

Jerzy ŁAZOR

Katedra Historii Gospodarczej i Społecznej  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# **POLSKA POLITYKA IMIGRACYJNA WOBEC CUDZOZIEMCÓW, 1918–2012**

Niniejszy tekst ma na celu prześledzenie polityki państwa polskiego wobec imigracji w kolejnych formach jego istnienia. Powinno to ułatwić umiejscowienie obecnej dyskusji na tematy imigracyjne (pierwszej w historii Polski o tak szerokiej skali i wywołującej tak skrajne emocje) w szerszym kontekście, zwłaszcza poprzez ujawnienie długofalowych elementów polityki.

Politykę imigracyjną państwa rozumiem możliwie szeroko, jako całość celów, środków i działań wobec imigracji. Ta ostatnia w przypadku Polski w XX w. składa się z przynajmniej trzech odrębnych zjawisk, często uregulowanych osobnymi ustawami. Pierwszą składową imigracji były przyjazdy cudzoziemców – obywateli innych krajów, niemających historycznego związku z Polską – czy to w celach zarobkowych, czy też w ramach przymusowej emigracji z własnej ojczyzny. Zjawisko to, które dziś rozpala emocje, było dotychczas rzadkie i obejmowało niewielką grupę ludzi. Drugą i trzecią składową imigracji są repatriacja i reemigracja. W niektórych okresach nie były one jednoznacznie

rozgraniczone prawnie. Reemigracją czy też emigracją powrotną można nazwać powroty do kraju dobrowolnych emigrantów, którzy zachowali polskie obywatelstwo. W takiej sytuacji byli np. robotnicy sezonowi pracujący w Niemczech w okresie międzywojennym czy obywatele polscy wracający dziś z Wielkiej Brytanii bądź Irlandii. Repatriacja to z kolei przyjazdy do Polski byłych polskich obywateli bądź ich potomków, którzy z przyczyn od siebie niezależnych zostali od kraju oderwani. Tego typu imigracja pojawiła się w falach po I i II wojnie światowej, w mniejszym stopniu występuje też dziś. Ze względu na ograniczoną objętość niniejszego tekstu i na wagę tego zagadnienia w dzisiejszych dyskusjach skupię się jedynie na pierwszym z trzech elementów, czyli polityce wobec imigracji cudzoziemców.

Literatura dotycząca polityki migracyjnej Drugiej Rzeczypospolitej jest bardzo obszerna, choć w większości dotyczy ona emigracji<sup>1</sup>. Szerzej o imigracji cudzoziemców mówi się jedynie w pracach dotyczących Trzeciej Rzeczypospolitej. Wypada zwłaszcza wymienić doskonałą książkę Agnieszki Weiner<sup>2</sup> oraz obfity dorobek Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego i Instytutu Spraw Publicznych. Ciekawym kontrapunktem dla nich jest socjologiczna praca Mikołaja Pawłaka<sup>3</sup>. Najważniejszym opracowaniem dla całego XX w. jest (niestety wciąż nieopublikowana) praca doktorska Anny Kicinger<sup>4</sup>. Zwłaszcza dla okresu Polski

<sup>1</sup> H. Janowska, *Emigracja zarobkowa z Polski 1918–1939*, Warszawa 1981; E. Kołodziej, *Wychodźstwo zarobkowe z Polski 1918–1939. Studia nad polityką emigracyjną II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1982; P. Kraszewski, *Polska emigracja zarobkowa w latach 1870–1939. Praktyka i refleksje*, Poznań 1995; J. Łazor, *Polityka migracyjna Drugiej Rzeczypospolitej – próba syntezy*, w: *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. III, red. P. Grata, Rzeszów 2015, s. 44–66.

<sup>2</sup> A. Weiner, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców, 1990–2003*, Warszawa 2006.

<sup>3</sup> M. Pawlak, *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004r.*, Warszawa 2013.

<sup>4</sup> A. Kicinger, *Polityka migracyjna Polski 1918–2003*, Warszawa 2011, praca doktorska w bibliotece Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Ludowej pozostaje ona dla mnie niezastąpionym źródłem. O całym XX w. pisze również Paweł Dąbrowski<sup>5</sup>.

Jakkolwiek można wskazać na pewne elementy ciągłości w prawodawstwie dotyczącym imigracji i obywatelstwa, praktyka polityczna różniła się znacząco w kolejnych formach państwa polskiego. Dlatego też, inaczej niż niektóre opracowania zajmujące się tym zagadnieniem<sup>6</sup>, moją analizę podzieliłem ściśle chronologicznie na okres Drugiej Rzeczypospolitej, Polski Ludowej i Trzeciej Rzeczypospolitej. Mój przegląd kończy się w 2012 r., kiedy Rada Ministrów przyjęła dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*<sup>7</sup>, będący faktycznie pierwszą oficjalną deklaracją celów migracyjnych polskich władz. Efektem takiego podziału jest też układ tekstu, który składa się z trzech chronologicznych części i podsumowania.

## Druga Rzeczpospolita

Mimo nadziei związanych z odzyskaniem niepodległości w 1918 r., polityka Drugiej Rzeczypospolitej wobec migracji była w większości reakcyjna, godząca raczej w siłę państwa, niż ją wspierająca. Wobec trudnej sytuacji gospodarczej wszystkie rządy w okresie międzywojennym, od socjalistycznych, poprzez prawicowe, po autorytaryzm ostatnich lat pokoju, wspierały emigrację i starały się ograniczyć imigrację, nie chcąc tworzyć dodatkowej konkurencji na rynku pracy dla polskich obywateli. Oba działania wynikały głównie z trudności walki z bezrobociem i nikłych

<sup>5</sup> P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011.

<sup>6</sup> M. Kurenda, *Polityka repatriacyjna Polski. Zarys ewolucji rozwiązań instytucjonalno-prawnych w latach 1918–1998*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Ekspertyza nr 188, Warszawa 1999.

<sup>7</sup> *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, 31.07.2012, <https://mswia.gov.pl/download/1/15243/PMPprzyjetaprzezRadeMinistrow31lipca20122.pdf> (31.01.2016).

możliwości rozwoju wsi, skąd wywodziła się znaczna część emigrantów. Polityka ta kształtowała się w odpowiedzi na zmieniającą się koniunkturę migracyjną, a działania państwa miały ograniczoną skuteczność<sup>8</sup>.

Formalnie ogólną zasadę równouprawnienia cudzoziemców przewidywała konstytucja marcowa z 1921 r. w artykule 95, choć działała ona na zasadzie wzajemności i mogła być ograniczona ustawowo<sup>9</sup> („Cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami Państwa Polskiego oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy nie wymagają wyraźnie obywatelstwa polskiego”<sup>10</sup>). Utrzymana w całości innym duchu konstytucja kwietniowa z 1935 r. nie zawierała takich zapisów<sup>11</sup>.

Mimo deklarowania równości traktowania władze patrzyły nieprzychylnie na długotrwałe przyjazdy cudzoziemców. Poza niechęcią wobec „psucia” przez nich rynku pracy, obawiano się agitatorów czy obcych agentów, zwłaszcza w kontekście kontestacji polskich granic<sup>12</sup>. Kolejnym argumentem była niechęć wobec przyjazdów przedstawicieli mniejszości narodowych – choć dotknęło to głównie ukraińskich reemigrantów z Ameryki Północnej oraz Żydów (o czym niżej)<sup>13</sup>. W nielicznych przypadkach uzasadnionych politycznie umożliwiano osiedlenie się w Polsce osób o określonej narodowości (jak np. w przypadku gruzińskich oficerów, których obecność w polskim wojsku po 1921 r. była częścią polityki wschodniej Drugiej Rzeczypospolitej<sup>14</sup>).

<sup>8</sup> J. Tomaszewski, *Czynniki wpływające na migracje zewnętrzne w Polsce 1918–1939*, w: *Mechanizmy polskich migracji zarobkowych*, red. C. Bobińska, Warszawa 1976, s. 137–157.

<sup>9</sup> P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany...*, op.cit., s. 57.

<sup>10</sup> Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.

<sup>11</sup> Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227; A. Kicingier, *Polityka migracyjna...*, op.cit., s. 122.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 121–122.

<sup>13</sup> A. Reczyńska, *Emigracja z Polski do Kanady w okresie międzywojennym*, Wrocław 1986, s. 128–129.

<sup>14</sup> Z.G. Kowalski, *Najlicniejsza mniejszość. Gruzini, Azerowie i inni przedstawiciele narodów Kaukazu w Wojsku Polskim w okresie międzywojennym*, w: *Mniejszości narodowe i wyznaniowe w siłach zbrojnych Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, red. Z. Karpus, W. Rezmer, Toruń 2001, s. 177–200.

Narzędzia polityki wobec obcokrajowców systematyzowało rozporządzenie Prezydenta RP z 1926 r. o cudzoziemcach, które wraz z aktami wykonawczymi regulowało możliwości przyjazdu, osiedlenia się i podjęcia pracy. Podstawowym narzędziem ograniczania przyjazdów było wydawanie zezwoleń na wjazd i wizy pobytowych. W przypadku stałego pobytu, zezwolenia wydawali wojewodowie bądź polskie konsulaty. W prawie brak było sprecyzowanych przesłanek udzielania takiej decyzji, co powodowało uznaniowość<sup>15</sup>. Przebadane przeze mnie dokumenty archiwalne wskazują na nieufność wobec przyjeżdżających, zwłaszcza w zakresie podjęcia pracy czy zakupu nieruchomości<sup>16</sup>.

W latach 20. XX w. panowały dość liberalne przepisy dotyczące zatrudnienia cudzoziemców, choć wyłączono z nich część zawodów (jak adwokat czy makler giełdowy), a niektóre wymagały koncesji. W obydwu przypadkach, tak jak w przyznaniu cudzoziemcom prawa do świadczeń socjalnych, obowiązywała zasada wzajemności – podobne prawa musiało polskim obywatelom przyznać państwo, z którego pochodził imigrant. W wyniku wielkiego kryzysu, kiedy bezrobocie stało się niezwykle istotnym problemem, w 1931 r. znacznie utrudniono cudzoziemcom podejmowanie pracy. Wprowadzone wówczas ograniczenia branżowe obowiązywały aż do wojny. Wyłączały one możliwość pracy cudzoziemców m.in. w górnictwie, przemyśle, handlu czy bankowości<sup>17</sup>. Pojedyncze materiały archiwalne, na które trafiłem w archiwach francuskich, wskazują na decyzje odmowne (co należy traktować anegdotycznie, gdyż zapewne zgoda nie interesowałaby francuskiego rządu). Dotyczyło to również podejmowania pracy przez specjalistów zagranicznych, pochodzących z kraju, którego kapitał kontrolował polskie przedsiębiorstwa.

Największą grupą cudzoziemców, którzy znaleźli się na terytorium Polski, byli uchodźcy z Rosji Radzieckiej, których liczebność w 1922 r.

<sup>15</sup> P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany...*, op.cit., s. 58–60.

<sup>16</sup> Dz.U. 1920 nr 31, poz. 178; Przykłady archiwaliów dotyczących obywateli palestyńskich: AAN, MSW, 2104 i 2194.

<sup>17</sup> A. Kicingier, *Polityka migracyjna...*, op.cit., s. 125.

oceniano na około 175 tys. osób; w 1937 r. spadła do około 80 tys.<sup>18</sup>. To na potrzeby uchodźców z tego kraju stworzono system paszportów nansenowskich, opisany przez Wojciecha Morawskiego w niniejszym tomie. W Polsce poza systemem nansenowskim można było również uzyskać specjalny dokument tożsamości potwierdzający brak polskiego obywatelstwa. Faktycznie wobec tej grupy ludzi głównie stosowano wprowadzone w 1927 r. ograniczenia możliwości wjazdu i pobytu cudzoziemców na terenie wschodnich województw kraju, podyktowane obawą przez agitacją i propagandą komunistyczną<sup>19</sup>.

Szczególnym przykładem polityki na pograniczu stosunku wobec cudzoziemców była kwestia obywateli polskich pochodzenia żydowskiego zamieszkałych w Niemczech. Nie chcąc dopuścić do ich przyjazdu na terytorium Polski w 1938 r., rządząca wówczas sanacja wprowadziła rozporządzenie o pozbawieniu obywatelstwa, aby móc wykorzystać narzędzia stosowane wobec cudzoziemców (rozporządzenie stosowano także wobec polskich obywateli w innych krajach, w tym w Palestynie). Ostatecznie polskie cele nie zostały osiągnięte – po niemieckiej *Polenaktion* polscy Żydzi zostali wydaleny z Niemiec i zostali czasowo zatrzymani w Polsce w obozie w Zbąszyniu<sup>20</sup>.

Polityka imigracyjna Drugiej Rzeczypospolitej była konsekwencją przyjętej polityki emigracyjnej, której celem było poprawienie sytuacji na polskim rynku pracy. Jako drugorzędne wobec tego głównego celu można uznać cele bezpieczeństwa, prowadzące do ograniczenia swobody uchodźców. Co więcej, polityka imigracyjna nie podlegała w zasadzie debacie, nie została sformalizowana i zdawała się nie interesować opinii publicznej, w przeciwieństwie do emigracji, względnie szeroko dyskutowanej.

<sup>18</sup> Wedle innych szacunków grupa ta liczyła 100–120 tys. osób, P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany...*, op.cit., s. 56.

<sup>19</sup> A. Kicingier, *Polityka migracyjna...*, op.cit., s. 124.

<sup>20</sup> J. Tomaszewski, *Preludium Zagłady. Wýgnanie Żydów polskich z Niemiec w 1938 r.*, Warszawa 1998; J. Łazor, *Brama na Bliski Wschód. Polsko-palestyńskie stosunki gospodarcze w okresie międzywojennym*, Warszawa 2016, s. 76–79.

## Polska Ludowa

Podobnie jak w przypadku Drugiej Rzeczypospolitej ruchy migracyjne Polski Ludowej zostały zdominowane przez emigrację – i to jej dotyczyła zasadnicza część polityki migracyjnej, szczegółowo opisana przez Dariusza Stołę. W przypadku ruchów w drugą stronę większość stanowiła repatriacja, zaś w drugiej połowie lat 50. starano się przejściowo doprowadzić do częściowej reemigracji z Zachodu<sup>21</sup>. Przyjazdy cudzoziemców były nieliczne<sup>22</sup>, a oni sami – postrzegani w PRL jako egzotyczni<sup>23</sup>. Odrębną, najliczniejszą grupą cudzoziemców byli żołnierze radziecy wraz z towarzyszącą im cywilną obsługą, tej kategorii przyjezdnych nie zalicza się jednak do imigrantów, poza tym ich kontakt z polską ludnością był ograniczony<sup>24</sup>.

Bezpośrednio po drugiej wojnie światowej pozycję cudzoziemców w Polsce i możliwość podjęcia przez nich pracy regulowały ustawy przedwojenne. Te ostatnie w latach 40. stosowano względnie liberalnie ze względu na konieczność odbudowy kraju. W czasie zamknięcia Polski w latach stalinizmu przyjazdy stały się rzadkie, a przedwojenne prawo uzupełnione nową praktyką wydawało się wystarczające<sup>25</sup>.

Dopiero w 1963 r. uchwalono nową ustawę o cudzoziemcach, która zastąpiła rozporządzenie z 1926 r. i obowiązywała do lat 90. XX w.<sup>26</sup>. Jak pisze Anna Kicinger, „Polska Ludowa stworzyła wobec cudzoziemców system oparty na nieufności, kontroli i zamknięciu”<sup>27</sup>. Nie wytworzono

<sup>21</sup> D. Stola, *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949–1989*, Warszawa 2010, s. 81–84.

<sup>22</sup> A. Gawryszewski, *Ludność Polski w XX wieku*, Warszawa 2005, s. 480.

<sup>23</sup> T. Halik, *Migrancka społeczność Wietnamczyków w Polsce w świetle polityki państwa i ocen społecznych*, Poznań 2006, s. 28.

<sup>24</sup> M.L. Krogulski, *Okupacja w imię sojuszu. Armia Radziecka w Polsce 1956–1993*, Warszawa 2001, s. 33–37.

<sup>25</sup> A. Kicinger, *Polityka migracyjna...*, op.cit., s. 250, 254.

<sup>26</sup> Dz.U. 1963 nr 43, poz. 242.

<sup>27</sup> A. Kicinger, *Polityka migracyjna...*, op.cit., s. 250.

na jego potrzeby nowych instytucji – stosowano te same co wobec polskiego społeczeństwa. Głównym organem zajmującym się cudzoziemcami były komendy milicji obywatelskiej. Podstawową metod regulacji wjazdów były wizy, dopiero pojawienie się umów o ruchu bezwizowym z innymi państwami bloku w latach 70. wymusiło również wprowadzenie możliwości odmowy wjazdu na granicy. Istotnym założeniem systemu był brak imigracji czasowych i trudność podjęcia pracy. Poza prawem stanowionym i podanym do publicznej wiadomości istotne znaczenie miały tajne, nieznane petentom wytyczne MSW, a na całym systemie ciążyła uznaniowość, niejasność i rozciągłość kryteriów. Co więcej, „cudzoziemiec – obywatel państwa kapitalistycznego był postrzegany głównie jako źródło potencjalnego zagrożenia politycznego. Prawo i praktyka były oparte na podziale cudzoziemców na obywateli państw komunistycznych i kapitalistycznych”<sup>28</sup>.

Istotną grupą cudzoziemców pierwszej z powyższych kategorii byli studenci z różnych „zaprzyjaźnionych” krajów Afryki i Azji, którzy studiowali głównie na wydziałach medycyny i technicznych. Ich pobyt w Polsce był formą pomocy dla krajów, z których pochodzili. Początkowo największą grupę stanowili studenci z Korei Północnej, pod koniec lat 60. pozycję tę zdobyli Wietnamczycy, których w PRL wykształciło się około 4,5 tys. Stosunkowo niewielka ich część pozostała w kraju, tworząc załazek przyszłej diaspory wietnamskiej<sup>29</sup>. W 1950 r. było łącznie mniej niż 200 takich studentów z różnych państw, w końcu lat 60. – już przeszło 2 tys., zaś w następnej dekadzie – 3 tys. rocznie<sup>30</sup>.

Kolejną grupą byli uchodźcy. Polska Ludowa pozostawała, tak jak i inne kraje obozu sowieckiego, poza międzynarodowym systemem opieki nad uchodźcami, opartym na konwencji genewskiej z 1951 r. i związanym z urzędem Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych

<sup>28</sup> P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany...*, op.cit., s. 62.

<sup>29</sup> T. Halik, *Migrancka społeczność...*, op.cit., s. 29–34.

<sup>30</sup> C. Żołędowski, *Studenci zagraniczni w Polsce. Motywy przyjazdu, ocena pobytu, plany na przyszłość*, Warszawa 2010, s. 54–55.



ds. Uchodźców (UNHCR). Mimo to kilkakrotnie przyjmowano uchodźców, a odpowiednia definicja azylu znajdowała się w konstytucji z 1952 r. Mógł być on udzielany (art. 75) „obywatelom państw obcych, prześladowanym za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowo-wyzwoleńczą lub działalność naukową”, co wskazuje na silnie polityczny charakter tej instytucji<sup>31</sup>. Największą grupę uchodźców w PRL stanowili Grecy i Macedończycy<sup>32</sup>, przyjęci na przełomie lat 40. i 50. po upadku partyzantki komunistycznej (około 13 tys. osób). Po przewrocie Pinocheta w Chile przyjęto także około 6 tys. osób z tego kraju<sup>33</sup>.

Podsumowując okres Polski Ludowej, można stwierdzić, że polityka imigracyjna tego okresu – restrykcyjna i polegająca na pełnej kontroli przyjeżdżających – była zdeterminowana przez ideologiczno-policyjny charakter państwa polskiego: „Regulacje cudzoziemskie okresu powojennego były kształtowane pod wpływem komunistycznego izolacjonizmu, zakładającego nadzór państwa nad każdym aspektem kontaktów z zagranicą”<sup>34</sup>. Wykształcony aparat okazał się też całkowicie nieprzystosowany do radzenia sobie nawet ze względnie niewielką liczbą przyjezdnych z początku lat 90. Zapowiedź tego stanu rzeczy pojawiła się już w latach 80., kiedy pojawienie się niewielkiej grupy uchodźców udających się do Europy Zachodniej (raptem 184 osoby) spowodowało konieczność odwołania się do UNHCR<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Dz.U. 1963 nr 15, poz 77; A. Kicinger, *Polityka migracyjna...*, s. 245.

<sup>32</sup> M. Wojecki, *Uchodźcy polityczni z Grecji w Polsce 1948–1975*, Jelenia Góra 1989.

<sup>33</sup> A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003, s. 98.

<sup>34</sup> P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany...*, op.cit., s. 62.

<sup>35</sup> A. Kicinger, *Polityka migracyjna...*, op.cit., s. 246.

## Trzecia Rzeczpospolita

Mimo znaczących procesów emigracyjnych po 1989 r. po raz pierwszy to kwestie imigracji zdominowały polską politykę w tym zakresie. Według Agnieszki Weinar polityka imigracyjna była jedynym rzeczywiście zauważalnym komponentem polityki wobec migracji przed przystąpieniem do Unii Europejskiej – w pozostałych obszarach można mówić o prowadzeniu „polityki bez polityki”<sup>36</sup>.

Zmiana dotyczyła nie tylko punktu ciężkości – polityka imigracyjna ewoluowała znacznie szybciej i w większym stopniu niż w poprzednich dekadach. Objawiało się to zwłaszcza w warstwie prawnej – w ciągu 25 lat uchwalono trzy ustawy o cudzoziemcach: w 1997, 2003 i 2013 r., nie licząc znacznych nowelizacji (m.in. 1991, 1995, 2001 r.). Mimo to prawo często nie nadążało za zmieniającą się sytuacją. Na początku lat 90. było to konsekwencją pojawienia się imigracji w większej niż dotychczas skali i konieczności szybkiego wypełniania luk w prawie, po 1998 r. wynikało zaś z procesu integracji europejskiej. Po akcesji kluczową rolę odgrywała ewolucja i rozbudowa prawa unijnego – stąd też kształt ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., rozbudowanej do 522 artykułów na 256 stronach<sup>37</sup>.

W przeciwieństwie do tempa zmiany prawa formalizacja strategii Polski przebiegała powoli. Pierwszy oficjalny dokument rządowy w tym zakresie – *Polityka migracyjna Polski* – został przyjęty przez Radę Ministrów dopiero w 2012 r. pomimo wielokrotnego podnoszenia przez środowiska naukowe i działaczy migracyjnych konieczności określenia strategii państwa. Wskazuje to pośrednio na niewielką rolę kwestii migracji zarówno w dyskursie publicznym, jak i procesie politycznym Trzeciej Rzeczypospolitej<sup>38</sup>. Sam dokument był zresztą negatywnie komentowany przez

<sup>36</sup> A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki...*, op.cit., s. 102.

<sup>37</sup> R. Matyja, A. Siewierska-Chmaj, K. Pędziwiatr, *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa–Rzeszów 2015, s. 8.

<sup>38</sup> A. Kicingier, *Polska polityka migracyjna...*, op.cit., s. 264.

środowisko badaczy imigracji. Zarzucano mu mgławicowość, brak określenia jednoznacznej doktryny czy strategii migracyjnej<sup>39</sup>.

Mimo braku formalizacji główne elementy polityki wobec imigracji pozostawały względnie stałe: kontakty z Europą Zachodnią narzuciły prymat zasady bezpieczeństwa i ochrony granic, zaś w zakresie pracy cudzoziemców od początku zakładano, że imigranci powinni być komplementarni wobec polskich pracowników, a nie konkurować z nimi na rynku pracy (czego konsekwencją było najpierw ograniczenie dostępu do rynku w latach wysokiego bezrobocia<sup>40</sup>, a następnie otwarcie na tanią siłę roboczą z państw wschodnich). Te dwa zagadnienia powodowały też pewną dwutorowość polityki<sup>41</sup>. Z jednej strony kwestie bezpieczeństwa narzucały względnie restrykcyjny model imigracyjny. Z drugiej jednak strony interesy Polski – mało atrakcyjnej dla międzynarodowego ruchu uchodźczego, tak istotnego z perspektywy Europy Zachodniej – wskazywały na racjonalność raczej liberalnej polityki prowadzonej na wschodniej granicy. Wątek rynku pracy nabrał istotniejszego znaczenia po akcesji Polski do Unii Europejskiej, kiedy masowa emigracja doprowadziła do spadku bezrobocia i niewystarczającej podaży pracy w niektórych sektorach (m.in. w budownictwie). Konsekwencją była też większa rola pracowników zagranicznych, głównie zza wschodniej granicy.

Również zręby instytucjonalne w odniesieniu do imigracji pozostawały względnie stałe, pominąwszy sam początek lat 90.<sup>42</sup>. MSW odziedziczyło po PRL główną rolę w zajmowaniu się migracjami. W 1993 r. powstało w nim Biuro, cztery lata później Departament ds. Migracji i Uchodźstwa<sup>43</sup>. Nowelizacja ustawy o cudzoziemcach z 2001 r. przyniosła powołanie

<sup>39</sup> R. Matyja, A. Siewierska-Chmaj, K. Pędziwiatr, *Polska polityka migracyjna...*, op.cit., s. 48–49.

<sup>40</sup> A. Weiner, *Europeizacja polskiej polityki...*, op.cit., s. 82.

<sup>41</sup> A. Kicingier, *Beyond the Focus on Europeanisation: Polish Migration Policy 1989–2004*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2009, t. 35, nr 1, s. 79–95.

<sup>42</sup> M. Szonert, *Rok 1990 – początki opieki nad uchodźcami*, w: *Migracje polityczne XX wieku*, red. J.E. Zamojski, Warszawa 2000, s. 38–61.

<sup>43</sup> A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce...*, op.cit., s. 201–215.

Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, w 2007 r. przemianowanego na Urząd ds. Cudzoziemców, którego Szef pozostaje główną instytucją w tym zakresie. Drugim kluczowym ministerstwem, które dzięki rozporządzeniom ma możliwość istotnie wpływać na politykę zatrudnienia cudzoziemców, jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Od 2001 r. podlegają mu również kwestie integracji imigrantów<sup>44</sup>. Ponadto ustawa z 1997 r. powołała Radę do Spraw Uchodźców, będącą instancją odwoławczą od decyzji o przyznaniu statusu osoby chronionej w Polsce. Cechą charakterystyczną instytucji zajmujących się imigracją jest ich znaczne rozproszenie i brak odpowiedniego urzędu centralizującego, odpowiedzialnego za prowadzenie polityki. Przyczyniło się do petryfikacji urzędniczo-administracyjnego podejścia do polityki migracyjnej, z silną dominacją MSW. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że działania państwa sprowadzają się do kontroli wjazdu, wyjazdu i pobytu przyjezdnych, bez zainteresowania innymi tematami<sup>45</sup>. Skupienie się jedynie na kwestiach technicznych oraz długotrwałość i nieprzyjazność procedur przekładały się na zniechęcanie do długookresowych imigracji. Brak większej liczby imigrantów był postrzegany jako „jeden kłopot mniej”<sup>46</sup>.

Rola kwestii uchodźców i bezpieczeństwa w legislacji wynikała z kluczowej roli rozwiązań europejskich w kształtowaniu się polskiego systemu imigracyjnego. Istotne znaczenie miał tu moment rozpoczęcia transferu wiedzy, kiedy Europa Zachodnia zmagająca się z kryzysem azylowym. Po podpisaniu przez Polskę konwencji genewskiej – i tym samym przystąpieniu do światowego systemu ochrony uchodźców – z inicjatywy państw zachodnich zaczęliśmy z nimi współpracować w zakresie migracji (Grupa Wiedeńska, Proces Budapesztański). Współpraca ta i będący jej konse-

<sup>44</sup> A. Kicingier, *Polska polityka migracyjna...*, op.cit., s. 265–266, 310–313.

<sup>45</sup> A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki...*, op.cit., s. 84.

<sup>46</sup> R. Matyja, A. Siewierska-Chmaj, K. Pędziwiatr, *Polska polityka migracyjna...*, op.cit., s. 7; W. Klaus, *Cudzoziemiec w urzędzie. Czy polskie urzędy są przygotowane do obsługi obcokrajowców?*, w: *Dyskusja o integracji. Wybór tekstów Polskiego Forum Integracyjnego*, Warszawa 2010, s. 153–156; A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki...*, op.cit., s. 222.

kwencją transfer wiedzy były ściśle związane z ochroną granic. Wynikało to z koncepcji utworzenia z byłych państw komunistycznych bufora bezpieczeństwa dla starej Europy. Istotne znaczenie miała w szczególności współpraca z Niemcami<sup>47</sup>.

Pierwszy okres tworzenia prawa migracyjnego zakończyło uchwalenie ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., łączącej transfer rozwiązań europejskich z polskimi doświadczeniami z początku dekady<sup>48</sup>. Zmiany w kolejnych latach związane były z przyjmowaniem (ewoluującego) prawa europejskiego w ramach procesu akcesyjnego. W tym przypadku trudno mówić o aktywnej polityce *sensu stricto*, skoro w zakresie migracji niemożliwe były negocjacje i strona Polska musiała wprowadzić całość wymagań Unii. Wobec szybkiej zmiany prawa konieczna była nowa wersja ustawy o cudzoziemcach, która wraz z równoległą ustawą o udzielaniu ochrony cudzoziemcom została przyjęta w 2003 r.<sup>49</sup>. Jej uchwalenie oznacza początek ewolucji systemu w kierunku humanitarnym, a nie tylko skupionym na bezpieczeństwie<sup>50</sup>, choć faktyczna realizacja tego elementu pozostała w Polsce ograniczona.

W ramach procesu integracyjnego odrębną ustawą określono też prawa w Polsce obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>51</sup>. W ramach strefy Schengen i swobody przepływu siły roboczej w obrębie Unii ich osiedlenie i imigracja nie podlegają ograniczeniom i kontroli w przeciwieństwie do innych cudzoziemców. W tym przypadku również trudno mówić o szczególnej swobodzie decyzji w prowadzonej polityce.

Europeizacja prawa imigracyjnego miała jeszcze jeden istotny aspekt. Podobnie jak w innych dziedzinach była często procesem powierzchownym, gdzie za wprowadzaniem dziesiątek stron regulacji *acquis communautaire* nie szło ani wypracowanie doświadczenia w ich stosowaniu

<sup>47</sup> A. Kicinger, *Beyond the Focus...*, op.cit., s. 82

<sup>48</sup> Dz.U. 1997 nr 114, poz. 739.

<sup>49</sup> Dz.U. 2003 nr 128, poz. 1175.

<sup>50</sup> A. Kicinger, *Polska polityka migracyjna*, op.cit., s. 282–283.

<sup>51</sup> Dz.U. 2003 nr 141, poz. 1180, następnie Dz.U. 2006 nr 144, poz. 1043.

(a Polskie kontakty z imigrantami były zasadniczo inne niż w przypadku Europy Zachodniej), ani przyjęcie wartości, które za regulacjami stały. Agnieszka Weinar mówi tu o modelu państwa „oczekującego na imigrację”. Jednocześnie taki model tworzenia polityki migracyjnej – narzuconej w zewnętrznych negocjacjach, tylko częściowo powstałej „w otwartym procesie demokratycznym”<sup>52</sup> – przyczynił się w jakimś zakresie do reakcji na obecny kryzys uchodźczy w krajach regionu. Mikołaj Pawlak zwracał przy tym uwagę na deficyt dyskusji i jednostronność poglądów osób zaangażowanych w politykę migracyjną w zakresie uchodźczym, wytykając jednocześnie błędy metodologiczne badaczy zajmujących się tym problemem: „Organizacja, która oficjalnie podniosłaby kwestie umożliwienia swobodnego wyjazdu uchodźców z Polski do krajów »starej« Unii zachowałaby się nie »niepoprawnie politycznie«. Taka propozycja mogłaby być określona jako szowinistyczna wobec uchodźców, przejaw myślenia nietolerancyjnego i chęć ich »wygnania z Polski«. Mogłaby również być oceniona jako przejaw uznania porażki projektu modernizacyjnego, zgodnie z którym Polska jest na tyle zasobnym i »nowoczesnym« krajem [...], że może sobie pozwolić na udzielanie ochrony uchodźcom”<sup>53</sup>.

O ile gros ustaleń polityki imigracyjnej miało swoje źródło w procesie integracyjnym i w rezultacie skupione było na zagadnieniach bezpieczeństwa, w praktyce Polska prowadziła odrębną politykę związaną z rynkiem pracy, gdzie założeniem była wspomniana zasada komplementarności przyjezdnych, potwierdzona w *Polityce migracyjnej Polski* z 2012 r. Mimo pojawiania się zauważalnych imigracji z Wietnamu<sup>54</sup> czy Chin znacznie większa liczba osób przyjechała z wschodniej granicy – i to polityka z nimi związana odgrywała kluczową rolę. Podstawowe znaczenie miała tu decyzja o pozostawieniu w mocy podpisanego jeszcze z ZSRR porozumienia o ruchu bezwizowym. Kryły się za nią głów-

<sup>52</sup> A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki...*, op.cit., s. 222.

<sup>53</sup> M. Pawlak, *Organizacyjna reakcja...*, op.cit., s. 314.

<sup>54</sup> T. Halik, *Migrancka społeczność...*, op.cit., s. 45–47.

nie motywy polityczne – chęć wspomoczenia przemian demokratycznych u wschodnich sąsiadów Polski. Z czasem otwarte granice ze wschodem stały się – politycznie niedeklarowaną – metodą na pozyskanie znacznej liczby pracowników na stanowiskach niewymagających wysokich kompetencji, często zatrudnionych zresztą na czarno (sprzątaczkę, opiekunki do dzieci, budowlańcy). Polityka ta była sprzeczna ze stanowiskiem Unii Europejskiej, która dążyła do możliwie dużego zabezpieczenia wschodniej granicy Polski.

Konieczność spełnienia unijnych wymogów doprowadziła do wprowadzenia ruchu wizowego ze wschodnimi sąsiadami w 2003 r., lecz liberalizacja procesu wydawania wiz uczyniła ich uzyskanie niemal automatycznym. Towarzyszyły temu kolejne regulacje ułatwiające podjęcie przez nich pracy<sup>55</sup> i faktyczna, choć niedeklarowana zgoda na pracę nielegalną (świadczy o tym nie tylko nieadekwatny aparat kontrolny<sup>56</sup>, lecz także różnica w traktowaniu imigrantów z Ukrainy czy Białorusi w porównaniu z Wietnamczykami<sup>57</sup>). W ten sposób formalnie spełniając postulaty unijne i nie alienując opinii publicznej (która w kontekście względnego wysokiego bezrobocia byłaby z pewnością przeciwna legalnym pracownikom ze wschodu), w praktyce kontynuowaliśmy odrębną wschodnią politykę imigracyjną<sup>58</sup>.

Wspomniane skupienie na prawno-administracyjnym wymiarze polityki powodowało niewielkie nakłady na integrację przyjezdnych<sup>59</sup>, ograniczoną właściwie do oferty skierowanej do osób korzystających w Polsce

<sup>55</sup> J. Godlewska-Szyrkowa, *Imigranci w Polsce. Uwarunkowania procesów integracji*, w: *Imigranci w polskim dyskursie publicznym. Z warsztatów badawczych Zakładu Migracji i Stosunków Etnicznych*, red. G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki, Warszawa 2014, s. 68.

<sup>56</sup> A. Kicingier, W. Kloc-Nowak, *Combating the Illegal Employment of Foreigners in the Enlarged EU: the Case of Poland*, CEFMR Working Paper 1/2008.

<sup>57</sup> Eadem, *Polityka migracyjna Polski...*, op.cit., s. 288–296.

<sup>58</sup> Eadem, *Beyond the Focus...*, op.cit., s. 85–87.

<sup>59</sup> G. Firlit-Fesnak, P.W. Zawadzki, *Dyskurs prasowy wokół problemów cudzoziemców poszukujących w Polsce ochrony*, w: *Imigranci w polskim dyskursie publicznym. Z warsztatów badawczych Zakładu Migracji i Stosunków Etnicznych*, red. G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki, Warszawa 2014, s. 95; *Czym chata bogata... Pomoc dla cudzoziemców poszukujących*

z ochrony międzynarodowej (których integracja pozostawała zresztą nierozwiązanym problemem)<sup>60</sup> i działalności organizacji pozarządowych, częściowo finansowanych dzięki Unii<sup>61</sup>. W rządowej *Polityce migracyjnej Polski* stwierdzono nawet, że „integracja cudzoziemców nie jest obecnie w Polsce istotnym czynnikiem politycznym bądź społecznym”<sup>62</sup>.

Wreszcie problemem pozostawał niedobór odpowiednich informacji na temat ruchu migracyjnego, zwłaszcza zaś bardzo licznej, niepoddającej się statystykom grupy nielegalnych imigrantów czy też części – legalnych imigrantów nielegalnie pracujących na terytorium Polski. Szacunki liczebności tej drugiej grupy sięgają 100–600 tys. osób. Sam rozrzut mówi o nieadekwatności materiału statystycznego. Zawodziła metodologia spisów powszechnych<sup>63</sup>, nie prowadzono też systematycznie odpowiednich analiz<sup>64</sup>.

Podsumowując: okres Trzeciej Rzeczypospolitej oznaczał szybko rozwój polityki imigracyjnej, która pod względem rozmachu rozwiązań i prędkości zmian daleko wykroczyła poza rozwiązania znane z poprzednich dekad. Istotną nowością był szeroki zakres współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz znacznie większa otwartość na przyjazdy. Zmniejszył się również zauważalnie poziom kontroli nad cudzoziemcami

---

*ochrony w Polsce w świetle badań społeczności i instytucji lokalnych*, red. G. Firlit Fesnak, Ł. Łotocki, Warszawa 2008.

<sup>60</sup> J. Godlewska-Szyrkowa, *Imigranci w Polsce...*, op.cit., s. 72; A. Grzymała-Kazłowska, *Od adaptacji do integracji. Mechanizmy, uwarunkowania i zróżnicowanie integracji imigrantów zarobkowych w Polsce*, w: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008, s. 82.

<sup>61</sup> *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*, 25.09.2013, <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8305/1/1/Polska%20polityka%20integracji%20cudzoziemcow%20-%20zalozenia%20i%20wytyczne.doc> (31.01.2016).

<sup>62</sup> *Polityka migracyjna Polski...*, op.cit., s. 70.

<sup>63</sup> P. Kaczmarczyk, *Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znacznie dla polskiego rynku pracy*, w: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008, s. 52–54.

<sup>64</sup> P. Pawlak et al., *Polityka (dez)integracji. Zarządzenie integracją obywateli państw trzecich w Polsce*, Warszawa 2010, s. 12–13; *Polityka migracyjna Polski...*, op.cit., s. 7.



po przekroczeniu granicy. Ta ostatnia, wraz z kwestiami bezpieczeństwa, stała się kluczowym elementem polityki. Jednocześnie te elementy, choć w jakimś stopniu narzucone przez partnerów europejskich, niekoniecznie były sprzeczne z polskimi potrzebami określanymi przez generalnie niechętnie wobec przyjazdu imigrantów elity polityczne<sup>65</sup>. Wyjątkiem od tej postawy były zgoda na znaczną emigrację (zwłaszcza sezonową) ze wschodu, głównie Ukrainy.

## Podsumowanie

Przez ostatnie sto lat polityka imigracyjna wobec cudzoziemców była w Polsce niewielką, stosunkowo mało ważną częścią szerszej polityki wobec migracji, skupionej głównie na wyjazdach. Jednocześnie negatywne ustosunkowanie kolejnych rządów wobec tego problemu powodowało, że imigrantów było niewiele i temat nie miał większego znaczenia (choć źródła tej niechęci były inne w latach międzywojennych i w PRL). Zmiana sytuacji nastąpiła po 1989 r., kiedy polityka imigracyjna zaczęła odgrywać większą rolę niż emigracyjna. Był to głównie wynik procesu integracyjnego z Unią Europejską.

Mimo różnic w systemach politycznych przez całe stulecie prawo imigracyjne było formułowane technokratycznie, bez szczególnych dyskusji czy konsultacji społecznych. Jednocześnie, z wyjątkiem kilku kwestii po 1989 r., problem ten zdawał się nie interesować Polaków, dla których możliwość wyjazdu z kraju zawsze była ważniejsza.

Co zrozumiałe, czynnik bezpieczeństwa miał istotne znaczenie w polskim podejściu do imigracji przez cały XX w., nawet jeśli jego rozumienie było inne w kolejnych formach istnienia państwa polskiego. Z drugiej strony postrzeganie roli cudzoziemców na polskim rynku pracy ewoluowało od braku zgody w latach Drugiej Rzeczypospolitej po przymykane

<sup>65</sup> A. Kicingier, *Beyond the Focus...*, op.cit., s. 91–92.

oczu na pracę na czarno w ostatnich latach. Mimo wzrostu imigracji po 1989 r. Polska nie stała się jednak krajem imigracji netto i pozostała jednym z głównych źródeł emigrantów w Europie.

---

## **POLISH IMMIGRATION POLICY TOWARDS FOREIGNERS, 1918–2012**

The paper examines how policy towards foreign immigrants evolved under the three different incarnations of the Polish state in the twentieth century. The author shows that the Second Polish Republic pursued a policy of limiting immigration mostly to protect its labour market, which already suffered from high unemployment. A similarly closed policy under communism was informed by political and security measures. Poland opened up towards foreigners after 1989, with a strong role played by the process of Europeanization. Apart from the EU-informed immigration and refugee policy, Polish authorities also took a more liberal stance in relation to seasonal labour from its Eastern neighbours.