


## 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

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

ANNA SZACHOŃ-PSZENNY

Ph.D., John Paul II Catholic University of Lublin, e-mail: [szanna@kul.pl](mailto:szanna@kul.pl)  
 <https://orcid.org/0000-0002-2353-3745>

ALICJA ZYGUŁA

Ph.D., John Paul II Catholic University of Lublin, e-mail: [alicjazygula@kul.pl](mailto:alicjazygula@kul.pl)  
 <https://orcid.org/0000-0002-9919-847X>

**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

**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

The Problem of protecting the external borders of the European Union (EU), and thus finding ways to prevent illegal migration, has become one of the biggest challenges for the entire EU. The increasing population movements in Europe, the mass influx of migrants from the Middle East to the Italian islands and the lack of unanimity of the European Union on how to solve the problem pose a threat to the security of states and to the idea of free movement of people in the EU. Over the past decade, the European Union has experienced at least a few crises related to the mass movement of people across its borders. The starting point for these considerations is therefore both the migration crisis, which the EU has been facing since 2011, and which reached its apogee in 2015, and the crisis on the border with Belarus, experienced by Poland for two years. The year 2015 has been called the “peak of the migration crisis.” At the time, it was also described as the largest the European Union had ever faced in its history. The number of people who crossed the external borders of the EU and entered the territory of all its member states at that time was estimated at more than 1.8 million and was considered to be unprecedented, the largest migration threat ever faced by the European Union (Szachon-Pszenny 2023: 55). The mass migration processes that Western Europe has experienced since 2011, culminating in the migration crisis in 2015, have revealed not only serious deficits in the common migration and asylum policy but also fundamental differences between member states’ governments in the search for solutions to this problem (Zalewski 2022). The next migration crisis occurred eight years later (in 2023), so this article considers the Polish establishment’s response to the new wave of migration crisis in the European Union, also taking into account the ongoing migration crisis with Belarus. EU membership and the obligations resulting from the adoption of the Schengen acquis mean that the problem of migration affects all member states, so the leaders are obliged to take a position on the problem of migration.

The presented article consists of an introduction, which outlines the research problem and the adopted research method, the main part, which is an attempt to find answers to the questions of what is the Polish migration

policy of recent years, what is Poland's position on the problem of migrants arriving at the southern borders of the European Union and what are the current actions taken by it at the internal borders. The article ends with a summary. The aim of the discussions is to present Poland's position on the EU proposal to solve the new wave of the migration crisis (in 2023), including the temporary reintroduction of control at the border with Slovakia. The analysis of the content of the subject literature, legal acts and statements of the governing bodies help to present Poland's position towards the new wave of the migration crisis in the EU. This study used mainly theoretical research methods, such as analysis, which includes an analysis of the content of literature and available documents and statistical studies on the phenomenon under study.

In view of the above, the following research questions should be raised: is Poland becoming a migrant state? Is the temporary reintroduction of internal border controls the only solution in response to the wave of migration from the South? Does the new migration pact offer opportunities for solidarity among member states? Or should we look for other solutions?

The article assumes the main hypothesis indicating that Poland must become increasingly involved in migration issues after 2015, and as a result of new crises on its borders, especially in the years 2021–2023, Poland will acquire the characteristics of a migratory state. This is expressed through the crisis on the border with Belarus and the current change in the Balkan route, caused by a migratory wave from the south of the EU in 2023. The auxiliary hypothesis states that Poland is required to become more involved in the EU Migration Policy and to develop effective measures in response to escalating crises at the borders. The research analysis suggests that despite the attempts and search for solutions, new crises are still emerging, which only deepens the existing political divisions, and at the same time indicates the need to take remedial measures, mainly in emergencies. An example of this is Poland's response to migratory pressure from the south of the EU and the change in the course of the Balkan route, which was the reintroduction of border control with Slovakia, for the first time for migration reasons.

This paper presents the legal situation as of November 3, 2023.

## 1. Consequences of the “summit” of the 2015 migration crisis and Polish migration policy in 2015–2023

The issue of migration in the modern world is extremely relevant, important and multidimensional. Although this phenomenon is a constant element of human life, it is in recent decades that the processes associated with population migration have gained unprecedented momentum (Tutak 2023: 7). Given the growth of population movements and their massive nature, the EU is attempting to control and regulate them in order to ensure security and respect for EU law. The European Union, in response to the “peak” of the migrant crisis in 2015, established the IPCR (Integrated Political Crisis Response Arrangements) crisis response mechanism. The EU solutions proposed at the time were intended to help in rapid and coordinated EU decision-making in the event of serious and complex crises. As part of the IPCR, the Presidency organises meetings with relevant stakeholders each time to discuss the coordination of the European Union’s response to migration issues, including the ongoing situation at the EU’s external borders with Belarus from 2021 (*Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe* 2014). However, this mechanism has not proved to be fully sufficient and effective. Already during the first wave of the migration crisis in 2015, Poland did not accept the solutions imposed by the EU, and in recent years there has been a significant change regarding Polish migration policy, related to migration pressure on the Polish-Belarusian border, as well as the sheltering of war refugees from Ukraine.

Considering the above problem, it is necessary to analyse the Polish migration policy in the context of the dynamic changes that have taken place over the past eight years. Migration policy is understood as a comprehensive system of indications and legal and institutional regulations influencing the size, structure and directions of migration processes, taking into account both the demographic and socio-economic situation and the applicable international norms and bilateral arrangements (Rajkiewicz 2004: 8–9). Maciej Duszczyk defines the policy towards foreigners as a catalogue of instruments led and directed by the state or its constituent parts, including passive and active forms of immigration and emigration management (Duszczyk 2008: 12). Migration policy is also defined as the totality of decisions, actions and actions taken by public authorities aimed at achieving goals in the field of Population migration (Góra-Sosnowska, Łazor 2016: 7).

Polish migration policy has undergone many dynamic changes in recent years. However, there is no shortage of negative opinions among researchers

regarding the evolution of Polish migration policy. Among other things, Sławomir Łoziński and Marek Szonert draw attention to the lack of defining clear goals of the country's migration policy and setting rules for their implementation. This concerned, first of all, the lack of a compromise between the goals related to the interests of the economy and the demographic needs of society and the narrowly understood priorities for maintaining state security (Łoziński, Szonert 2023: 3). The lack of a coherent migration policy, a clear strategy and defined objectives that would allow public administrations carrying out tasks in the areas of migration, visa policy and Border Protection to act coherently makes both state and non-governmental institutions function in a certain antinomy. Agreeing on a stable, clear and explicit migration doctrine would provide a common reference point for the various actors taking action in support of immigrants.

The period analysed, i.e. the years 2015–2023, proved to be a real challenge for Polish migration policy, especially the years 2021–2023. On the one hand, Poland, faced with the “peak” of the migration crisis in 2015, unequivocally did not agree to the proposed migrant relocation model, while on the other hand, given the economic situation, it was “opening the door” for a certain category of economic migrants. During the 2015 presidential and parliamentary elections, the issue of migration and migration policy has been raised many times. After the change of the political elite, this issue became a permanent element of political discourse, causing divisions and controversy. They also gave rise to discussions on new challenges facing the country's migration policy. Among the most important issues that required regulation were: the need to distinguish between economic migrants and refugees, opposition to the mechanism of automatic relocation of refugees within the EU, assistance and a favourable policy towards the reception of economic migrants from Ukraine, the need for careful monitoring (control) of migration processes, ensuring the security of the state from terrorist threats, and perspective thinking about the integration (or even assimilation) of economic migrants in Polish society (Łoziński, Szonert 2023: 3).

Given that migration policy is the product of many factors and depends on, among other things, external circumstances, the global situation, demographic and economic needs of the host country, those in power recognised the need for a compromise between ensuring state security and migration viewed through a demographic and economic prism. The first attempt to create such a document was made in 2017, with the preparation of the *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*

[Strategy for Responsible Development to 2020 (With an Outlook to 2030)] (Uchwała 2017/260), which set out strategic directions for the development of state policy. At the time, it was pointed out that

there was a shortage of skilled human resources in certain fields, which was increasing the importance of migration processes and the need to prepare an effective strategy for managing human capital flows. Opportunities to reduce the risks of demographic change lie in family-friendly policies and a targeted migration policy geared towards labour market balance (Uchwała 2017/260).

This strategy included the elaboration of a comprehensive document presenting the Polish model of an active migration policy. The result of the work carried out at that time on Polish migration policy was the document *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej* [Socio-Economic Priorities of Migration Policy], prepared in 2018 by the then Ministry of Investment and Development. It saw the migration policy as one that had a positive impact on the socio-economic development of Poland by adapting it to the needs of the labour market and filling gaps in the labour market with migrants – mainly workers from across the eastern border. The document in question envisaged that Poland's new migration policy should be, firstly, aligned with labour market priorities, secondly, it should focus on supplementing labour resources with persons from outside Poland in sectors/occupations with competence gaps (taking into account protection of the domestic labour market), thirdly, it should respond to the needs of foreigners and Polish citizens residing abroad, including repatriates, so as to encourage them to return to the country and set up or relocate their businesses here, as well as prevent further emigration and ensure increased return migration. The following document has been released in the course of the 2019 migration policy work: *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.* [Migration Policy of Poland. Draft of June 10, 2019] (Zespół do Spraw Migracji 2019). This document described in detail the conditions of the Migration Policy at that time, especially demographic, defined the main directions of this policy, drawing attention to the need for safe and legal immigration to Poland (both of a commercial and educational nature) and the return of Polish citizens from emigration and emigrants of Polish origin on the basis of the Pole's Card. This document was met with a huge wave of criticism from the scientific community and non-governmental organisations.

In December 2020, a diagnostic document entitled *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* [Migration Policy of Poland – Diagnosis of the Initial State] (Zespół do Spraw Migracji 2020) was prepared and in January 2021 accepted by the Interministerial Team for Migration, intended to form the basis for the findings of Poland's new migration policy (Łoziński, Szonert 2023: 3). The authors of the report point out that migration processes play an increasing role in the development of countries, affect both the social and economic spheres. Despite the preparation of a draft government resolution on the basis of the above document, it was not adopted. The hope of finding a compromise on migration policy in Poland was the draft *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* [Migration Policy of Poland – Directions for Action 2021–2022] (see Projekt uchwały 2021), which combines the diverse approaches of government institutions to the issue of migration. It set out the directions of future actions, at the same time defining the areas of cooperation of many institutions, as well as the scope of cooperation with non-governmental entities. Work on the draft resolution of the Council of Ministers on the adoption of the document *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* [Migration Policy of Poland – Directions for Action 2021–2022] was suspended at the stage of consideration of the draft by the Council of Ministers due to the fact that rapid changes affecting the characteristics of migration flows are taking place in Poland's environment. The politicisation of migration issues, lack of compromise on the main objectives of migration policy, contradictions in the interpretation of the effects of immigration, public sensitivity to migration policy issues, as well as dynamic changes in the conditions of migration policy have contributed to the fact that it has not yet been possible to create a clear, long-term strategy and concept for managing migration in Poland. Anita Adamczyk notes that we have not gone beyond the stage of "politics on paper." This is because it is subject to constant changes, which had an impact on its implementation or lack thereof and evaluation (Adamczyk 2023: 36).

In view of the above, it should be noted that while the "peak" of the migration crisis in 2015 posed a huge challenge to the transformation of EU migration policy and required all Member States to take a stance, it primarily affected states along the southern external border of the EU. The significance of Poland on the 2015 migration routes was rather secondary here, and the Polish voice was limited to the issue of taking a political stance towards EU action. This situation changed completely in 2021, when the migration crisis directly affected Poland's borders and thus the eastern



external borders of the EU, which required concrete measures and changes in national law in response to this unprecedented situation.

## 2. Breakthrough in the migration situation of Poland in 2021 – crisis on the border with Belarus

In the summer of 2021, the migration situation in Poland has changed radically. Border Services on the border with Belarus recorded an increasing number of attempts to cross it illegally. This was of concern not only to the authorities responsible for border protection but also to policymakers, especially in view of Belarus' termination in October 2021 of the readmission agreement signed in 2019, which aimed to establish procedures for the safe and orderly return of persons residing illegally in the EU or Belarus, in full respect of their rights under international law. The agreement, signed based on reciprocity, provided that Belarus would take back possible migrants. The authors of *Raport IV. Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego* [Report IV. The Dictator's Border. Poland and Belarus in the Face of the Border Crisis] (Nowakowski, Olędzka, Rust 2021) note that at the turn of the summer and autumn of 2021, Belarus returned to the headlines around the world due to the migration crisis caused by Alexander Lukashenko. There was then an instrumentalisation of migrants<sup>1</sup> and their use to weaken Poland. The Belarusian regime, using "migratory weapons" and false propaganda, launched the operation "Śluza" (Sluice), which aimed to smuggle migrants from the Middle East to Europe. The scale of the problem was unprecedented and required a strong and unequivocal response from the state. According to statistics provided by the Border Guard, in 2021, on the section of the border with Belarus, the Podlaski Border Guard Regional Unit revealed 2,877 attempts to illegally cross the border, and in 2020, there were "only" 246 such attempts. On the other

---

<sup>1</sup> The issue of instrumentalisation of migrants was presented in detail in the paper *Instrumentalizacja migrantów jako forma destabilizacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy zewnętrznej UE w kontekście wojny w Ukrainie* [Instrumentalisation of Migrants as a Form of Destabilisation of Security on the Eastern External Border of the EU in the Context of the War in Ukraine], presented by Anna Szachon-Pszenny and Agnieszka Zaręba at the International Scientific Conference "Historical-legal and political-economic dimensions of the war in Ukraine," held on October 19–20, 2023 in Zamość.

hand, in nine months of 2023, 495 attempts to illegally cross the border from Belarus into Poland were shown, where, for comparison, in the same period of 2022, there were 410, i.e. an increase of 21% can be observed (Aktualności Straży Granicznej n.d.). These figures show that the phenomenon of illegal migration from Belarus to Poland, although with lesser intensity and despite the existence of a barrier, still occurs.

In mid-2021, the government was faced with the need to strengthen the protection of Poland's eastern border and counter illegal migration. Migratory pressure became a new factor for Poland, which carried the risk of destabilization of the broadly understood security environment. This threat, commonly referred to as hybrid, is all the more serious because it affects many areas and aspects of the functioning of states and societies. Since the beginning of the crisis on the Belarusian border, the priority of the Polish authorities has been to maximise security efforts. The first manifestation of this, and at the same time one of the more debatable ones, was the issuing of a regulation on August 20, 2021 on the temporary suspension or restriction of border traffic at certain border crossing points (Rozporządzenie 2021/1536; see also Bogucewicz 2022: 119). In the face of this artificially induced crisis on the border with Belarus, the leaders decided to build a barrier on the border, which was to prevent illegal migration and destabilize the security environment not only of Poland but of the entire EU. Poland was faced with a dilemma and a search for solutions between ensuring the inviolability of borders and humanitarian treatment of violators of the rules on their crossing. This situation led to a discussion on Polish migration policy and the observance of migrants' rights at the border. Migration policy researchers pointed out that the Polish Border Guard violates the Geneva Convention by not accepting oral statements from people wishing to apply for international protection in Poland. The application of the "push-back" principle by the Polish border services and the introduction of a state of emergency were criticised, where the existence of a threat to public order and national security from foreigners attempting to cross the Polish-Belarusian border was questioned (Łoziński, Szonert 2023: 3).

Faced with the situation of instrumentalisation of migrants on the border with Belarus, Poland began to acquire the characteristics of a migratory state, which must face the consequences of excessive migratory pressure on its borders. An additional difficulty was the fact that it was not migration from the countries directly adjacent to Poland. Migration at that time became part of a large-scale hybrid war waged by Russia, which involved

States on the eastern border of Poland, and thus the eastern external border of the EU. In addition, it should be emphasised that the instrumentalisation activities were one of the elements of preparation for the war in Ukraine, which caused the influx of war refugees, but thereby influenced the migration policy of Poland.<sup>2</sup>

Another turning point in Polish migration policy was the outbreak of war in neighbouring Ukraine in February 2022. The influx of such a huge number of people posed unprecedented challenges to Polish society in terms of the need to organise assistance to and integration of Ukrainian war refugees (Duszczuk, Kaczmarczyk 2022: 11). Poland thus became the second country in the world (after Turkey) with the largest number of refugees. This wave of war refugees from Ukraine, combined with pre-war labour migration, caused the percentage of foreigners staying in Poland to reach almost 8% of the population.<sup>3</sup> This combination of economic migration and war refugees is a new phenomenon in the history of international migration (Wojdat, Cywiński 2022: 11–12). The development of mechanisms for accepting war refugees from Ukraine became a necessity because it was impossible to take actions against migrants in the face of the wave of war refugees. The massive influx of war refugees from Ukraine was the impetus that dynamised the legal regulation of the incoming Ukrainians. Already on March 12, 2022, a special act (Ustawa 2022/583) was adopted, which regulated residence and provided social and financial support for Ukrainian refugees. The document also specified the issues of employment and inclusion of Ukrainian citizens in the education and health care system. According to the Border Guard, more than 4.9 million refugees from Ukraine crossed the Polish-Ukrainian border between February 24 and July 20, 2022 alone, and almost 3 million people left for Ukraine.<sup>4</sup> After entering Poland, some of them went to other EU states. There were an estimated 11.4 million refugees from Ukraine in Poland in the autumn of 2022 (Podgóra, Jekaterynczuk, Yarosh, Kuzmuk, Liubchuk 14.05.2023).

Polish citizens, hitherto seemingly reluctant to refugees, have shown their solidarity and openness to war refugees from Ukraine, which contrasts with the moods and opposition to accepting refugees seen in public opinion

---

<sup>2</sup> It is important to remember the distinction between economic migrant and war refugee (for more on this topic, see Szachorń-Pszenny 2023: 58–60).

<sup>3</sup> This compares with only 0.1% in 2010.

<sup>4</sup> Official X (Twitter) profile of The Polish Border Guard (2022).

in 2015. It turns out that refugees from Ukraine were positively perceived because they are close to us culturally and linguistically. In addition, before the war, mainly women with children fled, and the social networks created earlier caused the citizens of Ukraine to be perceived in a positive light. Lublin researchers in the report *Support for Ukrainian Refugees after Russia's Invasion of Ukraine: Aid Structure and Resilience Factors. Case Studies of Lublin and Lutsk* estimate that

the earlier migration of Ukrainian workers to the European Union, as well as the openness of the EU to their movement,<sup>5</sup> has resulted in the strong presence of Ukrainian social networks across Europe, especially in countries close to the border, such as Poland (Garcés Mascareñas 2022). This presence was invaluable not only in the first days of the spontaneous reaction to the war but also – as the case of Lublin shows – in the following weeks and months of support for refugees at the local level (Podgóra, Ekaterinchuk, Yarosh, Kuzmuk, Liubchuk 14.05.2023).

Although legal and systemic solutions have been put in place to facilitate integration and functioning in Poland in the face of refugees from Ukraine, there is still a lack of solutions regarding the relocation of migrants arriving in the EU.

### **3. Reintroduction of border control with Slovakia as a way to stem the wave of migrants from the South**

The tense situation on the Polish-Belarusian border and the reception of war refugees from Ukraine have not exhausted the challenges in the area of migration policy. The dynamic migration situation in Europe in 2023 was also felt in Poland. In view of the wave of migrants from the south and the identification of the so-called new Balkan route, it was decided to reintroduce border control on the internal border of the European Union between Poland and Slovakia. Currently, there are new migration routes through Poland, one was created in 2021 as a result of the instrumentalisation of migrants from Belarus, and the second in 2023, as a change of migration routes from the south of the EU.

---

<sup>5</sup> Since 2017, citizens of Ukraine for 90 days can travel without a visa to the Schengen area.

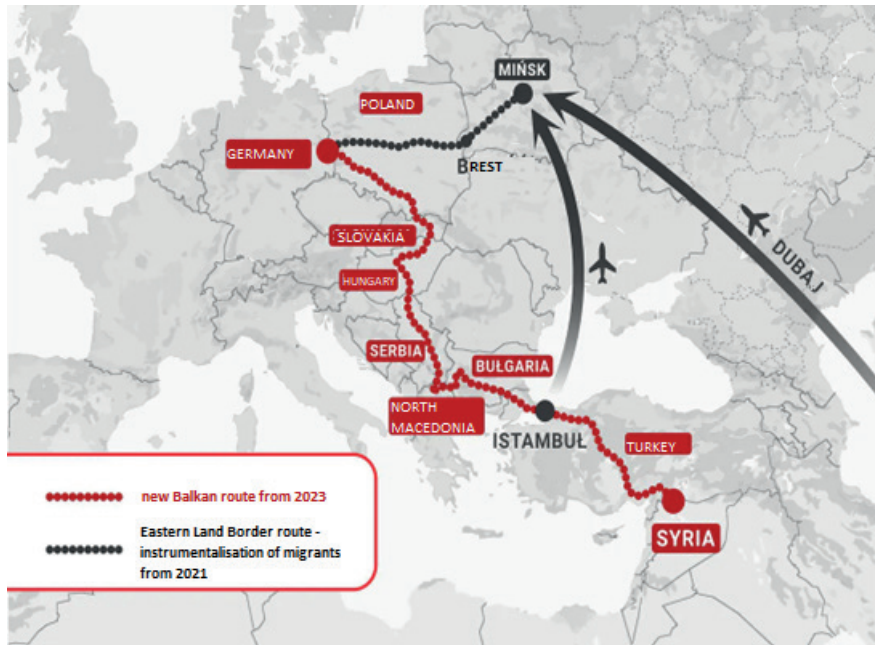


Figure 1. New migration routes through Poland

Source: own development based on Waleński 25.09.2023.

Temporary controls at the external borders are the result of increased migratory pressure from the EU's southern borders, the effects of which are increasingly being experienced by a significant part of the EU's "area without borders" member states. The number of illegal border crossings with Slovakia only in the period January–September 2023 amounted to 927, while in the same period in 2022, there were only 85 of them, which means an increase of as much as 991% (Statystyki Straży Granicznej 2023). The main routes of migrants lead through the Mediterranean and Italy, through the Aegean Sea and Greece, and the Western Balkans. Previously, from the third direction, migrants mainly travelled through Austria to Germany, but due to the tightening of controls in Austria, some moved to the route through Slovakia to Poland, and then to Germany. The "new" Balkan route no longer runs through Turkey and Austria but through Poland. People illegally crossing the border are stopped at the southern border of Poland, the Czech Republic and Slovakia. The operations there are led by officers from the Polish Border Guard, cooperating with the Czech and Slovak services. Since the beginning of 2023, the number of detained migrants at the border with Slovakia has been steadily growing (Ziemska 7.09.2023).

In the face of increasing migratory pressure, more and more states are carrying out checks at the EU's internal borders, as the number of illegal border crossings continues to increase. Recently, the number of asylum applications has also increased by 77%. These problems are becoming so noticeable that work is underway on legislation that would more accurately define situations in which one or several states can simultaneously reintroduce controls, and who can be exempted from them (Słojewska 27.09.2023).

It is worth noting that the migration wave from the south in 2023 is linked to the long-term consequences of the so-called secondary migration flows that first affected the "old" EU states, primarily Germany and France. However, as a result of numerous temporary reintroductions of border controls at their internal borders, migration routes have changed. Illegal migrants make their way through Bulgaria, Serbia, Hungary and Slovakia to Poland, from where they later cross the German border. Poland has therefore become a hub for a large proportion of migrants seeking asylum in Germany. Firstly, a new Balkan route is currently running through Poland, and secondly, there is Russia, which, together with Belarus, continues to send migrants to the EU (Słojewska 27.09.2023).

In this way, Poland has become part of the migration routes from the south of the EU, while at the same time applying measures commonly used by states of secondary migration flows – in fact, five EU states (Germany, Denmark, France, Austria, Sweden), which have permanently reintroduced border control at internal borders since 2015, even though this instrument in itself is temporary.

From October 3, 2023, Poland introduced the temporary reintroduction of controls at the border with Slovakia following the substance of this measure as a response to the emergency in connection with the influx of illegal migrants, which for the first time in history took place with such intensity precisely at the Polish-Slovak border. The legal basis is the Schengen Borders Code, which provides for a special procedure for cases requiring immediate action, which allows, in situations of serious threat to public order or internal security in a Member State, for immediate action to be taken, for a limited period not exceeding 10 days, which may be extended for further periods of 20 days, up to a maximum of 2 months (Rozporządzenie 2016/399). The head of the Ministry of the Interior and Administration, Mariusz Kaminski, justified the decision to reintroduce temporary control at the border with Slovakia on the grounds that the so-called Balkan route, one of whose branches runs through

Slovakia (Rozporządzenie 2023/2120), has become extremely active in recent months. Some of these foreigners went to Poland, then to Germany and other EU member states, and in fact this phenomenon continued to intensify. For these reasons, the inspections were extended for another periods, currently until January 2, 2024.

It is worth noting that the increasing migration on the border with Slovakia fits into the EU-wide trend of an intensified wave of migration from the south in 2023. According to preliminary calculations by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex), the number of detections of illegal border crossings at the European Union's external borders increased by 17% (to 279,350) in the first nine months of 2023, the highest total since 2016. In 2023, every second detection of illegal crossing of the EU's external borders took place in the central Mediterranean. Nevertheless, the number of border crossings in this region decreased by 1/3 compared to October and September 2023. The Western Balkans has become the most active migration route during this period (Frontex 13.10.2023).

Analysing the migration challenges in 2023, it is concluded that three migration routes across the southern borders of the EU can now be identified: the central Mediterranean route, the western Mediterranean route and the new Balkan route. In 2023, the central Mediterranean region remains the most active route to the EU with more than 131,600 irregular migrants. Since 2016, this is the highest total on this route. In the period January–September 2023, the Western Balkan route, the second most active route with more than 81,800 detected cases, recorded a decrease of 23%, mainly due to the tightening of visa policy, but on its new branches, e.g., on the Slovak-Polish border, there was an increase of almost 1,000%. The Frontex map below shows the scale of the phenomenon and the visible new, intensified wave of migration from the south of the EU.

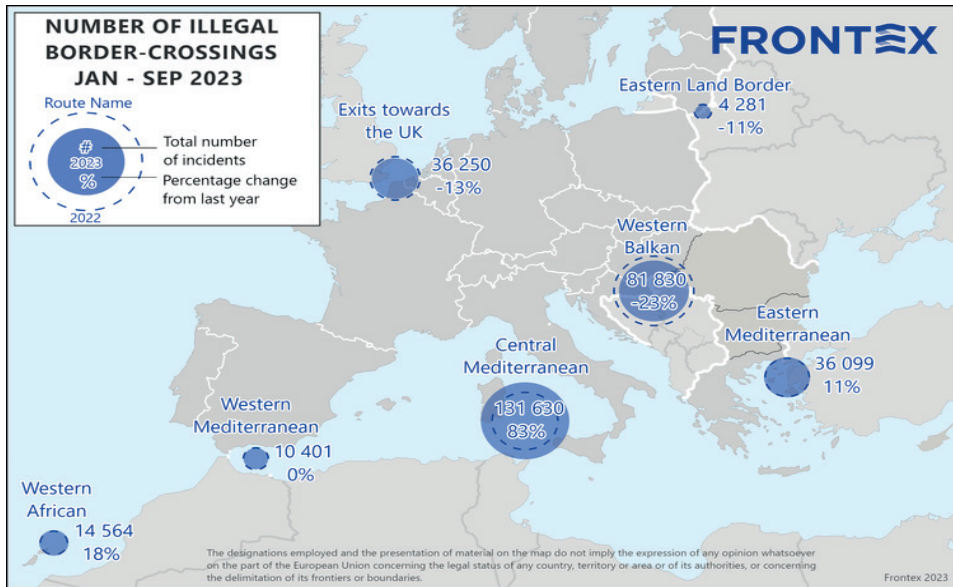


Figure 2. Map of migration routes in 2023

Source: Frontex study 13.10.2023.

#### 4. Poland's position on the attempt to solve the new wave of the migration crisis

To tackle the multifaceted problem of migration and to ensure the safety of migrants arriving in the EU on the one hand, and to support countries at the EU's external borders in solidarity on the other, the European Commission on September 23, 2023 presented the so-called migration pact. The presentation of this document during the ongoing election campaign in Poland warmed and polarised the political scene and became its leading topic. In view of the interdependence between the policies and decisions of individual member states, the European Commission has proposed a new EU framework for managing and normalising migration in the long term. The new system is designed to provide certainty, clarity and dignified conditions for people arriving in the EU. Its citizens will also be able to have confidence that migration is managed effectively and humanely, in full compliance with international values and law (*Nowy pakt o migracji i azylu* n.d.).



The new European migration policy aims to build trust through effective procedures and to strike a balance between solidarity, security and collective responsibility. The so-called migration pact consists of a number of elements that, acting as a whole system, are supposed to be an antidote to the problem of mass migration. Among the most important are the introduction of new border control procedures, the improvement of ICT systems, the reform of the Schengen borders code, the introduction of a strategy for the future of the Schengen area, the streamlining of the relocation process of vulnerable groups and people rescued at sea, the support of other host countries, the fight against illegal migration. All these actions are aimed at ensuring a rapid and effective response to the migration crisis. The new mechanisms, which implement clearly defined responsibilities, include the introduction of mandatory pre-entry controls to determine status shortly after arrival. This will include identification, health checks, security checks, fingerprinting and Eurodac registration. The pact also provides for the introduction of an accelerated asylum procedure at the border, which in certain cases will result in the implementation of a rapid return procedure. The improvement of the migration and border management system is intended to contribute to the fight against irregular migration, to make it harder for unauthorised movements to other member states, and to facilitate the relocation and monitoring of returnees.

The most emotive issue, especially among Member States that do not agree with the EU's proposals for solving the migration crisis, is the so-called solidarity activities. In the light of the European Commission's proposals, solidarity action scenarios include the relocation of persons likely to need protection, the relocation of persons recognised as refugees, the participation of member states on a fair distribution basis or a mechanism to guarantee effective support. The Polish government, in a resolution of the Sejm of the Republic of Poland of June 15, 2023 on the proposal to introduce an EU relocation mechanism for illegal migrants (Uchwała Sejmu 2023/597), expressed strong opposition to the introduction of forced relocation mechanisms. The topic of EU migration policy was recurring in the EU forum, especially in the context of the situation on the Italian island of Lampedusa. In the face of the influx of migrants and the appeals of the Italian authorities for help, the European Union was again looking for a way to solve the migration crisis, which was to be expressed in the proposed migration pact. In response to the negotiations on the migration pact at the EU Council, Prime Minister Mateusz Morawiecki on September 29, 2023 made a statement announcing: "The party of Tusk and

Weber next week wants to push through a pact in the European Parliament that would ultimately force Poland to take in illegal immigrants. EU bureaucrats do not care about Poland's security, they just want to implement their crazy plan" (Pacula 29.09.2023). The attitude towards migration has therefore become the subject of public debate during the ongoing election campaign. In the light of the narrative of the ruling party, headed by Jarosław Kaczyński, immigration is undesirable, moreover – immigrants from countries "culturally distant" are perceived as a threat to the security of the state. "The forced resettlement of migrants to Poland is a great danger for us [...]. We must be aware that only Law and Justice is able to stop illegal immigration to Poland" – added M. Morawiecki (Pacula 29.09.2023). After the Prime Minister's speech, a spot appeared on social media, the main topic of which was migration. Forced relocation also became the subject of a referendum proposed by the leader of the Law and Justice Party, J. Kaczynski, in June 2023, and passed by the Sejm on August 17, 2023 at the request of the Council of Ministers with the votes of the United Right (Zjednoczona Prawica). The fourth question was: "Do you support the admission of thousands of illegal immigrants from the Middle East and Africa under the forced relocation mechanism imposed by the European bureaucracy?" After the referendum questions were made public, Research Partner from June 16–19, 2023 conducted a survey of Poles' attitudes to the forced relocation of refugees and the related referendum. The survey shows that almost 40% of respondents have a strongly negative attitude toward the mechanism of forced relocation of immigrants, and another 16% answered this question "rather no." The survey shows that only 27% of respondents answered yes to this referendum question. This means that apart from those who are undecided, as many as 2/3 of compatriots do not want to introduce this mechanism in Poland (*Polacy zabrali głos ws. relokacji uchodźców* 21.06.2023). According to the State Electoral Commission, 96.79% of those who took part in the referendum do not support the admission of illegal migrants under the relocation mechanism (Państwowa Komisja Wyborcza 2023). On October 5, 2023, the migration pact was also the subject of a joint press conference between President Andrzej Duda and Prime Minister M. Morawiecki, during which the president stressed that "the position on migration, especially on the forced relocation of migrants since 2015 since we took over the government in the Republic of Poland by the will of the voters, is absolutely uniform and unchanged" (*Andrzej Duda i Mateusz Morawiecki o pakcie migracyjnym* 5.10.2023). President A. Duda clearly stated that he opposes the migration

pact and together with Prime Minister M. Morawiecki they were to present such a position on the international stage. In addition, the president noted that Poland opposes the imposition of asylum and migration solutions, which in fact means not combating the causes of migration, not preventing migration, but solving the consequences at the expense of various European countries. "In our opinion, this is not the way to solve the problem of migration" – emphasised President A. Duda (*Porto. Spotkanie Prezydentów Państw Grupy Arraiolos* 6.10.2023). Among the election program of the largest opposition party, the Civic Platform, it is in vain to look for information about the attitude to the migration problem, however, Donald Tusk during meetings with voters, speaking about migration policy, assured that he is not a xenophobe and stressed that migration policy should not be oppressive and discriminatory and that if he becomes prime minister, he will take care of the tightness of the border and the indivisibility of the territory since the state should control migration flows. He also stressed that international law was not adapted to accept such a large number of migrants and that it should combat the procedure of people smuggling (*Donald Tusk o polityce migracyjnej* n.d.).

## Summary

The modern world, its dynamics and the complexity of relations resulting from globalisation show the whole range of problems and challenges facing states. In this context, an important aspect of consideration concerns migrations, the size and dynamics of which have reached an unprecedented scale in the history of the world (Tutak 2023: 409). The issue of migration, regardless of political colours, requires attention and a well-thought-out policy that is in line with the interests of the state. The aim of Polish migration policy should be a coherent, regulation-based migration management system that ensures security and public order, but also promotes economic development and social cohesion. The task of the state is to create long-term mechanisms for managing migration, which, on the one hand, take into account the security of the state and its citizens, on the other hand, all factors arising from the international environment.

It follows that the verification of Poland's position against the migration wave from the South took place not in 2015, but in 2023, when it began to

directly affect the borders of Poland. The almost 1.000% increase in illegal crossings of the internal Slovak-Polish border forced the need for the temporary reintroduction of internal border controls in such unprecedented circumstances. In this situation, the Polish position has become very similar to the position of the states that were affected by the peak of the migration crisis in the first place. The intensifying new wave of migration from the south of the European Union applies to every EU state, both those with external borders and those in the heart of the EU, and the temporary reintroduction of border controls is proof that the EU's existing migration mechanisms have proved ineffective. Action must therefore be taken to regain control of the migration policy and to strike a balance between the EU's freedoms and the security of the area without borders. The migration pact seems to be such an attempt, but in view of its many imperfections and the lack of solidarity between member states, it is difficult to implement in its current form. Furthermore, analysing the peak of the 2015 migration crisis compared to the new migration wave in 2023, it is becoming increasingly clear that existing solutions are becoming insufficient in the face of new challenges at the level of the EU as a whole and its individual member states so that a more coordinated emergency response would be needed.

As the experience of 2021–2023 has shown, Poland has more and more features of a migratory state. The instrumentalisation of migrants on the border with Belarus and the constant attempts to destabilise the EU should be considered the first stage of this process. The second stage of Poland acquiring the characteristics of a migratory state is the location on the new Balkan route and, consequently, the first migratory reintroduction of border control. With regard to previous reintroductions of control related to planned events or a pandemic, Poland is for the first time reintroduces border control due to excessive migratory pressure, and this from the south of the EU, and therefore applies instruments such as other migratory states.

It is therefore necessary to develop effective solutions to the challenges facing Poland. These measures cannot be purely national – “Polish,” but compatible with EU policy. On the other hand, they should not be based solely on ad hoc solutions, which have not been entirely effective in other member states experiencing the previous wave of migration from the southern borders of the EU. It is, therefore, to be hoped that the reintroduction of controls at Poland's southern borders will be genuinely temporary and not, as in the case of other EU states permanent, and that the EU will currently make every effort not to solve the migration problem, but to minimise its effects.

## References

- Adamczyk, A. (2023), *Polska polityka migracyjna i jej paradoksy* [Polish Migration Policy and Its Paradoxes], "Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny" 1(187): 31–51. Aktualności Straży Granicznej [Border Guard News] (n.d.), <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" [Andrzej Duda and Mateusz Morawiecki on the Migration Pact. "Our Position is Absolutely United and Unchanged"] (5.10.2023), <https://tvn24.pl/polska/pakt-migracyjny-andrzej-duda-i-mateusz-morawiecki-przed-spotkaniem-ze-swiatowymi-liderami-ws-paktu-migracyjnego-7376501> (13.10.2023).
- Bogucewicz, M. (2022), *Kryzysy migracyjne w Polsce: od sekurytyzacji migracji do imperatywu humanitarnego* [Migration Crises in Poland: From the Securitisation of Migration to the Humanitarian Imperative], [in:] A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak (eds.), *Mniejszości, emigranci i uchodźcy: "stare" i "nowe" wyzwania* [Minorities, Migrants and Refugees: "Old" and "New" Challenges], (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu): 38–54.
- Donald Tusk o polityce migracyjnej [Donald Tusk on Migration Policy] (n.d.), <https://www.youtube.com/watch?v=EfBiJzrAKPI>, (5.11.2023).
- Duszczyk, M. (2008), *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe* [Challenges of Polish Migration Policy and International Experience], [in:] P. Kaczmarczyk, M. Okólski (eds.), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia* [Migration Policy as an Instrument to Promote Employment and Reduce Unemployment], (Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego): 37–54.
- Duszczyk, M., P. Kaczmarczyk (2022), *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość* [War and Migration: the Influx of War Refugees from Ukraine and Possible Future Scenarios], <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).
- Górak-Sosnowska, K., J. Łazor (2016), *Wstęp* [Introduction], [in:] K. Górak-Sosnowska, J. Łazor (eds.), *Polityka migracyjna: historia i współczesne wyzwania* [Migration Policy: History and Contemporary Challenges], (Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie): 157–168.

- Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe* [How the Council Coordinates the EU's Response to Crises] (2014), <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ipcr-response-to-crisis/> (2.11.2023).
- Łoziński, S., M. Szonert (2023), *Polityka migracyjna "bez polityki."* *Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016–2022* [Migration Policy "Without Policy." Antinomies of Migration Policy Making in Poland in the Period 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* [Media: New "Balkan Route" of Migration to Germany Passes Through Poland] (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 (eds.). (2021), *Raport IV. Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego* [[Report IV. The Dictator's Border. Poland and Belarus in the Face of the Border Crisis], 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* [New Pact on Migration and Asylum] (n.d.), Komisja Europejska [European Commission], [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pl) (15.10.2023).
- Pacuła, P. (29.09.2023), *Pakt migracyjny znów rozpala wyobraźnię polityków PiS. Pokazujemy, jak dezinformują* [The Migration Pact Fires the Imagination of Law and Justice Politicians Again. We Show How They Disinform], <https://oko.press/pakt-migracyjny-negocjacje-weto-morawiecki> (5.11.2023).
- Państwowa Komisja Wyborcza [National Electoral Commission] (2023), *Wyniki głosowania w Referendum ogólnokrajowym 2023 r.* [Voting Results for the 2023 National Referendum], <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* [Poles Have Spoken Out on Refugee Relocation. Responses Coincide with Political Preferences] (21.06.2023), <https://www.wprost.pl/zycie/11274400/polacy-zabrali-glos-ws-relokacji-uchodzcow-odpowiedzi-pokrywa-sie-z-preferencjami-politycznymi.html> (28.10.2023).
- Porto. *Spotkanie Prezydentów Państw Grupy Arraiolos* [Porto. Meeting of the Presidents of the Arraiolos Group] (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) [Draft Resolution (2021) of the Council of Ministers on the Adoption of the Document “Migration Policy of Poland – Directions for Action 2021–2022” (Project No. 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* [Over the 2002 Census Data on Outward Migration of Population], “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 [Regulation (2016/399) of the European Parliament and of the Council of March 9, 2016 on a Union Code on the Rules Governing the Movement of Persons Across Borders (Schengen Borders Code), consolidated text Journal of Laws UE L 77, 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 [Regulation (2021/1536) of the Minister of the Interior and Administration of August 20, 2021 Amending Regulation on the Temporary Suspension or Restriction of Border Traffic at Certain Border Crossing Points, Journal of Laws of 2021 item 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 [Regulation (2023/2120) of the Minister of the Interior and Administration of October 3, 2023 on the Restoration of Temporary Border Control of Persons Crossing the State Border Constituting the Internal Border, Journal of Laws of 2023 item 2120].
- Słojewska, A. (27.09.2023), *Balkański szlak migracyjny idzie przez Polskę. Czy na granicach wrócą kontrole?* [The Balkan Migration Route Goes through Poland. Will Controls Return at the Borders?], <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art39171381-balkanski-szlak-migracyjny-idzie-przez-polske-czy-na-granicach-wroca-kontrole> (2.11.2023).
- Statystyki Straży Granicznej [Border Guard Statistics] (2023), Statystyki za styczeń–wrzesień 2023 r. (III kwartały) [Statistics January–September 2023 (III quarters)],

- <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (5.11.2023).
- Szachon-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* [The Peak of the Migration Crisis in 2015, and the Peak of the Refugee Crisis in 2015 – an Attempt at a Comparative Analysis of the Impact on the “Borderless” Area of the EU], *“Studia Politologiczne”* 68: 55–79.
- Tutak, G. (2023), *Polityka imigracyjna Polski w latach 2004–2015* [Poland’s Immigration Policy 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 [Resolution (2017/260) No 8 of the Council of Ministers of February 14, 2017 On the Adoption of a Strategy for Responsible Development up to 2020 (With a View to 2030), “Monitor Polski” of 2017 item 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 [Resolution of the Sejm (2023/597) of the Republic of Poland of June 15, 2023 on the Proposal to Introduce an EU Relocation Mechanism for Illegal Migrants, “Monitor Polski” of 2023 item 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 [Act (2022/583) of March 12, 2022 on Assistance to the Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of This State, Journal of Laws of 2023 item 583].
- Waleński, T. (25.09.2023), *Niemcy zalewa fala migrantów. Ich szlak prowadzi przez Polskę* [Germany is Being Flooded by a Wave of Migrants. Their Route Leads through Poland], <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* [Urban Hospitality: Great Growth, Challenges and Opportunities. A Report on Ukrainian Refugees in Major Polish Cities], Centrum Analiz i Badań, Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, <https://metropolie.pl/arttykul/miejska-goscinnosc-wielki-wzrost-wyzwania-i-szanse-raport-o-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* [The Origins, Theory and Practice of Russian Forced Migration Engineering. A Contribution to the Study of the Migration Crisis on NATO’s Eastern Flank], “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* [Actions of the State Administration in Poland Towards Refugees from Ukraine in the First Weeks of the 2022 War in Ukraine. Legal and Securitological Aspects], "Studia Politicae Universitatis Silesiensis" 34: 101–124.
- Zespół do Spraw Migracji [Migration Team] (2019), *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.* [Poland's Migration Policy. Draft of June 10, 2019], 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 [Migration Team] (2020), *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* [Migration Policy of Poland – Diagnosis of the Initial State], 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* [Border Guards: Hundreds of Migrants Trying to Enter Germany Via Poland Via the Balkan Route], <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9292323,pogranicznicy-setki-migrantow-probuja-sie-dostac-przez-polske-do-niem.html> (3.11.2023).




## 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 odłogę 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.

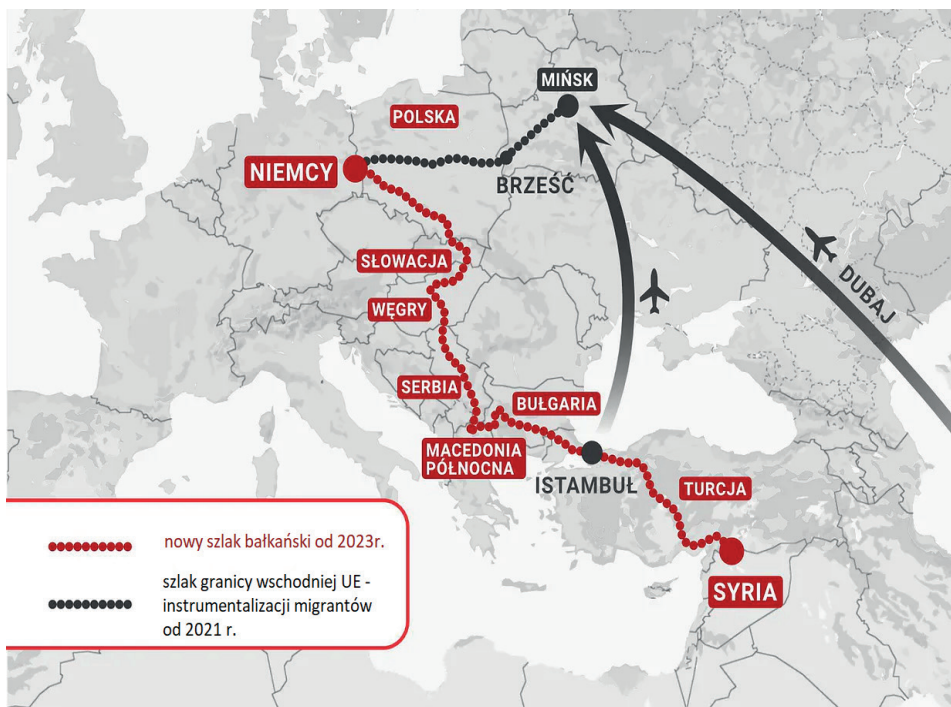
---

<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.

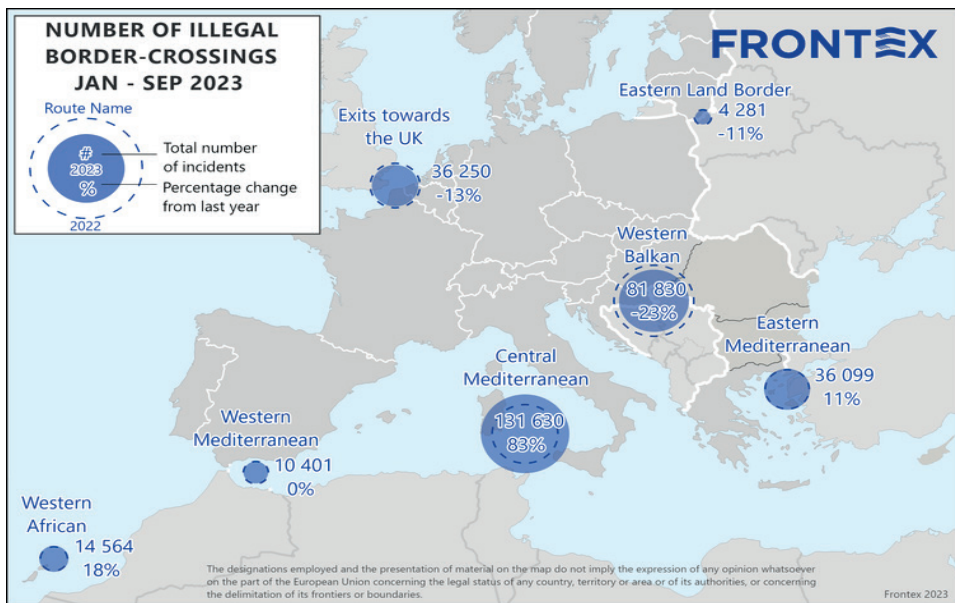


Od 3 października 2023 r. Polska wprowadziła przywrócenie tymczasowo kontroli na granicy ze Słowacją zgodnie z istotą tego środka jako reakcję na sytuację nagłą w związku z napływem nielegalnych migrantów, który po raz pierwszy w historii miał miejsce z takim nasileniem właśnie na granicy polsko-słowackiej. 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. Nasiloną nową falą migracyjną 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-spotkaniem-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).