

Tomasz BROWAREK

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0002-9711-9790

Podmioty administracji rządowej w zakresie polityki migracyjnej współczesnej Polski

Streszczenie: Przedmiotem prezentowanych badań są organy administracji rządowej biorące udział w przygotowaniu i realizacji współczesnej polityki migracyjnej w Polsce. Celem artykułu jest ich ustalenie i określenie kompetencji w zakresie polityki migracyjnej. W osiągnięciu tego zadania wykorzystano głównie metodę instytucjonalno-prawną oraz decyzyjną i porównawczą. Cechą charakterystyczną polityki migracyjnej w Polsce jest to, że mimo, iż biorą w niej udział różne podmioty, to kluczową rolę odgrywają właśnie organy administracji rządowej. W polskiej administracji rządowej nie ma jednak jednej instytucji, która zajmowałaby się całością problematyki dotyczącej polityki migracyjnej. Funkcjonuje tu wiele podmiotów, które prowadzą działania dotyczące różnych aspektów tej polityki – głównie bezpieczeństwa, ochrony granic, rynku pracy, polityki polonijnej. Niektóre mają podobne zadania, czego konsekwencją jest to, że ich działania nie zawsze są ze sobą dobrze skoordynowane. Ta wielość instytucji rządowych angażujących się w politykę migracyjną w Polsce może także tworzyć konkurencję między nimi oraz różne podejście do problematyki migracji. Powstanie niektórych z tych podmiotów było spowodowane pojawieniem się nowych, istotnych w tej materii wydarzeń (kryzys migracyjny i związana z tym relokacja, masowy napływ uchodźców wojennych z Ukrainy). Jak dotychczas głównym podmiotem rządowym tej polityki jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które postrzega imigrację przez pryzmat bezpieczeństwa państwa.

Słowa kluczowe: polityka migracyjna, administracja rządowa, Polska, podmioty polityki migracyjnej

Wstęp

Kształtowanie się podmiotów współczesnej polityki migracyjnej państwa polskiego przypada na czas transformacji ustrojowej i zmian politycznych zapoczątkowanych w 1989 roku. Wówczas to, na początku lat 90. XX wieku pojawili się w Polsce imigranci i zmianie uległa polityka migracyjna. Z realizowanej w okresie PRL polityki uszczelniania granic, ograniczania wyjazdów z Polski oraz restrykcyjnej polityki wobec cudzoziemców państwo polskie przeszło do polityki otwarcia granic i przyjęcia uregulowań międzynarodowych w zakresie migracji. Przez cały następny okres postępował proces instytucjonalizacji tej polityki, w wyniku czego pojawiały się nowe struktury zajmujące się tą problematyką.

W przygotowaniu i realizacji współczesnej polityki migracyjnej w Polsce biorą udział różne organy należące do administracji rządowej, administracji państwowej, władz ustawodawczych, władz samorządowych, a także organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe, ośrodki naukowe, partie polityczne. Cechą charakterystyczną tej polityki jest jednak to, że jest ona tworzona przez władzę centralną, a kluczową w tym względzie rolę pełnią ministerstwa. Zakres działania innych podmiotów jest natomiast ograniczony.

Celem tego artykułu jest ustalenie i określenie kompetencji organów administracji rządowej tworzących i realizujących współczesną politykę migracyjną państwa polskiego. W osiągnięciu tego zadania wykorzystano głównie metodę instytucjonalno-prawną oraz decyzyjną i porównawczą.

1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Główną rolę w kreowaniu polityki migracyjnej rządu polskiego, poczynając od początku lat 90. XX wieku, pełnił resort spraw wewnętrznych. Już w 1990 roku powołano Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych do Spraw Uchodźców, a 1 grudnia 1990 r. Biuro Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych do Spraw Uchodźców (Rafalik, 2012, s. 5–6), które od 2 lutego 1993 r. funkcjonowało już jako samodzielna jednostka – Biuro do Spraw Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Balicki, Stalker, 2006, s. 350). W 1997 r. funkcje tego Biura przejął Departament ds. Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, który w grudniu 1999 r. został przekształcony w Departament Ochrony Granic, Migracji i Uchodźstwa. Dwa lata później, 15 lutego 2001 r., powrócono do formuły Departament ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA, w którego strukturze utworzono dodatkowo samodzielne stanowisko do współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz samodzielne stanowisko ds. koordynacji działań związanych z integracją obywatelską (Balicki, Stalker, 2006, s. 349–350). W kolejnych latach Departament ten funkcjonował pod nazwą Departament Polityki Migracyjnej, a od 9 kwietnia 2016 r. jako Departament Analiz i Polityki Migracyjnej. Do zakresu działań tego departamentu należała między innymi koordynacja działań z zakresu polityki migracyjnej poprzez współdziałanie w tworzeniu i realizacji tej polityki oraz inicjowanie, analizowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych oraz innych dokumentów dotyczących polityki migracyjnej, a także upowszechnianie wiedzy na temat zagadnień jej dotyczących. Departament gromadził również informacje i opracowywał analizy i prognozy dotyczące sytuacji migracyjnej w kraju i za granicą oraz współpracował w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi i placówkami naukowo-badawczymi. Do jego kompetencji należało także prowadzenie spraw związanych z polityką graniczną państwa, a także z nadzorem Ministra nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców (Zakres działalności Departamentu...). W dniu 12 sierpnia 2021 r. nastąpiło połączenie tego departamentu z Departamentem Spraw Międzynarodowych i powstał Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji. Decyzja ta, zdaniem przedstawicieli MSWiA, była podyktowana „koniecznością wzmocnienia oraz sprawnej i pełnej koordynacji działań w kluczowych obszarach polityki międzynarodowej, granicznej, migracyjnej oraz współpracy z naszymi partnerami w Unii Europejskiej” (Stanowisko MSWiA...)¹. Od tego czasu to Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji jest tym Departamentem, który prowadzi sprawy dotyczące realizacji zadań ministra w zakresie koordynowania działań związanych z polityką migracyjną państwa, w tym współdziała w tworzeniu i realizacji tej polityki oraz zajmuje się inicjowaniem, analizowaniem i opiniowaniem projektów aktów normatywnych dotyczących

¹ Opozycja i prasa działania te przedstawiały jako likwidację Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej (*Premier likwiduje...*).

polityki migracyjnej państwa, a także sprawuje nadzór nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców (Zarządzenie nr 21, 2021).

W strukturze MSWiA funkcjonuje także Departament Obywatelstwa i Repatriacji, do którego zadań należy między innymi prowadzenie spraw w zakresie właściwości tegoż Ministra dotyczących obywatelstwa polskiego (kwestie dotyczące prowadzenia postępowań w sprawach o nadanie, wyrażenie zgody na zrzeczenie się oraz przywrócenie obywatelstwa polskiego) oraz prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań Ministra w zakresie repatriacji, a także prowadzenie spraw związanych z działalnością Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji (Zakres działalności...).

Ministrowi spraw wewnętrznych i administracji podlegają lub są przez niego nadzorowane inne podmioty polityki migracyjnej. Są to Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji, Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji.

Wśród wyżej wymienionych instytucji Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego oraz udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce, udzielania pomocy socjalnej i opieki medycznej osobom ubiegającym się o taką ochronę, a także udzielania cudzoziemcom azylu oraz udzielania ochrony czasowej. Organem obsługującym Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest Urząd do Spraw Cudzoziemców. Instytucja ta powstała w 2001 r. w wyniku nowelizacji ustawy o cudzoziemcach z dnia 11 kwietnia 2001 r., wówczas jako Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Obecna nazwa została wprowadzona w 2007 r. wraz z kolejną zmianą ustawy o cudzoziemcach. W skład Urzędu wchodzi pięć departamentów: legalizacji pobytu, postępowań uchodźczych, pomocy socjalnej, prawa migracyjnego, kontroli i bezpieczeństwa migracyjnego oraz cztery biura – szefa urzędu, dyrektora generalnego, informatyki, obsługi klienta (Urząd do Spraw Cudzoziemców).

Kolejna z wyżej wymienionych instytucji to, Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji, którą to funkcję pełni sekretarz lub podsekretarz stanu w MSWiA. Do jego zadań ustawowych należy między innymi wydawanie decyzji dotyczących przyznania osobie, która chce przybyć do Polski na podstawie wizej krajowej w celu repatriacji, miejsca w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów, przedłużenia takiej osobie pobytu w ośrodku, przyznania jej świadczenia lub też pozbawienia miejsca w ośrodku. Pełnomocnik koordynuje działaniami na rzecz pomocy repatriantom oraz sprawuje nadzór nad działalnością ośrodków adaptacyjnych. Analizuje także rynek pracy pod względem możliwości zatrudnienia repatriantów oraz przygotowuje sprawozdania z realizacji ustawy o repatriacji (Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji). Organem opiniodawczo-doradczym Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji jest Rada do Spraw Repatriacji, do której zadań należy zgłaszanie propozycji w zakresie usprawnienia organizacji procesu repatriacji, zajmowanie stanowiska wobec projektów prawnych w zakresie repatriacji oraz wyrażanie, na wniosek Pełnomocnika, opinii w sprawach z zakresu repatriacji (Rada do Spraw Repatriacji).

Z pozostałych wymienionych wyżej podmiotów podległych MSWiA, do kompetencji Straży Granicznej należy ochrona granicy państwowej, organizacja i kontrola ruchu granicznego oraz przeciwdziałanie nielegalnej imigracji. W ramach tych ostatnich zadań Straż Graniczna prowadzi rozpoznawanie zagrożeń migracyjnych, współpracuje w tym za-

kresie z innymi podmiotami, zwalcza przestępczość graniczną oraz dokonuje kontroli przestrzegania przepisów niezbędnych do wjazdu na terytorium Polski. Natomiast Komendant Główny Policji odpowiada za bezpieczeństwo ludzi i porządek publiczny. Do jego kompetencji należy między innymi zwalczanie handlu ludźmi, kontrola legalności pobytu cudzoziemców oraz udział w procedurze wydaleniowej z państwa, a także wymiana informacji z organami ścigania państw członkowskich UE (Adamaczyk, 2021, s. 89–90).

Istotną część zadań, wynikających z przyjęcia konkretnych rozwiązań dotyczących legalizacji pobytu, wydawania zezwoleń na pracę oraz spraw obywatelskich, pełnią urzędy wojewódzkie, którymi kierują wojewodowie. W każdym urzędzie wojewódzkim funkcjonują wydziały spraw cudzoziemców lub wydziały do spraw obywatelskich i cudzoziemców, których zadania skupiają się na sprawach dotyczących przyznania polskiego obywatelstwa, legalizacji pobytu i zatrudniania cudzoziemców, repatriacji. Wydziały te rejestrują także pobyt obywateli UE oraz zajmują się kontrolą ruchu granicznego i cudzoziemców. Ponadto zadania dotyczące koordynacji działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy oraz sprawy dotyczące repatriacji należą w niektórych urzędach wojewódzkich do kompetencji wydziałów polityki społecznej (np. w Lublinie, czy Poznaniu).

2. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Istotne miejsce wśród podmiotów polityki migracyjnej zajmuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a w jego strukturach przede wszystkim Departament Konsularny, którego przedstawiciele uczestniczą w wypracowaniu założeń i realizacji współpracy międzynarodowej, w zakresie ruchu osobowego, polityki wizowej, migracyjnej, warunków pobytu polskich obywateli za granicą oraz pomocy konsularnej. Departament ten nadzoruje pracę urzędów konsularnych, analizuje polityki wizowe i migracyjne obcych państw oraz negocjuje umowy o ułatwieniach w podróży polskich obywateli, a także współpracuje w kształtowaniu i realizacji wspólnotowej polityki wizowej UE (Regulamin organizacyjny MSZ, 2020).

Działania MSZ w zakresie polityki migracyjnej są także realizowane za pomocą urzędów konsularnych, które wydają wize krajowe, rozpatrują wydanie wiz Schengen, mogą także wydawać tymczasowy dokument podróży cudzoziemcowi poza granicami RP oraz udzielić lub cofnąć zezwolenia na przekroczenie granicy w ramach małego ruchu granicznego lub odmówić jego przyznania.

Ważną rolę w zakresie polityki migracyjnej odgrywa również Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, który zajmuje się opracowywaniem i realizacją polityki wobec Polonii i Polaków za granicą. W tym zakresie współpracuje on z polskim parlamentem. Departament ten dba o zachowanie i umacnianie polskiej tożsamości narodowej oraz umożliwia Polonii i Polakom za granicą uczestniczenie w kulturze narodowej. Działa także na rzecz ochrony praw osób polskiego pochodzenia i mniejszości polskich za granicą oraz nadzoruje realizację ustawy o Karcie Polaka i wspiera proces repatriacji (Departament Współpracy...).

Realizacja ustawy o Karcie Polaka należy również do kompetencji funkcjonującej w strukturze MSZ Rady do Spraw Polaków poza Granicami Kraju. Rada rozpatruje odwołania od decyzji w sprawie przyznania odmowy, przedłużenia ważności, odmowy przedłużenia ważności i unieważnienia Karty Polaka (Rada do Spraw Polaków...; Rozporządzenie, 2019).

3. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Innym ważnym podmiotem „resortowym” polityki migracyjnej jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Do kompetencji tego Ministerstwa należą kwestie dostępu cudzoziemców do rynku pracy w Polsce oraz wsparcia społecznego dla nich, a także wsparcia procesu ich integracji. Największą rolę w tym zakresie pełnią dwa departamenty – Departament Rynku Pracy i Departament Pomocy i Integracji Społecznej. Pierwszy z nich – Departament Rynku Pracy odpowiada między innymi za realizację zadań dotyczących migracji zarobkowych. Zajmuje się opracowywaniem rozwiązań prawnych, przygotowaniem, koordynowaniem i monitorowaniem strategii, programów i planów w obszarze rynku pracy, w tym migracji zarobkowych spójnych ze strategiami UE z obszaru zatrudnienia, a także koordynowaniem spraw z zakresu wykonywania prac przez cudzoziemców poprzez udzielanie wyjaśnień organom zatrudnienia oraz innym podmiotom. Departament ten prowadzi także postępowania administracyjne w zakresie dopuszczenia cudzoziemców do rynku pracy oraz akredytacji do prowadzenia pośrednictwa pracy w ramach Europejskiej Sieci Zatrudnienia (sieć EURES) oraz zajmuje się tworzeniem i upowszechnianiem narzędzi, metod i materiałów informacyjno-instruktarzowych na potrzeby sieci EURES oraz migracji zarobkowych. Koordynuje również sprawy związane z prowadzeniem i rozwijaniem systemów informatycznych i rejestrów elektronicznych, w tym instytucji szkoleniowych, agencji zatrudnienia, przedsiębiorców z UE lub EFTA posiadających status agencji zatrudnienia, podmiotów akredytowanych do prowadzenia pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES oraz z zakresu wykonywania pracy przez cudzoziemców. Natomiast Departament Pomocy i Integracji Społecznej pełni rolę instytucji wiodącej w realizacji zadań w zakresie polityki integracyjnej cudzoziemców oraz koordynacji zadań w obszarze integracji cudzoziemców oraz prowadzi sprawy związane z implementacją Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, a także sprawy związane z zadaniami Ministra w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi (Zarządzenie nr 40, 2022).

4. Inne ministerstwa

Kolejnym ministrem, którego kompetencje dotyczą także polityki migracyjnej jest minister edukacji i nauki. W strukturach tego ministerstwa funkcje te realizuje głównie Departament Współpracy Międzynarodowej, do którego kompetencji należy między innymi organizowanie kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, wspomaganie oświaty polskiej wśród Polonii i Polaków żyjących poza granicami Polski, kształceniem uczniów przybywających z zagranicy oraz współpraca z krajowymi

i zagranicznymi podmiotami w zakresie polityki migracyjnej (Departament Współpracy Międzynarodowej). W mniejszym stopniu kwestie te należą również do zadań innych Departamentów, w tym Departamentu Nauki, Departamentu Legislacyjno-Prawnego, Departamentu Innowacji i Rozwoju, Departamentu Szkolnictwa Wyższego, których kompetencje dotyczą głównie kwestii dotyczących podejmowania przez cudzoziemców studiów lub prowadzenia przez nich badań w Polsce. Ministerstwo to, odpowiada także za wspieranie powrotów do Polski, polskich studentów studiujących poza granicami kraju oraz polskich wykładowców pracujących za granicą (Adamczyk, 2021, s. 85).

Organem pomocniczym Ministerstwa Edukacji i Nauki jest powołana zarządzeniem z dnia 23 marca 2021 r. Rada Oświaty Polonijnej, do której zadań należy przygotowanie opinii Ministra na temat kierunków zmian w obszarze oświaty polskiej za granicą oraz przedstawianie propozycji rozwiązań w obszarze oświaty polskiej za granicą, a także konsultowanie projektów aktów prawnych i opracowań zawierających propozycje systemowych zmian w obszarze oświaty polskiej za granicą. Komisję tę tworzą, oprócz przedstawicieli MEN, MSZ, Prezydenta RP i Senatu, osoby reprezentujące oświatę polonijną z różnych stron świata (Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki, 2021)².

Innym ministrem, którego kompetencje także dotyczą migracji jest minister zdrowia. W strukturach tego ministerstwa Departament Kwalifikacji Medycznych i Nauki zajmuje się między innymi kształceniem kadr medycznych także wśród cudzoziemców, a także legalizacją dokumentów potwierdzających kwalifikacje zawodowe oraz uznanie kwalifikacji obywateli państw członkowskich UE do wykonywania zawodów medycznych. Departament Pielęgniarek i Położnych zajmuje się natomiast kształceniem pielęgniarek i położnych wśród cudzoziemców oraz ich informowaniem o możliwości uznawania ich wykształcenia i kwalifikacji do wykonywania zawodów pielęgniarki i położnej w Polsce oraz weryfikacji ich dokumentów w obrocie prawnym z zagranicą potwierdzającym ich kwalifikacje (Adamczyk, 2021, s. 86).

W pracach nad *Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, który to dokument miał strategicznie określać kierunki polityki państwa w sprawach gospodarczych i społecznych, aktywną działalność na rzecz postrzegania polityki migracyjnej jako elementu spójności społecznej prowadziło Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (Łodziński, Szonert, 2023, s. 14–15). Podobnie te kwestie postrzegano również Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

5. Organy pomocnicze Rady Ministrów

Pierwszy tego rodzaju podmiot, w skład którego weszli przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Polskiego Czerwonego Krzyża, powstał już 26 marca 1990 r. pod nazwą Międzyresortowy Zespół do Spraw Pomocy Uchodźcom z Zagranicy. Kilka miesięcy później 22 listopada 1990 r. w jego miejsce powołano Międzyresortową Komisję do Spraw Uchodźców, która miała szerszy skład (Balicki, Stalker, 2006, s. 349–350). W 1997 r. powołano do życia organ opiniodawczo-doradczy RM o nazwie Międzyresort-

² Rada Oświaty funkcjonuje od 2010 roku, kiedy to zarządzeniem nr 16 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15.07.2010 r. została utworzona.

towy Zespół do Spraw Migracji. Następnie w jego miejsce w lutym 2007 r. powołano Zespół do Spraw Migracji i ten zespół do dziś jest głównym ciałem doradczym i koordynującym w zakresie polityki migracyjnej w Polsce. W jego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich ministerstw i instytucji państwowych, których działalność dotyczy tej polityki³. Zadania zespołu obejmują inicjowanie zmian legislacyjnych i instytucjonalnych związanych z problematyką migracji oraz przygotowanie propozycji dotyczących modyfikacji dotychczasowych kompetencji w zakresie problematyki migracji, a także proponowanie kierunkowych działań w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce. Zespół zajmuje się również wymianą informacji oraz monitorowaniem prac prowadzonych w UE w zakresie problematyki migracji oraz współpracuje z organami administracji rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie problematyki migracji (Zarządzenie nr 12, 2007; Zarządzenie nr 35, 2018).

Innym organem pomocniczym Prezesa RM jest Międzyresortowy Zespół do Spraw Europejskich Funduszy Spraw Wewnętrznych, który został stworzony w 2015 r. Do jego zadań należy koordynacja programowania i wdrażania środków w ramach programów finansujących działania w zakresie polityki migracyjnej – m.in. programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, czy Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Zarządzenie nr 35, 2015).

W lutym 2016 r. w miejsce Międzyresortowego Zespołu do Spraw Przesiedleń i Relokacji Uchodźców powołano do życia Międzyresortowy Zespół do Spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców będący organem pomocniczym Prezesa RM, koordynującym współdziałanie podmiotów uczestniczących w procedurze udzielania cudzoziemcom objętym programem przesiedleń i relokacji ochrony na terytorium Polski. W tym zakresie zajmował się on procedurami przyjmowania i pobytu w Polsce cudzoziemców objętych tym programem, opracowywaniem mechanizmów monitorowania procesów przesiedleń i relokacji oraz wypełniania przez tych cudzoziemców obowiązków związanych z przestrzeganiem polskiego prawa oraz obowiązków związanych z programem ich integracji. W związku z kryzysem migracyjnym podkreślano w jego działalności kwestię zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego Rzeczypospolitej Polskiej (Zarządzenie nr 21, 2020). Zespół ten został zlikwidowany 25 sierpnia 2022 r. (Zarządzenie nr 255, 2022).

Zadania z zakresu migracji były także podstawą działań jeszcze jednego organu pomocniczego RM, to jest Międzyresortowego Zespołu do Spraw Społeczno-Gospodar-

³ Znaleźli się w nim: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jako przewodniczący, sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej jako zastępcy przewodniczącego. Do pozostałych członków w randze sekretarza lub podsekretarza stanu znaleźli się przedstawiciele wyznaczeni przez: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; ministra właściwego do spraw finansów publicznych, gospodarki, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, nauki i do spraw szkolnictwa wyższego, oświaty i wychowania, pracy, rozwoju regionalnego, spraw wewnętrznych, zabezpieczenia społecznego, spraw zagranicznych, zdrowia, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej. Ponadto prezes Głównego Urzędu Statystycznego lub jego zastępca; Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, następnie Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub jego zastępca; Komendant Główny Policji lub jego zastępca; Komendant Główny Straży Granicznej lub jego zastępca; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub jego zastępca.

czych Polityki Migracyjnej, który został powołany 23 listopada 2016 r. w celu opracowania priorytetów polityki migracyjnej. Miał on przygotować dokument pt. *Priorytet społeczno-gospodarczy polityki migracyjnej*. Po akceptacji tego dokumenty przez Prezesa RM Zespół kończył pracę. Jego przewodniczącym był przedstawiciel ministra inwestycji i rozwoju w randze sekretarza stanu, a członkami przedstawiciele 20 różnych ministerstw i innych organów władzy (Adamczyk, 2021, s. 79).

Kolejnym organem pomocniczym Prezesa RM, którego kompetencje dotyczą polityki migracyjnej jest Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą, który został powołany do życia w 2006 r. w miejsce Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą. Ma on na celu koordynację działań organów administracji rządowej w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz opracowanie projektów działań i programów rządowych na rzecz tych społeczności, a także inicjowanie badań i wymiany informacji na temat problematyki polonijnej i Polaków za granicą. Do zadań Zespołu należy również udzielanie wsparcia kolejnemu z tego typu podmiotów – Pełnomocnikowi Rządu do spraw Polonii i Polaków za granicą (Zarządzenie nr 230, 2021). Misją tegoż Pełnomocnika jest bowiem także wspieranie środowisk polskich za granicą, w tym działalność na rzecz przekazywania kolejnym pokoleniom polskości w postaci dziedzictwa narodowego, tradycji, kultury, języka i religii oraz budowa propolskiego lobby za granicą. Stanowisko to zostało ustanowione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2019 roku. Do zadań Pełnomocnika należy opracowywanie propozycji działań i inicjatyw Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów na rzecz Polonii i Polaków za granicą, zapewnienie koordynacji działań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, organów administracji rządowej i innych podmiotów realizujących zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą oraz realizacja zleconych przez Radę Ministrów lub jej Prezesa działań w zakresie pomocy tym społecznościom, a także dokonywanie ocen i analiz oraz formułowanie wniosków w zakresie realizacji działań podejmowanych na ich rzecz przez administrację rządową oraz inne podmioty (Rozporządzenie Rady Ministrów, 2019). Obsługą merytoryczną oraz organizacyjną Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą, w tym także współpracą z ministerstwami i urzędami administracji rządowej oraz organizacjami pozarządowymi, w zakresie działań podejmowanych przez Pełnomocnika zajmuje się funkcjonujący w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą. Departament ten zabezpiecza również działania podejmowane przez Pełnomocnika w zakresie pomocy Polonii i Polakom poza granicami kraju (Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą).

Realizacja polityki rządu w zakresie zasady równego traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji, między innymi ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, narodowość i wyznanie należy do zadań Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania. Obecnie funkcję tę pełni sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej. W ramach swoich kompetencji Pełnomocnik opracowuje i opiniuje projekty aktów prawnych w zakresie równego traktowania, podejmuje działania zmierzające do eliminacji lub ograniczenia skutków powstałych w wyniku naruszenia zasady równego traktowania, monitoruje sytuację w zakresie przestrzegania tej zasady oraz współpracuje z innymi organizacjami, a także instytucjami międzynarodowymi i zagranicznymi w tym zakresie (Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r., art. 21). Wykonywanie zadań Pełno-

mocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania zapewnia Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, które funkcjonuje w strukturach Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Wśród podmiotów rządowych funkcjonują także te, których powstanie było związane z bieżącymi wydarzeniami. Do tego typu możemy zaliczyć powołanego w grudniu 2017 roku ministra odpowiedzialnego za koordynację pomocy humanitarnej i spraw uchodźców, co miało związek z kryzysem migracyjnym i wzrostem potrzeb humanitarnych. Stał on na czele nowopowstałego w strukturach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Departamentu do spraw Pomocy Humanitarnej. Do jego zadań należała przede wszystkim koordynacja pomocy humanitarnej i spraw uchodźców, zgodnie z dewizą, że wołą rządu RP jest pomagać uchodźcom w miejscu ich przebywania i prowadzenie działań na rzecz rozwiązania przyczyn migracji u źródeł. Podmiot ten został zlikwidowany w maju 2019 roku (*Beata Kempa Minister...*, s. 4–5; *W KPRM powstaje Departament...*).

Innym przykładem tego typu jest pełnomocnik rządu do spraw pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy, do którego zadań należy realizowanie i koordynowanie działań podejmowanych w związku z przybyciem do Polski obywateli Ukrainy wskutek działań wojennych prowadzonych na terytorium tego państwa (Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2022) oraz Minister, członek Rady Ministrów odpowiedzialny za integrację społeczną, do którego zadań należy między innymi przygotowanie i koordynacja realizacji strategii dotyczącej integracji społecznej cudzoziemców oraz działania dotyczące udzielania im pomocy oraz współpraca w zakresie planowania i konsultacji polityki rządu wobec nich (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2022 r.).

W związku z sytuacją za wschodnią naszą granicą, jeszcze przed agresją Rosji na Ukrainę, 18 lutego 2022 r., premier powołał także do życia dwa zespoły międzyresortowe – do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy oraz do spraw opracowania programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy. Zadaniem tych zespołów była bieżąca ocena poziomu napływu uchodźców z terytorium Ukrainy i ocena jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne w Polsce oraz monitorowanie stanu przygotowania administracji rządowej i samorządowej do przyjęcia tychże uchodźców z uwzględnieniem osób rannych i poszkodowanych. Oprócz tego zespoły te miały także przeprowadzać analizę działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową w związku z kryzysem na Ukrainie oraz przedstawiać propozycje rozwiązań w zakresie organizacji przewozu uchodźców z Ukrainy. Do ich kompetencji należała także analiza potrzeb oraz możliwości zapewnienia uchodźcom niezbędnej pomocy i legalizacji ich pobytu, w tym przyznania odpowiedniego statusu i integracji (Zarządzenie nr 36, 2022; Zarządzenie nr 37, 2022).

Zakończenie

W polskiej administracji rządowej nie ma jednej instytucji, która zajmowałaby się całością problematyki dotyczącej polityki migracyjnej. Funkcjonuje tu wiele podmiotów, które prowadzą działania dotyczące różnych aspektów tej polityki – głównie bezpieczeństwa, ochrony granic, rynku pracy, polityki polonijnej. Niektóre z tych podmio-

tów mają podobne zadania, czego konsekwencją jest to, że ich działania nie zawsze są ze sobą dobrze skoordynowane. Powstanie niektórych z tych podmiotów było spowodowane pojawieniem się nowych, istotnych w tej materii wydarzeń (kryzys migracyjny i związana z tym relokacja, masowy napływ uchodźców wojennych z Ukrainy). Cechą charakterystyczną jest także funkcjonowanie licznych podmiotów doradczych Rady Ministrów w zakresie polityki migracyjnej.

Ta wielość instytucji angażujących się w politykę migracyjną w Polsce wynika najprawdopodobniej z braku jasno sprecyzowanych celów współczesnej polityki migracyjnej oraz braku wypracowanej strategii tej polityki, która byłaby do zaakceptowania przez większość z tych instytucji. Może to powodować nie tylko brak koordynacji w ich działaniach, ale także tworzyć konkurencję między nimi oraz różne podejście do problematyki migracji. Poszczególne podmioty mogą starać się zwiększać swoje znaczenie w tym zakresie oraz mogą różnić się w interpretacji głównych celów tej polityki. W pewnym stopniu jest to już widoczne. Pojawiają się różnice w interpretacji sytuacji migracyjnej państwa polskiego między resortami, podmiotami odpowiedzialnymi za rynek pracy i rozwój gospodarczy (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityk Socjalnej, Ministerstwo Rozwoju i Innowacji, Ministerstwo Rolnictwa), które są w stanie uznać imigrację za element trwały i konieczny oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, postrzegającym imigrację przez pryzmat bezpieczeństwa państwa, które w związku z tym, nie jest chętne na uzupełnianie tych braków na rynku pracy przez cudzoziemców i widziałoby tylko imigrację, jako zjawisko czasowe i ograniczane. Jak na razie, dominuje jeszcze to podejście (tu duże znaczenie upolitycznienia tych kwestii po kryzysie migracyjnym w 2014 r.), ale coraz częściej widać, że różne podmioty (głównie rządowe – resorty) starają się tworzyć i realizować politykę migracyjną ze swojej perspektywy. Dlatego też, jak to stwierdzili Sławomir Łodziński i Marek Szonert, cele polityki migracyjnej powstają w obszarach innych polityk i tak w przypadku MSWiA – to zwalczanie przestępczości, ochrona granic – te cele są realizowane w ramach polityki bezpieczeństwa; w przypadku Min. Rodziny, Pracy i Polityki Socjalnej, M. Rozwoju i Innowacji, Rolnictwa – to problemy rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, integracji cudzoziemców – czyli w ramach polityki społecznej, a jeszcze w przypadku MSZ – w kwestii zobowiązań międzynarodowych państwa w tym zakresie – czyli w ramach polityki zagranicznej (Łodziński, Szonert, 2023). Decydujące w tym zakresie będzie przyjęcie wspólnego założenia, co w tej polityce będzie najważniejsze – bezpieczeństwo, potrzeby rynku pracy, czy kwestie humanitarne.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Tomasz Browarek

Data curation (Zestawienie danych): Tomasz Browarek

Formal analysis (Analiza formalna): Tomasz Browarek

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Tomasz Browarek

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Tomasz Browarek

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist
(Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

- Adamczyk A. (2021), *(Nie) intencjonalna polityka migracyjna Polski*, Poznań.
- Balicki J., Stalker P. (2006), *Polityka imigracyjna i azylowa*, Warszawa.
- Beata Kempa Minister – Członek Rady Ministrów. Podsumowanie działalności w zakresie pomocy humanitarnej grudzień 2017 r.–maj 2019 r., [http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTBC-SHE7/\\$FILE/i30497-o1.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTBC-SHE7/$FILE/i30497-o1.pdf), 11.07.2023.
- Departament Współpracy Międzynarodowej, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/departament-wspolpracy-miedzynarodowej-dwm>, 7.07.2023.
- Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/departament-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za-granica>, 5.07.2023.
- Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, <https://www.gov.pl/web/premier/departament-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za-granica>, 8.07.2023.
- Łodziński S., Szonert M. (2023), *Polityka migracyjna „bez polityki”*. *Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016–2023*, „CMR Working Papers”, nr 130/188.
- Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/obywatelstwo-i-repatri/repatriacja-1/16275,Pełnomocnik-Rzadu-do-Spraw-Repatriacji.html>, 10.07.2023.
- Powołanie pełnomocnika rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy, <https://www.gov.pl/web/premier/powolanie-pełnomocnika-rzadu-ds-uchodzcow-wojennych-z-ukrainy>.
- Premier likwiduje Departament Analiz i Polityki Migracyjnej, <https://www.rp.pl/polityka/art18848121-premier-likwiduje-departament-analiz-i-polityki-migracyjnej>, 20.06.2023.
- Rada do Spraw Polaków poza Granicami Kraju, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rada-do-spraw-polakow-pozza-granicami-kraju>, 1.07.2023.
- Rada do Spraw Repatriacji, <https://www.gov.pl/web/mswia/rada-do-spraw-repatriacji>, 27.06.2023.
- Rafałik N. (2012), *Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość (praktyka) (stan prawny na dzień 31 grudnia 2011 r.)*, „CMR Working Papers”, vol. 55/113.
- Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych wprowadzony na podstawie zarządzenia nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Dz. Urz. MSZ 2020, poz. 72, tekst jedn.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 26 czerwca 2029 roku w sprawie wewnętrznej organizacji i trybu pracy Rady do Spraw Polaków poza Granicami Kraju, (2019), Dz. U. 2019, poz. 1245.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy, Dz. U., 2022, poz. 721.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działań Ministra – Członka Rady Ministrów Agnieszki Ścigaj, Dz. U. 2022, poz. 1446.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą (2019), Dz. U. 2019, poz. 2440.
- Stanowisko MSWiA w sprawie utworzenia Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/stanowisko-mswia-ws-utworzenia-departamentu-spraw-miedzynarodowych-i-migracji>, 19.06.2023.

- Urząd do Spraw Cudzoziemców, [https://www.gov.pl/web/udsc/urząd-do-spraw-cudzoziemcow2, 22.06.2023](https://www.gov.pl/web/udsc/urząd-do-spraw-cudzoziemcow2,22.06.2023).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*, Dz. U. 2023, poz. 970 t.j.
- W KPRM powstaje Departament ds. Pomocy Humanitarnej, na jego czele – Beata Kempa*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/W-KPRM-powstaje-Departament-ds-Pomocy-Humanitarnej-na-jego-czele-Beata-Kempa-4055953.html>, 11.07.2023.
- Zadania Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA, <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/organizacja/16017,Departament-Obywatelstwa-i-Repatriacji.html>, 28.06.2023.
- Zakres działalności Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej, <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/organizacja/24001,Departament-Analiz-i-Polityki-Migracyjnej.html>, 19.06.2023.
- Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 marca 2021 r. *w sprawie powołania Rady Oświaty Polonijnej*, Dz. Urz. MEN, 2021, poz. 40.
- Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. *w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj97KuOsO-DAXUjGBAIHV81BhUQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fweb%2Fpremier%2Fzespol-do-spraw-migracji&usg=AOvVaw1Vmj_uPG69893Nv4Y9kgvM&opi=89978449, 5.07.2023.
- Zarządzenie nr 16 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. *w sprawie powołania Rady Oświaty Polonijnej*, Dz. Urz. MEN 2010.1.21.
- Zarządzenie nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 2021 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (2021)*, Dz. Urz. MSWiA 2021, poz. 43.
- Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2016 r. *w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie relokacji cudzoziemców*, M.P. 2020, poz. 361 t.j.
- Zarządzenie nr 230 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2022 r. *w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą*, M.P. 2021, poz. 1004.
- Zarządzenie nr 255 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2022 r. *w sprawie zniesienia Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji*, M.P. 2022, poz. 852.
- Zarządzenie nr 35 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 2018 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie Zespołu do Spraw Migracji*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj97KuOsO-DAXUjGBAIHV81BhUQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fweb%2Fpremier%2Fzespol-do-spraw-migracji&usg=AOvVaw1Vmj_uPG69893Nv4Y9kgvM&opi=89978449, 27.06.2023.
- Zarządzenie nr 35 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2015 r. *w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskich Funduszy Spraw Wewnętrznych*, M.P. 2020, poz. 998 t.j.
- Zarządzenie nr 36 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 roku *w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania programu i przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy*, Monitor Polski 2022, poz. 267.
- Zarządzenie nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 r. *w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy*, Monitor Polski 2022, poz. 268.
- Zarządzenie nr 41 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2022 r. *w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej*, Dz. Urz. MRiPS, 2022, poz. 41.
- Zarządzenie nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2022 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską uchodźców napływających z terytorium Ukrainy*, Monitor Polski 2022, poz. 280.

Government Administration Entities in the Field of Migration Policy of Contemporary Polish

Summary

The subject of the presented research are government administration bodies involved in the preparation and implementation of contemporary migration policy in Poland. The aim of the article is to determine them and determine competences in the field of migration policy. In achieving this task, the institutional-legal method as well as the decision-making and comparative method was mainly used. A characteristic feature of migration policy in Poland is that although various entities take part in it, the key role is played by government administration. However, there is no single institution in the Polish government administration that would deal with all the issues related to migration policy. There are many entities that carry out activities related to various aspects of this policy – mainly security, border protection, labor market, Polish diaspora policy. Some have similar tasks, with the consequence that their actions are not always well coordinated with each other. This multiplicity of government institutions involved in migration policy in Poland may also create competition between them and different approaches to migration issues. The creation of some of these entities was caused by the emergence of new, important events in this matter (the migration crisis and the related relocation, the massive influx of war refugees from Ukraine). So far, the main governmental entity of this policy is the Ministry of the Interior and Administration, which perceives immigration through the prism of state security.

Key words: migration policy, government administration, Poland, migration policy entities

