

Rafał Matyja
Anna Siewierska-Chmaj
Konrad Pędziwiatr



POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA

W poszukiwaniu nowego modelu



POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA

Rafał Matyja
Anna Siewierska-Chmaj
Konrad Pędziwiatr

POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA

W poszukiwaniu nowego modelu



**WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**
z siedzibą w Rzeszowie

Warszawa – Rzeszów 2015

Recenzent
Piotr Kłodkowski

Redaktor prowadzący
Ewa Wyszyńska

Redakcja
Jacek Kornacki

Korekta
Elwira Wyszyńska

Projekt okładki i stron tytułowych
Anna Gogolewska

Ilustracja na okładce
© iStock/Vadim Ponomarenko

Skład i łamanie
AWiR Akces, Warszawa

ISBN 978-83-235-1767-2 (PDF)

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015

Publikacja została dofinansowana ze środków MNiSW na utrzymanie potencjału badawczego Wydziału Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4
www.wuw.pl
e-mail: wuw@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: www.wuw.pl/ksiegarnia

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania
z siedzibą w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2
35-225 Rzeszów
www.wsiz.rzeszow.pl
e-mail: wsiz@wsiz.rzeszow.pl
Księgarnia internetowa: www.ksiegarnia.wsiz.pl

SPIS TREŚCI

TYTUŁEM WSTĘPU	7
ROZDZIAŁ I. Jak zmienić model polityki imigracyjnej?	
Strategia i rozwiązania instytucjonalne	13
Doktryna migracyjna Rzeczypospolitej Polskiej	16
Wybór modelu i narzędzi polityki migracyjnej	18
Kraj mało atrakcyjny	23
Kto może sformułować nową politykę imigracyjną?	25
Debata publiczna i parlamentaryzacja polityki migracyjnej	29
Beneficjenci	33
ROZDZIAŁ II. Polityka imigracyjna Polski	39
Status polityki migracyjnej i jej realizacja	43
Dokument <i>Polityka migracyjna Polski</i>	48
Wymiar instytucjonalny	52
Polityka migracyjna w budżetach zadaniowych	58
Polityka migracyjna Polski a kontekst europejski	62
ROZDZIAŁ III. Kluczowe problemy polityki imigracyjnej	67
Uchodźcy	70
Rynek pracy	73
Studenci zagraniczni	77
Kwestie integracyjne	82
ROZDZIAŁ IV. Polityka migracyjna z perspektywy politycznej	87
Debaty parlamentarne i stanowiska polityczne	87
Polityka migracyjna	89
Postępowanie wobec imigrantów	90
Ustawy abolicyjne	91
Partie i debata publiczna	93
Partnerzy społeczni i ich rola w ożywieniu debaty	96

ROZDZIAŁ V. Polityki migracyjne wybranych krajów Unii Europejskiej . .	99
Polityka diasporyczno-emigracyjna i imigracyjna	99
Polityka migracyjna Belgii	105
Polityka migracyjna Francji	109
Polityka migracyjna Wielkiej Brytanii	114
Europejskie polityki migracyjne w procesie transformacji	122
ZAKOŃCZENIE.	125
ANEKS Polska polityka migracyjna. Osoby i instytucje	129
Osoby	129
Instytucje	142
BIBLIOGRAFIA	153

TYTUŁEM WSTĘPU

Polska jest krajem o niewielkiej liczbie imigrantów. Dla większości polityków i urzędników jest to zapewne stan zadowalający. „Jeden kłopot mniej” – zdają się myśleć o tej polskiej wyjątkowości. Jednocześnie jednak wiele najzamożniejszych krajów świata chętnie przyciąga imigrantów, zwłaszcza wysoko wykształconych specjalistów i pracowników w tych sektorach, w których odczuwa dotkliwy brak rąk do pracy. Tak rozumianej polityki migracyjnej Polska dziś nie posiada. Jej załączki można znaleźć zarówno w pracach i postulatach ekspertów, jak też – choć znacznie rzadziej – w oficjalnych dokumentach rządowych.

Polityka migracyjna, która byłaby pochodną strategii budowy konkurencyjnej gospodarki, to zaledwie postulat. To projekt, którego realizacja wymaga zarówno zmian w sferze programowania prac rządu, jak i w instytucjonalnym układzie odpowiedzialności za kształtowanie polityki migracyjnej. Niniejsza publikacja jest próbą opisu podstawowych czynników, które mogą sprzyjać wypracowywaniu i realizacji planu migracji podporządkowanego potrzebom rynku pracy i koncepcji rozwoju gospodarczego kraju.

Przedstawiona tu diagnoza instytucjonalnego i programowego stanu polskiej polityki migracyjnej wskazuje na wyraźną dominację czynnika urzędniczego w kształtowaniu strategii migracyjnych, na przewagę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i jego optyki w określaniu ram procesów migracji. Wskazuje także na pożądaną – choć niezwykle powolną – ewolucję stanowiska rządu, wyrażanego w oficjalnych dokumentach, ku podporządkowaniu polityki migracyjnej wymogom rynku pracy.

Przestrzeń do takiej reorientacji jest dziś ograniczona przez kryzys gospodarczy, połączony z rosnącym bezrobociem i kryzysem finansów publicznych, co skłania władze do daleko idących redukcji wydatków

na programy rozwojowe. Pogłębiający się w niepokojącym tempie konflikt między Rosją a Ukrainą także nie sprzyja pracom nad zmianami polskiej polityki migracyjnej, choć jednocześnie może wpłynąć na jej ostateczny kształt, zmieniając akcent z rynku pracy na kwestie polityczne. Z drugiej strony samo uznanie przez rząd faktu, że odsetek imigrantów mieszkających i pracujących w Polsce jest niewielki, jest już jakimś krokiem we właściwą stronę.

W statystykach krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) Polska zajmuje przedostatnie miejsce (wyprzedzając nieznacznie Meksyk), gdy chodzi o odsetek osób urodzonych poza granicami kraju, na terytorium którego obecnie mieszkają. Średnia dla krajów OECD wynosi 13,2 proc. W Polsce mieszka ich tylko 1,8 proc., z czego sporą część stanowią osoby urodzone na dawnych Kresach Wschodnich lub – w mniejszym stopniu – na emigracji. Odsetek obcokrajowców mieszkających w Polsce jest jeszcze niższy – szacowany na 0,1 proc. Różnimy się nie tylko od krajów będących tradycyjnym celem migracji, lecz także od Słowacji (3,9 proc. urodzonych poza granicami, 1,0 proc. obywateli innych państw), Węgier (odpowiednio – 4,7 i 1,9 proc.) czy Czech (6,4 i 3,9 proc.). Gdy porównujemy Polskę do krajów członkowskich Unii Europejskiej, podobnie niski odsetek obywateli innych państw zamieszkuje jedynie w Rumunii¹.

To czy Polska potrzebuje napływu imigrantów, aby poprawić konkurencyjność gospodarki i przeciwdziałać skutkom negatywnych tendencji demograficznych, znajduje się zasadniczo poza sferą zainteresowania polityków i ośrodków mających wpływ na długofalowe strategie publiczne. Polityka imigracyjna państwa kształtowana jest zatem przede wszystkim jako proces dostosowywania prawa polskiego do wymagań Unii Europejskiej, czego najlepszym przykładem jest niezwykle obszerny – zawierający 522 artykuły – projekt nowej ustawy *Prawo o cudzoziemcach*. Drugim czynnikiem kształtującym miejsce polityki imigracyjnej jest redukcja problemów administracyjnych i politycznych, jakie mogłaby za sobą pociągać imigracja zarobkowa. Kłopoty z integracją imigrantów w takich krajach jak Francja czy Niemcy zdają się być dostatecznie dobrym pretekstem do tego, by sprawę napływu pracowników z innych krajów traktować jako kolejny problem, którego lepiej uniknąć. Tę popularną wizję uzupełnia dziś

¹ Eurostat, *Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation*, Luxembourg 2011, s. 73. Dane przedstawiają stan na 31 grudnia 2008.

świadomość, że kryzys przynosi ryzyko dalszej redukcji zatrudnienia, a zatem imigranci są postrzegani także jako nieprawomocni konkurenci na rynku pracy. W sytuacji permanentnej kampanii wyborczej (wybory parlamentarne, samorządowe, do Parlamentu Europejskiego) niewielu polityków ma odwagę zajmowania się tym niepopularnym i niewdzięcznym tematem.

Postulat zmiany perspektywy postrzegania problemów migracji pojawia się zatem niezwykle rzadko. Takim głosem był opublikowany na łamach dodatku do „Dziennika Gazety Prawnej” tekst Andrzeja Krajewskiego *Stany Zjednoczone Rzeczypospolitej*². Autor zebrał argumenty historyczne, ukazując pozytywny wpływ niemieckich, żydowskich i włoskich imigrantów na rozwój polskich miast, gospodarki, kultury. Skrytykował jednocześnie krótkowzroczność rządzących, którzy politykę migracyjną postrzegają jako narzuconą przez Unię konieczność, a nie atut, który może służyć przyszłości Polski. „Zrządzeniem losu – pisał – po raz pierwszy od kilkuset lat Rzeczpospolita miałaby tu szansę na sukces”. Sukces polegający na przyciągnięciu bezrobotnych z południowych państw Unii Europejskiej czy migracji zarobkowej z krajów ościennych, takich jak Ukraina czy Białoruś.

Stanowisko podobne wyraża część ekspertów zajmująca się zagadnieniami migracji. W opublikowanym przez Fundację Energia dla Europy raporcie *Imigranci pilnie potrzebni* Krystyna Iglicka pisze: „Aby w Polsce nie zabrakło rąk do pracy, do 2060 roku musi się u nas osiedlić aż 5,2 mln osób”³. Autorka ocenia przy tym, że programowy dokument rządowy *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* „jest raczej nieuporządkowanym zarysem kierunków działań niż spójną strategią”. Wskazuje na to, że Polska nie potrafi aktywnie pozyskiwać imigrantów, a nadzieje na to, że jest atrakcyjnym krajem osiedlenia dla sąsiadów zza wschodniej granicy, uznaje za mit. „Badania nad preferencjami imigracyjnymi Ukraińców – pisze – wykazują, że Polska (już w 2006 r.) plasowała się na 6. pozycji za Rosją, Niemcami, Hiszpanią, Włochami i Portugalią pod względem atrakcyjności”⁴. Ostatnio ogłoszone wyniki badań pokazują jednak zmianę preferencji naszych wschod-

² Andrzej Krajewski, *Stany Zjednoczone Rzeczypospolitej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, odrębny dodatek opublikowany 26–28 kwietnia 2013.

³ Krystyna Iglicka, *Imigranci pilnie potrzebni*, Fundacja Energia dla Europy, Raport 8, Warszawa 2013, s. 1.

⁴ Tamże.

nich sąsiadów i przesunięcie się Polski na drugie miejsce – zaraz po Rosji – jako optymalnego kraju docelowego. Autorzy komentującej te dane analizy Ośrodka Studiów Wschodnich sugerują, iż przyczyną tego awansu Polski mogą być łagodniejsze skutki kryzysu gospodarczego i niewprowadzenie restrykcyjnych przepisów imigracyjnych, związanych z ochroną rynku pracy przed skutkami dekoniunktury gospodarczej. Podają też dane z badania przeprowadzonego wśród specjalistów i menedżerów z Ukrainy gotowych podjąć pracę za granicą: 63 proc. z nich chciałoby wyjechać do Rosji, 23 proc. do Polski, 14 proc. do Kanady, 13 proc. do Niemiec i 11 proc. do Czech⁵.

Krystyna Iglicka uważa, iż przyczyną wpływającą na niski poziom imigracji do Polski jest m.in. restrykcyjność polityk migracyjnych charakterystyczna dla całej Europy Środkowej, wzmocniona jeszcze wymogami, jakie kraje tego regionu musiały spełnić jako warunek wejścia do strefy Schengen. Dodatkowym argumentem wzmacniającym bariery imigracji była ochrona własnego rynku pracy⁶. Tymczasem, jak twierdzą autorzy jednej z ważniejszych prac na temat polityki migracyjnej i azylowej Janusz Balicki i Peter Stalker, twierdzenie, że „imigranci wypychają z rynku pracy miejscową ludność [...] to uproszczenie, opierające się na założeniu, że liczba miejsc pracy w danym kraju jest stała. Założenie, że im więcej ludzi przybędzie z zewnątrz tym mniej wolnych miejsc pracy pozostanie dla miejscowych jest z gruntu fałszywe”⁷.

Propozycja przestawienia polityki na takie właśnie tory nie znajduje jednak wsparcia ani w opiniotwórczym establishmencie, ani w środowiskach administracyjnych, które w największym stopniu kreują dziś politykę migracyjną państwa. Dla polityków temat migracji jest nad wyraz ryzykowny, unikają go zatem do czasu, aż sytuacja ich do tego zmusi. Czy zatem zmiana postrzegania problematyki imigracyjnej w ogóle jest możliwa? Kto i w jaki sposób mógłby dokonać takiej reorientacji?

Niniejsza publikacja próbuje odpowiedzieć na te pytania poprzez wskazanie trzech głównych mechanizmów zmiany:

- sposobu postrzegania zagadnień migracyjnych (a zatem w prze-

⁵ Marta Jaroszewicz, *Polska bardziej atrakcyjna dla ukraińskich imigrantów zarobkowych*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 12 czerwca 2013. Strona internetowa OSW <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-06-12/polska-bardziej-atrakcyjna-dla-ukrainskich-imigrantow-zarobkowych> (dostęp 18.09.2014).

⁶ Krystyna Iglicka, *Imigranci...*, s. 2.

⁷ Janusz Balicki, Peter Stalker, *Polityka migracyjna i azylowa*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006, s. 89.

strzeni myśli politycznej strategii publicznych, pojęć używanych do opisu zjawiska),

- zmiany instytucjonalnego kontekstu prowadzenia polityki imigracyjnej,

- mobilizacji rzeczników takiej zmiany.

Celem autorów nie jest ustalenie skali prawdopodobieństwa zmiany, ale wskazanie czynników, które mogą do niej doprowadzić.

Ze względu na charakter zmiany postrzegania polityki imigracyjnej największe znaczenie wydaje się mieć metamorfoza świadomości elit politycznych i opiniotwórczych. Tematyka imigracyjna rzadko bywa przedmiotem debat publicznych wykraczających poza wąskie grono specjalistów. Jeżeli pojawia się w pracach polskich think tanków – to częściej ze względu na aspekty związane z ochroną praw człowieka, opieką nad uchodźcami, czy określanymi przez Unię Europejską standardami wspierania mieszkających w Polsce cudzoziemców. Tymczasem szansą na uczynienie z polityki imigracyjnej jednego z ważnych programów rozwojowych jest umieszczenie kwestii napływu obcokrajowców poza dominującym dziś kontekstem humanitarnym i ochrony bezpieczeństwa publicznego i granic. Położenie nacisku na związek między napływem specjalistów i osób podejmujących prace w sferach, w których występują odczuwalne braki kadrowe, wymaga umieszczenia problematyki imigracji przede wszystkim w kontekście konkurencyjności polskiej gospodarki oraz zastępowalności pokoleń na rynku pracy.

W I rozdziale książki autorzy zastanowią się, jak zmienić model polityki imigracyjnej poprzez wprowadzenie nowych strategii i rozwiązań instytucjonalnych. Wobec bezsprzecznego faktu, że wszystkie współczesne państwa zachodnie potrzebują doktryny migracyjnej, autorzy zaproponują stworzenie nowej polityki imigracyjnej Polski, której zarys zostanie opisany w rozdziale II. Rozdział III poświęcony zostanie na omówienie kluczowych problemów polityki imigracyjnej. Problemy te z perspektywy politycznej opisane zostaną w rozdziale IV, w którym autorzy zasugerują prowadzenie polityki migracyjnej dostosowanej do rynku pracy. Dotychczasowe działania koncentrują się raczej na sprawnym funkcjonowaniu poszczególnych urzędów zajmujących się imigrantami i unikaniu wszelkiej debaty publicznej na ten temat. W rozdziale V opisana zostanie polityka migracyjna wybranych krajów Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii, Belgii i Francji. W zakończeniu książki znajdzie się podsumowanie i sugestie dotyczące nowej polityki imigracyjnej Rzeczypospolitej Polskiej.

ROZDZIAŁ I

Jak zmienić model polityki imigracyjnej? Strategia i rozwiązania instytucjonalne

Polityka imigracyjna może stać się jednym z istotnych narzędzi wspierania rozwoju gospodarczego, wykraczającym znacząco poza skromne miejsce, jakie wyznaczają jej podstawowe dokumenty strategiczne uchwalone przez rząd w początkach 2013 roku – Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki *Dynamiczna Polska 2020* oraz Strategia *Sprawne Państwo 2020*. Szczególnie rażąca jest lakoniczność ujęcia problematyki imigracji zarobkowej w pierwszej z tych strategii, gdzie wspomina się jedynie enigmatycznie, iż „Nieunikniony może okazać się wzrost imigracji, głównie spoza państw OECD, co z kolei może pociągnąć za sobą określone skutki społeczne i gospodarcze” oraz wspomina o potrzebie przyciągnięcia do Polski imigrantów o wysokich kompetencjach, w tym naukowców⁸.

Warto zatem wskazać też dokumenty, których sformułowania świadczą o istnieniu świadomości braku polityki imigracyjnej, będącej pochodną analizy niedoborów na rynku pracy, przede wszystkim nieuchwaloną nadal Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego, przygotowaną w pierwszej wersji przez zespół doradców strategicznych premiera pracujący pod kierunkiem Michała Boniego, a następnie przekazaną do dalszych prac Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej⁹. Sugeruje ona uzupełnianie prawdopodobnych przyszłych niedoborów na rynku pracy w oparciu o imigrantów zarobkowych oraz integrację na rynku pracy imigrantów powrotnych i imigrantów.

⁸ Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki *Dynamiczna Polska 2020* uchwalona przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013, s. 11.

⁹ Informacje na temat aktualnego stanu prac zaczerpnięto ze strony Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej <http://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-31072012-r/> (dostęp 7.05.2014).

Podobnie daleko idzie Krajowa Strategia Zatrudnienia formułująca wprost zasadę uzupełniającego angażowania cudzoziemców (poprzez system zezwoleń na wykonywanie pracy), a także przez ochronę pracowników rodzimych poprzez zobowiązanie pracodawcy do rekrutowania ich w pierwszym rzędzie¹⁰. Strategia ta postulowała także wprowadzenie wielu rozwiązań wspierających mobilność zawodową specjalistów, w szczególności zaś zasad i procedur uznawania kwalifikacji¹¹.

W tym kontekście rzeczywiście rozczarowujące są sformułowania oficjalnej *Polityki migracyjnej Polski* uchwalonej przez Radę Ministrów w lipcu 2012 roku, rekomendujące wprowadzenie instrumentów monitorowania rynku pracy, preferowania dostępu do tego rynku imigrantów deklarujących zamiar osiedlenia się w Polsce i zainteresowanych integracją społeczną¹².

Zapisy dotyczące polityki migracyjnej znalazły się natomiast w strategiach województw o największym ujemnym saldzie migracji – podkarpackim i opolskim. Najdalej idzie w tym względzie Strategia rozwoju województwa podkarpackiego, gdzie wskazuje się na potrzebę pozyskiwania imigrantów zza wschodniej granicy Polski i liberalizacji polityki w tej dziedzinie¹³. Bardziej ogólnikowo wspomina o szansach związanych z imigracją zarobkową nowa Strategia rozwoju województwa opolskiego, podczas gdy jej poprzednia wersja mówiła jeszcze bardziej enigmatycznie o potrzebie przygotowania regionu i społeczności lokalnej na napływ imigrantów zarobkowych „z gorzej rozwiniętych państw i regionów świata”¹⁴. Wzmianek dotyczących potrzeby uzupeł-

¹⁰ Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007–2013. Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 6 września 2005, s. 77.

¹¹ Tamże, s. 107–108.

¹² *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012, Warszawa 2012, s. 33–34.

¹³ Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007–2020. Aktualizacja na lata 2013–2020 (przyjęta przez zarząd województwa 27 czerwca 2013), Rzeszów 2013, s. 20. Strategia dostępna na stronie internetowej samorządu województwa <http://www.umwp.podkarpackie.pl/index.php/strategia/2466-zarząd-przyjął-aktualizację-strategii-rozwoju-województwa> (dostęp 7.05.2014).

¹⁴ Strategia rozwoju województwa opolskiego do 2020 r. Załącznik do uchwały nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z 28 grudnia 2012, s. 75. Strategia dostępna na stronie internetowej samorządu województwa http://umwo.opole.pl/docs/srwo_do_2020_x_zal_do_uch.pdf (dostęp 7.05.2014). Poprzednia wersja – Strategia rozwoju województwa opolskiego stanowiła załącznik do uchwały nr XXXIX/350/2005 Sejmiku Województwa Opolskiego z 11 października 2005.

niania braków poprzez imigrację zarobkową nie znajdujemy natomiast w trzecim z województw, które mają wyraźnie ujemne saldo migracji – zachodniopomorskim.

Interesujący jest też fakt, że problemy imigracji nie pojawiają się w aktualnych strategiach województw Polski wschodniej – z wyjątkiem wspomnianego już Podkarpacia. Jest to o tyle ciekawe, iż w dawnej Strategii rozwoju województwa lubelskiego zwracano uwagę na zagrożenie nielegalną imigracją zarobkową z terenu Ukrainy (a także tranzytem z krajów azjatyckich przez Ukrainę)¹⁵ oraz przestępstwa związane z przemysłem. Natomiast nowa wersja strategii, uchwalona w czerwcu 2013 roku, pomija zupełnie zagadnienia imigracji. Postulat „podejmowania skutecznych działań w zakresie polityki imigracyjnej” pojawia się natomiast w Strategii rozwoju województwa lubuskiego¹⁶, a enigmatycznie także w projektach strategii dla województw świętokrzyskiego i wielkopolskiego. Spośród największych miast elementy polityki imigracyjnej zawarte zostały jedynie w strategii rozwoju Warszawy i Wrocławia.

Widoczne jest więc pojawiające się na obecnej fali aktualizacji strategii rozwoju pozytywne, choć pozbawione konkretnych propozycji, zainteresowanie niektórych organów samorządu regionalnego oraz niektórych wielkich miast kwestiami imigracji zarobkowej. Wydaje się jednak, że bez istotnego impulsu programowego ze strony środowisk opiniotwórczych polityka imigracyjna nadal będzie traktowana jako nieistotny, w gruncie rzeczy, margines aktywności władz publicznych.

Redaktorzy studium dotyczącego tworzenia polityki migracyjnej w kilku krajach europejskich – Austrii, Czechach, Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Polsce, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Włoszech – podkreślają znaczenie elit politycznych i kulturalnych w określaniu sensu i ram strategii imigracyjnych poszczególnych państw, podkreślając przy tym, iż w przypadku Polski istotnym fundamentem polityki imigracyjnej powinien być fakt własnych doświadczeń emigracyjnych¹⁷.

¹⁵ Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2006–2020, t. 1. Uwarunkowania i diagnoza stanu wyjściowego, Lipiec 2005, s. 133, 145, 267, 279. Strategia dostępna na stronach RPO województwa lubelskiego www.rpo.lubelskie.pl (dostęp 7.05.2014).

¹⁶ Strategia rozwoju województwa lubuskiego 2020, Załącznik do uchwały nr XXXII/319/12 Sejmiku Województwa Lubuskiego z 19 listopada 2012, s. 48.

¹⁷ Giovanna Zincone, *Conclusion: Comparing the making of migration policies* [w:] Giovanna Zincone, Rinus Pennix, Maren Borkert (red.), *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Context in Past and Present*, IMISCOE Research, Amsterdam University Press, Amsterdam 2011, s. 379–391.

Ta ostatnia uwaga sprawia, że mówienie o imigracji zarobkowej do Polski nie może być sprowadzone wyłącznie do terminów zaczerpniętych z dyskursu eksperckiego i urzędniczego, ale także przedstawione w szerszym kontekście kulturowym, obejmującym dawne i współczesne doświadczenia Polaków. Zmiana w polityce imigracyjnej powinna mieć głębsze korzenie i znaleźć potwierdzenie w ukształtowaniu trwałych nastawień społeczeństwa i instytucji publicznych.

Doktryna migracyjna Rzeczypospolitej Polskiej

Państwa współczesne potrzebują doktryny migracyjnej z trzech co najmniej przyczyn. Po pierwsze – rozsądek wymaga, aby polityka imigracyjna była stabilna w perspektywie znacznie wykraczającej poza horyzont rządowych kadencji. Po drugie – sieciowy charakter współczesnej władzy nie pozwala na ręczne sterowanie działaniami wobec imigrantów podejmowanymi przez różne resorty, władze lokalne, organizacje społeczne. Uzgodnienie stabilnej, klarownej i jawnej doktryny migracyjnej dawałoby wspólny punkt odniesienia dla różnych podmiotów podejmujących działania wspierające imigrantów. Po trzecie wreszcie, kwestie imigrantów pojawiają się nierzadko w debacie publicznej w kontekście negatywnym. Niekoniecznie w wyniku problemów, jakich doświadczamy w Polsce, ale często jako echo problemów integracyjnych w krajach takich jak Francja czy Wielka Brytania. Polska doktryna migracyjna powinna odpowiadać częściowo także na możliwe problemy związane z napływem cudzoziemskich pracowników. Byłoby błędem pomijanie trudnych doświadczeń innych krajów w formułowaniu własnej doktryny migracyjnej.

Warto w tym miejscu powtórzyć cytowaną już opinię ekspertów, iż przyjęty w roku 2012 przez rząd dokument *Polityka migracyjna Polski* nie formułuje jasnej, spójnej doktryny imigracyjnej. Autor najciekawszej propozycji w tym zakresie Maciej Duszczyk sugeruje wprowadzenie wyraźnego rozgraniczenia między polityką a doktryną migracyjną. Chce on, by za politykę migracyjną uznać „katalog instrumentów prowadzonych i kreowanych przez państwo lub jego części składowe, obejmujący zarówno bierne, jak i aktywne formy zarządzania imigracją i emigracją”. Polityka ta nawiązywać by miała według Duszczyka do doktryny migracyjnej, swego rodzaju filozofii państwa odwołującej się do „strategicznych przesłanek cywilizacyjnych i modernizacyjnych lub do tradycji narodowych czy podstawowych dokumentów międzyna-