



Polska polityka migracyjna 1918-2004

Anna Kicingier
Środkowoeuropejskie Forum
Badań Migracyjnych i Ludnościowych

Warszawa, 23 XI 2009

Praca finansowana z grantu badawczego
Fundacji na rzecz Ludności, Migracji i Środowiska
(BMU-PME) z Zurychu





Plan prezentacji

- Definicje
- U źródeł: polityka emigracyjna II RP
- Wielka ewolucja PRL wobec migracji
- Polityka migracyjna III RP

Polityka migracyjna - definicja

- MIGRACJA MIĘDZYNARODOWA - trwała lub czasowa zmiana miejsca zamieszkania i/lub zarobkowania związana z fizycznym przekroczeniem granicy państwa
- POLITYKA - działalność organów państwowych zmierzająca do osiągnięcia określonych celów za pomocą określonych środków
- POLITYKA MIGRACYJNA - polityka państwa wobec migracji obywateli i cudzoziemców



Polityka migracyjna II Rzeczypospolitej... czyli polityka emigracyjna w kraju emigracji

Emigracja z Polski w okresie międzywojennym

- Utrwalone tradycje migracji po okresie zaborów
- Bilans emigracji w latach 1918-1938 (w tys.)

	Kraje europejskie	Kraje pozaeuropejskie	Razem
emigracja	1 414,9	791,1	2 206,0
powroty	985,7	170,5	1 156,2
bilans	- 429,1	- 620,6	-1 049,7



Uwarunkowania wewnętrzne

- Państwo tworzone od podstaw
- Sytuacja gospodarcza i demograficzna i jej wpływ na potencjał migracyjny
- Napięte stosunki międzyetniczne
- Upolitycznie kwestii migracji
- Napięcia na granicach

Uwarunkowania zewnętrzne

- Wzrost restrykcji w politykach imigracyjnych państw docelowych
- Stosunki międzynarodowe w Europie



CELE I ŚRODKI POLSKIEJ POLITYKI EMIGRACYJNEJ

*„Poprzez politykę emigracyjną rozumiemy (...) **planową działalność zbiorowości, kierującą i normującą odpływ** poza terytorjum macierzyste części ludności poszukującej źródeł utrzymania zagranicą. Polityka emigracyjna ma za **cel osiągnięcie z tego ruchu ludności możliwie największych korzyści dla kraju ojczystego i dla samych wychodźców**”*

Adam Jarzyna, 1933.



Cele polskiej polityki emigracyjnej 1918-1939

- Zapewnienie obywatelom możliwości emigracji
- Kontrola nad migracjami
- Opieka nad emigrującymi

Zapewnienie obywatelom możliwości emigracji

- Emigracja jako malum necessarium
- „by jak najmniej obywateli emigrowało” (Okołowicz 1920)
- „niechętna polityka emigracyjna” (Walaszek 2002)

Polityczna zgoda
odnośnie wspierania
emigracji

Emigracja jako
odpowiedź na problemy
gospodarcze i
społeczne

Środki:

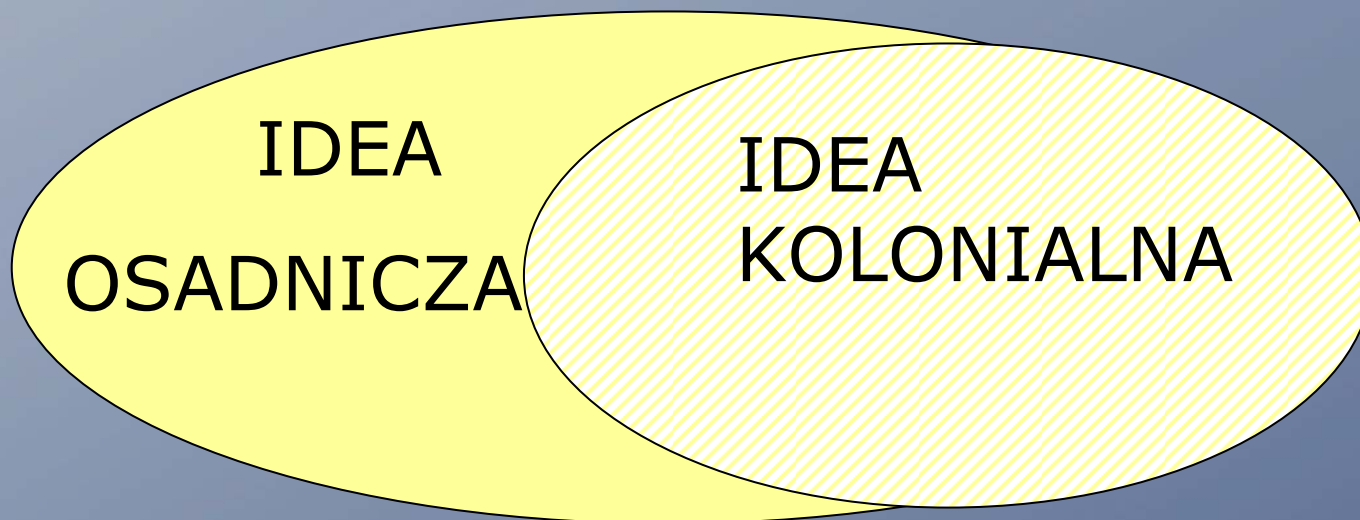
- Zasada wolności emigracji
- Przywileje dla (e)migrantów
- Umowy bilateralne z krajami docelowymi
- Uczestnictwo we współpracy międzynarodowej w dziedzinie migracji
- Zaangażowanie finansowe w działalność „osadniczą”

Umowy bilateralne

- 1919 – umowa z Francją
- 1921 – umowa z Austrią
- 1923 – umowa między UE a zrzeszeniem właścicieli kopalń belgijskich
- 1927 – umowa z Niemcami
- 1927 – umowa między UE a Sekretariatem ds. Rolnictwa Brazylii
- 1937 – umowa z Boliwią (nieratyfikowana)
- 1938 – umowa z Łotwą
- 1938 – umowa z Estonią (nieratyfikowana)
- Nieudane starania: Kanada, Brazylia, Paragwaj, Peru, Wenezuela, Ekwador, (Argentyna)

Idea osadnicza i kolonialna

- Idea osadnicza: stworzenie zwartych „osad” (*kolonii*) polskich za granicą w celu zapobiegania procesom asymilacji („wynarodowienia”)



Zaangażowanie Polski w inicjatywy osadnicze i kolonialne

- 1925 → Instytut Naukowy do Badań Emigracji i Kolonizacji → Naukowy Instytut Emigracyjny i Kolonizacyjny → Liga Morska i Kolonialna
- Wsparcie finansowe dla inicjatyw „kolonizacyjnych” w Ameryce Południowej (subwencje, kredyty rządowe, zakup ziemi)
 - 1926 – Brazylia (Espírito Santo)
 - 1927 – Peru (Montania)
 - 1932 – Brazylia (Parana) i Argentyna (Misiones)
- Badanie Afryki (Angola, Liberia, Abisynia, Mozambik)



Kontrola nad migracjami

„uczynić emigrację dziełem cywilizacji” i „rozumnie nią kierować” (Jarzyna 1933)

- Wtłoczenie emigracji w ramy organizacyjno-prawne – utworzenie instytucji odpowiedzialnych za politykę emigracyjną i aparatu administracyjnego dla jej realizacji

Instytucje

- 1918 – JUR
- 1920 – 1932 - Urząd Emigracyjny (całokształt spraw związanych z emigracją)
- 1921 - **Rada Emigracyjna** (organ doradczy)
- 1919 – 1933 - sieć państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami
- **Konsulaty i radcy emigracyjni**
- 1930 – Syndykat Emigracyjny

Opieka nad emigrantami w kraju i zagranicą

W kraju:

„przeciwdziałanie szkodliwej propagandzie emigracyjnej i nielegalnemu werbunkowi emigracyjnemu”

Dotowanie i wspieranie organizacji społecznych zaangażowanych w opiekę nad emigrantami w kraju

Rozporządzenie o emigracji z 1927 r.

Ograniczenia w emigracji

Koncesjonowanie towarzystw żeglugowych i przewozowych

Za granicą:

Polska Kasa Opieki S. A.

Sieć placówek konsularnych, Radcy Emigracyjni,

Umowy emigracyjne

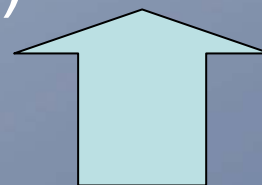
KN lub KNU odnośnie traktowania polskich emigrantów i statków ich wiozących w traktatach handlowych lub handlowo-nawigacyjnych

Konwencje regulujące kwestie odszkodowań za wypadki przy pracy
zabezpieczeń społecznych

II RP - podsumowanie

Stworzenie ram instytucjonalno-prawnych dla emigracji

Rozbieżność między deklarowanymi celami a rezultatami polityki (policy gap)



Uwarunkowania zewnętrzne

- wzrost restrykcji w politykach imigracyjnych państw docelowych

- słabość Polski na arenie międzynarodowej

Uwarunkowania wewnętrzne

Międzywojenna Polska wobec cudzoziemców

- Brak statystyk
- Prawo o cudzoziemcach – wzrastająca restrykcyjność
- Ochrona rynku pracy – ograniczenia w podejmowaniu zatrudnienia
- Ograniczenia swobody poruszania się i osiedlania oraz nabywania nieruchomości
- Wzrost napięcia przed wybuchem II wojny

II RP

Nr 234589

Nr - 234589 -

Nr ~ 234589 ~



PRL wobec migracji WIELKA EWOLUCJA

Migracje w centrum zdarzeń 1945-1955

- Nowe granice, nowy ustrój, nowa Polska
- Powojenne powroty
- Transfer sposobem na mniejszości: przesiedlenie Niemców i repatriacja ze wschodu

Powojenne powroty z Zachodu

- Migracje zarobkowe to dowód na kapitalistyczny wyzysk
- Migracja zawsze jest kwestią polityczną
- Wyłączenie ze współpracy międzynarodowej

Wysiedlenie Niemców

- Akceptacja dla idei przesiedleń i jej sprzężenie z ideą państwa jednolitego narodowościowo
- Skomplikowane kwestie tożsamości narodowej
- „Nie chcemy wśród Polaków ani jednego Niemca” - idea versus pragmatyzm, czyli niekonsekwencja

Niemcy

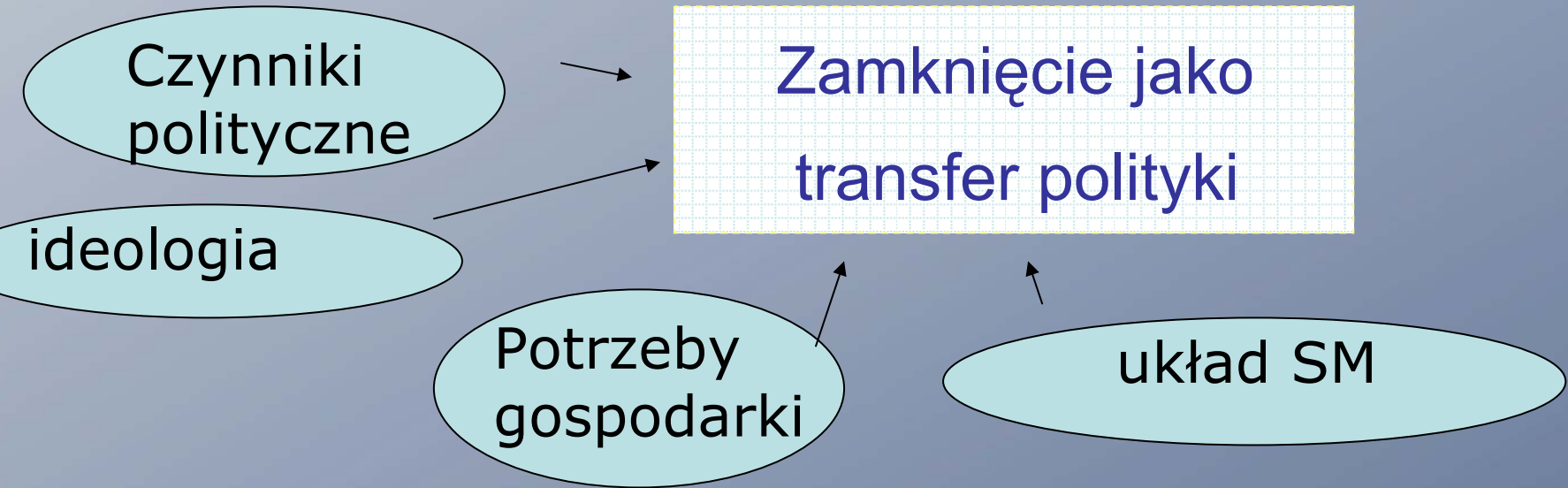
Rozłączone
rodziny

Dyskryminowani
autochtoni

Niedokończona „repatriacja” ze wschodu

- Formalna podstawa – umowy bilateralne
- Dominacja ZSRR
- Niedokończenie przesiedleń

Państwo jako więzienie – Polska okresu stalinizmu



Środki:

polityka paszportowa; (uznaniowość decyzji i scentralizowany mechanizm wydawania paszportów); uszczelnienie granic, instrumenty finansowe; represje



MIGRACJE SĄ ZAWSZE KWESTIĄ POLITYCZNĄ

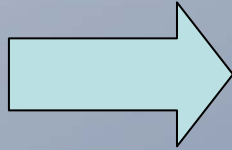
„wydawanie paszportów to nie tylko problem techniczny, ale ważny problem polityczny”

(S. Morawski, Dyr. Dep. IV MSW, Kolegium ds.
Operacyjnych MSW, 13 marca 1967 r.)

- Migracje w zainteresowaniu najwyższych władz partyjnych
- Nietransparentność zasad wydawania paszportów

Wielka ewolucja

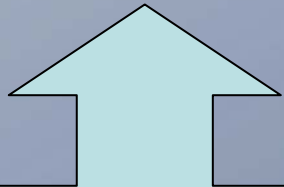
Zamknięcie
okresu
stalinizmu



Relatywna swoboda
końca lat 80-tych



Sytuacja
polityczna i
społeczno-
gospodarcza



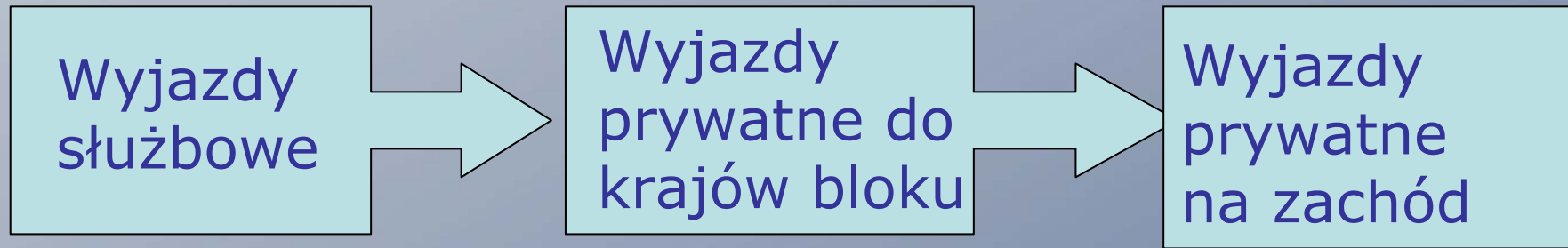
Wydarzenia
w bloku



Relacje
Wschód-
Zachód



Odwilż – poluzowanie polityki paszportowej jako element detotalitaryzacji systemu (Stola 2003)



Wzrost liczby wydanych paszportów powoduje wzrost wniosków o paszport

Wzrost liczby wydanych paszportów związany jest z decentralizacją procesu wydawania paszportów

Zależność od ZSRR

Niewydolność systemu – nadzieją obywateli

Ustawa – sankcjonuje a nie tworzy rzeczywistość prawną



c.d. Wielka Ewolucja

- Lata 60-te – „liberalizacja” w ramach bloku
- Lata 70-te – ocieplenie relacji z Zachodem
- Lata 80-te – poluzowanie restrykcji dla „ratowania kraju i ustroju przed demontażem i pełną anarchią” – ku liberalizacji



Oficjalna twarz systemu – migracje pracownicze

- państwo jako organizator międzynarodowych migracji zarobkowych
- integracja gospodarcza w bloku wschodnim
- konfrontacja z Zachodem w krajach Trzeciego Świata
- dążenie do monopolu państwa w oferowaniu pracy zagranicą
- kontrola i inwigilacja pracujących zagranicą

Polityka względem wyjazdów o podłożu etnicznym - Niemcy

- „Łączenie rodzin” w latach 50-tych
- Brzemenny w skutki sposób pozbawiania wyjeżdżających obywatelstwa polskiego
- L. 60-te – wyjazdy w wyjątkowych przypadkach:
 - osoby niezdolne do pracy, inwalidzi,
 - osoby samotne wymagające opieki i inne osoby będące ciężarem dla państwa;
 - „nosiciele rewizjonistycznej propagandy, którzy swoim postępowaniem stwarzają od lat w miejscach zamieszkania szkodliwą społecznie i politycznie atmosferę”;
 - recydywiści karani za przestępstwa kryminalne i gospodarcze
 - „bezpaństwowcy, którzy od lat uporczywie domagają się zezwolenia na wyjazd i odmawiają przyjęcia obywatelstwa polskiego”

(Uchwała KC PZPR z 1964 r).

Polityka względem wyjazdów o podłożu etnicznym - Niemcy

- L. 70 – ocieplenie w Europie, targi z Zachodem
- L. 80 – maleje znaczenie tego kanału wyjazdów

Charakterystyka polityki:

- kluczowe znaczenie polityki RFN wobec Aussiedlers
- wpływ stosunków polsko-niemieckich
- ciągła fluktuacja – otwieranie i przymykane drzwi
- brak jasnych reguł znanych aplikantom
- służebność względem innych celów

Polityka względem wyjazdów o podłożu etnicznym - Żydzi

- Powojenna tolerancja dla wyjazdów nielegalnych i legalnych
- Opcja izraelska – 1949 -1950
- Ograniczenie (zakaz) okresu stalinizmu
- Selektywne wypuszczanie w II połowie l. 50 (głównie spośród repatriantów z ZSRR)
- Kampania antysyjonistyczna 1967-68 – aktywny udział państwa w przymuszaniu do wyjazdu (przymus niebezpośredni lecz presja)

Charakterystyka polityki:

Wpływ sytuacji międzynarodowej

Służebność względem celów wewnętrznych

Kryteria wypuszczania formułowane w oparciu o stopień przydatności ekonomicznej jednostki

PRL wobec cudzoziemców

Milicyjny system arbitralno-kontrolny

- kontrola** poprzez obowiązek rejestracji i meldunku oraz poprzez nadzór bezpieczeństwa;
- arbitralność** - brak jasnych kryteriów decyzji i możliwości odwołań cudzoziemców;
- głównym organem zajmującym się kwestiami cudzoziemców przybyłych do Polski były **komendy milicji**.

Zatrudnienie cudzoziemców

- tylko z KSP; tylko w państwowym zakładzie pracy
- KW MO

PRL wobec cudzoziemców

Konstytucja z 1952 r. – azyl polityczny

Formuła konfrontacji: „obywatelom państw obcych, prześladowanym za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowo-wyzwoleńczą lub działalność naukową”

-Uchodźcy z Grecji, Chile, inni (?)...

L. 80-te – 184 uchodźców w drodze na Zachód – początki współpracy PCK i UNHCR

PRL nie stworzył ram prawnych dla napływu migrantów



III Rzeczpospolita – polskie interesy i podążanie za Europą



- Zerwanie z komunistycznym dziedzictwem nadzoru i kontroli nad wszelką mobilnością międzynarodową
- Nowe uwarunkowania polityczno-prawne (swoboda podróży w byłych krajach bloku)
- Polska jako kraj tranzytowy
- Początki napływu cudzoziemców

zmiana punktu ciężkości

emigracja przestaje być w centrum polityki migracyjnej



Stworzenie systemu ochrony uchodźców

- Rozwój struktury instytucjonalnej
- Powrót do struktur współpracy międzynarodowej
- Początek procesu upodabniania się polskiego prawa uchodźczego do rozwiązań stosowanych na Zachodzie

Początki budowania polityki: 1989-1997

- Spojrzenie na migracje jako potencjalne wyzwanie, o ile nie zagrożenie bezpieczeństwa
- Współpraca z Zachodem - transfer polityki z Zachodu
- Priorytetem ma być skuteczna ochrona granic
- Umowy o readmisji
- Współpraca z Niemcami
- Brak dokumentu określającego cele i zasady PM
- Ustawa o cudzoziemcach 1997 :
 - Doświadczenia pierwszej połowy lat 90-tych
 - Transfer rozwiązań z Zachodu

Transfer polityki z Zachodu - podążanie za Europą

Od 1998 r. – dominujący wpływ UE
– procesy europeizacji

proces przyjmowania
przez państwo reguł
wykształconych na
poziomie UE

Schimmelfennig, Sedelmeier
2005

Transfer polityki

Współpraca
bilateralna

Proces Budapesztański,
Grupa Wiedeńska

Organizacje mnr:
UNHCR, Rada
Europy, IOM

europeizacja

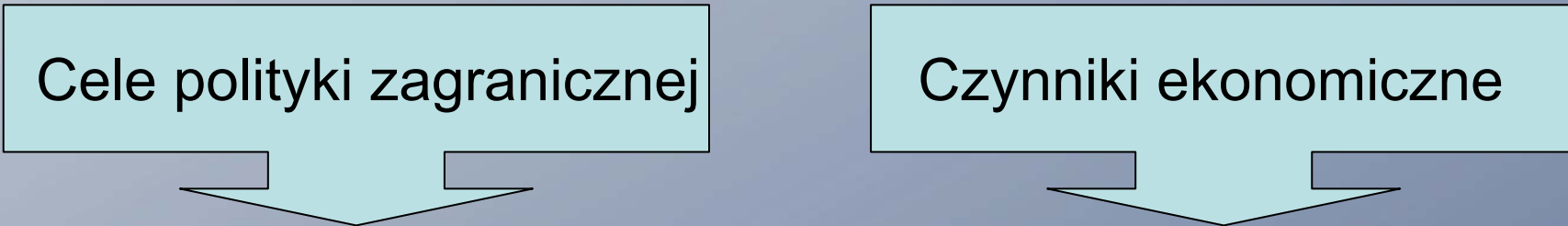


Czego nie tłumaczy „podażanie za Europą”?

- Polityka względem napływu ze Wschodu
- Repatriacja
- Polityka emigracyjna

Polityka względem napływu ze Wschodu

Cele polityki zagranicznej



```
graph TD; A[Cele polityki zagranicznej] --> D[Utrzymanie w mocy ruchu bezwizowego do 2003 r.]; B[Czynniki ekonomiczne] --> D; D --> E[Liberalna polityka wizowa po 2003 r.]; E --> F[„Cicha tolerancja” wobec nielegalnego zatrudnienia turystów ze Wschodu];
```

Czynniki ekonomiczne

Utrzymanie w mocy ruchu bezwizowego do 2003 r.

Liberalna polityka wizowa po 2003 r.

„Cicha tolerancja” wobec nielegalnego zatrudnienia turystów ze Wschodu

Utworzenie uprzywilejowanego kanału imigracji osiedleńczej – repatriacja

- przykład ciągłości idei w podejściu państwa polskiego do migracji
- stworzenie prawa poprzedziło przyjęcie przez rząd wytycznych polityki
- umocowanie w konstytucji
- konsensus polityczny
- decentralizacja polityki migracyjnej
- ostrożność (zachowawczość) rozwiązań

Od II RP do III RP – Polityka emigracyjna po 1989 r.

- Zakaz wyjazdów
- Selektywny zakaz wyjazdów
- Zgoda na wyjazd
- Promocja/ułatwienia wyjazdów
- Przymus (wydalenie)

Weiner 1985

Polska polityka po
1989 r.?

Starania o zapewnienie Polakom możliwości pracy
zagranicą

Umowy bilateralne o pracy sezonowej
Starania o otwarcie rynków pracy UE15

Opieka nad wyjeżdżającymi

Licencjonowanie pośrednictwa pracy
Umowy bilateralne

Charakterystyka polskiej polityki migracyjnej po 1989 r.

- Koncentracja na imigracji (zwrot, który **nie** był prostym odzwierciedleniem rzeczywistości społecznej)
- Brak „dokumentów programowych” – reaktywny charakter
- Stabilność i niskie upolitycznienie
- Służebność wobec realizacji celu nadrzędnego jakim była akcesja do UE
- Niewiele odniesień do tradycji
- **Elementy ciągłości:** repatriacja, p. emigracyjna, brak aktywnej polityki imigracyjnej

Polska polityka migracyjna po 1989 r.

- perspektywy teoretyczne

- Teoria transferu polityki i europeizacji
- Perspektywa systemu migracyjnego
- Kategoria interesu
- Odwołanie do tożsamości narodowej



Dziękuję za uwagę!

kicinger@cefmr.pan.pl

www.cefmr.pan.pl

Praca finansowana z grantu badawczego
Fundacji na rzecz Ludności, Migracji i Środowiska
(BMU-PME) z Zurychu

