


## Polska wobec fali migracyjnej z południa w 2023 roku – stanowisko względem nowego paktu migracyjnego Unii Europejskiej z uwzględnieniem przywrócenia kontroli granicznej ze Słowacją

Poland in the Face of the Migration Wave from the South in 2023 – Position Towards the New EU Migration Pact, Including the Reintroduction of Border Control with Slovakia


ANNA SZACHOŃ-PSZENNY

Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: szanna@kul.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-2353-3745>

ALICJA ZYGUŁA

Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: alicjazygula@kul.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-9919-847X>

**Streszczenie:** Problem nasilonej migracji do Unii Europejskiej (UE), chociaż obecny w przestrzeni publicznej od wielu lat, wciąż pozostaje nierozwiązany. Pierwszą odłoneg kryzysu migracyjnego w 2015 r. określono jako „szczyt” kryzysu migracyjnego, kiedy do południowych granic zewnętrznych UE na ogromną skalę napływali migranci z Bliskiego Wschodu. Wówczas UE szukała sposobów, by solidarnie rozwiązać omawiany problem. Aktualnie, po upływie ośmiu lat nowa fala migracyjna z południa napiera na unijne granice, dlatego problem ponownie wraca, stając się nie tylko przedmiotem analiz badawczych czy dyskusji politycznych, ale także wiodącym tematem polskiej kampanii wyborczej do parlamentu jesienią 2023 r.

Celem artykułu jest zaprezentowanie stanowiska Polski wobec unijnej propozycji rozwiązania nowej fali kryzysu migracyjnego przez południowe granice zewnętrzne UE. Publikacja wskazuje także na okoliczności tymczasowego przywrócenia kontroli na granicy wewnętrznej pomiędzy Polską a Słowacją. Na podstawie analizy literatury przedmiotu, aktów prawnych i wypowiedzi rządzących postawiono następujące pytania: Jakie jest stanowisko Polski wobec nowej fali kryzysu migracyjnego w UE oraz jakie czynniki leżą u jego podstaw? Czy Polska staje się państwem migracyjnym? Czy tymczasowe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych to jedyne rozwiązanie w reakcji na falę migracyjną z południa? Czy nowy pakt migracyjny niesie szansę na solidarność wśród państw członkowskich, a może raczej trzeba szukać innych rozwiązań?

W artykule przyjęto hipotezę główną wskazującą, że Polska musi się coraz bardziej angażować w kwestie migracyjne po 2015 r., a w wyniku nowych kryzysów na jej granicach, zwłaszcza w latach 2021–2023, nabiera cech państwa migracyjnego. Przejawem tego jest

kryzys na granicy z Białorusią oraz aktualna zmiana szlaku bałkańskiego, spowodowana falą migracyjną z południa UE w 2023 r. Hipoteza pomocnicza stanowi, że od Polski wymaga się większego zaangażowania w unijną politykę migracyjną oraz opracowania skutecznych środków w reakcji na nasilające się sytuacje kryzysowe na granicach. Z przeprowadzonej analizy problemu wynika refleksja, że pomimo podejmowanych prób rozwiązań nowe kryzysy wciąż się pojawiają, co tylko pogłębia istniejące podziały polityczne, a jednocześnie wskazuje się na konieczność podjęcia środków zaradczych, głównie w sytuacjach nagłych. Przykładem tego jest reakcja Polski na presję migracyjną z południa UE i zmiany przebiegu szlaku bałkańskiego, którą było przywrócenie kontroli granicznej ze Słowacją, po raz pierwszy z powodów migracyjnych.

W artykule wykorzystane zostały głównie teoretyczne metody badawcze, takie jak analiza, która obejmuje analizę treści literatury oraz dostępnych aktów prawnych i opracowań statystycznych dotyczących badanego zjawiska.

**Słowa kluczowe:** ochrona granic, kryzys migracyjny, bezpieczeństwo granic

**Abstract:** The problem of increased migration to the European Union, although present in the public space for many years, still remains unresolved. The first stage of the migration crisis in 2015 was described as “the peak” of the migration crisis when large-scale migrants from the Middle East arrived at the EU’s southern external borders. At that time, the European Union was looking for ways to solve the problem in solidarity. Currently, after 8 years, a new wave of migration from the south is pressing on the Union’s borders, which is why the problem returns, becoming the subject of research analyses, political discussions and the leading topic of the Polish parliamentary election campaign in autumn 2023.

The objectives of the considerations undertaken in the article focus primarily on presenting Poland’s position towards the EU proposal to solve the new wave of the migration crisis through the southern external borders of the European Union. They also include an analysis of the circumstances of the temporary reintroduction of border control at the internal border between Poland and Slovakia. The analysis of the literature on the issue, legal acts and statements by those in power aims to find an answer to the following questions: what is Poland’s position towards the new wave of the migration crisis in the EU and what are the underlying factors? Is Poland becoming a migration state? Is the temporary reintroduction of internal border controls the only solution in response to the migration wave from the south? Does the new migration pact offer opportunities for solidarity among Member States, or is it necessary to look for other solutions?

The main hypothesis of the article is that Poland has become increasingly involved in migration issues after 2015, and as a result of new crises on its borders, especially between 2021–2023, Poland takes on the characteristics of a migrant state. This is expressed by firstly the crisis on the border with Belarus and the current change of the Balkan route due to the migration wave from the south of the EU in 2023. The supporting hypothesis states that Poland is required to become more involved in EU migration policy and to develop effective measures in response to escalating border crises.

From the analysis of the problem, the reflection arises that despite attempts at solutions, new crises continue to emerge, which only deepens the existing political divisions, while at the same time requiring countermeasures, especially in emergencies. An example of this is Poland’s response to migration pressure from the south of the EU and changes to the

Balkan route, which was the reintroduction of border control with Slovakia for the first time for migration reasons.

The article mainly uses theoretical research methods, such as analysis, which includes an analysis of the content of literature and available legal acts and statistical studies regarding the studied phenomenon.

**Keywords:** border surveillance, migration crisis, border security

Problem ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej (UE), a tym samym szukanie sposobów na przeciwdziałanie nielegalnej migracji stały się jednym z największych wyzwań dla całej UE. Nasilające się ruchy ludności w Europie, masowy napływ migrantów z Bliskiego Wschodu na wyspy włoskie oraz brak jednomyślności Unii Europejskiej co do rozwiązania problemu stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państw i idei swobodnego przepływu osób w UE. W ciągu niespełna ostatniej dekady Unia Europejska doświadczyła co najmniej kilku kryzysów związanych z masowym przepływem osób przez jej granice. Punktem wyjścia zatem do podjętych rozważań jest zarówno kryzys migracyjny, z którym UE mierzy się od 2011 r., a którego apogeum przypadło na 2015 r., jak i kryzys na granicy z Białorusią, doświadczany przez Polskę od dwóch lat. Rok 2015 został nazwany „szczytem kryzysu migracyjnego”. W tamtym czasie określony został także jako największy, z jakim Unia Europejska zmagала się w swojej historii. Liczbę osób, które wtedy przekroczyły zewnętrzne granice UE i wjechały na terytorium wszystkich jej państw członkowskich, określano na ponad 1,8 mln i uznano za bezprecedensowe, największe zagrożenie migracyjne, z jakim kiedykolwiek mierzyła się Unia Europejska (Szachon-Pszenny 2023: 55). Procesy masowej migracji, jakich Europa Zachodnia doświadczała od 2011 r., a której szczyt zaowocował kryzysem migracyjnym w 2015 r., ujawniły nie tylko poważne deficyty wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, ale także zasadnicze różnice między rządami państw członkowskich w poszukiwaniu możliwości rozwiązania tego problemu (Zalewski 2022). Do kolejnego kryzysu migracyjnego dochodzi osiem lat później (w 2023 r.), dlatego też w niniejszym artykule podjęto rozważania dotyczące reakcji polskiego establishmentu na nową falę kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej, uwzględniając również trwający kryzys migracyjny z Białorusią. Członkostwo w UE i zobowiązania wynikające z przyjęcia dorobku Schengen powodują bowiem, że problem migracji

dotyczy wszystkich państw członkowskich, dlatego rządzący zobligowani są do zajęcia stanowiska wobec problemu migracji.

Prezentowany artykuł składa się ze wstępu, w którym nakreślono problem badawczy i przyjętą metodę badań, części zasadniczej, która stanowi próbę znalezienia odpowiedzi na pytania, jaka jest polska polityka migracyjna ostatnich lat, jakie jest stanowisko Polski wobec problemu napływających do południowych granic Unii Europejskiej migrantów i jakie są aktualnie podjęte przez nią działania na granicach wewnętrznych. Artykuł zakończono podsumowaniem. Celem rozważań jest zaprezentowanie stanowiska Polski wobec unijnej propozycji rozwiązania nowej fali kryzysu migracyjnego (w 2023 r.), z uwzględnieniem tymczasowego przywrócenia kontroli na granicy ze Słowacją. Analiza treści literatury przedmiotu, aktów prawnych i wypowiedzi rządzących pomagają zaprezentować stanowisko Polski wobec nowej fali kryzysu migracyjnego w UE. W niniejszym opracowaniu wykorzystane zostały głównie teoretyczne metody badawcze, takie jak analiza, która obejmuje analizę treści literatury oraz dostępnych dokumentów i opracowań statystycznych dotyczących badanego zjawiska.

Wobec powyższego należałoby postawić następujące pytania badawcze: Czy Polska staje się państwem migracyjnym? Czy tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych to jedyne rozwiązanie w reakcji na falę migracyjną z południa? Czy nowy pakt migracyjny niesie szanse na solidarność wśród państw członkowskich? Czy raczej należy szukać innych rozwiązań?

W artykule założono hipotezę główną wskazującą, że Polska musi się coraz bardziej angażować w kwestie migracyjne po 2015 r., a w wyniku nowych kryzysów na jej granicach, zwłaszcza w latach 2021–2023, Polska nabiera cech państwa migracyjnego. Wyraża się to poprzez kryzys na granicy z Białorusią oraz aktualną zmianę szlaku bałkańskiego, spowodowaną w 2023 r. falą migracyjną z południa UE. Hipoteza pomocnicza stanowi, że od Polski wymaga się większego zaangażowania w unijną politykę migracyjną oraz opracowania skutecznych środków w reakcji na nasilające się sytuacje kryzysowe na granicach. Z przeprowadzonej analizy badawczej nasuwa się refleksja, że pomimo podejmowanych prób i szukania rozwiązań nowe kryzysy wciąż się pojawiają, co tylko pogłębia istniejące podziały polityczne, a jednocześnie wskazuje na konieczność podjęcia środków zaradczych, głównie w sytuacjach nagłych. Przykładem tego jest reakcja Polski na presję migracyjną z południa UE i zmiany przebiegu szlaku

bałkańskiego, którą było przywrócenie kontroli granicznej ze Słowacją, po raz pierwszy z powodów migracyjnych.

Niniejsza praca przedstawia stan prawny na dzień 3 listopada 2023 r.

## 1. Następstwa „szczytu” kryzysu migracyjnego z 2015 roku a polska polityka migracyjna w latach 2015–2023

Problematyka migracji we współczesnym świecie jest niezwykle aktualnym, ważnym i wielowymiarowym zagadnieniem. Choć zjawisko to jest stałym elementem życia człowieka, to właśnie w ostatnich dziesięcioleciach procesy związane z migracją ludności nabrały niespotykanego dotąd tempa (Tutak 2023: 7). Biorąc pod uwagę wzrost ruchów ludności oraz ich masowy charakter, UE podejmuje próby kontrolowania i uregulowania tego zjawiska w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa i przestrzegania unijnego prawa. Unia Europejska w reakcji na „szczyt” kryzysu migracyjnego w 2015 r. ustanowiła mechanizm reagowania kryzysowego IPCR (zintegrowane uzgodnienia co do reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych). Zaproponowane wtedy rozwiązania unijne miały pomagać w szybkim i skoordynowanym podejmowaniu decyzji unijnych w przypadku poważnych i złożonych sytuacji kryzysowych. W ramach IPCR Prezydencja każdorazowo organizuje narady ze stosownymi interesariuszami, by dyskutować o koordynacji reakcji Unii Europejskiej w kwestiach migracyjnych, w tym o trwającej od 2021 r. sytuacji na granicach zewnętrznych UE z Białorusią (*Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe* 2014). Mechanizm ten jednak nie okazała się w pełni wystarczający i skuteczny. Już podczas pierwszej fali kryzysu migracyjnego w 2015 r. Polska nie akceptowała narzucanych przez UE rozwiązań, a w ostatnich latach dokonała się istotna zmiana dotycząca polskiej polityki migracyjnej, związana z presją migracyjną na granicy polsko-białoruskiej, a także udzieleniem schronienia uchodźcom wojennym z Ukrainy.

Rozważając powyższy problem, należałoby dokonać analizy polskiej polityki migracyjnej w kontekście dynamicznych zmian, które zaszły w ciągu ostatnich ośmiu lat. Polityka migracyjna rozumiana jest jako kompleksowo ujęty układ wskazań i regulacji prawnoinstytucjonalnych, wpływających na kształtowanie się rozmiarów, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniających zarówno sytuację demograficzną

i społeczno-ekonomiczną, jak i obowiązujące normy międzynarodowe oraz uzgodnienia bilateralne (Rajkiewicz 2004: 8–9). Maciej Duszczyk definiuje politykę wobec cudzoziemców jako katalog instrumentów prowadzonych i kierowanych przez państwo lub jego części składowe, obejmujący bierne i aktywne formy zarządzania imigracją oraz emigracją (Duszczyk 2008: 12). Polityka migracyjna określana jest również jako całość decyzji, czynności i działań podejmowanych przez władzę publiczną, zmierzających do osiągnięcia celów w zakresie migracji ludności (Górak-Sosnowska, Łazor 2016: 7).

W polskiej polityce migracyjnej na przestrzeni ostatnich lat doszło do wielu dynamicznych zmian. Wśród badaczy nie brakuje jednak negatywnych opinii dotyczących ewolucji polskiej polityki migracyjnej. Między innymi Sławomir Łoziński i Marek Szonert zwracają uwagę na brak określenia jednoznacznych celów polityki migracyjnej państwa oraz wyznaczenia zasad ich realizacji. Dotyczyło to przede wszystkim braku wypracowania kompromisu między celami związanymi z interesami gospodarki i potrzebami demograficznymi społeczeństwa a wąsko rozumianymi priorytetami zachowania bezpieczeństwa państwa (Łoziński, Szonert 2023: 3). Brak spójnej polityki migracyjnej, jednoznacznej strategii i zdefiniowanych celów, które pozwoliłyby organom administracji publicznej realizującym zadania w obszarze migracji, polityki wizowej i ochrony granic prowadzić spójne działania, powodują, że zarówno instytucje państwowe, jak i pozarządowe funkcjonują w pewnej antynomii. Uzgodnienie stabilnej, klarownej i jawnej doktryny migracyjnej dawałoby wspólny punkt odniesienia dla różnych podmiotów podejmujących działania wspierające imigrantów.

Analizowany okres, tj. lata 2015–2023 okazały się prawdziwym wyzwaniem dla polskiej polityki migracyjnej, a szczególnie lata 2021–2023. Z jednej strony Polska w obliczu „szczytu” kryzysu migracyjnego w 2015 r. jednoznacznie nie zgodziła się na zaproponowany model relokacji migrantów, z drugiej zaś, biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą, „uchylała drzwi” dla określonej kategorii migrantów zarobkowych. W trakcie wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r. wielokrotnie podejmowano kwestię migracji i polityki migracyjnej. Po zmianie elity politycznej problematyka ta stała się stałym elementem dyskursu politycznego, budząc podziały i kontrowersje. Zrodziły one również dyskusje na temat nowych wyzwań stojących przed polityką migracyjną państwa. Wśród najważniejszych zagadnień, które wymagały uregulowania, wyróżniono: konieczność odróżnienia migrantów ekonomicznych od uchodźców, sprzeciw wobec mechanizmu automatycznej relokacji uchodźców w ramach UE, pomoc i sprzyjającą politykę wobec

przyjmowania migrantów ekonomicznych z Ukrainy, potrzebę dokładnego monitorowania (kontroli) procesów migracyjnych, zapewnienie bezpieczeństwa państwa od zagrożeń terrorystycznych oraz perspektywiczne myślenie o integracji (lub wręcz asymilacji) migrantów ekonomicznych w polskim społeczeństwie (Łoziński, Szonert 2023: 3).

Biorąc pod uwagę fakt, że polityka migracyjna jest wypadkową wielu czynników i uzależniona jest m.in. od uwarunkowań zewnętrznych, sytuacji na świecie, potrzeb demograficznych i gospodarczych państwa przyjmującego, rządzący dostrzegli potrzebę wypracowania kompromisu pomiędzy zapewnieniem bezpieczeństwa państwa a migracją postrzeganą przez pryzmat demograficzno-gospodarczy. Pierwszą próbę stworzenia takiego dokumentu podjęto w 2017 r., przygotowując *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.; Uchwała 2017/260)*, który określała strategiczne kierunki rozwoju polityki państwa. Zwrócono wówczas uwagę, że

w niektórych dziedzinach obserwowany jest niedostatek wykwalifikowanej kadry, co powoduje wzrost znaczenia procesów migracyjnych i konieczność przygotowania efektywnej strategii zarządzania przepływami kapitału ludzkiego. Szanse na ograniczenie zagrożeń związanych z przemianami demograficznymi tkwią w polityce prorodzinnej oraz ukierunkowanej polityce migracyjnej, nastawionej na zapewnienie równowagi na rynku pracy (Uchwała 2017/260).

Wspomniana strategia zakładała opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej. Rezultatem prac prowadzonych w tym czasie nad polską polityką migracyjną był opracowany w 2018 r. dokument *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*, przygotowany przez ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Postrzegał on politykę migracyjną jako tę, która miała pozytywnie wpływać na rozwój społeczno-gospodarczy Polski poprzez dostosowanie jej do potrzeb rynku pracy i wypełnianie luk na rynku pracy migrantami – głównie pracownikami zza wschodniej granicy. Omawiany dokument przewidywał, że nowa polityka migracyjna Polski musi być po pierwsze, dostosowana do priorytetów rynku pracy, po drugie, powinna koncentrować się na uzupełnianiu zasobów pracy osobami spoza Polski w branżach/zawodach, w których występują luki kompetencyjne (z uwzględnieniem ochrony krajowego rynku pracy), po trzecie, winna odpowiadać na potrzeby cudzoziemców i obywateli polskich mieszkających za granicą, w tym

repatriantów, tak by zachęcić ich do powrotu do kraju oraz zakładania lub przenoszenia tu działalności gospodarczej, a także zapobiegać dalszej emigracji i zapewniać wzrost migracji powrotnych. W toku prac z zakresu polityki migracyjnej w 2019 r. ukazał się projekt *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.* (Zespół do Spraw Migracji 2019). Dokument ten szczegółowo opisywał ówczesne uwarunkowania polityki migracyjnej, zwłaszcza demograficzne, określał główne kierunki tej polityki, zwracając uwagę na potrzebę bezpiecznej i legalnej imigracji do Polski (zarówno o charakterze zarobkowym, jak i edukacyjnym) oraz powrotu obywateli polskich z emigracji oraz emigrantów polskiego pochodzenia na podstawie Karty Polaka. Dokument ten spotkał się z ogromną falą krytyki ze strony środowisk naukowych i organizacji pozarządowych.

W grudniu 2020 r. został przygotowany, a w styczniu 2021 r. zaakceptowany przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji dokument diagnostyczny *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* (Zespół do Spraw Migracji 2020), mający stanowić podstawę dla ustaleń nowej polityki migracyjnej Polski (Łoziński, Szonert 2023: 3). Autorzy przywołanego raportu zwracają uwagę, że procesy migracyjne odgrywają coraz większą rolę w rozwoju państw, wpływają zarówno na sferę społeczną, jak i gospodarczą. Pomimo przygotowania projektu uchwały rządu na podstawie powyższego dokumentu nie doszło do jego przyjęcia. Nadzieją na znalezienie kompromisu w kwestii polityki migracyjnej w Polsce był projekt *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* (zob. Projekt uchwały 2021) łączący zróżnicowane podejścia instytucji rządowych do problematyki migracji. Określał on kierunki przyszłych działań, wyznaczając jednocześnie obszary współpracy wielu instytucji, a także zakres współdziałania z podmiotami pozarządowymi. Prace nad projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* zostały wstrzymane na etapie rozpatrywania projektu przez Radę Ministrów w związku z faktem zachodzących w otoczeniu Polski gwałtownych zmian wpływających na charakterystykę ruchów migracyjnych. Upolitycznienie problematyki migracji, brak kompromisu w zakresie głównych celów polityki migracyjnej, sprzeczności w interpretacji skutków imigracji, wrażliwość publiczna na zagadnienia polityki migracyjnej, a także dynamiczne zmiany uwarunkowań polityki migracyjnej wpłynęły na to, że nie udało się dotychczas stworzyć klarownej, długofalowej strategii i koncepcji dotyczącej zarządzania migracjami w Polsce. Anita Adamczyk zauważa, że nie wyszliśmy poza etap „polityki na papierze”. Wynika to



z faktu, iż podlega ona ciągłym zmianom, co miało wpływ na jej implementację lub jej brak oraz ocenę (Adamczyk 2023: 36).

Wobec powyższego należy zaznaczyć, że o ile „szczyt” kryzysu migracyjnego w 2015 r. stał się ogromnym wyzwaniem dla przemian unijnej polityki migracyjnej i wymagał zajęcia stanowiska przez wszystkie państwa członkowskie, o tyle dotyczył on w pierwszej kolejności państw położonych wzdłuż południowej granicy zewnętrznej UE. Znaczenie Polski na szlakach migracyjnych z 2015 r. było tutaj raczej drugorzędne, a głos polski ograniczył się do kwestii zajęcia stanowiska politycznego wobec działań unijnych. Sytuacja ta zmieniła się całkowicie w 2021 r., kiedy kryzys migracyjny bezpośrednio dotknął granic Polski, a tym samym wschodnich granic zewnętrznych UE, co wymagało podjęcia konkretnych środków i zmian w prawie krajowym w reakcji na tę bezprecedensową sytuację.

## **2. Przełom w sytuacji migracyjnej Polski w 2021 roku – kryzys na granicy z Białorusią**

Latem 2021 r. radykalnie zmieniła się sytuacja migracyjna w Polsce. Służby graniczne na odcinku granicy z Białorusią odnotowywały coraz większą liczbę prób jej nielegalnego przekroczenia. Budziło to niepokój nie tylko odpowiedzialnych za ochronę granicy organów, ale i decydentów politycznych, zwłaszcza w obliczu wypowiedzenia przez Białoruś w październiku 2021 r. podpisanej w 2019 r. umowy o readmisji, której celem było ustanowienie procedur bezpiecznego i uporządkowanego powrotu osób przebywających nielegalnie w UE lub na Białorusi, z pełnym poszanowaniem ich praw wynikających z prawa międzynarodowego. Podpisana na zasadzie wzajemności umowa zakładała, że Białoruś będzie z powrotem przyjmować ewentualnych migrantów. Autorzy *Raportu IV. Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego* (Nowakowski, Olędzka, Rust 2021) zauważają, że na przełomie lata i jesieni 2021 r. Białoruś powróciła na pierwsze strony gazet na całym świecie za sprawą kryzysu migracyjnego wywołanego przez Aleksandra Łukaszenkę. Doszło wówczas do instrumentalizacji migrantów<sup>1</sup> i wykorzystania ich w celu osłabienia Polski. Białoruski reżim,

---

<sup>1</sup> Problematyka instrumentalizacji migrantów została szczegółowo przedstawiona w referacie *Instrumentalizacja migrantów jako forma destabilizacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy*

posługując się „bronią migracyjną” oraz wykorzystując fałszywą propagandę, rozpoczął operację „Śluza”, której celem był przerzut migrantów z Bliskiego Wschodu do Europy. Skala problemu przybrała niespotykany dotychczas rozmiar i wymagała zdecydowanej i jednoznacznej reakcji państwa. Z danych statystycznych udostępnionych przez Straż Graniczną wynika, że w 2021 r. na odcinku granicy z Białorusią Podlaski Oddział Straży Granicznej ujawnił 2877 prób nielegalnego jej przekroczenia, a w 2020 r. takich prób było „tylko” 246. Natomiast w ciągu dziewięciu miesięcy 2023 r. wykazano 495 prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusi do Polski, gdzie dla porównania w analogicznym okresie 2022 r. było ich 410, czyli można zaobserwować wzrost o 21% (Aktualności Straży Granicznej b.r.). Liczby te pokazują, że zjawisko nielegalnej migracji z Białorusi do Polski, chociaż z mniejszym nasileniem i pomimo istnienia bariery, nadal występuje.

W połowie 2021 r. rządzący stanęli w obliczu konieczności wzmocnienia ochrony polskiej granicy wschodniej i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Presja migracyjna stała się nowym czynnikiem dla Polski, który niósł ryzyko destabilizacji szeroko pojętego środowiska bezpieczeństwa. Zagrożenie to, powszechnie określane jako hybrydowe, jest wyzwaniem tym poważniejszym, że dotyczy wielu dziedzin i aspektów funkcjonowania państw i społeczeństw. Priorytetem polskich władz od początku kryzysu na granicy białoruskiej była maksymalizacja wysiłków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa. Pierwszym tego przejawem, jednocześnie jednym z bardziej dyskusyjnych, było wydanie w dniu 20 sierpnia 2021 r. rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Rozporządzenie 2021/1536; zob. też Bogucewicz 2022: 119). W obliczu tego sztucznie wywołanego kryzysu na granicy z Białorusią rządzący zdecydowali o budowie zapory na granicy, co miało zapobiec nielegalnej migracji i destabilizacji środowiska bezpieczeństwa nie tylko Polski, ale i całej UE. Polska stanęła w obliczu dylematu i poszukiwania rozwiązań pomiędzy zapewnieniem nienaruszalności granic a humanitarnym traktowaniem osób naruszających przepisy w zakresie ich przekraczania. Sytuacja ta spowodowała dyskusję na temat polskiej polityki migracyjnej i przestrzegania praw migrantów na granicy. Badacze polityki migracyjnej zwracali uwagę, że polska Straż Graniczna narusza

---

*zewewnętrznej UE w kontekście wojny w Ukrainie* zaprezentowanym przez Annę Szachon-Pszenny i Agnieszkę Zarębę na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Historyczno-prawny i polityczno-gospodarczy wymiar wojny w Ukrainie”, która odbyła się w dniach 19–20 października 2023 r. w Zamościu.

Konwencję genewską, nie przyjmując ustnych oświadczeń od osób chcących ubiegać się o ochronę międzynarodową w Polsce. Krytykowano stosowanie zasady *push-back* przez polskie służby graniczne oraz wprowadzanie stanu wyjątkowego, gdzie poddawano w wątpliwość istnienie zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego ze strony cudzoziemców próbujących przekroczyć granicę polsko-białoruską (Łoziński, Szonert 2023: 3).

W obliczu sytuacji instrumentalizacji migrantów na granicy z Białorusią Polska zaczęła nabierać cech państwa migracyjnego, które musi mierzyć się z konsekwencjami nadmiernej presji migracyjnej na swoje granice. Dodatkowym utrudnieniem stał się fakt, że nie była to migracja z państw bezpośrednio sąsiadujących z Polską. Migracja tamtego czasu stała się elementem szeroko zakrojonej wojny hybrydowej prowadzonej przez Rosję, której elementem były państwa na wschodniej granicy Polski, a tym samym wschodniej granicy zewnętrznej UE. Ponadto należy podkreślić, że działania instrumentalizacyjne były jednym z elementów przygotowania do wojny w Ukrainie, które spowodowały napływ uchodźców wojennych, ale tym samey wpłynęły na politykę migracyjną Polski<sup>2</sup>.

Kolejnym przełomowym momentem w polskiej polityce migracyjnej był wybuch wojny w sąsiedniej Ukrainie w lutym 2022 r. Napływ tak ogromnej liczby ludzi postawił przed polskim społeczeństwem bezprecedensowe wyzwania, polegające na konieczności zorganizowania pomocy ukraińskim uciekinierom wojennym oraz ich integracji (Duszczyk, Kaczmarczyk 2022: 11). Polska stała się w ten sposób drugim na świecie państwem (po Turcji) z największą liczbą uchodźców. Ta fala uchodźców wojennych z Ukrainy w połączeniu z migracją zarobkową sprzed wojny spowodowała, że odsetek cudzoziemców przebywających w Polsce sięgnął poziomu prawie 8% populacji<sup>3</sup>. To połączenie migracji ekonomicznych i uchodźców wojennych stanowi nowe zjawisko w historii migracji międzynarodowych na tle porównawczym (Wojdat, Cywiński 2022: 11–12). Wypracowanie mechanizmów przyjmowania uchodźców wojennych z Ukrainy stało się niejako koniecznością, nie można było bowiem w obliczu fali uchodźców wojennych pozorować działań wobec migrantów. Masowy napływ uchodźców wojennych z Ukrainy był impulsem, który zdynamizował działania w zakresie uregulowań prawnych dotyczących przybyłych Ukraińców. Już 12 marca 2022 r.

---

<sup>2</sup> Należy pamiętać o rozróżnieniu pojęć migranta ekonomicznego i uchodźcy wojennego (szerzej na ten temat zob. Szachon-Pszenny 2023: 58–60).

<sup>3</sup> Dla porównania w 2010 r. było to tylko 0,1%.

przyjęto specjalną ustawę (Ustawa 2022/583), która regulowała pobyt oraz zapewniała wsparcie socjalne i finansowe uchodźcom z Ukrainy. Dokument precyzował także kwestie podjęcia pracy i włączania obywateli Ukrainy do systemu edukacji i ochrony zdrowia. Według Straży Granicznej tylko w okresie 24 luty – 20 lipiec 2020 r. granicę polsko-ukraińską przekroczyło ponad 4,9 mln uchodźców z Ukrainy, a prawie 3 mln osób wyjechało na Ukrainę<sup>4</sup>. Po wjeździe do Polski część z nich wyruszyła do innych państw UE. Szacuje się, że jesienią 2022 r. w Polsce było ok. 11,4 mln uchodźców z Ukrainy (Podgóra, Jekaterynczuk, Yarosh, Kuzmuk, Liubchuk 14.05.2023).

Obywatele Polski, dotychczas wydawałoby się, że niechętni wobec uchodźców, pokazali swoją solidarność i otwartość na uchodźców wojennych z Ukrainy, co kontrastuje z nastrojami i sprzeciwem wobec przyjmowania uchodźców, dostrzeganym w opinii publicznej w 2015 r. Okazuje się, że pozytywnie postrzegano uchodźców z Ukrainy, bo są nam bliscy kulturowo i językowo. Ponadto przed wojną uciekały głównie kobiety z dziećmi, a stworzone wcześniej sieci społeczne spowodowały, że obywatele Ukrainy byli odbierani w pozytywnym świetle. Lubelscy badacze w raporcie *Support for Ukrainian Refugees after Russia's Invasion of Ukraine: Aid Structure and Resilience Factors. Case Studies of Lublin and Lutsk* (Wsparcie dla ukraińskich uchodźców po inwazji Rosji na Ukrainę: struktura pomocy i czynniki odporności. Studia przypadków Lublina i Łucka) oceniają, że

wcześniejsza migracja ukraińskich pracowników do Unii Europejskiej, a także otwartość UE na ich przemieszczanie się<sup>5</sup> spowodowała silną obecność ukraińskich sieci społecznych w całej Europie, zwłaszcza w państwach znajdujących się blisko granicy, takich jak Polska (Garcés Mascareñas 2022). Obecność ta była nieoceniona nie tylko w pierwszych dniach spontanicznej reakcji na wojnę, ale także – jak pokazuje przypadek Lublina – w kolejnych tygodniach i miesiącach wsparcia dla uchodźców na poziomie lokalnym (Podgóra, Jekaterynczuk, Yarosh, Kuzmuk, Liubchuk 14.05.2023).

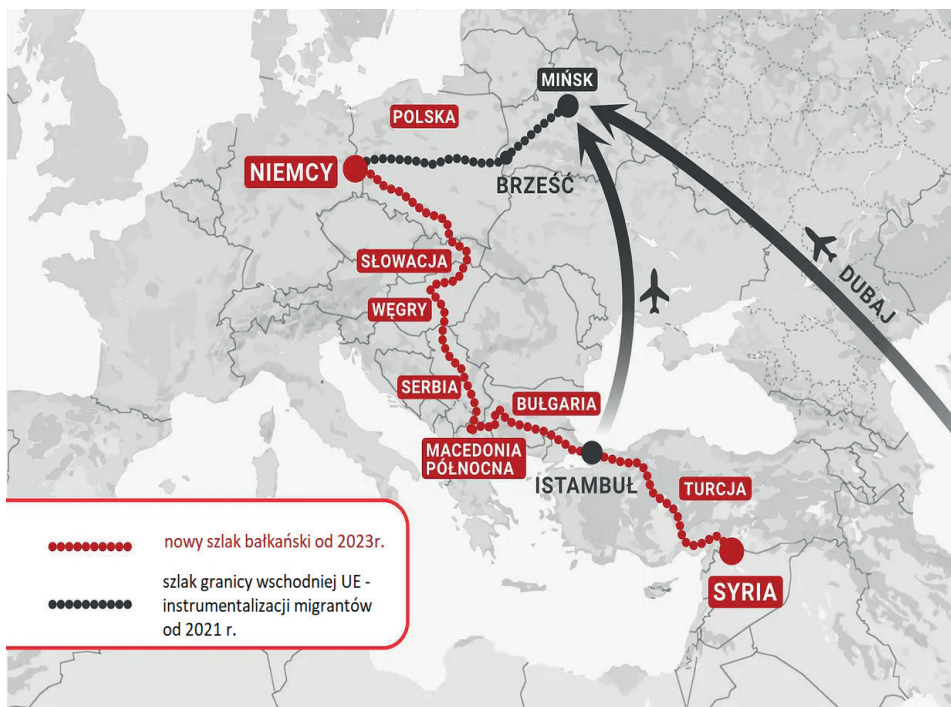
Chociaż w obliczu uchodźców z Ukrainy wprowadzono rozwiązania prawne i systemowe, które ułatwiały integrację i funkcjonowanie w Polsce, w dalszym ciągu brakuje rozwiązań odnośnie do relokacji migrantów napływających do UE.

<sup>4</sup> Oficjalny profil X (Twitter) Polskiej Straży Granicznej (2022).

<sup>5</sup> Od 2017 r. obywatele Ukrainy przez 90 dni mogą podróżować bez wizy do strefy Schengen.

### 3. Przywrócenie kontroli granicznej ze Słowacją sposobem na falę migrantów z południa

Napięta sytuacja na granicy polsko-białoruskiej czy przyjęcie uchodźców wojennych z Ukrainy nie wyczerpały wyzwań w obszarze polityki migracyjnej. Dynamiczną sytuację migracyjną w Europie w 2023 r. odczuła także Polska. Wobec fali migrantów z południa i zidentyfikowania tzw. nowego szlaku bałkańskiego zdecydowano o przywróceniu kontroli granicznej na wewnętrznej granicy Unii Europejskiej między Polską a Słowacją. Aktualnie występują nowe szlaki migracyjne przez Polskę, jeden powstały w 2021 r. w wyniku instrumentalizacji migrantów z Białorusi, a drugi w 2023 r. jako zmiana szlaków migracyjnych z południa UE.



Rys. 1. Nowe szlaki migracyjne przez Polskę

Źródło: opracowanie własne na podstawie Waleński 25.09.2023.

Tymczasowe kontrole na granicach zewnętrznych są efektem zwiększonej presji migracyjnej z południowych granic UE, których skutków coraz bardziej doświadcza znaczna część państw członkowskich unijnego

„obszaru bez granic”. Liczba przekroczeń wbrew przepisom granicy ze Słowacją tylko w okresie styczeń–wrzesień 2023 r. wyniosła 927, podczas gdy w analogicznym okresie 2022 r. było ich jedynie 85, co oznacza wzrost aż o 991% (Statystyki Straży Granicznej 2023). Główne szlaki imigrantów wiodą przez Morze Śródziemne i Włochy, przez Morze Egejskie i Grecję oraz przez Bałkany Zachodnie. Wcześniej z kierunku trzeciego migranci wędrowali głównie przez Austrię do Niemiec, ale wskutek zaostrzenia kontroli w Austrii część przeniosła się na szlak przez Słowację do Polski, a potem do Niemiec. „Nowy” szlak bałkański nie prowadzi już przez Turcję i Austrię, ale przez Polskę. Osoby nielegalnie przekraczające granice zatrzymywane są przy południowej granicy Polski, z Czechami i ze Słowacją. Działaniami kierują tam funkcjonariusze z polskiej Straży Granicznej, współpracując ze służbami czeskimi i słowackimi. Od początku 2023 r. liczba zatrzymywanych migrantów przy granicy ze Słowacją systematycznie rośnie (Ziemska 7.09.2023). Wobec narastającej presji migracyjnej coraz więcej państw przeprowadza kontrole na wewnętrznych granicach UE, gdyż stale wzrasta liczba nielegalnych przekroczeń granicy. W ostatnim czasie o 77% wzrosła także liczba wniosków azylowych. Problemy te stają się na tyle zauważalne, że trwają prace nad przepisami, które miałyby dokładniej zdefiniować sytuacje, w których jedno czy kilka państw jednocześnie może przywrócić kontrole, a nadto kto może być z nich zwolniony (Słojewska 27.09.2023).

Warto zauważyć, że fala migracyjna z południa w 2023 r. wiąże się z długofalowymi następstwami tzw. wtórnych przepływów migracyjnych, które dotknęły najpierw państwa „starej” UE, przede wszystkim Niemcy i Francję. Jednak w wyniku licznych tymczasowych przywróceń kontroli granicznych na ich granicach wewnętrznych doszło do zmian szlaków migracyjnych. Nielegalni migranci przedostają się przez Bułgarię, Serbię, Węgry i Słowację do Polski, skąd później przekraczają granicę niemiecką. Polska stała się zatem węzłem dla dużej części migrantów ubiegających się o azyl w Niemczech. Po pierwsze, przez Polskę przebiega obecnie nowy szlak bałkański, po drugie, jest Rosja, która wraz z Białorusią w dalszym ciągu wysyła migrantów do UE (Słojewska 27.09.2023).

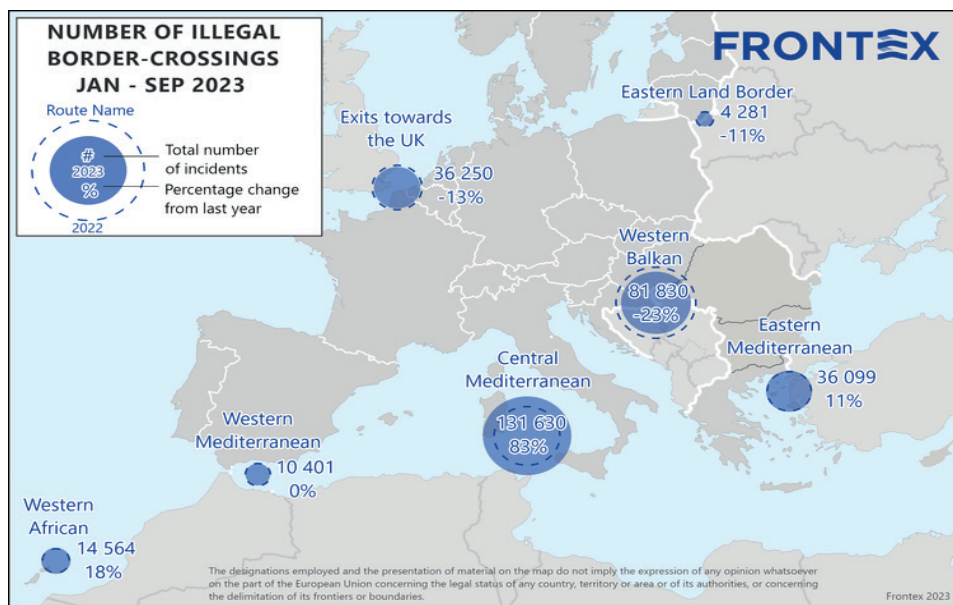
W ten sposób Polska stała się częścią szlaków migracyjnych z południa UE, a jednocześnie zastosowała środki powszechnie używane przez państwa wtórnych przepływów migracyjnych – w zasadzie pięć państw unijnych (Niemcy, Dania, Francja, Austria, Szwecja), które od 2015 r. mają permanentnie przywróconą kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, pomimo że ten instrument sam w sobie jest tymczasowy.

Od 3 października 2023 r. Polska wprowadziła przywrócenie tymczasowo kontroli na granicy ze Słowacją zgodnie z istotą tego środka jako reakcję na sytuację nagłą w związku z napływem nielegalnych migrantów, który po raz pierwszy w historii miał miejsce z takim nasileniem właśnie na granicy polsko-słowackiej. Podstawę prawną stanowi kodeks graniczny Schengen przewidujący procedurę szczególną w przypadkach wymagających natychmiastowego działania, która pozwala w sytuacjach poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie członkowskim na podjęcie natychmiastowego działania, na ograniczony okres nieprzekraczający 10 dni, który może ulec wydłużeniu na kolejne okresy 20-dniowe, maksymalnie do 2 miesięcy (Rozporządzenie 2016/399). Szef Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Kamiński decyzję w sprawie przywrócenia tymczasowej kontroli na granicy ze Słowacją uzasadnił tym, że w ostatnich miesiącach niezwykle zaktywizował się tzw. szlak bałkański, którego jedna z odnóg prowadzi przez Słowację (Rozporządzenie 2023/2120). Część z tych cudzoziemców trafiła do Polski, dalej do Niemiec i innych państw członkowskich UE, i w zasadzie zjawisko to nadal ulegało nasileniu. Z tych powodów wydłużono kontrole o kolejne okresy, aktualnie do 2 stycznia 2024 r.

Warto zaznaczyć, że narastająca migracja na granicy ze Słowacją wpisuje się ogólnounijny trend nasilonej fali migracyjnej z południa w 2023 r. Według wstępnych obliczeń Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) liczba wykryć nielegalnego przekraczania granic na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej wzrosła w ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy 2023 r. o 17% (do 279 350), co stanowi najwyższą od 2016 r. łączną liczbę w tym okresie. W 2023 r. co drugie wykrycie nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE miało miejsce w środkowej części basenu Morza Śródziemnego. Niemniej jednak liczba przekroczeń granicy w tym regionie spadła o 1/3 w porównaniu z październikiem, a we wrześniu 2023 r. Bałkany Zachodnie stały się najbardziej aktywnym szlakiem migracyjnym (Frontex 13.10.2023).

Analizując problemy migracyjne w 2023 r., nasuwa się wniosek, że obecnie można zidentyfikować trzy szlaki migracyjne przez południowe granice UE: szlak środkowośródnomorski, szlak zachodniośródnomorski oraz nowy szlak bałkański. W 2023 r. środkowy region Morza Śródziemnego pozostaje najbardziej aktywnym szlakiem do UE z ponad 131 600 nielegalnymi migrantami. Od 2016 r. jest to najwyższa łączna liczba na tej trasie. W okresie styczeń–wrzesień 2023 r. szlak zachodniobałkański,

drugi najbardziej aktywny szlak z ponad 81 800 wykrytymi przypadkami, co prawda odnotował spadek o 23%, głównie z powodu zaostrzenia polityki wizowej, ale na jego nowych odnogach, np. na granicy słowacko-polskiej, nastąpił wzrost aż o prawie 1000%. Poniższa mapa Frontex-u pokazuje skalę zjawiska i widoczną nową, nasiloną falę migracyjną z południa UE.



Rys. 2. Mapa szlaków migracyjnych w 2023 r.

Źródło: opracowanie na podstawie Frontex 13.10.2023.

#### 4. Stanowisko Polski wobec próby rozwiązania nowej fali kryzysu migracyjnego

W celu rozwiązania wieloaspektowego problemu, jakim jest migracja, i aby zapewnić z jednej strony bezpieczeństwo przybywających do UE migrantów, a z drugiej solidarnie wesprzeć państwa na zewnętrznych granicach unijnych Komisja Europejska 23 września 2023 r. przedstawiła tzw. pakt migracyjny. Zaprezentowanie tego dokumentu w czasie trwającej kampanii wyborczej w Polsce rozgrzało i spolaryzowało scenę polityczną i stało się jej wiodącym tematem. W związku ze współzależnością między



politykami i decyzjami poszczególnych państw członkowskich Komisja Europejska zaproponowała nowe unijne ramy zarządzania migracją i jej unormowania w długoterminowej perspektywie. W ocenie Komisji nowy system ma zapewnić pewność, jasność i godne warunki osobom przybywającym do UE. Jej obywatele będą też mogli żywić zaufanie co do tego, że migracja jest zarządzana w sposób skuteczny i humanitarny, w pełni zgodny z wartościami i prawem międzynarodowym (*Nowy pakt o migracji i azylu* b.r.).

Założeniem nowej europejskiej polityki migracyjnej jest budowa zaufania za pomocą skutecznych procedur i znalezieniu równowagi między solidarnością, bezpieczeństwem a zbiorową odpowiedzialnością. Na tzw. pakt migracyjny składa się szereg elementów, które działając jako cały system, mają stanowić antidotum na problem masowej migracji. Wśród najważniejszych z nich jest wprowadzenie nowych procedur kontroli granicznej, udoskonalenie systemów teleinformatycznych, reforma kodeksu granicznego Schengen, wprowadzenie strategii dotyczącej przyszłości strefy Schengen, usprawnienie procesu relokacji grup szczególnie wrażliwych i osób uratowanych na morzu, wspieranie innych państw przyjmujących migrantów, zwalczanie nielegalnej migracji. Wszystkie te działania mają na celu zapewnienie szybkiej i skutecznej reakcji na kryzys migracyjny. Nowe mechanizmy, które wdrażają jasno określoną odpowiedzialność, zakładają wprowadzenie obowiązkowej kontroli przedwjazdowej celem określenia statusu krótko po przybyciu. Działania te mają objąć: ustalenie tożsamości, kontrolę stanu zdrowia, kontrolę bezpieczeństwa, pobranie odcisków palców i rejestrację w bazie Eurodac. Pakt ten przewiduje także wprowadzenie przyspieszonej procedury azylowej na granicy, która w określonych przypadkach zakończona będzie realizacją procedury szybkiego powrotu. Ulepszenie systemu zarządzania migracją i granicami ma przyczynić się do walki z nielegalną migracją, utrudnić niedozwolone przemieszczanie się do innych państw członkowskich, ułatwić relokację i monitorowanie osób powracających.

Najwięcej emocji, zwłaszcza wśród państw członkowskich, które nie zgadzają się z unijnymi propozycjami rozwiązania kryzysu migracyjnego, wzbudzają tzw. działania solidarnościowe. W świetle propozycji Komisji Europejskiej scenariusze działań solidarnościowych zakładają relokację osób, które prawdopodobnie potrzebują ochrony, relokację osób uznanych za uchodźców, udział państw członkowskich na zasadzie sprawiedliwego podziału czy mechanizm gwarantujący skuteczne wsparcie. Polski rząd w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2023 r.

w sprawie propozycji wprowadzenia unijnego mechanizmu relokacji nielegalnych migrantów (Uchwała Sejmu 2023/597) wyraził stanowczy sprzeciw wobec wprowadzenia mechanizmów przymusowej relokacji. Temat unijnej polityki migracyjnej na forum UE powracał, zwłaszcza w kontekście sytuacji na wyspie włoskiej Lampedusa. Unia Europejska wobec napływu migrantów i apeli włoskich władz o pomoc ponownie szukała sposobu na rozwiązanie kryzysu migracyjnego, czego wyrazem miał być zaproponowany pakt migracyjny. W odpowiedzi na negocjacje na temat paktu migracyjnego na forum Rady UE premier Mateusz Morawiecki 29 września 2023 r. wystąpił z oświadczeniem, w którym zapowiedział: „Partia Tuska i Webera w przyszłym tygodniu chce przepchnąć w Parlamencie Europejskim pakt, który w ostateczności zmusi Polskę do przyjmowania nielegalnych imigrantów. Unijni biurokraci za nic mają bezpieczeństwo Polski, po prostu chcą zrealizować swój obłądny plan” (Pacula 29.09.2023). Stosunek do migracji stał się zatem przedmiotem debaty publicznej w trakcie trwającej kampanii wyborczej. W świetle narracji partii rządzącej, na której czele stoi Jarosław Kaczyński, imigracja jest niepożądana, co więcej – imigranci z państw „odległych kulturowo” postrzegani są jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. „Przymusowe przesiedlanie migrantów do Polski jest dla nas wielkim niebezpieczeństwem [...]. Musimy mieć świadomość, że tylko Prawo i Sprawiedliwość jest w stanie powstrzymać nielegalną imigrację do Polski” – dodał M. Morawiecki (Pacula 29.09.2023). Po wystąpieniu premiera w mediach społecznościowych pojawił się spot, którego tematem przewodnim była właśnie migracja. Przymusowa relokacja stała się również przedmiotem referendum, które zaproponował w czerwcu 2023 r. prezes Prawa i Sprawiedliwości J. Kaczyński, a które 17 sierpnia 2023 r. przegłosował Sejm na wniosek Rady Ministrów głosami Zjednoczonej Prawicy. Czwarte z referendalnych pytań brzmiało: „Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?”. Po upublicznieniu pytań referendalnych firma Research Partner w dniach 16–19 czerwca 2023 r. przeprowadziła badanie stosunku Polaków do przymusowej relokacji uchodźców oraz związanego z nim referendum. Z badania wynika, że prawie 40% respondentów ma zdecydowanie negatywny stosunek do mechanizmu przymusowej relokacji imigrantów, a kolejne 16% odpowiedziało na to pytanie „raczej nie”. Sondaż wskazuje, że tylko 27% ankietowanych odpowiedziało twierdząco na to pytanie referendalne. Oznacza to, że pomijając osoby niezdecydowane, aż 2/3 rodaków nie chce wprowadzenia tego

mechanizmu w Polsce (*Polacy zabrali głos ws. relokacji uchodźców* 21.06.2023). Jak podała Państwowa Komisja Wyborcza, 96,79% osób, które wzięły udział w referendum, nie popiera przyjęcia nielegalnych migrantów zgodnie z mechanizmem relokacji (Państwowa Komisja Wyborcza 2023). Dnia 5 października 2023 r. pakt migracyjny był także przedmiotem wspólnej konferencji prasowej prezydenta Andrzeja Dudy i premiera M. Morawickiego, podczas której prezydent podkreślał, że „stanowisko w kwestii migracji, zwłaszcza w kwestii przymusowej relokacji migrantów od 2015 r., od kiedy przejęliśmy rządy w Rzeczypospolitej z woli wyborców, jest absolutnie jednolite i niezmiennie” (*Andrzej Duda i Mateusz Morawiecki o pakcie migracyjnym* 5.10.2023). Prezydent A. Duda jednoznacznie zaznaczył, że sprzeciwia się paktowi migracyjnemu i takie stanowisko razem z premierem M. Morawieckim mieli wspólnie prezentować na arenie międzynarodowej. Ponadto prezydent zaznaczył, że Polska sprzeciwia się narzuceniu rozwiązań azylowo-migracyjnych, które oznaczają w istocie nie zwalczanie przyczyn migracji, nie zapobieganie migracji, tylko rozwiązywanie skutków kosztem różnych państw europejskich. „W naszym przekonaniu to nie jest droga do tego, by problem migracji rozwiązywać” – akcentował prezydent A. Duda (*Porto. Spotkanie Prezydentów Państw Grupy Arraiolos* 6.10.2023). Wśród programu wyborczego największej partii opozycyjnej Platformy Obywatelskiej na próżno szukać informacji o stosunku do problemu migracji, niemniej jednak Donald Tusk podczas spotkań z wyborcami, mówiąc o polityce migracyjnej, zapewniał, że nie jest ksenofobem i podkreślał, że polityka migracyjna nie powinna być opresyjna i dyskryminacyjna, oraz że jeśli zostanie premierem, będzie dbał o szczelność granicy i niepodzielność terytorium, gdyż państwo powinno kontrolować przepływy migracyjne. Podkreślał także, że prawo międzynarodowe nie było przystosowane do przyjmowania tak wielkiej liczby migrantów, a to ono właśnie powinno zwalczać proceder przemytu ludzi (*Donald Tusk o polityce migracyjnej* b.r.).

## Podsumowanie

Współczesny świat, jego dynamika i złożoność relacji wynikająca z globalizacji ukazują całą gamę problemów i wyzwań stojących przed państwami. W tym kontekście ważny aspekt rozważań dotyczy migracji, których rozmiary i dynamika osiągnęły niespotykaną dotąd w historii świata skalę

(Tutak 2023: 409). Kwestia migracji, niezależnie od barw politycznych, wymaga uwagi i przemyślanej polityki, takiej która jest zgodna z interesami państwa. Celem polskiej polityki migracyjnej powinien być spójny, oparty na uregulowaniach prawnych system zarządzania migracjami, który zapewnia bezpieczeństwo i porządek publiczny, ale też sprzyja rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej. Zadaniem państwa jest stworzenie długofalowych mechanizmów zarządzania migracją, które z jednej strony uwzględnią kwestie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, z drugiej zaś wszystkie czynniki płynące ze środowiska międzynarodowego.

Nasuwa się wniosek, że weryfikacja stanowiska Polski wobec fali migracyjnej z południa dokonała się nie w 2015 r., ale w 2023 r., gdy zaczęła ona bezpośrednio dotyczyć granic Polski. Prawie 1000-procentowy wzrost nielegalnych przekroczeń wewnętrznej granicy słowacko-polskiej wymusił konieczność tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w tak bezprecedensowych okolicznościach. W tej sytuacji polskie stanowisko stało się bardzo podobne do stanowiska państw, których szczyt kryzysu migracyjnego dotknął w pierwszej kolejności. Nasilona nowa fala migracyjna z południa Unii Europejskiej odnosi się do każdego państwa unijnego, zarówno tego posiadającego granice zewnętrzne, jak i tego w sercu UE, a tymczasowe przywrócenie kontroli granicznych to dowód na to, że dotychczasowe unijne mechanizmy dotyczące migracji okazały się niewydolne. Wobec tego należy podjąć działania, które pozwolą odzyskać kontrolę nad polityką migracyjną i znaleźć równowagę pomiędzy swobodami unijnymi a bezpieczeństwem obszaru bez granic. Pakt migracyjny wydaje się taką próbą, ale wobec jego licznych niedoskonałości oraz braku solidarności pomiędzy państwami członkowskimi w obecnym kształcie jest trudny do realizacji. Ponadto, analizując szczyt kryzysu migracyjnego z 2015 r. w porównaniu do nowej fali migracyjnej w 2023 r., coraz wyraźniej widać, że dotychczasowe rozwiązania stają się niewystarczające wobec nowych wyzwań na poziomie całej UE i jej poszczególnych państw członkowskich, wobec czego należałoby podjąć bardziej skoordynowane działania w sytuacjach kryzysowych.

Jak pokazały doświadczenia z lat 2021–2023, Polska posiada coraz więcej cech państwa migracyjnego. Za pierwszy etap tego procesu należy uznać instrumentalizację migrantów na granicy z Białorusią i nieustannie podejmowane próby destabilizacji UE. Drugim etapem nabywania przez Polskę cech państwa migracyjnego jest położenie na nowym szlaku bałkańskim i w konsekwencji pierwsze migracyjne przywrócenie kontroli granicznej.

Wobec poprzednich przywróceń kontroli związanych z wydarzeniami zaplanowanymi lub pandemią Polska po raz pierwszy przywraca kontrolę z powodu nadmiernej presji migracyjnej i to z południa UE, a zatem stosuje instrumenty takie jak inne państwa migracyjne.

Należy zatem opracować skuteczne rozwiązania wobec stojących przed Polską wyzwań. Nie mogą to być środki jedynie krajowe – „polskie”, ale kompatybilne z polityką UE. Z drugiej strony nie powinny one bazować jedynie na rozwiązaniach doraźnych, które okazały się nie do końca skuteczne w innych państwach członkowskich doświadczających poprzedniej fali migracyjnej z południowych granic UE. Wypada zatem mieć nadzieję, że przywrócenie kontroli na południowych granicach Polski będzie naprawdę tymczasowe, a nie jak w przypadku innych państw unijnych permanentne, oraz że UE dołoży wszelkich starań, by nie tyle problem migracji rozwiązać, ale zminimalizować jego skutki.

## Bibliografia

- Adamczyk, A. (2023), *Polska polityka migracyjna i jej paradoksy*, „Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny” 1(187): 31–51.
- Aktualności Straży Granicznej (b.r.), <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/12569,Na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (6.11.2023).
- Andrzej Duda i Mateusz Morawiecki o pakcie migracyjnym. „Nasze stanowisko jest absolutnie jednolite i niezmiennie” (5.10.2023), <https://tvn24.pl/polska/pakt-migracyjny-andrzej-duda-i-mateusz-morawiecki-przed-spotkaniami-ze-swiatowymi-liderami-ws-paktu-migracyjnego-7376501> (13.10.2023).
- Bogucewicz, M. (2022), *Kryzysy migracyjne w Polsce: od sekurytyzacji migracji do imperatywu humanitarnego*, [w:] A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak (red.), *Mniejszości, emigranci i uchodźcy: „stare” i „nowe” wyzwania*, (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu): 38–54.
- Donald Tusk o polityce migracyjnej (b.r.), <https://www.youtube.com/watch?v=EfBiJzrAKPL>, (5.11.2023).
- Duszczyk, M. (2008), *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe*, [w:] P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, (Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego): 37–54.

- Duszczuk, M., P. Kaczmarczyk (2022), *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*, <https://www.migracje.uw.edu.pl/publikacje/cmr-spotlight-war-and-migration-the-recent-influx-from-ukraine-into-poland-and-possible-scenarios-for-the-future/> (5.11.2023).
- Frontex (13.10.2023), *Arrivals in the Central Mediterranean Slow in September*, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/arrivals-in-the-central-mediterranean-slow-in-september-o9Qe64> (5.11.2023).
- Górac-Sosnowska, K., J. Łazor (2016), *Wstęp*, [w:] K. Górac-Sosnowska, J. Łazor (red.), *Polityka migracyjna: historia i współczesne wyzwania*, (Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie): 157-168.
- Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe* (2014), <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ipcr-response-to-crises/> (2.11.2023).
- Łoziński, S., M. Szonert (2023), *Polityka migracyjna „bez polityki”*. *Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016–2022*, <https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/02/CMR-WP-130-188-1.pdf> (5.11.2023).
- Media: nowy „balkański szlak” migracyjny do Niemiec prowadzi przez Polskę* (22.09.2023), <https://tvn24.pl/swiat/kryzys-migracyjny-niemcy-nowy-balkanski-szlak-prowadzi-przez-polske-tagesschau-7356455> (3.11.2023).
- Nowakowski, J.M., J. Olędzka, M. Rust (red.). (2021), *Raport IV. Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego*, Studium Europy Wschodniej, Uniwersytet Warszawski, [https://studium.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Raport\\_Bialorus\\_2021\\_4PL.pdf](https://studium.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Raport_Bialorus_2021_4PL.pdf) (5.11.2023).
- Nowy pakt o migracji i azylu* (b.r.), Komisja Europejska, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum_pl) (15.10.2023).
- Pacula, P. (29.09.2023), *Pakt migracyjny znów rozpala wyobraźnię polityków PiS. Pokazujemy, jak dezinformują*, <https://oko.press/pakt-migracyjny-negocjacje-weto-morawiecki> (5.11.2023).
- Państwowa Komisja Wyborcza (2023), *Wyniki głosowania w Referendum ogólnokrajowym 2023 r.*, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/pl> (30.11.2023).
- Podgóra, K., A. Jekaterynczuk, O. Yarosh, O. Kuzmuk, V. Liubchuk (14.05.2023), *Support for Ukrainian Refugees after Russia's Invasion of Ukraine: Aid Structure and Resilience Factors. Case Studies of Lublin and Lutsk*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616696.2023.2206892> 3 (6.11.2023).
- Polacy zabrali głos ws. relokacji uchodźców. Odpowiedzi pokrywają się z preferencjami politycznymi* (21.06.2023), <https://www.wprost.pl/zycie/11274400/polacy-zabrali-glos-ws-relokacji-uchodzcow-odpowiedzi-pokrywaja-sie-z-preferencjami-i-politycznymi.html> (28.10.2023).

- Porto. Spotkanie Prezydentów Państw Grupy Arraiolos (6.10.2023), <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/porto-spotkanie-prezydentow-panstw-grupy-arraiolos,75818> (13.10.2023).
- Projekt uchwały (2021) Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022” (nr projektu ID179), <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023> (30.10.2023).
- Rajkiewicz, A. (2004), *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, „Polityka Społeczna” 3: 8–9.
- Rozporządzenie (2016/399) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), t.j. Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016.
- Rozporządzenie (2021/1536) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, Dz. U. z 2021 r. poz. 1536.
- Rozporządzenie (2023/2120) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 października 2023 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz. U. z 2023 r. poz. 2120.
- Słojewska, A. (27.09.2023), *Balkański szlak migracyjny idzie przez Polskę. Czy na granicach wrócą kontrole?*, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art39171381-balkanski-szlak-migracyjny-idzie-przez-polske-czy-na-granicach-wroca-kontrole> (2.11.2023).
- Statystyki Straży Granicznej (2023), *Statystyki za styczeń–wrzesień 2023 r. (III kwartały)*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (5.11.2023).
- Szachoń-Pszenny, A. (2023), *Szczyt kryzysu migracyjnego w 2015 r., a szczyt kryzysu uchodźczego w 2015 r. – próba analizy porównawczej wpływu na obszar „bez granic” UE*, „Studia Politologiczne” 68: 55–79.
- Tutak, G. (2023), *Polityka imigracyjna Polski w latach 2004–2015*, (Lublin: Wydawnictwo KUL).
- Uchwała (2017/260) Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r. poz. 260.
- Uchwała Sejmu (2023/597) Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie propozycji wprowadzenia unijnego mechanizmu relokacji nielegalnych migrantów, M.P. z 2023 r. poz. 597.

- Ustawa (2022/583) z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 583.
- Waleński, T. (25.09.2023), *Niemcy zalewa fala migrantów. Ich szlak prowadzi przez Polskę*, <https://wiadomosci.wp.pl/niemcy-zalewa-fala-migrantow-ich-szlak-prowadzi-przez-polske-6944321216965376a> (3.11.2023).
- Wojdat, M., P. Cywiński (2022), *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, Centrum Analiz i Badań, Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, <https://metropolie.pl/artukul/miejska-goscinnosc-wielki-wzrost-wyzwania-i-szanse-raport-uchodzcach-z-ukrainy-w-najwiekszych-polskich-miastach> (3.11.2023).
- Wojnowski, M. (2022), *Geneza, teoria i praktyka rosyjskiej inżynierii przymusowej migracji. Przyczynek do badań nad kryzysem migracyjnym na wschodniej flance NATO*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 26(14): 11–49.
- Zalewski, P. (2022), *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie w 2022 roku. Aspekty prawne i securitologiczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 34: 101–124.
- Zespół do Spraw Migracji (2019), *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.*, Redakcja Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (3.11.2023).
- Zespół do Spraw Migracji (2020), *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, Redakcja Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego> (3.11.2023).
- Ziemska, A. (7.09.2023), *Pogranicznicy: setki migrantów próbują się dostać przez Polskę do Niemiec szlakiem bałkańskim*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9292323,pogranicznicy-setki-migrantow-probuja-sie-dostac-przez-polske-do-niem.html> (3.11.2023).