika Czeska oparła swoją politykę migracyjną, a w szczególności dotyczącą pobytów uprawnionych, oparte zostały na zasadach zatwierdzonych przez rząd Czech w 2010 r. Zostały one rozwinięte w przyjętej przez rząd w 2011 r. Koncepcji nowego systemu migracji ekonomicznej, a następnie w 2015 r. w dokumencie *Strategia polityki migracyjnej Republiki Czeskiej*, przygotowanym w celu wzmocnienia pozytywnych aspektów imigracji oraz zwalczania negatywnych zjawisk z nią związanych¹⁷. W strategii sformułowano priorytety polityki migracyjnej Republiki Czeskiej w zakresie imigracji oraz ochrony międzynarodowej i ochrony uzupełniającej, jednocześnie otwierając dyskusję mającą na celu dalsze zwiększanie świadomości zarówno specjalistów, jak i opinii publicznej w kwestii imigracji. Strategia polityki migracyjnej podzielona została na siedem modułów tematycznych, do których należą: integracja cudzoziemców, polityka nielegalnej migracji i powrotów, bezpieczeństwo państwa, ochrona międzynarodowa, zewnętrzny wymiar migracji, w tym aspekty rozwojowe i humanitarne, swobodny przepływ osób w UE oraz strefie Schengen, legalna migracja i spójność ze wspólną polityką migracyjną Unii Europejskiej¹⁸.

¹⁶ Organizace pro pomoc uprchlíkům, *Přehled vnitrostátního azylového řízení*, https://www.opu.cz/wp-content/uploads/2018/11/Report-V4_Ceska-republika_preklad.pdf [29.07.2024].

¹⁷ Ministerstvo Vnitra České Republiky, *Strategie migrační politiky ČR*, Praha 2015.

¹⁸ Ibidem.

W dokumencie podkreślono również zobowiązanie władz państwa do zapewnienia pokojowego współegzystowania obywateli z cudzoziemcami w ramach prowadzonej polityki migracyjnej oraz zapobiegania negatywnym zjawiskom społecznym poprzez skuteczną integrację obcokrajowców, zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom państwa i skuteczne egzekwowanie prawa w obszarach nielegalnej migracji, polityki powrotów i przestępczości zorganizowanej związanej z handlem ludźmi. Ponadto w dokumencie zobowiązano się do wypełniania obowiązków w zakresie polityki azylowej, wzmocnienia działań mających na celu pomoc uchodźcom, w tym wspierania rozwoju państw trzecich w zarządzaniu kryzysami migracyjnymi. Uwzględniono w nim również promowanie korzyści płynących ze swobodnego przepływu osób w UE i strefie Schengen, a także wsparcie legalnej migracji¹⁹, która jest korzystna dla państwa

¹⁹ Migracja legalna obejmuje cudzoziemców, którzy przyjeżdżają do Republiki Czeskiej w określonym celu: łączenia rodzin, zatrudnienia, prowadzenia biznesu lub studiów. Aby legalnie przebywać na terytorium państwa, migranci muszą posiadać wizę lub określony rodzaj zezwolenia na pobyt (długoterminowy, stały), przy czym dla obywateli UE istnieją w tym zakresie korzystniejsze warunki. Liczba cudzoziemców przebywających legalnie w Republice Czeskiej stale rosła w ciągu ostatniej dekady. Podczas gdy w 2010 r. liczba ta osiągnęła 425 301 osób, na koniec 2021 r. w Republice Czeskiej zarejestrowanych było 660 849 obywateli obcej narodowości, co stanowiło około 275% wzrostu od rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r. i prawie 860% od 1993 r. Wśród cudzoziemców mieszkających w Czechach od dłuższego czasu dominowali obywatele Ukrainy (196 875 osób), a następnie Słowacji (114 630), Wietnamu (64 851) i Federacji Rosyjskiej (45 365). Zezwolenia na pobyt czasowy w 2021 r. były najczęściej wydawane w celu zatrudnienia (115 756), łączenia rodzin (51 993), nauki (30 423), biznesu (7091) i z innych powodów (4397). W wyniku rosyjskiej inwazji na

i jego obywateli²⁰. Koordynację realizacji *Strategii polityki migracyjnej Republiki Czeskiej* powierzono międzyresortowemu Organowi Koordynującemu ds. Zarządzania Granicami i Migracją (cz. *Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci*), nad którym nadzór sprawuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej.

Polityka migracyjna w Republice Czeskiej po ataku Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku

W wyniku pełnoskalowej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i wzmożonej emigracji obywateli Ukrainy poza granice państwa, w tym do Republiki Czeskiej, władze Czech podjęły szereg działań w celu usprawnienia przyjmowania uchodźców wojennych w państwie. Od początku wojny MSW Republiki Czeskiej przyznało tymczasową ochronę ponad 500 tys. obywatelom Ukrainy²¹, przy czym według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej na terytorium państwa przebywa obecnie (2024 r.) ok. 326 tys. osób objętych ochroną tymczasową²². Wśród

Ukrainę na początku 2022 r. Republika Czeska przyznała również ochronę tymczasową kilkuset tysiącom obywateli Ukrainy uciekających przed wojną. Za: Český statistický úřad, *Počet cizinců, demografické události*, <https://csu.gov.cz/cizinci> [01.07.2024].

²⁰ Ministerstvo Vnitra České republiky, *Strategie migrační politiky ČR*, Praha 2015.

²¹ I. Válková, *Vnitro: Legálně pobývá v ČR přes milion cizinců, z toho přes půl milionu Ukrajinců*, Česká justice, <https://www.ceska-justice.cz/2024/02/vnitro-legalne-pobyyva-v-cr-pres-milion-cizincu-z-toho-pres-pul-milionu-ukrajincu/> [01.07.2024].

²² Ministerstvo Vnitra České republiky, *Statistika v souvislosti s válkou na Ukrajině*, <https://www.mvcr.cz/clanek/statistika-v-souvislosti-s-valkou-na-ukrajine-archiv.aspx> [01.07.2024].

uchodźców wojennych posiadających pozwolenie na legalny pobyt w Czechach 68% jest w wieku produkcyjnym, 28% stanowią dzieci, a 4% – osoby powyżej 65 roku życia. Największa liczba osób objętych ochroną czasową znajduje się w Pradze, Brnie i Pilźnie. Równocześnie oficjalne dane wskazują, że jedna trzecia uchodźców wojennych, którzy znajdowali się w Czechach, powróciła na Ukrainę, a ok. 1,5% udało się do innego państwa Unii Europejskiej²³.

W związku z kryzysem uchodźczym zaistniałym w Republice Czeskiej koalicyjny rząd Petra Fiali już w marcu 2022 r. wprowadził rozwiązania prawne, które miały na celu jak najsprawniejsze przyjęcie uchodźców wojennych w Republice Czeskiej oraz ich integrację na rynku pracy i w procesie edukacji²⁴. W tym celu przygotowany został (wielokrotnie nowelizowany) pakiet ustaw – określanych jako Lex Ukraińska. Już w pierwszych dniach po rozpoczęciu przez Rosję konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy, w Republice Czeskiej powołano Regionalne Centra Pomocy Ukrainie (KACPU), w których prowadzona była obowiązkowa rejestracja uchodźców w Policji Republiki Czeskiej – Wydziale Policji ds. Cudzoziemców.

²³ Sz. Czarnecki, *Uchodźcy z Ukrainy w perspektywie zmian legislacyjnych w Republice Czeskiej*, „Komentarze IEŚ”, nr 883 (131/2023), <https://ies.lublin.pl/komentarze/uchodzczy-z-ukrainy-w-perspektywie-zmian-legislacyjnych-w-republice-czeskiej/> [01.07.2024].

²⁴ Sz. Czarnecki, *Republika Czeska: pomoc uchodźcom i zmiany legislacyjne*, „Komentarze IEŚ”, nr 554 (66/2022), <https://ies.lublin.pl/komentarze/republika-czeska-pomoc-uchodzczy-i-zmiany-legislacyjne/> [01.07.2024].

Dokonanie rejestracji pobytu w regionach (cz. kraj) skutkowało otrzymaniem zezwolenia na pobyt, pomocą w zakwaterowaniu, ubezpieczeniem zdrowotnym, a także możliwością uzyskania pomocy finansowej. System regionalnych centrów pomocy Ukrainie jest jednolity dla wszystkich regionów w Republice Czeskiej. Po dokonaniu rejestracji każda osoba przybywająca do Czech z Ukrainy miała 90 dni na złożenie wniosku o specjalną długoterminową wizę (cz. *víza za účelem strpění pobytu*) dla obywateli Ukrainy, którzy nie mogli wrócić do ojczyzny. O wizy mogły się ubiegać zarówno osoby, które uciekły z Ukrainy w wyniku wojny, jak i te, które mieszkały w Czechach już dłuższy czas, a ich zezwolenie na pobyt wygasało. W kwestii podjęcia pracy przez uchodźców istotna była ustawa o niektórych środkach w zakresie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy. Dotychczas posiadacze wiz długoterminowych w Republice Czeskiej nie mieli swobodnego dostępu do rynku pracy, a zezwolenia na pracę wydawane były przez regionalne oddziały urzędu pracy na wniosek cudzoziemca lub jego pracodawcy. Według założeń ustawy osoby przybywające z Ukrainy na terytorium Republiki Czeskiej, które uzyskały specjalną wizę, tj. *vízum ke strpění pobytu*, powinny mieć taki sam status jak imigranci z zezwoleniem na pobyt stały. Posiadaczom specjalnej wizy umożliwiono tym samym nawiązanie podstawowego stosunku pracy w celu zapewnie-

nia sobie środków do życia bez konieczności ubiegania się o odpowiednie zezwolenie.

Kolejną niezwykle ważną ustawą przyjętą w ramach pakietu Lex Ukraina była ustawa o środkach finansowych²⁵, w której zagwarantowano szereg środków dotyczących pomocy finansowej w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę²⁶. W dokumencie założono wówczas wypłacanie świadczeń humanitarnych w wysokości 5 tys. CZK przez pięć miesięcy wszystkim osobom, które przybyły z Ukrainy do Republiki Czeskiej po 24 lutego 2022 r., w przypadku gdy warunki dochodowe, socjalne i majątkowe cudzoziemca nie pozwalały mu na zaspokojenie podstawowych potrzeb²⁷. Wstępnie dodatek finansowy przewidziano również dla osób prywatnych nieodpłatnie zapewniających zakwaterowanie cudzoziemcom wjeżdżającym na terytorium Republiki Czeskiej po 24 lutego 2022 r., którym następnie przyznano wizę na pobyt dłuższy niż 90 dni. Warunkiem uzyskania dodatku miało być zaoferowanie zakwaterowania przez okres co najmniej 7 kolejnych dni w ciągu miesiąca kalendarzowego, zaś jego wysokość miała wynosić od 1 tys. do 5 tys. CZK na zakwaterowaną osobę na miesiąc kalendarzowy. Osoby, które uzyskały specjalne wizy dla obywateli Ukrainy (cz. *vízum*

²⁵ Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-65> [01.07.2024].

²⁶ Sz. Czarnecki, *Uchodźcy z Ukrainy...*

²⁷ *Ibidem*.

k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění)²⁸, mogły się również ubiegać o wszystkie świadczenia pomocy w potrzebie materialnej (cz. *pomoc v hmotné nouzi*), w szczególności o świadczenia okresowe, diety i dodatki mieszkaniowe, oraz o jednorazowe świadczenie natychmiastowej pomocy w nagłych wypadkach²⁹.

Nowelizacja pakietu ustaw Lex Ukrajina 5 z lipca 2023 r. wprowadzała m.in. zmianę w wypłacie tzw. świadczeń humanitarnych, zaostrzając warunki przyznawania pomocy finansowej i ograniczając dostęp uchodźców do wsparcia finansowego. Dotychczasowy zasiłek humanitarny został przekształcony w dodatek do kosztów utrzymania i kosztów zakwaterowania w mieszkaniach lub innych lokalach mieszkalnych. Świadczenia te, w wysokości minimum socjalnego, przysługiwały przez pierwsze 150 dni (5 miesięcy). Po okresie 150 dni od udzielenia tymczasowej ochrony świadczenie humanitarne zostało ograniczone lub całkowicie zakończone, a finansowane przez państwo koszty zakwaterowania zostały wstrzymane. Wyjątki dotyczą grup, które określono jako szczególnie wrażliwe, tj. dzieci, studentów, kobiet w ciąży, osób powyżej 65 roku życia, opiekunów dzieci poniżej 6 roku

²⁸ *Vízum za účelem strpění* jest przeznaczona dla cudzoziemców przebywających w Republice Czeskiej, którzy znajdują się w sytuacji, w której formalnie nie mogą przebywać w Republice Czeskiej, ale z różnych powodów nie mogą opuścić jej terytorium. W przypadku takiego konfliktu interesów ten rodzaj wizej pozwala cudzoziemcom pozostać w Republice Czeskiej przez określony czas.

²⁹ Sz. Czarniecki, *Uchodźcy z Ukrainy...*

życia, osób z niepełnosprawnościami i osób, które się nimi opiekują. Dotychczasowy, solidarnościowy zasiłek humanitarny od 1 lipca 2023 r. funkcjonuje natomiast jako wkład w koszty utrzymania, w tym mieszkania. Aby otrzymać pełną kwotę kosztów kwalifikowanych, osoba objęta ochroną czasową musi przebywać w wynajmowanym lokalu na podstawie umowy najmu. Lokal, w którym przebywa najemca, musi być natomiast uwzględniony w rejestrze przygotowanym przez Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych.

Obecnie w Republice Czeskiej blisko połowa uchodźców wojennych z Ukrainy uzyskuje pomoc finansową państwa w zakresie kosztów utrzymania mieszkań. Dotyczy to również lokali mieszkaniowych zapewnianych przez tzw. solidarne gospodarstwa domowe³⁰. Aktualne wskaźniki pomocy mieszkaniowej państwa ulegają jednak spadkowi. W pierwszym kwartale 2024 r. ok. 70 tys. osób uchodźczych mieszkało w ośrodkach pomocy doraźnej (schroniska, domy rekreacyjne, różnego rodzaju lokale, które są organizowane przez regiony i opłacane przez państwo), a ok. 40 tys. było wspieranych przez tzw. solidarne gospodarstwa domowe, które otrzymywały wsparcie finansowe za udostępnienie mieszkania³¹.

³⁰ Solidarne gospodarstwa domowe (cz. *solidární domácnost*) to termin określający gospodarstwa domowe, które zaoferowały pomoc uchodźcom wojennym z Ukrainy w formie zakwaterowania w mieszkaniach prywatnych.

³¹ E. Kroupová, J. Andrlé, *Uprchlíci z Ukrajiny už státu odvádějí více peněz, než odčerpává podpora nejzranitelnějších z nich*, Člověk v tísni, <https://www.clovekvtsni.>

Perspektywy

Główne wyzwania polityki migracyjnej Republiki Czeskiej są związane z negatywnymi zjawiskami demograficznymi – zwłaszcza starzeniem się społeczeństwa oraz rozwojem rynku pracy i niedoborem pracowników. Niewątpliwie w perspektywie krótkoterminowej oraz średnioterminowej zjawisko imigracji do Republiki Czeskiej pomogło łagodzić negatywne skutki szybko starzejącej się populacji. Równocześnie szacuje się, że aby utrzymać zastępowalność pokoleń, Republika Czeska powinna przyjmować ok. 20-30 tys. obcokrajowców rocznie, przy czym dla zapewnienia stabilności systemu socjalnego i emerytalnego dla starzejącego się społeczeństwa w kolejnych latach może być potrzebna jeszcze większa liczba cudzoziemców w wieku produkcyjnym, zwłaszcza pracowników o wysokich kwalifikacjach.

W tym celu Ministerstwo Przemysłu i Handlu, w ściślejszej współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwem Pracy i Spraw Socjalnych, od lat wdraża programy wykwalifikowanej migracji zarobkowej (do czego przyczyniła się implementacja dyrektywy UE w sprawie niebieskiej karty, umożliwiająca długoterminowy pobyt związany z wykonywaniem pracy wymagającej wysokich kwalifikacji, za jakie uznaje się ukończone studia na uczelni wyższej trwające co

cz/uprchlici-z-ukrajiny-uz-statu-odvadeji-vice-penez-nez-odcerpava-podpora-nejzranitelnejsich-z-nich-11325gp [01.07.2024].

najmniej 3 lata)³². Ich celem jest sprowadzenie do Republiki Czeskiej wykwalifikowanych pracowników zagranicznych, którzy mogą przyczynić się do rozwoju gospodarki i wraz ze swoimi rodzinami na stałe zintegrować z czeskim społeczeństwem. Pomimo wprowadzenia programów, Republikę Czeską w znacznym stopniu i długotrwanie charakteryzuje napływ pracowników o niższych i średnich kwalifikacjach, przez co zjawisko przyjmowania pracowników o wysokich kwalifikacjach, tzw. drenażu mózgow, przedstawia niższe wartości niż w przypadku Europy Zachodniej. W Republice Czeskiej zasadniczo brakuje skutecznej implementacji działań skupiających się na wykorzystaniu migracji na rzecz rozwoju, a do wyjątków należy m.in. program stypendialny dla studentów z państw rozwijających się. Tym samym dominujące migracje zarobkowe pracowników nisko i średnio wykwalifikowanych stanowić będą istotne wyzwanie dla władz państwa, co w dłuższej perspektywie może wymagać podjęcia szerszych działań na rzecz optymalizacji zjawiska imigracji kadr o wysokich kwalifikacjach.

Kolejnym znaczącym wyzwaniem – i równocześnie szansą dla Republiki Czeskiej – stali się licznie przybywający do Czech uchodźcy wojenni z Ukrainy. Obecne w Republice Czeskiej trendy migracyjne wskazują, że wykorzystanie potencjału społecznego uchodźców wojennych z Ukrainy,

³² Rada Unii Europejskiej, Niebieska karta UE: przyciąganie talentów, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/eu-blue-card/> [01.07.2024].

których przeważająca część wykonuje prace poniżej swoich kompetencji, należy do największych wyzwań państwa. Wykorzystanie potencjału tych osób na rynku pracy mogłoby stanowić odpowiedź na potrzeby rynkowe w zakresie wysoko wykwalifikowanej migracji zarobkowej. Dotychczasowe działania władz państwa w zakresie integracji socjoekonomicznej uchodźców nie przełożyły się na pełne wykorzystanie ich potencjału na rynku pracy. Dane dotyczące uchodźców wojennych z Ukrainy na rynku pracy w 2023 r. wskazywały, że w grupie osób w wieku produkcyjnym pracowało ok. 60%, przy widocznej tendencji wzrostowej. Równocześnie poziom bezrobocia wśród uchodźców wojennych pozostawał statystycznie wyższy niż w populacji czeskiej. O ile w sierpniu 2022 r. brak zatrudnienia wskazało 49% osób przybyłych z Ukrainy do Republiki Czeskiej, o tyle rok później brak zatrudnienia dotyczył 35%. Równocześnie 44% osób z Ukrainy wskazywało na posiadanie zatrudnienia jedynie w Republice Czeskiej, 12% – na zatrudnienie w Republice Czeskiej oraz w Ukrainie (w formie pracy zdalnej), a 8% – tylko w Ukrainie³³. Ponadto w lutym 2023 r. ok. 66% osób z Ukrainy pracowało poniżej swoich kwalifikacji. Według dostępnych analiz największą przeszkodą na rynku pracy pozostawała bariera językowa, przy czym znaczną rolę od-

³³ Sz. Czarniecki, *Sytuacja uchodźców z Ukrainy w Republice Czeskiej: szanse i zagrożenia*, „Komentarze IeS”, nr 895 (143/2023), <https://ies.lublin.pl/komentarze/sytuacja-uchodzcow-z-ukrainy-w-republice-czeskiej-szanse-i-zagrozenia/> [01.07.2024].

grywały także obawy pracodawców przed powrotem Ukraińców do ojczyzny, a w efekcie – przed utratą pracowników. Znajomość języka czeskiego bez wątpienia pozostaje kluczowym warunkiem wstępnym odpowiedniego zatrudnienia. Czynnych na rynku pracy jest aż 70% uchodźców mówiących po czesku i tylko 38% tych, którzy w ogóle w tym języku się nie porozumiewają³⁴. Nauczanie języka czeskiego powinno znaleźć się wśród priorytetów władz państwa, przy równoczesnej akceleracji procesu uznawania kwalifikacji i wzmocnienia motywacji uchodźców do przekwalifikowywania się.

Podsumowanie

Migracja, ze względu na jej aktualność i znaczenie, była w ostatnich latach jednym z najczęściej omawianych tematów zarówno w mediach, jak i literaturze fachowej. Niewątpliwie tematyka imigracyjna zyskała na aktualności już po 1989 r., kiedy Republika Czeska, jeszcze w ramach Czechosłowacji, rozpoczęła swoją drogę ku demokratyzacji, transformując przy tym gospodarkę i otwierając się na pracowników z zagranicy. Szczególnie istotnym zjawiskiem w zakresie analizowanej problematyki było jednak przystąpienie Czech do UE (2004 r.) oraz strefy Schengen (2007). Tzw. otwarcie granic w ramach UE oraz obecne w Republice Czeskiej procesy wzrostu gospodarczego w znacznym stopniu wpływały na zapotrzebowanie państwa w zakresie kapitału ludzkiego.

³⁴ Ibidem.

Odpowiedzią na występujące braki kadrowe, szczególnie w obszarach przemysłu, ochrony zdrowia czy sektora IT, stała się imigracja pracowników, w szczególności z państw sąsiednich: Polski i Słowacji, a następnie Rumunii, Bułgarii i Ukrainy. Równocześnie zwiększyła się dynamika imigracji do Czech z państw Azji Południowo-Wschodniej, głównie Wietnamu, Chin, Mongolii oraz Filipin.

Na zachodzące w Czechach procesy migracyjne wpływ miały również zjawiska takie jak kryzys gospodarczy z 2008 r., który znacznie, choć krótkotrwale ograniczył zjawisko imigracji do Czech, a następnie tzw. kryzys migracyjny z 2015 r., w wyniku którego władze Republiki Czeskiej, a w szczególności rząd Andreja Babiša (2017-2021), sprzeciwiły się zjawisku migracji z Bliskiego Wschodu i Afryki do państw Unii Europejskiej. Mimo to współczynnik migracji do Republiki Czeskiej wskazywał na tendencje wzrostowe, stanowiąc odpowiedź na potrzeby gospodarcze państwa oraz rosnące wyzwania demograficzne i rynku pracy. Ostatnim, a zarazem najważniejszym wydarzeniem dotyczącym migracji do Republiki Czeskiej była pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę, w wyniku której do Czech przybyło ponad pół miliona uchodźców wojennych z Ukrainy. Zjawisko to spowodowało przyjęcie szeregu ustaw, które miały na celu jak najszybszą integrację socjoekonomiczną uchodźców.

Podkreślić należy, że na charakter polityki migracyjnej Republiki Czeskiej wpływa również wielkość państwa, które nie posiada żadnych granic zewnętrznych UE, co w znacz-

nym stopniu wpływa na charakter analizowanej polityki, a tym samym na realizację strategii polityki migracyjnej państwa. Ta w głównej mierze oparta jest na działaniach zorientowanych na wykorzystanie potencjału socjoekonomicznego imigrantów i ich integrację oraz na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom migracji. Za integrację obcokrajowców w Republice Czeskiej odpowiadają regionalne ośrodki na rzecz integracji imigrantów we współpracy z samorządem i NGO. Przyjęta przez władze państwa strategia integracji kładzie nacisk na znajomość języka czeskiego, samowystarczalność ekonomiczną i aktywność zawodową obcokrajowców.

Równocześnie, pomimo szeregu działań podjętych przez władze Republiki Czeskiej w celu wykorzystania potencjału imigrantów na krajowym rynku pracy, Czechy pozostają państwem charakteryzującym się niższymi wskaźnikami imigracji pracowników wysoko wykwalifikowanych w porównaniu do państw Europy Zachodniej. W związku z tym istnieje potrzeba przygotowania i sukcesywnej implementacji rozwiązań na rzecz wykorzystania potencjału socjoekonomicznego imigrantów, co mogłoby stanowić odpowiedź na rosnące wyzwania demograficzne państwa, w tym obecne w Republice Czeskiej niedobory pracowników oraz starzenie się społeczeństwa.

Bibliografia

- Akademie věd České republiky, *Migrace a Občané ze „třetích zemí“ v ČR*, Praha 2022.
- Český statistický úřad, *Počet cizinců, demografické události*, <https://csu.gov.cz/cizinci>.
- Český statistický úřad, *Cizinci v Česke Republice – 2022*, <https://csu.gov.cz/produkty/cizinci-v-cr-1fev7781x6>.
- Czarnecki Sz., *Uchodźcy z Ukrainy w perspektywie zmian legislacyjnych w Republice Czeskiej*, „Komentarze IEŚ”, nr 883 (131/2023), <https://ies.lublin.pl/komentarze/uchodzcy-z-ukrainy-w-perspektywie-zmian-legislacyjnych-w-republice-czeskiej/>.
- Czarnecki Sz., *Republika Czeska: pomoc uchodźcom i zmiany legislacyjne*, „Komentarze IEŚ”, nr 554 (66/2022), <https://ies.lublin.pl/komentarze/republika-czeska-pomoc-uchodzcom-i-zmiany-legislacyjne/>.
- Czarnecki Sz., *Sytuacja uchodźców z Ukrainy w Republice Czeskiej: szanse i zagrożenia*, „Komentarze IEŚ”, nr 895 (143/2023), <https://ies.lublin.pl/komentarze/sytuacja-uchodzcow-z-ukrainy-w-republice-czeskiej-szanse-i-zagrozenia/>.
- Hospodářské noviny, *Babiš: Je třeba okamžitě uzavřít hranice schengenského prostoru. S obranou by mělo pomoci NATO*, <https://domaci.hn.cz/c1-64509770-babis-je-treba-okamzite-uzavrit-hranice-schengenskeho-prostoru-s-obranou-by-melo-pomoci-nato>.
- Kroupová E., Andrle J., *Uprchlíci z Ukrajiny už státu odvádějí více peněz, než odčerpává podpora nejzranitelnějších z nich*, *Člověk v tísni*, <https://www.clouekvtisni.cz/uprchlici-z-ukrajiny-uz-statu-odvadeji-vice-penez-nez-odcerpava-podpora-nejzranitelnej-sich-z-nich-11325gp>.
- Ministerstvo Vnitra České Republiky, *Strategie migrační politiky ČR*, Praha 2015.

- Ministerstvo Vnitra České Republiky, *V České republice je aktuálně 325 tisíc uprchlíků z Ukrajiny*, <https://www.mvcr.cz/clanek/v-ceske-republice-je-aktualne-325-tisic-uprchliku-z-ukrajiny.aspx>.
- Ministerstvo Vnitra České Republiky, *Mezinárodní ochrana – Statistické zprávy o žadatelích o mezinárodní ochranu a azylantech*, <https://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>.
- Ministerstvo Vnitra České Republiky, *Statistika v souvislosti s válkou na Ukrajině*, <https://www.mvcr.cz/clanek/statistika-v-souvislosti-s-vaalkou-na-ukrajine-archiv.aspx>.
- Organizace pro pomoc uprchlíkům, *Přehled vnitrostátního azylového řízení*, https://www.opu.cz/wp-content/uploads/2018/11/Report-V4_Ceska-republika_preklad.pdf.
- Válová I., *Vnitro: Legálně pobývá v ČR přes milion cizinců, z toho přes půl milionu Ukrajinců*, Česká justice, <https://www.ceska-justice.cz/2024/02/vnitro-legalne-pobyva-v-cr-pres-milion-cizincu-z-toho-pres-pul-milionu-ukrajincu/>.
- Veřejný ochránce práv, *Migrace v ČR: Fakta a čísla*, <https://www.ochrance.cz/>.
- Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-221>.
- Zákon č. 283/1991 Sb., o azylu a o změně zákona o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-325>.
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-326>.
- Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-65>.

Łukasz Lewkowicz

Polityka migracyjna Słowacji

Tezy

- We współczesnej historii Słowacji przełomowymi wydarzeniami dotyczącymi migracji były: „aksamitna rewolucja” i zmiany społeczno-polityczne po 1989 r., powstanie niepodległego państwa w 1993 r., przystąpienie państwa do Unii Europejskiej i strefy Schengen, a w ostatnich latach także kryzys migracyjny i wojna rosyjsko-ukraińska. W ostatnim okresie istotne zna-

czenie dla strony słowackiej miało przyjęcie na poziomie UE Paktu o migracji i azylu.

- Po 2004 r. nastąpiła europeizacja prawa w zakresie polityki migracyjnej, przyjęto również szereg dokumentów strategicznych regulujących tę problematykę. Obecność w UE umożliwiła swobodny przepływ osób w ramach rynku wewnętrznego. Dynamicznie rozwijająca się słowacka gospodarka spowodowała w kolejnych latach, że Słowacja – z państwa „eksportującego” swoich obywateli ze względów ekonomicznych za granicę – stała się państwem z coraz większą liczbą migrantów wewnątrz kraju.
- Do głównych wyzwań, przed którymi stoi aktualnie Słowacja, zalicza się braki pracowników w gospodarce, a także narastający problem nielegalnej migracji. W najbliższym czasie niezbędne będą zmiany w prawodawstwie krajowym, umożliwiające liberalizację polityki migracyjnej, co ułatwi podejmowanie pracy na Słowacji przez osoby z państw trzecich. Niezbędne będzie również przekazywanie nowych uprawnień policji i przeznaczanie większych środków na ochronę granic.

Wprowadzenie

Słowacja od czasu akcesji do Unii Europejskiej staje się coraz bardziej atrakcyjnym państwem docelowym dla migrantów ekonomicznych z państw trzecich, pełni również

rolę państwa tranzytowego dla nielegalnej migracji z Azji i Afryki. Według danych Eurostatu dotyczących migracji 1 stycznia 2023 r. na Słowacji przebywało ok. 22 600 obywateli państw trzecich, co stanowiło 0,4% populacji kraju, a także ok. 38 800 obywateli UE (0,7% ludności)¹. Natomiast według bardziej szczegółowych statystyk Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na początku 2023 r. na Słowacji legalnie przebywało 222 525 obywateli państw trzecich. Stanowili oni 4,1% ogółu ludności. Różnica w obu statystykach wynikała z odmiennej metodologii badań, jednocześnie w obu przypadkach zauważalny był wzrost migrantów spowodowany wybuchem wojny na Ukrainie w 2022 r. Należy jednak pamiętać, że Słowacja staje się coraz bardziej atrakcyjna ekonomicznie, co również powoduje przyjazdy do pracy. Większość obywateli państw trzecich pochodziła z Ukrainy, Serbii i Wietnamu. Na Słowacji znaleźli się również mieszkańcy Rosji, Macedonii Północnej, Gruzji i Chin. Spośród wspomnianych obywateli państw trzecich 98 281 posiadało ważne zezwolenie na pobyt czasowy, 28 794 było rezydentami stałymi, a 95 450 miało status pobytu tolerowanego. W 2022 r. 42% wydanych zezwoleń na pobyt czasowy dotyczyło prowadzenia działalności gospodarczej, 23%

¹ Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population:_23.8_million_non-EU_citizens_living_in_the_EU_on_1_January_2022 [15.06.2024].

– zatrudnienia, 11% – cudzoziemców mających pochodzenie słowackie, a 13% – łączenia rodzin².

Uwarunkowania polityki migracyjnej

Historia najnowsza Słowacji to w dużym stopniu dzieje emigracji. W XIX i XX w. Słowacy masowo emigrowali na kontynent północnoamerykański. Tylko w latach 1899-1913 ze słowackiej części Węgier do USA i Kanady napłynęło prawie pół miliona osób, co stanowiło ok. 17% mieszkańców ówczesnego terytorium Słowacji. Tysiące Słowaków emigrowało również w okresie międzywojennym. Istotny ubytek ludności nastąpił podczas II wojny światowej³. W okresie komunistycznym najwięcej Słowaków migrowało do lepiej rozwiniętej gospodarczo Czeskiej Republiki Socjalistycznej, co było wówczas wewnątrz krajową zmianą miejsca zamieszkania. Wyjazd do innego państwa był w tamtym czasie zdecydowanie trudniejszy. Emigrować mogły osoby, które uzyskały pozwolenie od władz komunistycznych, przekroczyły „zieloną granicę” nielegalnie lub (najczęściej) wyjechały

² Prezídium Policajného zboru, *Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie cudzincov na Slovensku*, 2022, https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2022/2022-rocenka-UHCP-SK.pdf [15.06.2024].

³ F. Bielik, *Priebeh vystahovalectva Slovákov v období kapitalizmu*, [w:] *Slováci vo svete 2*, red. F. Bielik, Martin 1980, s. 27-58.

za granicę w ramach wycieczki lub podróży służbowej i pozostały na emigracji⁴.

Zasadniczy wpływ na rozwój migracji w Czechosłowacji miały dopiero zmiany społeczno-polityczne po „aksamitnej rewolucji” w 1989 r. Do najważniejszych czynników wpływających na to zalicza się upadek „żelaznej kurtyny”, otwarcie granic oraz transformację polityczną i gospodarczą. Doprowadziły one do otwarcia się państw Europy Środkowej na naturalne procesy migracyjne. Kolejnym kamieniem milowym dotyczącym migracji międzynarodowych był podział Czechosłowacji i powstanie 1 stycznia 1993 r. niepodległej Słowacji. Pomimo intensywnego tempa rozwoju gospodarczego na Słowacji w kolejnych dwóch dekadach, czynniki takie jak wyższe płace i lepsza praca w innych państwach w dalszym ciągu motywowały mieszkańców Słowacji do migracji za granicę, czy to krótkoterminowej, długoterminowej, czy w formie migracji wahadłowej. Jednocześnie Słowacja stopniowo stawała się coraz bardziej państwem przyjmującym cudzoziemców, a ich liczba zaczęła rosnąć.

Bezpośrednio przed akcesją do UE w 2002 r. Słowacja przyjęła dwie ważne ustawy regulujące szczegółowo warunki wjazdu i pobytu cudzoziemców na jej terytorium – ustawę w sprawie pobytu cudzoziemców, która zastąpiła

⁴ V. Baláž, K. Karasová, *Kto, odkiaľ a kam: Slováci v Európe, Európa na Slovensku*, [w:] *Otvorená krajina alebo nedobytná pevnosť? Slovensko, migranti a utečenci*, red. M. Hlinčíková, G. Mesežnikov, Bratislava 2016, s. 43.

dotychczasowe uproszczone regulacje prawne, a także ustawę w sprawie azylu, która zastąpiła ustawę o uchodźcach z 1995 r. Przystąpienie Słowacji do UE w maju 2004 r., poprzez transpozycję prawa unijnego wpłynęło także na słowacką politykę migracyjną. Na początku 2005 r. Słowacja przyjęła ponadto swoją pierwszą *Koncepcję polityki migracyjnej* jako strategiczne narzędzie zarządzania migracjami, która jednak skupiała się głównie na problematyce azylu i nielegalnej migracji⁵. Mimo że gospodarka Słowacji w latach 2005-2007 dynamicznie się rozwijała, a w niektórych sektorach zauważalny był brak rąk do pracy, władze słowackie nie reagowały na apele przedsiębiorców i nie wspierały imigracji zarobkowej. Kolejnym przełomowym wydarzeniem dla polityki migracyjnej było wejście Słowacji do strefy Schengen 21 grudnia 2007 r. Ochrona granic zewnętrznych Schengen stała się wtedy priorytetem, a strona słowacka skupiła się na walce z nielegalną migracją i transgraniczną działalnością przestępczą. Zwiększona ochrona granic była prawdopodobnie jednym z czynników, który doprowadził do stopniowego spadku liczby migrantów nieposiadających zezwolenia na wjazd i pobyt na Słowacji oraz do spadku liczby wniosków o azyl.

⁵ *Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky*, Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 11/2005.

W 2009 r. Słowacja opublikowała *Koncepcję integracji cudzoziemców w Republice Słowackiej*⁶. Jednocześnie ten rok naznaczony był już kryzysem gospodarczym, który znalazł odzwierciedlenie w rosnącym poziomie bezrobocia w państwie. Jak wynika z raportu rocznego Centrum Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Republiki Słowackiej z 2011 r., dotyczącego zatrudnienia cudzoziemców, wysokie bezrobocie utrzymywało się na Słowacji mniej więcej do końca 2011 r. Ówczesna sytuacja gospodarcza nie wpłynęła na zmniejszenie się liczby pracujących na Słowacji cudzoziemców, spowodowała natomiast wzrost negatywnego postrzegania cudzoziemców przez społeczeństwo słowackie. W lutym 2011 r. minister spraw wewnętrznych zlecił Urzędowi Migracji MSW przygotowanie propozycji nowej polityki migracyjnej. Jednocześnie MSW przygotowywało nowy instrument polityki migracyjnej – ustawę o kontroli granic i pobycie cudzoziemców (przyjętą później pod inną nazwą)⁷.

Aktualna polityka migracyjna

W celu wspierania integracji migrantów Słowacja w 2014 r. przyjęła swój pierwszy dokument strategiczny, pt. *Polityka integracyjna Republiki Słowackiej*, zawierający

⁶ Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, *Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike*, Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 338/2009.

⁷ Z. Bargerová, *Migrácia ako spoločenský fenomén: historické, sociálne a právne aspekty*, [w:] *Otvorená krajina...*, s. 25-26.

szczegółowe informacje na temat zarządzania integracją migrantów. Jest on adresowany do migrantów zarobkowych, beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz migrantów drugiego pokolenia i wskazuje obszary integracji, w których należy podjąć działania polityczne. Wśród nich za kluczowe uważa się lepszy dostęp do wynajmowanych mieszkań, opieki zdrowotnej, obywatelstwa i rynku pracy. Strategia ma także na celu poprawę reprezentacji migrantów w mediach. W dwóch planach działania (obejmujących lata 2014-2016 i 2017-2018) szczegółowo opisano środki, jakie miały zostać podjęte dla osiągnięcia założonych celów⁸.

W październiku 2018 r. Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny przyjęło *Strategię na rzecz mobilności pracowników cudzoziemców w Republice Słowackiej*. Niektóre fragmenty tego dokumentu objęły integrację migrantów zarobkowych, w tym działania ułatwiające uznawanie ich wykształcenia, zwiększone znaczenie władz lokalnych w integracji oraz aktualizację zarówno polityki migracyjnej, jak i polityki integracyjnej⁹.

⁸ European Commission, *Integration Policy of the Slovak Republic*, 20.01.2014, https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/integration-policy-slovak-republic_en [15.06.2024].

⁹ Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, *Stratégia pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike*, LP/2018/663, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/663> [15.06.2024]; European Commission, *Slovak Ministry of Labour publishes new strategy on labour mobility of foreigners*, 03.10.2018, https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/slovak-ministry-labour-publishes-new-strategy-labour-mobility-foreigners_en [15.06.2024].

We wrześniu 2021 r. rząd przyjął kolejny dokument strategiczny – *Polityka migracyjna Republiki Słowackiej: perspektywa do 2025 r.* Strategia ma na celu zapewnienie długoterminowego współistnienia większości mieszkańców kraju i ludności migrującej oraz uniknięcie jego negatywnych skutków społecznych. Ponadto w dokumencie zapisano dążenie do wzmocnienia i poszerzenia możliwości finansowania działań na rzecz integracji migrantów, w tym poprzez bardziej zróżnicowane wykorzystanie finansowania systemowego, funduszy unijnych i innych pozabudżetowych źródeł finansowania. Jedną z priorytetowych potrzeb zidentyfikowanych w ramach nowej polityki migracyjnej było wzmocnienie na poziomie lokalnym integracji osób podlegających ochronie międzynarodowej. Objęło to zapewnienie dzieciom-migrantom dostępu do wysokiej jakości edukacji i zajęć z języka słowackiego, a także dostęp do odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz wsparcia społecznego i kulturalnego. Kompetencje władz lokalnych w tym zakresie zostały znacząco wzmocnione po rozpoczęciu wojny na Ukrainie¹⁰.

Założenia strategii integracji częściowo uwzględnia *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności Republiki Słowackiej (KPO)*, który został zatwierdzony w 2021 r. przez unijną Radę do spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN).

¹⁰ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2025*, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/26387/1> [19.06.2024].

Plan powstał w odpowiedzi na pandemię COVID-19 i jej skutki gospodarcze, a także na długoterminowe braki systemowe słowackiej gospodarki. Program obejmuje reformy i inwestycje, które mają na celu skierowanie Słowacji w stronę zielonej i cyfrowej transformacji. KPO jest zgodny ze *Strategią dotyczącą mobilności pracowników cudzoziemców w Republice Słowackiej* z 2018 r. oraz *Polityką migracyjną Republiki Słowackiej: perspektywa do 2025 r.*, o których mowa powyżej, skupiając się głównie na migracji zarobkowej, w tym na kwestiach integracyjnych. W dokumencie uznaje się migrację wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich za korzystną dla rozwoju Słowacji. Proponuje się zreformowanie istniejącej polityki i ustawodawstwa dotyczącego migracji i integracji oraz podjęcie działań mających na celu przyciągnięcie wykwalifikowanej siły roboczej z zagranicy, aby zaradzić rosnącym jej niedoborom w kraju¹¹.

Obecnie na Słowacji nie istnieje program integracji obywateli państw trzecich, ale w 2015 r. Urząd ds. Migracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przygotował *Państwowy program integracji dla beneficjentów ochrony międzynarodowej*. Projekty integracyjne finansowane ze środków UE realizowane są przez organizacje pozarządowe pod nadzorem MSW i oferują beneficjentom ochrony międzynarodowej

¹¹ European Commission, *Slovakia: Recovery and resilience plan focuses on international migration and integration*, 18.02.2022, https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/slovakia-recovery-and-resilience-plan-focuses-international-migration-and-integration_en [19.06.2024].

szeroki zakres usług. Aby otrzymać wsparcie finansowe na pokrycie kosztów zakwaterowania i podstawowych potrzeb, muszą oni wziąć udział w kilku działaniach Projektu Integracyjnego, który obejmuje głównie kursy językowe i doradztwo zawodowe. Z chwilą, gdy beneficjenci ochrony międzynarodowej zaczynają otrzymywać zasiłek, udział w działaniach integracyjnych staje się obowiązkowy. Oprócz poradnictwa i wsparcia psychologicznego Projekt Integracyjny obejmuje także kursy językowe, edukację obywatelską, szkolenie zawodowe oraz pomoc finansową¹².

Po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2022 r. Słowacja przyjęła szereg strategicznych dokumentów dotyczących uchodźców z Ukrainy. 13 września 2022 r. zatwierdzono *Plan działania na rzecz zarządzanej integracji wysiedleńców z Ukrainy*. Międzyresortowy Komitet Sterujący ds. Migracji i Integracji opracował projekt planu działania przy udziale samorządów lokalnych i sektora non profit pod przewodnictwem Urzędu ds. Migracji MSW. Celem planu było stworzenie warunków dla beneficjentów tymczasowej ochrony z Ukrainy w celu ich jak najszybszej integracji ze społeczeństwem słowackim. W dokumencie zawarto 12 rekomendacji dla administracji publicznej i sektora prywatnego, dotyczących m.in. zabezpieczenia socjalnego, zdrowia, mieszkalnic-

¹² European Commission, *Slovakia: Sneak peek of the future Integration Program for Beneficiaries of International Protection*, 18.12.2015, https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/slovakia-sneak-peek-future-integration-program-beneficiaries-international-protection_en [19.06.2024].

twa, edukacji, pracy i kultury. Utworzono również program finansowania odbudowy wyznaczonych budynków użyteczności publicznej na Ukrainie, rozszerzono zakres nauki języków dla dzieci w szkołach, podjęto działania na rzecz łatwiejszego zatrudniania uchodźców wojennych. Ponadto 26 października 2022 r. opracowano plan awaryjny, dotyczący postępowania w sytuacji masowego napływu osób z Ukrainy w okresie od października 2022 r. do marca 2023 r. Do kluczowych celów tego planu zaliczono: zapewnienie bezpiecznego i godnego wjazdu oraz pobytu na terytorium Słowacji uchodźcom wojennym z Ukrainy; zapewnienie uchodźcom wojennym z Ukrainy dostępu do pomocy materialnej, prawnej, psychospołecznej i zdrowotnej; zapewnienie większej ochrony osobom o szczególnych potrzebach oraz najbardziej zagrożonym grupom społecznym, w tym ofiarom przemocy. Plan awaryjny został zaktualizowany 28 czerwca 2023 r. i obowiązywał do końca 2023 r.¹³

Polityka migracyjna UE stała się istotnym elementem debaty publicznej przed przedterminowymi wyborami parlamentarnymi na Słowacji, przeprowadzonymi we wrześniu 2023 r. Ostatecznie do władzy doszła lewicowo-narodowa ko-

¹³ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, *Ústredný krízový štáb rokoval o akčnom pláne riadenej migrácie*, 30.08.2022, <https://www.minv.sk/?tlacove=-spravy6-&sprava-ustredny-krizovy-stab-rokoval-o-akcnom-plane-riadenej-migracie> [20.06.2024]; European Commission, *Contingency plan of the Slovak Republic*, 26.10.2022, https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/contingency-plan-slovak-republic_en [20.06.2024].

alicja rządowa z premierem Robertem Fico na czele. Nowy gabinet od początku zdecydowanie sprzeciwiał się wprowadzeniu przez UE obowiązkowych kwot przyjmowania nielegalnych migrantów czy obowiązkowi płacenia jakichkolwiek kar finansowych za ich nieprzyjmowanie. Ostatecznie na początku kwietnia 2024 r. Słowacja oficjalnie odrzuciła Pakt o migracji i azylu UE. Zdaniem ministra spraw zagranicznych i europejskich Juraja Blanára (Smer-SSD), państwa same powinny decydować o formie pomocy dla nielegalnych migrantów. Strona słowacka nie zgadza się m.in. z koniecznością przyjmowania nielegalnych imigrantów na swoje terytorium. Według Blanára nowy pakt nie będzie trwałym rozwiązaniem w dłuższej perspektywie. Zdaniem słowackiego MSZ, ochrona strefy Schengen przed nielegalną imigracją nie jest wystarczająca, a nowy pakt migracyjny nie rozwiąże tego problemu¹⁴.

Podobny sceptycyzm wobec polityki migracyjnej UE zgłaszają niektóre słowackie partie opozycyjne. Liberalna SaS proponuje m.in. tworzenie ośrodków dla azylantów poza UE, bezpośrednie odsyłanie migrantów do pierwszego bezpiecznego państwa czy intensyfikację walki z przemytnikami nielegalnych migrantów. Jednocześnie liberałowie zdecydowanie odrzucają narzucanie przez UE kwot migra-

¹⁴ F. Šodor, J. Blanár: *Slovensko jednoznačne odmieta novú európsku migračnú a azylóvú politiku*, 11.04.2024, <https://spravy.rtvs.sk/2024/04/j-blanar-slovensko-jednoznacne-odmieta-novu-europsku-migracnu-a-azylovu-politiku/> [20.06.2024].

cyjnych, uznając, że będą one prowadzić do niepotrzebnych konfliktów między państwami członkowskimi. Chadecka partia KDH uważa, że nielegalna migracja zagraża „pokoju i współistnieniu, harmonii społecznej i tożsamości kulturowej narodów europejskich”. Z tego powodu odrzuca pakt migracyjny UE w obecnej formie. Twierdzi ponadto, że poradzenie sobie z problemem uchodźców wymaga pomocy w krajach ich pochodzenia. Wspierana ma być poprawa kontroli granic Schengen, a także inwestycje we wspólną ochronę granic zewnętrznych UE, w tym wzmocnienie Frontexu oraz eliminację nielegalnego przemytu. Jedynym stronnictwem pozytywnie odnoszącym się do polityki migracyjnej UE jest liberalna Progresywna Słowacja, która opowiada się za „skuteczną i sprawiedliwą” reformą polityki migracyjnej, obejmującą zmianę systemu dublińskiego, zacieśnienie współpracy UE w ramach wspólnego obszaru azyłowego oraz przekształcenie Frontexu w prawdziwą unijną Służbę Przybrzeżną i Graniczną. Popierana jest walka z nielegalną migracją i skuteczniejsza polityka powrotowa w oparciu o umowy o readmisji z państwami trzecimi, a także pomoc finansowa UE dla państw trzecich¹⁵.

¹⁵ Informacje na podstawie programów wyborczych poszczególnych partii politycznych.

Perspektywy

Jednym z głównych wyzwań polityki migracyjnej Słowacji w najbliższych latach jest szybko rozwijający się rynek pracy i związane z tym niedobory pracowników. W całym kraju jest obecnie ponad 95 tys. długoterminowo nieobsadzonych miejsc pracy, głównie w branży motoryzacyjnej i rolniczej. W poszczególnych regionach Słowacji brakuje również m.in. personelu medycznego, kierowców, hydraulików. Według aktualnych badań prawie 75% słowackich pracodawców ma trudności ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników. Coraz częściej, głównie w zachodniej Słowacji, zauważalny jest także brak pracowników bez kwalifikacji.

Narastający kryzys na rynku pracy powoduje, że w dyskursie publicznym znacznie częściej porusza się temat liberalizacji polityki migracyjnej na Słowacji. Dziś słowackie firmy zatrudniają największą liczbę obcokrajowców w historii. Podczas gdy w 2013 r. na Słowacji pracowało 13 400 osób z zagranicy, w maju 2023 r. było ich już 95 585. To ponad siedmiokrotny wzrost w ciągu zaledwie dziesięciu lat. Dekadę temu ok. 45% słowackich firm odczuwało niedobory kadrowe, obecnie jest to już ok. 75%. Oczekuje się, że w 2030 r. nawet 90% słowackich firm nie będzie mogło znaleźć odpowiedniej siły roboczej, co będzie stanowić duże ryzyko dla całej gospodarki Słowacji¹⁶.

¹⁶ *Pracovní trh je pre cudzincov málo atraktívny. Slovensko ich bude potrebovať*, 15.07.2023, <https://index.sme.sk/c/23194288/pracovny-trh-je-pre-cudzincov-malo-atraktivny-slovensko-ich-bude-potrebovat.html> [20.06.2024].

Chociaż pracodawcy oraz organizacje pozarządowe od lat wzywają słowackie władze do uproszczenia przepisów migracyjnych w celu ułatwienia migrantom dostępu do rynku pracy, wśród decydentów utrzymuje się konserwatywne podejście do polityki migracyjnej. Jest ona obecnie stosunkowo rygorystyczna i w przypadku wielu obcokrajowców uznawanie ich kwalifikacji uzyskanych za granicą pozostaje trudne. Przykładowo ukraińscy specjaliści (lekarze, pielęgniarki, nauczyciele), którym na Słowacji udzielono tymczasowej ochrony w związku z trwającą wojną, w większości pracują na stanowiskach poniżej swoich kwalifikacji. Pracodawcy zwracają także uwagę na zbyt długi okres rozpatrywania wiz pracowniczych oraz nieprzygotowanie w tym zakresie słowackich ambasad. Głównym argumentem przemawiającym za utrzymaniem obecnego konserwatywnego podejścia do prawodawstwa migracyjnego jest potrzeba skutecznego regulowania przepływów migracyjnych i zarządzania nimi. Należy podkreślić, że Słowacja jest liderem w ramach UE, jeśli chodzi o poziom zatrudnienia obcokrajowców (92,8% według danych Eurostatu z 2022 r.). Niewątpliwie zmniejszająca się liczba osób aktywnych zawodowo oraz presja ze strony rynku pracy zmusi jednak niedługo decydentów do ponownego rozważenia zmian w prawodawstwie¹⁷.

¹⁷ B. Toma, *Problém s nepracujúcimi migrantmi Slovensko netrápi. Väčšina cudzincov chodí do zamestnania*, 13.07.2023, <https://www.trend.sk/ekonomika/problem-nepracujucimi-migrantmi-slovensko-netrapi-vacsina-cudzincov-chodi-zamestnania> [20.06.2024].

Drugim istotnym wyzwaniem stojącym przed Słowacją w najbliższych latach jest narastająca nielegalna migracja. Od 2023 r. cudzoziemcy nielegalnie wjeżdżający do tego kraju stali się dużym problemem dla słowackich służb. Należy podkreślić, że Słowacja nie posiada wyodrębnionej instytucjonalnie straży granicznej, a pilnowaniem granic zajmuje się tam działająca w ramach MSW Policja Graniczna i do spraw Cudzoziemców, z ograniczonymi uprawnieniami. Zauważalne jest odtwarzanie się tzw. szlaku bałkańskiego, który jest jednym z głównych kanałów przerzutowych nielegalnych imigrantów z Azji i Afryki do Europy Zachodniej. Według danych MSW w okresie od stycznia 2023 r. do lipca 2023 r. na terytorium Słowacji zatrzymano 17 529 cudzoziemców, co w stosunku do porównywalnego okresu w 2022 r. oznaczało wzrost aż o 15 611 zatrzymanych. Słowacja wciąż jest traktowana przede wszystkim jako państwo tranzytowe, jeśli chodzi o nielegalną migrację. Ponad 90% imigrantów, których zatrzymuje słowacka policja graniczna, deklaruje, że ich celem podróży są Niemcy. Strona słowacka zwraca również uwagę na wzrastającą liczbę nielegalnych migrantów z Ukrainy, którzy uciekają m.in. przed obowiązkowym poborem do ukraińskiej armii. Według danych komisji parlamentarnej ds. obrony i bezpieczeństwa od początku 2024 r. słowacko-ukraińską granicę przekroczyło nielegalnie ok. 300 osób, co oznacza wzrost o 82% w stosunku do poprzedniego roku. W porównaniu ze szlakiem bałkańskim jest to jednak wciąż stosunkowo mała liczba. Niekontrolowany przepływ nielegalnej migracji po-

woduje wprowadzenie czasowych kontroli granicznych na granicach z Austrią, Republiką Czeską, Polską i Węgrami¹⁸.

Podsumowanie

Historycznie Słowacy byli narodem migrantów ekonomicznych. We współczesnych dziejach Słowacji przełomowymi wydarzeniami dotyczącymi migracji były przede wszystkim zmiany społeczno-polityczne po 1989 r., przystąpienie Słowacji do UE i strefy Schengen, a w ostatnim okresie także kryzys migracyjny oraz trwająca od 2022 r. pełnoskalowa wojna rosyjsko-ukraińska. Po 2004 r. wschodnia granica państwa stała się granicą zewnętrzną UE, nastąpiła europeizacja słowackiego prawa w zakresie polityki migracyjnej, zaczęto również przyjmować szereg dokumentów strategicznych regulujących tę problematykę. Obecność w UE umożliwiła swobodny przepływ osób w ramach wspólnego rynku europejskiego, co spowodowało dynamiczny rozwój słowackiej gospodarki. Z tego powodu w kolejnych latach Słowacja z państwa „eksportującego” swoich obywateli ze względów ekonomicznych za granicę stała się państwem z coraz większą liczbą migrantów wewnątrz kraju. Do głów-

¹⁸ T. Mateusiak, *Słowacy przyznają, że mają problem z migrantami. „Większość zmierza w kierunku Polski”*, 27.09.2023, [https://wiadomosci.onet.pl/swiat/slowacy-przyznaja-ze-maja-problem-z-migrantami-zmierzaja-w-kierunku-polski/renvldk \[20.06.2024\]](https://wiadomosci.onet.pl/swiat/slowacy-przyznaja-ze-maja-problem-z-migrantami-zmierzaja-w-kierunku-polski/renvldk [20.06.2024]); *Nelegalna migracja z Ukrainy wzrosła o viac ako 80 percent, vyhlásil Tibor Gašpar*, 29.04.2024, [https://spravy.rtvs.sk/2024/04/nelegalna-migracia-z-ukrainy-vzrastla-o-viac-ako-80-percent-vyhlasil-tibor-gaspar/ \[20.06.2024\]](https://spravy.rtvs.sk/2024/04/nelegalna-migracia-z-ukrainy-vzrastla-o-viac-ako-80-percent-vyhlasil-tibor-gaspar/ [20.06.2024]).

nych wyzwania, przed jakimi stoi aktualnie Słowacja, zalicza się coraz bardziej dotkliwy brak pracowników (w tym wykwalifikowanych) w gospodarce, a także narastający problem nielegalnej migracji. W najbliższym czasie niezbędne będą zmiany w prawodawstwie krajowym, umożliwiające liberalizację polityki migracyjnej, co ułatwi podejmowanie pracy na Słowacji przez osoby z państw trzecich. Na razie widoczna jest raczej ostrożna polityka w tym zakresie obecnego rządu, podobne stanowisko ma większość partii opozycyjnych. Niezbędne będzie również przekazywanie nowych uprawnień i środków finansowych dla policji granicznej oraz rozwój infrastruktury granicznej. Lepsza ochrona granic będzie także zależała od współpracy z Frontexem i państwami sąsiednimi oraz sytuacji na Ukrainie.

Bibliografia

- Baláž V., Karasová K., *Kto, odkiaľ a kam: Slováci v Európe, Európa na Slovensku*, [w:] *Otvorená krajina alebo nedobytná pevnosť? Slovensko, migranti a utečenci*, red. M. Hlinčíková, G. Mesežnikov, Bratislava 2016.
- Bargerová Z., *Migrácia ako spoločenský fenomén: historické, sociálne a právne aspekty*, [w:] *Otvorená krajina alebo nedobytná pevnosť? Slovensko, migranti a utečenci*, red. M. Hlinčíková, G. Mesežnikov, Bratislava 2016.
- Bielik F., *Priebeh vystahovalectva Slovákov v období kapitalizmu*, [w:] *Slováci vo svete 2*, red. F. Bielik, Martin 1980.
- European Commission, *Integration Policy of the Slovak Republic*, 20.01.2014, https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/integration-policy-slovak-republic_en.

- European Commission, *Slovak Ministry of Labour publishes new strategy on labour mobility of foreigners*, 03.10.2018, https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/slovak-ministry-labour-publishes-new-strategy-labour-mobility-foreigners_en.
- European Commission, *Slovakia: Recovery and resilience plan focuses on international migration and integration*, 18.02.2022, https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/slovakia-recovery-and-resilience-plan-focuses-international-migration-and-integration_en.
- European Commission, *Slovakia: Sneak peek of the future Integration Program for Beneficiaries of International Protection*, 18.12.2015, https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/slovakia-sneak-peek-future-integration-program-beneficiaries-international-protection_en.
- Eurostat, *Migration and migrant population statistics, 2024*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population:_23.8_million_non-EU_citizens_living_in_the_EU_on_1_January_2022.
- Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky*, Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 11/2005.
- Mateusiak T., *Słowacy przyznają, że mają problem z migrantami. „Większość zmierza w kierunku Polski”*, 27.09.2023, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/slowacy-przyznaja-ze-maja-problem-z-migrantami-zmierzaja-w-kierunku-polski/renvlkd>.
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, *Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republikę*, Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 338/2009.
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, *Stratégia pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike*, LP/2018/663, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/663>.

- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2025*, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/26387/1>.
- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, *Ústredný krízový štáb rokoval o akčnom pláne riadenej migrácie*, 30.08.2022, <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-6&sprava=ustredny-krizovy-stab-rokoval-o-akcnom-plane-riadenej-migracie>.
- European Commission, *Contingency plan of the Slovak Republic*, 26.10.2022, https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/contingency-plan-slovak-republic_en.
- Nelegálna migrácia z Ukrajiny vzrástla o viac ako 80 percent*, vyhlásil Tibor Gašpar, 29.04.2024, <https://spravy.rtv.s.sk/2024/04/nelegalna-migracia-z-ukrajiny-vzrastla-o-viac-ako-80-percent-vyhlasil-tibor-gaspar/>.
- Pracovný trh je pre cudzincov málo atraktívny. Slovensko ich bude potrebovať*, 15.07.2023, <https://index.sme.sk/c/23194288/pracovny-trh-je-pre-cudzincov-malo-atraktivny-slovensko-ich-bude-potrebovat.html>.
- Prezídium Policajného zboru, Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie cudzincov na Slovensku, 2022*, https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2022/2022-rocenka-UHCP-SK.pdf.
- Šodor F., J. Blanár: *Slovensko jednoznačne odmieta novú európsku migračnú a azylovú politiku*, 11.04.2024, <https://spravy.rtv.s.sk/2024/04/j-blanar-slovensko-jednoznacne-odmieta-novu-europsku-migracnu-a-azylovu-politiku/>.
- Toma B., *Problém s nepracujúcimi migrantmi Slovensko netrápi. Väčšina cudzincov chodí do zamestnania*, 13.07.2023, <https://www.trend.sk/ekonomika/problem-nepracujucimi-migrantmi-slovensko-netrapi-vacsina-cudzincov-chodi-zamestnania>.

Robert Rajczyk

Polityka migracyjna Węgier

Tezy

- Depopulacja i starzenie się społeczeństwa to główne wyzwania stojące przed węgierską polityką migracyjną. Problemów tych nie rozwiąże systemowe i ponadpartyjne wsparcie dla imigracji diaspory z państw sąsiednich oraz reemigracji.
- Polityka wizowa węgierskich władz wobec obywateli państw trzecich kształtowana jest zgodnie z koncepcją „otwarcia na Wschód” w polityce zagranicznej. Rodzi

to kontrowersje dotyczące bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

- Polityka migracyjna na Węgrzech jest instrumentalnie wykorzystywana do utrzymania poparcia politycznego przez rządzących oraz pozycjonowania się w charakterze obrońców homogeniczności etnicznej i kulturowej Węgier, a także bezpieczeństwa zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.
- Sekurytyzacja polityki migracyjnej będzie nasilać spory polityczne i prawne Węgier z Unią Europejską.

Uwarunkowania polityki migracyjnej Węgier

Paradoksem węgierskiej polityki migracyjnej jest fakt, że historycznie rzecz ujmując, przodkowie współczesnych Węgrów, czyli koczownicze plemię Madziarów, przywędrowało do Kotliny Naddunajskiej znad stepów czarnomorskich, uchodząc przed groźbą zbrojnego najazdu Pieczyngów na swoje dotychczasowe siedziby. Można zatem przyjąć, że Madziarowie to ówcześni uchodźcy wojenni, którzy w latach 896-906 zasiedlili Wielką Nizinę Węgierską i historyczną Pannonię. Proces ten, określany w węgierskiej historiografii jako „objęcie ojczyzny”, doprowadził do upadku Państwa Wielkomorawskiego¹.

Węgry jako państwo środkowoeuropejskie położone są na przecięciu szlaków migracyjnych prowadzących ze

¹ K. Polek, *Państwo wielkomorawskie i jego sąsiedzi*, Kraków 1994, s. 61-64.

wschodu i południowego wschodu. Tureckie panowanie nad ziemiami węgierskimi pomiędzy XVI a XVIII w. sprawiło, że obszar tworzący tzw. Kraje Korony św. Stefana stał się istnym tygłem etnicznym, którego największe nasilenie nastąpiło w drugiej połowie XIX w.², kiedy to Węgry na równoprawnych zasadach stały się częścią wieloetnicznej, dualnej monarchii austro-węgierskiej, powstałej na przełomie 1867 i 1868 r. Wojna światowa 1914-1918 doprowadziła do rozpadu dualistycznego państwa i tym samym do zmian terytorialnych. Zgodnie z postanowieniami traktatu z 4 czerwca 1920 r., podpisanego w Grand Trianon, Węgry utraciły 71,5% dotychczasowego terytorium oraz 57% ludności na rzecz sąsiednich państw³.

Terytorium i struktura etniczna Węgier nie zmieniły się zasadniczo po II wojnie światowej. W konsekwencji w państwach graniczących z Węgrami mieszka liczna diaspora. Artykuł D Ustawy Zasadniczej stanowi, iż Węgry ponoszą odpowiedzialność za los Węgrów żyjących poza granicami kraju⁴. Polityka wobec diaspory oddziałuje na spowolnienie procesu depopulacji współczesnych Węgier. Przez trzy dekady – do 1980 r. – blisko połowa populacji (głównie

² D. Héjj, B. Olszewski, *Polityka etniczna Węgier*, [w:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, red. H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Bałuk, Lublin 2015, s. 531.

³ V. Jóźwiak, *Pamięć i polityka – znaczenie Trianon dla Węgier*, „Biuletyn PISM” 2020, nr 117 (2049).

⁴ *Ustawa Zasadnicza Węgier Magyarország Alaptörvénye*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2012, <https://libr.sejm.gov.pl/teko1/txt/konst/wegry2013.pdf> [18.07.2024].

ludność wiejska) doświadczyła migracji wewnętrznych do miast, przyjmując model rodziny w schemacie 2+1 lub 2+2⁵. Kryzysy demograficzne władze węgierskie zarówno w okresie socjalizmu, jak i współcześnie próbują rozwiązać poprzez wsparcie finansowe dla rodzin. Komercjalizacja życia społecznego sprawia jednak, że największym problemem demograficznym współczesnych Węgier jest starzenie się populacji i zmniejszająca się liczba ludności⁶. Obecnie populacja Węgier wynosi 9,58 mln⁷. Przez cztery dekady, od 1970 do 2010 r., na Węgrzech mieszkało ponad 10 mln osób.

Wyrażana publicznie w 2015 r. przez ówczesną niemiecką kanclerz Angelę Merkel gotowość do przyjmowania migrantów doprowadziła do nasilenia się migracji przez Węgry, które znalazły się na najkrótszej trasie wybieranej przez migrantów w drodze do Niemiec. Presję migracyjną potęgowały deklaracje władz sąsiedniej Austrii o pomocy w tranzycie tych osób. Przez Węgry przebiegał szlak migracyjny zwany Zachodnim Szlakiem Bałkańskim, który prowadzi przez Turcję, Grecję, Macedonię, Serbię oraz Chorwację do innych państw europejskich. W odpowiedzi na znaczne nasilenie migracji Węgry podjęły restrykcyjne działania ograniczające napływ migrantów. Zdecydowano o budowie fizycznego

⁵ T. Kopyś, *Upolitycznienie procesów depopulacji i migracji na Węgrzech po 1989 roku*, „Politeja” 2022, nr 1 (76), s. 80.

⁶ Ibidem.

⁷ Központi Statisztikai Hivatal, 22.1.1.1. A népesség, népmozgalom főbb mutatói, https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0001.html [18.07.2024].

ogrodzenia na granicy z Serbią, Rumunią i Chorwacją oraz zamknięciu granicy z Chorwacją i Serbią⁸.

Zmniejszeniu napływu migrantów służyć miało także uznanie sąsiednich państw za bezpieczne, co umożliwiło odmowę udzielenia azylu osobom przybywającym na Węgry z tychże państw⁹. Lokalnie także miejscowe samorządy, np. w miejscowości Ásotthalom, leżącej w pobliżu granicy węgiersko-serbskiej, tworzyły specjalne patrole (węg. *határvaszok*). W listopadzie 2016 r. w Ásotthalom uchwalono ponadto „prawo dotyczące zakazu budowy meczetów, aktywności muezzinów, korzystania z burek i zasłaniania przez kobiety twarzy”¹⁰.

Próba deeskalacji sytuacji na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej było z kolei podpisanie w marcu 2016 r. porozumienia pomiędzy Turcją a Unią Europejską, na mocy którego z Grecji odsyłano uchodźców do Turcji w zamian za pomoc finansową dla tej ostatniej. Węgry jednak opowiadały się za uszczelnieniem granicy grecko-macedońskiej jako rozwiązaniem mającym na celu ograniczenie napływu migrantów tzw. szlakiem bałkańskim. Wraz z pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej prezentowały wówczas jednolite, krytyczne stanowisko wobec unijnej inicjatywy

⁸ A. Adamczyk, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu imigracyjnego w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 1 (43), s. 19.

⁹ A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4, s. 39.

¹⁰ A. Adamczyk, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 21.

obowiązkowej relokacji migrantów¹¹. Słowacji, Czechom, Polsce i Węgrom zarzucano zatem „brak solidarności europejskiej i przedkładanie ochrony własnych terytoriów i obywateli nad ochronę praw człowieka i ogólnoeuropejskich zasad”¹².

Węgry wskazywały również, iż relokacja na podstawie obowiązkowych kwot narusza suwerenność ich państwa¹³. Zaskarżyły ponadto do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej decyzję Rady Unii Europejskiej w sprawie relokacji 120 tys. osób, które wymagały ochrony międzynarodowej, z Włoch i Grecji w okresie dwóch lat¹⁴. Rząd w Budapeszcie

¹¹ Państwa Grupy Wyszehradzkiej opowiadały się również za ograniczaniem migracji poprzez udzielanie pomocy humanitarnej i rozwojowej migrantom w państwach ich pochodzenia oraz pomocą w zapewnieniu na tych obszarach stabilizacji politycznej.

¹² A. Czyż, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2017, t. 18, s. 144.

¹³ A. Adamczyk, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 19-20.

¹⁴ Wrz z Węgrami o stwierdzenie nieważności Decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. 2015, L 248, s. 80) wniosowała również Słowacja. Oba państwa podniosły, że „postępowanie w sprawie przyjęcia tej decyzji było obciążone wadami proceduralnymi lub związanymi w wybo-rem nieodpowiedniej podstawy prawnej, a po drugie, że decyzja ta nie pozwa-ła na podjęcie skutecznych działań w odpowiedzi na kryzys migracyjny ani też nie jest konieczna do osiągnięcia tego celu”. Trybunał oddalił obie skargi – por. *Trybunał oddalił wniesione przez Słowację i Węgry skargi przeciwko tymczasowe-mu mechanizmowi obowiązkowej relokacji osób ubiegających się o azyl*, Komuni-kat prasowy nr 91/17, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg, 6 września 2017 r. Wyrok w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15, Słowacja i Węgry/Rada, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091pl.pdf> [07.08.2024].

zdecydował się także na przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, które – mimo że praktycznie wszyscy głosujący poparli krytyczne względem relokacji stanowisko gabinetu – okazało się nieważne z powodu niezyskania wymaganego progu frekwencji oraz budziło zastrzeżenia konstytucyjne ze względu na poddanie pod głosowanie materii nieobjętej kompetencjami węgierskiego parlamentu. Nadając polityczne znaczenie problemowi migracji w polityce wewnętrznej Węgier, latem 2015 r. zorganizowano ogólnokrajowe konsultacje, w których politykę migracyjną powiązano z zagrożeniem terrorystycznym, a fundusze przeznaczone na prowadzenie polityki migracyjnej sugerowano przeznaczyć na politykę prorodziną na Węgrzech¹⁵. Pytania w ramach konsultacji narodowych sformułowane były w sposób sugestywny, zgodny z polityką rządu.

Sposób przeprowadzenia ogólnokrajowych konsultacji budził zastrzeżenia co do ich wiarygodności i rzetelności. Ankiety rozsyłano za pośrednictwem węgierskiej poczty także do mieszkających na Węgrzech obcokrajowców. Organizacja tzw. konsultacji narodowych (węg. *nemzeti konzultáció*) sama w sobie stanowi rodzaj dodatkowego finansowania państwowego operatora pocztowego. W tym samym roku prowadzono także kampanię społeczną przy użyciu nośników wielkopowierzchniowej reklamy zewnętrznej, adres-

¹⁵ J. Rosłon-Żmuda, *Stanowisko wybranych państw Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, „Cywilizacja i Polityka” 2017, nr 15, s. 370.

waną nominalnie do migrantów, ale zaprojektowaną jednak w języku węgierskim, co ewidentnie dowodzi rzeczywistych intencji węgierskiego rządu w politycznym wykorzystaniu akcji informacyjnej.

Polityka migracyjna Węgier w latach 2010-2024

Dla uproszczenia analizy można przyjąć dychotomiczny podział na imigrację pochodzenia węgierskiego jako preferowaną oraz imigrację niewęgierską. Do tej ostatniej kategorii zaliczyć należy migrantów z państw trzecich, w tym uchodźców. Część migrantów, zwłaszcza z państw pozaeuropejskich, postrzegana jest jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i homogeniczności kulturowej Węgier. W związku z tym aprobowana i wspierana jest imigracja przedstawicieli diaspory, zwłaszcza z państw sąsiadujących. Politykę wobec tej grupy ludności (węg. *nemzetpolitika*) kształtuje ustawa o Węgrach zamieszkujących państwa sąsiadujące, która nadaje diasporze¹⁶, z wyłączeniem tej w Austrii, liczne przywileje¹⁷, a nowelizacja ustawy z 26 maja 2010 r. ułatwiła uzyskiwanie węgierskiego obywatelstwa. Natomiast na mocy ustawy o solidarności narodowej z 31 maja 2010 r. diaspora stała się „częścią niepodzielnego narodu węgierskiego”¹⁸ i znajduje

¹⁶ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

¹⁷ T. Kopyś, *Polityka obrony mniejszości narodowych i polityka zagraniczna Węgier. Casus Karty Węgry w stosunkach węgiersko-słowackich i węgiersko-rumuńskich*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 1, s. 178.

¹⁸ D. Héjji, B. Olszewski, *Polityka etniczna Węgier...*, s. 565.

się pod opieką Sekretariatu Stanu ds. Polityki Narodowej w Kancelarii Premiera (węg. *Nemzetpolitikai Államtitkárság*), który odpowiada między innymi za prowadzenie uproszczonej procedury naturalizacji.

Węgry nie posiadają obecnie strategii migracyjnej. Strategia Migracji na lata 2014-2020 traktowała imigrację przede wszystkim jako instrument rozwoju gospodarczego, w tym zapewniający redystrybucję i trwałość świadczeń emerytalnych. Utylitarność proponowanych w strategii rozwiązań dotyczyła zatrudniania pracowników z zagranicy w oparciu o aktualne potrzeby rynku pracy. W dokumencie wskazano przykłady deficytowych zawodów na Węgrzech oraz wprowadzono rozwiązania umożliwiające zatrudnianie obywateli państw trzecich w przypadku nieobsadzonego wakatów przez pracownika węgierskiego lub z Unii Europejskiej. Ułatwienia dotyczyły również podejmowania studiów wyższych przez obcokrajowców¹⁹. Niemniej jednak w związku z kryzysem migracyjnym z 2015 r. obowiązujące obecnie prawo imigracyjne jest rygorystyczne dla obywateli państw trzecich i wprowadza odrębne kategorie pozwoleń na pracę wysoko i nisko wykwalifikowanych pracowników gościnnych (węg. *vendégmunkás*), limitowanych do określonych zawodów

¹⁹ 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alapok kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum, http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf, s. 28-31 [19.07.2024].

i konkretnych pracodawców²⁰. Zezwolenia wydawane są na czas określony, a pracownicy gościnni co do zasady nie mają prawa stałego pobytu²¹. Wprowadzono również kategorię inwestora gościnnego (węg. *vendégbefektető*)²² oraz tzw. rezydencję inwestorską [określenie – RR] – zezwolenie na pobyt inwestora gościnnego (węg. *vendégbefektetői tartózkodási engedély*)²³. Inwestorem gościnnym może być obywatel państwa trzeciego, którego wjazd i pobyt leżą w interesie gospodarczym państwa z uwagi na inwestycje finansowe na Węgrzech.

Migracja nie była częścią programu politycznego aż do 2015 r., ponieważ dwie trzecie wcześniejszych imigrantów stanowili Węgrzy z państw sąsiednich²⁴. Rządzący Fidesz (węg. *Fidesz – Magyar Polgári Szövetség*) instrumentalizował kwestię migracji dla celów politycznych, wskazując na

²⁰ 2023. évi L. törvény a vendégmunkások magyarországi foglalkoztatásáról.

²¹ Legalizacja pobytu cudzoziemców należy do Dyrekcji Generalnej ds. Cudzoziemców (węg. *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*).

²² Ten typ wizy uprawnia do pobytu powyżej 90 dni w ciągu 180 dni oraz wielokrotnego wjazdu w celu ubiegania się o zezwolenie na pobyt inwestora gościnnego – zob. 35/2024. (II. 29.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény végrehajtásáról, art. 16.

²³ 35/2024. (II. 29.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény végrehajtásáról, art. 22.

²⁴ P. Reményi, V. Glied, N. Pap, *Good and bad migrants in Hungary. The populist story and the reality in Hungarian migration policy*, „Problemy Polityki Społecznej. Social Policy Issues” 2022, nr 59 (4), s. 324.

zagrożenia dla homogeniczności etnicznej i rynku pracy²⁵. Narracja ta jednak była niespójna ze względu na fakt, iż uchodźców uciekających przed wojną w Ukrainie postrzegano jednak jako wywodzących się z tego samego kręgu kulturowego. Według danych Eurostatu na Węgrzech na koniec maja 2024 r. przebywało 36 tys. osób objętych ochroną tymczasową zgodnie z przepisami UE, które opuściły Ukrainę w związku z rosyjską agresją. Zgodnie z decyzją Rady UE 2022/382 uchodźcy z Ukrainy mogą ubiegać się o ochronę tymczasową na czas trwania wojny z Rosją albo o zezwolenie na pobyt powyżej 90 dni. Status ochrony tymczasowej nie daje prawa do podróżowania po UE lub zamieszkania w innym państwie UE, ale upoważnia do podejmowania pracy, otrzymywania świadczeń opiekuńczych i zakwaterowania, przy czym od 21 sierpnia 2024 r. co do zasady finansowanie

²⁵ Retorykę obrony przed „zewnątrznym dyktatem” wzmocniły zmiany prawne. „Nowe przepisy w konstytucji stwierdzają, że »obca ludność nie może być osiedlana na Węgrzech«, a obywatel obcego państwa (z wyjątkiem obywateli, którzy podlegają swobodnemu przepływowi osób w UE) może przebywać na terytorium Węgier wyłącznie na podstawie indywidualnie wyrażonej zgody władz. Zmiany w prawie stanowią także, że status uchodźcy nie przysługuje osobom, które przed dotarciem na Węgry przekroczyły granice państw, w których były bezpieczne. Część zmian w konstytucji poświęconych zostało też innym tematom (m.in. ustanowienie sądów administracyjnych, zakaz koczowania bezdomnych w przestrzeni publicznej). Do najważniejszych zmian ustawowych należy nowelizacja kodeksu karnego, na podstawie której za »bezprawne pomaganie imigrantom« grozi kara do roku pozbawienia wolności” – zob. A. Sadecki, *Węgry: pakiet przepisów antyimigracyjnych „Stop Soros”*, „Analizy OSW”, 27.06.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-06-27/wegry-pakiet-przepisow-antyimigracyjnych-stop-soros> [20.08.2024].

zakwaterowania dotyczy jedynie osób, które na Ukrainie mieszkały na obszarach sąsiadujących z działaniami wojennymi. Procedura ochrony tymczasowej oraz zezwolenia na pobyt nie dotyczy osób z węgierskim obywatelstwem. Uchodźcy z Ukrainy mogą także korzystać z bezpłatnej komunikacji miejskiej w Budapeszcie, ale jedynie na wybranych liniach²⁶.

Rządząca partia Fidesz wykorzystuje zabarwioną nacjonalistycznie retorykę do mobilizacji elektoratu i utrzymania poparcia społecznego. Krytykuje jednocześnie politykę migracyjną Unii Europejskiej jako potencjalnie powodującą zagrożenie wzrostem przestępczości i przemocy w państwach, które przyjmują migrantów. Jobbik-Konserwatyści (węg. *Jobbik-Konzervatívok*) także nie popiera polityki migracyjnej Unii Europejskiej, podkreślając niezależność państwa w prowadzeniu polityki azylowej, ale sprzeciwia się napływowi azjatyckich pracowników gościnnych i wizom inwestorskim. Antyimigranckie i skrajnie prawicowe ugrupowanie Nasza Ojczyzna (węg. *Mi Hazánk*) krytykuje zatrudnianie wymienionej powyżej grupy pracowników, wskazując, że jest to realizowane przede wszystkim na potrzeby fabryk akumulatorów. Budowę tych zakładów krytykuje także Węgierska Partia Zielonych (węg. *LMP – Magyarország Zöld Pártja*), która podkreśla, że migrację warunkują również

²⁶ Możliwości pomocy dla uchodźców z Ukrainy prezentuje specjalny portal informacyjny – <https://safeinhungary.gov.hu/hu> [20.08.2024].

zmiany klimatyczne. Koalicja Demokratyczna (węg. *DK-MSZP-Párbeszéd-Zöldek*) też sprzeciwia się rządowej polityce migracyjnej, twierdząc, że służy ona jedynie kapitałowi z Dalekiego Wschodu. Partia Ludowa na rzecz Wszystkich Węgrów (węg. *Mindenki Magyarországa Néppárt*) opowiada się za ochroną przed nielegalną imigracją. Z kolei Partia Drugiego Okresu Reform (węg. *Második Reformkor Párt*) utrzymuje, że emigracja z Węgier jest problem większym niż migracja. Podobnie problem migracji widzi Momentum (węg. *Momentum Mozgalom*). Szacunek i Wolność (węg. *Tisztelet és Szabadság Párt – TISZA Párt*) z kolei emigrację także traktuje jako poważny problem współczesnych Węgier i opowiada się za ochroną przed nielegalną imigracją oraz utrzymaniem płotu na granicy węgierskiej. Satyryczna Partia Psa o Dwóch Ogonach (węg. *Magyar Kétfarkú Kutya Párt*) krytykuje napływ pracowników gościnnych, traktując ich jako potencjalne zagrożenie dla porządku publicznego.

Perspektywy

Prognozy dotyczące węgierskiej polityki migracyjnej obejmują przede wszystkim kontynuację faworyzowanej imigracji przedstawicieli diaspory, imigracji z państw Unii Europejskiej w ramach swobodnego przepływu osób oraz restrykcyjnej polityki względem migrantów ekonomicznych z państw trzecich, przy czym preferencji należy się spodziewać w stosunku do migrantów z państw objętych koncepcją

tw. otwarcia na Wschód (węg. *keleti nyitás*)²⁷ w polityce zagranicznej²⁸. Na podstawie decyzji premiera Węgier od lipca 2024 r. kategorię osób uprawnionych do ubiegania się o tzw. Kartę Narodową (węg. *Nemzeti Kártya*)²⁹ rozszerzono również o obywateli Rosji i Białorusi. Formułowane są obawy, że osoby te wjeżdżają do Unii Europejskiej z pominięciem procedur bezpieczeństwa³⁰. Problemem węgierskiej polityki migracyjnej jest także depopulacja oraz starzenie się społec-

²⁷ Dotyczy obszaru Azji Północno-Wschodniej i Azji Centralnej aż po Zatokę Perską.

²⁸ Szerzej na temat koncepcji otwarcia na Wschód – R. Rajczyk, *Wschodnia dyplomacja Budapesztu*, „Komentarze IEŚ”, nr 524 (36/2022), <https://ies.lublin.pl/komentarze/wschodnia-dyplomacja-budapesztu/> [20.08.2024].

²⁹ Jest to zezwolenie na pobyt na Węgrzech dla obywateli państw trzecich – por. http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=2214&Itemid=2438&lang=hu [07.08.2024]. Różnice pomiędzy statusem pracownika gościnnego a posiadaniem Karty Narodowej polegają tym, że w przypadku Karty Narodowej nie ma limitu liczby pracowników, osoby posiadające Kartę Narodową nie są uwzględniane w rocznym limicie pracowników gościnnych, pracowników z Kartą Narodową można zatrudniać w dowolnym zawodzie, przy składaniu wniosku nie trzeba także przedstawiać zaświadczenia o zapotrzebowaniu na pracownika, nie ma ponadto wymogu zdawania testu z wiedzy o kulturze węgierskiej przy wniosku o przedłużenie, a posiadacze Karty mają możliwość łączenia rodzin. O Kartę Narodową można ubiegać się na okres 2 lat, ale przedłużanie o kolejne 3 lata możliwe jest dowolną liczbę razy – zob. B. Lits, *Kémbank utáni kiskapu? Családstul, átvilágítás nélkül jöhetnek az orosz és belarusz „vendégmunkások” Magyarországra*, 25.07.2024, https://forbes.hu/tarsadalom/orosz-belarusz-vendegmunkas-magyarorszag-racz-andras/#S.embed_link-K.C.-B.1-L.1.zw [07.08.2024].

³⁰ S. Ch. Schulz, *Ungarn öffnet Grenze für Russen: Kommen nun auch Terroristen und Spione in die EU?*, 30.07.2024, RND.de, <https://www.rnd.de/politik/ungarn-oeffnet-grenze-fuer-russen-kommen-nun-auch-terroristen-und-spione-in-die-eu-4QIXRRTKAJGFVIFECUX5LVNB3l.html> [30.07.2024].

czeństwa, w którym do 2060 r. jedną trzecią stanowić będą osoby po 65 roku życia³¹.

W odniesieniu do Paktu o azylu i migracji Węgry nie zrezygnują ze ścisłej ochrony granic zarówno w postaci bariery fizycznej, jak i prawnej, konsekwentnie także sprzeciwiają się systemowi relokacji migrantów, mimo iż udział w nim opiera się na dobrowolności państw członkowskich. Strona węgierska krytykuje ponadto koncepcję wzajemnej, obowiązkowej solidarności państw Unii Europejskiej doświadczających presji migracyjnej. Chodzi między innymi o przyjmowanie migrantów do czasu rozpatrzenia wniosku azylowego albo udzielenie w zamian wsparcia finansowego bądź operacyjnego. Takie rozwiązanie krytykuje również Polska.

Podsumowanie

Upolitycznienie problemu presji migracyjnej umożliwiło rządzącemu Fideszowi pozycjonowanie się w charakterze obrońcy węgierskiej suwerenności oraz strażnika homogeniczności kulturowej i etnicznej, zwłaszcza że wspieranie imigracji diaspory z państw sąsiednich oraz repatriacji cieszy się poparciem społecznym oraz politycznym i nie pociąga za sobą konieczności prowadzenia polityki integracji imigrantów³².

³¹ T. Kopyś, *Upolitycznienie...*, s. 80.

³² Interesującym przykładem zjawiska repatriacji potomków węgierskich emigrantów jest przyjęcie na Węgrzech 300 uchodźców z Wenezueli, ogarniętej w styczniu 2019 r. niepokojami i rozruchami społecznymi. Weryfikacja węgierskiego pocho-

Węgierską politykę migracyjną charakteryzuje ścisła kontrola granic i egzekwowanie surowego prawa penalizującego nielegalne jej przekraczanie, a także utrzymanie fizycznych barier ochronnych oraz traktowanie nielegalnej migracji jako zagrożenia kulturowego i dla bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Polityka migracyjna Węgier wywołuje spory z Unią Europejską. W czerwcu 2024 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ukarał Węgry grzywną 200 mln euro za niewykonanie jego wyroku z 2020 r. Orzekł wówczas, że Węgry nie wypełniły swoich zobowiązań państwa członkowskiego Unii Europejskiej, celowo uchylając się od stosowania wspólnej polityki w dziedzinie ochrony międzynarodowej oraz przepisów dotyczących wydalania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich³³. Każdy dzień zwłoki w uregulowaniu należności ma kosztować Budapeszt milion euro. Premier Węgier Viktor Orbán ostro skrytykował

dzenia etnicznego tych uchodźców budziła kontrowersje wśród dziennikarzy. Finansowany przez rząd za pośrednictwem organizacji pozarządowej program obejmował darmowe bilety dla uchodźców do Budapesztu, roczne zakwaterowanie, bezpłatne kursy języków węgierskiego i angielskiego oraz pomoc w podjęciu legalnego zatrudnienia – zob. A. Földes, *Hungary accepts Venezuelan refugees with the utmost secrecy*, 21.02.2019, index.hu, https://index.hu/english/2019/02/21/venezuela_hungary_refugees_secrecy_immigration_tax_malta_charity_government/?fbclid=IwZXhobgNhZW0CMTAAAR36ZEF0cSIZ-9lCi3dJeo-ldqenCrN-SzLX2Rt-49yaxEcktJvAH1_UfJDo_aem_OJRqRWLQEGpLRhdbyctiAg [06.08.2024].

³³ Węgry zlikwidowały jedynie, kwestionowane przez UE, a ustanowione w obszarze przygranicznym, tzw. „strefy tranzytowe”, gdzie migranci przebywali do 30 dni, a następnie wysyłani byli do ośrodków recepcyjnych na Węgrzech.

decyzję TSUE o nałożeniu grzywny, określając ją jako karę „za obronę granic Unii Europejskiej”³⁴.

Ponadto obowiązujące od połowy 2020 r. uregulowania prawne obligują osoby, które zamierzają ubiegać się o azyl na Węgrzech, do składania oświadczeń woli w węgierskich ambasadach w Belgradzie lub Kijowie. Po zatwierdzeniu takiego oświadczenia w placówce dyplomatycznej, aplikujący uzyskuje tymczasowe zezwolenie na wjazd na terytorium Węgier, gdzie może złożyć wnioski o azyl. Węgierskie rozwiązanie budzi kontrowersje oraz zarzuty o brak zgodności ze Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym, a biorąc pod uwagę trwającą w Ukrainie wojnę z Rosją, eliminuje w praktyce możliwość składania oświadczenia woli w ambasadzie węgierskiej w Kijowie.

Bibliografia

Akty normatywne

2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.
2003. évi LVII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény módosításáról.
2023. évi L. törvény a vendégmunkások magyarországi foglalkoztatásáról.
35/2024. (II. 29.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény végrehajtásáról.

³⁴ Zob. https://x.com/PM_ViktorOrban/status/1801179166588502400 [30.06.2024].

1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum.

Ustawa Zasadnicza Węgier, Magyarország Alaptörvénye, tłum. Jerzy Snopek, Warszawa 2012.

Artykuły naukowe, monografie i rozdziały w monografiach wieloautorskich

Adamczyk A., *Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu imigracyjnego w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 1 (43).

Czyż A., *Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2017, t. 18, s. 143-161.

Héjj D., Olszewski B., *Polityka etniczna Węgier*, [w:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, red. H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk, Lublin 2015, s. 531-574.

Józwiak V., *Pamięć i polityka – znaczenie Trianon dla Węgier*, „Biuletyn PISM” 2020, nr 117 (2049).

Kopyś T., *Upolitycznienie procesów depopulacji i migracji na Węgrzech po 1989 roku*, „Politeja” 2022, t. 19, nr 1 (76), s. 79-99.

Kopyś T., *Polityka obrony mniejszości narodowych i polityka zagraniczna Węgier. Casus Karty Węgry w stosunkach węgiersko-słowackich i węgiersko-rumuńskich*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 1, s. 175-192.

Polek K., *Państwo wielkomorawskie i jego sąsiedzi*, Kraków 1994.

Potyrała A., *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4, s. 33-52.

Rajczyk R., *Wschodnia dyplomacja Budapesztu*, „Komentarze IEŚ”, nr 524 (36/2022).

- Reményi P., Glied V., Pap N., *Good and bad migrants in Hungary. The populist story and the reality in Hungarian migration policy*, „Problemy Polityki Społecznej. Social Policy Issues” 2022, nr 59 (4), s. 323-344.
- Rosłon-Żmuda J., *Stanowisko wybranych państw Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, „Cywilizacja i Polityka” 2017, nr 15, s. 362-374.
- Sadecki A., *Węgry: pakiet przepisów antyimigracyjnych „Stop Soros”*, „Analizy OSW”, 27.06.2018.

Artykuły prasowe

- Földes A., *Hungary accepts Venezuelan refugees with the utmost secrecy*, 21.02.2019, index.hu.
- Lits B., *Kémbank utáni kiskapu? Családostul, átvilágítás nélkül jöhetnek az orosz és belarusz „vendégmunkások” Magyarországra*, 25.07.2024, forbes.hu.
- Komunikat prasowy nr 91/17, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg, 6 września 2017 r. Wyrok w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15, Słowacja i Węgry/Rada.
- Schulz S. Ch., *Ungarn öffnet Grenze für Russen: Kommen nun auch Terroristen und Spione in die EU?*, 30.07.2024, RND.de.

Źródła internetowe

- <https://www.ksh.hu>
- <http://belugyialapok.hu>
- <https://biblioteka.sejm.gov.pl/>
- <http://www.bmbah.hu/>
- <https://www.rp.pl>
- <https://www.rnd.de>
- <https://www.index.hu>
- <https://forbes.hu/>
- <https://curia.europa.eu>

<https://x.com>
<https://www.fidesz.hu>
<https://www.jobbik.hu>
<https://mihazank.hu>
<https://lmp.hu>
<https://dkp.hu>
<https://www.mmnp.hu>
<https://magyartisza.hu>
<https://ketfarkukutya.mkkp.party>
<https://www.zrk.hu>
<https://momentum.hu>
<https://safeinhungary.gov.hu/hu>
<https://ies.lublin.pl/>
<https://www.osw.waw.pl/>

Republika Czeska, Słowacja i Węgry, podobnie jak inne kraje Europy Środkowej, stoją przed wyzwaniem znalezienia równowagi między potrzebą otwarcia się na imigrację a dążeniem do zachowania spójności narodowej i bezpieczeństwa wewnętrznego. Te trzy państwa, które historycznie były krajami o dużym wskaźniku emigracji, coraz częściej przyciągają pracowników z zagranicy, odpowiadając na potrzeby rynku pracy, zwłaszcza w sektorach o niedoborze siły roboczej, takich jak budownictwo, opieka zdrowotna i rolnictwo. Jednak z uwagi na obawy społeczne i polityczne, szczególnie te związane z bezpieczeństwem i zachowaniem tożsamości narodowej, migracja wciąż jest przedmiotem kontrowersji i dylematów politycznych. Kraje te muszą podejmować decyzje, które balansują między gospodarczo uzasadnioną otwartością na migrantów a ograniczeniami wynikającymi z bezpieczeństwa i suwerenności.

ISBN 978-83-67678-59-9



www.ies.lublin.pl