



Ewolucja polityki azylowej Polski Od internacjonalizacji do przeciweuropeizacji

The evolution of Poland's asylum policy
From internationalization to anti-Europeanization

Agnieszka Florczak*

Abstrakt


Celem autorki artykułu jest przeanalizowanie założeń polityki azylowej Polski w latach 1990—2019. W omawianym okresie w ewolucji polityki azylowej wyodrębniono trzy fazy: internacjonalizacji, europeizacji i przeciweuropeizacji. Polityka ta analizowana jest przez pryzmat ewolucji komponentów ważnych dla kształtowania polityki jako polityki publicznej. Wśród nich wymienić można: formy ochrony cudzoziemców, zobowiązania międzynarodowe Polski, członkostwo w organizacjach międzynarodowych, infrastrukturę, rozwiązania instytucjonalne, politykę integracyjną, intensywność debaty publicznej, stosunek Polaków do uchodźców.

Słowa kluczowe: uchodźca, cudzoziemiec, migracje, integracja, polityka azylowa, polityka publiczna, europeizacja, przeciweuropeizacja

Abstract

The aim of the article is to analyze the assumptions of Poland's asylum policy in the years 1990—2019. In the discussed period, three phases of the evolution of asylum policy were distinguished: internationalization, Europeanization and anti-Europeanization. This policy is analyzed through the prism of the evolution of components important for policy making as a public policy. These include: forms of protection for foreigners, Poland's international obligations, membership in international organizations, infrastructure, institutional solutions, integration policy, the intensity of public debate, and the attitude of Poles towards refugees.

Key words: refugee, foreigner, migration, integration, asylum policy, public policy, Europeanization, anti-Europeanization

* Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski (agnieszka.florczak@uwr.edu.pl);  <https://orcid.org/0000-0003-0648-7449>.

Wprowadzenie

Polityka azylowa Polski w ciągu ostatnich trzydziestu lat przeszła daleko idącą ewolucję. Z państwa generującego uchodźców staliśmy się na początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku państwem przyjmującym cudzoziemców poszukujących schronienia. Zmieniająca się skala napływu cudzoziemców sprawiła, że ewoluowały wszystkie istotne komponenty polityki azylowej, w tym między innymi: formy ochrony cudzoziemców, zobowiązania międzynarodowe, infrastruktura, rozwiązania instytucjonalne, polityka integracyjna, intensywność debaty publicznej, stosunek Polaków do uchodźców.

Celem autorki artykułu jest przeanalizowanie — ewoluujących na przestrzeni trzech dekad — założeń polityki Polski wobec cudzoziemców poszukujących ochrony. Patrząc z tej perspektywy, widzimy wyraźnie, że polska polityka azylowa przechodziła trzy zasadnicze fazy:

- internacjonalizacji — przypadającej na lata 1990—1997,
- europeizacji — obejmującej lata 1998—2015 (do listopada),
- przeciweuropeizacji — rozpoczętej w listopadzie 2015 roku i trwającej do dziś.

W artykule poszczególne fazy przeanalizowane zostały ze względu na wyselekcjonowane komponenty, ważne dla kształtowania polityki azylowej państwa jako polityki publicznej. Jednocześnie autorka pragnie podkreślić, że ograniczone ramy objętościowe nie pozwalają na kompletną analizę. Z tego powodu część zagadnień omówionych jest bardzo syntetycznie, a niektóre zostały niemal pominięte (np. stosunek Polaków do uchodźców czy rozwój infrastruktury systemu recepcyjnego). Dane statystyczne prezentowane są też w bardzo ograniczonym zakresie, niezbędnym dla analizowanych zagadnień.

Operacjonalizacja pojęć

Biorąc pod uwagę zakres tematyczny artykułu, w pierwszej kolejności należy doprecyzować pojęcie polityki azylowej. Polityka ta jest elementem szerszego pojęcia, a mianowicie polityki migracyjnej. Henryk Chałupczak uznaje, że polityka migracyjna to „przyjęty i realizowany przez ośrodek decyzyjny (władzę publiczną reprezentowaną przez określone prawem podmioty) zespół działań determinowanych czynnikami wewnętrznymi i międzynarodowymi, zmierzających do efektywnego rozwiązywania problemów migracyjnych. W najkrótszej postaci oznacza to, iż polityka migracyjna to przyjęty i realizowany przez

państwo oraz jego organy zespół działań na rzecz rozwiązywania problemów migracyjnych”¹. Szeroką definicję polityki migracyjnej przyjmują także Sławomir Łodziński i Marek Szonert, uznając, że pod pojęciem tym rozumiemy „działania państwa (zarówno polityczne, jak i legislacyjno-administracyjne) dotyczące regulacji i kontroli wjazdu, pobytu oraz wyjazdu, a także warunków osiedlania się cudzoziemców w danym państwie i nadawania im obywatelstwa, poszukujących w nim (czasowego) zatrudnienia, bądź ochrony ze względów politycznych lub humanitarnych (kwestii uchodźczych) oraz zasad wyjazdu za granicę, a także powrotu i reintegracji własnych obywateli”². Z drugiej przytoczonej definicji jasno wynika, że ochrona cudzoziemców poszukujących schronienia z przyczyn politycznych i humanitarnych jest elementem polityki migracyjnej.

Autorka chciałaby także podkreślić, że w niniejszym artykule polityka azylowa będzie postrzegana i analizowana jako polityka publiczna. Termin „polityka publiczna” najogólniej możemy zdefiniować jako zespół decyzji i działań podejmowanych przez władze publiczne umożliwiających osiągnięcie określonych celów na podstawie przyjętych zasad i reguł. Andrzej Zybala polityki publiczne definiuje jako „dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa i jego obywateli, które — dodajmy — wpływają z wytworzonej zobiektywizowanej wiedzy i są podejmowane, aby rozwiązywać kluczowe problemy zbiorowe”³. Polityka azylowa jest więc polityką publiczną, czyli konkretną branżową formułą zarządzania wszelkimi kwestiami związanymi z udzielaniem bądź odmową udzielenia ochrony cudzoziemcom jej poszukującym (odpowiednik angielskiego terminu „policy”). Warto jednak podkreślić, że jest ona — jak każda polityka publiczna — silnie osadzona w polityce uprawianej na poziomie państwa w postaci rywalizacji politycznej i ideologicznej (odpowiednik angielskiego terminu „politics”).

Przedmiotem polityki azylowej nie będą rzecz jasna wszyscy cudzoziemcy, a tylko ci, którzy wymagają udzielenia im ochrony. Formy udzielania ochrony cudzoziemcom w Polsce możemy podzielić na dwie kategorie. Pierwszą stanowią formy ochrony międzynarodowej, do których zaliczamy: status uchodź-

¹ H. CHAŁUPCZAK: *Paradygmat badawczy polityki migracyjnej państwa z perspektywy politologicznej*. W: *Współczesne polskie migracje. Strategie — skutki społeczne — reakcja państwa*. Red. M. LESIŃSKA, M. OKÓLSKI. Warszawa 2013, s. 5 — <https://docplayer.pl/13976678-Paradygmat-badawczy-polityki-migracyjnej-panstwa-z-perspektywy-politologicznej.html> (dostęp: 21.08.2019).

² S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: „Niepolityczna polityka”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989—2016 (kwiecień)*. „CMR Working Papers” 2016, nr 90(148), s. 10—11.

³ A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012, s. 13.

cy, ochronę uzupełniającą i ochronę czasową, drugą z kolei — formy ochrony krajowej: azyl, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych, zgoda na pobyt tolerowany, zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi⁴. Jak zauważa Mikołaj Pawlak⁵, współczesne rozumienie terminu „uchodźca” jest ściśle związane z przyjętą w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, sporządzoną w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku⁶ (zwaną potocznie konwencją genewską). Zgodnie z art. 1A pkt. 3 konwencji za uchodźcę uważa się osobę, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”⁷. Forma ochrony międzynarodowej w postaci statusu uchodźcy przyznawana jest — na podstawie Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸ — bezterminowo cudzoziemcom spełniającym kryteria wymienione w konwencji genewskiej. Osoby uznane za uchodźców korzystają z większości praw socjalnych, które przysługują obywatelom polskim. Otrzymanie statusu umożliwia w przyszłości ubieganie się o zezwolenie na pobyt stały i obywatelstwo polskie. Zgodnie z art. 15 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP cudzoziemcowi niespełniającemu warunków do nadania statusu uchodźcy udziela się ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy (np. stosowanie tortur lub innych form nieludzkiego, poniżającego traktowania lub karania bądź odesłanie do kraju pochodzenia, w którym toczy się konflikt zbrojny). Różnica pomiędzy statusem uchodźcy a ochroną uzupełniającą jest dość płynna. W praktyce cudzoziemcom często łatwiej jest udowodnić w postępowaniu administracyjnym ryzyko doznania poważnej krzywdy z po-

⁴ Ze względu na ramy tematyczne opracowania ta forma nie będzie szerzej analizowana.

⁵ M. PAWLAK: *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.* Warszawa 2013, s. 13.

⁶ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515). Weszła w życie 22 kwietnia 1954 r. Konwencja (zwaną potocznie konwencją genewską) uzupełniona została protokołem nowojorskim w 1967 r. (wszedł w życie 4 października 1967 r.). Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517).

⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców... Szerzej na temat pojęcia uchodźcy zob.: G.S. GOODWIN-GIL: *The Refugees in International Law*. Oxford 1998, s. 40—77; B. KOWALCZYK: *Polski system azylowy*. Wrocław 2014, s. 20—28.

⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176).

wodu na przykład toczącego się konfliktu zbrojnego niż obawę przed prześladowaniem. Zakres praw przysługujących cudzoziemcom, którzy otrzymali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, jest bardzo zbliżony. Instytucja ochrony czasowej dotyczy sytuacji związanych z masowym napływem cudzoziemców poszukujących ochrony, w założeniu ma mieć ograniczony czasowo charakter (udziela się jej na okres maksymalnie dwóch lat — do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemców do poprzedniego miejsca zamieszkania)⁹. Ochrona czasowa wdrażana jest na podstawie decyzji organów unijnych i korzystają z niej automatycznie wszyscy uciekinierzy z danego kraju. W praktyce mechanizm ten nigdy nie został zastosowany.

Jedną z form ochrony krajowej, jak wskazano uprzednio, jest „azyl terytorialny”. Termin ten oznacza udzielenie przez państwo schronienia na swoim terytorium cudzoziemcowi dyskryminowanemu lub prześladowanemu za swe przekonania, działalność polityczną, religijną, naukową lub przynależność do określonej grupy społecznej¹⁰. Azyl powinien być udzielany w sytuacji, gdy jest to niezbędne do zapewnienia cudzoziemcowi bezpieczeństwa oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej. Przesłanki nadania statusu uchodźcy lub udzielenia azylu są bardzo podobne. Obowiązek nadania cudzoziemcowi spełniającemu określone kryteria statusu uchodźcy wynika z prawa międzynarodowego, natomiast udzielenie azylu jest formą ochrony krajowej i ma polityczny charakter. W praktyce i potocznym języku bardzo często słowa i zwroty: uchodźcy i azylanci, polityka wobec uchodźców, polityka wobec cudzoziemców poszukujących ochrony i polityka azylowa — używane są zamiennie. Dlatego też w niniejszym artykule, mimo prawnego dualizmu instytucji statusu uchodźcy i azylu w prawie polskim, autorka posługuje się zamiennie pojęciami polityki azylowej i polityki wobec cudzoziemców poszukujących ochrony.

Oprócz azylu do form ochrony krajowej zaliczamy zgodę na pobyt ze względów humanitarnych i zgodę na pobyt tolerowany. Pierwsza z form ochrony przyznawana jest cudzoziemcowi, który nie może być deportowany do kraju pochodzenia ze względu na występujące tam: zagrożenie dla jego życia, wolności, bezpieczeństwa osobistego, możliwość zastosowania tortur lub innych form niehumanitarnego, poniżającego traktowania lub karania czy też naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego. Ponadto zgoda na pobyt humanitarny może być

⁹ Por. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony...

¹⁰ J. SYMONIDES: *Prawo do azylu*. W: *Prawa człowieka. Model prawny*. Red. R. WIERUSZEWSKI. Wrocław—Warszawa—Kraków 1991, s. 615. Podobną definicję azylu przyjmują inni badacze stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego. Por. np.: L. ANTONOWICZ: *Podręcznik prawa międzynarodowego*. Warszawa 1993, s. 108; W. GÓRALCZYK: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa 2000, s. 274; R. BIERZANEK, J. SYMONIDES: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Wyd. III poprawione. Warszawa 1994, s. 256; M. LIS: *Azyl*. W: *Encyklopedia prawa*. Red. U. KALINA-PRASZNIC. Warszawa 1999, s. 45.

wydana w sytuacji, kiedy deportacja naruszałaby prawo do życia prywatnego i rodzinnego.

Przesłanki udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany są bardzo zbliżone do przesłanek wydania zgody na pobyt ze względów humanitarnych. W praktyce jednak zdarza się, że cudzoziemcowi nie można wydać zgody na pobyt ze względów humanitarnych, gdyż na przykład nie można ustalić jego tożsamości lub pobyt cudzoziemca zagraża bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu. Jednocześnie nie można go odesłać do państwa, w którym dopuszczana jest kara śmierci lub istnieje ryzyko zastosowania tortur. W takich sytuacjach cudzoziemiec otrzymuje zgodę na pobyt tolerowany. Może odpowiadać przed polskim wymiarem sprawiedliwości za przestępstwa popełnione w kraju pochodzenia, jego pobyt jest też monitorowany (musi regularnie zgłaszać się do komendanta Straży Granicznej i każdorazowo informować o zmianie miejsca zamieszkania)¹¹.

Faza internacjonalizacji

Pojęcie internacjonalizacji na potrzeby niniejszego artykułu rozumiane jest jako proces umiędzynarodowienia, w tym wypadku odnoszący się do polityki azylowej. Józef Kukulka definiując pojęcie internacjonalizacji, uznał, że obejmuje ono „takie zjawiska i procesy międzynarodowe, które wykraczają poza granice państw i ich stosunki bilateralne”¹². Zdaniem tegoż autora „w historycznym procesie wzrostu liczby podmiotów stosunków międzynarodowych oraz rozszerzania się przedmiotowych potrzeb, możliwości i środków oddziaływań wzajemnych tych podmiotów żadna z dziedzin życia społeczeństw nie może przetrwać w izolacji od szerszego środowiska międzynarodowego. Wewnątrz poszczególnych społeczeństw narastają nie tylko potrzeby, ale też szanse i środki przechodzenia z tego, co narodowe, właściwe poszczególnym państwom, w to, co międzynarodowe, a więc przejawiające się w skali stosunków między wieloma narodami i państwami, czy wręcz w skali powszechnej”¹³. Proces taki

¹¹ Szarzej na temat form ochrony cudzoziemców w RP zob.: B. KOWALCZYK: *Polski system...*, s. 101—193; *Raport dotyczący krajowych form udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, kwiecień 2010. Informacje na temat form ochrony cudzoziemców można także znaleźć na stronie Urzędu do spraw Cudzoziemców.

¹² J. KUKULKA: *Prawo rozwoju i zmienności stosunków międzynarodowych w świetle procesów globalizacji*. W: *Oblicza procesów globalizacji*. Red. M. PIETRAŚ. Lublin 2002, s. 18.

¹³ *Ibidem*.

obserwowaliśmy od początku lat dziewięćdziesiątych w odniesieniu do polityki migracyjnej (w tym azylowej) Polski. Zmiana sytuacji politycznej, napływ cudzoziemców do Polski, intensywny rozwój współpracy z państwami Europy Zachodniej oraz organizacjami międzynarodowymi sprawiły, że polska polityka azylowa zaczęła być postrzegana nie tylko jako jedna z polityk wewnętrznych, ale także jako sfera polityki zagranicznej. Członkostwo Polski w organizacjach międzynarodowych oraz zakres zobowiązań wynikających z przyjmowanych od początku lat dziewięćdziesiątych umów międzynarodowych dotyczących uchodźców i praw człowieka odegrały zasadniczą rolę w kształtowaniu polityki azylowej naszego kraju.

Faza internacjonalizacji, zgodnie z przyjętą periodyzacją, przypada na lata 1990—1997. Wskazane cezury czasowe są dość umowne. Rok 1990 to data, od której Polska zaczęła doświadczać systematycznego napływu uchodźców, rok 1997 to moment, w którym Polska przyjęła nowe rozwiązania legislacyjne dotyczące cudzoziemców oraz nową konstytucję.

Rok 1990 był przełomowy dla kształtowania polskiej polityki azylowej, wtedy bowiem władze szwedzkie deportowały do naszego kraju kilkusetosobową grupę cudzoziemców, którzy przedostali się do Szwecji przez terytorium Polski, posługując się sfałszowanymi wizami szwedzkimi. W grupie deportowanych do Polski cudzoziemców dominowali obywatele Etiopii, Somalii, Libanu, Iraku, Syrii oraz Palestyńczycy. W owym czasie Polska ani prawnie, ani organizacyjnie nie była przygotowana na przyjęcie uchodźców. W strukturach rządowych nie istniała żadna instytucja, która zajmowałaby się udzielaniem pomocy cudzoziemcom poszukującym schronienia na terytorium naszego kraju, nie posiadaliśmy infrastruktury w postaci ośrodków dla uchodźców, nie mieliśmy też odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, gdyż Polska nie była stroną Konwencji o statusie uchodźców i w polskim ustawodawstwie nie funkcjonowała instytucja statusu uchodźcy. W konsekwencji więc pierwszą instytucją, która udzielała pomocy cudzoziemcom, była organizacja pozarządowa — Polski Czerwony Krzyż. Uchodźców rozlokowano w ośrodkach wczasowych na terenie Świnoujścia, a wnioski o status uchodźcy zostały rozpatrzone przez Biuro Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców¹⁴. Rok 1990 pokazał, że zmiany w sytuacji politycznej wygenerowały także zmiany w sytuacji migracyjnej. Polska zaczęła doświadczać systematycznego napływu cudzoziemców poszukujących ochrony. Świadczą o tym dane dotyczące napływu przedstawione w tabeli 1. W latach 1992—1997 w Polsce złożono niespełna 13 tys. wniosków o nadanie statusu uchodźcy.

¹⁴ Analiza sytuacji w 1990 r. przedstawiona została w: M. SZONERT: *Rok 1990 — początki opieki nad uchodźcami*. W: *Migracje polityczne XX wieku*. Red. J.E. ZAMOJSKI. „Migracje i Społeczeństwo” 2000, nr 4.

Tabela 1

Liczba osób, które w latach 1992—1997 złożyły wniosek
o nadanie statusu uchodźcy w RP*¹⁵

1992	1993	1994	1995	1996	1997
568	822	537	845	3 210	3 580

* UWAGA: Statystyka nie dotyczy wyłącznie liczby złożonych wniosków, lecz zawiera także liczbę osób niepełnoletnich (dzieci) towarzyszących wnioskodawcom — objętych tymi wnioskami.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

Tabela 2

Liczba osób, które w latach 1992—1997 złożyły wniosek
o nadanie statusu uchodźcy w RP (najliczniej reprezentowane obywatelstwa)

1992	Bośnia i Hercegowina (137), Serbia i Czarnogóra (94), Etiopia (55)
1993	Bośnia i Hercegowina (554), Armenia (78), Serbia i Czarnogóra (59)
1994	Armenia (257), Bośnia-Hercegowina (37), Irak (34)
1995	Armenia (151), Indie (110), Rosja (85)
1996	Sri Lanka (630), Afganistan (488), Irak (359)
1997	Sri Lanka (881), Afganistan (638), Armenia (482)

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

Wydarzenia z początku lat dziewięćdziesiątych zasadniczo wpłynęły na proces kształtowania polskiej polityki azylowej. Polityka ta rozwijana była pod presją czasu i pojawiających się wyzwań. Na jej kształt decydujący wpływ miały procesy internacjonalizacji przejawiające się z jednej strony przystępowaniem Polski do organizacji międzynarodowych, z drugiej — przyjmowaniem zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych (w szczególności z dziedziny praw człowieka). Warto tutaj przypomnieć, że od początku lat dziewięćdziesiątych Polska nawiązała współpracę z wieloma ważnymi organizacjami i instytucjami zajmującymi się kwestiami związanymi z migracjami, w tym udzielaniem pomocy cudzoziemcom poszukującym schronienia. Wymienić wśród nich można: Radę Europy, Międzynarodową Organizację do spraw Migracji, Organizację Współpracy i Rozwoju Gospodarczego, Unię Europejską. W marcu 1992 roku w Warszawie utworzono Biuro Łącznikowe Wysokiego Komisarza NZ do spraw Uchodźców.

Wzmożony napływ cudzoziemców ubiegających się o ochronę, transformacja systemowa oraz rozwój współpracy międzynarodowej skutkowały przyjęciem przez Polskę licznych zobowiązań międzynarodowych, regulujących sytuację prawną uchodźców. Do najważniejszych z nich zaliczamy:

¹⁵ W tabeli nie zostały zamieszczone dane dotyczące lat 1990—1991, gdyż w tym okresie wnioski o nadanie statusu uchodźcy były rozpatrywane przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców i pełna dokumentacja pozostaje w dyspozycji tejże instytucji.

- Konwencję dotyczącą statusu uchodźców z 1951 roku oraz protokół nowojorski z 1967 roku;
- Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku;
- Europejską konwencję o ekstradycji z 1957 roku;
- Porozumienie państw Grupy Schengen w zakresie przyjmowania na swoje terytorium osób, które nie spełniają obowiązujących warunków do wjazdu lub pobytu na terytorium tych państw lub przestały je spełniać, przyjęte przez Polskę w 1991 roku.

Konsekwencją podjętych zobowiązań międzynarodowych były nowelizacje ówczesnie obowiązującej ustawy o cudzoziemcach z 1963 roku¹⁶. Do polskiego prawa prócz pojęcia uchodźcy wprowadzono procedury przyznawania statusu uchodźcy. Jednakże ustawa o cudzoziemcach z 1963 roku nie była dostosowana do nowej sytuacji migracyjnej Polski, nie przystawała też do rozwiązań prawnych obowiązujących w krajach zachodnioeuropejskich. Nowa ustawa o cudzoziemcach została przyjęta dnia 25 czerwca 1997 roku i weszła w życie 27 grudnia 1997 roku¹⁷. Określono w niej zasady i warunki wjazdu na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu cudzoziemców oraz właściwość organów w tych sprawach. Warto także przypomnieć, że w zakresie zmian legislacyjnych istotne znaczenie miało przyjęcie w 1997 roku nowej konstytucji. W art. 56 zachowano, wprowadzony na podstawie zobowiązań międzynarodowych, dualizm instytucji ochrony cudzoziemców, gwarantując możliwość uzyskania statusu uchodźcy lub azylu¹⁸.

W pierwszej fazie ewolucji polityki azylowej Polski zmiany dokonały się także w warstwie instytucjonalnej. W marcu 1990 roku powołano Międzyresortowy Zespół do spraw Pomocy Uchodźcom z Zagranicy, w listopadzie — Międzyresortową Komisję do spraw Uchodźców, następnie Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych do spraw Uchodźców. W 1993 roku w miejsce Biura Pełnomocnika MSW do spraw Uchodźców powołano samodzielną jednostkę — Biuro do spraw Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W 1997 roku funkcje Biura do spraw Migracji i Uchodźstwa przejął Departament do spraw Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto w 1997 roku utworzono Międzyresortowy Zespół do spraw Migracji — organ opiniotawczo-doradczy Rady Ministrów. Liczne przekształcenia instytucjonalne, podobnie jak w sferze legislacyjnej, były doraźną reakcją na zmiany zachodzące w sytuacji migracyjnej Polski¹⁹.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 1963, nr 15, poz. 770).

¹⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 1997, nr 114, poz. 739).

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

¹⁹ Szerzej na temat ewolucji instytucji odpowiedzialnych za kwestie związane z migracjami i uchodźstwem zob.: A. FLORCZAK: *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*. Toruń 2003, s. 201—232.

W pierwszej fazie ewolucji polityki azylowej Polski nie udało się stworzyć strategii dotyczącej polityki migracyjnej, zawierającej założenia polityki azylowej. Zadaniem programowania strategicznego jest identyfikacja najważniejszych problemów, które wymagają dłuższego okresu ich rozwiązywania. W ramach strategii formułowane są priorytety oraz wskazywane czynniki, które będą miały istotny wpływ na osiąganie zamierzonych celów. W Polsce, zdaniem Zybala, pojęcie strategii często odnoszone jest do dokumentów prezentujących perspektywę realizacji pewnych działań publicznych, która wykracza poza bieżący wymiar spraw publicznych²⁰. Faktem jest, że polityka azylowa w dużym stopniu jest uwarunkowana czynnikami zewnętrznymi (np. natężeniem konfliktów zbrojnych, ich umiejscowieniem geograficznym, stanem przestrzegania praw człowieka w poszczególnych krajach i regionach), trudno jednak uznać, że w związku z tym rolą państwa jest tylko reagowanie na bieżące wydarzenia, bez przyjęcia szerszej perspektywy w postaci strategii, która nakreślałaby pewien całościowy proces decydowania, w jakim kierunku zmierzamy i jak możemy dotrzeć do założonego celu.

Brak strategii w istotny sposób oddziaływał na politykę integracyjną państwa wobec cudzoziemców poszukujących schronienia. W programowaniu strategicznym powinny się bowiem znaleźć założenia dotyczące integracji cudzoziemców, w tym uchodźców. Nie oznacza to jednak, że Polska nie podejmowała żadnych działań prointegracyjnych. Instytucje zajmujące się ochroną uchodźców w Polsce (rządowe i pozarządowe) od początku lat dziewięćdziesiątych wprowadzały w ośrodkach recepcyjnych i poza nimi działania w zakresie integracji. W początkowym okresie programy te były realizowane bez podstawy prawnej. Dopiero w 1996 roku Parlament znowelizował ustawę o pomocy społecznej z 1990 roku, uznając prawa cudzoziemców, którym nadano status uchodźcy, do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Tym samym w ustawodawstwie polskim po raz pierwszy pojawiła się instytucja integracji uchodźców. Ponadto uznanym uchodźcom umożliwiono legalne podejmowanie pracy oraz korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej. Mimo wielu pozytywnych zmian w zakresie polityki integracyjnej instytucje w pierwszej fazie borykały się z problemami nie tylko prawnymi, ale także instytucjonalnymi (zmiany dotyczące organów odpowiedzialnych za koordynowanie prac dotyczących integracji) czy kadrowymi (brak wykwalifikowanego i kompetentnego personelu w ośrodkach dla uchodźców)²¹.

Cechą charakterystyczną pierwszej fazy jest brak debaty publicznej na tematy związane z przyjmowaniem uchodźców. Jak zauważa Zybala: „Polityki

²⁰ A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne...*, s. 251.

²¹ Szerzej na temat procesu integracji uchodźców w pierwszej fazie ewolucji zob. m.in.: H. GRZYMAŁA-MOSZCZYŃSKA, E. NOWICKA: *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*. Kraków 1998; A. FLORCZAK: *Uchodźcy w Polsce...*, s. 248—260.

publiczne nie są możliwe — w dojrzałej postaci — w intelektualnej próżni, czyli w sytuacji, w której racjonalna wiedza jest niedoceniana, ignorowana czy po prostu, gdy jest wytwarzana w nieodpowiednich proporcjach do skali i złożoności problemów, które chcemy rozwiązać. Polityki wymagają intensywnej deliberacji i warunków do jej realizowania, a także warunków do wyciągania z nich konkluzji i tworzenia z nich wiedzy na potrzeby podejmowanych decyzji publicznych²². Jednakże skala napływu uchodźców do Polski w latach 1990—1997 była na tyle niewielka, że problematyka ta nie znajdowała się w centrum zainteresowania opinii publicznej. Jak zauważają Łodziński i Szonert, temat uchodźców, jeśli w ogóle był brany pod uwagę w debacie publicznej, stanowił temat raczej drugorzędny, mało istotny²³. Zagadnienie to generalnie nie występowało też w kampaniach wyborczych czy w programach partii politycznych, a debaty parlamentarne miały miejsce tylko przy okazji przyjmowania i nowelizacji ustaw związanych z problematyką cudzoziemców.

Faza europeizacji

Faza europeizacji przypadła na lata 1998—2015 (do końca rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego). Rok 1998 przyniósł rozpoczęcie negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej, natomiast w 2015 roku nastąpiła zmiana koalicji rządzącej. Nie wchodząc w rozważania definicyjne, można przyjąć, że europeizacja to „wzrastający proces przeorientowywania kierunku i kształtu polityki narodowej do takiego stopnia, że dynamika polityczna i ekonomiczna UE stają się częścią logiki organizacyjnej i procesu decydowania w polityce narodowej”²⁴. Zdaniem Simona Hixa to ujednolicenie stylu politycznego, które jest częściowo powodowane przystosowaniem się do jednego systemu narzucanego przez UE. System ten faworyzuje interesy wybranych aktorów i wybrane praktyki polityczne²⁵.

W omawianych latach wzrosła liczba wniosków o udzielenie ochrony na terytorium RP przedkładanych przez cudzoziemców kompetentnym organom (por. tab. 1 i 3).

²² A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne...*, s. 101.

²³ S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: *Polityka uchodźcza w Polsce. Ewolucja „pola uchodźczego” w latach 1990—2011*, s. 183 — <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-295221b2-72dd-4f26-bf37-b6fe6683e632> (dostęp: 22.08.2019).

²⁴ R. LADRECH: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*. „Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32, No 1, s. 69.

²⁵ S. HIX: *System polityczny Unii Europejskiej*. Przeł. A. KOMASA. Warszawa 2010, s. 69.

Tabela 3

Liczba osób, które w latach 1998—2014 złożyły wniosek
o nadanie statusu uchodźcy w RP*

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
3 423	3 061	4 662	4 529	5 170	6 906	8 079	6 860	7 093	10 048
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
8 517	10 587	6 534	6 887	10 753	15 253	6 625			

* UWAGA: Statystyka nie dotyczy wyłącznie liczby złożonych wniosków, lecz zawiera także liczbę osób niepełnoletnich (dzieci) towarzyszących wnioskodawcom, objętych tymi wnioskami.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

Tabela 4

Liczba osób, które w latach 1998—2014 złożyły wniosek
o nadanie statusu uchodźcy w RP (najliczniej reprezentowane obywatelstwa)

1998	Armenia (1 007), Sri Lanka (641), Serbia i Czarnogóra (423)
1999	Armenia (888), Afganistan (577), Rumunia (214)
2000	Rosja (1 182), Rumunia (907), Armenia (844)
2001	Rosja (1 501), Armenia (638), Afganistan (416)
2002	Rosja (3 055), Afganistan (598), Armenia (224)
2003	Rosja (5 563), Afganistan (247), Indie (236)
2004	Rosja (7 183), Pakistan (210), Indie (151)
2005	Rosja (6 248), Ukraina (84), Białoruś (73)
2006	Rosja (6 405), Białoruś (70), Pakistan (66)
2007	Rosja (9 237), Białoruś (83), Pakistan (61)
2008	Rosja (7 760), Gruzja (71), Wietnam (65)
2009	Rosja (5 726), Gruzja (4 214), Armenia (147)
2010	Rosja (4 795), Gruzja (1 082), Armenia (107)
2011	Rosja (4 305), Gruzja (1 735), Armenia (216)
2012	Rosja (6 084), Gruzja (3 234), Armenia (413)
2013	Rosja (12 849), Gruzja (1 245), Syria (255)
2014	Rosja (4 112), Ukraina (2 318), Gruzja (1 245)

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

W pierwszych dwóch latach omawianego okresu liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce utrzymywała się na stałym poziomie około 3 tys. Kolejny rok — 2000 — charakteryzował się wzrostem liczby wniosków o nadanie statusu uchodźcy o ponad 50% (łącznie 4662 złożone wnioski). W latach 2002—2012 liczba wniosków wahała się od około 5 tys. do ponad 10 tys. Najwyższą liczbę złożonych wniosków odnotowano w 2013 roku — ponad 15 tys.

Rok 2000 rozpoczął stały trend charakteryzujący się liczbową dominacją wniosków przedkładanych przez obywateli Rosji (por. tab. 4). Procentowo wśród aplikantów dominowali oni aż do roku 2014. W latach 2000—2014 obywatele Rosji złożyli w Polsce łącznie ponad 84 tys. wniosków.

Pod względem legislacyjnym omawiany okres charakteryzuje się wprowadzaniem najpierw licznych poprawek do ustawy o cudzoziemcach z 1997 roku, a następnie przyjęciem nowej ustawy w 2013 roku²⁶. W 2003 roku z ustawy o cudzoziemcach wyodrębniono przepisy dotyczące udzielania ochrony cudzoziemcom. W konsekwencji regulacje ustawowe dotyczące cudzoziemców rozrosły się do trzech oddzielnych ustaw (w miejsce jednej poprzednio obowiązującej):

- 1) ustawy o cudzoziemcach,
- 2) Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

oraz

- 3) Ustawy z 20 czerwca 2002 roku o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W omawianym okresie ustawa o cudzoziemcach i ustawa o udzielaniu ochrony cudzoziemcom były nowelizowane wielokrotnie. Wprowadzane zmiany wiązały się przede wszystkim z implementacją prawa unijnego, w tym z przystąpieniem Polski w 2007 roku do strefy Schengen. Jak zauważają badacze, bardzo często zmiany legislacyjne stanowiły swoistą „kalkę” rozwiązań zachodnioeuropejskich²⁷.

W omawianym okresie dokonywała się także dalsza ewolucja instytucjonalna. Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach z 1997 roku — w 1999 roku rozpoczęła działalność Rada do spraw Uchodźców — niezależny organ odwoławczy od decyzji i postanowień wydawanych przez MSWiA. Jak zauważają Łodziński i Szonert, powołanie tego organu znacznie podniosło poziom systemu ochrony uchodźców w naszym kraju²⁸. W tym samym roku Departament do spraw Migracji i Uchodźstwa MSWiA został przekształcony w Departament Ochrony Granic, Migracji i Uchodźstwa. Oprócz zadań wykonywanych do tej pory, Departamentowi powierzono także obsługę zadań ministra w zakresie spraw wewnętrznych związanych z nadzorem nad Strażą Graniczną. O nietrafności tego rozwiązania instytucjonalnego może świadczyć fakt, że Departament Ochrony Granic, Migracji i Uchodźstwa istniał tylko kilkanaście miesięcy i w 2001 roku powrócono do formuły Departamentu Migracji i Uchodźstwa MSWiA. Prze-

²⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650).

²⁷ Por. opracowania: A. WEINAR: *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990—2003*. Warszawa 2006; A. KICINGER: *Between Polish Interests and the EU Influence — Polish Migration Policy Development 1989—2004*. Warszawa 2005.

²⁸ S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: *Polityka uchodźcza w Polsce...*, s. 174.

prowadzona w 2001 roku całościowa reforma administracji publicznej skutkowałą pojawieniem się w strukturze MSWiA oddzielnego Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców (URiC). Jak zauważają wspomniani autorzy, był to efekt „kompromisu między dążeniem do powołania urzędu centralnego zajmującego się całością spraw migracyjnych, a dotychczasową formułą Departamentu [...]. Nowa struktura przygotowywana była jako środek konsolidacji krajowej polityki migracyjnej oraz z myślą o realizacji przyszłych zadań, wynikających z członkostwa w Unii”²⁹. W 2007 roku z zadań urzędu wyłączone kwestie związane z repatriacją i obywatelstwem oraz polityką migracyjną, sama jednostka zaś otrzymała nazwę: Urząd do spraw Cudzoziemców. W takiej postaci funkcjonuje do dzisiaj.

W analizowanym okresie istotnym *novum* jest wypracowanie dokumentu, który moglibyśmy uznać za strategię państwa w obszarze migracji. Mowa tu o dokumencie zatytułowanym *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku³⁰. Jak możemy przeczytać na stronie ówczesnego premiera Donalda Tuska: „Dokument został przygotowany przez grupę roboczą ds. przygotowania strategii migracyjnej Polski, powołaną w ramach Zespołu ds. Migracji i skonsultowany z organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami środowisk naukowych. Zawarto w nim m.in. propozycje uproszczenia procedur i wzmocnienia struktur odpowiedzialnych za migracje, określenie kategorii cudzoziemców, które z punktu widzenia interesów państwa mają szczególne znaczenie, przebudowę systemu integracji cudzoziemców i monitorowanie ich sytuacji oraz zwiększenie roli organizacji pozarządowych i jednostek naukowo-badawczych zajmujących się szeroko rozumianą problematyką migracji”³¹. W dokumencie zawarto także wiele rekomendacji, a w kolejnych fazach prac przyjęto plan działania mający na celu realizację przyjętych założeń wraz ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wprowadzanie. W odniesieniu do cudzoziemców poszukujących ochrony na terytorium RP podkreślono bardzo wyraźnie, że kwestia ta „w dużym stopniu determinowana jest zobowiązaniami o charakterze międzynarodowym wynikającymi z Konwencji Genewskiej oraz przynależnością Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej”³². Ponadto omówiono formy udzielania cudzoziemcom ochrony wraz ze świadczeniami socjalnymi przysługującymi cudzoziemcom ubiegającym się o objęcie ochroną międzynarodową, procedury dublińskie oraz kwestie związane z integracją osób, które ochronę otrzymały.

²⁹ Ibidem.

³⁰ *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

³¹ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/dokument-polityka-migracyjna-polski-stan-obecny-i-postulowane-dzialania.html> (dostęp: 23.08.2019).

³² *Polityka migracyjna Polski...*, s. 55.

Analizując drugą fazę ewolucji polityki azylowej pod kątem integracji cudzoziemców ubiegających się o ochronę, warto podkreślić, że do 2004 roku większość programów integracyjnych była nieefektywna. Główny powód braku sukcesów stanowiły wyjazdy cudzoziemców za granicę. Po wejściu Polski do UE, zdaniem niektórych badaczy, efektywność działań integracyjnych polepszyła się. Dzięki środkom unijnym w ramach programów integracyjnych zaczęto rozwijać różne formy pomocy kierowane do uchodźców, jak chociażby szkolenia zawodowe, doradztwo prawne czy kursy języka polskiego³³. Problemem pozostawał brak mieszkań dla uchodźców oraz utrudniony, ze względu na trudności komunikacyjne i deficyty edukacyjne, dostęp do rynku pracy³⁴. O słabości systemu integracyjnego świadczy także fakt, że przyjęty w 2005 roku przez Ministerstwo Polityki Społecznej dokument zatytułowany *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*³⁵ był niezwykle lakoniczny (liczył 8 stron!), ograniczał się do wymienienia ustaw odnoszących się do kwestii integracji cudzoziemców i skrótowego opisu podejmowanych wcześniej działań. W praktyce trudno więc uznać ów dokument chociażby za namiastkę strategii polityki integracyjnej państwa polskiego wobec cudzoziemców. Kwestia integracji cudzoziemców poruszona została we wspomnianym już dokumencie *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*. Rekomendacje zawarte w strategii dotyczące integracji odnosiły się zarówno do cudzoziemców poszukujących ochrony, jak i do tych, którzy ochronę otrzymali³⁶. Warto także wspomnieć, że w 1998 roku poprzez nowelizację ustawy o ubezpieczeniach zdrowotnych Parlament zapewnił uznanym uchodźcom dostęp do świadczeń zdrowotnych.

W drugiej fazie ewolucji polityki azylowej, podobnie jak w pierwszej, problematyka uchodźcza rzadko pojawiała się w debacie publicznej i miała bardzo ograniczony zasięg. Temat uchodźców generalnie nie był podejmowany podczas dyskusji prowadzonych w ramach kampanii wyborczych (prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych), a debaty parlamentarne miały miejsce tylko przy okazji przyjmowania i nowelizacji ustaw oraz w kontekście wejścia Polski do strefy Schengen w 2007 roku.

³³ S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: *Polityka uchodźcza w Polsce...*, s. 181.

³⁴ Szerzej na ten temat zob.: *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*. Red. J. FRELAK, W. KLAUS, J. WIŚNIEWSKI. Warszawa 2007; D. SZELEWA: *Model integracji społecznej imigrantów z krajów trzecich: dostęp do usług społecznych i przegląd polityki społecznej*. Warszawa 2010 — <http://www.csm.org.pl> (dostęp: 23.08.2019).

³⁵ MINISTERSTWO POLITYKI SPOŁECZNEJ: *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*. Warszawa 2005.

³⁶ Por. *Polityka migracyjna Polski...*, s. 62—66. Oddzielny rozdział został poświęcony integracji cudzoziemców w ogóle. Podkreślono, że wprawdzie „Integracja cudzoziemców nie jest obecnie w Polsce istotnym problemem politycznym bądź społecznym, co nie oznacza, że sytuacja ta nie może ulec zmianie w przyszłości”. Ibidem, s. 67—74.

Faza przeciweuropeizacji

Faza przeciweuropeizacji rozpoczęła się w roku 2015. Jarosław Jańczak za istotę procesu przeciweuropeizacji uznaje „oddziaływanie kontekstu terytorialnego oraz systemowego (gdzie na pierwszy składają się czynniki globalne, regionalne i europejskie, na drugi normy i idee, instytucje oraz pozostali aktorzy), którego wynikiem jest odwrócenie (spowolnienie, zatrzymanie lub regres) transformacji europeizacyjnej systemu. Są to więc sposoby i narzędzia stosowane celem zahamowania lub zawrócenia aplikacji rozwiązań wspólnotowych do systemów wewnętrznych europeizujących się państw”³⁷. W przypadku polskiej polityki azylowej przeciweuropeizacja przybrała formę eurosceptycyzmu, w którym „opór przeciwko europeizacji jest przede wszystkim pochodną chęci obrony przed niepożądanymi rozwiązaniami płynącymi z europejskich centrów i zagrażającymi dotychczasowemu, uważanemu — przez znaczące części społeczeństwa i/lub elit — za lepszy, porządkowi”³⁸.

Wyznaczenie cezury czasowej trzeciej fazy rozwoju polityki azylowej w roku 2015 warunkują dwa zasadnicze wydarzenia. Po pierwsze, w tymże roku wybory parlamentarne wygrało Prawo i Sprawiedliwość, które było w stanie utworzyć rząd, prowadzący inną niż do tej pory politykę azylową. Po drugie, w Europie narastał tzw. kryzys migracyjny, w którego wyniku do państw Europy Zachodniej w 2015 roku napłynęło ponad 1 200 000 cudzoziemców ubiegających się o ochronę³⁹.

Tabela 5

Liczba osób, które w latach 2015—2019 złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy w RP/udzielenie ochrony międzynarodowej*

2015	2016	2017	2018	2019**
12 325	12 321	5 078	4 135	1 845

* UWAGA: Statystyka nie dotyczy wyłącznie liczby złożonych wniosków, lecz zawiera także liczbę osób niepełnoletnich (dzieci) towarzyszących wnioskodawcom, objętych tymi wnioskami.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

** Dane dotyczą pierwszego półrocza 2019 r.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

³⁷ J. JAŃCZAK: *Przeciweuropeizacja jako kategoria badawcza w studiach nad procesami integracji europejskiej*. W: *Europeizacja — mechanizmy, wymiary, efekty*. Red. A. PACZEŚ-
NIAK, R. RIEDEL. Oslo—Toruń—Wrocław 2010, s. 97.

³⁸ Ibidem, s. 98.

³⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (dostęp: 20.08.2019).

Tabela 6

Liczba osób, które w latach 2015—2019 złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy w RP (najliczniej reprezentowane obywatelstwa)

2015	Rosja (7 989), Ukraina (2 305), Gruzja (394)
2016	Rosja (8 992), Ukraina (1 306), Tadżykistan (882)
2017	Rosja (3 550), Ukraina (671), Tadżykistan (154)
2018	Rosja (2 721), Ukraina (466), Tadżykistan (144)
2019*	Rosja (1 166), Ukraina (220), Tadżykistan (52)

* Dane dotyczą pierwszego półrocza 2019 r.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

W 2015 roku w Polsce wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożyło 4 927 cudzoziemców. Wnioskami tymi objęto 12 325 osób⁴⁰. Wprawdzie jest to liczba prawie dwukrotnie większa niż w 2014 roku, kiedy to o ochronę ubiegało się 6 625 osób, ale w porównaniu do państw Europy Zachodniej wskazująca, że kryzys migracyjny praktycznie Polskę ominął. Pokazują to także dane dotyczące składu narodowościowego cudzoziemców ubiegających się o ochronę w Polsce, z których wynika, że około 65% wnioskodawców stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej, a około 19% — obywatele Ukrainy. Obywatele Syrii złożyli jedynie 295 wniosków⁴¹. Podobne tendencje utrzymywały się w kolejnym roku. Liczba wnioskodawców pozostawała na tym samym poziomie (ok. 12 tys.), nie zmieniał się też zasadniczo skład narodowościowy wnioskodawców⁴². Tendencję niżkową obserwujemy w 2017 roku (ok. 5 tys. wnioskodawców) i w 2018 roku (4,1 tys. osób)⁴³.

W obliczu kryzysu migracyjnego wypracowane w poprzednich latach przez Unię Europejską liczne instrumenty harmonizujące politykę azylową i imigracyjną okazały się niewystarczające. Do największych wyzwań stojących przed Unią w początkowej fazie kryzysu zaliczyć możemy uszczelnienie granic zewnętrznych i poddanie większej kontroli ruchów migracyjnych tak, aby przywrócić skuteczne zarządzanie granicami, a tym samym stabilność w strefie

⁴⁰ Dane statystyczne Urzędu do spraw Cudzoziemców.

⁴¹ Informacja Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2015 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz protokołu nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy. Warszawa, marzec 2016, s. 8—9.

⁴² <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2016-2/> (dostęp: 20.08.2019)

⁴³ <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2017-2/>; <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2018-2/> (dostęp: 20.08.2019)

Schengen⁴⁴, oraz kwestię relokacji uchodźców z państw dotkniętych największym napływem (Włoch, Grecji, Węgier). Decyzje dotyczące relokacji, które zapadły na posiedzeniach Rady 14 i 22 września 2015 roku⁴⁵, okazały się kontrowersyjne w kontekście redefiniowania unijnej polityki azylowej. Zdaniem Konrada Pędzwiatra i Agnieszki Legutko funkcjonujący od września 2014 roku rząd premier Ewy Kopacz w unijnych dyskusjach na temat mechanizmu relokacji przyjął postawę reaktywną, ale ostatecznie podjął decyzję o włączeniu Polski w nowy unijny mechanizm⁴⁶. Polska zadeklarowała przyjęcie symbolicznej liczby około 11 tys. uchodźców⁴⁷. Rząd Ewy Kopacz argumentował swą decyzję poszanowaniem zasady solidarności, wynikającej z prawa unijnego, a odnoszącej się zarówno do cudzoziemców poszukujących ochrony, jak i do państw członkowskich UE doświadczających wzmożonego napływu cudzoziemców⁴⁸. Jednocześnie krytykowano zasadę przydziału kwot w ramach relokacji i przesiedleń (klucz dystrybucyjny), obligatoryjność mechanizmu, nieuwzględnienie w prognozach unijnych możliwości zwiększonego napływu uchodźców z kierunku wschodniego (głównie Ukrainy). Ponadto podkreślano konieczność przyjęcia zasady dobrowolności w miejsce obligatoryjności w odniesieniu do programów relokacji i przesiedleń⁴⁹ oraz tymczasowość samego rozwiązania.

⁴⁴ Szerzej na temat działań podejmowanych przez UE w celu zminimalizowania skutków kryzysu migracyjnego zob.: część druga publikacji *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*. RED. J. SZYMAŃSKA, K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2017.

⁴⁵ Por.: Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz.UE L 239 z 15.9.2015) oraz Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz.UE L 248 z 24.9.2015). Na podstawie pierwszej decyzji z Włoch i Grecji miało być relokowanych 40 tys. osób „wymagających w sposób oczywisty ochrony międzynarodowej”, na podstawie drugiej decyzji 120 tys. Decyzja z 22 września nie uzyskała poparcia Czech, Węgier, Słowacji i Rumunii.

⁴⁶ K. PĘDZIWIATR, A. LEGUT: *Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu*. W: *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2017, s. 679.

⁴⁷ Opinia publiczna była informowana o przyjęciu ok. 7 tys. uchodźców. W praktyce jednak rząd zadeklarował wyższą liczbę. Por. K. PĘDZIWIATR, A. LEGUT: *Polskie rządy wobec unijnej strategii...*, s. 680—681.

⁴⁸ Por. przykładowo: wystąpienie w trakcie nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu w dniu 16 września 2015 r. (Sprawozdanie stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r. — http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/A8CA0F4060DE3B1CC1257EC200722812/%24File/100_a_ksiazka.pdf (dostęp: 23.08.2017); Wystąpienie Premier Ewy Kopacz z 20 września 2015 — <https://www.youtube.com/watch?v=cI2MIFZTr3k>, (dostęp: 27.08.2017).

⁴⁹ Stanowisko rządu wobec Europejskiego programu w zakresie migracji. Przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich 9 czerwca 2015 r., cyt. za: K. PĘDZIWIATR, A. LEGUT: *Polskie rządy wobec unijnej strategii...*

Stanowisko rządu zostało skorygowane po objęciu władzy przez rząd PiS. Warto podkreślić, że dyskusja na temat zdefiniowanej unijnej polityki azylowej towarzyszyła prezydenckiej i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce, co generalnie nie sprzyjało merytorycznej dyskusji o zaangażowaniu Polski w mechanizm relokacji. Ewentualne przyjmowanie uchodźców w ramach mechanizmu relokacji i przesiedleń krytykowane było przez ugrupowania: Prawo i Sprawiedliwość, Kukiz 15 oraz blok wyborczy Janusza Korwin-Mikkego. Szczególnie niepokojący wydaje się fakt, że po raz pierwszy w debacie publicznej otwarcie łączono problematykę napływu uchodźców i imigrantów z zagrożeniem terrorystycznym, kulturowym i zdrowotnym⁵⁰. Od tego momentu możemy zaobserwować zasadniczą zmianę w dyskursie na temat uchodźców, polegającą na marginalizowaniu aspektów humanitarnych z jednoczesnym eksponowaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. W debacie publicznej po raz pierwszy pojawiło się wiele antyuchodźczych i antyislamskich wypowiedzi. Podobną tendencję mogliśmy zaobserwować w Internecie⁵¹.

Po objęciu rządów przez PiS mechanizm relokacji i przesiedleń został zakwestionowany. Wprawdzie w 2016 roku rząd premier Beaty Szydło przygotował projekt rozporządzenia w sprawie relokacji cudzoziemców⁵², zgodnie z którym do Polski w 2016 roku mogło być relokowanych nie więcej niż 400 osób⁵³, ale już w marcu 2016 roku (po zamachu w Brukseli) premier w wypowiedziach medialnych potwierdziła, że Polska nie przyjmie uchodźców w ramach relokacji i przesiedleń. Decyzja rządu w dniu 1 kwietnia 2016 roku została poparta przez Sejm w uchwale dotyczącej polityki imigracyjnej⁵⁴.

Nieuczestniczenie Polski w mechanizmie relokacji skutkowało wszczęciem w grudniu 2017 roku przez Komisję Europejską postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE — w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego — wobec Polski oraz Czech i Węgier⁵⁵.

⁵⁰ Szeroko komentowana była wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego z 13.10.2015 r. dotycząca zagrożenia epidemiologicznego ze strony imigrantów — <https://wp.tv/i,smiertelnie-grozny-huragan-harvey-pustoszy-teksas,mid,2006979,cid,4051,klip.html> (dostęp: 23.08.2017).

⁵¹ Z badań CBOS przeprowadzonych w dniach 14—21.10.2015 wynikało, że 81% postów dotyczących uchodźców miało negatywny wydźwięk. Por. CBOS, Newspoint, *Polacy o uchodźcach w Internecie i w realu*. Komunikat z badań 149/2015. Warszawa 2015.

⁵² Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016. Projekt z dnia 12 stycznia 2016, tekst projektu rozporządzenia skierowany do uzgodnień — <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2199,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html> (dostęp: 23.08.2017).

⁵³ Por. paragraf 2 pkt 1 projektu.

⁵⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski (MP 2016, poz. 370).

⁵⁵ <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/polske-czeka-kolejna-rozprawa-przed-unijnym-trybunalem-sprawiedliwosci/> (dostęp: 26.08.2019). W chwili składania artykułu do druku postępowanie przed TS nadal się toczyło.

Od roku 2016 mogliśmy zaobserwować mniejszą intensywność debaty na temat przyjmowania uchodźców, choć, jak zauważają autorzy publikacji *Migranci, uchodźcy i ksenofobia w kampanii wyborczej 2018 — raport z monitoringu*, ksenofobiczne i antymigranckie wypowiedzi pojawiały się w dyskursie publicznym (także za pośrednictwem mediów społecznościowych), okresowo przybierając na sile przy okazji konkretnych wydarzeń (np. uchwalenie i zmiana ustawy o IPN czy wycofanie się Komisji Europejskiej z pomysłu relokowania migrantów w ramach kwot)⁵⁶. W kampanii samorządowej w 2018 roku temat uchodźców wybrzmiewał z mniejszą siłą niż w kampanii prezydenckiej i parlamentarnej. Najszerzej komentowane było pojawienie się w kampanii wyborczej antyuchodźczego spotu #Bezpieczny Samorząd oraz podpisanie przez część prezydentów miast Deklaracji prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji⁵⁷. Niemniej jednak, jak zauważają autorzy wspomnianego raportu, „Wątek migrantów, uchodźców i cudzoziemców nie należał do wiodących tematów kampanii przed wyborami samorządowymi w 2018 r.”⁵⁸.

W trzeciej fazie ewolucji polityki azylowej Polski następowały kolejne zmiany prawne. W porównaniu do poprzednich faz ewolucji było ich jednak znacznie mniej i związane były przede wszystkim z wdrażaniem nowych aktów prawa unijnego⁵⁹ oraz ewentualnym procesem relokacji⁶⁰.

⁵⁶ *Migranci, uchodźcy i ksenofobia w kampanii wyborczej 2018 — raport z monitoringu*. Warszawa 2018, s. 3.

⁵⁷ Deklaracja prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji, Gdańsk 30 czerwca 2017 r.

⁵⁸ *Migranci, uchodźcy i ksenofobia...*, s. 33.

⁵⁹ W 2015 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, której głównym celem było wdrożenie aktów prawa unijnego:

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 60),
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 96),
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona).

⁶⁰ W 2016 r. została przyjęta nowelizacja, która dostosowywała polskie prawo do wspomnianych wyżej decyzji Rady dotyczących systemu relokacji. W praktyce chodziło o wydłużenie terminu przewidzianego na przekazanie przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt w Polsce mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony

W 2017 roku MSWiA przedstawiło propozycję nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP zakładającej między innymi wprowadzenie tzw. procedury granicznej opartej na założeniu, że rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony będzie następowało w ciągu 20 dni wraz z jednoczesną detencją cudzoziemców. Propozycje te spotkały się z krytyką jako niezgodne z zobowiązaniami międzynarodowymi Polski⁶¹ i ostatecznie nie zostały wprowadzone. W tym kontekście warto też nadmienić, że w trzeciej fazie ewolucji polityki azylowej Polski zasadniczo zmieniła się dostępność do procedur azylowych dla cudzoziemców poszukujących ochrony. Od 2015 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od cudzoziemców, którym Straż Graniczna w Terespolu odmawia wjazdu do Polski⁶², co narusza prawo unijne⁶³ oraz postanowienia Konwencji o statusie uchodźców w zakresie przestrzegania zasady *non-refoulement*⁶⁴. Wizytacja przeprowadzona przez RPO potwierdziła konieczność „stworzenia prawnych gwarancji skutecznego dostępu cudzoziemców do procedur rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”⁶⁵. Warto podkreślić, że w zakresie dostępu do procedur

bezpieczeństwa i porządku publicznego z 7 dni do 45. W uzasadnionych przypadkach termin ten może być przedłużony o 14 dni. Ponadto w ustawie zrezygnowano z domniemania, że w przypadku braku informacji uznaje się, że wjazd cudzoziemca do Polski i jego pobyt na tym terytorium nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej — Dz.U. 2016, poz. 783).

⁶¹ Projekt ustawy skrytykowany został przez organizacje pozarządowe (m.in. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Amnesty International, Helsińską Fundację Praw Człowieka) oraz przez Radę do spraw Uchodźców. Głębszą analizę postulowanych zmian i ich konsekwencji można znaleźć w artykule: T. KRÓL, M. KURPIŃSKI, K. TEMPLIN-UKLEJA: *Procedura graniczna jako remedium na słabości polskiego systemu azylowego?* — <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/57-czerwiec-2018/procedura-graniczna-jako-remedium-na-slabosci-polskiego-systemu-azylowego> (dostęp: 28.08.2019).

⁶² <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zapewnic-skuteczna-procedure-skladania-wnioskow-o-status-uchodzcy-rpo-pisze-do-mswia> (dostęp: 3.03.2019)

⁶³ Dyrektywa 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej precyzuje, że każdy wnioskodawca powinien mieć zapewniony skuteczny dostęp do procedur rozpatrywania wniosku o ochronę międzynarodową. Dyrektywa nakazuje zapewnić osobom zamierzającym wystąpić z wnioskiem o ochronę możliwość jak najszybszego jego złożenia.

⁶⁴ Zgodnie z art. 33 konwencji genewskiej zasada *non-refoulement* oznacza, że „Żadne Umawiające się Państwo nie wydałi lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”. Zasada ta zaliczana jest do podstawowych środków ochrony cudzoziemców poszukujących ochrony.

⁶⁵ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zapewnic-skuteczna-procedure-skladania-wnioskow-o-status-uchodzcy-rpo-pisze-do-mswia>. Por. także M. PROŃCZUK: *Granica bezprawa, czyli jak Polska znęca się nad uchodźcami w Brześciu—Terespolu* — <https://oko.press/>

azytowych zmianie uległa praktyka Straży Granicznej, a nie podstawy prawne, które na tę instytucję nałożyłyby obowiązek bardziej restrykcyjnego podejścia do cudzoziemców poszukujących ochrony.

Do najważniejszych zmian o charakterze instytucjonalnym należy zaliczyć powołanie na początku 2018 roku w strukturze Kancelarii Premiera nowego Departamentu do spraw Pomocy Humanitarnej, na którego czele stanęła Beata Kempa (od czerwca 2019 r. Michał Woś). Jak możemy przeczytać na stronie KPRM, do zadań Departamentu zaliczono: obsługę merytoryczną i organizacyjną ministra, współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz ministerstwami i urzędami centralnymi, w tym w szczególności z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, w zakresie udzielania pomocy humanitarnej, opiniowania dokumentów rządowych, budowania i kształtowania relacji z opinią publiczną i mediami⁶⁶. Powołanie nowej instytucji jest dość dyskusyjne i nie odzwierciedla realnej potrzeby funkcjonowania nowej struktury, a raczej podejście rządu PiS do prowadzenia modelu polityki azylowej opartego przede wszystkim na zwiększeniu zaangażowania Polski w pomoc humanitarną niż na przyjmowaniu cudzoziemców ubiegających się o ochronę czy to na granicach Polski, czy to w ramach systemu relokacji i przesiedleń. Świadczyć o tym może wypowiedź Kempy. W wypowiedzi tej minister sama podkreślała, że problematyką pomocy humanitarnej zajmuje się już kilka resortów⁶⁷.

Zmiany objęły także sferę strategii. W marcu 2017 roku rząd unieważnił przyjęty pięć lat wcześniej (wspomniany już) dokument określający zasadnicze kierunki polityki migracyjnej Polski, argumentując, że nie uwzględniono w nim nowej sytuacji migracyjnej, w szczególności kryzysu migracyjnego, jaki dotknął Europę. Prawdą jest, że strategia z 2012 roku nie umożliwiła przewidzenia kryzysu, jednocześnie jednak przez kolejne lata po jej unieważnieniu Polska po raz kolejny pozostawała bez żadnego dokumentu strategicznego, określającego kierunki polityki migracyjnej. Pewne odniesienia do polityki migracyjnej możemy odnaleźć w przyjętej przez rząd w lutym 2017 roku *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. W dokumencie czytamy: „Kwestą zasadniczą jest więc opracowanie długofalowej, strategicznej i spójnej wizji polityki migracyjnej. Powinna ona nie tylko pozwolić na sprawniejsze zarządzanie migracjami np. zorientowanie procesu imigracji na problemach ludnościowych państwa związanych z depopulacją, starzeniem [się]

narodowy-sadyzm-i-bezprawie-czyli-jak-polska-uszczelnia-granice-w-brzesciu-terespolu-reportaz-zdjecia/ (dostęp: 29.08.2019); *Terespól: uchodźcom zawracanym z polskiej granicy grozi niebezpieczeństwo* — <https://amnesty.org.pl/terespol-uchodzcom-zawracanym-z-polskiej-granicy-grozi-niebezpieczenstwo/> (dostęp: 29.08.2019).

⁶⁶ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/organizacja-kprm/sekretariaty-departament/6625,Departament-Pomocy-Humanitarnej.html> (dostęp: 15.08.2019).

⁶⁷ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/W-KPRM-powstaje-Departament-ds-Pomocy-Humanitarnej-na-jego-czele-Beata-Kempa-4055953.html> (dostęp: 15.08.2019).

społeczeństwa i kurczącymi [się] zasobami na rynku pracy, ale także wykorzystania doświadczenia innych państw europejskich, które sobie z wyzwaniami związanymi z napływem cudzoziemców nie zawsze skutecznie poradziły”⁶⁸. W *Strategii...* zapowiedziano także opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej⁶⁹. Wstępna wersja dokumentu *Polityka migracyjna Polski* została przedstawiona w czerwcu 2019 roku⁷⁰. Co ciekawe, dokument został udostępniony na stronach Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, a nie na oficjalnych stronach rządowych. Nie wiadomo ponadto, kim jest/są autor/autorzy dokumentu. Kwestie dotyczące udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej zostały potraktowane dość marginalnie (niecałe 2 strony), a do głównych działań do podjęcia zaliczono:

1. Przeciwdziałanie nadużywaniu instytucji ochrony międzynarodowej do uzyskiwania dostępu do terytorium Polski i obszaru Schengen.
2. Skrócenie czasu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej.
3. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego⁷¹.

Cały dokument został bardzo krytycznie oceniony przez organizacje pozarządowe oraz Komitet Badań nad Migracjami PAN. W Stanowisku Komitetu Badań nad Migracjami PAN czytamy: „Niezaproszenie do konsultacji na etapie jego tworzenia środowiska naukowego oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządów lokalnych spowodowało liczne błędy w zaprezentowanym dokumencie oraz powielanie wielu stereotypów i uprzedzeń, które nigdy nie powinny się znaleźć w opracowaniu sygnowanym przez Rząd RP. Projekt polskiej polityki migracyjnej w żaden sposób nie odnosi się do najnowszego dorobku naukowego w zakresie migracji, a podejście w nim zaproponowane powieli błędy, popełniane przez wiele państw, które wcześniej niż Polska przyjmowały imigrantów. Dokument ten w bardzo ograniczonym stopniu pokazuje korzyści, jakie może odnosić państwo z migracji, wybijając wyłącznie wątki, które mają kojarzyć migrację i migrantów raczej z zagrożeniami niż szansami. [...] Za największe niedostatki tego dokumentu należy uznać przyjęcie w nim jako głównej perspektywy zagrożenia dla bezpieczeństwa Państwa i polskiej kultury, prowadzące do chęci narzucenia imigrantom polskich zwyczajów i religii (ich asymilacji) oraz nadmiernego zwiększenia działań kontrolnych nad procesami migracyjnymi, marginalne potraktowanie wsparcia dla polskiej dia-

⁶⁸ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017, s. 169.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 364.

⁷⁰ *Polityka migracyjna Polski*, projekt z dnia 10 czerwca 2019 r., Zespół do spraw Migracji — <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (dostęp: 29.08.2019).

⁷¹ *Polityka migracyjna Polski...*, s. 36.

spory za granicą, antymuzułmańskie nastawienie dokumentu i generalny brak spójności między planowanymi działaniami a polskimi realiami migracyjnymi [...]”⁷². W kwestii ochrony międzynarodowej w dokumencie postrzega się osoby uciekające przed prześladowaniami lub wojną jako potencjalnie nadużywające przepisów migracyjnych, chce się ograniczyć ich przyjmowanie i dotyczyć ma to także osób, „które były zaangażowane w działalność opozycyjną w swoich krajach pochodzenia lub stałego pobytu, uczestniczyły w konfliktach zbrojnych, należały do różnych organizacji krajowych lub międzynarodowych, których celem było wprowadzanie zmian politycznych lub społecznych w określonych krajach”⁷³. Prowadzić to może do dalszego naruszania przez Polskę jej „zobowiązań międzynarodowych dotyczących obowiązku zapewnienia ochrony uchodźcom”⁷⁴. Jak wynika z przytoczonej opinii, specjaliści z zakresu migracji niezwykle krytycznie odnoszą się do zaproponowanej strategii i postulują rozpoczęcie prac nad dokumentem od nowa.

Podsumowanie

Przez ostatnie trzy dekady Polska w bardzo ograniczonym zakresie doświadczała napływu cudzoziemców poszukujących ochrony. W szczytowym 2015 roku złożono nieco ponad 12 tys. wniosków. W pierwszych dwóch fazach polityka azylowa Polski w dużej mierze kształtowana była pod naciskiem dwóch procesów: transformacji systemowej i integracji z Unią Europejską. Obserwacja procesu ewolucji polityki azylowej prowadzi do wniosku, że Polska przyjęła raczej reaktywny model tejże polityki, tworzony pod presją czasu i pojawiających się wyzwań. W pierwszej fazie obserwować możemy budowanie bazy normatywnej z zagwarantowaniem cudzoziemcom praw zgodnych ze standardami międzynarodowymi z dziedziny praw człowieka. W drugiej fazie polityka migracyjna kształtowana jest przede wszystkim pod wpływem procesu akcesji Polski do UE. Agnieszka Weinar analizując proces europeizacji polityki migracyjnej Polski do 2003 roku, zauważyła, że zmiany tej polityki opierały się na transferze do Polski zagranicznych rozwiązań wynikających z konieczności implementacji prawa europejskiego i swoistym procesie „uczenia się” przez władze możliwości regulacji polityki migracyjnej⁷⁵. Biorąc pod uwagę fakt, że

⁷² Stanowisko Komitetu Badań nad Migracjami PAN w sprawie dokumentu *Polityka migracyjna Polski* (10 czerwca 2019 r., 70 stron) — <https://www.facebook.com/kbnmpan/posts/1204499723064503/> (dostęp: 1.08.2019).

⁷³ Ibidem, s. 54.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ A. WEINAR: *Europeizacja polskiej polityki...*

polityka azylowa jest częścią polityki migracyjnej, spostrzeżenie to pozostaje niezwykle trafne także w odniesieniu do działań dotyczących cudzoziemców poszukujących ochrony. Potwierdzenie tej tezy znajdujemy także w cytowanym dokumencie *Polityka migracyjna Polski* z 2012 roku. Czytamy tam: „Okres negocjacji akcesyjnych, jak i sama akcesja, miały niezwykle pozytywny wpływ na całokształt spraw związanych z zarządzaniem migracjami w Polsce. Ogromny wysiłek dostosowawczy miał jednak jedną słabą stronę. Wydaje się, że zabrakło czasu, środków i możliwości przyspieszenia rozwoju tych obszarów, które nie były częścią dorobku UE lub które z punktu widzenia Wspólnoty mają mniej istotne znaczenie”⁷⁶. Do obszarów tych zaliczono między innymi podjęcie przez administrację w większym zakresie prac analitycznych i prognostycznych, które mogłyby przyczynić się do skuteczniejszych i lepiej zaplanowanych działań związanych z zarządzaniem migracjami i określeniem kierunków polityki migracyjnej⁷⁷. Pierwsze dwie fazy charakteryzują się także intensywną budową systemu instytucjonalnego (w tym struktur administracyjnych i infrastruktury recepcyjnej). Jak wykazano uprzednio, zmiany instytucjonalne były bardzo częste. Szonert i Łodziński trafnie nazywają ten okres nomadyzmem administracyjnym⁷⁸. Warto jednak jeszcze raz podkreślić, że wraz z powstaniem Urzędu do spraw Cudzoziemców w 2007 roku zjawisko nomadyzmu ustaje.

Cechą charakterystyczną polityki azylowej w latach 1990—2015 był także bardzo ograniczony zasięg debaty politycznej i niewielkie zainteresowanie opinii publicznej kwestiami związanymi z uchodźstwem. Słabym elementem pozostawała (i pozostaje do dziś) polityka integracji cudzoziemców ubiegających się o ochronę i tych, którzy ochronę otrzymali.

Zasadnicze zmiany w polityce azylowej dostrzec możemy w ostatniej fazie. Do cech charakterystycznych rozpoczętej w 2015 roku fazy przeciweuropeizacji możemy zaliczyć:

- odrzucenie mechanizmu przesiedleń i relokacji jako elementu strategii rozwiązywania kryzysu migracyjnego,
- założenie, że problemy wynikające z napływem cudzoziemców ubiegających się o ochronę należy rozwiązywać przede wszystkim poza terytorium Unii Europejskiej, w państwach będących krajami pochodzenia uchodźców,
- utrudniony dostęp do procedur ubiegania się o ochronę.

Warto w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że przeciweuropeizacja nie polegała na niewdrażaniu przez Polskę przepisów unijnego prawa wtórnego odnoszących się do kwestii związanych z procedurami udzielania i cofania ochrony międzynarodowej czy kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie takiej ochrony.

⁷⁶ *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania...*, s. 7.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: *Polityka uchodźcza w Polsce...*, s. 172.

Eurosceptyczna postawa rządu Polski przejawiała się w negacji decyzji podjętych przez Radę dotyczących ustanowienia mechanizmu relokacji i przesiedleń, co w konsekwencji postrzegane było przez Komisję Europejską i część państw członkowskich jako naruszenie prawa unijnego i brak solidarności wobec państw doświadczających wzmożonego napływu uchodźców.

Z pewnością jedną z najbardziej charakterystycznych cech trzeciej fazy jest pojawienie się „kwestii uchodźczej” w debacie publicznej, w tym w kampaniach wyborczych. Dyskurs wywołany kryzysem migracyjnym oraz rozwiązaniami wprowadzanymi przez instytucje Unii Europejskiej obejmującymi system przesiedleń i relokacji zasadniczo różnił się od debat (zresztą sporadycznych) toczonych w poprzednich dwóch fazach. Wśród jego najbardziej charakterystycznych cech wymienić można między innymi:

- przekształcenie debaty o migracjach w debatę o muzułmanach i islamie,
- stosowanie nieuprawnionych generalizacji (muzułmanie równa się terroryści),
- islamofobiczną narrację,
- łączenie kwestii napływu cudzoziemców ubiegających się o ochronę z różnymi typami zagrożeń dla społeczeństwa polskiego (w szczególności zagrożeń terrorystycznych),
- celowy (gdyż trudno zakładać niewiedzę w tej materii u niektórych czołowych polityków) brak rozróżniania w debacie publicznej terminów „uchodźca” i „imigrant”.

Ramowanie w taki sposób dyskursu publicznego w konsekwencji spowodowało zmianę postaw Polaków wobec uchodźców. Badania przeprowadzone przez CBOS wykazały, że w latach 2017 i 2018 około 60% Polaków było przeciwnych przyjmowaniu uchodźców⁷⁹. Dla porównania, jeszcze w czerwcu 2017 roku 3/4 ankietowanych (76%) uważało, że Polska powinna udzielać schronienia osobom prześladowanym w swoich krajach za przekonania i działalność polityczną⁸⁰.

Dość niepokojącym zjawiskiem jest niemal permanentny od 1990 roku brak strategii w dziedzinie migracji. Jak wspomniano — w roku 2012 polski rząd po raz pierwszy przyjął dokument, który można byłoby zakwalifikować jako strategię. Został on unieważniony w 2017 roku. Od tego czasu Polska pozostaje bez dokumentu strategicznego w tak ważnym obszarze funkcjonowania państwa, jakim są migracje.

Podsumowując, do najważniejszych wyzwań stojących przed polityką azylową Polski zaliczyć należy między innymi: przestrzeganie praw cudzoziemców

⁷⁹ Por. *Stosunek do przyjmowania uchodźców*. Komunikat z badań, CBOS, 2017, nr 163; *Stosunek Polaków i Czechów do przyjmowania uchodźców*. Komunikat z badań, CBOS, 2018, nr 87.

⁸⁰ *Polacy wobec problemu uchodźstwa*. Komunikat z badań, CBOS, 2015, nr 81.

ubiegających się o ochronę w zakresie dostępu do procedur azylowych, stworzenie strategii uwzględniającej stan obecnej wiedzy na temat migracji i zgodnej z zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i unijnego, zbudowanie sprawnie działającego systemu integracji cudzoziemców ubiegających się o ochronę i tych, którym ochrona została przyznana, aktywny udział Polski w kreowaniu i reformowaniu unijnej polityki azylowej, prowadzenie debaty publicznej na temat uchodźców opartej na rzetelnej wiedzy oraz idei włączania w przestrzeń dyskursu różnorodnych podmiotów i poglądów.

Bibliografia

- ANTONOWICZ L.: *Podręcznik prawa międzynarodowego*. Warszawa 1993.
- BIERZANEK R., SYMONIDES J.: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Wyd. III poprawione. Warszawa 1994.
- CHAŁUPCZAK H.: *Paradygmat badawczy polityki migracyjnej państwa z perspektywy politologicznej*. W: *Współczesne polskie migracje: strategie — skutki społeczne — reakcja państwa*. Red. M. LESIŃSKA, M. OKÓLSKI. Warszawa 2013 — <https://docplayer.pl/13976678-Paradygmat-badawczy-polityki-migracyjnej-panstwa-z-perspektywy-politologicznej.html> (dostęp: 21.08.2019).
- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz.UE L 239 z 15.09.2015).
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz.UE L 248 z 24.09.2015).
- Deklaracja prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji. Gdańsk, 30 czerwca 2017 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz.Urz.UE L 180 z 29.06.2013).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013).
- FLORCZAK A.: *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*. Toruń 2003.
- GOODWIN-GIL G.S.: *The Refugees in International Law*. Oxford 1998.
- GÓRALCZYK W.: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa 2000.
- GRZYMAŁA-MOSZCZYŃSKA H., NOWICKA E.: *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*. Kraków 1998.
- HIX S.: *System polityczny Unii Europejskiej*. Przeł. A. KOMASA. Warszawa 2010.
- Informacja Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2015 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z konwencji genewskiej dotyczącej statusu

- uchodźców oraz protokołu nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy. Warszawa, marzec 2016.
- JAŃCZAK J.: *Przeciweuropeizacja jako kategoria badawcza w studiach nad procesami integracji europejskiej*. W: *Europeizacja — mechanizmy, wymiary, efekty*. Red. A. PACZEŚNIAK, R. RIEDEL. Oslo—Toruń—Wrocław 2010.
- KICINGER A.: *Between Polish Interests and the EU Influence — Polish Migration Policy Development 1989—2004*. Warszawa 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).
- KOWALCZYK B.: *Polski system azylowy*. Wrocław 2014.
- KRÓL T., KURPIŃSKI M., TEMPLIN-UKLEJA K.: *Procedura graniczna jako remedium na słabości polskiego systemu azylowego?* — <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/57-czerwiec-2018/procedura-graniczna-jako-remedium-na-slabosci-polskiego-systemu-azylowego> (dostęp: 28.08.2019).
- KUKUŁKA J.: *Prawo rozwoju i zmienności stosunków międzynarodowych w świetle procesów globalizacji*. W: *Oblicza procesów globalizacji*. Red. M. PIETRAŚ. Lublin 2002.
- LADRECH R.: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*. “Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, no 1.
- LIS M.: *Azyl*. W: *Encyklopedia prawa*. Red. U. KALINA-PRASZNIC. Warszawa 1999.
- ŁODZIŃSKI S., SZONERT M.: „Niepolityczna polityka”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989—2016 (kwiecień)*. „CMR Working Papers” 2016, nr 90(148).
- ŁODZIŃSKI S., SZONERT M.: *Polityka uchodźcza w Polsce. Ewolucja „pola uchodźczego” w latach 1990—2011* — <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-295221b2-72dd-4f26-bf37-b6fe6683e632> (dostęp: 22.08.2019).
- Migranci, uchodźcy i ksenofobia w kampanii wyborczej 2018 — raport z monitoringu*. Warszawa 2018.
- PAWŁAK M.: *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.* Warszawa 2013.
- PĘDZIWIATR K., LEGUT A.: *Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu*. W: *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2017.
- Polacy o uchodźcach w Internecie i w realu*. Komunikat z badań nr 149. Warszawa 2015.
- Polacy wobec problemu uchodźstwa*. Komunikat z badań nr 81. Warszawa 2015.
- Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. — <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/dokument-polityka-migracyjna-polski-stan-obecny-i-postulowane-dzialania.html> (dostęp: 23.08.2019).
- Polityka migracyjna Polski*, projekt z dnia 10 czerwca 2019 r., Zespół do spraw Migracji — <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (dostęp: 29.08.2019).
- PROŃCZUK M.: *Granica bezprawia, czyli jak Polska znęca się nad uchodźcami w Brześciu—Terespolu* — <https://oko.press/narodowy-sadyzm-i-bezprawie-czyli-jak-polska-uszczelnia-granice-w-brzesciu-terespolu-reportaz-zdjecia/> (dostęp: 29.08.2019).
- Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*. Warszawa 2005.
- Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517).

- Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców.* Red. J. FRELAK, W. KLAUS, J. WIŚNIEWSKI. Warszawa 2007.
- Raport dotyczący krajowych form udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,* przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, kwiecień 2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz.Urz. L 180/31 z 29.06.2013).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia (data wydania aktu) r. w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016. Projekt z dnia 12 stycznia 2016, tekst projektu rozporządzenia skierowany do uzgodnień — <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2199,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html> (dostęp: 23.08.2017).
- Sprawozdanie stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r. — http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/A8CA0F4060DE3B1CC1257EC200722812/%24File/100_a_książka.pdf (dostęp: 23.08.2017).
- Stanowisko Komitetu Badań nad Migracjami PAN w sprawie dokumentu *Polityka migracyjna Polski* (10 czerwca 2019 r., 70 stron) — <https://www.facebook.com/kbnmpan/posts/1204499723064503/> (dostęp: 1.08.2019).
- Stanowisko rządu wobec Europejskiego programu w zakresie migracji. Przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich 9 czerwca 2015 r.
- Stosunek do przyjmowania uchodźców.* Komunikat z badań nr 163. Warszawa 2017.
- Stosunek Polaków i Czechów do przyjmowania uchodźców,* Komunikat z badań nr 87. Warszawa 2018.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).* Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017.
- SYMONIDES J.: *Prawo do azylu.* W: *Prawa człowieka. Model prawny.* Wrocław—Warszawa—Kraków 1991.
- SZELEWA D.: *Model integracji społecznej imigrantów z krajów trzecich: dostęp do usług społecznych i przegląd polityki społecznej.* Raporty i Analizy, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2010.
- SZONERT M.: *Rok 1990 — początki opieki nad uchodźcami.* W: *Migracje polityczne XX wieku.* Red. J.E. ZAMOJSKI. Warszawa 2000.
- Terespól: uchodźcom zawracanym z polskiej granicy grozi niebezpieczeństwo* — <https://amnesty.org.pl/terespol-uchodzcom-zawracanym-z-polskiej-granicy-grozi-niebezpieczenstwo/> (dostęp: 29.08.2019).
- Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa.* Red. J. SZYMAŃSKA, K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2017.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski (MP 2016, poz. 370).
- Ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 1963, nr 15, poz. 770 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 1997, nr 114, poz. 739).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176).

- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650).
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2016, poz. 783).
- WEINAR A.: *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990—2003*. Warszawa 2006.
- Wystąpienie Premier Ewy Kopacz z 20 września 2015 — <https://www.youtube.com/watch?v=cI2MIFZTr3k> (dostęp: 27.08.2017).
- ZYBAŁA A.: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012.

Agnieszka Florczak, dr nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce, adiunkt w Zakładzie Badań nad Konfliktami i Przemocą Politycznymi Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania naukowe: ochrona praw człowieka, ochrona uchodźców, organizacje międzynarodowe, integracja europejska.