Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy **10/05**

Agnieszka Weinar

Polityka migracyjna Polski w latach 1990-2003 – próba podsumowania

Raport powstał we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera. Stanowi fragment publikacji książkowej *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców w latach 1990-2003*, która ukaże się nakładem wydawnictwa Scholar, we współpracy Centrum Stosunków Międzynarodowych i Fundacji Konrada Adenauera, wiosną 2006 r.

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

Agnieszka Weinar

Polityka migracyjna Polski w latach 1990-2003 – próba podsumowania

Raport ten prezentuje rozwój polskiej polityki wobec cudzoziemców od 1990 r., przełomowego momentu w historii imigracji do Polski, do 2003 r., kiedy to proces tworzenia polskiej polityki dotyczącej granic, uchodźców oraz ich pobytu doprowadził do przyjęcia dwóch ustaw na kilka miesięcy przed przystąpieniem do Unii Europejskiej. Raport stanowi kompleksowe podsumowanie działań państwa polskiego w dziedzinie kontroli granic, zarządzania przepływami oraz polityki wobec imigrantów. Analiza oparta jest na materiałach źródłowych oraz wywiadach pogłębionych z ekspertami oraz politykami odpowiedzialnymi za tworzenie polskiej polityki migracyjnej.

1. Polska polityka migracyjna rozwijała się pod wpływem innych czynników niż polityki migracyjne państw UE-15. Zapotrzebowanie na cudzoziemską siłę roboczą, napływ uchodźców oraz polityczne i publiczne debaty na temat imigracji nie miały wpływu na kształt tej polityki w Polsce.
2. Brak tradycji polityki migracyjnej oraz brak wyraźnej presji społecznej czy politycznej otworzył drogę wpływom zewnętrznym, często przeciwstawnym: Polska musiała pogodzić żądania rządów państw zachodnioeuropejskich co do uszczelniania granic Unii Europejskiej z naciskami organizacji o zasięgu międzynarodowym, promujących prawa człowieka.
3. Polska po 1989 roku stała się inkubatorem, w którym powstawał nowy, niesprawdzony wcześniej model rozwoju polityki migracyjnej. Kształtowały go dwa procesy: transformacja systemowa po upadku komunizmu oraz integracja europejska. Polska nie miała ani czasu, ani możliwości tworzenia polityki migracyjnej w naturalnym, wieloletnim cyklu, typowym dla innych krajów docelowych.
4. Przepisy dotyczące imigracji w Polsce kształtowały się pod wpływem instytucjonalnych procesów „uczenia się" oraz „transferu" polityki. Przejmowanie reguł rządzących polityką imigracyjną w Polsce to model transferu „z góry na dół", w którym elity podejmują decyzje i angażują się w tworzenie polityki, a społeczeństwo nie jest zainteresowane problemem.
5. Elity polityczne starały się prowadzić politykę braku polityki oraz zniechęcania imigrantów do osiedlania w Polsce, aby uniknąć komplikacji związanych ze zjawiskami imigracji osiedleńczej.
6. Polska jest nadal w grupie państw „oczekujących na imigrację" – głównie postkomunistycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie polityka imigracyjna

rozwinęła się nie jako reakcja na masową imigrację osiedleńczą, ale jako efekt otwarcia i demokratyzacji.

7. Rozwój polskiej polityki migracyjnej dzieli się wyraźnie na trzy fazy: 1990–1997 – otwarcie granic i wejście w struktury międzynarodowe; 1998–2001 – umocnienie tworzonego modelu polskiego w trakcie negocjacji członkowskich z Unią Europejską; 2001–2003 – przygotowanie do członkostwa w Unii Europejskiej. Na każdym z tych etapów proponowano nowy zestaw regulacji dotyczących cudzoziemców. Każdy z tych etapów stanowił równocześnie kolejny krok w procesie formowania się systemu przekonań na temat imigracji łączącego się ściśle z ideą modernizacji i europeizacji państwa polskiego.
8. Polska nie wykształciła do tej pory doktryny migracyjnej, która byłaby „warunkiem niezbędnym do wypracowania założeń polityki migracyjnej państwa". Elity polskie nie są zainteresowane tą koncepcją, głównie ze względu na brak ustabilizowanych przekonań na temat migracji. Doktryna migracyjna nie może powstać w sytuacji, w której przekonania elit na temat migracji opierają się na minimalizowaniu problemu. Pytanie 'co dalej' z polską polityką migracyjną pozostaje otwarte na najbliższe lata.

Rozwój polskiej polityki migracyjnej w latach 1990-1997

Polska zetknęła się po raz pierwszy z globalnymi przepływami migracyjnymi w 1990 r., kiedy to Szwecja zawróciła małą grupę osób poszukujących azylu do Szczecina, argumentując, że osoby te przekroczyły granicę polsko-szwedzką bez ważnej wizy i/lub z fałszywymi dokumentami podróży. Z uwagi na to, że Polska przestała być krajem niebezpiecznym w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 r., szwedzkie władze mogły rozpocząć procedurę readmisyjną nie narażając się na oskarżenia o niehumanitarne traktowanie cudzoziemców.

Polska nie była przygotowana na tego typu wydarzenie – nie zostały jeszcze wykształcone odpowiednie procedury. Dlatego też opieką nad uchodźcami zajął się wojewoda szczeciński. Następnie jednak zawrócone zostały także inne statki z Polski i wydatki na opiekę nad uchodźcami przekroczyły możliwości budżetu wojewódzkiego. 26 marca 1991 r. stworzono *ad hoc* międzydepartamentalną grupę zadaniową. Jak przypomina sobie jeden z jej uczestników, „Najważniejszym problemem była odpowiedź na pytania: kim są ci ludzie? jaki jest ich status prawny? w jaki sposób winniśmy się przygotowywać do tego typu problemów w przyszłości?" (W16)[1]. Pierwsze miesiące poświęcono na rozpoznanie sprawy, jednocześnie próbując zaangażować do pomocy organizacje pozarządowe. Sytuacja stała się mniej napięta, kiedy ustalono, że w statucie Czerwonego Krzyża istnieje zapis o opiece nad uchodźcami (W16). W 1991 r. Lekarze bez Granic sfinansowali utworzenie oddziału medycznego w nowo otwartym, prowizorycznym ośrodku dla

uchodźców w Dębaku. Strona prawna zjawiska była jednak długo nierozwiązana – pomocy szukano głównie na szczeblu międzynarodowym, kontaktując się z Wysokim Komisarzem ds. Uchodźców (UNHCR) oraz z Helsińską Fundacją Praw Człowieka (FH).

Stosunek władz do rozwijających się zjawisk migracyjnych (nie tylko uchodźczych, ale także np. migracji tranzytowej do Niemiec) z czasem się zmieniał. Początkowo władze miały nadzieję na pozbycie się cudzoziemców, traktując ich pojawienie się jako „uboczny skutek transformacji" (W16). Pragnęły powstrzymać działania rządu szwedzkiego na drodze negocjacji, wierząc w moc perswazji, lecz nie wzięły pod uwagę globalnej skali zjawiska. Polska weszła w regionalny system migracyjny w trudnym okresie początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to przemiany na kontynencie spowodowały kryzys uchodźczy w krajach Europy Zachodniej[2]. Szybko stało się jasne, że napływ ze Szwecji nie był odizolowanym przypadkiem i że Niemcy również zamykają drzwi przed osobami, które dostają się na ich terytorium nielegalnie przez Polskę (w tym poszukującymi azylu). W obliczu tego zjawiska polskie władze zdecydowały się szukać globalnych odpowiedzi na globalne problemy.

W tym pierwszym okresie na większość decyzji dotyczących poszukujących azylu oraz innych imigrantów mieli decydujący wpływ eksperci z UNHCR. Dostarczali oni informacji prawnych, wspierali polskie władze w negocjacjach z odsyłającymi państwami (np. w zdobywaniu funduszy na opiekę nad odesłanymi osobami) oraz promowali ideę podpisania Konwencji Genewskiej wśród polskich elit politycznych. Polskie władze zdawały sobie sprawę, że Konwencja narzuci Polsce wiele obowiązków oraz uczyni ją bardziej podatną na strumienie migracyjne; ta wizja zwiększającej się ilości cudzoziemców w sytuacji instytucjonalnego bezwładu sprawiła, że władze polskie były niechętne podpisywaniu Konwencji. Jednak między 1990 a 1991 r. pojawiło się wiele czynników, które przyspieszyły podjęcie decyzji o przystąpieniu do Konwencji Genewskiej.

Po pierwsze, współpraca z UNHCR obejmowała także przyznanie statusu uchodźcy. Decyzje podejmowano w Genewie, na podstawie dokumentów zebranych w Polsce, bez informowania polskich władz o szczegółach tego procesu (W16). Strona polska czuła się zatem ograniczona w swej suwerenności.

Po drugie, w 1991 r. Polska stała się członkiem Rady Europy i znalazła się w grupie państw próbujących opracować zharmonizowaną i transnarodową strategię działania w

---

[1] Oznaczenia wywiadów pogłębionych.

[2] W latach 1991-1993 liczba wniosków o status uchodźcy w Europie Zachodniej znacznie wzrosła. Np. Niemcy otrzymały ich w 1992 r. 438 tys. (dla porównania: 193 tys. w 1990 i 127,2 tys. w 1994); Włochy – 31,7 tys. w 1991 r. (dla porównania: 4,7 tys. w 1990 i 2,6 tys. w 1992); Szwecja – 84 tys. w 1992 r. (dla porównania: 27,4 tys. w 1991 i 18,6 tys. w 1994); Wielka Brytania – 44,8 tys. w 1991 r. (dla porównania: 26,2 tys. w 1990 i 24,6 tys. w 1992). (D. Papademetriou, *Coming together or falling apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum.* Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1996, s. 70.

odpowiedzi na migracje. Jedną z takich inicjatyw było powołanie Grupy Wiedeńskiej. Powstała ona po konferencji dotyczącej przepływów migracyjnych z Europy Środkowo-Wschodniej, zorganizowanej przez Radę Europy w 1991 r. Spotkali się na niej przedstawiciele służb migracyjnych z 35 państw europejskich, wysyłających i przyjmujących, które zgodziły się na podjęcie wspólnych działań zmierzających do lepszego zarządzania migracjami w regionie. Oprócz współpracy w zakresie kontroli rynków pracy oraz szkoleń, co miało zapobiegać emigracji, kraje zadecydowały o harmonizacji regionalnych procedur uchodźczych poprzez przyjęcie Konwencji Genewskiej.

Po trzecie zaś, w sierpniu 1991 r., Polska stanęła w obliczu możliwych masowych migracji z Rosji po zamachu stanu – po przewrocie sierpniowym władze rosyjskie wprowadziły niepełny stan wojenny, utrzymując otwarte granice. Polskie władze obawiały się niekontrolowanego napływu uchodźców, który mógł przekroczyć możliwości budżetowe państwa. Podpisanie Konwencji Genewskiej otworzyłoby drogę do uzyskania pomocy międzynarodowej. Drugiego września 1991 r. Polska stała się zatem stroną Konwencji Genewskiej i podpisała Protokół Nowojorski (który wszedł w życie 26 grudnia 1991 r.), a 27 lipca 1992 r. UNHCR otworzył swoje biuro łącznikowe w Warszawie.

W następnych latach Polska stała się jednym z etapów na drodze migracji tranzytowej na linii Wschód-Zachód. Umowy o readmisji z krajami Schengen podpisano w 1993 r. W rezultacie zwiększyła się liczba osób poszukujących azylu, a zawracanych do Polski na zasadzie readmisji.

Polska przyjęła te niewygodne warunki z dwóch powodów. Po pierwsze, elity polityczne wierzyły niezbicie w nieodwracalność transformacji (W13) i dlatego postrzegały te umowy jako warunek *sine qua non* potwierdzenia wiarygodności Polski na scenie międzynarodowej. Dostosowanie się do norm i ponowne włączenie kraju do sieci współpracy i powiązań międzynarodowych wydawały się naturalnym krokiem w wieku globalizacji. Po drugie, zawarcie umowy readmisyjnej zwykle pociągało za sobą pomoc finansową dla Polski, przeznaczoną na rozwój jej infrastruktury granicznej, a taki argument w dramatycznej sytuacji finansowej wczesnych lat dziewięćdziesiątych miał moc przekonywania[3].

Jedną z regionalnych inicjatyw w zakresie migracji, wpływającą na rozwój polskiej polityki w tym okresie, było uczestnictwo w Grupie Berlińskiej, powołanej w październiku 1991 r. Grupa ta, utworzona przez Klub Wiedeński (zrzeszający Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z Austrii, Niemiec, Włoch i Szwajcarii) oraz pozostałe państwa członkowskie UE wraz z 13 państwami Europy Środkowej i Wschodniej, zapoczątkowała współpracę w dziedzinie nielegalnej imigracji, kontroli granic oraz umów „zwrotnych" (*re-entry agreements*, które z biegiem czasu przekształciły się w umowy

[3] www.unhcr.org.pl 24.11.2004.

readmisyjne). Bezpośrednią konsekwencją Procesu Berlińskiego było nawiązanie ściślejszej współpracy w Grupie Budapeszteńskiej, złożonej z przedstawicieli prezydencji Wspólnot, Grupy Schengen, EFTA oraz Grupy Wyszehradzkiej. Współpraca dotyczyła nielegalnej migracji i przerzutu ludzi.

Uczestnictwo w tych wszystkich inicjatywach, opartych w dużej mierze na porównywaniu grup danych, wymusiło na polskich prawodawcach wprowadzenie narzędzi statystycznych służących do mierzenia migracji oraz określania kategorii migrantów. Prace analityczne wykazały, że strumienie migracyjne do Polski pod względem składu etnicznego i społecznego są takie same, jak strumienie skierowane do krajów Europy Zachodniej. Fakt, że Polska najwyraźniej stała się krajem tranzytowym na szlaku wędrówek do Europy Zachodniej, zdeterminował przyszłe modele legislacyjne.

Jedną z konsekwencji zaakceptowania nieuchronności migracji była instytucjonalizacja w tej dziedzinie. Grupa zadaniowa została rozwiązana, a zamiast niej powołano w 1992 r. stabilniejsze ciało, tzn. Biuro ds. Migracji i Uchodźców przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Zajęło się ono poszukiwaniem odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, głównie na Zachodzie Europy. Unia Europejska miała wtedy inny kształt niż obecnie i dlatego nie istniały wspólne polityki dotyczące imigracji. Wpływ „Europy" był odczuwalny mimo to: „Podnosiły się głosy, że Polska powinna integrować się ze strukturami Europy, cokolwiek by to miało znaczyć" (W16). Wiele uwagi poświęcano dokumentom Rady Europy, a polscy urzędnicy zajmujący się migracjami brali udział w licznych szkoleniach, konferencjach oraz warsztatach przez nią organizowanych. W tym czasie przekonania polskich technokratów i polityków dotyczące migracji były kształtowane z jednej strony przez idee humanitaryzmu i praw człowieka, a z drugiej przez modele restrykcyjnej polityki migracyjnej.

W trakcie intensywnej współpracy twórcy polskiej polityki migracyjnej poddani zostali socjalizacji w zakresie pewnych rozwiązań i wartości; w konsekwencji, w ówczesnym dyskursie na temat migracji pojawiły się dwie bardzo istotne idee: zbiór praw człowieka oraz ograniczenie napływu niechcianych cudzoziemców. Wykorzystanie możliwości wysłania ich z polskiego terytorium na Wschód, tak jak robiły to państwa Europy Zachodniej, świadczy o imitacji pewnego istniejącego wcześniej modelu. I tak, w 1996 r. Polska zaproponowała podpisanie umów o readmisji Ukrainie, Białorusi i Rosji[4]. Podobne umowy podpisano także z innymi sąsiadami. Nowy stosunek do migracji znalazł odbicie także w nowych rozwiązaniach prawnych.

[4] Tylko Ukraina zaakceptowała umowę. W przypadku Białorusi nie ma umowy o readmisji, a w praktyce readmisję przeprowadza się na podstawie polsko-białoruskiej umowy granicznej (W8).

Ustawa o Cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r.[5]

Stara Ustawa o Cudzoziemcach z 1963 r. została znowelizowana po raz pierwszy w 1991 r., po czym była kilkakrotnie zmieniana, wraz z ogromną ilością nowych rozporządzeń, okólników i aktów wykonawczych wykorzystywanych przez zainteresowane nimi agencje administracji publicznej. Chaos wykonawczy uczynił z tej ustawy prawo trudno egzekwowalne. W tym samym czasie okazało się, że nowe zobowiązania międzynarodowe i wyłaniająca się nowa struktura organizacyjna wymagają uchwalenia nowej ustawy.

Z uwagi na brak rodzimych tradycji dotyczących polityki wobec cudzoziemców, nowa Ustawa o Cudzoziemcach powstała w oparciu o doświadczenia innych państw. Wykorzystano w niej częściowo doświadczenia państw zachodnioeuropejskich, chociaż istniejące trzy podstawowe modele postępowania wobec imigracji (asymilacyjny, pracowniczy oraz wielokulturowy) nie przystawały w żaden sposób do polskiej rzeczywistości. Polska nie potrzebowała pracowników migrujących, nie usiłowała też integrować grup cudzoziemców zamieszkujących na jej terenie. Najważniejszym zadaniem nowej Ustawy było zatem włączenie do polskiego prawa wszystkich konwencji i międzynarodowych umów, których stroną stała się Polska, a także regulacja kontroli terytorium i granic RP[6]. Polskie rozwiązania były zatem zdecydowanie eklektyczne, a regulacje pochodzące z ustaw zachodnioeuropejskich, będące elementem spójnej doktryny migracyjnej, zostały przeszczepione na grunt polski w nieco zmodyfikowanej formie, z nadzieją na utworzenie nowego, harmonijnego prawa.

Projekt ustawy zaprezentowany w parlamencie na początku 1995 r. został określony jako „negatywny" z punktu widzenia interesów cudzoziemców (Łodziński 1998). Koncentrował się głównie na karach, które państwo może wymierzyć cudzoziemcom, oraz na ich obowiązkach. Kwestia praw i przywilejów przybyszy z zagranicy została potraktowana marginalnie.

Dokument ten skupiał się głównie na zagadnieniach admisji, wjazdu, pobytu i deportacji[7]. Wymienione w nim zostały sytuacje, w których państwo polskie może odmówić cudzoziemcowi prawa wjazdu, pobytu, złożenia wniosku o status uchodźcy czy o pobyt stały. Uregulowano też kwestię karania i deportacji cudzoziemców. Postanowienia zawarte w Ustawie zapewniały administracji państwowej dużą swobodę decyzji w kwestiach dotyczących cudzoziemców. Poważną wadą ustawy było zupełne pominięcie takich spraw,

[5] Ustawa o Cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r., Dziennik Ustaw 114, poz. 739, 1997.
[6] Ustawa o Straży Granicznej z 12 października 1990 r. była podstawowym dokumentem regulującym kwestie wjazdu na terytorium Polski, kontroli granic oraz walki z przestępczością (Dz. U. Nr 78, poz. 462).
[7] Ustawa nie dotyczy członków Korpusu Dyplomatycznego.

jak łączenie rodzin, obejmujące jedynie uchodźców[8], czy zupełnie przemilczana ochrona małoletnich bez opieki.

Ustawa, której twórcy kładą nacisk przede wszystkim na kwestie wjazdu, pobytu i deportacji oraz na wzmocnienie organów administracji, niewątpliwie świadczy o prowadzeniu „tradycyjnej" polityki migracyjnej o charakterze biurokratyczno-administracyjnym. Takie rozwiązania zostały skrytykowane przez organizacje międzynarodowe, które jednak miały ograniczony wpływ na tworzenie ostatecznych rozwiązań; projekt ustawy skonsultowano z Helsińską Fundacją Praw Człowieka, a jej część poświęconą uchodźcom – także z UNHCR.

Proces uchwalania Ustawy o Cudzoziemcach z 1997 r. był jednym z najspokojniejszych w tamtym czasie. Ustawa wywołała ograniczone kontrowersje, a jej nieupolityczniony charakter był czymś wyjątkowym na ówczesnej scenie politycznej. Brak wyraźnych podziałów wzdłuż linii partyjnych oraz konsensus co do celu ustawy stały się charakterystycznymi cechami polskiej „debaty bez debaty" na temat migracji (por. Rajkiewicz et al 2003)[9]. Jedyne głosy krytyczne wznosili przedstawiciele UNHCR i FH. UNHCR starał się nawet utworzyć swoją własną grupę poparcia w środowisku posłów. W tym celu, w 1996 r., grupa posłów z podkomisji pracującej nad ustawą została zaproszona na wyjazd studyjny do Genewy, gdzie miała okazję zapoznać się ze standardami ochrony uchodźców na świecie (W15). Intensywne działania UNHCR były traktowane z nieufnością przez autorów ustawy:

> *Pan Cabrini [szef UNHCR w Polsce w tym czasie] wyobrażał sobie Polskę jako taki wielki, gościnny kraj, który przyjmie wszystkich, da im wszystko, wszystkim da też status uchodźcy, będzie im płacił i tu będzie jedna wielka szczęśliwość dla uchodźców. Natomiast myśmy mówili, że my musimy odróżniać prawdziwych uchodźców od nieprawdziwych, a dawać im tyle, ile wymagają standardy międzynarodowe, ale też tyle, na ile nas stać. Bo nie może być takich procedur, że wszyscy mogą wszystko, tylko organy państwa wobec nich nie mogą nic* (W13).

Ważne rozróżnienie między „prawdziwymi" a „fałszywymi" uchodźcami wskazuje na głęboką różnicę w filozofii organizacji międzynarodowych i polskich urzędników. Według UNHCR, „nie istnieje coś takiego, jak 'fałszywy uchodźca'" (W7). Ponieważ każdy staje się uchodźcą z innych powodów, od państwa wymaga się jedynie rozpoznania uchodźców w świetle Konwencji Genewskiej.

W omawianym okresie dokonano także zmian w innych ustawach, jak np. nowelizacja Ustawy o Pomocy Społecznej w 1996 r. (nadająca uchodźcom oraz rezydentom uprawnienia do korzystania z pomocy społecznej) czy też zwolnienie zasiłku uchodźczego od podatku dochodowego w 1997 r., które w ten sposób stały się elementem polityki wobec cudzoziemców. W tym samym roku Polska podpisała Europejską Kartę Społeczną Rady Europy.

[8] Art. 44 Ustawy o Cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r.

[9] Rajkiewicz, Antoni et al. (2003). *Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce, Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa.* Warszawa: IPiSS, www.ipiss.com.pl.

W 1997 r. także nowa Konstytucja RP zagwarantowała cudzoziemcom prawo do szukania azylu w Polsce. Co prawda sformułowanie zawarte w art. 56.2 („Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być [podkreślenie AW] przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi") stało się przedmiotem gorącej debaty prawniczej, lecz nie zostało zmienione. Ujawniało ono konstytutywny, lecz nie deklaratywny charakter decyzji administracyjnej (W15), który określał nową doktrynę postępowania wobec cudzoziemców. Stwierdzenie zapewniające taką dowolność, prowadzącą do uznaniowych decyzji administracyjnych, znalazło się też w Ustawie o Cudzoziemcach z 1997 r., zapoczątkowując długoletnie spory. Konstytucja wprowadziła też pojęcie „azylu", kluczowe dla polskiej tradycji suwerenności w przyznawaniu uchodźcom ochrony, różniące się od statusu uchodźcy tym, że nie reguluje go Konwencja Genewska.

Osiem lat budowania polityki wobec cudzoziemców pokazało, że wywołuje ona opór i budzi niechęć. Pierwszy etap jej rozwoju przyniósł częściowe ograniczenia napływu oraz pobytu. Z drugiej strony, w Polsce dokonał się wielki postęp w dziedzinie polityki azylowej. Głównymi kształtującymi ją czynnikami były wówczas: transnarodowy charakter przepływów migracyjnych oraz system ochrony praw człowieka. *„W Polsce rząd był niezwykle ostrożny, sprawiał wrażenie, że robi to, co musi ze względu na zobowiązania międzynarodowe, i nic ponad to; a wszystko co robił, robił w sposób najbardziej restrykcyjny z możliwych"* (W2). Restrykcyjny charakter przyjętych przepisów wynikał raczej z finansowych ograniczeń, niż z jawnie antyimigracyjnych postaw aktywnych elit politycznych.

W tym okresie rozpoczął się także proces ideologicznego modelowania dyskursu. Dzięki temu, że temat imigracji nie został upolityczniony, praca przebiegała w spokojnej atmosferze. Odpowiedzialność za przyjęcie niektórych rozwiązań spoczęła na małej grupie osób, które mogły pracować w komfortowych warunkach, bez politycznej czy publicznej presji na scenie krajowej.

Rozwój polskiej polityki wobec cudzoziemców w latach 1998–2001

W drugiej fazie rozwoju polskiej polityki migracyjnej rolę kluczową odegrał nowy aktor polityczny – Unia Europejska. Jej wpływ uwidocznił się w dwojaki sposób: podczas procesu negocjacyjnego oraz w trakcie programów horyzontalnych oraz twinningowych. Oba procesy, związane z integracją europejską, zaowocowały europeizacją polityki migracyjnej, zarówno na poziomie prawnym, jak i w sposobie „robienia polityki". Głównymi instytucjami uczestniczącymi w tych wymianach ze strony polskiej, oprócz Biura Głównego Negocjatora oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (a po 2001 r. także Urząd Repatriacji i Cudzoziemców – URiC) oraz Straż Graniczna. Interakcje między przedstawicielami obu stron (Polski i UE) odbywały się na kilku

poziomach, z których najistotniejsze dla socjalizacji aktorów i tworzenia dyskursu koordynującego były spotkania podczas fazy przygotowawczej do akcesji (screening – przegląd prawa), negocjacje oraz projekty twinningowe i horyzontalne.

Screening i negocjacje

Negocjacje rozpoczęły się w 1998 r. screeningiem (przeglądem prawa) w obszarze „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne" (*Justice and Home Affairs* – dalej JHA)[10]. Procedura screeningowa polegała na porównywaniu prawnego *status quo* w krajach kandydackich z przepisami oznaczonymi przez Komisję Europejską jako *acquis communautaire*. Screeningi wielostronne i dwustronne zaowocowały długą listą 180 aktów prawnych, które Polska musiała przyjąć, z czego 160 było częścią *acquis* Schengen (W1). Screeningi służyły do określenia punktów wyjścia dla obu stron i były przygrywką do właściwych negocjacji. Prowadzono je głównie w formie pisemnej, poprzez wymianę faksów, dokumentów oficjalnych i półoficjalnych. Odbywały się również spotkania, ale żadne wiążące decyzje nie zostały wówczas podjęte. Była to jednak świetna okazja do wymiany myśli i doświadczeń oraz do uczenia się „europejskiego" modelu uprawiania polityki (W1).

Oficjalne stanowiska negocjacyjne zostały nakreślone na podstawie wyników screeningu, a zatem późniejsza faza właściwych negocjacji była w gruncie rzeczy rozwinięciem fazy przygotowawczej. Dwudziesty czwarty obszar negocjacyjny JHA dotyczył migracji, azylu, granic zewnętrznych wraz z przepisami konwencji Schengen, przestępczości zorganizowanej, korupcji, narkotyków i zwalczania terroryzmu, współpracy policji państw członkowskich, służb celnych oraz wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych. Negocjacje w obszarze 24. rozpoczęły się 6 maja 2000 r. i zostały zamknięte 30 lipca 2002 r. Miały charakter ciągłej interakcji między członkami zespołów negocjacyjnych oraz szerzej rozumianych instytucji wspierających. Eksperci spotykali się co pewien czas z delegowanymi urzędnikami KE. Pomimo tego, że w zasadzie Komisja miała mandat na prowadzenie negocjacji, państwa członkowskie były bardzo zainteresowane ich przebiegiem i z tego powodu zawsze kilka delegacji uczestniczyło w spotkaniach w Brukseli. Spotkania na tym szczeblu były bardzo ważne, gdyż pozwalały kandydatom na nauczenie się zasad funkcjonowania instytucji europejskich, zasad „robienia polityki" (W1). Uważa się, że spotkania w Brukseli stanowiły kluczowe momenty tej nauki, gdyż pozwalały na poznanie sieci społecznej instytucji, która w Unii Europejskiej gra tak naprawdę podstawową rolę w dochodzeniu do wiążących ustaleń (W1, W11). Przedstawiciele MSWiA uczestniczący w tych spotkaniach mieli okazję zrozumieć rozłożenie sił i interesów w tym obszarze (W1).

[10] Na długo przed 1998 r. MSWiA zaczęło otrzymywać z Komisji Europejskiej akty prawne dotyczące migracji. Wtedy były one jednak ignorowane, gdyż realna perspektywa akcesji do UE wydawała się bardzo odległa (W16).

Otwarcie przed Polską ścieżki do członkostwa w Unii Europejskiej spowodowało, że polska polityka wobec cudzoziemców stała się kartą przetargową negocjacji. Rozdział dotyczący JHA stanowił szczególny przypadek na tle innych rozdziałów negocjacyjnych, a to z dwóch powodów. Po pierwsze, jego treść nie była ustalona na początku negocjacji. Po drugie, ten rozdział w zasadzie nie podlegał negocjacjom.

Podstawowym problemem negocjacyjnym w tym obszarze były ciągłe zmiany dotyczące samego obiektu negocjacji. *Acquis* Schengen został wcielony do rozdziału JHA dopiero w 1998 r. Inkorporacja dokonała się na podstawie Vienna Action Plan w grudniu 1998 r. oraz podczas szczytu w Tampere w październiku 1999 r., poświęconego kwestiom wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Ostateczne włączenie nastąpiło w 1999 r., na mocy ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego. Ponadto, w Traktacie przesunięto JHA z trzeciego, międzyrządowego filaru „miękkiego prawa"[11] do filaru pierwszego, wspólnotowego, w wyniku czego wszedł w zakres kompetencji Komisji Europejskiej. Cały proces przenoszenia miał trwać pięć lat, od 1999 do 2004 r. Dlatego też negocjacje i debaty w państwach członkowskich dotyczące *acquis* w tej dziedzinie były prowadzone równolegle do negocjacji przedakcesyjnych, a każda zmiana na arenie międzynarodowej wymuszała zmiany w *acquis* prezentowanym kandydatom[12]. Ta sytuacja sprawiła, że przedmiot negocjacji, nazywany wręcz „ruchomym celem", wciąż ewoluował: podlegał ciągłym zmianom i modyfikacjom w trakcie negocjacji.

Drugą cechą szczególną tego rozdziału był fakt, że JHA w zasadzie nie podlegał negocjacjom. Prawo w tej dziedzinie regulowało podstawowe kwestie bezpieczeństwa obywateli UE, a zatem kraje kandydackie nie mogły prosić o okresy przejściowe czy też o wyjątkowe traktowanie. Spowodowane to było stanowiskiem Komisji Europejskiej, która twierdziła, że każde ustępstwo mogłoby narazić mieszkańców UE na niebezpieczeństwo. Co ważniejsze, nowe kraje zostały obarczone obowiązkiem „gatekeeping", tzn. strzeżenia bezpieczeństwa wewnątrz Unii przed agresywnymi i nieprzewidywalnymi czynnikami zewnętrznymi. Jak zauważają Piórko i Sie Dhian Ho, „kwestia granic nie jest jedynie sprawą technicznych standardów, lecz także nieuchronnie percepcji i polityki" (2003:180). Wynika z tego, że państwa kandydackie miały „zapewnić mieszkańców Europy, że wypełniają luki w walce z przestępczością"[13]. Wobec powyższego, negocjacje w tej dziedzinie były postrzegane jako ich brak: „Trudno to nazwać negocjacjami. UE pokazała nam nasze listy

[11] Czyli deklaracji, rezolucji, oświadczeń mających polityczny, ale nie wiążący charakter.
[12] Z tego powodu pierwsze wielostronne spotkanie screeniningowe poprzedzające ustanowienie Traktatu Amsterdamskiego odbyło się w trójkącie: Komisja Europejska – kraje kandydackie – Grupa Schengen (W6).
[13] Komisarz ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych A. Vitorino cytowany w Enlargement Weekly Newsletter, 19 marca 2002 r.

screeningowe i powiedziała, że rozdział JHA nie podlega negocjacjom, dlatego nie mogliśmy powiedzieć, że tę część akceptujemy, a tę nie" (W13).

Wypełnianie luk oznaczało w praktyce przygotowywanie i harmonizację rozwiązań na wielu szczeblach i wielu polach, a najważniejsze z nich odnosiło się do *acquis Schengen* (por. Iglicka/Rybicki 2003)[14]. Zgodnie z unijnym Katalogiem Schengen, dwa główne pola nowej polityki to: integracyjny model bezpieczeństwa granicznego oraz strategia zarządzania granicą. Model bezpieczeństwa składa się z czterech części, poświęconych kolejno: działaniom w krajach trzecich, współpracy bilateralnej i międzynarodowej, środkom zapobiegawczym stosowanym na granicach zewnętrznych i na terytorium wewnętrznym[15].

Pierwsza część obejmuje wszystkie kwestie związane ze współpracą z krajami pochodzenia lub tranzytu w zakresie fałszerstw dokumentów, wystawiania wiz oraz odpowiedzialności przewoźnika. Dobre praktyki dotyczą tu szkolenia służb, współpracy konsularnej oraz monitoringu. Współpraca bilateralna oraz międzynarodowa w części drugiej dotyczy wymiany informacji – w procesie bilateralnym oznacza to kontrolę na granicach, repatriację oraz readmisję. Trzecia część wiąże się z zasadami i regulacjami zarządzania granicami. Polityki muszą się tutaj koncentrować na kontroli granicznej oraz na nadzorze granicy, tak jak to ma miejsce w Konwencji Schengen. Można tu wyróżnić regulacje dwojakiego typu: prawnego i operacyjnego. Prawo winno być zharmonizowane z prawem Unii Europejskiej oraz uzgodnione z założeniami Schengen w dziedzinie przepisów operacyjnych dotyczących infrastruktury, wyposażenia, szkoleń oraz międzynarodowej koordynacji kompetencji. Czwarta część obejmuje wewnętrzne kwestie systemu Schengen: informację krajową, powrót do okresowych kontroli wewnętrznych oraz repatriację nielegalnych imigrantów.

Najważniejszymi warunkami *acquis,* które miały wpływ na polską politykę migracyjną, były wymagania dotyczące zarządzania granicą, harmonizacja polityk wizowych i procedur uchodźczych oraz stworzenie podstaw dla zsynchronizowanej polityki migracyjnej[16]. Podczas negocjacji te kwestie wywoływały największe zainteresowanie państw członkowskich (W6).

Wydaje się, że podczas negocjacji strona polska miała luźniejszy stosunek do kwestii migracji niż druga strona. Polscy twórcy polityki szybko zorientowali się, że cztery części dotyczące Konwencji Schengen, dotyczące kolejno kontroli granic, polityki uchodźczej, systemu wizowego i polityki migracyjnej, miały różny ciężar gatunkowy:

---

[14] Iglicka Krystyna, R. Rybicki (2003). *Schengen - Consequences For National Migration Policy. Poland*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych

[15] Rada Europejska, Sekretariat Generalny DG H, „EU Schengen Catalogue – External border control, Removal and readmission: Recommendations and best practices", Brussels, 28 February 2002, s.11.

[16] Dokładne ustalenia i cele Schengen można znaleźć na stronie internetowej http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm.

Jeśli chodzi o politykę migracyjną czy azylową, to Unia nigdy nie miała zastrzeżeń co do tego, jak wydajemy wizy, zezwolenia w kraju, dajemy bądź nie dajemy, jak traktujemy cudzoziemców w Polsce, jak przyznajemy status uchodźcy – tutaj jakby wskazywano tylko konieczność, co powoli się robi, zwiększania mocy administracji poprzez jej wzrost, twierdząc, że skromne siły polskiej administracji z trudem opanowywać będą narastający jednak w przyszłości zdaniem Unii strumień migracyjny, a więc sugerowano, żeby tę administrację, zresztą nie tylko tę, to się o wielu administracjach polskich mówi, rozbudowywać. A tak to przede wszystkim granica, we wszystkich jej aspektach. Przejścia, skuteczność kontroli na przejściach, ich szybkość, zabezpieczenie granicy zielonej, to ich najbardziej interesowało, bo jakby to było spojrzenie z punktu widzenia takiego medialnego bardziej niż rzeczywistego poczucia, że oto ci migranci jadą przez Polskę do Unii Europejskiej, co nie jest prawdą. (W13)

A zatem Polska była postrzegana jako kraj otwarty na niekontrolowane, wielomilionowe przepływy migracyjne. Ten szczególny obraz Polski towarzyszył wielu narzuconym jej rozwiązaniom. Jednym z przejawów takiego „specjalnego traktowania" było wprowadzenie wymogu umieszczenia strażnic na wschodniej granicy polskiej co 20 kilometrów; „to niespotykana gęstość, a Estonia – co 50 km, to było bez sensu, bo Estonia to ma dopiero dziurawą granicę…" (W16). Zainteresowanie krajów UE przekraczaniem granicy, kontrolami, szybkością odpraw czy nadzorem zielonej granicy było postrzegane przez stronę polską jako nie w pełni racjonalne, a wręcz podyktowane doraźnym interesem politycznym (W10, W13, W16, W6, W1). Zwłaszcza, że większość kanałów przerzutowych w tym okresie było skierowanych na Europę Południową, głównie Bałkany, a imigranci o nieuregulowanym statusie przebywający w krajach Schengen to głównie osoby, którym wygasła wiza lub podejmujące pracę na mocy wizy turystycznej, a zatem takie, które przekroczyły granicę legalnie (W13, W7). Jak wskazują wieloletnie badania SOPEMI, w tamtym okresie, w porównaniu z innymi granicami zewnętrznymi krajów Schengen polska granica wschodnia była raczej szczelna, a zatem twierdzenie o potencjalnym działaniu destabilizującym polskiej granicy nie miało uzasadnienia.

Polskie władze starały się ograniczać takie podejście. Z jednej strony, początkowa sekurytyzacja wschodniej granicy przyczyniła się do uzyskania konkretnych środków pomocowych na jej modernizację, z drugiej jednak – zdawano sobie sprawę, że obudzenie obaw państw unijnych może być na dłuższą metę szkodliwe i doprowadzić do zablokowania negocjacji. Dlatego starano się udowadniać, że proces modernizacyjny polskiej granicy prężnie posuwa się naprzód. Przełom następował zwykle podczas misji w terenie, kiedy to funkcjonariusze z UE byli zapraszani na wizytację granicy: „Bardzo byłem zaskoczony, że oni tak pozytywnie, na zasadzie: to wy jednak macie prąd. [...] Oni byli tu często zaskoczeni,

że funkcjonariusze są kompetentni, zorientowani całkiem nieźle, SG jawi się generalnie jako formacja niezła, stosunkowa dobrze wyposażona, całkiem dobrze wypadamy w tych ocenach…" (W8).

Zasadą prawa unijnego jest subsydiarność jego implementacji. Zatem Polska miała szerokie pole manewru, aby wypełnić postawione jej warunki. Na przykład strona unijna zgodziła się na polskie patrole konne, zamiast motocyklowych, na niektórych odcinkach granicy, z powodu warunków topograficznych. Celem postawionym przez unijnych partnerów było stworzenie bezpiecznej i szczelnej granicy, zaś drogi do jego osiągnięcia mogły być różne. W procesie dostosowawczym polscy aktorzy przyjęli unijną definicję szczelności granic, co jest dokładnie widoczne w tego typu stwierdzeniach: „Szczelność granic to nie tylko szczelna linia graniczna, która jest w zasadzie symbolem. To dobra współpraca transgraniczna, rozwój regionów przygranicznych, dobry system wizowy" (W16). Wschodnia granica stała się absolutnym priorytetem w budżecie narodowym: „Idą tu pieniądze z budżetu RP, ale też i przede wszystkim z UE, ze wszystkiego można obciąć, ale nie z tego. Bo jest to wrażliwy sektor współpracy z UE" (W16).

Obszar negocjacyjny JHA został zamknięty warunkowo i wprowadzony w życie w dniu wstąpienia Polski do UE. Warto wspomnieć, że Polska nie wystąpiła w tej dziedzinie z wnioskiem o rozwiązania przejściowe, deklarując akceptację i gotowość wdrożenia całości dorobku prawnego w tym obszarze, wraz z dorobkiem prawnym Schengen. Zamknięcie negocjacji zostało obwarowane sześcioma warunkami. Po pierwsze, Polska musiała przyjąć do dnia uzyskania członkostwa dyrektywę dotyczącą prania brudnych pieniędzy (Dyrektywa 91/308/EWG). Po drugie, Polska zobowiązała się do pełnego wykonania Planu Działania Schengen. Po trzecie, przed akcesją miała przygotować i wdrożyć nowy Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2002–2004. Po czwarte, podjęto się przyjęcia i implementacji przepisów wykonawczych do Ustawy o Cudzoziemcach dotyczących środków przeciwko nielegalnej imigracji oraz nielegalnemu zatrudnieniu jeszcze przed akcesją. Po piąte, przed wstąpieniem do Unii należało zmienić przepisy Kodeksu Karnego związane z fałszerstwami i korupcją oraz odpowiedzialnością osób prawnych. Po szóste wreszcie, Polska musiała zapewnić środki finansowe przewidziane na realizację Planu działania Schengen oraz Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą w roku 2002 i w latach następnych. Jedynymi przepisami nieaktywnymi od 1 maja 2004 r. były te części *acquis* Schengen, które odnosiły się do wewnętrznej kontroli granic.

Po zakończeniu negocjacji w lipcu 2002 r., postęp w implementacji był monitorowany przez UE co pół roku, aż do końca 2004 r. Zatem finał negocjacji nie oznaczał końca dalszej

kontroli unijnej polskich rozwiązań w tym względzie[17]. Jako jeden z najważniejszych rozdziałów negocjacyjnych, JHA obejmuje kilka klauzul bezpieczeństwa. Nowe państwa członkowskie pozostają pod ścisłą kontrolą przez 3 lata po rozszerzeniu, a w przypadku niespełnienia wymogów, takie klauzule zostaną użyte. Monitoring polegał na śledzeniu postępów przez różne instytucje UE[18], a kluczowa rola przypadała delegacjom piszącym końcowy raport: „Jedna niezadowolona misja i negocjacje zaczną się od nowa" (W16). Jednak opinie o misjach, jeszcze z okresu negocjacji, były zwykle negatywne – podkreślano w nich brak kompetencji przedstawicieli UE:

> *Czasami w tych raportach piszą bzdury. Czasami przyjeżdża jakiś człowiek, który nie ma pojęcia o granicy. Ostatnio nam się trafił taki Hiszpan. Od razu na spotkaniu inauguracyjnym tej misji, z generałem, zaczął zadawać pytania... no, to wszyscy patrzyli, skąd się wziął, to była makabra, człowiek, który pojęcia o granicy nie miał, nigdy granicy na oczy nie widział...* (W8).

Harmonizacja prawa to pierwszy krok na drodze do zmian infrastruktury i polityki migracyjnej. W okresie negocjacyjnym i dostosowawczym Unia Europejska i państwa członkowskie utrzymywały ścisły kontakt z polskimi władzami wspierając w ten sposób zachodzące zmiany w tej dziedzinie. Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców dokonywała się na dwa sposoby: poprzez programy wspierające implementację oraz zmiany w polityce.

Programy Horyzontalne i Twinnigowe

Programy horyzontalne tworzone w ramach projektu PHARE dotyczyły każdego aspektu zarządzania granicą. Udział w nich był dobrowolny, ale w rzeczywistości istniało niepisane zobowiązanie, aby w nich uczestniczyć (W16). Programy te były koordynowane przez państwa członkowskie. Najważniejszy z nich, nadzorowany przez Niemcy, trwał dwa lata i dotyczył uchodźców. W ramach tego programu Polska musiała stworzyć plany działań (*action plans*) oraz udoskonalać przepisy prawne i ich implementację. Z ideologicznego punktu widzenia, najciekawszym elementem programów były szkolenia oraz warsztaty dla polskich polityków i urzędników, w trakcie których przekonywali się oni, że polska granica wschodnia oraz zarządzanie migracjami są ważne nie tylko dla UE, ale też dla Polski. Bardzo istotny był też przewidziany na 30 miesięcy program dotyczący polityki wizowej i ochrony granic. Jego główny cel stanowiła harmonizacja przepisów, ale składał się również z takich elementów praktycznych, jak konsultacje, trening i warsztaty.

[17] Rada Europejska, Szczyt Rady w Kopenhadzel w dn. 12-13 grudnia 2002 r. – Presidency Conclusions, http://ue.eu.int/Newsroom/councilhomepage.asp?lang=1, s.2

[18] „Rada wprowadziła w 1999 r. swoje własne tajne 'Collective Evaluations' na temat postępów w dziedzinie JHA [poczynionych] przez państwa kandydackie […] jako dodatek do istniejących dorocznych Raportów o Postępach Komisji Europejskiej" (Piórko/Sie Dhian Ho 2003:178, przyp.10).

Środki kontroli strumieni migracyjnych wprowadzano w ściślejszej współpracy z państwami członkowskimi podczas programów twinningowych. Programy te, przewidziane na kilka lat, wymagały większego wsparcia finansowego niż projekty horyzontalne. Polska otrzymywała wiele propozycji uczestnictwa w takich projektach, ale nie była w stanie brać we wszystkich udziału, ze względu na ograniczenia finansowe: kraje kandydackie miały pokryć 25% kosztów uczestnictwa w projekcie, przy 75-procentowym wkładzie unijnym[19].

Z perspektywy polskiej, celem projektów twinningowych było zuniformizowanie administracji oraz przystosowanie jej do standardów europejskich. Jednak miały też one wymiar socjalizujący, o którym świadczyło uczestnictwo tak zwanego PAA (*Pre-Accession Advisor* – doradca przedakcesyjny), reprezentującego kraj partnerski lub Komisję. PAA przyjeżdżali na co najmniej rok do pracy w odpowiednim ministerstwie w państwie kandydackim, a ich zadaniem była wymiana doświadczeń oraz nadzorowanie implementacji programu wśród miejscowych ekspertów. Do 2002 r. MSWiA uczestniczyło w kilku tego typu inicjatywach dotyczących migracji w ramach projektów PHARE (z lat 1998, 1999, 2000 i 2001). Jeden z nich dotyczył ochrony polskiej granicy wschodniej (PL/98/IB/JH/02) i był realizowany we współpracy z Wielką Brytanią. Całość kosztów projektu wyniosła 1 500 000 euro, a głównymi jego beneficjentami były policja, Straż Graniczna oraz działy administracji zajmujące się uchodźcami i wizami. Inny projekt, realizowany we współpracy z Niemcami, dotyczył zarządzania granicą. Jego koszt to 3 000 000 euro, a instytucje uczestniczące – Straż Graniczna, MSWiA oraz URiC. Z kolei projekt PL/2000/IB/JH/02 realizowano razem z Niemcami i Holandią; dotyczył systemu wizowego oraz zarządzania granicami, a jego koszt przewidziany był na 1 500 000 euro. Podobny projekt, PL/2001/IB/JH/01/b, zrealizowano wspólnie z Austrią. Jego adresatami byli URiC, policja, Departament Konsularny i Polonii w MSZ. Projekt opiewał na kwotę 1 000 000 euro i koncentrował się na migracjach oraz polityce wizowej. Jak widać, wszystkie te projekty dotyczyły polskiej granicy wschodniej, a zatem była to jasna wskazówka co do priorytetów unijnych w tej dziedzinie.

Inne inicjatywy dotyczące polskiej polityki migracyjnej to np. TAIEX Regional Training Programme, zorganizowany przez Komisję. Celem programu było przeszkolenie grup ekspertów odpowiedzialnych za określone części harmonizowanego prawa, szczególnie interesujące z punktu widzenia Komisji. Z kolei zmiany w polityce oraz otwarte przyznanie się do istnienia problemu małoletnich bez opieki zaowocowały uczestnictwem Polski w programie Children First. Rezultaty tego projektu były bardzo pozytywne dla strony polskiej, głównie ze względu na zapoczątkowanie współpracy między MSWiA, MS oraz odpowiednimi organizacjami rządowymi (W16).

[19] W rzeczywistości, strona unijna pokrywała często 80% czy nawet 90% wydatków, a partnerzy

Nowelizacja Ustawy o Cudzoziemcach z 11 kwietnia 2001 r. w świetle integracji europejskiej.

W omawianym okresie nowe polskie rozwiązania prawne dotyczące imigracji przeszły pierwszą fazę modyfikacji. Ich rezultatem była nowelizacja Ustawy o Cudzoziemcach z 11 kwietnia 2001 r.[20] Proces nowelizacji zależał w dużej mierze od równoległych debat na temat projektów ustaw o Karcie Polaka, o Obywatelstwie Polskim oraz o Repatriacji[21]. Nowelizacja nie mogła nastąpić przed ostatecznym ustaleniem losów powyższych projektów, i dlatego jej kolej nadeszła dopiero po niespełna roku, w połowie 2000 r. Wówczas sytuacja stała się klarowna i rozpoczęły się prace nad projektem noweli. Bazowała ona na dwóch źródłach: po pierwsze, brano w niej pod uwagę wyniki pierwszego programu horyzontalnego oraz wyników screeningu; po drugie, rozpatrzono doświadczenia z okresu funkcjonowania ustawy z 1997 r., w tym orzeczenia Sądu Najwyższego. Pierwszy projekt noweli wprowadzał przepisy unijne, których braki zauważono podczas screeningu, a następnie dodano ulepszenia wynikające z krajowych doświadczeń.

Inkorporacja przepisów unijnych w tym obszarze była ogólnie postrzegana jako bardzo racjonalne posunięcie. Przeważała opinia, że przepisy wypracowane przez państwa członkowskie i na poziomie unijnym bazują na wieloletnich doświadczeniach i z punktu widzenia państwa są jak najbardziej racjonalne:

> *Dorobek Unii w tym zakresie, jako obszaru, który ma w sprawach migracyjnych znacznie większe doświadczenie niż Polska [jest] racjonalny, to znaczy z punktu widzenia fachowców w tej dziedzinie on się broni. [...] Są to pewne przemyślane rozwiązania, więc nie mieliśmy problemu, co oni nam tu proponują, tylko to są naprawdę przemyślane, przez fachowców zrobione rzeczy*" (W13).

Niektóre ze zmienionych przepisów były bardziej restrykcyjne, ale należy wyjaśnić, że wynikało to z większej precyzji zapisów. Twórcy polityki włączyli do nowelizacji kwestie wniosków oczywiście bezzasadnych, łączenie rodzin, odpowiedzialność przewoźnika, wspólną politykę wizową, regulację tajnych informacji dotyczących pobytu i przekroczeń granicy – czyli całość opartą na zapisach *acquis*.

Najważniejszą zmianą dokonaną pod wpływem prac z Unią Europejską było wprowadzenie do ustawy nowego rozdziału dotyczącego łączenia rodzin. Rozszerzono w nim prawo cudzoziemców do łączenia rodzin o imigrantów innych niż uchodźcy. Było ono jednak ciągle ograniczone do osób posiadających zezwolenie na pobyt stały albo tych, którzy

---

polscy zajmowali się częścią logistyczną projektu.

[20] Ustawa o zmianie Ustawy o Cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw z dn. 11 kwietnia 2001 r., *Dziennik Ustaw*, 42, 2001, 475.

[21] Dwa pierwsze projekty omawiane w 2000 r. wprowadzały kategorie narodowościowe do polityki migracyjnej. Karta Polaka była typem wizy etnicznej nadającej cudzoziemcom o polskim pochodzeniu szeroki wachlarz uprawnień politycznych i społecznych na terytorium RP. Z kolei projekt dotyczący

mieli pozwolenie na pobyt na czas oznaczony i przebywali w Polsce od trzech lat[22]. Prawo do łączenia rodzin ograniczono kilkoma zastrzeżeniami, włączając w to status materialny cudzoziemca. Dotyczyły one także uchodźców. Z kolei o kwestii małoletnich bez opieki zaledwie wspomniano w ustawie i to jedynie w zakresie warunków odmowy wjazdu takiej osoby[23].

Czerpanie z krajowych doświadczeń ograniczyło się do zlikwidowania luk prawnych, wykorzystywanych przez cudzoziemców. Restrykcje odnosiły się do kilku spraw. Po pierwsze, wydłużono z 2 do 3 lat okres, w jakim wydalony cudzoziemiec nie mógł ubiegać się o wizę ani wjechać na terytorium Polski. Po drugie, warunki uzyskania pozwolenia na czas oznaczony uległy zmianie: sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej nie był już wystarczającą przesłanką – musiała ona być oceniona jako pożyteczna dla gospodarki narodowej; poza tym, zezwolenie było wydawane jedynie tym uczniom, którzy rozpoczynali studia uniwersyteckie w Polsce, a nie obojętnie w jakiej szkole. Największym problemem, odnoszącym się do ideologicznych podstaw prawa, było objęcie kontrolą małżeństw mieszanych, w celu ograniczenia nadużywania tej formy imigracji[24]. Sam fakt zawarcia małżeństwa nie dawał już automatycznie prawa do zezwolenia na czas oznaczony. Cudzoziemiec musiał przekonać władze, że małżeństwo nie zostało zawarte dla uzyskania prawa pobytu, a sposoby „przekonania" nie były nigdzie zdefiniowane, co spotkało się z krytyką organizacji pozarządowych (W15) oraz posłów prawicy. Z kolei minimalny czas pobytu w Polsce przed uzyskaniem możliwości składania wniosku o pobyt stały został przedłużony z 3 do 5 lat. Stanowiło to duży problem dla studentów, którym okres studiów nie liczył się do tego okresu, co również zostało oprotestowane, głównie przez Helsińską Fundację Praw Człowieka (W15). Ustawa w dalszym ciągu kładła większy nacisk na prawa i możliwości kontroli cudzoziemca przez państwo i pozbawienia go praw. Z drugiej strony jednak, wniosła także ważne zmiany dotyczące procedur uchodźczych, które zostały usprawnione i stały się bardziej przyjazne dla uchodźców.

W tym okresie nastąpiła instytucjonalizacja polityki migracyjnej, a jej przejawem było utworzenie Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców. Zgodnie z unijnymi zaleceniami dotyczącymi usprawnienia działań administracyjnych, Polska powołała instytucję dostosowaną do własnych potrzeb, ale wzorowaną na podobnych agendach istniejących w prawie wszystkich państwach członkowskich. Istotne jest to, że URiC nie powstał na wyraźne żądanie partnerów unijnych. Instytucja ta zajmuje się wszelkimi kwestiami związanymi z

obywatelstwa wprowadzał uznanie wielokrotnego obywatelstwa. Ustawy te nie zostały uchwalone. Ustawa o repatriacji, regulująca praktyczne kwestie tego programu, została uchwalona w 2000 r.

[22] Ustawa o Cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r., nowelizacja z 11 kwietnia 2001 r., art. 24.

[23] Ibid. art. 13(3a).

polityką państwa wobec cudzoziemców i repatriantów, a zatem polityką wobec imigracji i wobec imigrantów. Jej kompetencje są oddzielone od prerogatyw innych agend rządowych. Powstanie Urzędu zdominowało dyskusję parlamentarną, budząc wątpliwości co do sposobu finansowania i obsady placówki, ale w żadnym wymiarze debaty te zastrzeżenia nie zdominowały polskiej sceny politycznej.

Przed wstąpieniem do Unii Europejskiej – nowe rozwiązania prawne 2003 r.[25]

W 2003 r. polski parlament przyjął dwie ustawy dotyczące cudzoziemców, które zastąpiły znowelizowaną ustawę o cudzoziemcach z 1997 r. Jak zauważono, nowe ustawy „podzieliły tę dziedzinę na dwie części, w duchu europejskim" (W13). Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców została zatem dodatkowo zaakcentowana.

Jednakże pierwszym krokiem na drodze do zmian z 2003 r. było uchwalenie ustawy regulującej wjazd i pobyt obywateli Unii Europejskiej oraz ich rodzin na terytorium RP z 27 lipca 2002 r.[26] Ustawa ta była częścią *acquis* i stanowiła obowiązkowe i podstawowe rozwiązanie prawne promujące swobodę przemieszczania się obywateli wewnątrz Unii Europejskiej oraz ustanawiające podwójne standardy w traktowaniu cudzoziemców. Jej celem było wprowadzenie istniejących stosownych dyrektyw unijnych do prawa polskiego. Polskie władze nie miały tym razem swobody wyboru, gdyż należało wprowadzić do polskiego prawa wszystkie dyrektywy dotyczące swobodnego przepływu osób na obszarze UE powstałe na przestrzeni 40 lat. Ustawa określiła zatem warunki wjazdu i pobytu na terytorium Polski obywateli Unii, a także obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Norwegia, Islandia i Lichtenstein). Według przyjętej zasady, pobyt trwający do 90 dni nie wymaga zezwoleń, lecz przy dłuższych pobytach należy uzyskać zezwolenia na pobyt czasowy. W ustawie określa się kto, kiedy, w jaki sposób i na jakich zasadach może je uzyskać. Wymienia się też przywileje i prawa obywateli innych państw członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem sfery politycznej i socjalnej. Ustawa weszła w życie z dniem akcesji i formalnie podzieliła cudzoziemców na dwie kategorie.

Nowe ustawy dotyczące cudzoziemców niebędących obywatelami Unii Europejskiej zostały natomiast stworzone głównie w celu uporządkowania istniejących rozwiązań prawnych. Treść znowelizowanej Ustawy o Cudzoziemcach z 1997 r. była dość ograniczona

[24] Odbyło się kilka spraw sądowych dotyczących tego typu przypadków, kiedy to cudzoziemskiemu małżonkowi groziła deportacja, np. sprawa Movses G., cytowana przez J. Białocerkiewicz *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Toruń: TNOiK, 2001, s. 215, pkt. 14.

[25] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr.128, poz. 1175); Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz.1176).

[26] Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 141, poz. 1180.

i z związku z tym korzystano z całego wachlarza rozporządzeń i aktów wykonawczych, powstających wraz z wprowadzanymi zmianami w porządku prawnym. To sprawiało, że ustawę trudno było stosować w praktyce. Pod tym względem podział na dwie różne ustawy odnoszące się do różnych kategorii cudzoziemców miał doprowadzić do większej przejrzystości rozwiązań prawnych oraz umożliwić dołączenie aktów wykonawczych. Z tego powodu obie ustawy okazały się niezwykle długie: każda z nich objęła około 160 artykułów (podczas gdy jedna znowelizowana ustawa z 1997 r. miała ich 150).

Na tym etapie, wpływ Unii Europejskiej był odczuwalny, lecz nie tak bezpośredni, jak podczas negocjacji. W końcowym raporcie ponegocjacyjnym Komisja Europejska zasugerowała, że Polska powinna oddzielić zagadnienia związane z cudzoziemcami poszukującymi ochrony od kwestii dotyczących innych cudzoziemców. Ponadto, Komisja stworzyła nowe dyrektywy w zakresie ochrony czasowej, odpowiedzialności przewoźnika oraz systemu wizowego, które państwa kandydackie miały przyjąć przed akcesją. Co do następnych dyrektyw przygotowywanych przez Komisję, polscy urzędnicy mieli świadomość, że dalsze nowelizacje będą prostsze, o ile będą mogli pracować na dwóch dokumentach (W13).

Prace nad Ustawą o Cudzoziemcach oraz Ustawą o Udzielaniu Cudzoziemcom Ochrony na Terytorium RP rozpoczęły się w lutym 2002 r. Projekty obu ustaw konsultowano z innymi instytucjami; w sierpniu 2002 r. poproszono UNHCR i Helsińską Fundację Praw Człowieka o udział w pracach. Pod względem praktycznym, organizacje pozarządowe miały większy wpływ na ostateczny kształt drugiego z tych aktów prawnych. Należy tu jednak podkreślić, że rząd nie nakładał żadnych ograniczeń dotyczących uczestnictwa tych organizacji w pracach nad projektem. Takie postępowanie wyeliminowało większość wątpliwości prawnych oraz przyczyniło się do osiągnięcia kompromisu przed fazą parlamentarną. Dzięki temu organizacje pozarządowe poczuły się „współautorami większości przepisów zaproponowanych w ustawie" (W14).

Nie oznaczało to jednak, że wszystkie kontrowersje zostały wyjaśnione. Miały one po prostu inny wymiar. Najwyraźniej dyskurs koordynujący, po 13 latach prac nad polityką wobec cudzoziemców, został ostatecznie zinternalizowany przez polskich decydentów. Znaczącym przejawem tego procesu było stanowisko przedstawicieli UNHCR, według których w 2003 r. po raz pierwszy kontrowersje na poziomie narodowym w Polsce odzwierciedlały kontrowersje na poziomie unijnym (W15). I tak, UNHCR stoczył taką samą walkę o zapisy dotyczące np. detencji na poziomie Komisji Europejskiej i w Warszawie, zresztą w obu przypadkach wygraną[27]. Według prawników UNHCR, w ustawach z 2003 r.

[27] UNHCR zaproponował inną filozofię dotyczącą zatrzymań osób nielegalnie przekraczających granicę. Zamiast traktować detencję jako regułę, walczył o uznanie jej za środek nadzwyczajny, ograniczony do szczególnych, wymienionych przypadków.

Polska „zachowała twarz" (W14) jako kraj przestrzegający praw człowieka, gdyż mimo wielu przepisów związanych z bezpieczeństwem państwa, zdołała stworzyć prawo mniej restrykcyjne niż inne kraje regionu (W14).

Ustawy wprowadziły dwa nowe rozwiązania prawne: pobyt tolerowany i abolicję. Pobyt tolerowany opiera się na uznaniu pewnego *status quo*, tzn. obecności tych osób poszukujących azylu, które nie mogą być deportowane z Polski, lecz nie spełniają warunków Konwencji Genewskiej. Problem ten rozwiązuje Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisana w Rzymie, 4 listopada 1950 r., w której definiuje się warunki wydaleń takich osób. Ostateczna wersja zapisu polskiego była wzorowana na interpretacji Rady Europy, regulującej środki i procedury deportacyjne. A zatem cudzoziemcy, którym zezwolono na pobyt tolerowany, otrzymali wiele praw socjalnych (pomoc państwa, dostęp do edukacji oraz zatrudnienia), a także prawo do łączenia rodzin.

Z kolei abolicja dotyczy obywateli innych państw nielegalnie przebywających na terytorium RP. Cudzoziemcy, którzy mieszkali w Polsce nieprzerwanie przez okres 6 lat (co najmniej od 1 stycznia 1997 r.), posiadający dostęp do lokalu mieszkalnego, przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę lub środki wystarczające do pokrycia kosztów utrzymania i leczenia, mogli składać w okresie od początku września do końca grudnia 2003 r. wnioski o wydanie rocznych zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony. Zapis skierowany był przede wszystkim do cudzoziemców żyjących w Polsce od dłuższego czasu, często zintegrowanych pod względem języka, więzów rodzinnych czy ekonomicznych. Akcja regularyzacyjna miała na celu ograniczenie szarej strefy i stanowiła ważny krok na drodze do odzyskania kontroli nad przepływami migracyjnymi na terenie kraju[28].

Rok 2003 stanowi ważną cezurę w procesie budowania polskiej polityki migracyjnej. Wtedy zakończył się okres szybkiego dostosowania do zmieniającej się rzeczywistości, a dalsze modyfikacje zostały ukierunkowane pod względem rozwiązań wspólnotowych. Polska jako państwo członkowskie stopniowo cedowała suwerenność decyzji w tym zakresie na rzecz wspólnot europejskich, a dalsze poszukiwanie modelu było ograniczone przez rozwiązania ogólnoeuropejskie. Wpływ integracji europejskiej był ważny przez cały okres budowania polityki, lecz na dobre rozpoczął się po 1998 r. Wynikła stąd europeizacja przygotowała grunt pod dalsze rozwiązania, które nastąpią w czasie członkostwa Polski w UE.

[28] W ten sposób próbowało zalegalizować swój pobyt 3508 cudzoziemców z 62 krajów, głównie z Armenii (1626, czyli 46% wszystkich) oraz Wietnamu (1341, czyli 38%), ale także m.in. z Ukrainy (88), Mongolii (68), Azerbejdżanu (47) i Federacji Rosyjskiej (41). Najwięcej wniosków złożono w woj. mazowieckim (1256, czyli 36%), małopolskim (13%), dolnośląskim (9%), łódzkim (9%), śląskim (6%) i lubelskim (5%). Pobyt udało się zalegalizować 2413 cudzoziemcom, w zdecydowanej większości Ormianom (1052, czyli 44% ogółu) i Wietnamczykom (1001, czyli 41%).

W okresie 1998–2003 nad polityką migracyjną pracowała w dalszym ciągu niewielka liczba osób, jednak cały proces był dużo bardziej przejrzysty. Powstanie organizacyjnej i prawnej przestrzeni stworzonej przez Ustawę o Cudzoziemcach z 1997 r. umożliwiło sądom, rzecznikowi praw obywatelskich oraz organizacjom pozarządowym wywieranie wpływu na decydentów odpowiedzialnych za opracowywanie projektów ustaw. Sprawy sądowe z udziałem prawników Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, rzecznika praw obywatelskich czy UNHCR spowodowały socjalizację sędziów, którzy byli zmuszeni poznać nową dziedzinę prawa, co doprowadziło nawet do pojawienia się specjalistów od prawa imigracyjnego w środowisku prawniczym. Zresztą właśnie organizacje pozarządowe były najważniejszym krytykiem proponowanych rozwiązań i bardzo często to ich przedstawiciele wytykali błędy prawne w przepisach, co zapobiegało ujawnianiu błędów w czasie wizyt ekspertów z państw członkowskich: „U nas NGOs są po to, żeby krzyczeć, poprawiają w ten sposób jakość stanowionego prawa. To funkcja podnoszenia standardów" (W16).

W przeciwieństwie do wcześniejszych okresów, główne procesy kształtujące politykę między 2001 a 2003 r. to integracja europejska, podwyższone standardy bezpieczeństwa, ale także bardziej rozwinięty zakres własnych doświadczeń. Ciekawe jest to, że można mówić o kolejnej liberalizacji polityki migracyjnej względem obcokrajowców przebywających w Polsce (abolicja, ułatwienia dla małżeństw mieszanych, integracja uchodźców) przy zaostrzeniu polityki wjazdowej (wprowadzenie wiz dla wschodnich sąsiadów Polski).

Polityka integracyjna w latach 1990–2003

W przypadku Polski, skoncentrowanie się na kontroli przepływów migracyjnych zaowocowało jednostronnym spojrzeniem na politykę migracyjną. Powyżej wykazałam, jak wschodnia granica RP stała się jednym z ważniejszych konstruktów integracji europejskiej, odsuwając w cień, mimo postępującej europeizacji, inne elementy polityki migracyjnej, takie jak np. integracja cudzoziemców[29]. Mimo że państwo polskie od 2001 r. prowadzi teoretycznie politykę integracyjną opartą na standardach europejskich, w omawianym okresie – do 2003 r. – jej implementacja pozostawiała wiele do życzenia. Polska polityka migracyjna w zasadzie nie obejmowała zagadnień integracji obcokrajowców. Miało to oczywiście związek z charakterem imigracji do Polski: istniała ona od niedawna, była ona liczebnie niewielka, krótkookresowa, a w dużej mierze – półlegalna. Według teoretycznych modeli integracyjnych, państwo powinno zajmować się ekonomiczną, społeczną i polityczną sytuacją przybyszów oraz ułatwić im kontakt z nowym środowiskiem, kulturą i

[29] Wykorzystuję tutaj moje badania przeprowadzone w ramach projektu Instytutu Spraw Publicznych pt. „Integracja czy Dyskryminacja? Polityka integracyjna w Niemczech i w USA – lekcje dla Polski" opublikowane w rozdziale „Tak daleko stąd, tak blisko – europeizacja a integracja uchodźców, legalnych imigrantów i repatriantów w Polsce" w książce pod redakcją K. Iglickiej, *Integracja czy Dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, ISP, Warszawa, s. 88-136.

społeczeństwem. Jednak wydatki związane z takimi działaniami są zwykle bardzo wysokie i Polski po prostu nie było na to stać. Cudzoziemcy, na których koncentrowały się ustawy o cudzoziemcach, tj. uchodźcy i legalni imigranci, zwykle musieli zmierzyć się z podstawowymi problemami codziennej egzystencji. Mimo że prawo nie zabraniało im dążenia do swoich celów, ekonomiczne i społeczne bariery nie pozwalały na ich integrację. Te dwie grupy obcokrajowców odpowiadały dwóm drogom ich inkorporacji w społeczeństwie polskim.

Według prawa międzynarodowego, uchodźcy są grupą najbardziej uprzywilejowaną. Ich sytuacja jest monitorowana przez organizacje międzynarodowe, uprawnione do tego w świetle polskiego prawa. W omawianym okresie uchodźcy mieli zapewniony dostęp do podstawowych usług, takich jak zakwaterowanie, zatrudnienie, opieka medyczna czy edukacja, lecz w praktyce napotykali wiele przeszkód, spowodowanych z jednej strony ograniczoną pomocą państwa polskiego, z drugiej – nieufnością społeczeństwa. Już w 2001 r. Polska wprowadziła standardy unijne dotyczące programów integracyjnych dla uchodźców. Ten krok podjęto jednak tylko ze względu na wymogi *acquis* (W7). W rezultacie, rząd polski był zobowiązany do organizacji i finansowania programu integracyjnego dla uchodźców. Mając na uwadze rozwiązanie europejskie, gdzie odpowiedzialność na integrację spoczywa zarówno na agendach rządowych, jak i pozarządowych, ten sam model został przyjęty w Polsce. Niestety, „NGOs powinny spełniać funkcję uzupełnienia działalności, ale nie mają wystarczających środków, cudzoziemcy są zwykle na końcu kolejki potrzebujących. Poza tym jest ich za mało" (W16). Cały program integracyjny prowadzony był przez wybraną organizację pozarządową oraz władze lokalne. Trwał jeden rok. Uchodźcy otrzymywali zasiłek (średnia pensja krajowa), a także pomagano im w znalezieniu zatrudnienia. Rejestrowani byli też w Urzędach Pracy oraz mogli korzystać z zapomogi. Uczestnictwo w programie było dobrowolne, lecz nie automatyczne – warunek stanowiło uczęszczanie na lekcje języka polskiego oferowane w ramach programu. Po roku integracji pomoc wstrzymywano, a uchodźca mógł korzystać z opieki społecznej.

Pomimo wprowadzenia programu integracyjnego wciąż wydawało się, że uchodźcy są marginalizowaną grupą przybyszy. Zasiłek jaki otrzymywali był zdecydowanie niewystarczający, aby pokryć koszty życia (szczególnie w Warszawie – ich głównym miejscu osiedlenia), dlatego też podzielili oni los wielu polskich rodzin żyjących na skraju nędzy, rywalizując o ograniczone zasoby z najbiedniejszymi grupami polskiego społeczeństwa. Za mało było mieszkań, które można by udostępnić uchodźcom, nawet tak niewielkiej liczbie, jaka przebywała w Polsce w tym okresie, a z powodu wysokiego bezrobocia często przegrywali oni na rynku pracy z Polakami. Ich integracja była nieskuteczna nie ze względu na brak regulacji prawnych, lecz ze względu na jakość i sposób ich wdrażania. Innym czynnikiem stwarzającym taką sytuację był brak w Polsce rozbudowanych etnicznych sieci migranckich, które pomogłyby nowo przybyłym. Takie sieci dopiero zaczynały się rozwijać, a

jedyną grupę etniczną o stabilnej sytuacji stanowili Wietnamczycy, wśród których nie ma wielu uchodźców.

Trudna sytuacja ekonomiczna wyganiała uchodźców z kraju, dlatego też nie widzieli on potrzeby podejmowania wysiłku integracyjnego. Zazwyczaj po prostu opuszczali oni Polskę i jechali na Zachód. Dodatkowo, społeczeństwo polskie zachowywało się obojętnie w stosunku do uchodźców, czasami traktując ich jedynie jako obiekt krótkotrwałego zainteresowania humanitarnego, bez wysiłku zmierzającego do wytworzenia więzi. Ich ubóstwo i zależność od państwa nie wywoływały także szacunku ze strony urzędników. W sytuacji, w której Polska nie potrzebowała dodatkowej siły roboczej, uchodźcy byli postrzegani przez instytucje jako obciążenie (W7, W10, W5).

Z kolei legalni imigranci to w tych latach grupa najmniej zależna od polityki państwa polskiego. Ich głównymi problemami były przeszkody prawne stojące na drodze do osiedlenia się. Nie licząc na pomoc państwa, nie oczekiwali niczego od kraju przyjmującego. Przeżycie w Polsce warunkował ich kapitał społeczny: umiejętność znalezienia pracy, przekwalifikowania się, znajomość języka, kultury czy dostęp do sieci migranckich. W Polsce początku XXI wieku migranci nie żyli w enklawach; poza, być może, grupą wietnamską, prowadzili ciągły dialog ze społeczeństwem, które w konsekwencji musiało uczynić minimalny wysiłek w kierunku ich akceptacji. Ponadto, legalni imigranci, łącząc swoją przyszłość z Polską, dążyli do naturalizacji i zdobycia praw politycznych. Mimo długiego, bo dziesięcioletniego, okresu naturalizacyjnego, legalni imigranci często decydowali się na taki krok. Z powodu niewielkiej liczby legalnych imigrantów, władze polskie nie uważały prowadzenia programów integracyjnych za konieczne, a integracja następowała samorzutnie. Jednak rozrost społeczności wietnamskiej, raczej niezintegrowanej, mógł zaprzeczać tym optymistycznym twierdzeniom.

Czy można zatem uznać, że zajmując się innymi problemami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi, rządy nie traktowały nigdy integracji niewielkich grup cudzoziemców priorytetowo (W7)? Wydaje się, iż w omawianym okresie nie postrzegały one kwestii imigracji jako ważnej czy palącej. W sytuacji, kiedy został wypracowany biurokratyczno-administracyjny model polityki, istniały ramy legislacyjne dotyczące cudzoziemców oraz powstały pewne koncepcje, ideologiczne konstrukty i przekonania dotyczące imigracji (chociaż niepoparte historycznym doświadczeniem kraju), można było oczekiwać, że pojawią się pewne wizje polityczne nadające ramy polityce migracyjnej w Polsce. Biorąc pod uwagę rozbieżności między zapisami a faktycznym ich wykonaniem, można pokusić się o stwierdzenie, że mamy tu do czynienia ze specyficznym przypadkiem „polityki bez polityki" w rozumieniu Hammara (1992). Jest ona niepełna i odnosi się tylko do tych obszarów polityki migracyjnej, w których nie nastąpiła jeszcze głębsza europeizacja, zmieniająca postawy i systemy przekonań.

Ograniczenie polityki migracyjnej do zaledwie jednego komponentu, tzn. polityki wobec imigracji, wywołuje wśród elit politycznych wrażenie, że Polska nie ma żadnej polityki migracyjnej: „Jakbyśmy rozumieli tę politykę migracyjną w tym znaczeniu, jak jest prowadzona w mniejszym lub większym stopniu, jak w państwach np. Europy Zachodniej lub w USA, to my w ogóle nie mamy żadnej polityki migracyjnej, żadnej, żadnej" (W8). „Nie istnieje coś takiego jak polityka migracyjna. Naukowcy upierają się, żeby to tak nazywać, ale w polskim przypadku to po prostu nie istnieje w takiej rozwiniętej formie, jaką posługują się eksperci i naukowcy" (W16). „…to nie jest polityka. Polityka to będzie wtedy, kiedy zaplanujemy, że do pewnego roku musimy mieć tyle i tyle migrantów w Polsce, bo inaczej gospodarka Polski nie da rady" (W13).

Fakt rozwinięcia przez Polskę modelu administracyjno-biurokratycznego polityki migracyjnej nie wydaje się w żaden sposób wpływać na ocenę tego zjawiska w tych kategoriach przez osoby bezpośrednio zaangażowane w jej tworzenie. Wydaje się, że osoby te, zaznajomione w wysokim stopniu z modelami zarządzania migracjami istniejącymi obecnie w Europie Zachodniej, postrzegają politykę migracyjną jedynie przez ich pryzmat. To, co wypracowano w Polsce, po prostu nie jest wystarczająco dobre. Niektórzy z decydentów przyznają nawet: „ja uważam, że jej [polityki migracyjnej] nie ma i nie musi być" (W11).

Takie traktowanie wprowadzonych rozwiązań prawnych pomniejsza znaczenie faktu, że Polska prowadzi pierwszy raz w historii ścisłą kontrolę napływu, zbudowała system uchodźczy, rozwinęła system zarządzania granicą oraz wprowadziła do dyskursu politycznego pewne definicje i wyobrażenia o migracjach. Te ostatnie są szczególnie interesujące: „Polityka migracyjna, owszem, ale w stosunku do uchodźców, oraz do napływu mocno zewnętrznego o charakterze osiedleńczym, którego nie chcemy..." (W11). Takie stwierdzenie świadczy o bardzo istotnym sposobie postrzegania cudzoziemców: jako niechcianych, napływających przybyszy.

Nic jednak nie wskazuje na to, żeby przekonania te podzielało społeczeństwo, wysoce obojętne na kwestie migracji. Elity polityczne zrozumiały to porównując doświadczenia historyczne:

> *Gdyby Polska była krajem, gdzie się przyjmuje dziesiątki tysięcy rocznie, gdyby pojawiały się jakieś morderstwa na tle rasowym, to co widać w Londynie, całe dzielnice, nawet w Paryżu. W Polsce to jest mimo wszystko jakiś margines, dlatego też ta polityka restrykcyjna powoduje, że nikt wokół tego się specjalnie nie wypowiada* (W2)

Problem migracji był w Polsce marginalizowany: „...w pewnym sensie można się cieszyć, że jest z boku, bo bardzo często ten problem staje się problemem jak następują jakieś konwulsje, łącznie z aktami agresji, nienawiści, walki politycznej z użyciem argumentu

antyimigracyjnego…" (W10). Pod względem tej marginalizacji i braku dyskursu, przypadek Polski jest wyjątkiem w Europie, także na tle krajów regionu. W omawianym okresie polskie partie polityczne nie mówiły o imigracji, gdyż nie mogły jeszcze na tych tematach zbić kapitału politycznego; używały za to innych odwołań ideologicznych: „... takie są nastroje społeczne i na tym nie wygrają, oni [politycy prawicy] są ogromnie cyniczni. Jak widzą, że to by im miało w ich wizerunku zaszkodzić, a Rydzyk tego nie wymaga, to po co? Lepiej napadać na Żydów" (W4). Nie pojawił się też publiczny dyskurs dyskryminacji; nawet populistyczne media nie są w stanie wypromować takich postaw: „Gos z *Naszego Dziennika* napisała, że Polska zostanie zalana Litwinami, Łotyszami i Estończykami przyjeżdżającymi szukać pracy, ale zaprzestała tego szybko, widocznie nie rzuciło się na grunt, nie ma tego odzewu społecznego" (W10).

A mimo to, przekonanie o szkodliwości migracji przeważało wśród osób zaangażowanych bezpośrednio w tworzenie i implementację polityki:

> *Ja się kiedyś natknęłam na taki tekst, że w Europie uchodźcy są postrzegani generalnie jako ludzie, których już absolutnie nie można wydalić. To znaczy, z całej napływającej chmary, których się wywala, to są ludzie, z których wywaleniem są większe problemy. I za to się ich nie lubi. Natomiast w Polsce też tak jest w dużej mierze. I to jest dziwne, że Polska przejmuje antyuchodźcze podejście wśród administracji i władz, mimo że to są liczby w ogóle nieporównywalne. Bo to jakby, że Niemcy są ksenofobiczni i mają 90 000 uchodźców* [rocznie], *to można pojąć, ale nie można pojąć dlaczego niby Polacy mają być ksenofobiczni kiedy mają 5 000 (W7).*

Powyższe stwierdzenie wypowiedziane przez pracownika UNHCR oddaje atmosferę dezorientacji panującą wśród osób niebędących częścią administracji. Wydaje się, że rzeczywiście w latach 1990–2003 istniał pewien dysonans między liczbą obcokrajowców a wdrażanymi zmianami prawnymi i surowym egzekwowaniem przepisów.

Po pierwsze, wydaje się, że poprzez skupienie się na środkach kontroli napływu, Polska starała się utrzymywać niski poziom imigracji. Jak wynika z wypowiedzi rozmówców, zjawiska mniejsze liczebnie są prostsze do opanowania: „My mamy to wszystko w miniaturze. To powinniśmy sobie odpowiedzieć na pytanie, na co powinniśmy pozwolić w przyszłości i dlaczego. Bo zjawiska w miniaturze można opanować. Większego procesu opanować się już nie da" (W13). Ten strach przed potencjalną utratą kontroli nad fenomenem migracyjnym pojawiał się dosyć regularnie w wypowiedziach osób zaangażowanych w tworzenie związanej z nim polityki. Fakt, że Polska na podstawie ustaw z 2003 r. oraz konwencji Dublin II musiała przyjąć więcej cudzoziemców w ramach readmisji, pogłębiał te obawy: „Więc się obawiam, że nagle się możemy obudzić z dużą ilością osób, które nic nie mają wspólnego z Polską, które przez ileś lat były w procedurze niezakończonej w innych krajach, tylko okaże się, że kiedyś przejeżdżały przez Polskę" (W9). Zasadą

przejętą od państw zachodnioeuropejskich jest ewidentnie „wypchnąć cudzoziemca do innego kraju" (W8).

Po drugie, interesujące jest źródło tego strachu. Najwyraźniej powstał on na kanwie doświadczeń państw zachodnioeuropejskich, znanych z opowieści: „Natomiast bardzo wiele krajów integruje, ma poważne problemy i szuka odpowiedzi na pytanie, jak integrować i czy integrować w ogóle, nielegalnych czy legalnych przede wszystkim, migrantów" (W13).

Strach przed dużym napływem połączony był z przekonaniem, że wysoka liczebność imigrantów nieuchronnie doprowadzi do wykształcenia się postaw antyimigracyjnych. A zatem polskie elity mogły dążyć do utrzymania marginalizującego *status quo*, aby zapobiec sytuacjom mającym miejsce w innych państwach: „Można powiedzieć, że tradycyjnie jesteśmy krajem otwartym na tych, którzy by chcieli [przyjechać], ale z drugiej strony mamy wysokie bezrobocie, więc nie możemy być zbyt otwarci, bo społeczeństwo z trudem zniesie informację o tym, że tutaj szeroką falą puszczamy migrantów" (W13).

Kluczem do nieupolitycznienia kwestii imigracji wydaje się mała liczba obcokrajowców. Prawie wszyscy respondenci przyznawali, że jego przyczyną był wyłącznie mały napływ: „ciągle my jesteśmy krajem, gdzie ten problem liczbowo jest niewielki, jak się porówna z innymi krajami liczby cudzoziemców, którzy tu przebywają, osób starających się o zezwolenie na pracę, liczby osób starających się o status uchodźcy, to są liczby, powiedziałabym, małe... " (W5). Z tego punktu widzenia, polska polityka migracyjna była idealnym rozwiązaniem: doskonałe ograniczenie napływu, także jeżeli chodzi o nielegalnych migrantów oraz przerzuty (W7, W13, W8, W16)[30], a z drugiej strony brak polityki integracyjnej, co zniechęcało potencjalnych migrantów: „Ci, którzy organizują nielegalny przemyt, orientują się, że nasze przepisy są surowe, szczególnie jeśli chodzi o zabezpieczenia socjalne, dla różnych klas, grup i maści imigrantów nie ma takich zabezpieczeń, jakie są w RFN, czy w Wielkiej Brytanii, i to są te powody" (W3).

Z wypowiedzi wynikało, że mała liczba imigrantów pomagała utrzymać to zjawisko w tajemnicy. Celem było najwyraźniej niewzbudzanie niepokojów społecznych, co miało też istotny wpływ na samo tworzenie polityki. Jak wskazałam wcześniej, we wszystkich procesach legislacyjnych właściwe rozwiązanie ewentualnych kontrowersji w zasadzie odbywało się poza Parlamentem, w zaciszu gabinetów, poprzez negocjacje prawnicze (W13, W14, W15). Ten manewr zminimalizował niebezpieczeństwo jakiegokolwiek upolitycznienia problemu, a także służył utrzymaniu większości posłów i senatorów w swoistym stanie uśpienia:

[30] Np. w 2002 r. Straż Graniczna zatrzymała 3082 cudzoziemców nielegalnie przekraczających granicę, co stanowi spadek o 15,5% w porównaniu z 2001 r. W 2002 r. Straż Graniczna zatrzymała też 233 grup przemytników, podczas gdy w 2001 r. takich zatrzymań zanotowano 283 (http://www.sg.gov.pl/informacje/index.asp?id=4, 28.09.2003).

> *...to nie jest wynik braku zainteresowania, proszę to zrozumieć, ale oprócz tego wąskiego grona osób, które muszą się tym zająć, bo mają wystąpienia klubowe na ten temat, to... to... nikt nie ma do tego głowy. Martwią się o granice, miejsca pracy, terrorystów się trochę boją, ale postawa jest taka, że może lepiej o tym nie mówić, to wtedy nie będzie... Zaklęciowo...* (W4).

Niektórzy z respondentów zauważali także, iż posłowie nie chcą angażować się w prace: „Posłowie chyba mało się znają na tych sprawach, po kilku odpowiedziach niektórzy już nie zabierają głosu, bo się szybko okazuje, że pytanie jakie zadają świadczą o ich niewiedzy w tej kwestii" (W9).

Z drugiej strony, z Unii Europejskiej płynęła wciąż pomoc przeznaczona głównie na zarządzanie granicą, a nie na integrację, co też spowalniało przemianę doktrynalną: „A z kolei polskie władze za specjalnie nie nalegają, żeby im pomagać w tej integracji, bo wtedy będą ich [cudzoziemców] tu mieli..." (W7). Kwestia wydatków, jakie państwo mogłoby ponieść na cudzoziemców, jest również trudna. Np. pobyt tolerowany, w ramach którego cudzoziemcy przechodzą pod opiekę państwa, wzbudzał pewne kontrowersje: „Z punktu widzenia naszego państwa... no ja nie wiem, to będzie kolejny tytuł do wydatkowania środków publicznych. Więc ja mam do tego taki mieszany stosunek" (W9).

Postawy świadczące o strachu i nieufności zderzają się z zewnętrznymi aspektami tworzenia polityki – polskie elity zdają sobie sprawę, że musi nastąpić rozwój polityki administracyjno-biurokratycznej, który doprowadzi do nowoczesnego zarządzania migracjami, jednak sam proces będzie wywołany raczej względami politycznymi, czyli zewnętrznymi, niż społecznymi, wewnętrznymi. Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach w tej dziedzinie, twórcy polskiej polityki migracyjnej twierdzili zgodnie, że członkostwo w UE będzie wymagało wprowadzenia rozwiązań obecnych już w innych krajach:

> *Jest kwestia taka, że jak nie będziemy wiedzieli, co my chcemy w przyszłości, to może się okazać, że jednak potrzebujemy tych migrantów, a wszystkie pomysły, jak ich ściągnąć, zostały już przez inne kraje zagospodarowane i będziemy gonić rzeczywistość. A po trzecie, oczywiście, jak będziemy w UE, to dobrze jest wiedzieć, jakie są nasze oczekiwania, jaki ma być nasz wkład, co Polska chce mieć, jaką politykę migracyjną mamy*" (W13).

Ta wizja w zasadzie określa, jaką koncepcję polityki migracyjnej wyznają członkowie elit politycznych; prowadzi ich ona do podjęcia rozwiązań, których woleliby uniknąć. Widać wyraźnie, że polityka migracyjna lat 1990–2003 stanowi odpowiedź na problemy, które są uznawane za wysoce niewygodne; jest to sposób na odsunięcie w czasie tego, co nieuchronne, a jednocześnie – na przygotowywanie się do przyjęcia imigracji, zarówno pod względem prawnym, jak i ideologicznym. Istotne jest to, że kierunki rozwoju tej polityki były i

są kształtowane przez zainteresowanie ze strony krajów UE, a co za tym idzie – odpowiednie finansowanie.

Polska nie wykształciła do tej pory doktryny migracyjnej, która, jak zauważa zespół pod kierownictwem profesora Rajkiewicza, byłaby „warunkiem niezbędnym do wypracowania założeń polityki migracyjnej państwa". Według zespołu, „Doktryna migracyjna winna stanowić fundamentalną zasadę polityki, odzwierciedlającą polską rację stanu, idee humanitarne oraz filozofię państwa, w tym zwłaszcza jej strategiczne przesłanki cywilizacyjne i modernizacyjne lub odwołującą się do tradycji narodowych czy podstawowych dokumentów międzynarodowych" (Rajkiewicz et al 2003:29)[31]. Wydaje się, że obecnie elity polskie nie są zainteresowane tą koncepcją, głównie ze względu na brak ustabilizowanych przekonań na temat migracji. Doktryna migracyjna nie może powstać w sytuacji, w której przekonania elit na temat migracji opierają się na minimalizowaniu problemu.

[31] Rajkiewicz, Antoni et al. (2003). *Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce, Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa.* Warszawa: IPiSS, www.ipiss.com.pl.

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum Stosunków Międzynarodowych jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest monitorowanie polskiej polityki zagranicznej oraz innych państw mających wpływ na pozycję międzynarodową Polski. Szczególny nacisk CSM kładzie na problematykę integracji europejskiej, stosunków transtlantyckich oraz stosunków z Rosją, Ukrainą i z innymi państwami położonymi na wschód od Polski.

W tym celu CSM prowadzi projekty badawcze, organizuje liczne konferencje i seminaria, przygotowuje raporty i analizy, publikuje artykuły i książki.

W ciągu 10-letniej działalności udało się stworzyć liczne grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dla debaty nad polityką zagraniczną z udziałem polityków, urzędników państwowych i samorządowych, dziennikarzy, naukowców, studentów, jak też przedstawicieli wielu innych organizacji pozarządowych.

Prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Eugeniusz Smolar.

Nasz adres:

UL . EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA
tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69
fax: (0048-22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl
Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej
www.csm.org.pl

***Główni sponsorzy CSM*:**

- Fundacja Forda
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Fundacja im. Roberta Boscha
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Ambasada Wielkiej Brytanii w Warszawie

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie „Raporty i Analizy" dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych www.csm.org.pl.

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz" pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58. „Raporty i Analizy" są dostępne bezpłatnie.