

POLITYKA MIGRACYJNA POLSKI – stan obecny i postulowane działania

Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

Opracowanie: Zespół do Spraw Migracji.

Redakcja:

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Departament Polityki Migracyjnej

tel: (+48 22) 601 45 51

fax: (+48 22) 601 54 62

ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa

<http://www.msw.gov.pl>

e-mail: dpm@msw.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie _____	4
Imigracje legalne _____	23
Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji _____	41
Ochrona cudzoziemców w Polsce _____	56
Integracja cudzoziemców _____	69
Obywatelstwo i repatriacja _____	77
Emigracja zarobkowa – migracje powrotne _____	88
Sprawne funkcjonowanie systemu prawnego i instytucjonalnego _____	93
Międzynarodowe uwarunkowania polityki migracyjnej Polski _____	107
Związki innych polityk z polityką migracyjną Polski _____	124
Monitoring procesów migracyjnych _____	133

WPROWADZENIE

Mobilność zagraniczna jest bardzo istotnym czynnikiem oddziałującym na sytuację społeczeństw i państw europejskich. Nie jest to jednak sytuacja nowa. Masowe migracje zagraniczne we współczesnym rozumieniu rozpoczęły się na kontynencie już w wieku XIX a kolejne stulecie nie bez powodu określono mianem „wieku migracji”. Sytuacja gospodarcza po zakończeniu II wojny światowej i związana z nią aktywna polityka migracyjna niektórych państw, przejawiająca się przede wszystkim w rekrutacji cudzoziemskiej siły roboczej, przyczyniła się do istotnej zmiany statusu migracyjnego krajów Zachodniej Europy.

W sferze migracji druga połowa XX wieku charakteryzowała się jednoznacznym przekształceniem krajów tzw. starej Unii w kraje imigracji netto, tj. takie, w których napływ imigrantów jednoznacznie dominuje ilościowo nad procesami odpływu za granicę. Sytuacja ta zdeterminowała kształt i charakter polityki migracyjnej określanej zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym.

Powyższe uwarunkowania wywarły wpływ na współczesną sytuację migracyjną Polski oraz wyzwania stojące przed polską polityką migracyjną. Należy pamiętać, że od końca lat 90-tych XX wieku (a w przypadku regulacji dotyczących polityki względem cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej nawet od początku fazy transformacji), polska polityka migracyjna była współkształtowana przez regulacje przyjęte na poziomie międzynarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań prawa wspólnotowego.

Z drugiej jednak strony sytuacja migracyjna Polski jest istotnie odmienna od większości krajów UE. Oznacza to nie tylko dodatkowe wyzwania w sferze polityki migracyjnej, ale i wyraźnie ogranicza możliwość korzystania ze sprawdzonych już za granicą wzorców. Punktem wyjścia do sformułowania założeń polskiej polityki migracyjnej powinno być zatem przedstawienie współczesnej charakterystyki migracyjnej Polski z uwzględnieniem jej ewolucji oraz specyficznych uwarunkowań.

1. Ewolucja sytuacji migracyjnej Polski

Polska po raz pierwszy od czasów II wojny światowej zetknęła się z globalnymi przepływami migracyjnymi po 1989 roku. W wyniku zmian społeczno-politycznych w naszym kraju, procesów związanych z liberalizacją zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wielu krajów regionu Europy Środkowej i Wschodniej¹, Polska w krótkim czasie stała się krajem tranzytowym i docelowym dla niektórych kategorii migrantów i grup narodowościowych.

Początek lat 90-tych XX wieku charakteryzował się w szczególności napływem obywateli byłego ZSRR i Wietnamu oraz obywateli Rumunii pochodzenia romskiego. W tym okresie zaczęły powstawać społeczności imigranckie, z których ormiańska i wietnamska oraz ukraińska i białoruska są obecnie najliczniejsze. W 1990 roku nastąpił także napływ uchodźców. Część z nich została zawrócona ze Szwecji, która uznała Polskę za kraj bezpieczny i zdolny do udzielenia im odpowiedniej opieki. Pozostali, będący obywatelami byłego ZSRR, który przeżywał okres dezintegracji, szukali schronienia przed skutkami coraz liczniejszych konfliktów o charakterze etnicznym i narodowościowym. Wreszcie należy odnotować, że ze względu na położenie geopolityczne kraj nasz stał się ważnym punktem na trasach przerzutowych migrantów nielegalnych i osób próbujących się dostać do Zachodniej Europy, traktujących Polskę jako kraj tranzytu.

Polska nie była przygotowana na tego typu wydarzenia. Zabrakło podstawowych przepisów i procedur oraz wiedzy na temat standardów międzynarodowych w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców. Również system instytucjonalny i logistyczny nie odpowiadał ówczesnym wyzwaniom. Należało między innymi stworzyć od podstaw system opieki nad uchodźcami. Trudna była także sytuacja zewnętrzna Polski. Z jednej strony liczono się z możliwością masowych napływów uchodźców i migrantów w wyniku niekontrolowanego procesu rozpadu naszego wschodniego sąsiada, z drugiej zaś przez słabo strzeżoną wówczas granicę zachodnią z Niemcami przebiegał aktywny szlak nielegalnej migracji, której trudno było przeciwdziałać.

W takich warunkach Polska nie miała ani czasu, ani możliwości tworzenia i planowania własnej polityki migracyjnej w naturalnym cyklu, charakterystycznym dla tych państw europejskich, które posiadają wieloletnią tradycję w zakresie przyjmowania migrantów. Ponadto, niektórych wzorców postępowania wypracowanych w tych krajach nie można było przyjąć z uwagi na brak środków finansowych, dostatecznej liczby odpowiednio wyszkolonych ekspertów, stosownej infrastruktury oraz innych licznych problemów związanych z transformacją ustrojową państwa.

Z tych względów przepisy prawne i system zarządzania migracjami kształtowały się w Polsce w początkowym okresie pod wpływem partnerów zewnętrznych (istotna rola doświadczeń krajów docelowej migracji) lub organizacji międzynarodowych (IOM, UNHCR, Rada Europy). Na początku lat 90-tych ubiegłego wieku akcesja naszego kraju do Unii Europejskiej nie była jeszcze przesądzona, a przyjęcie dorobku wspólnotowego w dziedzinie migracji i azylu wydawało się zadaniem niezwykle trudnym, a nawet

¹ Pierwszym sygnałem zmiany sytuacji migracyjnej były dane na temat liczby osób przekraczających granicę Polski – w roku 1985 było to około 3,5 mln cudzoziemców, w 1991 już blisko 37 mln a w końcu lat 1990 liczba ta osiągnęła poziom 90 mln. Analizując ww. dane należy mieć na uwadze, iż mogą one dotyczyć także wielokrotnych przekroczeń granicy przez te same osoby. Niezależnie od powyższego zastrzeżenia, przywołane liczby wskazują na znaczący wzrost skali natężenia ruchu osobowego na granicach Polski.

problematycznym.

Podsumowując ten etap, należy odnotować ratyfikowanie przez Polskę w 1991 r. Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (Konwencji Genewskiej) z 1951 r. oraz szereg zmian ustawy o cudzoziemcach, regulującej problematykę migracji i uchodźstwa. Podpisano również kilka umów readmisyjnych, w tym z Republiką Federalną Niemiec i Ukrainą. Należy także zauważyć, że był to okres „uczenia się” migracji, a polityka w tym zakresie ograniczała się do reagowania na dynamicznie rozwijające się zjawiska, w tym zjawisko nielegalnej migracji, zarówno tranzytowej, jak i docelowej.

Wobec niewielkiego zainteresowania społeczeństwa problematyką migracji (również organizacje pozarządowe nie były tak liczne i aktywne, jak obecnie), rozwiązania i decyzje proponowane przez właściwe instytucje państwowe były podejmowane i realizowane bez publicznych debat i dyskusji politycznych. Dążyły one do ustabilizowania sytuacji migracyjnej kraju, stworzenia podstawowej bazy normatywnej oraz ograniczenia nielegalnej migracji, przy jednoczesnym zagwarantowaniu cudzoziemcom podstawowych praw człowieka oraz zorganizowaniu systemu instytucjonalnego (organizacja struktur administracyjnych, budowa ośrodków dla uchodźców, ośrodków strzeżonych dla migrantów przebywających nielegalnie, etc.).

Jednakże już na tym etapie można było zauważyć konieczność prowadzenia bardziej skoordynowanej polityki i działalności w obszarze migracji, również w wymiarze międzynarodowym oraz dostosowywania wewnętrznych rozwiązań do procesów zachodzących w Unii Europejskiej. Wynikało to między innymi z art. 68 Układu Europejskiego z 1991 r.², zgodnie z którym Polska zobowiązała się do podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty.

Świadomość tych potrzeb rozpoczęła kolejny etap rozwoju sytuacji migracyjnej w Polsce, w którym coraz większą rolę zaczęła odgrywać Unia Europejska. Polska rozpoczęła negocjacje akcesyjne w 1998 r. zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z grudnia 1997 roku.

Konieczność przyspieszenia procesu przyjmowania wspólnotowego dorobku prawnego legła u podstaw przyjęcia w czerwcu 1997 r. ustawy o cudzoziemcach, która zniósła przepisy dotychczasowej, wielokrotnie nowelizowanej ustawy z 1963 roku.

Nowy akt normatywny wprowadził wiele rozwiązań zaczerpniętych z dorobku prawnego UE w obszarze migracji. Wprowadzono również szereg przepisów wykonawczych, ograniczających dotychczasową praktykę stosowania niejednorodnych interpretacji norm ustawowych. Ponadto w 1997 roku nowa Konstytucja RP zagwarantowała cudzoziemcom prawo do ubiegania się w Polsce o status uchodźcy, zachowując jednocześnie tradycyjną w polskich ustawach zasadniczą instytucję azylu.

Oceniając okres rozpoczętych w 1998 r. negocjacji z UE w rozdziale „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne”, warto zauważyć, iż dokonano w nim dalszych zmian legislacyjnych, kontynuowano i rozpoczęto szereg programów twinningowych i horyzontalnych oraz wzmocniono infrastrukturę graniczną. Wszystkie te działania w coraz większym stopniu wymagały koordynacji, a ich realizacja - bardziej nowoczesnych form zarządzania. Z tych względów w 2001 r. został powołany Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, obsługujący Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, będącego centralnym organem administracji rządowej o szerokich

² Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38, z późn. zm.)

kompetencjach w dziedzinie migracji, azylu i obywatelstwa.

Ostatecznie proces dostosowywania polskiego prawa do dorobku UE w obszarze migracji i azylu zakończył się uchwaleniem dwóch nowych ustaw z dnia 13 czerwca 2003 roku: o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W odrębnym akcie prawnym uregulowano także zasady wjazdu i pobytu w Polsce obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (ustawa z dnia 27 lipca 2002r., zastąpiona następnie ustawą z dnia 14 lipca 2006 r.).

Zarówno przebieg negocjacji, jak i podjęte w ich wyniku działania pokazały, że z punktu widzenia UE jednym z najważniejszych zadań Polski, kraju posiadającego jedną z najdłuższych granic zewnętrznych UE, jest ochrona tych granic i walka z nielegalną migracją. Zadania te zachowują swoją aktualność również w chwili obecnej, czego dowodem jest dalsza ewolucja prawa i rozwój infrastruktury w tym obszarze.

Okres negocjacji akcesyjnych, jak i sama akcesja, miały niezwykle pozytywny wpływ na całokształt spraw związanych z zarządzaniem migracjami w Polsce. Ogromny wysiłek dostosowawczy miał jednak jedną słabą stronę. Wydaje się, że zabrakło czasu, środków i możliwości przyspieszenia rozwoju tych obszarów, które nie były częścią dorobku UE lub które z punktu widzenia Wspólnoty mają mniej istotne znaczenie. Dotyczyło to między innymi konieczności podjęcia przez administrację w większym zakresie prac analitycznych i prognostycznych, pozwalających na planowane i bardziej skuteczne zarządzanie migracjami oraz na określenie kierunków polityki migracyjnej państwa.

Przed wszystkim uporządkowania wymagały rozwiązania dotyczące dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy w perspektywie pojawiających się nowych wyzwań oraz system zbierania danych statystycznych o cudzoziemcach. W tym kierunku rozpoczęto zmiany organizacyjne oraz prace legislacyjne, czego dowodem są między innymi nowelizacje na przestrzeni lat 2007 - 2009 przepisów regulujących zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, zagadnienia dotyczące ochrony międzynarodowej oraz zatrudniania cudzoziemców.

Istotnym wydarzeniem z punktu widzenia koordynacji polityk migracyjnych było powołanie w lutym 2007 międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji, organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów, który to Zespół zainicjował w 2009 r. prace nad niniejszym dokumentem. Warto również odnotować, że w grudniu 2007 Polska przystąpiła do strefy Schengen, a następnie rozpoczęła negocjacje umowy o tzw. małym ruchu granicznym z Ukrainą, która wprowadziła nową jakość we wzajemnym ruchu osobowym. Należy zauważyć, że obecnie na zakończenie procesu ratyfikacji oczekuje analogiczna umowa z Białorusią oraz umowa z Federacją Rosyjską obejmująca swym zasięgiem cały Obwód Kaliningradzki.

2. Niektóre specyficzne uwarunkowania sytuacji migracyjnej Polski

Z momentem przystąpienia Polski do UE w dniu 1 maja 2004 r. sytuacja migracyjna naszego kraju uległa zasadniczej zmianie. Dzięki zasadzie swobodnego przepływu osób w ramach Wspólnoty nasiliły się migracje zarobkowe Polaków do krajów, które odczuwały niedobór rąk do pracy, w szczególności do Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Migracje Polaków po 1 maja 2004 roku cechowała nie tylko wielka skala (wg szacunków GUS w rekordowym pod tym względem 2007 roku poza granicami czasowo

przebywało około 2,3 miliona stałych mieszkańców Polski), ale i spektakularna dynamika (ponad dwukrotny wzrost zasobu migrantów w ciągu zaledwie 4 lat) oraz wyraźnie większy niż w przypadku poprzednich fal migracyjnych udział osób o relatywnie wysokich kwalifikacjach.

Masowe migracje poakcesyjne wykreowały zupełnie nowe wyzwania dla polskiej polityki migracyjnej. Po pierwsze, skala zjawiska wywołała konieczność podjęcia dodatkowych działań zmierzających do ochrony interesów obywateli polskich pozostających poza granicami kraju. Po drugie, specyfika ostatniej fali migracyjnej – mobilność w dużej mierze o czasowym charakterze, migracje ludzi młodych z płynnymi, nieokreślonymi planami i strategiami migracyjnymi – sprawiła, że wyjątkowego znaczenia nabiera kwestia wspierania migracji powrotnych. Po trzecie wreszcie, migracje poakcesyjne Polaków stworzyły przestrzeń do zmian na polskim rynku pracy, co wykreowało popyt na pracę cudzoziemców.

Jednym z oczywistych skutków długiej historii migracyjnej Polski jest pozostawanie poza granicami kraju bardzo licznej diaspory. Jej opis w kategoriach statystycznych jest jednak niezmiernie trudny i obarczony dużym ryzykiem. Przyjęcie szerokiej definicji Polonii z łatwością doprowadzi do oszacowania co najmniej kilkumilionowej grupy osób deklarujących polskie korzenie. W rzeczywistości jednak struktura tej grupy jest niezmiernie zróżnicowana. Kategoria ta obejmuje bowiem zarówno osoby emigrujące w różnych okresach, jak również drugie i trzecie pokolenie polskich migrantów, których powiązania z Polską mogą być bardzo iluzoryczne. Charakterystycznym przykładem są Stany Zjednoczone, w przypadku których spis z roku 2000 ujawnił około 450 tys. osób urodzonych w Polsce. Status pozostałych członków diaspory, urodzonych już poza granicami Polski, jest trudny do określenia w sposób jednoznaczny.

Wyzwaniem dla polityki migracyjnej jest więc nie tylko określenie katalogu działań skierowanych do przedstawicieli Polonii, ale przede wszystkim zdefiniowanie ich adresatów.

Szczególnie charakterystycznym elementem polityki migracyjnej Polski po 1989 roku są działania podejmowane wobec pozostających poza granicami kraju obywateli II Rzeczypospolitej, którzy w momencie zakończenia II wojny światowej znaleźli się na terytorium Związku Radzieckiego lub ich potomków. Kwestia repatriacji pojawiała się regularnie w debacie migracyjnej w okresie transformacji, ale niezależnie od ocen liczebności tej grupy i wprowadzonych regulacji (lub ze względu na ich charakter), skala „powrotów” do Polski okazała się być bardzo niewielka. Do końca 2011 r. w ramach repatriacji osiedliło się w Polsce 5 215 osób.

Dodatkowo, co warto podkreślić, ze względu na upływ czasu, powrót w ramach repatriacji ma coraz częściej charakter czysto symboliczny i dotyczy osób, które urodziły się i wychowały za granicą. Tym niemniej, w powszechnej opinii jest to jedna z grup, która powinna stać się przedmiotem szczególnego zainteresowania naszego państwa. Polityka względem polskiej diaspory przebywającej w krajach byłego ZSRR powinna mieć nadal charakter otwarty, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości integracji na polskim rynku pracy i w polskim społeczeństwie.

W tym kontekście warto podkreślić uchwalenie w 2007 r. ustawy o Karcie Polaka, skierowanej do obywateli byłych państw członkowskich ZSRR, oraz duży wysiłek organów państwa skierowany na umocnienie pozycji Polonii i poprawę jej sytuacji w krajach zamieszkania.

W wyniku zwiększonej skali emigracji zarobkowej, jak również silnego wzrostu gospodarczego naszego kraju po akcesji do UE oraz spadku poziomu bezrobocia³ pojawił się coraz częściej podnoszony przez pracodawców problem niedoboru siły roboczej, w szczególności w takich branżach jak rolnictwo czy budownictwo. Doprowadziło to między innymi do rozpoczęcia dyskusji na temat szerszego otwarcia polskiego rynku pracy na cudzoziemców i konieczności dokonania zmian prowadzonej polityki w tym zakresie.

Z powyższych względów Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w latach 2006 - 2011 wprowadziło między innymi szereg przepisów uprawniających cudzoziemców do podejmowania sezonowego zatrudnienia w Polsce, bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Przepisy te objęły początkowo obywateli państw graniczących z Polską: Białorusi, Rosji i Ukrainy, a następnie obywateli Mołdowy oraz Gruzji (w ramach partnerstwa na rzecz mobilności). Skutkiem wprowadzenia ww. przepisów było uruchomienie ważnego kanału napływu migrantów zarobkowych w ramach legalnej migracji o charakterze cyrkulacyjnym.

Niezależnie od tego nowego zjawiska należy stwierdzić, że skala migracji do Polski pozostaje niewielka, jeśli nie marginalna. Dane ze Spisu Powszechnego przeprowadzonego w roku 2011 ujawniły, że w Polsce przebywało na stałe ok. 63 tys. cudzoziemców, co stanowiło zaledwie ok. 0,2% stałych mieszkańców Polski. Do podobnych wniosków prowadzi analiza innych danych – dane rejestrowe wskazują, że między rokiem 1990 a 2010 do Polski przyjechało (i zarejestrowało się) niewiele ponad 130 tys. imigrantów. Taki obraz sytuacji ma miejsce pomimo pojawienia się wielu czynników, które wskazywałyby na prawdopodobieństwo istotnego zwiększenia skali napływu cudzoziemców.

Po pierwsze, region Europy Środkowej i Wschodniej zaczął się silnie różnicować pod względem ekonomicznym i społecznym. Polska, jako jeden z liderów przemian i najbardziej dynamicznie rozwijających się krajów, stała się więc w sposób niemal naturalny krajem, który może być atrakcyjny dla mieszkańców obszarów o niższym potencjale gospodarczym.

Po drugie, ograniczenie barier mobilności, w szczególności przyjęcie Polski do strefy Schengen dało szansę cudzoziemcom przyjeżdżającym do naszego kraju na pobyty średnio- i długoterminowe, na swobodne przemieszczanie się w ramach tej strefy i prowadzenie różnego rodzaju działalności.

Po trzecie, wraz z akcesją do Unii Europejskiej istotnie wzrosła atrakcyjność Polski w coraz bardziej powszechnym odbiorze cudzoziemców nie tylko jako kraju tranzytu, ale i miejsca nauki, zatrudnienia i kraju osiedlenia.

Po czwarte wreszcie, wspomniana powyżej masowa emigracja poakcesyjna Polaków przyczyniła się do zmian na polskim rynku pracy, których jednym z efektów był niezaspokojony popyt na pracę, zwłaszcza w zawodach należących do tzw. drugorzędного sektora rynku pracy.

Zwiększone zainteresowanie pobytom w Polsce cudzoziemców można zauważyć dopiero od 2008 roku. I tak, według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. - 100 298 cudzoziemców posiadało ważne karty pobytu⁴ (o 3 218 więcej niż w 2010 r. i o 7 724

³ Pogłębione analizy wskazują jednak, że krótkookresowy wpływ migracji na procesy obserwowane na polskim rynku pracy jest silnie przeszacowany – zmniejszenie poziomu bezrobocia, jak również deficyty zatrudnienia, które pojawiły się później, były przede wszystkim konsekwencją bardzo dobrej koniunktury gospodarczej (Raport Polska 2030, str. 80).

⁴ Powyższe dane nie obejmują obywateli krajów członkowskich UE i członków ich rodzin, nielegalnych

więcej niż w 2009 r.), z których najwięcej, bo aż 30%, wydano obywatelom Ukrainy. W roku 2011 zezwolenie na zatrudnienie w Polsce otrzymało 40 808 cudzoziemców, co stanowiło wzrost o 3 687 osób w stosunku do roku 2010. Liczba zarejestrowanych oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia obywateli krajów objętych systemem uproszczonym wyniosła w 2011 r. 259 777 (w roku 2010 – 180 073). Ponadto zostało wydanych 209 577 wiz w celu wykonywania pracy, z czego ponad 93% otrzymali obywatele Ukrainy, Białorusi i Rosji.

W 2011 roku w Polsce wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyło 6 887 osób, podczas, gdy w roku 2010 liczba ta wyniosła 6 534 osoby (wzrost o nieco ponad 5% w stosunku do roku 2010, jest to jednak w dalszym ciągu wartość znacznie mniejsza niż w poszczególnych latach w okresie 2007 – 2009). Należy podkreślić, że na skalę napływu cudzoziemców poszukujących ochrony kraje docelowej lub tranzytowej migracji nie mają prawie żadnego wpływu.

Warto zaznaczyć, że opisany powyższymi liczbami obraz charakteryzuje się wyraźną i bardzo silną dychotomią – imigranci docierający do Polski to z jednej strony obywatele krajów słabiej rozwiniętych, a z drugiej przybysze z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych (mający często polskie korzenie).

Przytoczone powyżej liczby wskazują, że Polska nie stała się krajem imigracji netto⁵, a biorąc pod uwagę skalę emigracji nie stanie się nim również w najbliższej przyszłości. Pozornie oznaczałoby to również, że polityka migracyjna nie ma w naszym kraju takiego znaczenia, jak w przypadku większości krajów europejskich. Wniosek taki byłby jednak zbyt daleko idący, co najmniej z kilku powodów:

- 1) Niezależnie od tego, że Polska nie stała się wciąż krajem o istotnym udziale imigrantów ani w populacji ogółem, ani wśród uczestników polskiego rynku pracy, nie oznacza to, że proces ten nie dokona się w bliskiej przyszłości. W istocie bowiem już dzisiaj spełnionych jest wiele warunków, by nasz kraj odgrywał istotną rolę na migracyjnej mapie Europy, a wraz z procesem zmian społeczno-ekonomicznych jego atrakcyjność będzie zapewne rosła. Potencjał migracyjny krajów graniczących z Polską jest trudny do oszacowania. Należy jednak rozważyć i taką możliwość, że Polska stanie się krajem docelowym dla o wiele liczniejszych niż dziś grup migrantów z krajów byłego ZSRR, a być może także krajów Dalekiego Wschodu.
- 2) Dostępne dane nie pozwalają ocenić całości zjawisk migracyjnych w Polsce. Dotyczy to w szczególności zjawiska migracji nielegalnej, w tym nielegalnego zatrudnienia. Na wyraźnie większe rozmiary napływu do Polski legalnej migracji wskazują choćby dane o skali ruchu granicznego. Symptomatyczny jest także spektakularny sukces programu zatrudnienia sezonowego obywateli państw ościennych (na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy), w którym w ciągu zaledwie kilku lat (od 2007 roku) uczestniczyło kilkaset tysięcy mieszkańców Białorusi, Rosji, Ukrainy, Mołdowy, a od listopada 2009 r. także Gruzji. Wskazuje to z jednej strony na zainteresowanie Polską jako krajem migracji zarobkowej, a z drugiej na duże potrzeby polskich

migrantów, i cudzoziemców przebywających na podstawie wiz.

⁵ Według Rządowej Rady Ludnościowej ujemne saldo migracji na pobyt stały w 2009 r. było znacznie niższe niż w poprzednich latach i wyniosło 1,3 tys. osób („Sytuacja Demograficzna Polski - raport 2009 - 2010”, str. 24). Biorąc jednak pod uwagę, iż wiarygodność danych dotyczących emigracji na pobyt stały budzi szereg wątpliwości (w powszechnej ocenie ekspertów większość spośród emigrantów nie dopełnia obowiązku wymeldowania się lub nie jest w stanie określić charakteru swojego wyjazdu za granicę), można założyć, że ujemne saldo migracji jest wielokrotnie większe („Sytuacja Demograficzna Polski - raport 2008 - 2009”, str. 148).

pracodawców w odniesieniu do cudzoziemskiej siły roboczej.

- 3) Wraz ze zmianami na polskim rynku pracy, których zewnętrznym przejawem było zmniejszenie poziomu bezrobocia i pojawienie się wolnych miejsc pracy, wyraźnie wzrosła presja pracodawców na pozyskiwanie siły roboczej z zagranicy. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że cudzoziemscy pracownicy spełniają przede wszystkim komplementarną rolę na polskim rynku pracy – podejmują się zawodów nieatrakcyjnych dla pracowników rodzimych bądź takich, gdzie ich unikalne kompetencje stanowią istotną wartość dodaną. Nie oznacza to jednak, że w przyszłości nie pojawi się zagrożenie konkurencji o te same miejsca pracy i ta kwestia musi być uwzględniona w założeniach polityki migracyjnej.
- 4) Zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa), a także społeczne (np. związane z aspiracjami rodzimych pracowników, którzy nie są zainteresowani wykonywaniem pewnych rodzajów pracy) sprzyjają wykształcaniu się drugorzędного segmentu rynku pracy. W krajach Zachodniej Europy jest on dziś w dużej mierze zdominowany przez pracowników cudzoziemskich. Wydaje się, że podobna sytuacja będzie miała miejsce również w Polsce, co oznacza konieczność nie tylko monitorowania rozwoju tego zjawiska, ale i dostosowania do niego instrumentów polityki migracyjnej.
- 5) W chwili obecnej Polska nie jest postrzegana jako atrakcyjny kraj osiedlenia. Może się to jednak zmienić w zależności od układu czynników społeczno-ekonomicznych a także regulacji imigracyjnych w krajach trzecich. Fakt, że dominującym modelem w przypadku Polski jest migracja czasowa, przede wszystkim o zarobkowym charakterze, nie zwalnia z obowiązku tworzenia efektywnej polityki integracyjnej. Doświadczenia większości krajów wskazują, że zmiana formuły migracji z czasowych na bardziej stałe czy osiedleńcze dokonuje się nad wyraz łatwo.

Po dwóch dekadach transformacji migracje zagraniczne nie odgrywają istotnej roli w polskim społeczeństwie, z uwagi na niewielką ich skalę. W ostatnich latach bardzo wyraźnie wzrosło jednak ich znaczenie na polskim rynku pracy. Można założyć, że tendencja ta będzie się utrzymywać - biorąc pod uwagę prognozowane zmiany struktury demograficznej Polski, a także zmiany społeczno-ekonomiczne, w bliskiej przyszłości Polska może potrzebować istotnego wzmocnienia podaży pracy.

Te dwie obserwacje skłaniają do konkluzji, że polska polityka migracyjna powinna być, przynajmniej w krótkim okresie, podporządkowana prymatowi rynku pracy i jego potrzebom. Powinna być ona także w o wiele większym niż dotychczas stopniu proaktywna, poszukująca optymalnych rozwiązań z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju.

3. Korzyści i problemy wynikające z migracji

Oceniając migracje zarobkowe należy postrzegać zarówno ich pozytywne, jak i negatywne skutki. Emigracja przynosi najczęściej, choć nie zawsze, korzyści z indywidualnej perspektywy osób, które na nią się decydują. Należą do nich: polepszenie warunków życia, możliwość nauki języka obcego, kształcenie dzieci, możliwość finansowego wspierania rodziny w kraju, poznanie nowej kultury etc.

Z punktu widzenia sytuacji gospodarczej i społecznej kraju pochodzenia, bilans korzyści i kosztów nie jest jednak jednoznaczny. Z jednej strony emigracja przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy, wzrostu dochodów gospodarstw domowych i wpływów z transferów pieniężnych z zagranicy, co przekłada się na wzrost konsumpcji i zwiększenie wpływu podatków do budżetu. Ponadto emigranci poprawiając swoją sytuację osobistą nabywają nowe umiejętności i kwalifikacje oraz często inwestują zarobione pieniądze w rodzimym kraju. Ważnym skutkiem emigracji jest także możliwość rozwoju kontaktów międzykulturowych, tolerancji dla osób odmiennych religijnie, rasowo i światopoglądowo.

Z drugiej jednak strony emigracja wraz z malejącym w Polsce w perspektywie średnio- i długoterminowej przyrostem ludności⁶ zdecydowanie pogłębia trudną sytuację demograficzną⁷, a w powiązaniu z procesem starzenia się populacji przyczynia się do problemów związanych z wypłacalnością systemów emerytalnych.

Warto także wspomnieć, iż koszty emigracji obejmują wydatki poniesione w kraju na edukację danego obywatela oraz wiążą się z utratą fachowej siły roboczej, która w niektórych segmentach gospodarki jest trudna, a nawet niemożliwa do uzupełnienia. I wreszcie emigracja jest związana z problemami społecznymi, takimi jak na przykład zjawisko „eurosieroctwa”.

Wydaje się, że w chwili obecnej rozstrzygnięcie, czy emigracja jest z punktu widzenia interesu państwa korzystna, czy też powoduje straty, nie jest możliwe. Mamy bowiem do czynienia z niezwykle skomplikowanym procesem zależnym między innymi od sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie oraz zmieniających się uwarunkowań społecznych i cykli rozwojowych. Na ocenę tego zjawiska wpływa także czynnik ludzki i czasowy. Bez wątplenia jednak duża skala emigracji ma zdecydowanie negatywny wpływ na sytuację ludnościową kraju.

Jak już wspomniano, jednym ze skutków emigracji oraz potrzeb rozwojowych naszego kraju w perspektywie średnio- i długoterminowej jest konieczność uzupełnienia niedoborów siły roboczej oraz zmniejszającej się liczby mieszkańców Polski poprzez zwiększenie napływu imigrantów⁸. W tym kontekście można stwierdzić,

⁶ W opinii Rządowej Rady Ludnościowej, po kilkuletnich doświadczeniach członkostwa Polski w Unii Europejskiej widać, że migracje w zamyśle powrotne, takimi się jednak nie stają (Sytuacja Demograficzna Polski – raport 2008-2009, str. 147). Z kolei Raport „Polska 2030” stwierdza, że „wprawdzie po 1 maja 2004 pojawiła się tendencja do wydłużania pobytu za granicą, ale wciąż nie ma dowodów wskazujących na masowe przekształcanie się migracji zarobkowych w osiedleńcze” (Polska 2030 str. 79).

⁷ Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w perspektywie 2030 roku wielkość populacji zmniejszy się o ok. 1,3 mln, a liczba osób w wieku powyżej 60 lat zwiększy się do około 10 mln (2006 - 7 mln), zmniejszy się natomiast liczba osób w wieku produkcyjnym.

⁸ Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że imigracji nie powinno się uważać za długookresowe rozwiązanie problemów demograficznych (nawet jeśli może je w ten sposób doraźnie łagodzić). Podobnie jak w innych krajach świata, także w Polsce imigracja nie pozwoli na trwałe odwrócenie trendów demograficznych. Co więcej, nasilony napływ imigrantów – aczkolwiek uzasadniony

że korzyści z prowadzenia polityki szerszego otwarcia się na imigrację są oczywiste, choć nawet przy masowej skali tego zjawiska nie będzie ono decydowało o przyszłym kształcie polskiego rynku pracy lub sytuacji demograficznej, pełniąc rolę wspierającą i uzupełniającą. Trzeba także zauważyć, iż wraz z obecnością liczniejszych grup cudzoziemców pojawiają się specyficzne relacje z krajami ich pochodzenia, prowadzące zazwyczaj do zacieśniania się stosunków dwustronnych, kontaktów gospodarczych, kulturalnych oraz zwiększania się ruchu osobowego.

Korzystając z potencjału (także kulturowego) cudzoziemców przebywających lub osiedlających się w Polsce, trzeba mieć na uwadze pojawiające się nowe wyzwania, np. przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom związanym z migracjami. Należą do nich przede wszystkim potencjalne napięcia społeczne i brak tolerancji ze strony obywateli kraju przyjmującego, wynikające nie tylko z różnic kulturowych, lecz także z bardziej lub mniej świadomej konkurencji na rynku pracy, zwłaszcza w przypadku wahań koniunktury gospodarczej. Kolejne problemy jakie mogą wiązać się ze zwiększonym napływem określonych grup migrantów zarobkowych to wzrost liczby przypadków nielegalnego zatrudnienia, stosowanie przez pracodawców wobec cudzoziemców dumpingu socjalnego, a także oferowanie im niższych zarobków.

Konieczność sprostania problemom i zadaniom wynikającym zarówno z procesów emigracji, jak i imigracji oznacza potrzebę posiadania uzgodnionej z partnerami społecznymi polityki migracyjnej państwa oraz sprawnego i elastycznie reagującego na zmieniające się uwarunkowania systemu zarządzania migracjami.

Dokument „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” ma za zadanie określenie i doprowadzenie do realizacji tych dwóch kluczowych elementów, wpisując się jednocześnie w szerszy kontekst wyzwań związanych z przyszłym rozwojem Polski.

Oznacza to potrzebę przeprowadzenia szerokich zmian prawnych, organizacyjnych i instytucjonalnych, które pozwolą na otwarcie się Polski na cudzoziemców, z uwzględnieniem problemów i zagrożeń wynikających z ich napływu i obecności. Z tych względów dokument postuluje między innymi uproszczenie procedur i wzmocnienie struktur odpowiedzialnych za migracje, określenie kategorii cudzoziemców, które z punktu widzenia interesów naszego państwa mają szczególne znaczenie, rekomenduje przebudowę systemu integracji cudzoziemców i monitorowania ich sytuacji oraz zwiększenie roli organizacji pozarządowych i jednostek naukowo badawczych zajmujących się szeroko rozumianą problematyką migracji.

Poniżej przedstawiono w skrócie rekomendacje i ustalenia, stanowiące dorobek prac międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji, których rozwinięcie będzie można znaleźć w poszczególnych rozdziałach „Polityki Migracyjnej Polski”. Należy podkreślić, że ww. dokument ma charakter programowy i na tym etapie nie powoduje skutków finansowych. Z powyższych względów w dokumencie nie przedstawiono propozycji przyjęcia konkretnych przepisów prawnych, szczegółowego harmonogramu wdrażania nowych rozwiązań ani sposobów ich finansowania. W dalszej fazie prac dokument „Polityka Migracyjna Polski” zostanie uzupełniony o Plan Działania, zawierający propozycje rozwiązań mających na celu realizację przyjętych założeń, wraz ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie oraz określeniem kosztów wprowadzanych instrumentów i źródeł finansowania planowanych wydatków.

ze względów ekonomicznych w kontekście potrzeb rynku pracy - będzie prowadzić do zmian w strukturze etnicznej ze wszelkimi konsekwencjami, między innymi w sferze tzw. spójności społecznej (Raport „Polska 2030” str. 81).

4. Rekomendacje dla polityki migracyjnej Polski

4.1. Uprzywilejowanie określonych grup cudzoziemców

System admisji i legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce, poza rozwiązaniami o charakterze ogólnym, powinien przewidywać preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie pobytu i pracy na terytorium RP dla wybranych grup cudzoziemców, do których należą:

- ✓ osoby pochodzenia polskiego⁹,
- ✓ studenci, naukowcy, absolwenci polskich uczelni,
- ✓ cudzoziemcy prowadzący działalność gospodarczą, w szczególności kreującą nowe miejsca pracy,
- ✓ imigranci zarobkowi o potrzebnych kwalifikacjach,
- ✓ obywatele państw członkowskich UE, członkowie ich rodzin, inni cudzoziemcy korzystający z zasady swobodnego przepływu osób¹⁰,
- ✓ członkowie rodzin obywateli polskich oraz cudzoziemcy osiadli w Polsce,
- ✓ małoletni, w szczególności małoletni bez opieki,
- ✓ cudzoziemcy wykazujący zainteresowanie procesem integracji w Polsce i podejmujący działania w tym kierunku (np. nauka języka polskiego, aktywność społeczna etc.),
- ✓ osoby objęte ochroną na terytorium RP,
- ✓ przypadki humanitarne, medyczne, ofiary handlu ludźmi,
- ✓ inne kategorie, które mogą być wyodrębnione na podstawie porozumień międzynarodowych, partnerstw na rzecz mobilności, itp.

Polityka migracyjna powinna być dostosowana do priorytetów rynku pracy, a z drugiej strony uwzględniać potrzebę zapewnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Realizacja takiego podejścia wiąże się z koniecznością przyjęcia następujących zasad:

- ✓ wprowadzania mechanizmów systematycznego monitoringu popytu i podaży na rynku pracy, co pozwoli na elastyczne reagowanie na zapotrzebowanie na pracowników o określonych kwalifikacjach,
- ✓ uzupełniającego charakteru zatrudniania imigrantów zarobkowych, względem pracowników lokalnych (reglamentacja w zakresie zatrudniania cudzoziemców

⁹ Tzn. osoby, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone w oparciu o przepisy ustawowe

¹⁰ Potrzeba uprzywilejowanego traktowania cudzoziemców – obywateli państw członkowskich i członków ich rodzin wynika z postanowień Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 21) oraz dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich. Status ww. osób wymaga zrównania ich z obywatelami państwa przyjmującego w zakresie dostępu do rynku pracy, szkolnictwa, opieki społecznej, itp., co oznacza, że nie mają do nich zastosowania klasyczne instrumenty polityki migracyjnej. Z tego powodu cudzoziemcy należący do ww. grupy nie będą bezpośrednimi adresatami działań rekomendowanych w ramach polityki migracyjnej Polski.

przy jednoczesnym stosowaniu systemu zwolnień podmiotowych i przedmiotowych),

- ✓ otwarcia dostępu do rynku pracy dla cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce,
- ✓ stosowania ułatwień w dostępie do rynku pracy dla absolwentów polskich uczelni, pracowników wysokowykwalifikowanych oraz cudzoziemców o pożądanym kwalifikacjach zawodowych,
- ✓ stosowania ułatwień dla inwestorów,
- ✓ promowania migracji cyrkulacyjnych, w tym w celu wykonywania pracy sezonowej,
- ✓ rozwijania mechanizmu uproszczonego podejmowania pracy w Polsce (system oświadczeń),
- ✓ utworzenia aktywnego systemu pozyskiwania pracowników cudzoziemskich (m. in. na podstawie bilateralnych umów międzynarodowych),
- ✓ uproszczenia przepisów dotyczących możliwości podejmowania pracy w Polsce przez cudzoziemców.

Kolejną istotną z punktu widzenia polityki migracyjnej grupą cudzoziemców są **studenci, absolwenci polskich uczelni, naukowcy oraz cudzoziemcy podejmujący naukę lub szkolenia zawodowe**. W celu wzmocnienia obecności cudzoziemców kształcących się i prowadzących badania naukowe w Polsce należy:

- ✓ upowszechniać informacje na temat możliwości studiowania w Polsce,
- ✓ opracować koncepcję stworzenia instytucji zajmującej się międzynarodową wymianą studentów i pracowników naukowych oraz promocją polskich uczelni na świecie,
- ✓ wspierać napływ studentów z krajów objętych Partnerstwem Wschodnim, m.in. poprzez sprawną realizację procedur związanych z wydawaniem im wiz długoterminowych i zezwoleń na pobyt,
- ✓ wypracować dodatkowe rozwiązania umożliwiające rekrutację zagranicznych kandydatów zainteresowanych podjęciem w Polsce studiów, które będą obejmować zarówno procedury związane z naborem kandydatów, jak i udzielaniem im wiz (realizacja: MNiSW we współpracy z MSZ),
- ✓ uprościć formalności związane z uzyskiwaniem dokumentów pobytowych przez studentów i pracowników naukowych, przy jednoczesnym podjęciu działań zapobiegających wykorzystywaniu ww. procedur wyłącznie w celu zalegalizowania pobytu (np. monitorowanie przez uczelnie procesu odbywania studiów przez cudzoziemców w Polsce),
- ✓ rozwijać system stypendialny, zachęcający do studiowania w Polsce na kierunkach istotnych z uwagi na znaczenie realizowanych przez uczelnie badań naukowych lub z punktu widzenia rynku pracy.

Szczególne działania powinny być skierowane do cudzoziemców **polskiego pochodzenia**, ponieważ jest to grupa mająca wyjątkowe znaczenie dla polityki państwa i jego interesów, również z uwagi na uwarunkowania historyczne Polski. Do zadań w tym obszarze należy:

- ✓ uregulowanie problematyki stwierdzania polskiego pochodzenia oraz uprawnień

przysługujących osobom polskiego pochodzenia, w tym możliwości osiedlenia się w Polsce,

- ✓ poszerzenie kręgu osób mogących ubiegać się o uzyskanie stwierdzenia polskiego pochodzenia,
- ✓ wprowadzenie preferencji i ułatwień dla cudzoziemców pochodzenia polskiego w zakresie możliwości uzyskania obywatelstwa polskiego,
- ✓ zmiana przepisów dotyczących repatriacji w kierunku pozwalającym na skrócenie okresu oczekiwania na przyjazd repatriantów do Polski.

4.2. Przeciwdziałanie nielegalnej migracji

Przeciwdziałanie nielegalnej migracji jest nie tylko jednym z priorytetów Unii Europejskiej, lecz także istotnym elementem kompleksowego podejścia do zagadnienia zarządzania migracjami na poziomie krajowym. Ustalenia dotyczące zwalczania tego zjawiska wskazują na potrzebę utrzymania oraz skutecznego egzekwowania obecnych przepisów z zakresu możliwości przeciwdziałania nadużyciom w postępowaniach związanych z legalizacją pobytu. Ponadto zaleca się przeprowadzenie działań takich, jak:

- ✓ skuteczne wykorzystywanie instrumentów polityki wizowej do przeciwdziałania nielegalnej imigracji (ocena ryzyka imigracyjnego, konsultacje i wymiana informacji z instytucjami krajowymi oraz służbami konsularnymi innych państw, w szczególności strefy Schengen),
- ✓ zmiana przepisów dotyczących kontroli prowadzonej w trakcie postępowań administracyjnych z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców w kierunku zapewniającym właściwym służbom możliwość rzeczywistej oceny stanu faktycznego (np. wprowadzenie możliwości odstąpienia od konieczności uprzedniego informowania o terminie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego lub kontroli legalności zatrudnienia),
- ✓ ograniczanie kanałów nielegalnej imigracji (pozorni studenci, fikcyjne małżeństwa, cudzoziemcy wykorzystujący uproszczony system zatrudnienia wyłącznie w celu uzyskania prawa wjazdu do strefy Schengen), poprzez wzmocnienie współpracy i wymiany informacji pomiędzy instytucjami krajowymi, a także skuteczniejsze wykrywanie i karanie podmiotów ułatwiających nielegalną imigrację,
- ✓ upowszechnianie informacji w krajach pochodzenia o możliwościach migracji legalnej przy jednoczesnym wskazaniu skutków naruszenia przepisów prawa imigracyjnego,
- ✓ skracanie czasu wykonania decyzji wydalenionych, w szczególności w przypadku małoletnich osadzonych w ośrodkach strzeżonych oraz stworzenie małoletnim możliwie najkorzystniejszych warunków, przede wszystkim w zakresie dostępu do edukacji i ochrony zdrowia,
- ✓ wprowadzenie zmian prawnych określających dolną granicę wieku umieszczania małoletnich bez opieki w ośrodkach detencyjnych na poziomie 13 lat,
- ✓ zawieranie kolejnych umów o readmisji i usprawnianie ich realizacji,
- ✓ promowanie dobrowolnych powrotów imigrantów przebywających nielegalnie.

Z punktu widzenia badania skuteczności podejmowanych i planowanych działań w zakresie legalizacji pobytu imigrantów przebywających nielegalnie konieczne jest opracowywanie przez organy państwowe regularnych analiz dotyczących skutków

legalizowania pobytu takim cudzoziemcom w trybie abolicji.

Niezależnie od możliwości przeprowadzania abolicji, należy rozważyć wprowadzenie mechanizmu pozwalającego w indywidualnych przypadkach na zalegalizowanie pobytu cudzoziemcom przebywającym nielegalnie. Wskazane jest także wprowadzenie przepisów umożliwiających cudzoziemcom przebywającym w Polsce nielegalnie wyjazd z Polski bez ponoszenia negatywnych konsekwencji związanych z nielegalnym pobytem na terytorium RP (odstąpienie od wpisu danych do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany lub krótsze obowiązywanie wpisu, przy jednoczesnym odnotowaniu w systemie faktu nielegalnego pobytu oraz dobrowolnego wyjazdu z Polski).

4.3. Ochrona międzynarodowa

Ochrona międzynarodowa cudzoziemców w Polsce w dużym stopniu determinowana jest zobowiązaniami o charakterze międzynarodowym wynikającymi z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz przynależnością Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Niezależnie od powyższych uwarunkowań, mając na uwadze potrzebę usprawnienia systemu ochrony obcokrajowców rekomendowane jest:

- ✓ uporządkowanie przesłanek udzielania zgody na pobyt tolerowany dotyczących ochrony międzynarodowej oraz okoliczności uzasadniających przyznanie prawa do pobytu z przyczyn o charakterze humanitarnym,
- ✓ prowadzenie działań preintegracyjnych wobec cudzoziemców oczekujących na wydanie decyzji w sprawach o objęcie ochroną (kursy z zakresu języka polskiego, wartości społecznych i obyczajowych, zawodowe, możliwość zatrudniania cudzoziemców do prac na terenie ośrodka recepcyjnego, etc.),
- ✓ uzależnienie wysokości pomocy finansowej oraz świadczeń przyznawanych cudzoziemcowi pozostającemu w procedurze uchodźczej od jego sytuacji materialnej,
- ✓ dążenie do wprowadzenia systemu mniejszych ośrodków zlokalizowanych w większych miejscowościach, dogodniejszych z punktu widzenia dostępu do rynku pracy,
- ✓ rozważenie objęcia programami integracji cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt tolerowany, jeśli ww. zgoda zostanie przyznana z uwagi na sytuację panującą w kraju pochodzenia cudzoziemca,
- ✓ wprowadzenie instytucji mentora/asystenta dla osób objętych programami integracji, w szczególności wywodzącego się ze środowisk imigranckich,
- ✓ dążenie do usamodzielnienia się finansowego cudzoziemca po zakończeniu programu integracji, w szczególności poprzez zapewnienie możliwości uzyskania przez niego kwalifikacji przydatnych na rynku pracy,
- ✓ doprowadzenie do wejścia na rynek pracy cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, m. in. poprzez wprowadzenie systemu zachęt dla pracodawców zatrudniających ww. cudzoziemców,
- ✓ przyjęcie rozwiązań zmierzających do rozwiązania problemu dostępności mieszkań dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową,
- ✓ monitorowanie skuteczności prowadzonych działań integracyjnych, w kontekście zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób objętych ochroną międzynarodową,

- ✓ przystąpienie przez Polskę do programu przesiedleń i relokacji uchodźców.

4.4. Integracja cudzoziemców

Stopniowy wzrost liczby imigrantów w Polsce powoduje konieczność określenia polityki integracji cudzoziemców oraz ich roli w polskim społeczeństwie. Polityka integracyjna może pomóc w budowie spójnych, zwartych i tolerancyjnych społeczeństw, w których populacja imigrantów harmonijnie koegzystuje z ludnością miejscową. Poza utrzymaniem dotychczasowego systemu integracji w przypadku grup wymagających szczególnej troski (uchodźcy, osoby objęte ochroną uzupełniającą), wskazane jest podjęcie następujących działań:

- ✓ przyjęcie kompleksowych rozwiązań w odniesieniu do integracji cudzoziemców pozostających poza systemem ochrony międzynarodowej, również z uwzględnieniem możliwości uzyskania obywatelstwa polskiego,
- ✓ przyjęcie zasady określania polityki integracyjnej na poziomie centralnym, przy założeniu prowadzenia działań integracyjnych na szczeblu lokalnym,
- ✓ zwiększenie zakresu współpracy ze środowiskami imigrantów w procesie integracji cudzoziemców,
- ✓ popularyzowanie działań przybliżających społeczeństwu polskiemu problematykę imigrantów,
- ✓ prowadzenie działań na rzecz wzmocnienia wiedzy o zjawisku integracji oraz ustanowienie monitoringu działań podejmowanych w ramach integracji.

Niezależnie od powyższych rekomendacji, należy podkreślić, że kluczową kwestią dla właściwego przebiegu integracji jest znajomość języka polskiego. Udział w programach integracyjnych powinien mieć charakter dobrowolny, ale należy wprowadzić system bodźców, zachęcających do udziału w takich programach. Przy finansowaniu działań integracyjnych należy korzystać z przewidzianych na ten cel instrumentów finansowych, w szczególności z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (od 2014 r. planowane jest włączenie obszarów nim objętych do nowo tworzonego Funduszu Migracji i Azylu¹¹).

4.5. Emigracja zarobkowa - migracje powrotne

Polska, jako demokratyczne państwo oraz członek UE, w której obowiązują zasady swobodnego przepływu osób, nie posiada prawnych, ani administracyjnych instrumentów, mogących ograniczać bądź stymulować wyjazd Polaków do pracy za granicę, ponieważ najistotniejszym czynnikiem mającym wpływ na podjęcie decyzji o ewentualnym powrocie jest sytuacja gospodarcza Polski oraz poziom życia obywateli na tle państw emigracji. Wśród działań, jakie organy państwowe mogą podejmować w odniesieniu do emigrantów, w celu zminimalizowania negatywnych skutków tego zjawiska, należy wyróżnić:

- ✓ prowadzenie polityki informacyjnej o możliwościach aktywności ekonomicznej w Polsce,
- ✓ usuwanie utrudnień dla Polaków mieszkających za granicą w kontekście

¹¹ patrz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Migracji i Azylu” (COM(2011) 751, wersja ostateczna). Nazwa funduszu nie została jeszcze oficjalnie zatwierdzona - niektóre państwa członkowskie postulują zmianę nazwy funduszu poprzez dodanie do niej np. komponentu integracji, jednak propozycje te spotykają się ze sprzeciwem z uwagi na fakt, iż szeroki zakres nowego instrumentu uniemożliwia zawarcie w nazwie funduszu wszystkich komponentów nim objętych

przysługujących im praw obywatelskich (zmiana ordynacji wyborczej w kierunku ułatwienia uczestnictwa osób przebywających poza krajem w życiu politycznym Polski),

- ✓ wspieranie adaptacji dzieci migrantów powrotnych do polskiego systemu szkolnictwa oraz zwiększenie dostępności nauczania języka polskiego oraz historii dla dzieci i młodzieży przebywających za granicą,
- ✓ wspieranie przebywających w kraju rodzin emigrantów (m.in. problem eurosieroctwa),
- ✓ wzmacnianie kontaktów z organizacjami polonijnymi oraz działania w ramach polskiej polityki zagranicznej na rzecz poprawy sytuacji i wizerunku Polaków mieszkających za granicą, w tym przeciwdziałania możliwościom stosowania praktyk dyskryminacyjnych w stosunku do Polaków przebywających w krajach emigracji.

Niezależnie od powyższych działań istnieje potrzeba opracowania systemu monitoringu, zarówno skali przepływów pracowniczych, jak i sytuacji osób przebywających za granicą, a także sytuacji ich rodzin mieszkających w kraju. Pozwoli to na lepsze ukierunkowanie polityki wobec zjawiska emigracji zarobkowej Polaków, która jest silnie zależna od zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

4.6. System instytucjonalny zarządzania migracjami

Proponowane rozwiązania i kierunki polityki migracyjnej Polski oraz ewolucja dorobku prawnego UE wywołują potrzebę dokonania zmian w systemie zarządzania migracjami w naszym kraju, w szczególności w zakresie:

- ✓ uproszczenia obowiązujących przepisów oraz odformalizowania niektórych procedur,
- ✓ zwiększenia spójności przepisów regulujących zasady wjazdu pobytu i wyjazdu cudzoziemców oraz procedury udzielania im ochrony międzynarodowej z przepisami z obszarów: szkolnictwa, ubezpieczenia zdrowotnego, pracy, prowadzenia działalności gospodarczej oraz pomocy społecznej,
- ✓ podnoszenia kwalifikacji urzędników i osób pracujących z cudzoziemcami (również w obszarze problematyki praw człowieka) oraz poziomu obsługi interesantów,
- ✓ zwiększenia roli samorządów lokalnych, w szczególności w obszarze integracji cudzoziemców,
- ✓ zorganizowania systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców, przynajmniej w zakresie wyznaczonym przez międzynarodowe zobowiązania Polski.

W celu wzmocnienia instytucjonalnego systemu zarządzania migracjami poszerzenia wymaga zakres dotychczasowych kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC), do których obecnie należy:

- legalizacja pobytu;
- wydalenie cudzoziemców;
- przyznawanie i pozbawianie statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, pobytu tolerowanego oraz azylu;
- organizacja i zarządzanie ośrodkami recepcyjnymi dla osób

ubiegających się o status uchodźcy oraz udzielanie tym osobom niezbędnych świadczeń;

- prowadzenie centralnego systemu informatycznego 'POBYT';
- pełnienie funkcji Centralnego Organu Wizowego (w ramach współpracy prowadzonej na podstawie Wspólnotowego Kodeksu Wizowego).

W przypadku wprowadzenia instytucji jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę kompetencje Szefa UdSC powinny zostać poszerzone o kompetencje pozostające aktualnie w zakresie właściwości Ministra Pracy i Polityki Społecznej w odniesieniu do wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (funkcja organu II instancji).

Ponadto rekomenduje się przeniesienie do zakresu właściwości Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców prowadzenia spraw związanych z problematyką obywatelstwa i repatriacji, w zakresie pozostającym obecnie w kompetencjach Ministra Spraw Wewnętrznych.

W celu zapewniania spójności rozstrzygnięć podejmowanych wobec cudzoziemców w poszczególnych województwach wskazane byłoby instytucjonalne wzmocnienie kontroli Szefa UdSC nad polityką realizowaną przez kierowników wydziałów Urzędów Wojewódzkich właściwych w sprawach legalizacji pobytu, zezwoleń na pracę oraz wydaleń. W dalszej perspektywie czasowej można rozważyć poddanie realizacji ww. spraw całościowej kontroli Szefa USC, w ramach administracji zespolonej.

Ponadto przewiduje się możliwość przyznania Szefowi UdSC, całkowicie nowych kompetencji, takich jak:

- monitoring sytuacji cudzoziemców legalizujących pobyt w Polsce, na zasadzie koordynowania gromadzenia informacji o działaniach podejmowanych przez podmioty zaangażowane w prowadzenie postępowań z udziałem cudzoziemców,
- prowadzenie kampanii informacyjnych i innych działań ukierunkowanych na promocję otwartości i tolerancji społecznej w stosunku do cudzoziemców.

Zaproponowane wyżej poszerzenie zakresu właściwości Szefa UdSC powinno być rozłożone w czasie i następować sukcesywnie, przy założeniu minimalizacji kosztów przeprowadzanych działań.

4.7. Współpraca międzynarodowa

Uwzględniając bardzo szeroki obszar współpracy międzynarodowej w zakresie migracji, obejmujący sieć organizacji międzynarodowych, licznych procesów i konferencji oraz stosunki bilateralne, niniejszy dokument skupia się głównie na problematyce współpracy w ramach UE, postulując:

- ✓ prowadzenie aktywnej współpracy międzynarodowej, zarówno w wymiarze dwustronnym, jak i wielostronnym,
- ✓ położenie szczególnego akcentu na zadania wynikające z członkostwa Polski w UE (harmonizacja prawa, wspólna polityka, aktywny udział w procesie stanowienia prawa wspólnotowego),
- ✓ przyjęcie za istotny obszar aktywności działań podejmowanych w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz Partnerstwa Wschodniego,
- ✓ promowanie interesów Polski poprzez:

- rozszerzanie współpracy transgranicznej oraz ruchu osobowego w stosunku do naszych wschodnich partnerów,
- wprowadzanie ułatwień dla obywateli krajów trzecich posiadających polskie pochodzenie,
- podejmowanie działań mających na celu dalsze uszczelnienie zewnętrznej granicy UE na odcinku wschodnim oraz zwalczanie zjawiska nielegalnej migracji,
- promowanie legalnych migracji zarobkowych obywateli krajów trzecich do państw UE (w tym migracji zarobkowych obywateli państw sąsiadujących z Polską na wschodzie),
- harmonizacja i ujednoczenie praktyk w zakresie kontroli na granicach zewnętrznych UE oraz w odniesieniu do wydawania wiz krótkoterminowych,
- zwiększenie wpływu polskich ekspertów na kształt stanowionego przez UE prawa.

4.8. Monitoring realizacji polityki migracyjnej

W chwili obecnej polska administracja publiczna nie posiada spójnego, komplementarnego systemu monitoringu migracji, który nie powinien być rozumiany tylko jako system kontroli, lecz jako instrument pozwalający na kreowanie i realizowanie polityki migracyjnej państwa. Z tych względów należy odnotować konieczność podjęcia następujących działań:

- ✓ prowadzenia skutecznego monitoringu:
 - ruchów migracyjnych,
 - popytu na migrantów zarobkowych,
 - procesu odbywania studiów przez cudzoziemców w Polsce,
 - zjawisk związanych z nieprzestrzeganiem przez cudzoziemców przepisów dotyczących pobytu na terytorium RP,
 - informacji na temat losów cudzoziemca, którego pobyt został zalegalizowany w oparciu o przepisy abolicyjne,
 - stosunku polskiego społeczeństwa do migrantów,
 - skali zjawiska emigracji zarobkowej Polaków oraz prowadzonej przez nich działalności za granicą,
 - skuteczności podejmowanych działań (w ramach dobrowolnych powrotów, pomocy reintegracyjnej, preintegracji, integracji oraz kampanii społecznych);
- ✓ zintegrowania z rejestrem prowadzonym przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców istniejących w Polsce innych rejestrów, w których gromadzone są dane dotyczące postępowań administracyjnych prowadzonych wobec cudzoziemców;
- ✓ monitorowania i ewaluacji realizacji polityki migracyjnej Polski; podmiotem odpowiedzialnym za powyższe działania powinien być minister właściwy do spraw wewnętrznych (z uwagi na kompetencje w zakresie koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa). Ewaluacja powinna zakładać udział organizacji pozarządowych i ośrodków naukowo – badawczych (np. w trybie

konsultacji społecznych) a końcowy dokument powinien być zatwierdzany przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji.

I IMIGRACJE LEGALNE

1. Stan wyjściowy

Polska staje się atrakcyjnym krajem dla imigrantów. Dane statystyczne za rok 2011 wskazują na dalsze zwiększanie się liczby wydawanych wiz, zezwoleń na pracę i zarejestrowanych oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi w ramach tzw. systemu uproszczonego, przy jednoczesnej stabilizacji w zakresie ilości wydawanych zezwoleń pobytowych. W latach 2010-2011 odnotowano natomiast istotny spadek liczby osób wnioskujących o objęcie ochroną międzynarodową w porównaniu z latami 2007-2009.

W 2011 r. konsulowie RP wydali 1 173 582 wiz, w tym 278 506 wiz krajowych, co stanowiło blisko 24% ogółu wiz wydanych w tym roku. Wydano 209 577 wiz w celu wykonywania pracy, z czego ponad 93% otrzymali obywatele Ukrainy, Białorusi i Rosji. Dla porównania: w roku 2010 liczba wydanych wiz była mniejsza i wyniosła 898 545, w tym 108 426 wiz w celu wykonywania pracy. Udział wiz krajowych wyniósł w 2010 r. około 23% wszystkich wydanych wiz.

Na dzień 31 grudnia 2011 r. 100 298 cudzoziemców posiadało ważne karty pobytu. W porównaniu z rokiem 2010, liczba ta była większa o 3 218 osób, natomiast w stosunku do 2009 r. o 7 724 osoby.

Liczba wydanych zezwoleń na pracę w 2011 r. wyniosła 40 808, co oznacza wzrost o ok. 10% w stosunku do roku 2010. Liczba ta jest ponad trzy razy większa od liczby zezwoleń wydanych w roku 2005. Obserwowany wzrost liczby wydanych zezwoleń na pracę może być efektem uproszczenia przepisów dotyczących zatrudnienia cudzoziemców w Polsce, które miało miejsce w 2009 roku lub też zmiany warunków zewnętrznych, mających wpływ na zainteresowanie imigrantów pracą w Polsce.

Również liberalizacja przepisów dotyczących sezonowej imigracji zarobkowej obywateli Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Rosji i Ukrainy, zapoczątkowana w 2006 r., spowodowała wzrost zainteresowania zatrudnianiem okresowym obywateli tych państw. I tak, w 2011 r. pracodawcy zarejestrowali 259 777 oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi w tym trybie, co stanowi znaczący (ok. 44%) wzrost w stosunku do roku poprzedniego, w którym zarejestrowano 180 073 takich oświadczeń¹².

¹² Analizując dane dotyczące liczby wydanych oświadczeń, należy podkreślić, że nie są one tożsame z liczbą cudzoziemców wykonujących pracę w Polsce na ww. podstawie, chociażby z uwagi na fakt, iż w

W 2011 r. odnotowano niewielki wzrost liczby osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, choć jest to w dalszym ciągu liczba znacznie mniejsza niż w poszczególnych latach w okresie 2007 - 2009. Złożone wnioski obejmowały 6 887 osób¹³; 157 osobom nadano status uchodźcy; 207 udzielono ochrony uzupełniającej; 211 udzielono zgody na pobyt tolerowany (w roku 2010 wnioski złożyło 6 534 osób; 84 osobom nadano status uchodźcy; 229 udzielono ochrony uzupełniającej, a 210 objęto zgodą na pobyt tolerowany.)

Powyższa sytuacja ma miejsce na tle znacznej emigracji Polaków, według niektórych szacunków utrzymującej się na poziomie około 2 mln osób przebywających czasowo poza granicami kraju¹⁴. W większości przebywają oni za granicą w celach zarobkowych, a docierają przede wszystkim do krajów Unii Europejskiej. Wzmoczone wyjazdy zarobkowe Polaków po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. miały miejsce w sytuacji dynamicznego wzrostu zatrudnienia i pojawiających się niedoborów siły roboczej w niektórych branżach gospodarki narodowej. Spowodowało to wzrost zainteresowania pracodawców poszukiwaniem pracowników poza granicami kraju oraz liczne postulaty środowisk gospodarczych, dotyczące szerszego otwarcia polskiego rynku pracy dla cudzoziemców. W obliczu prognozowanych zmian w sferze struktury wiekowej populacji i wyraźnego (spodziewanego po 2020) spadku liczebności zasobów pracy pojawia się zatem coraz więcej argumentów wskazujących na konieczność liberalizacji zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców w Polsce, zwłaszcza, iż według szacunków GUS w perspektywie roku 2030 wielkość populacji Polski może zmniejszyć się w porównaniu ze stanem obecnym o około 1,3 mln osób¹⁵.

Z tych względów rynek pracy staje się obszarem, który ma decydujące znaczenie z punktu widzenia przyszłego rozwoju sytuacji migracyjnej naszego państwa. Właściwie ukierunkowana polityka w tym zakresie powinna wykorzystywać zwiększone zainteresowanie cudzoziemców pracą w Polsce, jak i zwiększone zainteresowanie zatrudnianiem ich przez pracodawców. Powinna ona zakładać uzupełniający charakter zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich oraz państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii. Jednocześnie polityka migracyjna w zakresie imigracji zarobkowej powinna być traktowana jako element działań na rzecz wzrostu konkurencyjności Polski i umożliwiać aktywną rekrutację cudzoziemców, których zatrudnienie w naszym kraju przynosiłoby korzyści polskiej gospodarce. Instrumenty prawne skierowane do potencjalnych imigrantów zarobkowych powinny być zróżnicowane w zależności od tego, czy są adresowane do pracowników wysokowkwalifikowanych, czy też do osób o niskich kwalifikacjach.

Określając politykę w zakresie przyjmowania cudzoziemców należy także pamiętać, iż Polska, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, powinna uwzględnić sytuację migracyjną w UE i podejście Unii do wyzwań z tym związanych. Już teraz Polska jest zobowiązana do uprzywilejowania wjazdu i pobytu na jej terytorium pewnych kategorii imigrantów. Postanowienia zawarte w aktach prawa ponadnarodowego stanowią zatem ramy wyznaczające zakres swobody działania przy formułowaniu polityki migracyjnej.

Uwzględniając specyficzne uwarunkowania krajowe oraz wymiar europejski polityka migracyjna winna być rozumiana jako całościowy kształt zasad i działań państwa w

stosunku do danej osoby mogło zostać zarejestrowane więcej niż jedno oświadczenie. Ponadto, w świetle przedstawionych danych na temat liczby wydanych wiz z prawem do pracy, nie wszystkie osoby, którym wydano oświadczenie, podjęły w rzeczywistości pracę w Polsce.

¹³ Największą grupę cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w 2011 roku stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej oraz Gruzji.

¹⁴ GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004 – 2010 - wyniki badań GUS*.

¹⁵ GUS, *Prognoza ludności Polski na lata 2008-2035 – wyniki badań GUS*.

odniesieniu do migracji zagranicznych, zarówno na kierunku do Polski (imigracja), jak i z Polski (emigracja).

W tym kontekście niekorzystna dla naszego kraju prognoza demograficzna w perspektywie następnych kilkudziesięciu lat, wskazująca między innymi na starzenie się społeczeństwa oraz zmniejszanie się zasobu osób aktywnych zawodowo, przy jednoczesnym ujemnym saldzie migracji zagranicznych, powoduje konieczność większego otwarcia się Polski na cudzoziemców i dostosowania do realizacji tego celu odpowiednich mechanizmów oraz instrumentów. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim: określenie priorytetu rynku pracy w polityce migracyjnej, ustalenie kategorii cudzoziemców, których pobyt jest preferowany, zintensyfikowanie działań na rzecz integracji społecznej imigrantów, ale także podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej migracji, dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych, instytucjonalnych i organizacyjnych oraz wzmocnienie monitoringu zjawisk migracyjnych.

2. Określenie priorytetów w zakresie przyjmowania cudzoziemców

Uwzględniając uwarunkowania międzynarodowe Polski oraz zainteresowanie przyjazdami pewnych kategorii cudzoziemców wydaje się wskazane, aby poza ogólnym systemem przyjmowania i legalizacji pobytu obcokrajowców w naszym kraju, objąć szczegółowymi rozwiązaniami grupy cudzoziemców traktowane przez państwo na zasadzie preferencyjnej, a także te kategorie osób, którym stosownie do ich specyfiki oraz zgodnie z aktami prawa międzynarodowego przysługują szczególne uprawnienia. Proponuje się, aby szczególnymi uregulowaniami zostały objęte następujące kategorie cudzoziemców:

- ✓ osoby pochodzenia polskiego: cudzoziemcy, którym przysługuje prawo do osiedlenia się w Polsce na podstawie art. 52 ust. 5¹⁶ ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz repatrianci i posiadacze Karty Polaka - na podstawie przepisów ustaw: o repatriacji, Karcie Polska i cudzoziemcach. Konieczne jest opracowanie przepisów pozwalających na realizację konstytucyjnego uprawnienia do osiedlenia się w Polsce, zarówno jeśli chodzi o kwestie stwierdzania polskiego pochodzenia, jak też trybu postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się tej kategorii osób. Szczególna pozycja tej grupy wynika przede wszystkim z przesłanek o charakterze politycznym (stosunek państwa do Polonii, przepisy Konstytucji). Dodatkowo przyjmowanie przedstawicieli tych grup z uwagi na bliskość kulturową oraz historyczną nie niesie ze sobą trudności i problemów w kontaktach społecznych, gdyż osoby te stosunkowo łatwo integrują się ze społeczeństwem polskim;
- ✓ studentów, naukowców, cudzoziemców podejmujących naukę lub szkolenia zawodowe oraz absolwentów polskich uczelni - na podstawie przepisów dyrektywy Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie¹⁷, dyrektywy Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie

¹⁶ Art. 52 ust. 5. Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 375 z 23.12.2004 r.

szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych¹⁸ oraz przepisów ustawy o cudzoziemcach;

- ✓ cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą, delegowanych przez pracodawców zagranicznych oraz imigrantów zarobkowych – na podstawie zarówno licznych uregulowań prawnych Unii Europejskiej jak i przepisów krajowych. W tym zakresie należy uwzględnić potrzeby gospodarki i rynku pracy.

Do kolejnych grup cudzoziemców, którym przysługują szczególne uprawnienia lub z uwagi na sytuację, w jakiej się znaleźli, wymagają specjalnej opieki oraz ochrony, należy zaliczyć:

- ✓ obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, członków ich rodzin, innych cudzoziemców korzystających z zasady swobodnego przepływu osób¹⁹ - na podstawie dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich²⁰;
- ✓ członków rodzin obywateli polskich oraz cudzoziemców osiadłych w Polsce (łączenie rodzin) - na podstawie zasad poszanowania życia rodzinnego wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin²¹ oraz przepisów ustawy o cudzoziemcach, a w niektórych przypadkach z uwagi na szczególną sytuację rodzinną;
- ✓ małoletnich cudzoziemców (zarówno dzieci cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt w Polsce, jak i dzieci urodzone na terytorium Polski i przebywające na tym terytorium bez opieki) - na podstawie zasad poszanowania życia rodzinnego wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. oraz ustawy o cudzoziemcach;
- ✓ cudzoziemców długotrwale zamieszkujących na terytorium Polski oraz rezydentów długoterminowych WE z innych państw członkowskich i członków ich rodzin - na podstawie dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich, będących rezydentami długoterminowymi²² oraz przepisów ustawy o cudzoziemcach;
- ✓ osoby objęte ochroną na terytorium Polski - na podstawie Konwencji Genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego z 1967 r., dorobku prawnego UE oraz przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o pomocy społecznej;
- ✓ cudzoziemców znajdujących się w szczególnej sytuacji - przypadki humanitarne, medyczne, ofiary handlu ludźmi - na podstawie zasad wynikających z prawa humanitarne, konwencji i umów międzynarodowych, których Polska jest

¹⁸ Dz. Urz. UE L 289 z 03.11.2005 r.

¹⁹ Por. przypis nr 10 na str. 14

²⁰ Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004 r.

²¹ Dz. Urz. WE L 251 z 03.10.2003 r.

²² Dz. Urz. WE L 16 z 23.01.2004 r.

sygnatariuszem oraz przepisów sprawa wewnętrznego, w szczególności ustawy o cudzoziemcach;

- ✓ cudzoziemców należących do innych kategorii - wyodrębnionych na podstawie porozumień międzynarodowych, partnerstw na rzecz mobilności lub przepisów prawa wewnętrznego (np. duchowni, marynarze, kierowcy transportu międzynarodowego).

Powyższa systematyzacja szczegółowych kategorii cudzoziemców w zdecydowanej części jest regulowana przepisami Unii Europejskiej oraz wynika ze zobowiązań międzynarodowych Polski. W tym kontekście warto zauważyć, iż jest ona również zbieżna z preferencjami określonymi w polskim prawie.

Analizując powyższą sytuację, poza zmianami systemowymi dotyczącymi cudzoziemców, których status wynika z dotychczas przyjętego prawa wspólnotowego (np. pracowników wysoko wykwalifikowanych) można również rozważyć przyjęcie wobec niektórych kategorii cudzoziemców rozwiązań bardziej korzystnych, szczególnie w sytuacjach, gdzie prawo wspólnotowe przewiduje taką możliwość. Przykładowo, taką potrzebę dostrzeżono w odniesieniu do możliwości fakultatywnego udzielania zezwolenia pobytowego studentom, którzy nie zaliczyli roku studiów i nie uzyskali warunku wpisu na następny rok lub semestr.

W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na rolę poszczególnych resortów w określaniu uprawnień dla cudzoziemców, którzy uzyskali pozwolenie pobytowe, na przykład w zakresie dostępu do rynku pracy, edukacji, szkolnictwa wyższego, programów integracyjnych - jako instrumentów przyciągających te kategorie cudzoziemców, którymi Polska jest zainteresowana.

Ponieważ, jak wskazują dane statystyczne, główną przyczyną legalnego przemieszczania się cudzoziemców do krajów docelowych pozostają imigracje zarobkowe oraz nauka, kwestie dotyczące priorytetów w zakresie admisji i legalizacji pobytu obcokrajowców w obszarze tych zagadnień zostały przedstawione w sposób szczegółowy w odrębnych podrozdziałach. Ponadto z uwagi na szczególne znaczenie przyjazdów do Polski cudzoziemców polskiego pochodzenia, priorytety w zakresie tej kategorii osób są przedmiotem odrębnego rozdziału.

Warto zaakcentować, iż istotnymi z punktu widzenia admisji i legalizacji pobytu w Polsce przesłankami powinny być: znajomość języka polskiego oraz stopień zintegrowania ze społeczeństwem polskim. Nie muszą one jednak mieć charakteru decydującego o przyznaniu określonej formy legalizacji pobytu, a jedynie mogą stanowić kryterium wspomagające.

Stosownie do ustanowionych podmiotowych i przedmiotowych priorytetów w zakresie legalizacji pobytu istotną rolę w realizacji polityki w tym obszarze powinny odgrywać sprawne i czytelne narzędzia prawne.

W związku z kolejnymi nowelizacjami ustawy o cudzoziemcach (najważniejszego aktu prawnego regulującego pobyt cudzoziemców na terytorium Polski) związanymi z rozwojem prawa UE należy zwiększyć przejrzystość ustawy zmieniając jej strukturę. Należy tego dokonać m.in. poprzez:

- ✓ pogrupowanie w odrębnych rozdziałach przepisów odnoszących się do poszczególnych kategorii cudzoziemców z uwagi na charakter pobytu (przesłanki udzielania zezwolenia pobytowego);
- ✓ wyodrębnienie wspólnych przepisów proceduralnych i ich ujednoczenie w zakresie różnych postępowań pobytowych oraz przepisów kompetencyjnych.

Zmiany dotyczyły będą także przepisów o wykonywaniu pracy przez cudzoziemców, zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz przepisach wykonawczych i będą związane z równoległe dokonywanymi zmianami przepisów dotyczących cudzoziemców. Głównym elementem zmian będzie implementacja instytucji tzw. jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę, wydawanego w formie jednej decyzji administracyjnej.

3. Imigracje zarobkowe

a) Stan wyjściowy

Podstawowe krajowe akty prawne regulujące wykonywanie pracy przez cudzoziemców w Polsce to:

- ✓ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415. z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (j.t. Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 191, poz. 1133)
- ✓ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej:
 - Rozporządzenie z dnia 17 października 2007 r. w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. Nr 195, poz. 1409);
 - Rozporządzenie z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. Nr 16, poz. 85, z późn. zm.);
 - Rozporządzenie z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. Nr 16, poz. 84).
 - Rozporządzenie z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. Nr 155, poz. 919);

Prognozy demograficzne wskazują, że liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie ulegać systematycznemu zmniejszaniu. Zmiany te będą odzwierciedleniem demograficznych tendencji, takich jak starzenie się ludności czy zmniejszenie się liczebności kobiet w wieku rozrodczym, które w najbliższych latach będą prowadziły do systematycznego spadku ogólnej liczby ludności. Zgodnie z prognozami Komitetu Polityki Ekonomicznej (organu doradczego Rady UE ds. Ekonomicznych i Finansowych oraz Komisji Europejskiej) liczba osób w wieku produkcyjnym w porównaniu z 2007 rokiem zmniejszy się w 2030 r. o około 3,4 mln osób (12,5%). Proces ograniczania podaży zasobów siły roboczej już się rozpoczął, a w przyszłości znacząco zmieni się jej struktura wiekowa. Starzenie się zasobów pracy uwidoczni się między innymi poprzez spadek udziału ludności w wieku produkcyjnym w populacji ogółem z 70,8% w 2007 roku do 63,9% /w 2030 r.

Zauważyć należy, że Polska ma najniższy spośród państw OECD odsetek udziału cudzoziemców w rynku pracy, wynoszący 0,3%²³ (średnia w wybranych krajach OECD kształtuje się w granicach 12%²⁴). Analizy struktury zatrudnienia cudzoziemców w Polsce (por. poniżej) wskazują jednoznacznie, że – jak dotąd – zatrudnienie cudzoziemców ma charakter komplementarny względem rodzimej siły roboczej – cudzoziemcy przeważnie wypełniają luki podażowe podejmując prace na stanowiskach, które nie są obsadzone albo ze względu na ich nieatrakcyjność (niskie płace i prestiż), lub brak kwalifikacji potrzebnych do wykonywania tej pracy wśród pracowników krajowych (np. znajomość języka). Notowana w latach 2005-2011 tendencja wzrostu liczby zatrudnionych cudzoziemców nie ma znaczącego wpływu na powyższą sytuację.

Zasadniczo zatrudnienie cudzoziemców w Polsce koncentruje się w dwóch obszarach. Po pierwsze, znajdują oni zatrudnienie na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji (stanowiska menadżerskie lub eksperckie w branżach takich jak usługi finansowe, ubezpieczenia, obrót nieruchomości, zwykle w dużych firmach i korporacjach transnarodowych). W tej grupie dominują obywatele krajów Unii Europejskiej i innych krajów wysokorozwiniętych. Drugim obszarem aktywności zawodowej cudzoziemców, charakterystycznym zwłaszcza dla obywateli krajów byłego ZSRR i obywateli innych krajów trzecich, są sektory niewymagające specjalistycznych kwalifikacji (rolnictwo, handel, usługi domowe, gastronomia, budownictwo)²⁵. W tej kategorii najwyższą aktywność przejawiają obywatele Ukrainy (ponad 30% ogólnej liczby wszystkich zezwoleń na pracę i ponad 90% rejestrowanych oświadczeń pracodawców), w dalszej kolejności obywatele takich państw jak: Białoruś, Chiny, Turcja, Mołdowa, Wietnam i Indie.

Największa liczba wydanych zezwoleń na pracę w 2011 r. dotyczyła cudzoziemców pracujących u przedsiębiorcy mającego siedzibę w Polsce (zezwolenie typu A) – 36 189 (ok. 89% ogółem wydanych zezwoleń, w 2010 r. 86,5%). Cudzoziemcy wykonują również w Polsce pracę jako osoby delegowane przez pracodawców zagranicznych. W niektórych przypadkach pobyt ten ma charakter długookresowy, zjawisko to nie ma jednak charakteru masowego. Zezwoleń wydanych w związku z delegowaniem do siedziby przedsiębiorstwa powiązanego w Polsce (zezwolenie typu C) było w 2011 r. 2136 (5,2% ogółem wydanych zezwoleń, w 2010 r. – 4,9%) zaś w związku z delegowaniem w ramach świadczenia tzw. usługi eksportowej – 1342 (3,3% ogółem wydanych zezwoleń, w 2010 r. – 4,7%). Dla cudzoziemców pełniących funkcje w zarządzie osób prawnych wydano w 2011 r. 1048 zezwoleń (2,6% ogółem wydanych zezwoleń, w 2010 r. – 3,9%).”Przepływ osób związany z działalnością gospodarczą ma miejsce także w przypadku osób wykonujących osobiście działalność gospodarczą. W świetle prawa polskiego cudzoziemcy z państw trzecich nie mają, co do zasady, uprawnienia do podejmowania działalności gospodarczej w Polsce jako osoby fizyczne i wykonywane przez nich czynności klasyfikowane są jako wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, co powoduje, że mają do nich zastosowanie ogólne zasady dotyczące zezwoleń na pracę.

Cudzoziemiec, który zamierza podjąć pracę na terytorium Polski jest obowiązany uzyskać zezwolenie na pracę chyba, że należy do kategorii cudzoziemców uprawnionych do wykonywania pracy bez zezwolenia lub zwolnionych z takiego obowiązku. Jest ono wydawane przez właściwego terytorialnie wojewodę na wniosek podmiotu powierzającego wykonanie pracy. W przypadku zamiaru podjęcia pracy u pracodawcy

²³ International Migration Outlook, SOPEMI 2011, OECD, s. 443.

²⁴ Dane odnoszą się do ogółu urodzonych za granicą osób zatrudnionych w danym kraju.

²⁵ Kaczmarczyk P., Okólski M. (red.), Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia, OBM BUW, Warszawa 2008, s. 55.

polskiego przesłankami koniecznymi do wydania decyzji o udzieleniu zezwolenia jest potwierdzenie, iż wynagrodzenie należne cudzoziemcowi nie będzie niższe od wynagrodzenia pracownika miejscowego na podobnym stanowisku, a także informacja, iż potrzeb pracodawcy nie można zaspokoić w oparciu o osoby pozostające w rejestrze bezrobotnych i poszukujących pracy. W przypadku pracowników delegowanych również musi być spełnione kryterium wysokości wynagrodzenia (płaca nie może być niższa o więcej niż 30% od średniego wynagrodzenia w województwie).

Uprawnienie do wykonywania pracy bez zezwolenia na pracę ma charakter podmiotowy (związany z posiadanym przez cudzoziemca tytułem pobytowym, posiadanym obywatelstwem, uzyskaniem zwolnienia na podstawie innych ustaw). Z kolei zwolnienia z obowiązku posiadania takiego zezwolenia mają charakter zarówno podmiotowy jak i przedmiotowy (związany z rodzajem wykonywanej pracy).

Analiza zmian przepisów prawnych w ostatnich latach pozwala zaobserwować proces stopniowego otwierania się polskiego rynku pracy na pracowników zagranicznych, co ma wyraz m.in. w rozwoju uregulowań umożliwiających wybranym grupom cudzoziemców wykonywanie pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i wydanych na jej podstawie rozporządzeń wykonawczych, do najważniejszych kategorii cudzoziemców mogących wykonywać pracę w Polsce bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę należą:

- ✓ obywatele państw Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarii oraz członkowie ich rodzin;
- ✓ cudzoziemcy posiadające zezwolenie na osiedlenie się oraz członkowie ich rodzin;
- ✓ osoby posiadające status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich w Polsce oraz członkowie ich rodzin;
- ✓ osoby posiadające status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich w innym państwie Unii Europejskiej, które uzyskają w Polsce zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z zamiarem podjęcia pracy lub działalności gospodarczej oraz członkowie ich rodzin;
- ✓ tzw. imigranci przymusowi (uchodźcy, cudzoziemcy korzystający z ochrony uzupełniającej, ochrony czasowej lub posiadający zgodę na pobyt tolerowany) oraz członkowie ich rodzin;
- ✓ osoby posiadające ważną Kartę Polaka;
- ✓ studiujący w RP (w przypadku pobytu na podstawie wizy – tylko w miesiącach letnich, w przypadku posiadania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z podjęciem studiów – przez cały rok);
- ✓ absolwenci polskich szkół ponadgimnazjalnych lub stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich na polskich uczelniach lub w instytucjach prowadzących takie studia;
- ✓ małżonkowie obywateli polskich, posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z zawarciem związku małżeńskiego;
- ✓ ofiary handlu ludźmi, posiadające zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

Ponadto z konieczności posiadania zezwolenia na pracę zwolnione są m.in. następujące grupy cudzoziemców:

- ✓ nauczyciele języków obcych w placówkach systemu oświaty;
- ✓ osoby prowadzące szkolenia, biorące udział w stażach zawodowych, pełniące funkcje doradcze, nadzorcze lub wymagające szczególnych kwalifikacji i umiejętności w programach realizowanych w ramach działań UE;
- ✓ osoby wygłaszające do 30 dni w roku okazjonalne wykłady, referaty lub prezentacje o szczególnej wartości naukowej lub artystycznej, jeżeli zachowują miejsce stałego pobytu za granicą;
- ✓ studenci, którzy wykonują pracę w ramach odbywania staży zawodowych, kierowani przez organizacje członkowskie międzynarodowych zrzeszeń studentów;
- ✓ osoby delegowane w celu świadczenia usług przez pracodawcę mającego siedzibę w kraju UE;
- ✓ osoby wykonujące pracę jako pracownicy naukowcy w jednostkach badawczo-rozwojowych, Państwowej Akademii Nauk oraz nauczyciele akademicki na uczelniach.

Istnieje także możliwość zatrudniania cudzoziemców w oparciu o przepisy *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. Nr 155, poz. 919)*, które zezwalają na wykonywanie pracy przez obywateli krajów sąsiadujących z Polską (Białoruś, Rosja, Ukraina) oraz obywateli Mołdowy i Gruzji w okresie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy na podstawie oświadczeń pracodawców zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, właściwych ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę składającego oświadczenie.

Zgodnie z przepisami *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. Nr 16, poz. 85, z późn. zm.)* wydawanie zezwoleń na pracę może być również realizowane w procedurze uproszczonej.

Biorąc pod uwagę szeroki zakres wyłączeń można zatem stwierdzić, że system ułatwień w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy ma charakter mieszany (przesłanki traktowania uprzywilejowanego o charakterze podmiotowym, zwolnienia z obowiązku posiadania takiego zezwolenia o charakterze podmiotowym i przedmiotowym oraz uproszczenie procedury uzyskiwania zezwolenia na pracę), który charakteryzuje się coraz mniejszym procentowo udziałem zezwoleń (reglamentacji).

Warto także zauważyć ogólnie charakteryzując system, że zwolnienia podmiotowe (z pewnymi wyjątkami) zawarte są w ustawach, przedmiotowe - w rozporządzeniach, co sprawia, że system jest dość elastyczny i umożliwia reagowanie na potrzeby rynku pracy. Świadczą o tym między innymi przedstawione na początku niniejszego rozdziału dane statystyczne obrazujące wzrost liczby zatrudnionych w Polsce cudzoziemców.

Kierunki napływu cudzoziemców, którym udzielono zezwoleń na pracę w Polsce kształtują się w sposób następujący: w 2011 r. wydano ogółem 40 808 zezwoleń na pracę, z czego obywatelom Ukrainy – 18 669 zezwoleń, Chin – 5 854, Wietnamu – 2504 oraz Białorusi – 1725. Dla porównania, w 2010 r. wydano ogółem 37 121 zezwoleń na

pracę, z czego obywatelom Ukrainy – 13 150 zezwoleń, Chin – 6 317, Wietnamu – 2 252 oraz Nepalu – 2 158.

Jednocześnie można zaobserwować, że niezależnie od stopniowego otwierania się polskiego rynku pracy od 2006 r., między innymi poprzez zmiany legislacyjne, pozwalające na zatrudnienie w trybie uproszczonym (bez zezwolenia na pracę) kolejnych kategorii cudzoziemców, wzrasta liczba wydanych zezwoleń. Wynika to m.in. ze zmian w samej instytucji zezwoleń na pracę dokonanych w drodze nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie w lutym 2009 r. Do najważniejszych zmian w tym zakresie należy zaliczyć:

- ✓ zniesienie dwustopniowej procedury ubiegania się o zezwolenie na pracę, dzięki czemu nie ma już obowiązku uzyskiwania przyrzeczeń;
- ✓ zreformowanie mechanizmu tzw. testu rynku pracy (jest to analiza możliwości podjęcia pracy na oferowanym stanowisku przez bezrobotnych obywateli polskich zarejestrowanych we właściwym terytorialnie powiatowym urzędzie pracy);
- ✓ zreformowanie mechanizmu sporządzania wojewódzkich kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, co pozwala na lepsze dostosowanie prowadzonej polityki do lokalnych uwarunkowań, w szczególności poprzez sporządzanie regionalnych list zawodów deficytowych;
- ✓ uproszczenie procedury zmiany miejsca wykonywania pracy przez cudzoziemca lub zmiany stanowiska;
- ✓ uproszczenie formularzy oraz zmniejszenie liczby wymaganych dokumentów;
- ✓ stworzenie możliwości wydawania zezwoleń na dłuższy okres (do 3/5 lat);
- ✓ stworzenie czytelnych zasad odpowiedzialności pracodawcy.

Dane dotyczące krajów pochodzenia cudzoziemców ze Wschodniej Europy podejmujących pracę na podstawie rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy wskazują, iż spośród 259 777 zarejestrowanych przez pracodawców w 2011 r. oświadczeń, ponad 90% dotyczyło obywateli Ukrainy. Większość oświadczeń dotyczyła zatrudnienia w rolnictwie i budownictwie.

Niezależnie od korzyści, jakie przynosi gospodarce narodowej uruchomienie systemu krótkoterminowych imigracji zarobkowych, należy zauważyć, że procedura dotycząca zatrudnienia na podstawie oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy w wielu przypadkach może być nadużywana i wykorzystywana w sposób niezgodny z prawem zarówno przez cudzoziemców, jak i przez pracodawców. Przeprowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy i Straż Graniczną wrywkowe kontrole wykazały, że zdarzają się przypadki wystawiania dużej ilości fikcyjnych oświadczeń, niewykluczone, iż w celu dalszej odsprzedaży. Odnotowywane są również przypadki, w których cudzoziemcy nie zgłaszają się do pracy u pracodawców, którzy wystawili im oświadczenia, przy jednoczesnym odnotowaniu przekroczenia granicy RP. Dotychczasowe doświadczenia świadczą o braku wystarczających instrumentów prawnych lub systemowych, ułatwiających skuteczne monitorowanie i przeciwdziałanie nadużywaniu przepisów w tym zakresie. O ile sam system oświadczeń powinien zostać utrzymany, to jednak konieczne jest wprowadzenie regulacji z jednej strony eliminujących możliwość jego nadużywania do innych celów, niż zatrudnienie okresowe w Polsce, a z drugiej zapobiegających wzrostowi zatrudnienia w szarej strefie.

Pierwsza próba uszczelnienia systemu oświadczeń, przy zachowaniu elastyczności tego rozwiązania i bez wprowadzania obciążeń dla podmiotów zamierzających

powierzyć wykonywanie pracy cudzoziemcowi, została podjęta w 2011 r. Na mocy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, wprowadzono dodatkowe wymogi dotyczące pracy w związku z zarejestrowanym oświadczeniem. Podmiot składający oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy zobowiązany jest do podania informacji o charakterze powierzanej pracy (nazwa zawodu, miejsce, data rozpoczęcia i okres wykonywania pracy, wysokość proponowanego wynagrodzenia, a także rodzaj umowy na podstawie, której praca będzie wykonywana). Ponadto, możliwość pracy w ramach oświadczenia uzależniono od zawarcia umowy w formie pisemnej;

W kontekście prognoz przedstawionych na początku rozdziału wydaje się, że sprostaniu wyzwaniom wynikającym z przewidywanych negatywnych tendencji na polskim rynku pracy muszą towarzyszyć działania usprawniające system zarządzania imigracjami zarobkowymi, między innymi poprzez przyjęcie takich rozwiązań, które zapewnią napływ pożądanych, łatwo integrujących się pracowników cudzoziemskich. Należy jednak mieć świadomość, iż w długim okresie polityka migracyjna może jedynie pełnić funkcję uzupełniającą w stosunku do innych działań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych, szczególnie z zakresu polityk: społecznej i rodzinnej.

b) Rekomendacje

- ⇒ Ze względu na przewidywania dotyczące rozwoju sytuacji demograficznej można spodziewać się, że w gospodarce pojawi się zwiększone zapotrzebowanie na siłę roboczą w większości działów gospodarki i branż. Zwiększenie podaży siły roboczej będzie warunkiem koniecznym dla sprawnego funkcjonowania gospodarki oraz zapewnienia stabilności systemu zabezpieczenia społecznego. Zadania w tym obszarze muszą obejmować aktywizację zawodową populacji miejscowej oraz uwzględnić potrzebę zwiększenia ogólnego zatrudnienia poprzez napływ z zewnątrz (imigrację zarobkową).
- ⇒ Z punktu widzenia polskiej polityki migracyjnej imigranci zarobkowi powinni stać się jedną z najważniejszych grup cudzoziemców, do której będą adresowane szczególne działania. W kontekście przemian społecznych oraz wyzwań demograficznych przed jakimi stoi Polska, zasoby cudzoziemskiej siły roboczej będą miały coraz większe znaczenie dla potrzeb polskiej gospodarki. Sprawne i efektywne zarządzanie imigracją zarobkową będzie wymagało zmiany instrumentów dopuszczających cudzoziemców do rynku pracy, w tym opracowania systemu pozwalającego pracodawcom na aktywną rekrutację pracowników z zagranicy. Należy jednocześnie pamiętać, że zatrudnianie cudzoziemców powinno mieć charakter komplementarny w stosunku do zasobów rodzimej siły roboczej.
- ⇒ Istnieje potrzeba elastycznego reagowania na potrzeby rynku pracy, nie tylko ze względu na podaż siły roboczej, lecz także z uwagi na szybkie zmiany koniunktury gospodarczej. Oznacza to konieczność prowadzenia efektywnego systemu regularnego monitoringu popytu na rynku pracy, co pozwoli na elastyczne reagowanie na zapotrzebowanie na pracowników o określonych kwalifikacjach, w zależności od zmieniających się uwarunkowań na rynku pracy.
- ⇒ W obecnej sytuacji należy utrzymać zasadę uzupełniającego zatrudniania imigrantów zarobkowych względem pracowników lokalnych. Oznacza to pozostawienie systemu reglamentacji dostępu cudzoziemców, z zachowaniem

podmiotowych i przedmiotowych zwolnień dla uprzywilejowanych kategorii cudzoziemców, niezależnie od faktu, że aktualnie liczba osób świadczących pracę poza systemem reglamentacji (bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę) wielokrotnie przewyższa liczbę cudzoziemców pracujących na podstawie zezwoleń. Należy także dokonać przeglądu już istniejących zwolnień w kontekście ich zasadności i aktualności.

- ⇒ W ramach istniejącego systemu priorytetową grupą powinni być imigranci wykazujący zainteresowanie osiedleniem się w Polsce i integracją społeczną oraz stosunkowo wysoki potencjał aktywności zawodowej. W tym kontekście, w pierwszej kolejności należy otwierać rynek pracy na cudzoziemców posiadających tytuł pobytowy oraz członków ich rodzin, których celem jest przeniesienie tzw. centrum życiowego do Polski. Stopniowe ułatwianie dostępu do rynku pracy powinno następować poprzez uproszczenie przepisów prawnych oraz prowadzonych w tym zakresie procedur.
- ⇒ Ważną (korzystną z punktu widzenia gospodarki i rynku pracy, a w szczególności tworzenia nowych miejsc pracy, w tym dla Polaków) kategorią cudzoziemców są osoby, których przemieszczanie się jest ściśle związane z działalnością gospodarczą prowadzoną przez nich samych lub ich pracodawców. Należy w tej grupie wyróżnić inwestorów, osoby lub podmioty gospodarcze zamierzające prowadzić działalność gospodarczą lub innowacyjną i w związku z tym przemieszczające się lub delegujące do Polski swoich pracowników. Obecność tych osób ma potencjalnie istotne znaczenie dla rynku pracy, dlatego procedury dotyczące uzyskania przez nich prawa pobytu i prowadzenia określonego rodzaju działalności powinny być maksymalnie uproszczone oraz stanowić jeden z elementów systemu zachęt do inwestowania w Polsce. W świetle doświadczeń dotyczących roli działalności gospodarczej wykonywanej osobiście, w tym samozatrudnienia, dla gospodarki i rynku pracy istotne jest, aby wśród zasad regulujących dostęp do prowadzenia działalności ekonomicznej w Polsce opracowano zasady dostępu do tego segmentu rynku dla cudzoziemców, analogicznie do uregulowania dostępu do rynku pracy zależnej. Możliwą formą takich uregulowań byłaby szczególna regulacja w przepisach dotyczących pracy cudzoziemców.
- ⇒ Niezależnie od obowiązujących już obecnie ułatwień, rozwiązaniami umożliwiającymi najbardziej korzystne warunki pracy i pobytu powinni zostać objęci studenci zagraniczni oraz absolwenci polskich uczelni. Tworzone warunki powinny zachęcać tę kategorię cudzoziemców do osiedlania się w Polsce i zasilania swoimi kwalifikacjami rynku pracy.
- ⇒ Zgodnie z priorytetami określonymi w uchwale nr 2 międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji z 15 października 2007 r. należy utrzymać geograficzne preferencje w zakresie dopuszczania do polskiego rynku pracy obywateli krajów trzecich (kraje wschodniego sąsiedztwa, w dalszej kolejności kraje kaukaskie). Warto zauważyć, że obywatele państw wymienionych regionów od wielu lat są obecni na polskim rynku, łatwo integrują się z lokalnymi społecznościami oraz wykazują się dużą mobilnością zawodową.
- ⇒ Należy wprowadzić ułatwienia dla wysokowyszkolonych pracowników zgodnie z Dyrektywą Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (tzw. Dyrektywą o Niebieskiej Karcie).

- ⇒ Wskazane jest wprowadzenie ułatwień dla cudzoziemskich pracowników o innych potrzebnych kwalifikacjach, np. poprzez zastosowanie krajowego systemu preferencyjnego opartego, analogicznie do „Niebieskiej Karty”, na kryterium wysokości wynagrodzeń lub też na innych instrumentach stosowanych w innych państwach, takich jak określenie branż preferencyjnych, posiadanie wykształcenia lub unikatowych kwalifikacji itp. Pozwoliłoby to aktywnie rekrutować pracowników o kwalifikacjach i umiejętnościach, których brakuje lub będzie brakować na polskim rynku pracy. Rozważenia wymaga również preferencyjne traktowanie osób, którym inne państwo członkowskie Unii Europejskiej przyznało „Niebieską Kartę”.
- ⇒ Należy usprawnić i zharmonizować procedury wydawania zezwoleń na pobyt i na pracę dla cudzoziemców zgodnie z Dyrektywą Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim.
- ⇒ Należy wprowadzić ułatwienia dla pobytu wykwalifikowanych pracowników spoza UE przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa wielonarodowego oraz ich rodzin, uwzględniając prowadzoną obecnie na forum Unii Europejskiej dyskusję dotyczącą projektu *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu obywateli państw trzecich przenoszonych w ramach przedsiębiorstwa*.
- ⇒ Należy tworzyć warunki dla legalnych migracji cyrkulacyjnych (na przykład w ramach ułatwień wizowych), zapewniając jednocześnie możliwość transpozycji do polskiego prawa rozwiązań zawartych w przyszłej dyrektywie dotyczącej przyjmowania cudzoziemców w celu podjęcia pracy sezonowej. Warto tym samym zaznaczyć, że migracje cyrkulacyjne z jednej strony przyczyniają się do zmniejszania skali zatrudniania cudzoziemców bez zezwolenia i ograniczają zjawisko nielegalnej imigracji, z drugiej zaś strony w zależności od potrzeb, przy zastosowaniu odpowiednich działań i instrumentów, są potencjalnym zasobem sprawdzonej imigracji osiedleńczej. Warto również zauważyć, że migracje cyrkulacyjne nie osłabiają potencjału ludzkiego krajów wysyłających i budują korzystny system wzajemnych powiązań gospodarczych i międzyludzkich.
- ⇒ Należy rozwijać mechanizmy uproszczonego podejmowania pracy przez cudzoziemców w Polsce, np. w oparciu o system wykonywania pracy na podstawie oświadczenia pracodawcy, funkcjonujący obecnie w odniesieniu do obywateli Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Rosji i Ukrainy, przy jednoczesnym zapewnieniu instrumentów monitorowania i ewaluacji tego zjawiska.
- ⇒ W ramach procesu kreowania i realizacji polityki zatrudniania cudzoziemców należy zacieśniać więzi z krajami pochodzenia imigrantów, między innymi poprzez zawieranie kompleksowych umów i porozumień regulujących sytuację osób zatrudnionych na terytorium Polski.
- ⇒ Przy kierowaniu ogólnym systemem dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy należy uwzględnić zasadę ochrony grup najsłabszych, szczególnie osób narażonych na wykluczenie zawodowe i społeczne w grupie o najniższych kwalifikacjach lub bez kwalifikacji, dla których napływ cudzoziemców podejmujących pracę w tym segmencie rynku może stanowić czynnik sprzyjający trwałemu wykluczeniu z rynku pracy.

- ⇒ Należy dążyć do osiągnięcia przez cudzoziemca samowystarczalności ekonomicznej, oznaczającej możliwość utrzymania się cudzoziemca i jego rodziny bez pomocy ze środków publicznych, pamiętając jednocześnie, że zasiłki i inne formy pomocy, mają na celu doprowadzenie do wspomnianej wyżej samowystarczalności.
- ⇒ Należy zapewnić przejrzystość regulacji prawnych w zakresie dostępu do polskiego rynku pracy, tak aby były one zrozumiałe dla cudzoziemców i ich pracodawców oraz w ramach systemu doradztwa zawodowego upowszechniać informacje na temat przysługujących migrantom praw pracowniczych.
- ⇒ Należy zadbać, aby w praktyce praca cudzoziemców była pod taką samą ochroną, jak praca obywateli polskich, zarówno w obszarze warunków ich pracy (w szczególności w zakresie wysokości wynagrodzenia), jak i ochrony przed naruszeniami praw pracowniczych.
- ⇒ Należy zapewnić określone środki finansowe na pokrycie kosztów przeprowadzenia planowanych działań.

4. Imigracje studentów i naukowców

a) Stan wyjściowy

Podstawę prawną do przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi na studia lub w celu udziału w innych formach kształcenia stanowią w szczególności:

- ✓ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach (j. t. Dz. U. z 2011r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.);
- ✓ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 października 2006 r. w sprawie podejmowania i odbywania przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych (Dz. U. Nr 190, poz. 1406 oraz z 2009 r. Nr 176, poz. 1365);
- ✓ Rozporządzenie Ministra Zdrowia określające limity przyjęć na studia medyczne, wydawane na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365).

Na przestrzeni ostatnich kilku lat w Polsce widoczne stało się zjawisko umiędzynarodawiania krajowych szkół wyższych. Nasz kraj staje się bowiem coraz bardziej atrakcyjnym miejscem dla cudzoziemców podejmujących naukę i studia. W konsekwencji można zaobserwować sukcesywny wzrost liczby studentów zagranicznych, czego dowodem są dane statystyczne Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Według tych danych w roku akademickim 2011/2012 w polskich uczelniach publicznych kształcą się 21 861 cudzoziemców - studentów, doktorantów, stażystów długoterminowych oraz na studiach podyplomowych i specjalizacjach. Z tej liczby na kierunkach medycznych kształcą się 5 290 osób, co stanowi ok. 24 % wszystkich cudzoziemców studiujących w Polsce. Polskie pochodzenie deklaruje ok. 1/3 spośród wszystkich studiujących w Polsce cudzoziemców. W stosunku do roku akademickiego 2010/2011 liczba studiujących cudzoziemców wzrosła o 3 959 osób, a w porównaniu do roku akademickiego 2009/2010 o 7 259 osób. Najliczniejszą grupę studentów w roku akademickim

2011/2012 stanowią obywatele Ukrainy – 6 428, następnie Białorusi – 3 000, Norwegii – 1 547 i Litwy – 909. Jednocześnie należy zauważyć, iż Polska nie w pełni wykorzystuje swój potencjał w zakresie przyjmowania studentów cudzoziemskich na polskie uczelnie. Pokazują to dane OECD, zgodnie z którymi Polska zajmuje przedostatnią pozycję ze wszystkich państw wchodzących w skład tej organizacji (przed Chile) jeśli chodzi o odsetek studentów cudzoziemskich²⁶.

Do cudzoziemców, którzy są uprawnieni do podejmowania i odbywania studiów oraz uczestniczenia w innych formach kształcenia na zasadach obowiązujących polskich obywateli należą w szczególności następujące kategorie cudzoziemców:

- ✓ posiadający zezwolenie na osiedlenie się w Polsce;
- ✓ posiadający ważną Kartę Polaka;
- ✓ posiadający status uchodźcy nadany w RP;
- ✓ korzystający na terytorium RP z ochrony czasowej lub uzupełniającej;
- ✓ posiadający udzielone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich;
- ✓ pracownicy migrujący z państw członkowskich UE i pozostałych państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (czyli Islandii, Lichtensteinu i Norwegii) oraz Szwajcarii, a także członkowie ich rodzin;
- ✓ obywatele państw członkowskich UE i państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarii, a także członkowie ich rodzin, jeżeli posiadają prawo stałego pobytu w Polsce;
- ✓ objęci takim uprawnieniem na podstawie przepisów prawa międzynarodowego.

Cudzoziemcy studiujący w ww. trybie mają także prawo ubiegania się o pomoc materialną (m.in. stypendia socjalne, stypendia specjalne dla osób niepełnosprawnych, stypendia dla najlepszych studentów i doktorantów lub stypendia ministra za osiągnięcia w nauce albo w sporcie oraz zapomogi) na takich samych zasadach i warunkach, jak obywatele polscy.

Pozostali cudzoziemcy podejmują i odbywają studia lub inne formy kształcenia oraz uczestniczą w badaniach naukowych i pracach rozwojowych w polskich szkołach wyższych na podstawie odrębnych przepisów.

Biorąc pod uwagę warunki finansowe cudzoziemcy mogą kształcić się w polskich uczelniach według następujących zasad:

- ✓ jako stypendyści strony polskiej (wówczas otrzymują stypendium na pokrycie kosztów utrzymania przyznawane przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego lub ministrów nadzorujących uczelnie medyczne albo artystyczne); niezbędne środki finansowe Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przekazuje w formie dotacji uczelniom, w których cudzoziemcy ci odbywają studia;
- ✓ bez odpłatności i świadczeń stypendialnych (studiujący posiadają własne środki na utrzymanie, zaś Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego pokrywa koszty kształcenia tych osób);

²⁶ *Education at a glance - OECD Indicators - 2011 Edition.*

- ✓ na zasadach pełnej odpłatności (cudzoziemcy nie otrzymują ze strony polskiej żadnego wsparcia finansowego - studiują i utrzymują się z własnych środków finansowych);
- ✓ jako stypendyści strony wysyłającej, bez ponoszenia opłat za naukę.

Podjęciu przez cudzoziemców studiów na polskich uczelniach wyższych towarzyszą również próby nielegalnej imigracji. W ostatnich latach placówki konsularne (szczególnie w państwach Azji) sygnalizują nasilenie się liczby cudzoziemców ubiegających się o wizy w związku z zamiarem kształcenia się w Polsce w różnych formach (studia wyższe, staże, kursy językowe), którzy nie spełniają minimalnych wymogów do wjazdu na terytorium naszego kraju, bądź przedstawiają fałszywe dokumenty szkolne lub certyfikaty. Jednocześnie Straż Graniczna odnotowuje liczne przypadki nie stawiania się na uczelniach osób, które uzyskały wizy oraz zostały zakwalifikowane do podjęcia studiów w Polsce. Szerszemu otwarciu rynku edukacyjnego na studentów z krajów trzecich towarzyszy zatem wzrost liczby cudzoziemców, pragnących wjechać na terytorium Polski w innym celu niż odbywanie nauki przy wykorzystaniu procedur przewidzianych dla studentów.

Obecnie wiele placówek naukowych działających w systemie szkolnictwa wyższego wypracowuje własne strategie dotyczące sposobu umiędzynarodawiania studiów, promocji oraz rekrutacji studentów zagranicznych, które są ściśle uzależnione od potrzeb danej instytucji, charakteru oferty edukacyjnej oraz motywacji uwzględniających jej lokalne uwarunkowania.

Na imigrację cudzoziemców chcących podejmować studia w Polsce należy również patrzeć z perspektywy zmian demograficznych. W kolejnych latach spadać będzie liczba obywateli polskich, którzy będą podejmować studia. Według prognoz OECD do 2025 r. liczba studentów w Polsce spadnie o około 40%²⁷. Napływ cudzoziemców mógłby zmniejszyć negatywne konsekwencje tej sytuacji, m. in. takie jak konieczność zamykania niektórych kierunków studiów z uwagi na brak dostatecznej liczby słuchaczy.

Ponadto odnotowywany jest stosunkowo niewielki napływ zagranicznych naukowców do Polski, który uwarunkowany jest między innymi niską atrakcyjnością ofert oraz światową rywalizacją o zdobycie najbardziej uzdolnionych osób. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż zapewnienie odpowiednich zasobów ludzkich w dziedzinie badań i rozwoju wpisuje się w priorytety sformułowane na forum Unii Europejskiej (np. w Komunikacie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Rozwój kariery i zwiększona mobilność: europejskie partnerstwo na rzecz naukowców” – COM(2008)317).

Poważnym problemem o charakterze systemowym jest brak skoordynowanego mechanizmu monitorowania przebiegu procesu odbywania przez cudzoziemców studiów w Polsce, oraz wiedzy o dalszych losach studentów – cudzoziemców po zakończeniu przez nich nauki.

b) Rekomendacje

Biorąc pod uwagę korzyści finansowe jakie czerpią uczelnie z możliwości przyjmowania zagranicznych studentów na zasadzie odpłatności, pożądaną jest sytuacja, w której cudzoziemcy coraz bardziej cenią sobie poziom polskiego szkolnictwa wyższego i są zainteresowani posiadaniem polskiego dyplomu ukończenia studiów.

Zwiększający się udział zagranicznych studentów ma wpływ na rozwój polskiego szkolnictwa wyższego i nauki oraz znaczenie z punktu widzenia odbioru i prestiżu

²⁷ *Higher Education to 2030 – Volume 1: Demography*, OECD. Paris 2008, p. 48.

poszczególnych uczelni. Wybór Polski jako miejsca nauki i studiów można także rozpatrywać w kontekście promocyjnym, kulturowym, socjologicznym czy też politycznym.

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż zagraniczni studenci stanowią dla Polski niezwykle ważną grupę imigrantów, która w naturalny sposób, dzięki nauce na polskich uczelniach, zyskuje zasadniczy kapitał wiedzy i potencjał integracyjny, który może zostać wykorzystany w wypadku ich dalszego pobytu w Polsce po zakończeniu edukacji. Dlatego też wprowadzone powinny być działania wspierające i promujące pozostawanie w naszym kraju cudzoziemskich absolwentów polskich uczelni.

Pomimo obecności coraz bardziej widocznej i licznej grupy, jaką stanowią cudzoziemcy podejmujący w Polsce studia, oferta polskich uczelni nadal wymaga popularyzacji poprzez prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych za granicą. Działania w tym zakresie są obecnie prowadzone przez uczelnie, ośrodki naukowo-badawcze, liczne fundacje, instytucje rządowe oraz samorząd terytorialny. Należy zintensyfikować promocję, szczególnie poprzez aktywizację wszystkich jednostek publicznych, które w ramach swoich kompetencji posiadają zadania odnoszące się w jakimkolwiek zakresie do promowania polskich szkół wyższych i kształcenia w Polsce (w tym informowania o możliwościach kształcenia). Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przygotowało i wprowadza spójny system promowania polskich uczelni zagranicą w ramach rozpoczętej wiosną 2012 r. kampanii promocyjnej „Ready, Study, Go! Poland”. Mając na uwadze efektywne wydatkowanie środków wspierających międzynarodową współpracę akademicką należy zintegrować rozproszone działania promujące polskie szkolnictwo wyższe. MNiSW pracuje nad koncepcją stworzenia oddzielnej instytucji – agencji wymiany akademickiej i współpracy międzynarodowej. Wykorzystując doświadczenia Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej, nowa instytucja zajmie się międzynarodową wymianą studentów i pracowników naukowych oraz promocją polskich uczelni na świecie, co nabiera szczególnego znaczenia w obliczu wkraczania w wiek wyższej edukacji roczników niżej demograficznego.

Analiza stanu wyjściowego dotyczącego omawianej kwestii wskazuje na potrzebę zainicjowania następujących działań:

- ⇒ zwiększenia atrakcyjności polskiego szkolnictwa wyższego dla cudzoziemców poprzez przygotowanie kadry uczelni do nauczania w językach obcych;
- ⇒ upowszechniania informacji na temat możliwości studiowania w Polsce przez wszystkie zainteresowane podmioty oraz prowadzenia rekrutacji kandydatów na studia w Polsce w regionach lub państwach, które z punktu widzenia polityki zagranicznej Polski stanowią priorytet, z zastrzeżeniem, że zostaną oni zaakceptowani przez polskie uczelnie i spełnią obowiązujące kryteria naboru;
- ⇒ wypracowania dodatkowych rozwiązań umożliwiających rekrutację zagranicznych kandydatów zainteresowanych podjęciem w Polsce studiów, które będą obejmować zarówno procedury związane z naborem kandydatów, jak i działania służb konsularnych i odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa; powyższy system powinien pozwolić na eliminowanie potencjalnych nielegalnych imigrantów, poprzez wyłanianie osób rzeczywiście zainteresowanych odbyciem studiów w Polsce;
- ⇒ opracowania koncepcji stworzenia instytucji zajmującej się międzynarodową wymianą studentów i pracowników naukowych oraz promocją polskich uczelni na świecie;

- ⇒ wspierania napływu studentów z krajów objętych Partnerstwem Wschodnim, m.in. poprzez sprawną realizację procedur związanych z wydawaniem im wiz długoterminowych i zezwoleń na pobyt;
- ⇒ uproszczenia formalności związanych z uzyskiwaniem dokumentów pobytowych przez cudzoziemców - studentów i pracowników naukowych, przy jednoczesnym podjęciu działań zapobiegających wykorzystywaniu ww. procedur wyłącznie w celu zalegalizowania pobytu;
- ⇒ ustalenia zasad monitorowania procesu odbywania studiów przez cudzoziemców w Polsce, poprzez stworzenie centralnego rejestru osób uczących się w placówkach szkolnictwa wyższego;
- ⇒ wykorzystywania w szerokim zakresie środków przeznaczonych na pomoc rozwojową na wzmocnienie systemu stypendialnego, zachęcającego cudzoziemców do studiowania w Polsce, w tym na kierunkach istotnych z uwagi na znaczenie realizowanych przez uczelnie badań naukowych lub potrzeby rynku pracy;

Podsumowując problematykę imigracji legalnych do Polski należy zwrócić uwagę na stosunkowo liczne kategorie cudzoziemców, których wjazd i pobyt na terytorium Polski wynika lub będzie wynikał z określonych przepisami prawa priorytetów. W ramach tych kategorii szczególne miejsce zajmują imigranci zarobkowi, studenci, naukowcy oraz osoby polskiego pochodzenia. Wymienione grupy stanowią zdecydowaną większość krótko- i długookresowych imigrantów przebywających w Polsce, których rola i znaczenie, również w perspektywie najbliższych lat, będą niezwykle istotne.

II PRZECIWDZIAŁANIE NIELEGALNEJ IMIGRACJI

1. Stan wyjściowy

Problematykę przeciwdziałania nielegalnej imigracji regulują w Polsce następujące akty prawne:

- ✓ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (j.t. Dz. U. z 2011r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (j. t. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (j.t. Dz. U. z 2010r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (j.t. Dz. U. z 2011 r., Nr 116, poz. 675, z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589, z późn. zm.).

Według przyjętych definicji najczęściej nielegalna imigracja jest określana jako wjazd lub pobyt cudzoziemca na terytorium danego państwa z naruszeniem przepisów tego państwa dotyczących przyjmowania cudzoziemców. Zgodnie z art. 3 pkt 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich²⁸ termin „nielegalny pobyt” oznacza „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim”.

²⁸ Dz. Urz. UE nr L 348/98 z 24.12.2008 r.

Powyższa definicja obejmuje zarówno cudzoziemców, którzy wjechali nielegalnie na terytorium danego państwa i następnie przebywali nielegalnie, jak i takich cudzoziemców, których wjazd był legalny, natomiast później – na skutek niewystąpienia o przedłużenie zezwolenia pobytowego lub też odmowę wydania takiego zezwolenia – pozostali na terytorium danego państwa bez tytułu prawnego.

Często pojęcie nielegalnego imigranta jest używane w odniesieniu do cudzoziemca, który wprawdzie posiada podstawę prawną do pobytu na terytorium danego państwa, ale rzeczywisty cel pobytu jest inny, niż deklarowany (np. posiada wizę turystyczną, a w rzeczywistości wykonuje pracę, itp.).

W niniejszym dokumencie zastosowano szerokie rozumienie pojęcia nielegalnej imigracji, obejmujące wszystkie z wyżej wskazanych definicji.

Do najczęściej odnotowywanych zagrożeń nielegalną migracją należy zaliczyć posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub podawanie nieprawdziwych danych osobowych utrudniających identyfikację cudzoziemca. Należy także odnotować przypadki, w których cudzoziemcy ubiegają się o wize lub tytuły pobytowe na podstawie fikcyjnych małżeństw zawartych z obywatelami polskimi, a także deklarując przyjazd w celu podjęcia pracy lub w celu odbycia studiów na polskich uczelniach, choć rzeczywista intencja ich przyjazdów jest inna.

Odrębną kategorię stanowią osoby usiłujące przekroczyć lub przekraczające granicę państwa bez zezwolenia na wjazd na terytorium Polski.

Ocena liczby imigrantów przebywających na terytorium danego kraju nielegalnie jest bardzo trudnym zadaniem, gdyż z jednej strony mamy do czynienia ze zjawiskiem nieudokumentowanym, niemożliwym do prawidłowego zmierzenia, a z drugiej strony z niemożnością zastosowania w pełnym wymiarze klasycznych metod zbierania danych nt. nielegalnej migracji. Można zatem co najwyżej mówić o wartościach szacunkowych.

Najczęściej przedstawiane dane statystyczne, które mogą być wykorzystane do zobrazowania skali zjawiska dotyczą: wskaźnika odmów wydania cudzoziemcom wiz i odmów wjazdu (określenie presji migracyjnej), liczby zatrzymań cudzoziemców w związku z przekroczeniem (usiłowaniem przekroczenia) granicy państwowej wbrew przepisom, liczby cudzoziemców zatrzymanych na terytorium danego kraju w trakcie kontroli legalności pobytu i/lub zatrudnienia oraz liczby osób zobowiązanych do wyjazdu z terytorium danego państwa w związku z nielegalnym pobytom (w przypadku Polski: wydalenie, zobowiązanie do opuszczenia terytorium RP, nakaz opuszczenia kraju wynikający z decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia pobytowego lub towarzyszący decyzjom orzekającym o cofnięciu zezwoleń pobytowych). Tego typu dane są jednak niezwykle trudne do interpretacji, bowiem wynikają nie tylko z rozmiaru migracji nielegalnych, ale także efektywności działań podejmowanych przez różnego rodzaju służby.

Ponadto istotnym wskaźnikiem obrazującym skalę nielegalnej migracji są liczby dotyczące cudzoziemców legalizujących pobyt w ramach abolicji lub innych mechanizmów pozwalających na uregulowanie ich sytuacji prawnej.

Na uwagę zasługują priorytety Unii Europejskiej w walce z nielegalną imigracją obywateli krajów trzecich, które zobowiązują poszczególne państwa członkowskie do podejmowania konkretnych działań w tym zakresie. Jako przykład można podać między innymi uregulowania wspólnotowe w kwestii wydaleń, które zostały zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.

Urz. UE nr L 348/98 z 24.12.2008 r.), których celem jest stworzenie jasnych, przejrzystych i sprawiedliwych norm dotyczących powrotu i wydalenia, w szczególności stosowania środków przymusu, tymczasowego aresztowania i zezwalania na ponowny wjazd, które to normy byłyby w pełni zgodne z prawami człowieka i podstawowymi wolnościami osób podlegających przepisom dyrektywy.

Problematyka zwalczania nielegalnej imigracji ma na forum unijnym szczególne znaczenie z uwagi na funkcjonowanie w ramach dorobku Schengen obszaru pozbawionego granic wewnętrznych. Zarządzanie nim opiera się na zasadach mających stanowić kompromis między potrzebą solidarności wśród państw należących do obszaru, prawami podstawowymi migrantów i oczekiwaniami państw trzecich a społecznym odbiorem zjawiska nielegalnej migracji w państwach członkowskich.

1.1. Niezbędne środki przeciwdziałania nielegalnej imigracji oraz jej skutkom

a) Kontrola wstępna

Przed wjazdem cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podejmowane są wobec niego czynności sprawdzająco-kontrolne. Zalicza się do nich postępowanie przed konsulem w sprawie wydania wizy, na które składa się uzgadniania i realizowana w ramach współpracy państw Unii Europejskiej odpowiednia polityka wizowa oraz tzw. konsultacje wizowe pomiędzy państwami Schengen.

W 2011 r. Konsulowie odmówili wydania wiz w 29 751 przypadkach (tj. około 2,5% ogółu złożonych wniosków wizowych – dla porównania w 2010 r. współczynnik ten wyniósł 2,9%). Warto odnotować, iż odsetek odmów wydanych w krajach wysokiego ryzyka migracyjnego jest znacznie wyższy od wymienionego powyżej, np. w Ambasadzie w Abudży (Nigeria) wydania wizy odmówiono w 44% przypadków (415 odmów na 937 wniosków), w Islamabadzie (Pakistan) w 38% przypadków (186 odmów na 489 wniosków), w Nairobi (Kenia) w 36% przypadków (335 odmów na 929 wniosków), a w Rabacie (Maroko) w 34% przypadków (277 odmów na 808 wniosków).

Do ważnych instrumentów polityki wizowej w ramach przeciwdziałania nielegalnej migracji należy zaliczyć stosowanie przez polskie placówki konsularne standardów i wymogów określonych we Wspólnotowym Kodeksie Wizowym. Szczególną rolę w tych działaniach pełni proces współpracy oraz system informatycznych konsultacji (tzw. VISION) z organami centralnymi innych państw Schengen, jak również z właściwymi merytorycznie instytucjami naszego państwa za pośrednictwem Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców pełniącego rolę Centralnego Organu Wizowego, a także wykorzystanie narzędzi udostępnianych przez Wizowy System Informatyczny.

b) Ochrona granicy państwowej oraz kontrola w trakcie przekraczania granicy

Udzielenie cudzoziemcowi przez konsula wizy ma charakter decyzji wstępnej, weryfikowanej każdorazowo przez Straż Graniczną w trakcie przekraczania przez cudzoziemca granicy. Przeprowadzana na przejściu granicznym kontrola dokumentów ma na celu weryfikację zamierzonego celu i okoliczności pobytu, a jej wynikiem może być odmowa cudzoziemcowi wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. I tak, w 2011 r. odmówiono wjazdu do Polski 22 047 cudzoziemcom (2010 r. – 23 643), z czego około 43% stanowili cudzoziemcy, których zawrócono ze względu na brak ważnej wizy lub dokumentu pobytowego oraz ok. 26% cudzoziemcy, którzy nie przedstawili funkcjonariuszom Straży Granicznej odpowiednich dokumentów uzasadniających cel i

warunki planowanego pobytu. W 2011 r. w związku z przekroczeniem granicy państwowej wbrew przepisom lub jego usiłowaniem zatrzymano 2 311 cudzoziemców (2010 r. – 2 170). W tym kontekście warto wspomnieć, że zgodnie z art. 49a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks Wykroczeń (j.t. Dz.U. z 2010 r. Nr 46 poz. 275 z późn. zm.) przekraczanie granicy RP wbrew przepisom jest wykroczeniem podlegającym karze grzywny, natomiast zgodnie z art. 264 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. Nr 88 poz. 553 z późn. zm.) przekraczanie granicy RP wbrew przepisom przy użyciu przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 3. Organizowanie innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy RP jest przestępstwem i podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Ponadto, zgodnie z art. 270 § 1 Kodeksu Karnego podrabianie lub przerabianie dokumentów w celu użycia za autentyczne lub też użycie takich dokumentów jest przestępstwem podlegającym karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W 2011 r. funkcjonariusze SG wykryli 1 503 fałszywe dokumenty (2010 r. – 1 372 dokumenty).

Granica Rzeczypospolitej Polskiej jest chroniona na całej długości, ze szczególnym uwzględnieniem granicy morskiej, lotniczej oraz lądowych odcinków granicy z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i Ukrainą, stanowiących zewnętrzną granicę Unii Europejskiej i Strefy Schengen. W wyznaczonych punktach na granicy zewnętrznej dokonywana jest kontrola ruchu granicznego osób, środków transportu i towarów.

Straż Graniczna dokonuje kontroli ruchu granicznego oraz kontroli bezpieczeństwa na podstawie przepisów krajowych oraz Kodeksu granicznego Schengen. Ochrona granicy państwowej zakłada współpracę z krajami trzecimi (zwłaszcza sąsiednimi) w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji, w tym wykorzystywanie sieci oficerów łącznikowych (policyjnych i imigracyjnych).

Odrębnym zagadnieniem jest ochrona granic poza przejściami granicznymi. W tym przypadku ważną rolę odgrywają systemy fizycznego i technicznego zabezpieczenia dostępu do terytorium kraju (placówki Straży Granicznej, patrole mobilne, Zintegrowany System Radarowego Nadzoru, środki łączności, środki transportu etc) oraz działania operacyjne ukierunkowane na zwalczanie zorganizowanej przestępczości granicznej.

c) Kontrola na terytorium kraju

Według obowiązującego porządku prawnego instytucjami, które sprawują kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są Straż Graniczna i Policja. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz wojewoda mogą natomiast sprawować kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców. Również organy Służby Celnej mogą sprawować kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W trakcie przeprowadzania ww. kontroli, upoważnieni funkcjonariusze i pracownicy ww. urzędów mogą żądać okazania przez cudzoziemca dokumentów i zezwoleń uprawniających go do pobytu, wykonywania pracy, prowadzenia działalności gospodarczej lub powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz do wskazania środków jego utrzymania na czas pobytu i na powrót do państwa pochodzenia.

W związku ze stwierdzeniem nielegalnego pobytu w 2011 r. funkcjonariusze SG zatrzymali 5105 (w 2010 r. 2887) obywateli państw trzecich (zatrzymania miały

miejsce wewnątrz kraju, w tym przy odcinkach granicy wewnętrznej w 1963 przypadkach, oraz podczas próby wyjazdu z RP przez odcinki granicy zewnętrznej, głównie do kraju pochodzenia, w 3142 przypadkach). W tym samym czasie wojewodowie wydali 1134 decyzje o wydaleniu (2010 r – 1669 decyzji), a 6302 cudzoziemców zostało zobowiązanych do opuszczenia Polski (2010 r. – 6606 osób).

✓ Kontrola prowadzona w trakcie postępowania administracyjnego dotyczącego legalizacji pobytu

Działania mające na celu przeciwdziałanie nielegalnej migracji mają również miejsce w trakcie prowadzonych postępowań z zakresu legalizacji pobytu – badane są przesłanki, czy wjazd lub pobyt danego cudzoziemca nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym celu przed wydaniem decyzji o udzieleniu danego tytułu pobytowego wojewoda zwraca się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a niekiedy również konsula właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą, z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ponadto w toku prowadzonych postępowań administracyjnych funkcjonariusze Straży Granicznej mogą przeprowadzać wywiady środowiskowe i kontrole lokali w celu potwierdzenia pobytu cudzoziemca w sprawdzanym miejscu zamieszkania. Obecnie obowiązujące przepisy nakładają jednak na Straż Graniczną obowiązek zawiadomiania cudzoziemca o powyższym fakcie na 10 dni przed sprawdzeniem lokalu, co powoduje, że wspomniana kontrola jest nieskuteczna.

✓ Odpowiedzialność cudzoziemca w związku z nielegalnym wjazdem i pobytem

Wobec nielegalnego wjazdu i pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obecny porządek prawny przewiduje szereg sankcji adresowanych zarówno do cudzoziemca jak i do innych podmiotów tj. zapraszającego, osób ułatwiających nielegalny wjazd/pobyt, przewoźnika oraz pracodawcy. Zalicza się do nich m. in. sankcje karne, administracyjne, ponoszenie kosztów wydalenia, wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt w Polsce jest niepożądany, wiążący się z odmową wjazdu lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie obowiązywania wpisu, wpis danych cudzoziemca do Systemu Informacji Schengen (SIS) dla celów odmowy wjazdu, umieszczenie cudzoziemca w areszcie w celu wydalenia lub w ośrodku strzeżonym oraz przymusowe doprowadzenie do granicy.

Sankcje dla cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium RP mają na celu uniemożliwienie ponownego podejmowania prób nielegalnej migracji oraz zniechęcenie do podejmowania tego typu działań w przyszłości. Wiązać się to musi z odpowiednio długim okresem zakazu wjazdu na terytorium RP oraz skutecznym (szybkim i sprawnym) wydaleniem takich osób z terytorium Polski. Skuteczność sankcji, jak również nieuchronność ich egzekwowania, powinny stanowić jednocześnie czynnik zniechęcający nielegalnych migrantów do prób pozostawania na terytorium RP wbrew obowiązującym przepisom.

✓ Przeciwdziałanie nielegalnemu zatrudnieniu

Podstawowym instrumentem przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu jest kontrola legalności pobytu/zatrudnienia przeprowadzana przez uprawnione do tego organy państwowe, tj.: Państwową Inspekcję Pracy oraz Straż Graniczną. Obie instytucje

przy realizacji swoich zadań współdziałają ze sobą, a także z innymi organami, m. in. z Policją, urzędami skarbowymi i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

W 2011 r. Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła prawie 2,2 tys. kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców, którymi objęto blisko 14,5 tys. cudzoziemców. W porównaniu do 2010 r. liczba przeprowadzonych kontroli wzrosła o 12%, a liczba cudzoziemców, których kontrola dotyczyła wzrosła o 17%.

Nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców ujawniono w 236 podmiotach, tj. w blisko 11% skontrolowanych zakładów (w 2010 r. – w 11%, w 2009 r. – w 13%).

Inspektorzy pracy wykazali nielegalne zatrudnienie i wykonywanie pracy przez 901 cudzoziemców, tj. o 11% mniej takich przypadków niż w 2010 r. (1011), jednak o 29% więcej niż w 2009 r. (697).

Stwierdzono nielegalną pracę obywateli 34 państw (w 2010 r. – 33, w 2009 r. – 36). Największą grupę nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców stanowili obywatele Ukrainy – 513 przypadków, o 17% mniej niż w 2010 r. (618). Druga pod względem liczebności grupa cudzoziemców, których nielegalną pracę wykazano – to obcokrajowcy z Macedonii (162 osoby). Zgodnie z zarysowującą się od kilku lat tendencją w katalogu narodowości, których przedstawiciele podejmują w Polsce nielegalną pracę, istotny udział mają także cudzoziemcy z Dalekiego Wschodu. W roku sprawozdawczym w tej grupie dominowali obcokrajowcy z Chin (59 osób), Wietnamu (33) oraz Republiki Korei (28).

Na przestrzeni lat 2009 - 2011 przeszło połowa (56%) wykazanych przypadków nielegalnego zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców dotyczyła obywateli Ukrainy. Udział cudzoziemców pochodzących z innych krajów był znacznie niższy: obywatele Chin – 7%, Macedonii – 6%, Filipin i Wietnamu – po ok. 3%.

W 2011 r. wśród dziedzin gospodarki, w których – zgodnie z ustaleniami inspektorów pracy – wystąpiło największe nasilenie nielegalnej pracy cudzoziemców, zdecydowanie dominowało *budownictwo* (41% stwierdzonych przypadków). W dalszej kolejności :: *zakwaterowanie i usługi gastronomiczne* (10%), a także *handel i naprawy oraz usługi administrowania i wspierania działalności, w tym działalność związana z zatrudnieniem – agencje zatrudnienia* (po 9%).

W latach 2009 – 2011 co czwarty nielegalnie zatrudniony cudzoziemiec pracował w *budownictwie* (24% ujawnionych przypadków), co siódmy w branży *przetwórstwo przemysłowe* (14%), a co ósmy w *rolnictwie, leśnictwie i łowiectwie* (12%).

Brak wymaganego zezwolenia na pracę dotyczył 427 cudzoziemców (w 2010 r. – 572), zaś wykonywanie pracy na innym stanowisku lub na innych warunkach niż określone w zezwoleniu – 335 cudzoziemców (w 2010r. – 286). Bez ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP bądź podstawy pobytu uprawniającej do wykonywania pracy, pracę wykonywało 114 cudzoziemców (w 2010 r. – 104), zaś w 265 przypadkach cudzoziemcy świadczyli pracę bez zawarcia wymaganych umów (w 2010 r. – 265)

W obszarze kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców kluczowym partnerem Państwowej Inspekcji Pracy jest Straż Graniczna. W 2011 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 174 wspólne kontrole ze Strażą Graniczną (w 2010 r. – 151) oraz 44 kontrole na wniosek tej formacji (w 2010 r. – 67). Do Straży Granicznej skierowano 175 powiadomień o przypadkach nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców, które ujawniła Państwowa Inspekcja Pracy (w 2010 r. – 120).

W określonych przepisami prawa sytuacjach warunkiem przeprowadzenia ww. kontroli legalności zatrudnienia jest uprzednie powiadomienie pracodawcy o zamiarze jej wykonania, co niekiedy negatywnie wpływa na skuteczność takiej inspekcji. Przepisy

prawne przewidują – w oparciu o wyniki ww. kontroli - możliwość nałożenia szeregu sankcji administracyjnych i finansowych wobec cudzoziemców oraz pracodawców w związku z nielegalnym pobytom / zatrudnianiem cudzoziemców. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na projekt ustawy o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP, wdrażający tzw. dyrektywę sankcyjną (patrz str. 114). Projekt ustawy określa szereg negatywnych konsekwencji dla pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

d) Polityka powrotowa

✓ Wydalenie i readmisja

Wydalenie cudzoziemców z terytorium Polski odbywa się w trybie decyzji administracyjnej wydawanej przez wojewodę z urzędu lub na wniosek uprawnionych organów, na warunkach i zasadach określonych ustawowo. Szczególnym przypadkiem wydalania jest wydalanie przymusowe (najczęściej po uprzednim umieszczeniu wyrokiem sądu w ośrodku strzeżonym lub w areszcie w celu wydalania²⁹) pod konwojem Straży Granicznej do granicy państwa, do którego cudzoziemiec zostaje wydalony, lub do portu lotniczego albo morskiego tego państwa. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na problem długości pobytu w ośrodkach strzeżonych osób o szczególnych potrzebach np. rodzin z dziećmi. Obecne uregulowania nie przewidują bowiem specjalnego trybu realizacji decyzji o wydalaniu w stosunku do ww. kategorii cudzoziemców, który pozwoliłby skrócić ustawowy (maksymalnie do 1 roku) okres ich pobytu w tych obiektach.

Usprawnieniu procesu wydalania niepożądanych cudzoziemców służą umowy o readmisji pozwalające na ich odsyłanie do krajów, z których przybyli. Polska jest stroną dwudziestu bilateralnych porozumień o readmisji osób przebywających nielegalnie³⁰ oraz umów o readmisji z państwami trzecimi, zawieranych na szczeblu Unii/Wspólnoty Europejskiej³¹.

Polska jest również stroną wielostronnego porozumienia o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, zawartego między Rządem RP a rządami następujących państw grupy Schengen: Królestwa Belgii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga i Królestwa Niderlandów.

²⁹ Cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku, jeżeli:

- 1) jest to niezbędne do sprawnego przeprowadzenia postępowania w sprawie o wydalenie lub o cofnięcie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE;
- 2) zachodzi uzasadniona obawa, że będzie się uchylał od wykonania decyzji o wydalaniu lub decyzji o cofnięciu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE;
- 3) przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę niezgodnie z przepisami, jeżeli nie został niezwłocznie doprowadzony do granicy.

Areszt w celu wydalania stosuje się wobec cudzoziemca, jeżeli zachodzi którakolwiek z ww. okoliczności oraz istnieje obawa, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku.

³⁰ Są to następujące kraje: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdowa, Niemcy, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Konfederacja Szwajcarska, Wietnam, Szwecja, Ukraina, Węgry.

³¹ Dotychczas podpisano tego typu porozumienia z 13 państwami: Hong-Kongiem, Makao, Sri Lanką, Albanią, Rosją, Ukrainą, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Serbią, Bośnią i Hercegowiną, Czarnogórą, Mołdową, Pakistanem i Gruzją. Na podstawie udzielonego mandatu, Komisja Europejska prowadzi rozmowy z Chinami, Marokiem, Turcją, Algierią, Republiką Zielonego Przylądka, Armenią i Azejberdżanem.

Głównymi powodami zawierania przez Polskę porozumień o readmisji są: chęć wzmocnienia współpracy i skuteczności podejmowanych działań w zakresie kontroli nielegalnej migracji, a także chęć uregulowania procedur oraz wypracowanie i ujednolicenie zasad postępowania w przypadkach wydalania osób przebywających nielegalnie.

W kontekście uregulowań Unii Europejskiej dotyczących problematyki wydażeń należy również wspomnieć, iż Polska jest zobowiązana do transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE nr L 348/98 z 24.12.2008 r.), która zmieni podejście do wydażeń cudzoziemców z terytorium Polski. Wydawane w stosunku do cudzoziemców decyzje o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powinny zostać zastąpione decyzjami o zobowiązaniu do powrotu. Wydalenie będzie natomiast wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Dyrektywa przewiduje możliwość nienakładania sankcji w postaci zakazu ponownego wjazdu na cudzoziemców, którzy zdecydują się na dobrowolny wyjazd z kraju, w którym przebywają bez zezwolenia. Można oczekiwać, że wdrożenie ww. dyrektywy zachęci cudzoziemców do dobrowolnych wyjazdów z Polski, a tym samym zmniejszy się liczba osób zatrzymanych w ośrodkach detencyjnych.

✓ Dobrowolne powroty

Polityka powrotów jest powszechnie postrzegana jako ważne narzędzie przeciwdziałania nielegalnym migracjom, ograniczające stan niepożądany, jakim jest nielegalny pobyt cudzoziemców, a także spełniające istotną rolę prewencyjną.

Udzielanie w Polsce pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia możliwe jest aktualnie poprzez wykorzystanie jednego z trzech rozwiązań. Po pierwsze, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie art. 70 ust. 1 oraz art. 75 ustawy z 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ma możliwość udzielenia pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia każdemu cudzoziemcowi będącemu w procedurze uchodźczej, który wyrazi taką wolę. Taki powrót cudzoziemca jest w całości organizowany i finansowany ze środków budżetowych Urzędu przeznaczonych na opiekę nad cudzoziemcami.

Po drugie, na podstawie *Porozumienia z dnia 12 lipca 2005 r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, realizowany jest program dobrowolnych powrotów, na podstawie którego cudzoziemcy opuszczają terytorium Polski za pośrednictwem IOM, a ich powrót finansowany jest przez Straż Graniczną oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Po trzecie, IOM dodatkowo prowadzi projekty wspomaganých dobrowolnych powrotów cudzoziemców, współfinansowane przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, w których partnerem tej organizacji jest Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz Straż Graniczna.

Generalnie, o uczestnictwo w programie dobrowolnych powrotów ubiegać się mogą dwie kategorie cudzoziemców. Po pierwsze, cudzoziemcy, którzy złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, a postępowanie w ich sprawie jest w toku lub też otrzymali decyzję negatywną oraz gdy postępowanie w sprawie przyznania im pobytu tolerowanego jest w toku lub jest umorzone lub też zrezygnowali z ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy (ale tylko wtedy, gdy procedura wydalenkowa z terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej w ich przypadku nie została jeszcze wdrożona). Po drugie, cudzoziemcy, którzy otrzymali decyzję, z której wynika obowiązek opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (z wyłączeniem decyzji o wydaleniu, której nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, z zastrzeżeniem sytuacji, w której decyzja została wydana ze względu na słuszny interes cudzoziemca) niezależnie od faktu, czy składali wcześniej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Analiza statystyk dotyczących cudzoziemców, którym udzielono pomocy w ramach programu wspomaganego dobrowolnych powrotów, wskazuje na duże zainteresowanie tą formą wyjazdu z Polski obywateli państw trzecich przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami. W 2011 roku w programie wspomaganego dobrowolnych powrotów uczestniczyło ok. 1170 osób, co jest liczbą mniejszą niż w 2010 r. (1 622 osób), jednak w porównaniu z rokiem 2008 (962 osoby) stanowi w dalszym ciągu znaczny (o ok. 22%) wzrost liczby beneficjentów. Spadek zainteresowania dobrowolnymi powrotami w 2011 r. wynika prawdopodobnie z malejącej liczby osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Pewną rolę może tu też odgrywać przeprowadzana w pierwszej połowie 2012 r. abolicja dla cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium RP.

Do skorzystania z programu wspomaganego dobrowolnych powrotów nie są z kolei uprawnione osoby, którym udzielono w Polsce ochrony uzupełniającej wprowadzonej do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 18 marca 2008 roku oraz cudzoziemcy będący ofiarami handlu ludźmi.

Wydaje się, że powyższe kategorie cudzoziemców powinny w przyszłości zostać objęte ww. programem.

Osobie dobrowolnie powracającej do kraju pochodzenia można zapewnić dodatkowo pomoc reintegracyjną w formie pomocy finansowej z przeznaczeniem na zaspokojenie podstawowych potrzeb po powrocie (środki na zakup żywienia, odzieży, środków higieny, itp.), czy też w formie pomocy rzeczowej przeznaczonej między innymi na rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej, edukację, w tym szkolenia zawodowe. Zauważa się jednak brak możliwości objęcia pomocą reintegracyjną migrantów, których powroty są w całości organizowane i finansowane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (na podstawie art. 70 i art. 75 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

Zaletą dobrowolnych powrotów jest bardziej skuteczny oraz humanitarny system odsyłania imigrantów, zapewniający poszanowanie godności człowieka.

Ponadto dobrowolny powrót jest, co do zasady, trwalszy od powrotów organizowanych z wykorzystaniem instrumentu przymusu. Dzieje się tak między innymi za sprawą pomocy reintegracyjnej dla powracających migrantów przewidzianej w ramach programów wspomaganego dobrowolnych powrotów. Wraz z doprowadzeniem do dobrowolnego wspomaganego powrotu cudzoziemca znacznie wzrastają bowiem szanse na trwałe „zakotwiczenie się” imigrantów w społeczeństwie, z którego wyemigrowali, przez co zdecydowanie ogranicza się ponowną migrację.

Jednocześnie mechanizm finansowego wsparcia dobrowolnych powrotów pozwala na bardziej efektywne ulokowanie środków finansowych pochodzących z budżetu państwa przeznaczanych na organizowanie wyjazdów cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski. Średni koszt zorganizowania dobrowolnego powrotu cudzoziemca jest bowiem dwukrotnie niższy od średniego kosztu przymusowego powrotu (odpowiednio 3400 zł i 6800 zł na osobę).

Realizowane w Polsce zasady polityki dobrowolnych powrotów są zgodne z przyjętym na forum Unii Europejskiej rozstrzygnięciem zawartym w tzw. Dyrektywie Powrotowej - *Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ustanowienia w państwach członkowskich wspólnych norm i procedur wydalenia obywateli państw trzecich, którzy przebywają nielegalnie*. Powyższy dokument zachęca państwa UE do szerszego stosowania mechanizmu dobrowolnych powrotów oraz wykorzystywania dla jego realizacji stosownych unijnych instrumentów finansowych.

e) Abolicja dla nielegalnych migrantów

Jednym z możliwych działań skierowanych na przeciwdziałanie nielegalnej migracji, a także na ograniczanie liczby przebywających na terytorium danego kraju imigrantów o nieuregulowanym statusie, jest zalegalizowanie ich pobytu w ramach abolicji. Powyższe działanie umożliwi cudzoziemcowi zalegalizowanie pobytu czasowego lub w dalszej perspektywie stałego, pozwalając tym samym na wyjście z szarej strefy i umożliwienie stopniowej integracji ze społeczeństwem.

W Polsce do 2011 roku dwukrotnie (w 2003 i 2007 roku) zdecydowano się na wprowadzenie przepisów pozwalających na zalegalizowanie pobytu cudzoziemcom o nieuregulowanym statusie prawnym z uwzględnieniem szeregu kryteriów. W przypadku obu abolicji warunkiem skorzystania z tego typu mechanizmu był:

- nieprzerwany pobyt na terytorium Polski od 1 stycznia 1997 r.;
- wskazanie lokalu mieszkalnego, w którym cudzoziemiec zamierza przebywać i przedstawienie tytułu prawnego do jego zajmowania;
- posiadanie przyrzeczenia wydania zezwolenia na pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo pisemnego oświadczenia pracodawcy o zamiarze zatrudnienia lub;
- posiadanie dochodów lub mienia wystarczających na pokrycie kosztów utrzymania i leczenia cudzoziemca i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, bez potrzeby korzystania ze wsparcia materialnego ze środków pomocy społecznej;
- brak przeciwwskazań do legalizacji pobytu, z uwagi na zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W wyniku wejścia w życie powyższych przepisów, łącznie w obu abolicjach wzięło udział 5 470 cudzoziemców. Blisko 85% osób, które złożyły wnioski do wojewodów o zalegalizowanie w tym trybie pobytu na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, stanowili obywatele Wietnamu i Armenii. Liczba obywateli Białorusi, Ukrainy i Rosji, którzy otrzymali pozytywne decyzje, była niska i wyniosła niespełna 300 osób.

Ponieważ poprzednie akcje abolicyjne nie spełniły pokładanych w nich celów z uwagi na – jak okazało się w praktyce – niemożność spełnienia przez znaczną grupę cudzoziemców warunków, na jakich mogli zalegalizować swój pobyt w tym szczególnym trybie, w 2009 r. w ramach Zespołu do Spraw Migracji wszczęto prace nad koncepcją kolejnej abolicji, która mogłaby objąć liczniejszą grupę nielegalnych migrantów. Również środowiska imigrantów postulowały przeprowadzenie kolejnej akcji tego rodzaju, spotykając się z pozytywnym odzewem ze strony m.in. Prezydenta RP, Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, z którymi ówczesne MSWiA prowadziło w tej sprawie dialog.

Ostatecznie przepisy abolicyjne zostały zawarte w ustawie z dnia 28 lipca 2011r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 191, poz. 1133, z późn. zm.).

Z abolicji mogą skorzystać następujący cudzoziemcy:

1. przebywający w Polsce co najmniej od 20 grudnia 2007 r., których pobyt na tym terytorium w dniu wejścia w życie ustawy jest nielegalny;
2. przebywający w Polsce nieprzerwanie co najmniej od dnia 1 stycznia 2010 r., którym przed tym dniem została wydana ostateczna decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy, zawierająca orzeczenie o wydaleniu, i których pobyt na tym terytorium w dniu wejścia w życie ustawy jest nielegalny;
3. wobec których w dniu 1 stycznia 2010 r. trwało postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy wszczęte na skutek kolejnego wniosku.

Zalegalizowanie pobytu odbywa się w formie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielanego na okres 2 lat. W trakcie takiego pobytu cudzoziemiec będzie mógł podjąć zatrudnienie bez konieczności posiadania zezwolenia - na podstawie umowy o pracę. Okres składania wniosków abolicyjnych wynosi 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli od 1 stycznia do 2 lipca 2012 r.

Obecne przepisy abolicyjne mają umożliwić uregulowanie statusu jak największej liczbie cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce, są więc stosunkowo liberalne. Odstąpiono m. in. od wymogów dotyczących posiadania tytułu prawnego do lokalu, wykonywania pracy lub posiadania określonych dochodów lub majątku.

Skutkiem stosunkowo łagodnych wymogów oraz przeprowadzonej przez UdSC kampanii informacyjnej jest względnie duże zainteresowanie abolicją. Do dnia 6 marca 2012 r. zarejestrowano wnioski 3697 osób (głównie obywatele Wietnamu – 1258 osób, Ukrainy – 944 osoby i Armenii – 438 osób). Zdecydowaną większość wniosków (2 859) przyjął Wojewoda Mazowiecki.

2. Rekomendacje

⇒ W zakresie kontroli wstępnej

Zwalczanie nielegalnej imigracji zanim jeszcze nastąpi przekroczenie granicy kraju docelowego jest najbardziej skutecznym i najtańszym sposobem reagowania na to zjawisko, choć traktowanie polityki wizowej jako bariery na drodze wjazdu obywateli państw trzecich do Polski i Strefy Schengen byłoby daleko idącym uproszczeniem. Ważną kwestią są inicjatywy mające na celu promowanie prostych i czytelnych mechanizmów kontroli wstępnej, które pozwalają na zapobieganie nielegalnej migracji. Przykładem może tu być mapa drogowa tworzona dla krajów objętych Partnerstwem Wschodnim, która pozwoli zarówno na dialog wizowy z tymi krajami w perspektywie długoterminowej, jak i na budowanie środków zabezpieczających przed nielegalną migracją.

Najważniejszym elementem kontroli wstępnej imigracji jest wykorzystywanie instrumentów polityki wizowej do skutecznego przeciwdziałania nielegalnej migracji. Z tych przyczyn w pracy urzędów konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej należy uwzględnić następujące czynniki:

- stosowanie wymogów i procedur określonych we Wspólnotowym Kodeksie Wizowym, co powinno zwiększyć skuteczność przeciwdziałania nielegalnej

migracji w ramach procedur prowadzonych przez konsulów; należy mieć przy tym na uwadze, że jednym z nowych rozwiązań Kodeksu jest instytucja odwołań od decyzji o odmowie wydania wizy, obowiązująca od dnia 5 kwietnia 2011r.;

- dokonywanie w trakcie procedury wizowej oceny ryzyka nielegalnej migracji, w tym zwracanie szczególnej uwagi na zagrożenie wykorzystania przez wnioskującego wizy w celu innym niż deklarowany;
- dokonywanie elektronicznej wymiany informacji z organami innych państw Schengen, które zastrzegły to sobie w stosunku do określonych kategorii osób ubiegających się o wizy oraz zintensyfikowanie konsultacji z organami krajowymi określonymi w ustawie o cudzoziemcach, w przypadku ubiegania się o wizy krajowe przez cudzoziemców;
- prowadzenie wymiany informacji ze służbami granicznymi RP i konsulami innych państw Schengen, w ramach tzw. współpracy lokalnej z zakresu oceny ryzyka imigracyjnego;
- tworzenie wspólnych z państwami UE centrów przyjmowania wniosków wizowych, co powinno ułatwić harmonizację procedur wizowych podczas ubiegania się o wizy;
- uwzględnienie ryzyka nielegalnej migracji przy zawieraniu z innymi państwami UE umów o wydawaniu przez polskie konsulaty wiz Schengen oraz składaniu ofert reprezentowania Polski przy wydawaniu wiz przez inne państwa UE w krajach, w których nie ma polskich placówek zagranicznych (na przykład w państwach Afryki);
- kontynuowanie działań mających na celu właściwe przygotowanie konsulów do pracy w systemie VIS.

⇒ **W zakresie ochrony granicy państwowej oraz kontroli w trakcie przekraczania granicy**

W związku z tym, że przekroczenie polskiej granicy umożliwia swobodne poruszanie się po obszarze Schengen, kontrola graniczna musi zapewniać najwyższy poziom zabezpieczenia przed napływem osób i towarów niepożądanych lub niebezpiecznych. Równocześnie nie może powstrzymywać legalnego ruchu osobowego i handlu międzynarodowego. Ponadto należy dążyć do usprawnienia przepływów osobowych na granicach w miejscach wymagających podjęcia tego typu działań oraz zwiększenie jakości dostępnej na granicy infrastruktury.

Obecne zadania Straży Granicznej realizowane na granicy zewnętrznej UE/Schengen nie ulegną w przyszłości zasadniczym zmianom. Zadania te będą tożsame z obecnymi zapisami ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, za wyjątkiem zmian dotyczących kontroli bezpieczeństwa w lotniczych przejściach granicznych.

⇒ **W zakresie kontroli na terytorium kraju**

Niezależnie od znaczenia wstępnej kontroli nielegalnej imigracji, należy uznać, że główny ciężar w zakresie zwalczania tego zjawiska spoczywa na organach i służbach krajowych, ponieważ dotyczy zarówno cudzoziemców, którzy wjeżdżają na podstawie wiz, ale także tych, którzy wjeżdżają nielegalnie (bez wymaganej wizy) bądź przebywają już od dłuższego czasu w Polsce bez zezwolenia (na przykład wjechali do Polski zgodnie z przepisami, jednak później utracili tytuł prawny do pobytu). Do powyższych kategorii cudzoziemców można także dodać osoby, które podejmują działania niezgodne z celem

określonym w wizie (na przykład świadczą pracę pomimo braku takiego uprawnienia).

Analizując praktykę Straży Granicznej należy zwrócić uwagę na wzrost znaczenia kontroli nielegalnej migracji realizowanych wewnątrz kraju, niezależnie od uzupełniającego charakteru działań podejmowanych w tym zakresie w ramach kontroli wykonywanej na granicy. Jest to zadanie trudne, wymagające istotnych zmian prawnych, organizacyjnych oraz logistycznych.

Sprawna realizacja tego zadania wymaga następujących działań:

- wzmocnienia systemu konsultacji wizowych, poprzez dodatkowe włączenie procedur związanych z udzielaniem wiz krajowych; pozwoli to na sprawne odtworzenie „historii migracyjnej” cudzoziemców i usprawni proces podejmowania decyzji przez uprawnione organy (odpowiedzialne instytucje: MSZ, UdSC, KGSG);
- zwiększenia skuteczności egzekwowania przepisów prawnych, których celem jest przeciwdziałanie nadużyciom w postępowaniach dotyczących wjazdu i legalizacji pobytu; dotyczy to głównie wykorzystywania procedury nadawania cudzoziemcom statusu uchodźcy oraz praktyk zawierania fikcyjnych związków małżeńskich z obywatelami polskimi wyłącznie dla celów legalizacji pobytu (odpowiedzialne instytucje: UdSC, KGSG, wojewodowie);
- wzmocnienia przez Straż Graniczną ścisłego monitoringu zjawisk związanych z nieprzestrzeganiem przez cudzoziemców przepisów związanych z pobytem na terytorium Polski, poprzez prowadzenie rozpoznania migracyjnego w zakresie podejmowanych działań; bardzo pomocne w tym względzie są uprawnienia tej formacji w trakcie procedury legalizowania pobytu, pozwalające m.in. na przeprowadzanie wywiadu środowiskowego, ustalanie miejsca pobytu małżonka lub innego członka rodziny cudzoziemca, a także osoby, z którą cudzoziemca łączą więzi o charakterze rodzinnym oraz sprawdzanie lokalu wskazanego przez cudzoziemca jako miejsce jego pobytu;
- wzmocnienia współpracy pomiędzy służbami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za problematykę zwalczania nielegalnej migracji, z uwzględnieniem wiodącej roli w tym zakresie Straży Granicznej (odpowiedzialne instytucje: KGSG, MSZ, KGP, ABW, MON, UdSC, wojewodowie, MSW, MPiPS, PIP);
- usprawnienia procedury konsultacji przeprowadzanych przez właściwe instytucje w trakcie postępowań administracyjnych dotyczących legalizacji pobytu (odpowiedzialne instytucje: wojewodowie, KGSG, Policja, ABW, konsulowie), w kierunku pozwalającym na skrócenie czasu trwania procedur administracyjnych;
- budowy powiązanych systemów pozyskiwania danych na temat pobytu i pracy cudzoziemców, stanowiących skuteczne narzędzie kontroli i monitorowania aktywności cudzoziemca oraz usprawnienia obsługi administracyjnej, a także stanowiących element implementacji dyrektywy 2009/52/WE przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich³² w zakresie stworzenia systemu rejestracji zatrudnienia obywateli państw trzecich (odpowiedzialne instytucje: MPiPS, UdSC, MSZ);

³² Dz. Urz. UE L 168 z 30.06.2009 r.

- konieczności zmiany przepisów dotyczących przeprowadzania przez Straż Graniczną sprawdzenia lokalu we wskazanym przez cudzoziemca miejscu pobytu; obecny system utrudnia prawidłową realizację powyższego zadania, z uwagi na konieczność informowania cudzoziemca z dziesięciodniowym wyprzedzeniem o zamiarze przeprowadzenia kontroli; wskazane jest skrócenie tego terminu oraz umożliwienie odstąpienia od informowania w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przy zachowaniu konstytucyjnie gwarantowanego prawa do prywatności i życia rodzinnego (odpowiedzialna instytucja: KGSG, Policja);
- wprowadzenia zmian obowiązujących przepisów, w świetle których istnieje obowiązek prawny uprzedniego informowania pracodawców o zamiarze przeprowadzenia przez Państwową Inspekcję Pracy oraz Straż Graniczną kontroli legalności pracy; obecny system utrudnia prawidłową realizację tego zadania (odpowiedzialne instytucje: MG, PIP, KGSG, UdSC).

⇒ **W zakresie polityki powrotowej**

Jak już wspomiano, polityka powrotowa jest jednym z najważniejszych mechanizmów skutecznie umożliwiających zwalczanie nielegalnej migracji. Należy upowszechniać rozwiązania zachęcające cudzoziemców o nieuregulowanym statusie do wyjazdu z Polski, np. w ramach dobrowolnych powrotów.

Prowadzone działania w zakresie wydaleń, readmisji oraz dobrowolnych powrotów generalnie nie wymagają zmian i uważane są za wystarczające. W niektórych obszarach wskazane są jednak pewne usprawnienia:

– w kwestii wydaleń:

- organizowanie i promowanie w krajach pochodzenia, których obywatele najczęściej naruszają polskie przepisy w zakresie wjazdu i pobytu, działań informacyjnych przedstawiających możliwości legalnego przyjazdu i zamieszkania w Polsce, a także informowanie o konsekwencjach nielegalnej migracji; nagłaśnianie tej kwestii powinno pokazywać skuteczność zarówno systemu kontroli granicznej, jak i działań kontrolnych prowadzonych wewnątrz kraju;
- podejmowanie działań pozwalających skrócić czas niezbędny do wydalenia cudzoziemca z terytorium RP po stwierdzeniu faktu, że przebywa on w Polsce nielegalnie (np. poprzez powierzenie wydawania decyzji w sprawie wydalenia w pierwszej instancji organom Straży Granicznej);
- podejmowanie działań mających na celu skrócenie okresu pobytu małoletnich cudzoziemców (w szczególności małoletnich bez opieki) w ośrodkach detencyjnych oraz stworzenie im możliwie najkorzystniejszych warunków pobytu w tych ośrodkach (odpowiednie adaptowanie pomieszczeń, dostęp do edukacji, ochrony zdrowia i kultury) ograniczających negatywne skutki przebywania w obiektach o charakterze zamkniętym; wprowadzenie zmian prawnych określających dolną granicę wieku umieszczania małoletnich bez opieki w ośrodkach detencyjnych na poziomie 13 lat.

– w kwestii readmisji:

- wspieranie przez Polskę zawierania umów o readmisji, zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych, których stroną jest Unia Europejska,

ponieważ umowy takie stanowią mechanizm pozwalający na skuteczne odsyłanie cudzoziemców do krajów pochodzenia;

- realizowanie wydaleń w ramach umów readmisyjnych w coraz większym stopniu powinna uwzględniać współpracę z krajami UE (na przykład wspólne loty charterowe) oraz wsparcie ze strony Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Unii Europejskiej (Agencją FRONTEX);
- w kwestii dobrowolnych powrotów:
- rozszerzenie kategorii cudzoziemców, którzy mogą skorzystać z programu dobrowolnego powrotu o osoby, które uzyskały na terytorium Polski ochronę uzupełniającą oraz o osoby będące ofiarami handlu ludźmi, również te, które nie wyraziły chęci udziału w programie wsparcia świadka/ofiary handlu ludźmi;
 - zapewnienie możliwości korzystania z pomocy reintegracyjnej cudzoziemcom, których powroty są w całości organizowane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców;
 - systematyczne prowadzenie badań na temat skuteczności przeprowadzanych dobrowolnych powrotów oraz pomocy reintegracyjnej.

⇒ **W zakresie abolicji dla nielegalnych imigrantów**

- Niezależnie od przeprowadzanej w I połowie 2012 r. akcji abolicyjnej należy uznać za zasadne wprowadzenie mechanizmu pozwalającego w indywidualnych przypadkach na zalegalizowanie pobytu cudzoziemcom przebywającym nielegalnie. Należy odnotować także potrzebę wprowadzenia przepisów umożliwiających – w określonych przypadkach – cudzoziemcom przebywającym w Polsce, a nieposiadającym zezwolenia pobytowego, na wyjazd z Polski w określonym w przepisach czasie, bez ponoszenia negatywnych konsekwencji związanych z nielegalnym pobytom na terytorium RP (odstąpienie od wpisu danych do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany lub krótsze obowiązywanie wpisu, przy jednoczesnym odnotowaniu w systemie faktu nielegalnego pobytu oraz dobrowolnego wyjazdu z Polski). Ww. rozwiązanie postulowane jest w szczególności przez środowiska imigrantów reprezentujących kraje sąsiadujące z Polską.
- Zasadnym wydaje się ustanowienie systemu „monitorowania losów” cudzoziemca, którego pobyt został zalegalizowany w oparciu o przepisy abolicyjne. Wspomniany monitoring mógłby obejmować m.in. obowiązek osobistego stawiennictwa cudzoziemca przed organem administracji publicznej oraz obowiązek informowania organu prowadzącego postępowanie o kolejnych podejmowanych działaniach, mających doprowadzić do uregulowania sytuacji prawnej cudzoziemca w Polsce (np. o podjęciu zgodnego z prawem zatrudnienia).
- Należy wprowadzić obowiązek opracowywania przez organy państwowe regularnych analiz dotyczących abolicji.

III OCHRONA CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

1. Stan wyjściowy

Podstawami prawnymi regulującymi zagadnienia związane z ochroną cudzoziemców w Polsce są:

- ✓ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2009 Nr 189, poz. 1472)
- ✓ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362);
- ✓ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (Dz. U. z 2009 r. Nr 45, poz. 366);
- ✓ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887);
- ✓ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 2011 roku w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (Dz. U. Nr 282, poz. 1654).

Przemianom społeczno-ustrojowym w Polsce po 1989 roku towarzyszyły zjawiska, które wywarły znaczący wpływ na obecną sytuację migracyjną Polski. Wśród nich wymienić należy nie tylko zwiększony napływ cudzoziemców wynikający z otwierania granic, ale także przyjęcie międzynarodowych standardów z zakresu m.in. udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej. Skutkowało to przede wszystkim podpisaniem przez Polskę w dniu 27 września 1991 roku Konwencji z dnia 28 lipca 1951 roku dotyczącej statusu uchodźców (tzw. Konwencji Genewskiej) oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźcy sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 roku, regulujących zasady traktowania uchodźców, zobowiązujących jednocześnie Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania norm w nich zawartych. Również przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oraz przyjęcie dorobku prawnego UE odegrały istotną rolę w rozwoju polskiej polityki w zakresie udzielania cudzoziemcom różnych

form ochrony. W tym kontekście na uwagę zasługuje fakt, iż współpraca państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie azylu należy do jednych z najsilniej akcentowanych wyzwań Wspólnoty. Świadczyć o tym mogą osiągnięte w ciągu ostatnich lat znaczne postępy na drodze do ustanowienia wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA), który zakłada utworzenie wspólnej przestrzeni azylowej za pomocą skutecznej, ujednoczonej procedury zgodnie z wartościami humanitarnymi Unii Europejskiej. Wśród szeregu działań jakie podjęto w ramach realizacji powyższego celu polityki Unii, należy wymienić między innymi: wprowadzanie wspólnych instrumentów prawnych harmonizujących przepisy prawne państw członkowskich w zakresie przyznawania ochrony międzynarodowej oraz form tej ochrony, a także utworzenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, który ma na celu wzmacnianie i rozwijanie działań w zakresie współpracy państw członkowskich w tym obszarze.

Biorąc pod uwagę powyższe należy zaznaczyć, iż kwestia ochrony międzynarodowej cudzoziemców w Polsce w dużym stopniu determinowana jest zobowiązaniami o charakterze międzynarodowym wynikającymi z Konwencji Genewskiej oraz przynależnością Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Wśród głównych form udzielania cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ochrony, które rozwinęły się w polskim ustawodawstwie, można wymienić: status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, ochronę czasową, pobyt tolerowany oraz azyl.

a) Status uchodźcy

Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju.

Od czasu przyjęcia przez Polskę Konwencji Genewskiej liczba uchodźców w Polsce generalnie wzrasta. Z publikowanych danych wynika, że do Polski od czasu ratyfikowania Konwencji Genewskiej wjechało niemal 90 tys. cudzoziemców poszukujących na jej terytorium ochrony.

W 2011 roku w Polsce wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyło 6 887 osób, podczas, gdy w roku 2010 liczba ta wyniosła 6 534 (wzrost o ok. 5,4%, jest to jednak w dalszym ciągu wartość znacznie mniejsza niż w poszczególnych latach w okresie 2007 – 2009). Od 2009 roku zanotowano istotną zmianę struktury narodowościowej cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. O ile do 2008 roku największą grupę osób stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej (80-90%), z czego około 90 % deklarowało narodowość czeczeńską, to w 2009 roku udział tej grupy narodowościowej w ogólnej liczbie cudzoziemców wnioskujących o ochronę międzynarodową wyniósł jedynie około 54% (5 726 osób). Drugą pod względem liczebności grupą byli obywatele Gruzji – około 40% (4 214 osób). Dla porównania, w latach 2003 – 2008 liczba obywateli Gruzji w procedurach uchodźczych wahała się od około 30 do 70 osób rocznie. W roku 2010 odnotowano istotny spadek liczby wniosków składanych przez obywateli Gruzji – do 1082, niemniej jednak była to wciąż wartość ok. dwudziestokrotnie większa od średniej z lat 2005 – 2008. Dane z 2011 r. obok dominacji obywateli Federacji Rosyjskiej (4305 osób – ok. 63 proc. ogółu), wskazują na ponowny wzrost liczby wniosków uchodźczych składanych przez obywateli Gruzji (1735 osób, 25 proc. ogółu - ok. 60 proc. wzrost w stosunku do 2010 r., kiedy to przyjęto wnioski obejmujące 1082 osoby). Ponadto o status uchodźcy w 2011 roku występowali najczęściej obywatele Armenii – 216 osób (ponad dwukrotny wzrost), Białorusi – 81 osób i Ukrainy – 67 osób. Warto dodać, iż znaczący napływ do Polski obywateli Gruzji, podobnie jak obywateli Federacji Rosyjskiej deklarujących narodowość czeczeńską,

odbywa się przez Białoruś, co pozwala na składanie wniosków o status uchodźcy w Polsce na granicy, pomimo braku wiz upoważniających do wjazdu do naszego kraju.

Organem I instancji rozpatrującym wnioski o nadanie statusu uchodźcy jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a w II instancji - Rada do Spraw Uchodźców, niezależny organ administracji publicznej rozpatrujący odwołania od decyzji i zażalenia na postanowienia wydane przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy oraz ochrony uzupełniającej, a także o udzielenie i cofanie zgody na pobyt tolerowany. Rada jest także organem właściwym w sprawach wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności wydanych przez siebie lub Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców decyzji lub postanowień w sprawach dotyczących procedur uchodźczych.

W 2010 roku Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców nadał status uchodźcy 84 cudzoziemcom, w tym między innymi 43 obywatelom Federacji Rosyjskiej. W 2011 roku nastąpił wzrost w tej kategorii statystycznej - status uchodźcy uzyskały 153 osoby. Podobnie jak w roku poprzednim najwięcej statusów uchodźcy zostało nadanych obywatelom Federacji Rosyjskiej - 82, natomiast w dalszej kolejności obywatelom Białorusi - 19.

Status uchodźcy może być także nadany przez Radę do Spraw Uchodźców, na skutek rozpatrzenia odwołania od negatywnej decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w tym zakresie. W 2011 r. w wyniku odwołania do Rady status uchodźcy otrzymały 4 osoby.

Cudzoziemcom, którym nadano status uchodźcy przysługuje prawo do świadczeń pomocy społecznej, do bezpłatnej nauki w publicznych szkołach podstawowych, ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych oraz policealnych, podejmowania i odbywania studiów, studiów doktoranckich oraz innych form kształcenia, dostępu do rynku pracy oraz podejmowania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w takim samym zakresie jak obywatelom polskim, a także prawo do świadczeń opieki zdrowotnej na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Dodatkowo, osobom tym przysługuje ochrona z tytułu bezrobocia (zasiłki i inne świadczenia). Ponadto cudzoziemcom, którzy posiadają status uchodźcy udziela się pomocy w celu wspierania procesu ich integracji ze społeczeństwem, na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Warto również odnotować, że osobom posiadającym status uchodźcy Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydaje dokument podróży przewidziany w Konwencji Genewskiej, który wraz z kartą pobytu uprawnia do wielokrotnego przekraczania granicy bez konieczności uzyskania wizy.

b) Ochrona uzupełniająca

Cudzoziemcom, którym odmówiono nadania statusu uchodźcy, lecz którzy w przypadku powrotu do kraju pochodzenia są realnie narażeni na ryzyko doznania poważnej krzywdy poprzez orzeczenie kary śmierci lub egzekucję, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, lub poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia, wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji wewnętrznego lub międzynarodowego konfliktu zbrojnego, udzielana jest ochrona uzupełniająca.

W 2009 r. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców udzielił ochrony uzupełniającej 2317 osobom, w tym między innymi 2 261 - obywatelom Federacji Rosyjskiej oraz 23 - obywatelom Iraku oraz 16 obywatelom Sri Lanki. W latach następnych - 2010 i 2011 - odnotowano znaczący spadek liczby osób, którym udzielono tej formy ochrony

(odpowiednio 195 i 155 osób). Profil narodowościowy beneficjentów ochrony uzupełniającej w 2010 i 2011 roku pozostał stosunkowo niezmienny - najbardziej liczną grupę nadal stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej (odpowiednie 172 i 130 osób), a następnie obywatele Iraku - odpowiednio 5 i 8 osób.

Ochrona uzupełniająca może być także udzielona przez Radę do Spraw Uchodźców, na skutek rozpatrzenia odwołania od negatywnej decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w tym zakresie. W 2011 r. Rada do Spraw Uchodźców udzieliła ochrony uzupełniającej 52 osobom.

Uprawnienia cudzoziemców posiadających ochronę uzupełniająca w sferze socjalno-bytowej (edukacja, zatrudnienie, pomoc społeczna, ochrona przed bezrobociem, opieka medyczna) są analogiczne do uprawnień przysługujących uznanym uchodźcom. Podobnie jak w przypadku uchodźców, cudzoziemcom, którym udzielono ochrony uzupełniającej, przysługuje prawo pomocy w celu wspierania procesu integracji ze społeczeństwem, w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

c) Pobyt tolerowany

W sytuacji, kiedy cudzoziemiec nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy ani warunków do udzielenia ochrony uzupełniającej, w określonych przepisami ustawy przypadkach Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców bada potrzebę objęcia cudzoziemca ochroną przed wydaleniem w postaci zgody na pobyt tolerowany.

Zgoda na pobyt tolerowany może być także udzielona przez Radę do Spraw Uchodźców, na skutek rozpatrzenia odwołania od negatywnej decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jak również w toku innego rodzaju postępowań administracyjnych (np. w prowadzonych przez wojewodów postępowaniach o wydalenie).

W 2011 r. w pierwszej instancji odmówiono nadania statusu uchodźcy oraz udzielenia ochrony uzupełniającej i jednocześnie udzielono zgody na pobyt tolerowany 170 osobom (w tym między innymi 84 obywatelom Federacji Rosyjskiej, 32 obywatelom Armenii, 14 obywatelom Wietnamu). Rada do Spraw Uchodźców zdecydowała w 2011 r. o przyznaniu zgody na pobyt tolerowany 41 osobom, w tym 28 obywatelom Federacji Rosyjskiej i 5 obywatelom Armenii. Są to liczby symboliczne w porównaniu do 2008 roku. Wówczas zgodę na pobyt tolerowany uzyskało 1 507 cudzoziemców. Tak widoczna tendencja spadkowa wynikała między innymi z faktu, iż wprowadzona nowelizacją ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w maju 2008 r. ochrona uzupełniająca w większości przypadków zastąpiła wcześniej stosowaną zgodę na pobyt tolerowany.

Według obowiązującego porządku prawnego, zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udziela się cudzoziemcowi, jeżeli jego wydalenie:

- ✓ mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.;
- ✓ naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4

listopada 1950 r. lub naruszałoby prawa dziecka określone w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu;

- ✓ jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu i od cudzoziemca.

Ponadto na wniosek cudzoziemca można mu udzielić zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca jest niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania, uwzględniając przyczynę, z powodu której odmówiono wydania cudzoziemca, oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Występująca obecnie różnorodność przesłanek skutkujących udzieleniem cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany (zarówno przesłanki o charakterze humanitarnym – m.in. prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, jak i dotyczące ochrony międzynarodowej – ochrona przed wydaleniem osób, w przypadku których powrót do kraju pochodzenia lub stałego pobytu może je narazić na liczne zagrożenia) wprowadza niespójność do systemu ochrony międzynarodowej. Obecny kształt instytucji pobytu tolerowanego nie pozwala bowiem na wyraźne odróżnienie kategorii cudzoziemców wymagających ochrony międzynarodowej od osób zakwalifikowanych do ochrony związanej z okolicznościami natury humanitarnej.

d) Azyl

Instytucja azylu ma swoje umocowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Zapisy dotyczące szczegółowych uregulowań w zakresie azylu mają rangę ustawową i znalazły się w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z nimi cudzoziemcowi można, na jego wniosek, udzielić azylu, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym *ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej*. Samo pojęcie *ważnego interesu Polski* należy tłumaczyć w tym przypadku jako odnoszące się do spraw o żywotnym znaczeniu dla kraju. Azyl rozumiany jest zatem jako regulowane wewnętrznymi przepisami prawo państwa do udzielania na jego terytorium ochrony cudzoziemcom i służy nie tylko niesieniu pomocy humanitarnej, ale też realizacji jego politycznych interesów. Warto odnotować, iż ta forma ochrony cieszy się niewielkim zainteresowaniem wśród cudzoziemców. Dowodzi tego liczba złożonych wniosków. I tak, w okresie 2004-2011 zaledwie 25 osób ubiegało się o udzielenie azylu. Do tej pory nie odnotowano jednak żadnego przypadku udzielenia tej formy ochrony.

e) Świadczenia socjalne przysługujące cudzoziemcom ubiegającym się o objęcie ochroną międzynarodową

Podstawą do udzielania pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy jest ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie system recepcyjny cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy ma charakter mieszany. Oznacza to, iż osoby wnioskujące o objęcie ochroną międzynarodową mogą być zakwaterowane i objęte pomocą socjalną w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, bądź mogą korzystać z systemu tzw. prywatnego zakwaterowania i pobierać pomoc socjalną poza ośrodkiem. Organem, który odpowiada za zapewnienie cudzoziemcom ww. świadczeń jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Według stanu na koniec grudnia 2011 r. większość cudzoziemców

ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy była zakwaterowana w ośrodkach (mieszkało tam 1566 osób, poza ośrodkami 1163).

Pomoc socjalna udzielana w ośrodku, oprócz zakwaterowania, obejmuje:

- ✓ całodzienne wyżywienie dostosowane do wymogów kulturowych i religijnych cudzoziemców lub ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie dla dzieci korzystających z nauki;
- ✓ kieszonkowe na drobne wydatki oraz stałą pomoc pieniężną na zakup środków higieny osobistej;
- ✓ naukę języka polskiego i podstawowe materiały niezbędne do nauki tego języka; realizując obowiązek wynikający z ustawy w zakresie zapewnienia nauki języka polskiego, Urząd do Spraw Cudzoziemców zatrudnia, we wszystkich ośrodkach, nauczycieli języka polskiego;
- ✓ pomoce dydaktyczne dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych, gimnazjach lub szkołach ponadgimnazjalnych, tj. zakup podręczników i wyprawki szkolnej;
- ✓ pokrycie, w miarę możliwości, kosztów zajęć pozalekcyjnych i rekreacyjno-sportowych dzieci;
- ✓ finansowanie przejazdów środkami transportu publicznego (w celu wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy, w celu leczenia lub poddania się szczepieniom ochronnym oraz w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach);
- ✓ jednorazową pomoc finansową na zakup odzieży i obuwia (140 zł dla jednej osoby).

Pomoc udzielana poza ośrodkiem polega na wypłacie świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu i zakwaterowania w Polsce. Tego typu pomoc jest przyznawana zazwyczaj w przypadku, gdy wymagają tego względy organizacyjne albo jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa cudzoziemcowi (z uwzględnieniem szczególnej sytuacji samotnych kobiet), ochrony porządku publicznego, ochrony i utrzymania więzi rodzinnych albo przygotowania cudzoziemca do prowadzenia samodzielnego życia poza ośrodkiem, po otrzymaniu decyzji, w której orzeczono o udzieleniu jednej z form ochrony. Wysokość świadczenia jest uzależniona od liczby osób w rodzinie.

Oprócz gwarantowanej przez Urząd do Spraw Cudzoziemców opieki socjalnej, cudzoziemcom w okresie trwania procedury w sprawie nadania statusu uchodźcy Urząd zapewnia również opiekę medyczną, która obejmuje świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.). Podopieczni Urzędu do Spraw Cudzoziemców korzystają zatem z usług w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, konsultacji specjalistycznych, badań specjalistycznych, hospitalizacji oraz ratownictwa medycznego. W każdym z ośrodków znajduje się ambulatorium, w którym przyjmuje lekarz pierwszego kontaktu, pielęgniarki oraz psycholog. Opieką ambulatoriów objęci są mieszkańcy ośrodków oraz osoby, które korzystają ze świadczeń pieniężnych na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto wszystkie dzieci korzystające z pomocy socjalnej objęte są takim samym jak w przypadku dzieci polskich programem szczepień. Koszty realizacji opieki medycznej są

w całości pokrywane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Cudzoziemcy pozostający pod opieką Urzędu do Spraw Cudzoziemców, korzystają z zapewnianej przez tę instytucję pomocy przez okres trwania procedury uchodźczej oraz we wskazanym ustawowo okresie po zakończeniu tej procedury. Cudzoziemiec, zanim otrzyma możliwość skorzystania z pomocy integracyjnej w ramach polskiego systemu opieki społecznej, może skorzystać z tzw. programów preintegracyjnych. Działania w ramach preintegracji cudzoziemców nie zostały jak dotąd uregulowane ustawowo, co oznacza brak obowiązku prowadzenia takich programów przez organy państwowe. Dotychczasowe projekty w tym zakresie są realizowane z inicjatywy organizacji pozarządowych, w ramach projektów współfinansowanych np. ze środków funduszy europejskich. Możliwość prowadzenia działań przez te podmioty uzależniona jest jednak od pozyskania przez nie współfinansowania, co nie zapewnia systematyczności w realizacji tych programów.

Warto również zauważyć, że osoby wnioskujące o objęcie ochroną międzynarodową, cudzoziemcy, których wnioski o nadanie statusu uchodźcy zostały pozostawione bez rozpoznania ze względów formalnych, lub którzy otrzymali decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej i odmowie udzielenia zgody na pobyt tolerowany, a także cudzoziemcy, którzy zrezygnowali z ubiegania się o status uchodźcy mogą otrzymać pomoc w dobrowolnym powrocie do kraju, do którego mają prawo wjazdu. W roku 2011 z tej formy pomocy skorzystały 1 164 osoby, co stanowi spadek o ok. 28 proc. w stosunku do roku ubiegłego (1 622 osoby), wynikający prawdopodobnie z mniejszej liczby wniosków o nadanie statusu uchodźcy, a być może również z .informacji o planowanej na pierwszą połowę 2012 r. abolicji.

Według stanu na dzień 30 grudnia 2011 roku na terytorium Polski funkcjonowało 12 ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, zlokalizowanych w większości na terenie małych lub średnich miejscowości w województwie mazowieckim, podlaskim, lubelskim, łódzkim i kujawsko-pomorskim. Spośród nich 4 stanowiły własność Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a pozostałe 8 było wynajmowane od podmiotów zewnętrznych świadczących usługi na rzecz Urzędu. Przeważają wśród nich obiekty duże, w których średnia liczba przebywających w nich cudzoziemców wynosi około 120 osób.

f) Procedury dublińskie

Od 1 maja 2004 roku w Polsce jest stosowane Rozporządzenie Rady nr 343/2003/WE z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego – tzw. Rozporządzenie Dublin II³³. Na podstawie ww. rozporządzenia Polska jest zobowiązana do przyjęcia na swoje terytorium i rozpatrzenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy zarówno cudzoziemców, którzy złożyli w Polsce wniosek o status uchodźcy, a którzy zostali następnie zatrzymani na terytorium innych państw członkowskich Unii Europejskiej (w związku ze złożeniem kolejnego wniosku o status uchodźcy w innym kraju lub w innych okolicznościach), jak również osoby, które nie ubiegały się w naszym kraju o status uchodźcy przez złożeniem takiego wniosku w innym państwie członkowskim UE, ale Polska była pierwszym państwem członkowskim, do którego przybyły (np. na podstawie polskiej wizy). W ramach powyższej procedury w 2011 r. do Polski przekazano w sumie około 1420 osób (2010 - 2130 osób, spadek o ok. 33%) na podstawie wniosków dotyczących przejęcia odpowiedzialności za rozpatrzenie

³³ Dz. Urz. UE L 50 z 25.02.2003 r.

wniosków uchodźczych złożonych przez cudzoziemców w innych państwach członkowskich. Dla porównania, w tym samym okresie z Polski do innych państw członkowskich przekazano 52 osoby (2010 – 40 osób, wzrost o 30%).

g) Integracja

Cudzoziemcowi, który posiada status uchodźcy lub korzysta z ochrony uzupełniającej, udziela się w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy pomocy w celu wspierania procesu jego integracji ze społeczeństwem w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Pomocy integracyjnej udziela się na wniosek cudzoziemca złożony za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie do starosty właściwego ze względu na zamieszkanie cudzoziemca. Program integracyjny jest ustalany w formie umowy zawieranej między cudzoziemcem a powiatowym centrum pomocy rodzinie.. Liczba programów integracji jest związana z liczbą przyznanych decyzji o udzieleniu statusu uchodźcy oraz ochrony uzupełniającej. W roku 2010 pomocą integracyjną objęto 2473 osoby, w pierwszym półroczu 2011 - 458 osób. Pomoc ta obejmuje: świadczenia pieniężne przeznaczone na utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe, pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego, opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi.

Z punktu widzenia realizacji programu kluczową kwestią jest problem braku mieszkań zwłaszcza, że większość cudzoziemców po zakończeniu postępowań o nadanie statusu uchodźcy pozostaje w miejscowościach położenia ośrodków recepcyjnych, gdzie możliwość uzyskania lub wynajęcia lokalu jest mocno ograniczona. W Polsce nie istnieje system wsparcia dla tej kategorii osób w zakresie pomocy mieszkaniowej. W Warszawie przeznaczają się rocznie 5 lokali z zasobu mieszkaniowego m.st. Warszawy na potrzeby uchodźców. Osoby te muszą więc wynajmować mieszkania na tzw. „wolnym rynku” ze środków przyznanych w ramach Indywidualnych Programów Integracji. Środki te są jednak niewystarczające.

Należy także odnotować poważne trudności ze znalezieniem stałej pracy przez uchodźców i osoby objęte ochroną uzupełniającą, ponieważ duży odsetek tej grupy osób posiada stosunkowo niskie kwalifikacje zawodowe. Jednocześnie trzeba mieć świadomość specyficznych uwarunkowań tej grupy cudzoziemców. Od kilku lat zdecydowaną większość osób objętych programami integracyjnymi stanowią wielodzietne rodziny muzułmańskie z Czeczenii i Inguszetii. Zazwyczaj oznacza to sytuację, w której głowa rodziny (mężczyzna) musi utrzymać kilkusobową rodzinę, nie posiadając własnego lokalu mieszkalnego. Takie warunki rozpoczęcia nowego życia w Polsce stanowią poważne wyzwanie nie tylko dla samych uchodźców, lecz także dla administracji publicznej, która na podstawie dotychczasowych doświadczeń powinna rozwijać i ulepszać system integracji dla uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą.

Warto zaznaczyć, że działania integracyjne skierowane do osób objętych ochroną międzynarodową realizowane są także w ramach projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, z którego Polska korzysta od momentu akcesji do Unii Europejskiej. Pewne działania integracyjne dla tej grupy cudzoziemców możliwe są również w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

2. Wnioski i rekomendacje

Specyficzne uwarunkowania związane ze stosowaniem prawa międzynarodowego oraz dorobku prawnego UE w postępowaniach dotyczących udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej powodują, że Polska ma w tym obszarze ograniczone możliwości kreowania własnej polityki, zarówno w zakresie admisyj tej kategorii cudzoziemców, jak i tworzenia i stosowania własnych rozwiązań proceduralnych. W tym kontekście należy podkreślić kluczową z punktu widzenia Konwencji Genewskiej z 1951 r. zasadę „non refoulement”, czyli zasadę niewydalania i niezawracania uchodźców do kraju, w którym mogliby doświadczyć prześladowań oraz zasadę pełnego dostępu cudzoziemców do procedury o nadanie statusu uchodźcy.

Do obszarów, w których istnieje jednak możliwość kształtowania krajowych rozwiązań, można zaliczyć zakres opieki socjalnej nad osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową, ich integrację oraz tworzenie czytelnych przepisów umożliwiających sprawną realizację prowadzonych procedur.

⇒ **W zakresie pomocy socjalnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy**

Zazwyczaj osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy, z uwagi na ich specyficzną sytuację nie są osobami majątnymi i w zdecydowanej większości wymagają wsparcia ze strony Urzędu do Spraw Cudzoziemców, odpowiedzialnego za zapewnienie cudzoziemcom pomocy do chwili wydania ostatecznej decyzji dotyczącej ewentualnego udzielenia ochrony międzynarodowej.

Wyżej wymieniony zakres świadczeń odzwierciedlający potrzeby cudzoziemców oraz wieloletnie doświadczenie w zakresie udzielania pomocy dla tej kategorii osób, zarówno w warunkach pobytu w ośrodkach, jak i poza ośrodkami wydaje się być wystarczający. Pewnym problemem jest natomiast wysokość świadczeń przyznawanych osobom przebywającym poza ośrodkami, która od kilku lat nie była waloryzowana. Należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia mechanizmu pozwalającego na dostosowanie zakresu udzielanej pomocy finansowej do potrzeb tej grupy beneficjentów i ich sytuacji materialnej, zwłaszcza, że koszty pobytu poza miejscami zbiorowego zakwaterowania są znacznie niższe. Samodzielne prowadzenie gospodarstw domowych przez cudzoziemców sprzyja ponadto procesowi ich integracji społecznej. Również system funkcjonowania ośrodków dla uchodźców wymaga korekty. Wskazane jest rozpoczęcie procesu przechodzenia od kwaterunku w dużych obiektach do modelu wynajmowania niewielkich obiektów równomiernie zlokalizowanych na terytorium całego kraju, w szczególności w dużych aglomeracjach z odpowiednio chłonnymi rynkami pracy oraz lepszymi możliwościami zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (realizacja tego postulatu może wiązać się z potrzebą wprowadzenia zmian prawnych dotyczących procedur wyłaniania ośrodków). Pozwoli to na odciążenie lokalnej infrastruktury edukacyjnej i socjalnej oraz poprzez większą akceptację lokalnej społeczności dla mniejszych obiektów przyczyni się do zwiększenia możliwości integracji społecznej. Dodatkowo można także rozważyć możliwość zlecenia zadania kompleksowego prowadzenia wybranych obiektów przez organizacje pozarządowe, co powinno m.in. usprawnić formy udzielanej pomocy, także poprzez zaangażowanie wolontariatu. Trzeba jednak mieć świadomość, że powyższe działania muszą być realizowane w dłuższym przedziale czasu, a zmiana struktury ośrodków pociąga za sobą konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów.

⇒ W zakresie działań preintegracyjnych

Ośrodki dla uchodźców są istotnym miejscem gdzie prowadzone są działania preintegracyjne. Istotne jest zatem określenie roli powyższych działań w procesie integracji cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną w Polsce. Kwestia działań preintegracyjnych ściśle wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jakiemu celowi ma służyć preintegracja. Dla dużej części cudzoziemców jest to okres przejściowy w oczekiwaniu na decyzję dotyczącą przyszłego statusu i kolejny etap, jakim jest integracja. Działania preintegracyjne powinny kłaść duży nacisk na informowanie cudzoziemców o realiach życia w Polsce, w tym o sytuacji na rynku pracy, wysokości świadczeń pomocy społecznej oraz dostępie do mieszkań. Przekazywanie takich informacji cudzoziemcom już na etapie ubiegania się o ochronę mogłoby przyczynić się do zmniejszenia ich oczekiwań po otrzymaniu jednej z form ochrony i lepszego przygotowania do samodzielnego życia w Polsce. W tym okresie należy dążyć do zwalczania negatywnych konsekwencji pozostawiania cudzoziemca w ośrodku, motywowania do aktywności własnej i do poszukiwania przez niego konstruktywnych rozwiązań dla własnych problemów życiowych.

Realizacja powyższego zadania wiązałaby się zatem z wdrożeniem działań preintegracyjnych, obejmujących pomoc prawną, psychologiczną, realizację kursów zawodowych, komputerowych, a także zajęcia językowe oraz poszerzające wiedzę o społeczeństwie polskim i wartościach społecznych i obyczajowych. Można także rozważyć umożliwienie cudzoziemcom zatrudniania przy pracach na terenie ośrodka recepcyjnego. Udział w programach preintegracyjnych miałby charakter dobrowolny.

W minionych latach w ramach programów współfinansowanych przez Unię Europejską, Urząd do Spraw Cudzoziemców realizował szereg projektów związanych z preintegracją osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Część z nich była współtworzona z organizacjami pozarządowymi i miała na celu również przygotowanie do pracy z cudzoziemcami pracowników socjalnych ośrodków oraz wypracowanie „dobrych praktyk” ułatwiających w przyszłości integrację społeczną.

Wskazane jest, aby powyższy kierunek aktywności, który w przyszłości powinien być kontynuowany i rozwijany, uzyskał silniejsze podstawy formalno-prawne oraz finansowe. Obecnie obowiązujące przepisy regulujące problematykę świadczeń dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy bezpośrednio nie odnoszą się do zagadnienia preintegracji, która w sensie prawnym nie istnieje. Wskazane byłoby także wprowadzenie podstawy do działań preintegracyjnych, jako zadania państwowego, które mogłoby obejmować naukę języka polskiego, wartości społecznych, obyczajowych etc.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe pozytywne doświadczenia organizacji pozarządowych w zakresie przygotowywania projektów preintegracyjnych adresowanych do cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną, wydaje się słuszne, by programy te mogłyby być nadal realizowane w przyszłości przez sektor organizacji pożytku publicznego przy koordynacyjnej roli Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

⇒ W zakresie integracji uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia dotyczące integracji cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, należy:

- utrzymać dotychczas obowiązujący system integracji (indywidualne programy integracyjne oparte o lokalne struktury);
- podjąć działania, aby świadczenia w ramach programów integracyjnych nie

były jedynym czynnikiem motywującym do integracji;

- położyć nacisk na skuteczną naukę języka polskiego przez cudzoziemców zgodnie z zasadą, iż znajomość języka kraju przyjmującego jest kluczowa dla procesu integracji;
- zharmonizować proces przechodzenia z systemu preintegracji do systemu integracji (zapewnienie takiej spójności wymagać będzie w szczególności współdziałania Urzędu do Spraw Cudzoziemców z Ministerstwem Pracy i Pomocy Społecznej, zarówno w obszarze rozwiązań praktycznych, jak i w kreowaniu polityki integracji cudzoziemców);
- rozważyć wprowadzenie instytucji mentora/asystenta dla osób objętych programami integracji (w szczególności wywodzącego się ze środowisk imigranckich), która pozwoli dostosowywać programy integracyjne do indywidualnych potrzeb cudzoziemców i lepiej ukierunkować ich działania;
- podjąć działania zmierzające do aktywizacji zawodowej cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, m. in. poprzez zapewnienie uzyskania przez cudzoziemca w ramach programu integracyjnego kwalifikacji przydatnych na rynku pracy, włączenie przedmiotowej grupy do rządowych programów aktywizacji zawodowej, jako odrębnej kategorii osób, a także poprzez wprowadzenie systemu zachęt dla pracodawców zatrudniających ww. cudzoziemców;
- wzmocnić rolę organizacji pozarządowych w procesie integracji cudzoziemców, w ramach zadań zleconych, finansowanych zarówno ze środków UE, jak i z budżetu państwa;
- rozważyć możliwość wydłużenia programów integracji dla osób, które wykazują dużą aktywność i chęć integracji poprzez np. organizowanie dodatkowych kursów języka polskiego, kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe itp.;
- podjąć działania zmierzające do rozwiązywania problemu dostępu do mieszkań dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową;
- rozważyć możliwość poszerzenia dostępu do indywidualnych programów integracji dla osób, którym wydano zgodę na pobyt tolerowany, jeśli ww. zgoda zostanie przyznana z uwagi na sytuację panującą w kraju pochodzenia cudzoziemca;
- monitorować skuteczność prowadzonych działań integracyjnych, w kontekście zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób objętych ochroną międzynarodową.

Powyższe rekomendacje dotyczą systemu integracji uchodźców i osób, które uzyskały ochronę uzupełniającą. Problematyka integracji innych kategorii cudzoziemców została wyodrębniona i przedstawiona w oddzielnym rozdziale, zatytułowanym „Integracja cudzoziemców”.

⇒ **W zakresie przesłanek pobytu tolerowanego**

Z uwagi na różnorodność przesłanek udzielania zgody na pobyt tolerowany sformułowanych w obecnych uregulowaniach prawnych (przesłanki dotyczące ochrony międzynarodowej oraz ochrony *humanitarnej* - m.in. prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) wskazane jest ich uporządkowanie we właściwych ustawach. Zakres przesłanek rozpatrywanych w procedurach o udzielenie ochrony

międzynarodowej, zawartych w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, powinien być ograniczony wyłącznie do okoliczności związanych z udzieleniem zgody na pobyt tolerowany z uwagi na sytuację panującą w kraju pochodzenia cudzoziemca. Pozostałe (tzw. *humanitarne*) przesłanki udzielenia zgody na pobyt tolerowany, związane głównie z okolicznościami natury osobistej, powinny być badane w innym trybie i powinny wejść do katalogu przesłanek legalizacji pobytu wskazanych w ustawie o cudzoziemcach. Uzasadnieniem powyższego zabiegu jest między innymi fakt, iż w oczach cudzoziemców procedura uchodźcza postrzegana jest często jako jedyna droga prowadząca do legalizacji pobytu, pomimo faktu, iż nie spełniają oni często przesłanek warunkujących nadanie statusu uchodźcy czy objęcie ochroną uzupełniającą. Niezbędnym zatem staje się stworzenie możliwości nadawania statusu humanitarnego w ramach procedur legalizacji pobytu. Ponadto zmiana ta zwiększyłaby przejrzystość przepisów oraz usprawniła procedury.

⇒ W zakresie przesiedleń

W ostatnim czasie w ramach Unii Europejskiej można zaobserwować wzrost znaczenia tematyki przesiedleń uznanych uchodźców na terytorium poszczególnych państw członkowskich. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż kwestia przesiedleń dotyczy generalnie dwóch odrębnych zagadnień:

- przesiedleń (*resettlement*) – dokonywanych w rozumieniu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w stosunku do osób, które zostały objęte ochroną, przebywających w krajach, w których – z różnych przyczyn nie mogą korzystać z przysługujących im świadczeń czy też należytej pomocy, *oraz*
- relokacji – dokonywania wewnętrznych przesiedleń osób z kraju członkowskiego UE do innych krajów UE z powodu nadmiernej ich koncentracji w danym kraju (np. sytuacja na Malcie).

Przesiedlanie uchodźców z kraju, w którym znaleźli tymczasowe schronienie uciekając ze swojego kraju pochodzenia (*resettlement*) jest realizowane przez UNHCR od kilku dziesięcioleci i opiera się na zasadach dobrowolności. Temat ten zyskał na znaczeniu wraz z poszukiwaniem przez wspólnotę międzynarodową rozwiązania problemów napływu uchodźców z Iraku do krajów sąsiednich, po obaleniu reżimu Saddama Hussaina. Wśród krajów od lat przyjmujących przesiedleńców można wymienić Niderlandy, Szwecję oraz Zjednoczone Królestwo. Ponadto krajami, które w ostatnich latach przyjęły małe (20-50 osób) grupy przesiedlanych uchodźców były Portugalia, Finlandia, a także Czechy.

Komisja Europejska na przestrzeni ostatnich 3 lat opublikowała kilka komunikatów, w których zachęca do rozpropagowania idei przesiedleń i zwraca uwagę na środki przewidziane na ten cel w Europejskim Funduszu na rzecz Uchodźców.

W nawiązaniu do zagadnienia relokacji i solidarnego dzielenia się obciążeniami między krajami UE, należy odnotować, iż temat ten jest relatywnie nowy i pojawił się w dyskusjach eksperckich i politycznych przy okazji „kryzysu imigracyjnego” na Malcie, która w 2008 r. doświadczyła bezprecedensowego napływu nielegalnych migrantów, głównie z krajów Afryki i Bliskiego Wschodu. W tym kontekście warto podkreślić, że wszystkie państwa członkowskie zostały zachęczone w duchu solidarności europejskiej do dobrowolnego przyjęcia na swoje terytorium osób, którym władze Malty nadały status uchodźców bądź objęły inną formą ochrony. I tak, kilka krajów członkowskich (w tym Polska) w ramach programu pilotażowego Komisji Europejskiej „*Relokacja beneficjentów ochrony międzynarodowej przebywających obecnie na Malcie przez inne*

państwa członkowskie UE”, na zasadzie dobrowolności, przejmie od Malty część cudzoziemców.

W tym kontekście warto zatem wziąć pod uwagę możliwość stałego włączenia się Polski w przyszłości do programów przesiedleń (*resettlement*) i relokacji, które stały się pewnego rodzaju standardem europejskim. Udział w programach będzie ważnym sygnałem solidarności Polski z innymi państwami członkowskimi UE oraz chęci rozwijania współpracy międzynarodowej w problematyce uchodźczej. Wydaje się on również niezwykle istotny z punktu widzenia rozwoju sytuacji migracyjnej Polski w przyszłości. Biorąc bowiem pod uwagę dynamikę ruchów migracyjnych oraz fakt, iż Polska jest państwem o jednej z najdłuższych zewnętrznych granic Unii Europejskiej, nie należy wykluczać, iż nasz kraj może w przyszłości potrzebować pomocy innych członków UE w rozwiązywaniu tego typu problemów. Ponadto, doświadczenia wyniesione z tej współpracy mogą okazać się przydatne przy pracach nad modelem integracji cudzoziemców w Polsce. Uczestnictwo we wspomnianych programach przesiedleń i relokacji umożliwiły przyjęte w lipcu 2011 r. zmiany w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP i w ustawie o cudzoziemcach. Wprowadziły one możliwość udzielenia pomocy i włączenia w proces preintegracji cudzoziemców przeniesionych do Polski w ramach przesiedlenia lub relokacji. Inicjatywa w zakresie uczestniczenia przez Polskę w takich akcjach należy do Rady Ministrów. Ww. organ, w drodze rozporządzenia, określi liczbę cudzoziemców, którzy mogą być przesiedleni lub relokowani na terytorium Polski w danym roku lub latach, a także państwa, z których będą oni przybywać i wysokość środków przeznaczonych do pokrycia kosztów przesiedlenia lub relokacji. Przy realizacji programów przesiedleń należy także mieć na uwadze kryteria określone w dokumentach Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR).

IV INTEGRACJA CUDZOZIEMCÓW

1. Stan wyjściowy

Podstawowymi aktami prawnymi odnoszącymi się do kwestii związanych z integracją cudzoziemców są m.in.:

- ✓ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz. U. 2000 Nr 28 poz. 353 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r. (t.j. Dz. U. z 2001 Nr 79, poz. 855 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69 poz. 415 z późn. zm.);
- ✓ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

W dniu 7 września 2004 r. decyzją Rady Ministrów minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego został wskazany jako organ odpowiedzialny za działania związane z koordynacją polityki integracji cudzoziemców w Polsce. W ramach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej za kwestie te odpowiada Departament Pomocy i Integracji Społecznej.

W latach 2005-2006 funkcjonował przy ministrze właściwym ds. zabezpieczenia społecznego Międzyresortowy Zespół ds. Integracji Społecznej Cudzoziemców. W roku 2007 zadania powyższego Zespołu przejął Zespół ds. Migracji, organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, który zajmuje się koordynacją zadań i uzgodnień działań realizowanych przez organy administracji rządowej w zakresie problematyki migracji.

Przy Zespole powołano szereg grup roboczych, w tym grupę roboczą ds. integracji. W skład grupy wchodzi przedstawiciele różnych ministerstw i urzędów centralnych.

Podjęmowane na szczeblu unijnym inicjatywy dotyczące integracji cudzoziemców mają istotny wpływ na działania prowadzone przez Polskę, również poprzez upowszechnianie wiedzy na temat polityk integracyjnych realizowanych przez inne kraje UE. W 2002 r. została powołana przy Komisji Europejskiej grupa krajowych punktów kontaktowych ds. integracji. Cyklicznie odbywają się konferencje dotyczące integracji na szczeblu ministerialnym. W roku 2004 wypracowano Wspólne Podstawowe Zasady Integracji. W 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła Wspólną Agendę na rzecz Integracji, a w 2011 roku Europejską Agendę na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich stanowiącą odpowiedź na szereg wyzwań dotyczących problemów integracyjnych. Przygotowano też praktyczne narzędzia w postaci podręczników integracji, modułów integracji, strony internetowej oraz Forum Integracyjnego. Powyższe instrumenty stanowią wsparcie dla państw członkowskich w tworzeniu i rozwoju polityk integracji. Traktat Lizboński nadał integracji nowy wymiar wprowadzając podstawę prawną do prowadzenia działań w tym zakresie. W niedalekiej przyszłości należy więc spodziewać się dalszych działań zmierzających do wzmocnienia współpracy w tym obszarze na forum UE.

Integracja cudzoziemców nie jest obecnie w Polsce istotnym problemem politycznym bądź społecznym, co nie oznacza, że sytuacja ta nie może ulec zmianie w przyszłości. Struktura narodowościowa Polski charakteryzuje się bardzo niskim odsetkiem cudzoziemców. Dodatkowo nie odnotowuje się znaczącej imigracji do Polski. Obserwując trendy w migracjach osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, wyraźnie widać, że niewiele z nich decyduje się na pozostanie w Polsce na stałe. Zdecydowana większość traktuje Polskę jako kraj tranzytowy. Ten brak zainteresowania wynika przede wszystkim ze stosunkowo niskiego poziomu życia w porównaniu do tzw. starych państw członkowskich UE. Uwzględniając fakt, że obniża się stopa bezrobocia i następuje stopniowy wzrost wynagrodzeń, nie można jednak wykluczyć, że Polska stanie się wkrótce krajem atrakcyjnym dla cudzoziemców.

Z uwagi na powyższe czynniki, działania w zakresie integracji w Polsce są w początkowej fazie rozwoju. Niewielki odsetek cudzoziemców przebywających na stałe i napływających do kraju sprawił, że nie podejmowano dotychczas innych kompleksowych działań na szczeblu rządowym, niż działania z zakresu integracji osób objętych ochroną międzynarodową.

Biorąc pod uwagę brak programów i oferty integracyjnej ze strony podmiotów administracji publicznej dla pozostałych kategorii imigrantów można jedynie podjąć próbę określenia obszarów przyszłej działalności oraz zadań, które powinny być realizowane w perspektywie najbliższych lat.

Nie oznacza to jednak całkowitej nieobecności w systemie prawnym i organizacyjnym pewnych elementów ułatwiających migrantom proces integracji społecznej. Należy do nich zarówno katalog kategorii cudzoziemców uprzywilejowanych w zakresie wjazdu i legalizacji pobytu (na przykład osób posiadających polskie pochodzenie, przedsiębiorców, wysoko wykwalifikowanych migrantów zarobkowych, osób przybywających w ramach łączenia rodzin, czy też studentów i doktorantów), jak i przepisy określające dostęp określonych grup obcokrajowców do systemów rynku pracy, edukacji, pomocy społecznej oraz ochrony zdrowia.

W aspekcie instytucjonalnym elementy integracji cudzoziemców (poza Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej) można dostrzec w działalności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (koordynacja działań w obszarze migracji, przeciwdziałanie

dyskryminacji), Urzędu do Spraw Cudzoziemców (preintegracja osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), Rzecznika Praw Obywatelskich (utworzenie Komisji Ekspertów ds. Migracji) oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania (podjęcie problemu edukacji dzieci cudzoziemców).

Warto również podkreślić aktywną rolę, jaką w ostatnich latach odgrywają na tym polu biura Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji oraz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców w Warszawie, często przy wsparciu środowisk naukowych oraz migranckich, poprzez cykliczne organizowanie warsztatów i konferencji poświęconych problematyce integracyjnej.

Ważne zadania już na obecnym etapie realizują organizacje migranckie i pozarządowe, które coraz częściej angażują się w realizację projektów związanych z integracją cudzoziemców, uczestnicząc jednocześnie w debatach społecznych na ten temat. Jednocześnie warto zauważyć, że procesowi integracji cudzoziemców nie sprzyjają istniejące w Polsce sieci migracyjne skupiające stosunkowo niewielką liczbę migrantów. Poza społecznościami: wietnamską, ormiańską i ukraińską brak jest zwartych, silnych i wpływowych grup etnicznych, które pełniłyby swoistą rolę edukatora i promotora dla cudzoziemców osiedlających się w naszym kraju.

Bez wątpienia związki pomiędzy obywatelami polskimi, posiadającymi inną niż polska narodowość, a migrantami tego samego pochodzenia mogą mieć, a w określonych przypadkach już mają, znaczący wpływ na ich integrację. Wreszcie należy pamiętać o tym, że w Polsce zaczyna wchodzić w dorosłe życie drugie pokolenie migrantów, którzy przyjechali do naszego kraju na początku lat 90-tych ubiegłego stulecia. Zdecydowana ich większość jest już w pełni zintegrowana i mogłaby uczestniczyć w procesie wspierania nowych migrantów.

Istotne znaczenie z punktu widzenia sytuacji cudzoziemców w kraju przyjmującym ma stosunek społeczeństwa do imigracji. Na podstawie badań sondażowych przeprowadzonych na przestrzeni ostatnich kilku lat przez CBOS, rysuje się obraz polskiego społeczeństwa akceptującego obecność obcokrajowców w perspektywie ogólnej. W kontekście myślenia o imigracji w kategoriach wartości, większość mieszkańców Polski (62%) popiera zasadę otwartych granic dla imigrantów i uważa, że każdy człowiek, który tego chce, powinien mieć możliwość osiedlenia się w naszym kraju.

Mimo, że prowadzone badania generalnie wskazują na coraz większą otwartość Polaków na cudzoziemców w porównaniu do lat poprzednich, to niewątpliwie wskazany byłby zwiększony zakres działań państwa, mających na celu edukację społeczeństwa w zakresie wielokulturowości i tolerancji w stosunku do migrantów.

Istotnym elementem wspierającym aktywność na rzecz integracji cudzoziemców jest możliwość finansowania działań o charakterze integracyjnym ze środków funduszy UE. Dostępność powyższych środków pozwala w polskich warunkach na rozwój sektora organizacji pozarządowych oraz instytucji, które angażują się w kwestie integracji.

Od roku 2007 istnieje możliwość finansowania działań ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Beneficjenci Funduszu mogą prowadzić tutaj bardzo szerokie działania, takie jak szkolenia językowe czy z zakresu wiedzy obywatelskiej, przeznaczone zarówno dla cudzoziemców – obywateli państw trzecich jak i dla społeczeństwa przyjmującego, dot. przykładowo prowadzenia kampanii informacyjnych na rzecz poszanowania tożsamości kulturowej. Możliwe jest również prowadzenie szkoleń kadr pracujących z cudzoziemcami, wzmacnianie systemu instytucjonalnego oraz prowadzenie badań dotyczących integracji.

2. Analiza występujących potrzeb

Doświadczenia „starych” państw członkowskich UE pokazują, że nie jest możliwe wypracowanie skutecznych rozwiązań integracyjnych uprzedzających zmianę sytuacji migracyjnej kraju. Niezależnie od powyższego wskazane jest opracowanie odpowiednich strategii integracji, pozwalających na podjęcie skutecznych działań w razie zmiany tej sytuacji.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że integracja jest procesem złożonym i długotrwałym, wymagającym wizji oraz przemyślanej odgórnej inspiracji w ramach procesu kształtowania, wdrażania i monitorowania polityki w tym obszarze, stanowiącym jeden z kluczowych elementów szeroko rozumianej polityki migracyjnej.

Celem integracji jest umożliwienie imigrantom samodzielnej egzystencji pozwalającej na korzystanie z możliwości oferowanych przez rynek pracy, systemy edukacji i ochrony zdrowia, a także uczestnictwo w życiu społecznym oraz korzystanie z praw obywatelskich, w warunkach poszanowania kulturowych i religijnych potrzeb osób zainteresowanych. Bez wątplenia podstawą funkcjonowania imigranta w społeczeństwie, a tym samym udanej integracji, jest dostęp do rynku pracy (w tym także do prowadzenia własnej działalności gospodarczej) oraz znajomość języka polskiego, a także kulturowych reguł postępowania i ich stosowania. Pozwala to na poszerzanie relacji społecznych cudzoziemca i akceptację norm prawno-kulturowych życia w kraju przyjmującym.

Kolejną kwestię stanowi dobór odpowiednich instrumentów pozwalających na realizację powyżej sformułowanych celów.

Ważnym elementem jest także dostosowanie bogatego dorobku UE dotyczącego integracji do specyficznych uwarunkowań migracyjnych w Polsce (określonych grup etnicznych, typów migracji, uwarunkowań społecznych oraz sytuacji na rynku pracy). Warto także zauważyć, że postępujące procesy globalizacyjne powodują szybkie zmiany zarówno w krajach wysyłających jak i przyjmujących cudzoziemców. Dzięki nowym technologiom informatycznym, komunikacyjnym i transportowym, związki migrantów z krajami pochodzenia pozostają bardzo silne i muszą być uwzględniane w projektowanej polskiej polityce migracyjnej.

Można zatem wskazać potencjalne obszary realizacji polityki:

⇒ **działania na rzecz budowania założeń i rozwiązań systemowych**

Główne założenia i cele polityki integracyjnej powinny być ustanowione na poziomie centralnym. Działania mające na celu realizację tych założeń powinny być prowadzone na szczeblu lokalnym, ponieważ administracja lokalna, jak również organizacje pozarządowe działające w terenie, mają lepsze rozeznanie odnośnie specyfiki potrzeb imigrantów mieszkających na obszarze ich działania. W celu zapewnienia spójności prowadzonych inicjatyw, wskazane jest koordynowanie oraz monitorowanie realizacji polityki na poziomie centralnym.

Rozbudowanie infrastruktury integracyjnej powinno odbywać się z wykorzystaniem już istniejącego systemu, tj. struktur systemu pomocy społecznej; należy jednak zwiększyć rolę innych instytucji i organizacji lokalnych, np. urzędów pracy, a ponadto pracodawców, szkół i organizacji pozarządowych.

Istotne jest zapewnienie finansowania polityki integracyjnej przez państwo, z komplementarnym wykorzystaniem środków wspólnotowych, w szczególności Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Rozważenia w przyszłości wymaga udział środków własnych samorządów w finansowaniu polityki integracyjnej.

Działania na tym polu mają na celu również włączenie tych kwestii do głównego nurtu polityk oraz działań we wszystkich istotnych resortach i na wszystkich szczeblach zarządzania. Istotne jest więc, aby wskazać instytucje włączane w działania o charakterze integracyjnym kierowane do różnych grup imigrantów, a także określić ich kompetencje tak, aby utworzyć system koordynujący kwestie związane z integracją na różnych szczeblach, system współpracy z organizacjami pozarządowymi i naukowo-badawczymi oraz z organizacjami zrzeszającymi migrantów. Konieczne są również pewne działania z zakresu specjalistycznego przygotowania osób pracujących z imigrantami (m. in. poprzez udział tych osób w stosownych kursach i szkoleniach).

⇒ **działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego**

Ponieważ integracja jest dynamicznym, dwukierunkowym procesem wzajemnego dostosowania imigrantów i społeczeństwa państwa przyjmującego, istotne jest również prowadzenie działań skierowanych do tego społeczeństwa. Wskazane jest podejmowanie działań mających na celu zapobieganie jakimkolwiek formom dyskryminacji cudzoziemców w urzędach, szkołach, dostępie do rynku pracy, ochrony zdrowia oraz w kontaktach międzyludzkich.

Działania te powinny obejmować w szczególności: szkoły, placówki prowadzące zajęcia pozalekcyjne, ośrodki doskonalenia nauczycieli oraz oferujące kształcenie i podnoszenie kwalifikacji nauczycieli pracujących z dziećmi cudzoziemskimi oraz inne instytucje edukacyjne mające wpływ na naukę dzieci cudzoziemców, jak również środki masowego przekazu.

Działania te powinny mieć charakter programowy i uwzględniać potrzebę nabywania kompetencji międzykulturowych (tj. świadomości różnic kulturowych oraz umiejętności funkcjonowania w środowisku wielokulturowym), a także większą akceptację społeczną dla cudzoziemców oraz działań z zakresu integracji prowadzonych w odniesieniu do tej grupy osób.

Częste kontakty imigrantów z obywatelami państwa członkowskiego stanowią podstawowy mechanizm integracji. Podczas budowania krajowej strategii integracji w Polsce, również w ramach prowadzonych kampanii informacyjnych należy zwrócić szczególną uwagę na działania na rzecz zwalczania funkcjonujących w niektórych społecznościach negatywnych stereotypów na temat cudzoziemców, budowy dialogu międzykulturowego, tworzenia wspólnych płaszczyzn porozumienia i wymiany poglądów w celu zapobiegania powstawaniu konfliktów wywoływanych różnicami kulturowymi i religijnymi.

Realizacji tych działań posłużyć mogą kursy, szkolenia i przedsięwzięcia poświęcone uwrażliwieniu społeczeństwa państwa przyjmującego na kwestie różnorodności kulturowej oraz kształtowaniu komunikacji społecznej.

⇒ **badanie zjawiska, monitoring i ocena prowadzonych działań**

Pogłębianie wiedzy na temat imigracji w drodze badań naukowych jest niezwykle istotne. Bieżąca sytuacja w dziedzinie integracji i jej rozwój powinny być poddane systematycznemu monitoringowi i ewaluacji przez rządowe i pozarządowe instytucje

wyspecjalizowane w tym zakresie.

Prowadzone działania powinny być monitorowane i oceniane w sposób umożliwiający wykazanie, czy są one skuteczne i czy zostaną osiągnięte planowane rezultaty. W tym celu konieczne jest opracowanie odpowiednich metod oceny, wskaźników umożliwiających ocenę postępów w obszarach przedstawionych poniżej.

2. Rekomendacje

W procesie proponowania kompleksowych działań w odniesieniu do integracji cudzoziemców, zasadne wydaje się uwzględnienie propozycji działań w następujących przykładowych obszarach:

⇒ **w zakresie budowania założeń i rozwiązań systemowych:**

- przyjęcie kompleksowych rozwiązań w odniesieniu do integracji cudzoziemców pozostających poza systemem ochrony międzynarodowej, zakładających dobrowolność udziału w programach integracyjnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu „systemu bodźców” zachęcających do udziału w programach, również z uwzględnieniem możliwości nabycia obywatelstwa polskiego;
- wsparcie instytucji lokalnych poprzez dostarczanie dobrych praktyk oraz włączanie do platform współpracy ze społecznościami lokalnymi, które mają już większe doświadczenie w kontaktach z migrantami;
- planowanie działań integracyjnych w taki sposób, aby nie były one postrzegane przez pryzmat świadczeń w ramach systemu pomocy społecznej (podobnie jak przyjęte w rozdziale trzecim rozwiązanie odnoszące się do osób objętych ochroną międzynarodową). Pomoc społeczna jest bowiem instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych. Generalnie celem integracji powinno być doprowadzenie do możliwości samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w Polsce, w tym na rynku pracy oraz uniezależnienia się imigranta od świadczeń i pomocy społecznej;
- zwiększenie zakresu współpracy ze środowiskami imigrantów i organizacjami pozarządowymi m.in. poprzez konsultowanie z ich przedstawicielami podejmowanych działań dotyczących kwestii integracji cudzoziemców.
- zapewnienie roli państwa w udzielaniu informacji o warunkach legalnej pracy i pobytu w Polsce; rola ta może polegać zarówno na przygotowaniu odpowiednich pakietów informacyjnych, na bezpośrednim udzielaniu informacji (co łączy się z odpowiednim wyszkoleniem urzędników) jak też na finansowaniu, koordynowaniu i monitoringu merytorycznych programów opracowywanych przez samorządy lub inne podmioty społeczne;
- rozpoczęcie dyskusji dotyczącej nadania cudzoziemcom praw wyborczych na poziomie samorządu terytorialnego, w przypadku osób posiadających zezwolenie na bezterminowy pobyt na terytorium Polski;
- budowanie lokalnie projektowanych programów „oprowadzania po domu”,

„pakietów powitalnych” dla nowo przybyłych migrantów pozwalających zorientować im się w strukturze lokalnych instytucji, podstawowych procedurach prawnych oraz kulturze codziennego funkcjonowania w danej społeczności lokalnej.

- przygotowanie urzędników, funkcjonariuszy policji, straży granicznej i pracowników innych instytucji publicznych (m. in. doradców zawodowych, pośredników pracy, pracowników socjalnych) do specyfiki pracy z cudzoziemcami (m. in. poprzez prowadzenie działań zmierzających do podniesienia wiedzy i kompetencji wielokulturowych);

Realizowanie powyższych założeń może być wsparte finansowo dostępnymi funduszami UE, takimi jak np. Europejski Fundusz Społeczny czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (od 2014 r. planowane jest włączenie obszarów nim objętych do nowo tworzonego Funduszu Migracji i Azylu). Należy dbać przy tym o sprawny przepływ środków finansowych do podmiotów prowadzących projekty w ramach ww. funduszy.

⇒ **w zakresie działań skierowanych do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego:**

- prowadzenie kampanii informacyjnych, szkoleń, przygotowania publikacji na temat cudzoziemców w Polsce dla społeczności lokalnych oraz podejmowanie innych działań na szczeblu krajowym i lokalnym podnoszących świadomość społeczeństwa przyjmującego w zakresie problematyki migracji i skutków, także pozytywnych, obecności cudzoziemców w Polsce;
- prowadzenie działań mających na celu przestrzeganie praw cudzoziemców oraz zapobieganie jakimkolwiek formom dyskryminacji cudzoziemców w urzędach, szkołach, w zakresie dostępu do rynku pracy, ochrony zdrowia, itp.
- podkreślenie roli szkoły w edukacji obywatelskiej dwóch stron – imigrantów i społeczeństwa przyjmującego, w szczególności nauczycieli w szkołach – będących często jedną z pierwszych instytucji, z którą imigranci są w regularnym kontakcie; przygotowanie nauczycieli do uwzględniania w trakcie prowadzonych zajęć problematyki wielokulturowości, przeciwdziałania dyskryminacji oraz potrzeby przekazywania wiedzy o zjawisku migracji;
- tworzenie platform współpracy pomiędzy przedstawicielami polskich stowarzyszeń, fundacji, instytucji kulturalnych i wszelkich innych wspólnot społecznych, a przedstawicielami organizacji migranckich i imigrantami indywidualnie;
- przygotowanie założeń polityki integracyjnej w ramach grupy roboczej Zespołu do Spraw Migracji, złożonej nie tylko z przedstawicieli administracji ale przede wszystkim z ekspertów migracyjnych oraz organizacji pozarządowych i samorządowych realizujących programy na rzecz imigrantów;
- prowadzenie działań pozwalających na wsparcie organizacji zrzeszających migrantów w zakresie aktywnego współistnienia w społeczeństwie obywatelskim (m.in. reprezentacja interesów, promocja własnej społeczności).

⇒ **w zakresie działań na rzecz wzmocnienia wiedzy o zjawisku oraz monitoringu i oceny prowadzonych działań:**

- systematyczne badanie zjawiska, potrzeb państwa w zakresie integracji imigrantów: potrzeb samych migrantów przybywających do Polski; gotowości do integracji i stopnia ich integracji ze społeczeństwem polskim, w tym monitorowanie sytuacji poszczególnych grup narodowościowych / etnicznych / religijnych oraz grup migrantów szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. kobiet, dzieci, osób starszych); barier integracji, zjawiska dyskryminacji, rasizmu i ksenofobii;
- wzmocnienie procesu badawczego i systemu monitoringu poprzez wypracowanie najbardziej właściwych dla polskich warunków wskaźników stopnia integracji migrantów;
- wzmocnianie istniejącego systemu zbierania danych o cudzoziemcach przebywających na terytorium Polski przez poprawę zdolności gromadzenia, analizy i rozpowszechniania statystyk związanych z integracją z perspektywy krajowej, regionalnej i lokalnej;
- monitorowanie postaw społecznych i informacji przekazywanych przez środki masowego przekazu mających wpływ na integrację imigrantów.

V OBYWATELSTWO I REPATRIACJA

1. Stan wyjściowy

Ustawodawstwo polskie dotyczące obywatelstwa nie definiuje pojęcia obywatelstwa ograniczając się do uregulowania zagadnień jego posiadania, nabycia i utraty. Należy jednak podkreślić, że nabycie przez migrantów obywatelstwa kraju osiedlenia oznacza zawsze uzyskanie pełnego udziału w prawach i obowiązkach przysługujących wyłącznie obywatelom kraju przyjmującego. Zasadniczą różnicę w statusie cudzoziemca i obywatela można bowiem sprowadzić do stwierdzenia, że dysponują oni na terytorium danego państwa różnymi uprawnieniami. Wraz z naturalizacją migranci uzyskują dostęp do szerokiej opieki ze strony państwa (np. opieki konsularnej) oraz uprawnienia polityczne.

Zagadnienia nabycia obywatelstwa polskiego i jego utraty reguluje ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (j.t. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.). Inną formą uzyskania obywatelstwa polskiego jest jego nabycie w trybie repatriacji, co reguluje ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 z późn. zm).

Problematyka obywatelstwa z uwagi na historię Polski oraz szereg uwarunkowań politycznych, których korzenie sięgają XIX i XX wieku, jest skomplikowaną materią o szczególnej randze i charakterze. Z tych względów podstawowe zasady regulujące tę dziedzinę znajdują się w przepisach konstytucyjnych, a centralnym organem określającym politykę dotyczącą nadania i wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Obywatelstwo

a) Sposoby nabycia obywatelstwa polskiego z mocy prawa

Polskie obywatelstwo można nabyć poprzez:

- ✓ **urodzenie** – z mocy prawa dziecko nabywa polskie obywatelstwo, jeśli:
 - obydwoje rodzice posiadają polskie obywatelstwo - podstawowy sposób nabycia obywatelstwa polskiego zgodnie z obowiązującą w prawie polskim od 1920 r. zasadą krwi/*ius sanguinis*/;

- jedno z jego rodziców jest obywatelem polskim, zaś drugie z rodziców posiada obywatelstwo innego kraju - dziecko nabywa obywatelstwo polskie bez względu na miejsce urodzenia. Jednakże w takiej sytuacji rodzice w oświadczeniu złożonym zgodnie przed właściwym organem (konsul - dla osób zamieszkałych za granicą lub wojewoda – dla osób zamieszkałych w Polsce) w ciągu 3 miesięcy od dnia urodzenia się dziecka, mogą wybrać dla niego obywatelstwo państwa obcego, którego obywatelem jest jedno z rodziców, jeżeli według prawa tego państwa dziecko nabywa jego obywatelstwo;
 - jedno z rodziców posiada polskie obywatelstwo, a drugie z rodziców jest nieznane lub jego/jej obywatelstwo nie jest określone lub nie posiada on/ona żadnego obywatelstwa;
 - urodziło się lub zostało znalezione w Polsce i obydwój jego rodzice są nieznanymi lub ich obywatelstwo jest nieokreślone lub nie posiadają żadnego obywatelstwa – zastosowanie ma tutaj zasada ziemi/*ius soli*/.
- ✓ **nadanie** – wynikający z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podstawowy sposób nabycia obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca, zgodnie z którym cudzoziemcowi można, na jego wniosek, nadać obywatelstwo polskie, jeżeli zamieszkuje on w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub posiada prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat. W przypadkach szczególnie uzasadnionych, których ustawa nie precyzuje, można nadać cudzoziemcowi, na jego wniosek, obywatelstwo polskie, chociażby nie odpowiadał on warunkom wyżej określonym, to znaczy mieszkał w Polsce krócej lub w ogóle mieszkał poza granicami Polski. Każda sprawa rozpatrywana jest indywidualnie. Nadanie obywatelstwa polskiego obojgu rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską, z wyjątkiem przypadku, w którym dziecko to kończy 16 rok życia. W takiej sytuacji następuje to jedynie za jego zgodą. O nadaniu obywatelstwa polskiego orzeka Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, a wydane przez niego postanowienia są ostateczne i nie podlegają kontroli sądowej. Cudzoziemiec może ponownie złożyć wniosek o nadanie obywatelstwa polskiego, co powoduje wszczęcie kolejnego postępowania w tej sprawie.
- W praktyce o obywatelstwo polskie w tym trybie występują często osoby, które w przeszłości posiadały obywatelstwo polskie i utraciły je w różnych okolicznościach faktycznych i prawnych. Z reguły mieszkają od lat poza granicami Polski i posiadają obywatelstwo państwa zamieszkania. Bardzo liczną grupę cudzoziemców ubiegających się w trybie szczególnym o nadanie obywatelstwa polskiego stanowią cudzoziemcy polskiego pochodzenia, obywatele państw powstałych po rozpadzie ZSRR. W latach 2005-2009 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadał obywatelstwo polskie łącznie 6937 cudzoziemcom, zaś w 2010 r. – 2019 cudzoziemcom (725 – obywatele Ukrainy, 370 – obywatele Białorusi, 167 – obywatele Rosji, 84 – obywatele RFN, 61 – obywatele Szwecji, 38 – obywatele USA, 38 – obywatele Kanady). W 2011 r. obywatelstwo polskie w tym trybie nabyło 2325 cudzoziemców (800 – obywatele Ukrainy, 320 – obywatele Białorusi, 106 – obywatele RFN, 54 – obywatele Rosji, 53 – obywatele USA, 52 – obywatele Szwecji, , 45 – obywatele Kanady).
- ✓ **uznanie za obywatela polskiego** – na wniosek cudzoziemca, którego obywatelstwo nie jest określone lub który nie posiada żadnego obywatelstwa

(bezpaństwowiec), jeżeli zamieszkuje on w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat. Uznanie rozciąga się na dzieci uznanego, jeżeli zamieszkują one w Polsce, a jeżeli dziecko ukończyło 16 lat następuje to jedynie za jego zgodą. O uznaniu orzeka - w drodze decyzji administracyjnej – wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Organem II instancji jest Minister Spraw Wewnętrznych. Decyzje wojewodów i Ministra podlegają kontroli sądów administracyjnych.

W 2011 r. obywatelstwo polskie nabyło w tym trybie 37 osób.

- ✓ **nabycie obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca pozostającego w związku małżeńskim z obywatelem polskim** - uproszczony sposób nabycia obywatelstwa polskiego. Możliwość uzyskania polskiego obywatelstwa przez cudzoziemca, który pozostaje co najmniej 3 lata w związku małżeńskim zawartym z osobą posiadającą obywatelstwo polskie i zamieszkuje w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub posiadając prawo stałego pobytu oraz który złoży oświadczenie o woli nabycia obywatelstwa polskiego przed właściwym wojewodą, zaś organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia. Oświadczenie może być złożone przez uprawnionego cudzoziemca tylko w ciągu 6 miesięcy od dnia uzyskania zezwolenia na osiedlenie się lub 3 lat i 6 miesięcy od dnia zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem polskim. Na decyzje wojewody i Ministra Spraw Wewnętrznych służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W 2011 r. w tym trybie nabyło obywatelstwo polskie 1081 cudzoziemców.

- ✓ **odzyskanie obywatelstwa polskiego utraconego w dzieciństwie** - w tym trybie obywatelstwo polskie nabywa dziecko, które utraciło obywatelstwo polskie na skutek oświadczenia woli rodziców o mieszanym obywatelstwie - polskim i obcym - o wyborze dla dziecka obywatelstwa obcego, złożonego w ciągu 3 miesięcy od urodzenia dziecka. Dziecko takie po ukończeniu 16 lat, a przed upływem 6 miesięcy od ukończenia 18 roku życia, może złożyć przed wojewodą lub konsulem (w zależności od miejsca zamieszkania) oświadczenie o woli nabycia obywatelstwa polskiego. Wydanie przez właściwy organ, którym jest wojewoda lub konsul (o właściwości decyduje miejsce zamieszkania osoby zainteresowanej) decyzji pozytywnej skutkuje nabyciem obywatelstwa polskiego. Jest to jedyny przypadek, gdy osoba małoletnia, bez zgody rodziców, może skutecznie wystąpić o nabycie obywatelstwa polskiego. Postępowanie przed wojewodą toczy się na podstawie przepisów kpa. Od decyzji wojewody/konsula służy odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych. Decyzje podlegają kontroli sądów administracyjnych.

W 2011 r. w tym trybie obywatelstwo polskie nabyła 1 osoba.

- ✓ **odzyskanie obywatelstwa polskiego utraconego na skutek małżeństwa z cudzoziemcem (reintegracja)** – osoba, która utraciła obywatelstwo polskie przez nabycie obywatelstwa obcego wskutek zawarcia małżeństwa lub w związku z zawarciem takiego małżeństwa, odzyskuje obywatelstwo polskie, jeżeli po ustaniu tego małżeństwa lub jego unieważnieniu złoży przed wojewodą lub konsulem (o właściwości decyduje miejsce zamieszkania składającego oświadczenie o woli nabycia obywatelstwa polskiego) i organ ten wyda decyzję o

przyjęciu oświadczenia. Organem II instancji jest Minister Spraw Wewnętrznych. Decyzje podlegają kontroli sądów administracyjnych.

W 2011 r. w tym trybie obywatelstwo polskie nabyła 1 osoba.

- ✓ **nabycie obywatelstwa z mocy prawa w drodze repatriacji** - osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wjazdowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. W 2011 r. wydano 178 takich wiz.

b) Utrata obywatelstwa polskiego

Utratę obywatelstwa polskiego reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o obywatelstwie polskim. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, obywatel polski traci obywatelstwo polskie na swój wniosek po uzyskaniu zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego – w drodze postanowienia, które jest ostateczne i nie podlega kontroli sądowej. Zgoda na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego udzielona rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. W przypadku ukończenia przez dziecko 16 lat następuje to jedynie za jego zgodą. Wniosek o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego osoby zamieszkałe w Polsce wnoszą do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za pośrednictwem wojewody, a osoby zamieszkałe za granicą – za pośrednictwem konsula. Wnioski te przekazywane są do Ministra Spraw Wewnętrznych, który po przeprowadzeniu postępowania opiniującego przedkłada je Szefowi Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze swoim stanowiskiem.

W 2010 r. obywatelstwo polskie utraciły 354 osoby, natomiast w 2011 r. – 310 osób. Z reguły są to osoby mieszkające poza granicami Polski, posiadające już obywatelstwo obce lub promesę jego nadania.

c) Nowa ustawa o obywatelstwie polskim

W dniu 2 kwietnia 2009 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił nową ustawę o obywatelstwie polskim. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 18 stycznia 2012r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009r. o obywatelstwie polskim jest zgodny z art. 137 Konstytucji. W konsekwencji, Prezydent RP podpisał przedmiotową ustawę i w dniu 14 lutego 2012r. została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw (Dz.U. z 2012r., poz. 161). Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009r. o obywatelstwie polskim wejdzie w życie po 6 miesiącach od dnia jej ogłoszenia tj. 15 sierpnia 2012r., natomiast przepisy dotyczące przywrócenia obywatelstwa polskiego (nowy tryb nabycia obywatelstwa polskiego) po 3 miesiącach, tj. 15 maja 2012r.

Ustawa rozszerza dotychczasowe przesłanki nabycia obywatelstwa polskiego z mocy prawa. Stosownie do art.16 ustawy, małoletni cudzoziemiec nabywa z mocy prawa obywatelstwo polskie wskutek przysposobienia przez osobę lub osoby posiadające to obywatelstwo.

Ustawa wprowadza również nową instytucję nabycia obywatelstwa – przywrócenie obywatelstwa polskiego. Spełni to oczekiwania znacznej liczby byłych obywateli polskich, którzy utracili obywatelstwo polskie przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie przepisów ustaw: z 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego oraz z 1951 r. i 1962 r. o obywatelstwie polskim i chcą dzisiaj do niego powrócić. Wnioski o przywrócenie obywatelstwa polskiego, osoby zamieszkałe za granicą będą składały za pośrednictwem konsula. Decyzje w tych sprawach będzie wydawał Minister Spraw Wewnętrznych. Będą one podlegały kontroli sądów administracyjnych.

Przepisy nowej ustawy o obywatelstwie polskim powiększają również krąg cudzoziemców, którzy będą mogli ubiegać się o obywatelstwo polskie w trybie administracyjnym. W drodze uznania, o obywatelstwo polskie będą mogli ubiegać się cudzoziemcy, którzy w toku długoletniego legalnego pobytu w Polsce zintegrowali się ze społeczeństwem polskim, znają język polski, mają zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania, respektują polski porządek prawny oraz nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, dla których ułatwienia w nabyciu obywatelstwa zaleca Rada Europy w Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997r. (uchodźcy, osoby bez obywatelstwa, dzieci oraz małżonkowie obywateli polskich, osoby polskiego pochodzenia). Istotnym *novum* jest warunek znajomości języka polskiego przez aplikującego cudzoziemca, potwierdzonej urzędowym poświadczeniem, świadectwem ukończenia szkoły w Polsce, bądź też świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim. Postępowanie w sprawie o uznanie za obywatela polskiego będzie toczyło się w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Od decyzji wojewody (działającego jako organ I instancji) służyć będzie stronie odwołanie do organu II instancji, którym jest Minister Spraw Wewnętrznych. Natomiast decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego.

Wejście w życie nowej ustawy regulującej kompleksowo zasady, warunki i tryb nabywania, utraty oraz potwierdzania posiadania bądź utraty obywatelstwa polskiego umożliwi ratyfikowanie przez Polskę Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, przyjętej przez Radę Europy w 1997 r. (którą Polska podpisała w 1999 r.) oraz pozwoli na rozpoczęcie dyskusji o przystąpieniu Polski do Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz Konwencji w sprawie ograniczenia bezpaństwowości z 1961 r.

1.2.Repatriacja

a) Przepisy dotyczące repatriacji

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji określa kryteria, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o wizę krajową w celu repatriacji, zakres bezpośredniej pomocy dla repatriantów oraz zakres wsparcia państwa dla podmiotów dobrowolnie angażujących się w akcję repatriacyjną tj. gmin i pracodawców. Co roku w budżecie państwa wyodrębniana jest rezerwa celowa „Pomoc dla repatriantów”, z której finansowane są zarówno bezpośrednie zasiłki na zagospodarowanie się, jak i dotacje dla gmin zapraszających repatriantów oraz pracodawców. Przedmiotowa problematyka jest regulowana szczegółowymi przepisami wykonawczymi, spośród których należy wymienić:

- ✓ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca 2001r. w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta (Dz.U. Nr 26, poz. 260 z późn. zm.);
- ✓ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie określenia wzorów ewidencji i rejestrów prowadzonych w postępowaniu w sprawie repatriacji oraz sposobu przetwarzania danych zawartych w tych ewidencjach i rejestrach (Dz.U. Nr 73, poz. 778 z późn. zm.);
- ✓ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu ich organizacji dla

repatrianta i członków jego najbliższej rodziny przybyłych do Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 613);

- ✓ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”, udzielania dotacji powiatowi, udzielania dotacji gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie (Dz. U. Nr 229, poz. 2279).

b) Definicja repatrianta

Zgodnie z ustawą o repatriacji, **repatriantem** jest osoba pochodzenia polskiego, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wjazdowej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe.

Ustawa określa również zasięg terytorialny repatriacji, który obejmuje terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgyskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej. W ten sposób ustawa została zaadresowana do osób polskiego pochodzenia, które po zakończeniu II wojny światowej nie miały szansy repatriować się do Polski, to jest do potomków zesłańców oraz osób deportowanych przez władze sowieckie głównie z terenów Radzieckiej Ukrainy Zachodniej.

c) Instytucja uznania za repatrianta

Niezależnie od możliwości przyjazdu do Polski w ramach opisanej wyżej procedury repatriacyjnej, przepisy ustawy o repatriacji przewidują także odrębną instytucję uznania za repatrianta. Status taki może uzyskać osoba, która spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) jest polskiego pochodzenia,
- 2) przed dniem wejścia w życie ustawy [o repatriacji] zamieszkiwała na stałe na terytorium określonym przepisami ustawy,
- 3) przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkiwanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej na podstawie przepisów o podejmowaniu i odbywaniu studiów przez osoby nie będące obywatelami polskimi,
- 4) złożyła wniosek do wojewody w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej.

d) Procedura repatriacyjna

Postępowanie w sprawie repatriacji rozpoczyna się z chwilą złożenia przez zainteresowanego wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji we właściwym ze względu na jego miejsce zamieszkania konsulacie Rzeczypospolitej Polskiej. Konsul zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania w zakresie stwierdzenia polskiego pochodzenia wnioskodawcy. Konsul wydając decyzję o polskim pochodzeniu kieruje się przesłankami określonymi w ustawie, do których należą:

- ✓ posiadanie co najmniej jednego z rodziców lub dziadków albo dwu pradziadków narodowości polskiej,

- ✓ wykazywanie się związkiem z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów.

Warunki te muszą być spełnione łącznie.

Na podstawie złożonych przez wnioskodawcę dokumentów i ustaleń konsul wydaje decyzję o uznaniu bądź odmowie uznania wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia. Odwołanie od negatywnej decyzji konsula w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia przysługuje do Ministra Spraw Wewnętrznych.

Po wydaniu pozytywnej decyzji w sprawie o uznanie za osobę polskiego pochodzenia wydaje się wizę krajową w celu repatriacji, która uprawnia do jednokrotnego przekroczenia granicy Polski i zachowuje ważność przez okres 12 miesięcy od dnia wydania. W ramach prowadzonego przez konsula postępowania wizowego, Minister Spraw Wewnętrznych wydaje postanowienie o udzieleniu zgody lub o odmowie udzielenia zgody na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji lub na wydanie decyzji w sprawie przyrzeczenia wydania wizy krajowej w celu repatriacji (mają do niej prawo osoby, które przedstawią konsulowi dowody potwierdzające posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania w Polsce, zwanych warunkami do osiedlenia się).

e) Ewidencja lokali mieszkalnych i źródeł utrzymania repatriantów

Podstawowym podmiotem gwarantującym repatriantom warunki do osiedlenia się są gminy. Sporządzane przez gminy zaproszenia dla nieokreślonych imiennie osób są rejestrowane w ewidencji - bazie „RODAK”, prowadzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Pozwala ona na rejestrację i kojarzenie: z jednej strony wolnych lokali mieszkalnych i źródeł utrzymania oferowanych repatriantom przez gminy i z drugiej strony osób, które zamierzają repatriować się do Polski a nie posiadają „warunków do osiedlenia się”. Ustawa przewiduje bowiem możliwość składania wniosków o wydanie wizy repatriacyjnej przez osoby polskiego pochodzenia, które zamieszkują na terytorium objętym repatriacją, ale nie dysponują stosownym zaproszeniem. Osoby te uzyskują od konsula przyrzeczenie wydania wizy krajowej w celu repatriacji (tzw. promesę wizy) i są rejestrowane w bazie „RODAK”.

Oferty gmin przydzielane są zgodnie z kolejnością złożenia wniosku, przy czym jako pierwsze, udostępniane są osobom deportowanym i prześladowanym z przyczyn narodowościowych lub politycznych, których wiek i zły stan zdrowia uzasadnia konieczność szybkiej repatriacji do Polski.

Minister Spraw Wewnętrznych, przydzielając zaproszenia gmin, uwzględnia ich oczekiwania co do liczby osób, jaką gmina gotowa jest przyjąć, a także co do wykształcenia, profesji bądź umiejętności osób, którym gmina może zapewnić zatrudnienie.

Warunki do osiedlenia się mogą zapewnić również inne podmioty: osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i mające siedzibę w Polsce, a także osoby fizyczne będące obywatelami polskimi. Jednakże krąg osób, które takie zaproszenie mogą wystawić został ograniczony do wstępnych, zstępnych lub rodzeństwa osoby zapraszanej.

Do końca 2011 r. w ramach repatriacji osiedliło się w Polsce 5215 osób. W roku 2011 wydano 178 wiz krajowych w celu repatriacji, co w stosunku do 2010 roku (138 wiz) stanowi wzrost o około 29%, natomiast w stosunku do rekordowego pod tym względem 2001 roku (804 wizy) stanowi spadek o ok. 78%.

W chwili obecnej w ewidencji zarejestrowanych jest 2800 osób, które oczekują na wskazanie im miejsca do osiedlenia się. Są to przeważnie Polacy z Kazachstanu i Uzbekistanu oraz nieliczni z Rosji, Gruzji i Kirgistanu. Od momentu wejścia w życie przepisów gwarantujących gminom dotację z budżetu państwa, wpłynęło jednak tylko 199 ofert gmin oraz 40 ofert od organów prowadzących domy opieki społecznej.

Zarówno w toku prac nad ustawą i tuż po wejściu w życie ustawy o repatriacji zainteresowanie samorządów możliwościami wsparcia przez budżet gmin i pracodawców było stosunkowo wysokie. Niestety sytuacja na rynku pracy, sprzedaż mieszkań komunalnych, konieczność objęcia opieką społeczną własnych mieszkańców zniechęcają gminy do angażowania się w akcję repatriacyjną. Liczba zaproszeń gmin nie wzrosła w wyniku prowadzonej w latach 2003-2004 akcji informacyjnej, którą poprzedził list Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wojewodów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W rezultacie niewielkiego zainteresowania samorządów możliwością uzyskania dotacji, rezerwa celowa nigdy nie została wykorzystana w całości (przykładowo w 2002 r. z kwoty 25 mln przekazano wojewodom 19,26 mln, a w 2011 z 9,1 mln – 6,7 mln).

Wprowadzenie w ramach procedury repatriacyjnej postępowania w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia pozwoliło zweryfikować dane dotyczące osób polskiego pochodzenia zainteresowanych osiedleniem się w Polsce w ramach repatriacji. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych liczba ta nie przekroczy 10 tys. osób. Pewna stabilizacja gospodarcza i polityczna w Kazachstanie, jak i informacje o trudnościach adaptacyjnych, na jakie napotykają repatrianci po przyjeździe do Polski skutkują mniejszym, niż zakładano, zainteresowaniem repatriacją. Wpływ na stosunkowo niewielkie zainteresowanie repatriacją ma niewątpliwie również tempo przekazywania za pośrednictwem konsulów zaproszeń gmin. Należy mieć również na uwadze fakt, iż w latach poprzednich, w pierwszej kolejności decydowały się na przyjazd do Polski osoby najbardziej przedsiębiorcze, zwykle z wyższym wykształceniem. Takich osób jest coraz mniej. Jak wynika z raportów konsularnych, w obecnej sytuacji nie należy oczekiwać wzrostu liczby osób wnioskujących o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji (ok. 300 wniosków rocznie).

Liczbę przyjazdów do Polski w ramach repatriacji limitują przede wszystkim warunki otrzymania wizej krajowej w celu repatriacji. Przepisy gwarantują repatriantom stosunkowo wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego – pewność zatrudnienia (przynajmniej dla jednej osoby) i stałe umowy najmu lokali komunalnych. Założono bowiem w trakcie prac nad ustawą, że taki model prowadzi do szybkiej integracji, która, poza określonymi ustawowo ramami, powinna być szeroko rozumianym procesem obejmującym kwestie pokonywania barier psychologicznych, kulturowych i społecznych z jakimi często stykają się repatrianci w środowiskach lokalnych.

Jednakże, paradoksalnie, te gwarancje stanowią trudną do pokonania barierę dla większości osób zainteresowanych osiedleniem się w Polsce, a okres od złożenia wniosku repatriacyjnego do przyjazdu do Polski trwa nawet 6 lat. Na szybszy przyjazd do Polski mogą liczyć osoby już posiadające bliskich w Polsce.

f) Proponowane kierunki zmian w przepisach dotyczących repatriacji

Przy Międzyresortowym Zespole do Spraw Polonii i Polaków za Granicą we wrześniu 2008 r. została powołana grupa robocza do spraw repatriacji, w której skład weszli przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Ministerstwa Finansów oraz przedstawiciel Rady do Spraw Polaków

na Wschodzie. W trakcie posiedzeń zostały przedyskutowane następujące zagadnienia: tryb stwierdzania polskiego pochodzenia i podmioty uprawnione, prawa wynikające ze stwierdzenia polskiego pochodzenia oraz właściwość organów do stwierdzania polskiego pochodzenia. Ustalono, że głównym celem ewentualnej inicjatywy ustawodawczej powinno być stworzenie jednolitego, spójnego systemu prawnego w zakresie stwierdzania polskiego pochodzenia i określenie katalogu uprawnień przysługujących cudzoziemcom posiadającym ten status. Uzgodniono, że stwierdzenie polskiego pochodzenia powinno uprawniać do zrealizowania konstytucyjnego prawa do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w związku z tym nabycia uprawnień m. in. w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na tych samych warunkach co obywatele polscy oraz dodatkowo, po spełnieniu przesłanki czasowej, nabycia obywatelstwa polskiego. W zgodnej opinii członków grupy roboczej nie wymagają zmian przepisy stwarzające możliwość nabycia obywatelstwa polskiego przez absolwentów uczelni wyższych w trybie uznania za repatrianta. W toku prac grupy roboczej wypracowano propozycje zmian w przepisach repatriacyjnych. Ustalono, że wskazana byłaby zmiana zasady wsparcia gmin oferujących repatriantom lokale mieszkalne polegająca na zrównaniu wysokości wsparcia z budżetu państwa dla wszystkich gmin zapewniających warunki do osiedlenia się dla repatriantów, niezależnie od tego, czy zaproszenia gmin dotyczą konkretnych (wskazanych z imienia i nazwiska) osób, czy też są anonimowe. Grupa opowiedziała się także za zmianą sposobu dystrybucji środków dla gmin uczestniczących w procesie repatriacji. Przyjmując za podstawę materiał opracowany przez grupę należy przygotować nowy model finansowania akcji repatriacyjnej, służący zwiększeniu zainteresowania nią wśród samorządów i jednocześnie uwzględniający realne możliwości budżetu państwa.

We wrześniu 2010 r. Obywatelski Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Powrót do Ojczyzny” złożył w Sejmie obywatelski projekt ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej osób pochodzenia polskiego deportowanych i zesłanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Mimo, że inicjatywa ta w części dotyczącej nabycia obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji opiera się na obowiązującej regulacji, w zasadniczy sposób zmienia charakter akcji repatriacyjnej. Proponowana zmiana zakresu podmiotowego spowodowałaby, że o wizy repatriacyjne mogłaby ubiegać się trudna do określenia liczba osób. Projekt odchodzi od definicji warunków do osiedlenia się nakładając na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek zapewnienia repatriantom lokali mieszkalnych. Ponadto przewiduje objęcie opieką społeczną repatriantów-obywateli polskich w stopniu i sposób niedostępny dla pozostałych obywateli RP. W styczniu 2011 r. Rząd negatywnie zaopiniował ten projekt. W dniu 11.01.2012 r. odbyło się pierwsze czytanie ww. projektu w Sejmie VII kadencji.

2. Wnioski i rekomendacje

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 27 maja 2003 r. (sygn. S 2/03) wskazał na potrzebę uchwalenia ustawy regulującej tryb stwierdzania polskiego pochodzenia stwierdzając, że obowiązujące regulacje ustawowe nie spełniają warunku konstytucyjnego do realizacji prawa wskazanego w art. 52 ust. 5 Konstytucji. Luki tej nie wypełniło wejście w życie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. Nr 180, poz. 1280 z późn. zm.). W wyniku prac grupy roboczej ds. repatriacji powołanej przy Międzyresortowym Zespole do Spraw Polonii i Polaków za Granicą powstała spójna koncepcja uregulowania statusu osób polskiego pochodzenia, która powinna być podstawą dla usystematyzowania i kompleksowej regulacji przepisów z zakresu stwierdzania polskiego pochodzenia oraz uprawnień przysługujących tym cudzoziemcom na terytorium RP. Stwierdzenie polskiego pochodzenia powinno uprawniać do zrealizowania konstytucyjnego prawa do osiedlenia się na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nabycia w związku z tym wszelkich uprawnień, które posiadają cudzoziemcy, którym udzielono zezwolenia na osiedlenie się na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach oraz innych obowiązujących przepisów, takich jak m.in. zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na terytorium Polski, możliwość podejmowania studiów oraz bezpłatnej nauki w szkole podstawowej i ponadpodstawowej, możliwość podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na tych samych prawach co obywatele polscy.

Skutkiem przyjęcia takich regulacji powinien być napływ, zwłaszcza młodych osób, który mógłby częściowo niwelować niekorzystne procesy demograficzne. Należy bowiem przypuszczać, że uzyskaniem stwierdzenia polskiego pochodzenia będą zainteresowane osoby młode, przedsiębiorcze, pragnące rozwinąć własną działalność gospodarczą lub podjąć pracę w Polsce.

Korekty wymaga przyjęty przez ustawodawcę w 2000 r. model akcji repatriacyjnej, gdyż regulacje zawarte w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji nie zapewniają szybkiej repatriacji wszystkim zainteresowanym. Gminy niechętnie korzystają z możliwości uzyskania dotacji na zapewnienie repatriantom warunków do osiedlenia się i wbrew intencjom ustawodawcy nieliczne są przypadki podejmowania uchwał w sprawie zaproszenia repatriantów. Nawet przy założeniu hipotetycznym, że corocznie sprowadzono by do Polski około 300 osób oczekujących na warunki do osiedlenia się to i tak nie rozwiąże to problemu osób, które dysponują promesami wiz krajowych w celu repatriacji. Obecny system odsuwa realizację promes na nieokreśloną przyszłość. Sytuacja ta powoduje kolizję ze zobowiązaniami, jakie Państwo Polskie przyjęło na siebie z dniem uchwalenia ustawy o repatriacji.

Propozycje grupy roboczej ds. repatriacji zostały w znacznej mierze przyjęte w toku prac w Senacie nad inicjatywą nowelizacji ustawy o repatriacji wniesionej przez grupę senatorów. Uchwalona w dn. 17 marca 2011 r. inicjatywa legislacyjna Senatu RP zakłada wprowadzenie do polskiego systemu prawnego uniwersalnej definicji polskiego pochodzenia. Zaproponowana przez Senat RP procedura stwierdzenia polskiego pochodzenia dotyczy wszystkich cudzoziemców bez względu na miejsce ich aktualnego zamieszkania. Inicjatywa ta ponadto rozszerza możliwość nabycia obywatelstwa polskiego w trybie uznania za repatrianta na wszystkich cudzoziemców polskiego pochodzenia, absolwentów polskich uczelni wyższych. Wprowadzenie zmian w zasadach dofinansowania gmin oferujących repatriantom warunki do osiedlenia się poprzez ujednoczenie świadczeń dla wszystkich gmin zapraszających osoby

legitymujące się promesami wiz repatriacyjnych stworzyłoby szansę na zwiększenie zainteresowania samorządów, a tym samym skrócenie okresu oczekiwania na przyjazd do Polski. Sejm VI kadencji nie zakończył prac nad senacką inicjatywą noweli ustawy o repatriacji. Niezależnie od powyższego wskazane jest przeprowadzenie dalszych analiz mających na celu ustanowienie optymalnego modelu wsparcia finansowego dla gmin zapraszających repatriantów, pozwalającego na możliwie najlepszą realizację zobowiązań państwa w odniesieniu do tej grupy osób.

Nowa ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. umożliwia nabycie – w trybie uproszczonym, na podstawie decyzji wojewody - obywatelstwa polskiego cudzoziemcom polskiego pochodzenia, którzy zrealizowali zamiar osiedlenia się w Polsce.

VI EMIGRACJA ZAROBKOWA – MIGRACJE POWROTNE

1. Stan wyjściowy

1.1. Szacunki najnowszej migracji zarobkowej

Poczynając od XIX stulecia Polska była jednym z najważniejszych krajów emigracji netto w Europie, z tego też powodu jest powszechnie traktowana jako tzw. tradycyjny kraj emigracji. Sytuacja ta dotyczy również historii nowożytnej, zwłaszcza dekady lat 1980: łączna liczba emigrantów zagranicznych w latach 1980-1989 jest szacowana na 2,2-2,35 mln osób. Zmiany, jakie nastąpiły po 1989 roku wpłynęły także na sferę mobilności. Tyle, że wbrew oczekiwaniom wielu ekspertów nie doprowadziły one do nasilonych migracji osiedleńczych, a raczej do zmian w zakresie form i struktury migracji. Przede wszystkim wzrosła skala wyjazdów krótkookresowych, trwających często kilka tygodni bądź kilka miesięcy. Ta forma mobilności wyraźnie wyróżnia Polskę na tle innych krajów Europy czy świata.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej Polska zanotowała znaczącą emigrację swoich obywateli, którzy poszukiwali pracy za granicą. Po raz pierwszy jednak mogli to robić legalnie, nie obawiając się skutków administracyjnych swoich decyzji, w zdecydowanie mniejszym stopniu narażeni na wykorzystanie przez nieuczciwych pracodawców. Skala emigracji przerosła oczekiwania ekspertów. Poczynając od 2004 roku poza granicami kraju przebywało czasowo od 1 do 2,3 mln osób (liczba dotyczy zarówno tych, którzy wyjechali po wejściu Polski do UE jak również tych, którzy przebywali za granicą przed 1 maja 2004 roku, ale zalegalizowali swój pobyt dopiero po tej dacie). Większość z nich docierała do krajów UE i podejmowała tam pracę. Według szacunku GUS w końcu 2010 roku za granicą czasowo przebywało 1 990 tys. Polaków, w tym 1 615 tys. w krajach Unii Europejskiej (najwięcej w Wielkiej Brytanii – 560 tys. i w Niemczech – 455 tys.). Należy jednak mieć świadomość, iż szacunki dotyczące polskiej diaspory na całym świecie pokazują, iż poza granicami kraju może przebywać około 10 mln Polaków.

Rok 2007 był pierwszym, w którym skala emigracji przestała rosnąć, a pojawiły się symptomy procesu migracji powrotnych. Tendencja ta nasilała się w roku 2008 –

według szacunku GUS w roku tym liczba osób przebywających czasowo poza granicami kraju zmniejszyła się o około 60 tys. Pierwsza faza kryzysu gospodarczego przełomu lat 2008/2009 nie wpłynęła zasadniczo na skalę emigracji powrotnych, przyczyniając się jednak do wyraźnego zahamowania odpływu Polaków za granicę. Decydującą rolę odgrywał wysoki poziom niepewności co do rozwoju sytuacji, a także relatywnie dobra pozycja ekonomiczna Polski (w porównaniu z najważniejszymi krajami docelowymi Polaków). W roku 2009 trend ograniczania nowych wyjazdów został utrzymany, pojawiły się jednocześnie coraz wyraźniejsze oznaki zjawiska powrotów. Dane GUS za rok 2010 wskazują jednak na zwiększenie o ok. 120 tys. liczby mieszkańców naszego kraju przebywających czasowo poza granicami Polski w stosunku do roku poprzedniego (wynikające w ocenie GUS częściowo z niedoszacowania rozmiarów emigracji w latach wcześniejszych). W 2010 r. dla kilku krajów z obszaru UE takich, jak Belgia, Francja, Niderlandy czy Niemcy odnotowano wzrost liczby Polaków, co oznacza, że liczba wyjazdów do tych krajów przewyższyła liczbę powrotów. Wyhamowanie powrotów było spowodowane prawdopodobnie faktem zwiększenia się liczby osób, które osiągnęły w kraju wyjazdu stabilizację zawodową oraz zadowalający poziom życia i zdecydowały się na pozostanie w nim. Z drugiej strony wiele osób – głównie młodych – w dalszym ciągu widzi szanse na poprawę swojej sytuacji życiowej za granicą i podejmuje decyzję o wyjeździe na pewien czas z kraju. Część osób wyjeżdża w celu połączenia się z członkami rodziny, którzy wyjechali kilka lat wcześniej i najczęściej nabyli prawa do pobytu, mają pracę i szerszy dostęp do świadczeń społecznych.

1.2. Efekty dotychczas podejmowanych działań

Znacząca skala migracji Polaków za granicę, która w dużym stopniu ma charakter cyrkulacyjny wiąże się z koniecznością wypracowania specyficznych metod oddziaływania, których przykładów bardzo trudno byłoby poszukiwać w doświadczeniach innych krajów emigracji netto. Dotychczas prowadzone działania w Polsce mają charakter nowatorski, co wymusza konieczność stałego monitorowania efektów stosowanych instrumentów. Ich podstawową zasadą jest niestwarzanie rozwiązań, które byłyby bardziej korzystne dla emigrantów niż dla Polaków, którzy nie mają doświadczenia emigracyjnego, a więc pewnego rodzaju nagradzania za emigrację. Przygotowane i wdrożone działania miały na celu zminimalizowanie negatywnych konsekwencji decyzji o emigracji oraz o powrocie do Polski. Tak więc były nastawione na usuwanie barier, które powstały w wyniku wyjazdu danej osoby za granicę, a mogłyby stanowić przeszkodę w powrocie. Wydaje się, iż zasada ta powinna zostać utrzymana również i w przyszłości. Ponadto działania ukierunkowane na emigrantów dotyczyły stricte działań informacyjnych, tak aby decyzje migracyjne miały racjonalne przesłanki a osoby, które zdecydują się na powrót do kraju, miały szanse na efektywną integrację na polskim rynku pracy.

Należy jednoznacznie podkreślić, iż program wsparcia dla migrantów powrotnych nie miał za zadanie aktywnego zachęcania Polaków do powrotów, lecz raczej ułatwienie im takiej możliwości w przypadku podjęcia decyzji o wyjeździe z kraju emigracji. Podstawowym narzędziem mającym ułatwić decyzję o powrocie jest stale aktualizowany portal internetowy „Powroty”, obecnie funkcjonujący w ramach projektu „Zielona Linia. Centrum Informacyjno-Konsultacyjne Służb Zatrudnienia” (www.powroty.zielonalinia.gov.pl).

2. Wnioski i rekomendacje

2.1. Możliwości wpływu na migracje zarobkowe Polaków

Polska jako demokratyczne państwo wolnorynkowe oraz członek Unii Europejskiej, w której obowiązują zasady swobodnego przepływu osób, nie posiada prawnych ani administracyjnych instrumentów mogących ograniczać lub stymulować wyjazdy Polaków w celu podjęcia pracy za granicą. Podstawowe czynniki, które mogą przyczynić się do zasadniczego wzrostu emigracji Polaków jak i skali ich powrotów to między innymi sytuacja na rynku pracy, sytuacja gospodarcza w państwach Europy Zachodniej, które są najczęstszymi krajami docelowymi wyjazdów zarobkowych Polaków, uwarunkowania rodzinne oraz zdolność administracyjna w zakresie dostarczania informacji na temat warunków panujących w kraju, a także na temat sposobów załatwienia czynności administracyjnych związanych z powrotem zarówno w państwie czasowego pobytu jak i w Polsce. Na trzy pierwsze kwestie administracja nie ma bezpośredniego wpływu, choć np. z inicjatywy resortu edukacji w placówkach systemu oświaty podejmowane są działania mające na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom migracji zarobkowej rodziców (tzw. eurosieroctwo). Jednocześnie w przypadku działań informacyjnych istnieje pokaźny katalog możliwych do zrealizowania przedsięwzięć pokazujących, iż emigranci pozostają w bezpośrednim zainteresowaniu administracji rządowej i samorządowej. Oznacza to, iż podejmowane przez administrację działania mogą jednak mieć charakter wspierający i przede wszystkim pozytywnie wpływać na proces ponownej integracji migrantów. Warto również odnotować, że utrzymywanie dobrych relacji z diasporą przynosi istotną wartość dodaną dla budowania pozytywnego wizerunku Polski, a kontakty pod względem gospodarczym przyczyniają się do rozwoju współpracy gospodarczej między Polską a krajami pobytu emigrantów.

Wydaje się, że w chwili obecnej nie ma prostej odpowiedzi na pytanie, czy emigracja jest z punktu widzenia interesu państwa korzystna, czy raczej powoduje straty. Mamy bowiem do czynienia z niezwykle skomplikowanym procesem zależnym między innymi od sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie oraz zmieniających się uwarunkowań społecznych i cykli rozwojowych. Na ocenę tego zjawiska wpływa także czynnik czasowy. O ile w perspektywie krótkoterminowej korzyści wynikające z emigracji wydają się przeważać, to w długim okresie, w sytuacji prognozowanego rozwoju polskiej gospodarki mogą okazać się mniej znaczące, a pozostawanie za granicą tak licznej diaspory może negatywnie wpływać na potencjał rozwojowy Polski (choćby biorąc pod uwagę prognozowane zmiany demograficzne, zwłaszcza zmniejszenie liczby osób w wieku aktywności zawodowej – por. prognoza demograficzna Głównego Urzędu Statystycznego). Oznacza to, że te same procesy migracyjne mogą mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wymiar w zależności od przyjętej perspektywy badawczej czy okresu czasu, w jakim zjawisko to jest analizowane. Zadaniem państwa powinno być jednak wzmocnienie pozytywnych skutków migracji zagranicznych i jednocześnie niwelowanie efektów o charakterze negatywnym takich, jak trwały odpływ wysoko wykwalifikowanych kadr z rynku krajowego.

2.2. Propozycje kierunków działań skierowanych do emigrantów zarobkowych

Jak już zostało wskazane powyżej decyzje o emigracji i powrocie do kraju mają charakter indywidualny i są ściśle związane z porównywalną do krajów pobytu atrakcyjnością warunków życia i pracy w Polsce oraz indywidualną sytuacją rodzinną

danego migranta. Istotne znaczenie dla skali i dynamiki migracji powrotnych ma przede wszystkim szeroko rozumiana polityka społeczno-ekonomiczna zmierzająca do poprawy stanu gospodarki i warunków życia obywateli. Programy kierowane do migrantów, migrantów powrotnych i ich rodzin muszą uwzględniać tę perspektywę i z jednej strony nie tworzyć iluzorycznych wizji niezgodnych z realną sytuacją ekonomiczno-społeczną oraz - z drugiej strony - nie ingerować w procesy migracyjne, traktując je jako jedną z podstawowych swobód obywatelskich. Należy mieć świadomość, iż w wielu przypadkach emigracja nadal stanowi warunek poprawy sytuacji ekonomicznej danej osoby czy gospodarstwa domowego.

Z tych względów, podejmowane działania powinny głównie koncentrować się na wzmacnianiu więzi z Polską, aby migranci mieli możliwość uczestniczenia w życiu gospodarczym, społecznym, kulturalnymi i politycznym kraju oraz dotarciu z informacją na temat możliwości i warunków powrotu do kraju. Konieczne jest usunięcie wszelkich form dyskryminacji Polaków mieszkających za granicą w kontekście przysługujących im praw obywatelskich. W tym kontekście warto zauważyć, że w wyborach parlamentarnych w październiku 2011 r. po raz pierwszy w historii obywatele polscy przebywający w dniu wyborów za granicą mogli zagłosować także korespondencyjnie. Do głosowania tą drogą zgłosiło się niemal 23 tys. wyborców. Innym sygnalizowanym, a dotąd nierozwiązanym problemem jest zaliczanie głosu wyborcy przebywającego za granicą do okręgu Warszawy, co powoduje niemożliwość dokonania wyboru swojego przedstawiciela z okręgu zamieszkania.

Wśród działań, jakie organy państwowe mogą podejmować w odniesieniu do emigrantów w celu zminimalizowania negatywnych skutków emigracji, należy wyróżnić:

- ⇒ stworzenie systemu monitoringu pozwalającego na precyzyjne określenie skali zjawiska emigracji zarobkowej oraz prowadzonej przez jej przedstawicieli działalności za granicą;
- ⇒ poszerzanie kanałów przekazu informacji dla osób już przebywających za granicą (na przykład za pośrednictwem systemu sieci publicznych służb zatrudnienia państw członkowskich UE, portali internetowych, spotkań z Polonią czy poprzez sieć polskiego duszpasterstwa, a także poprzez stowarzyszenia i organizacje społeczne etc.);
- ⇒ prowadzenie polityki informacyjnej o możliwościach aktywności ekonomicznej w Polsce;
- ⇒ zwiększenie dostępności nauczania języka polskiego oraz historii dla dzieci i młodzieży przebywającej za granicą, również za pośrednictwem elektronicznych form przekazu;
- ⇒ działania ukierunkowane na wsparcie adaptacji dzieci migrantów powrotnych w polskim systemie szkolnictwa;
- ⇒ wspieranie przebywających w kraju rodzin emigrantów (m. in. ograniczanie negatywnych skutków problemu eurosieroctwa);
- ⇒ wzmocnienie systemu stałych kontaktów z organizacjami polonijnymi, w oparciu o działalność polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych;
- ⇒ wzmocnienie działań w ramach polskiej polityki zagranicznej prowadzonych na rzecz poprawy sytuacji i wizerunku Polaków mieszkających za granicą bez podziału na „starą” i „nową” (poakcesyjną) emigrację, w tym przeciwdziałanie

możliwościom stosowania praktyk dyskryminacyjnych w stosunku do Polaków przebywających na emigracji.

W perspektywie długoterminowej należy w większym stopniu koncentrować się na rozwiązaniach systemowych i zorganizowaniu monitoringu obejmującego skutki procesów związanych z emigracją zarobkową, jak i efekty podejmowanych działań. Do rozwiązań takich należy między innymi stworzenie systemu monitorowania procesów społecznych w kraju związanych z podejmowaniem pracy za granicą (w szczególności skutki społeczne dla rodzin osób przebywających za granicą).

Należy mieć świadomość, że katalog działań ukierunkowanych na migrantów powrotnych może przynieść ograniczone efekty w perspektywie najbliższych lat. Zmiana sytuacji i ograniczenie skali emigracji zarobkowej są bowiem ściśle związane z procesem wyrównywania poziomu życia Polaków do standardów obowiązujących w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej, to znaczy z dalszym szybkim rozwojem ekonomicznym naszego państwa, poprawą efektywności gospodarowania, podniesieniem realnej płacy, zwiększeniem elastyczności rynku pracy oraz poprawą jakości systemu opieki społecznej i zdrowotnej.

VII SPRAWNE FUNKCJONOWANIE SYSTEMU PRAWNEGO I INSTYTUCJONALNEGO

1. Stan wyjściowy

Analiza systemu prawnego w obszarze problematyki migracji, a w szczególności ustawy o cudzoziemcach, wskazuje na pilną potrzebę uproszczenia obowiązujących przepisów oraz odformalizowania niektórych procedur, szczególnie dla cudzoziemców przebywających już w Polsce, którzy nie naruszają prawa polskiego, nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, a ich pobyt nie wiąże się z obciążeniami dla systemu pomocy społecznej.

Przy planowaniu nowego kształtu unormowań w tym zakresie należy pamiętać o wymogu zachowania zgodności ze zobowiązaniami prawno-międzynarodowymi Polski, w szczególności wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej. W tym kontekście warto podkreślić, że na kształt polskiego prawa migracyjnego wpływa również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mające często charakter precedensowy.

Niezależnie od kluczowego wpływu prawodawstwa wspólnotowego na rozwiązania krajowe należy również zwrócić uwagę, iż wielokrotne nowelizacje w minionych latach ustaw dotyczących statusu prawnego cudzoziemców, w tym migrantów zarobkowych, miały negatywny wpływ na strukturę wewnętrzną aktów normatywnych, także w związku z koniecznością dopisywania kolejnych, często bardzo szczegółowych norm prawnych, wynikających zarówno z orzecznictwa sądownictwa administracyjnego, jak i z rozwoju instytucji prawa wewnętrznego. Skutkiem tej działalności jest coraz mniejsza czytelność i przejrzystość przepisów oraz ich coraz bardziej kazuistyczny charakter, a także trudności interpretacyjne, które w przypadku cudzoziemców mają szczególne znaczenie. Powyższa sytuacja powoduje konieczność przygotowania nowej ustawy o cudzoziemcach. Założenia do takiej ustawy zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 r.

Należy także zwrócić uwagę na potrzebę lepszej korelacji pomiędzy przepisami ustaw regulujących zasady wjazdu pobytu i wyjazdu cudzoziemców oraz procedury udzielania im ochrony międzynarodowej a ustawami z obszaru szkolnictwa,

ubezpieczenia zdrowotnego, pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, itp., w celu przejrzystego określenia uprawnień poszczególnych kategorii cudzoziemców oraz zadań realizowanych przez właściwe instytucje.

Nowa ustawa o cudzoziemcach powinna być także spójna z innymi rozwiązaniami rangi ustawowej, regulującymi problematykę obywatelstwa, repatriacji, stwierdzenia polskiego pochodzenia i integracji cudzoziemców.

1.1. System instytucjonalny

Realizacja zadań wynikających z ewolucji sytuacji migracyjnej Polski, a także dorobku prawnego Unii Europejskiej w tym obszarze, ma istotny wpływ na rozwój bazy normatywnej, oraz zakres kompetencji instytucji krajowych, które w minionych latach podlegały przekształceniom i zmianom organizacyjnym.

Obecnie następujące podmioty pełnią wiodącą rolę w systemie instytucjonalnym odpowiedzialnym za problematykę migracji i uchodźstwa w Polsce: Minister Spraw Wewnętrznych, który koordynuje działania związane z polityką migracyjną państwa oraz sprawuje nadzór nad organami wykonawczymi - Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Policją i Strażą Graniczną. Innymi ważnymi podmiotami są: Minister Pracy i Polityki Społecznej, Państwowa Inspekcja Pracy, Minister Spraw Zagranicznych nadzorujący placówki dyplomatyczne i konsularne, Wojewodowie oraz sądy administracyjne (16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelny Sąd Administracyjny).

Należy w szczególności podkreślić ważną rolę w tym systemie **Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej**, który nadaje cudzoziemcom obywatelstwo polskie oraz wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, a także **Senatu**, który sprawuje pieczę nad Polakami za granicą.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – MSW

Minister Spraw Wewnętrznych, kierujący działem "sprawy wewnętrzne", jest ministrem właściwym w zakresie³⁴:

- ✓ koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa;
- ✓ ochrony granicy;
- ✓ kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców;
- ✓ kwestii obywatelstwa oraz kwestii repatriacji³⁵.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych jest także odpowiedzialne za koordynowanie polityki w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi. Członek kierownictwa MSW jest przewodniczącym międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, skupiającego przedstawicieli podmiotów administracji rządowej oraz zaproszonych organizacji pozarządowych. Zespół jest organem opiniodawczo-

³⁴ Zgodnie z art. 29. ust. 1. pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1999, Nr 82, poz. 928 z późn. zm.).

³⁵ W przypadku Polski, repatriacja oznacza powrót na specjalnych warunkach osób pochodzenia polskiego, które pozostały na Wschodzie, a zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i które wskutek deportacji, zesłań i innych prześladowań narodowościowych lub politycznych nie mogły się w Polsce nigdy osiedlić.

doradczym Prezesa Rady Ministrów. Zespół dokonuje oceny realizacji dokumentów stanowiących harmonogramy działań podejmowanych przez wskazane podmioty.

Organami nadzorowanymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych są:

a) **Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców** (zwany dalej Szefem Urzędu) - jest centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym między innymi za:

- ✓ wjazd, tranzyt oraz wyjazd cudzoziemców z terytorium Polski. Szef Urzędu jest organem II instancji w sprawach związanych z pobytem cudzoziemców prowadzonych przez **województw**;
- ✓ przyznawanie i pozbawianie statusu uchodźcy oraz ochrony uzupełniającej, pobytu tolerowanego (krajowy środek ochrony), ochrony czasowej oraz azylu. Wszystkie wyżej wymienione procedury prowadzone są w Urzędzie [pierwsza instancja]), włącznie ze współpracą w ramach rozporządzenia Dublin II³⁶;
- ✓ organizację i zarządzanie ośrodkami recepcyjnymi dla osób ubiegających się o status uchodźcy;
- ✓ prowadzenie krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców 'POBYT', zawierającego dane dotyczące procedur nadawania statusu uchodźcy, legalizacji pobytu (włącznie z wykazem cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany – zwanym dalej „Wykazem” oraz postępowań związanych z powrotem/wydaleniem z Polski. Szef Urzędu pełni również rolę Centralnego Organu Wizowego na podstawie przepisów Wspólnotowego Kodeksu Wizowego.

b) **Straż Graniczna** (Komenda Główna Straży Granicznej i 10 oddziałów terytorialnych) dysponuje bardzo szerokim zakresem kompetencji w sprawach dotyczących procedur migracyjnych i azylowych w Polsce. W szczególności, w poszczególnych fazach migracyjnych, kompetencje te można podzielić na trzy kategorie:

Zadania związane z wjazdem i przyjmowaniem (admisją) cudzoziemców:

- ✓ dokonywanie na granicy kontroli legalności wjazdu oraz wydawanie stosownych decyzji (odmowa wjazdu, wydanie wize w szczególnych przypadkach, odmowa, unieważnienie i cofnięcie wize, udzielenie zgody na zezwolenie na wjazd cudzoziemcowi, jeżeli wymagają tego względy humanitarne, interes RP lub zobowiązania międzynarodowe etc.);
- ✓ w ramach procedur związanych z udzielaniem przez RP ochrony międzynarodowej: przyjmowanie i wstępna kontrola wniosków o nadanie statusu uchodźcy oraz wykonywanie określonych czynności sprawdzających (pobieranie odcisków palców, itp.).

Zadania związane z pobytem cudzoziemców w Polsce:

- ✓ sprawowanie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na całym terytorium RP oraz sprawowanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców i powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom na tym

³⁶ Rozporządzenie Rady 343/2003/WE z dnia 18 lutego 2003, ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (Dziennik Urzędowy L 50 z dnia 25 lutego 2003).

terytorium a także kontrola prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, przekazywanie – w ramach procedur związanych z udzieleniem zezwoleń pobytowych przez wojewodę – informacji na temat potencjalnego zagrożenia ze strony cudzoziemca dla bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, itp;

- ✓ wnioskowanie o udzielanie oraz cofnięcie zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP, wnioskowanie o wydanie decyzji o pozbawieniu cudzoziemca statusu uchodźcy, nakładanie kar administracyjnych na przewoźników transportujących nielegalnych migrantów.

Zadania związane z wyjazdem cudzoziemców z terytorium RP

- ✓ wydawanie decyzji w sprawie zobowiązania cudzoziemców do opuszczenia terytorium Polski lub występowanie z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji o wydaleniu cudzoziemca.
- ✓ wszczynanie procedur lub wykonywanie decyzji związanych z powrotem/wydalaniem cudzoziemców, włączając realizację zadań polegających na doprowadzeniu cudzoziemca do granicy – konwojowanie, wnioskowanie do sądów o umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym lub areszcie w celu wydalenia oraz nadzór nad realizacją wydanych postanowień w tych sprawach
- ✓ wykonywanie dobrowolnych powrotów cudzoziemców, wykonywanie postanowień umów readmisyjnych wydawanie cudzoziemcom podlegającym wydaleniu dokumentów podróży (w tym Europejskiego Dokumentu Podróży).³⁷.

Ponadto Straż Graniczna prowadzi analizy dotyczące nielegalnej migracji, w tym zagrożeń związanych z tym zjawiskiem. Zadania te są przede wszystkim wykonywane przez funkcjonariuszy Sztabu Komendanta Głównego SG.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – MPiPS

Minister Pracy i Polityki Społecznej posiada m.in. ustawowe kompetencje w obszarze pracy, polityki rodzinnej i zabezpieczenia społecznego. W związku z powyższym, MPiPS nadzoruje obszar migracji zarobkowej na polskim rynku pracy, włącznie ze współtworzeniem strategii i polityki przyjmowania zagranicznej siły roboczej. Ponadto, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pełni rolę drugiej instancji w postępowaniach związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (organami I instancji są wojewodowie). Istotną rolę we wdrażaniu i kreowaniu polityki w zakresie zatrudniania cudzoziemców pełnią także powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, a także Naczelna Rada Zatrudnienia. Dodatkowo, Ministerstwo odpowiada za kwestię integracji cudzoziemców w Polsce, włącznie z tworzeniem koncepcji i określaniem kierunków rozwoju pomocy zapewnianej w ramach rocznych programów integracyjnych (wdrażanych jako zadanie z zakresu systemu pomocy społecznej), adresowanych do osób, którym przyznano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

Państwowa Inspekcja Pracy – PIP

Państwowa Inspekcja Pracy jest instytucją powołaną w celu realizacji nadzoru i kontroli w zakresie przestrzegania prawa pracy oraz legalności zatrudnienia. Jest podporządkowana Sejmowi. Na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej

³⁷ Sprawy pozostające w zakresie właściwości Komendanta Głównego Straży Granicznej, wynikające z umów międzynarodowych i prawa wspólnotowego UE w obszarze polityki migracyjno/azyłowej, realizuje Zarząd do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej.

Inspekcji Pracy, z dniem 1 lipca 2007 r. zakres działalności PIP został rozszerzony m.in. o kontrolę legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych – MSZ

Minister Spraw Zagranicznych nadzoruje działalność placówek dyplomatycznych i konsularnych, m.in. w zakresie wydawania wiz, udziału konsulów w procedurach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce (przyjmowanie i opiniowanie wniosków, które rozpatrują odpowiednie organy i instytucje krajowe) oraz procedurach dotyczących obywatelstwa i repatriacji. Minister Spraw Zagranicznych uczestniczy w kształtowaniu i realizacji polityki wizowej³⁸, monitoruje i analizuje rozwój Unii Europejskiej w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, analizuje politykę wizową i migracyjną państw obcych. Wyraża zgodę na udzielenie lub pozbawienie azylu przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Prowadzi także działania na rzecz umocnienia więzi między Polonią a Polską, w tym nadzoruje wykonywanie poprzez konsulów RP zadań wynikających z ustawy z 7 września 2007 r. o Karcie Polaka.

Inne ministerstwa i urzędy centralne

Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Zdrowia, a także Główny Urząd Statystyczny³⁹ oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego realizują określone ustawowo zadania dotyczące problematyki cudzoziemskiej. Przedstawiciele w/w instytucji są także reprezentowani w międzyresortowym Zespole do Spraw Migracji.

Rada do Spraw Uchodźców

Rada pełni funkcję organu drugiej instancji w postępowaniach o nadanie statusu uchodźcy.

Wojewodowie

Wojewodowie - w zakresie spraw związanych z migracjami - stanowią organ pierwszej instancji, wydający decyzje w postępowaniach administracyjnych dotyczących cudzoziemców w zakresie legalizacji pobytu oraz wydawania zezwoleń na pracę. Dodatkowo, wojewodowie wykonują zadania związane z procedurami w sprawie obywatelstwa polskiego, jeżeli nie zostały one zastrzeżone dla innych organów – przede wszystkim Prezydenta RP, podejmują decyzje w sprawie wydaleń cudzoziemców oraz wydają decyzje dotyczące nałożenia kary na przewoźnika, który przywiózł na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców niespełniających warunków wjazdu.

³⁸ W tym przygotowanie projektów i negocjacje umów dwustronnych o zniesieniu obowiązku wizowego dla posiadaczy paszportów dyplomatycznych i służbowych, umów o małym ruchu granicznym. Z chwilą rozpoczęcia pełnego stosowania przez Polskę *acquis* Schengen, polityka wizowa (znoszenie obowiązku wizowego dla obywateli państw trzecich, przepisy dotyczące wydawania wiz jednolitych Schengen, stawki opłat za wydanie wizy Schengen) jest kształtowana wspólnie na szczeblu unijnym z udziałem wszystkich państw członkowskich.

³⁹ Główny Urząd Statystyczny (Departament Badań Demograficznych, Wydział Badań Migracyjnych) gromadzi i analizuje statystyki w zakresie migracji ludności zarówno w granicach kraju, jak i międzypaństwowej, tj. wyjazdy Polaków za granicę i przyjazdy obcokrajowców do Polski – działa jako jeden z oficjalnych dostawców danych krajowych do EUROSTATU;

Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji

Zespół powołany 14 lutego 2007 r. działa jako organ pomocniczy (opiniodawczo-doradczy) Prezesa Rady Ministrów⁴⁰, a przewodniczy mu minister właściwy do spraw wewnętrznych. Wyniki prac Zespołu są przekazywane Prezesowi Rady Ministrów, który może zdecydować o przedstawieniu ich Radzie Ministrów. Do zadań Zespołu do Spraw Migracji należy:

- ✓ inicjowanie kierunków zmian legislacyjnych i instytucjonalnych w zakresie związanym z problematyką migracji i rekomendowanie ich Radzie Ministrów celem przyjęcia stanowiska;
- ✓ przygotowywanie propozycji dotyczących modyfikacji dotychczasowych kompetencji w zakresie problematyki migracji;
- ✓ opiniowanie wieloletnich i rocznych programów krajowych Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich;
- ✓ proponowanie kierunków działań w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce.

W skład Zespołu wchodzi, na szczeblu sekretarzy lub podsekretarzy stanu, przedstawiciele kilkunastu ministerstw oraz kierownicy urzędów administracji rządowej i służb.

Międzyresortowy „Zespół do spraw Polonii i Polaków za Granicą”

Zespół utworzony został w 2006 r. jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, w celu koordynacji działań organów administracji rządowej w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Przewodniczącym Zespołu jest Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

Międzyresortowy „Zespół do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi”

Zespół utworzony został w 2004 r. Do zadań Zespołu należy promowanie oraz opiniowanie podejmowanych działań zmierzających do skutecznego przeciwdziałania handlowi ludźmi, współpraca z organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi oraz ocena realizacji Krajowego Planu działań przeciwko Handlowi Ludźmi. Obsługę Zespołu zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (por. str. 131).

⁴⁰ W kontekście migracji, istotnym organem doradczym Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących zagadnień demograficznych i polityki ludnościowej, w tym prognozowania rozwoju demograficznego kraju, jest także Rządowa Rada Ludnościowa.

Inne podmioty (organizacje pozarządowe, instytuty badawcze itp.)

Należy dodać, że w Polsce w obszarze migracji prowadzi działalność kilkadziesiąt organizacji pozarządowych, w tym skupiających przedstawicieli środowisk cudzoziemców. Istotnym zapleczem wiedzy na temat w/w problematyki są ośrodki naukowo – badawcze, których dorobek w coraz większym stopniu ma wpływ na decyzje podejmowane przez instytucje publiczne.

3. Wnioski i rekomendacje

a) Ocena sytemu instytucjonalnego

Od wielu lat podstawowe zadania polskiego systemu migracyjnego nie uległy istotnym zmianom. Są one związane z wjazdem, pobytem i wyjazdem różnych kategorii cudzoziemców na/z terytorium Polski. Również system organizacyjny związany z realizacją tych zadań nie uległ znaczącym przeobrażeniom. Instytucje odpowiedzialne za wydawanie wiz, kontrolę wjazdu, problematykę cudzoziemców na polskim rynku pracy; wydawanie zezwoleń pobytowych; postępowanie wobec cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej, etc. generalnie funkcjonują w ramach tych samych lub w niewielkim stopniu zmodyfikowanych struktur. Powołanie w 2001 roku Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców świadczyło o rozpoczęciu procesu mającego na celu skonsolidowanie liczby podmiotów zarządzających migracjami, proces jednak został zahamowany.

Struktura organizacyjna polskiego systemu migracyjnego pozostaje rozproszona, co utrudnia koordynację działań i prowadzenie jednolitej polityki migracyjnej. Warto podkreślić, że rozproszenie kompetencji ulega dalszemu nasileniu wraz z pojawieniem się nowych zjawisk migracyjnych (np. masowych migracji Polaków do krajów UE, realokacji i przesiedleń, nasilenia migracji cyrkulacyjnych do naszego kraju) oraz nowych zadań (włączanie organizacji pozarządowych do realizacji procedur, wynikająca z prawodawstwa UE konieczność wydawania cudzoziemcom jednolitych zezwoleń na pracę i pobyt, udzielanie im bezpłatnego poradnictwa prawnego, zwiększenie liczby podmiotów odpowiedzialnych za kontrolę zatrudnienia i legalności pobytu obcokrajowców).

W tej sytuacji niezbędnym czynnikiem spajającym działalność struktur instytucjonalnych są normy i przepisy prawa, które nie gwarantują jednak w pełni jednolitości prowadzonych postępowań w ramach określonych struktur organizacyjnych. Na przykład wieloletnia praktyka wskazuje, iż w obszarze legalizacji pobytu i wydaleń cudzoziemców nie jest możliwa pełna harmonizacja podejmowanych przez poszczególnych wojewodów decyzji, mimo, że organ II instancji – Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, który jednak nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad wojewodami, prowadzi aktywne działania zmierzające do ujednoczenia rozstrzygnięć podejmowanych w podobnych przypadkach.

Istotną rolę w harmonizowaniu prac instytucji odpowiedzialnych za problematykę migracyjną w Polsce pełni międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, któremu przewodniczy Minister Spraw Wewnętrznych, właściwy w sprawie koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa. Jego rola i zadania oraz możliwości organizacyjne wprawdzie pozwalają na wytyczanie określonych kierunków polityk migracyjnych, reagowanie na konkretne problemy i wyzwania wymagające

skoordynowanego podejścia poszczególnych resortów oraz wymianę informacji i doświadczeń, ale nie mogą zastąpić działań o charakterze instytucjonalnym.

Analizy wykonywania zadań dotyczących szeroko rozumianej problematyki migracji oraz przyszłych wyzwań w tym obszarze, trzeba dokonywać również w kontekście systemu organizacyjnego. Przyszłe priorytety w perspektywie krótko i średnioterminowej dotyczą głównie sfery zagadnień związanych z migracjami zarobkowymi, które będą miały coraz większy udział i znaczenie w profilu imigracyjnym Polski. Należy do nich przede wszystkim sprawna obsługa procedur w zakresie legalizacji pobytu napływających imigrantów, a także udział cudzoziemców w rynku pracy, kontrola legalności zatrudnienia, ochrona praw pracowników oraz cały system zagadnień społecznych związanych z pobytem cudzoziemców w Polsce. Wzmocnionej obecności cudzoziemskich pracowników niekiedy towarzyszą także zjawiska niepożądane: zatrudnienie w szarej strefie, handel ludźmi, czy też nielegalna migracja. Istniejące obecnie rozproszenie struktur i kompetencji utrudni realizację tych wyzwań i nie będzie sprzyjało sprawności i racjonalności finansowej systemu zarządzania migracjami.

Warto także zauważyć, że struktury migracyjne w zdecydowanej większości krajów Unii Europejskiej mają charakter scentralizowany (najczęściej zadania w tym obszarze prowadzone są przez wyspecjalizowane agendy rządowe wyposażone w kompetencje pozwalające na skuteczne zarządzanie, obejmujące szerokie spektrum zagadnień migracyjnych, w tym zatrudnienie i integrację cudzoziemców). Porównywalny w skali europejskiej model organizacyjny ułatwia współpracę międzynarodową, co w przypadku problematyki migracji ma istotne znaczenie.

b) Propozycje zmian instytucjonalnych

System zarządzania migracjami w Polsce powinien być oparty na koordynacyjnej roli Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie działań związanych z polityką migracyjną państwa. Polityka ta powinna być realizowana – w ramach resortu spraw wewnętrznych – przez jednostki nadzorowane przez Ministra: Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Straż Graniczną. Struktura i kompetencje tych jednostek powinny odzwierciedlać zmieniające się zadania tworząc elastyczny system organizacyjny, zdolny do dostosowania się do nowych uwarunkowań.

Obecnie realizowane zadania oraz planowane działania wynikające z nowych wyzwań w obszarze migracji wymagają wzmocnienia roli Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jako centralnego organu administracji rządowej zajmującego się szeroko rozumianą problematyką migracyjną.

Przyszły urząd, powstały na bazie obecnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców, powinien zajmować się obszarem zadań znajdujących się obecnie w kompetencjach Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej:

⇒ w zakresie dotychczasowych kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców:

- rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewodów w sprawach z zakresu legalizacji pobytu i wydalania z terytorium Polski cudzoziemców oraz nakładania na przewoźników kar administracyjnych;
- prowadzenie w pierwszej instancji spraw z zakresu nadawania i pozbawiania statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, ochrony czasowej, pobytu tolerowanego oraz azylu;

- organizacja i zarządzanie ośrodkami recepcyjnymi dla osób ubiegających się o status uchodźcy oraz udzielanie tym osobom niezbędnych świadczeń;
- prowadzenie systemu informatycznego 'POBYT', będącego krajowym zbiorem rejestrów i ewidencji w sprawach dotyczących pobytu cudzoziemców, w Polsce (włącznie z wykazem cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany);
- pełnienie funkcji Centralnego Organu Wizowego na podstawie przepisów Wspólnotowego Kodeksu Wizowego;

⇒ **w zakresie dotychczasowych kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych:**

- przygotowywanie opinii w zakresie postępowań w sprawach o nadanie i wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego;
- sprawowanie nadzoru nad realizowanymi przez wojewodę postępowaniami o nabycie oraz stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego oraz sprawami z zakresu uznania za osobę polskiego pochodzenia;
- prowadzenie postępowań wynikających z ustawy o repatriacji;
- prowadzenie centralnego rejestru danych o nabyciu i utracie obywatelstwa;

⇒ **w zakresie dotychczasowych kompetencji Ministra Pracy i Polityki Społecznej:**

- rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewodów w sprawie zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (w ramach instytucji jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę);

Ponadto, w celu zapewnienia spójności rozstrzygnięć podejmowanych wobec cudzoziemców w poszczególnych województwach wskazane byłoby instytucjonalne wzmocnienie kontroli Szefa UdSC nad polityką realizowaną przez kierowników wydziałów Urzędów Wojewódzkich właściwych w sprawach legalizacji pobytu, zezwoleń na pracę oraz wydaleń. W dalszej perspektywie czasowej można rozważyć poddanie realizacji ww. spraw całościowej kontroli Szefa UdSC, w ramach administracji zespolonej.

Dodatkowymi kompetencjami ww. urzędu byłyby:

- prowadzenie monitoringu sytuacji cudzoziemców legalizujących pobyt w Polsce, na zasadzie koordynacji informacji o działaniach podejmowanych przez podmioty zaangażowane w prowadzenie postępowań z udziałem cudzoziemców;
- prowadzenie działań preintegracyjnych w odniesieniu do cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową;
- udział w pracach nad określaniem polityki integracji cudzoziemców;
- prowadzenie kampanii informacyjnych i innych działań ukierunkowanych na promocję otwartości i tolerancji społecznej w stosunku do cudzoziemców.

Zaproponowane wyżej poszerzenie zakresu właściwości Szefa UdSC powinno być rozłożone w czasie i następować sukcesywnie, przy założeniu minimalizacji kosztów przeprowadzanych działań.

Nadzór nad działalnością Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców powinien sprawować Minister Spraw Wewnętrznych, którego zadaniem powinno być także koordynowanie określenia ogólnych kierunków krajowej polityki migracyjnej we

współpracy z właściwymi ministrami. Należy w szczególności podkreślić rolę resortu pracy i polityki społecznej w kształtowaniu i realizacji polityki migracyjnej w zakresie migracji zarobkowych. Sytuacja na rynku pracy oraz kierunki polityki władz publicznych dotyczących rynku pracy są i niewątpliwie będą uwzględniane przy kształtowaniu polityki migracyjnej. Sprawy indywidualne dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP będą zapewne rozstrzygane również w kontekście sytuacji na rynku pracy. Minister właściwy do spraw pracy, będąc odpowiedzialny za kształtowanie polityki rynku pracy na szczeblu ogólnokrajowym oraz koordynację publicznych służb zatrudnienia, powinien być zatem włączony w kształtowanie polityki migracyjnej, podejmując rozstrzygnięcia w ramach swoich kompetencji.

Do zakresu działania nowego Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie będą przyporządkowane zadania przypisane aktualnie do resortu spraw zagranicznych (m.in. polityka wizowa, opieka, pomoc prawna, współpraca z organizacjami skupiającymi Polaków), ani zagadnienia związane z ochroną granicy, kontrolą legalności pobytu cudzoziemców oraz zwalczaniem nielegalnej migracji, które są realizowane przez Straż Graniczną. Również kompetencje w obszarze migracji, odnoszące się do zagadnień takich, jak: edukacja, zdrowie publiczne, bezpieczeństwo państwa, finanse i gospodarka powinny zostać zachowane przez poszczególne resorty właściwe w ww. sprawach.

Biorąc pod uwagę przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r., która między innymi zakłada wprowadzenie w krajach członkowskich jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę, istnieje konieczność odpowiedniego ukształtowania tej procedury (również z instytucjonalnego punktu widzenia) w ramach implementacji dorobku prawa wspólnotowego do wewnętrznych przepisów krajowych.

W tym kontekście warto zauważyć, że ze względu na wzrost znaczenia realizowanej polityki imigracyjnej, szczególnie w związku z potrzebami rynku pracy, konieczne jest również stworzenie mechanizmów instytucjonalnych, które z jednej strony pozwolą uzupełniać niedobory, jakie będą pojawiać się na rynku pracy, z drugiej jednak uniknąć substytucyjności zatrudniania cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich oraz UE/EOG i Szwajcarii. Wymaga to opracowania katalogu instrumentów, które pozwoliłyby kształtować Polsce elastyczną politykę imigracyjną.

Wreszcie potrzeba rozszerzenia katalogu cudzoziemców objętych programami integracyjnymi wymagać będzie ścisłego powiązania tych programów z formami legalizacji pobytu tych cudzoziemców. Z tych względów współtworzenie w nowym urzędzie wraz z MPiPS projektów pomocowych skierowanych do różnych kategorii obcokrajowców wydaje się potrzebne. Nie zmienia to faktu, że integracja cudzoziemców powinna być realizowana w oparciu o system lokalnego wsparcia, jakim jest np. system pomocy społecznej.

Proces zmian instytucjonalnych należy rozpocząć od konsolidacji zadań skupionych w resorcie spraw wewnętrznych oraz działań wynikających z konieczności implementacji dorobku prawnego UE. W praktyce oznacza to włączenie do kompetencji Urzędu do Spraw Cudzoziemców prowadzonych przez MSW zagadnień dotyczących obywatelstwa i repatriacji, a także utworzenie systemu wydawania jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę dla cudzoziemców, wymagającego między innymi niewielkich zmian na poziomie struktur organizacyjnych urzędów wojewódzkich (wojewoda jest obecnie organem I instancji) oraz przekazania przez MPiPS uprawnień organu II instancji. Powyższa koncepcja nie wyklucza możliwości uzgadniania lub opiniowania prowadzonych przez komórki organizacyjne Urzędu postępowań z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację polityki w obszarze zatrudnienia

działającymi na różnych poziomach. Zasady takiego współdziałania powinny zostać szczegółowo określone w przepisach, podobnie jak kwestia strony wnioskującej o zezwolenie na pracę (pracodawca, czy pracownik). Należy także zakończyć proces modernizacji systemu informatycznego „Pobyt”, co pozwoli na usprawnienie prowadzonych postępowań oraz ułatwi ich monitoring.

Kolejne zmiany powinny doprowadzić do zacieśnienia współpracy pomiędzy urzędem ds. cudzoziemców z poszerzonym zakresem kompetencji a MPiPS przy planowaniu i prowadzeniu polityki w obszarze integracji cudzoziemców. Niezależnie od powyższych zmian, większą efektywność działań powinna także zapewnić szybka elektroniczna wymiana informacji wynikająca z planowanej rozbudowy systemu informatycznego „Pobyt”, którego funkcje typowego rejestru przekształcą się w system komunikowania się i monitoringu sytuacji prawnej cudzoziemców. Wprowadzenie nowych zasad komunikacji pomiędzy uprawnionymi podmiotami przyczyni się także do skrócenia czasu prowadzonych postępowań.

W ramach istniejącego systemu zarządzania migracjami warto również podkreślić rolę samorządów terytorialnych, których aktywność ma z punktu widzenia polityki imigracyjnej naszego kraju duże znaczenie. To samorzady decydują o kierunkach prowadzonych na swoim terytorium inwestycji gospodarczych z udziałem pracowników zagranicznych, realizują zadania dotyczące integracji cudzoziemców, finansują programy szkolne ułatwiające naukę dzieci obcokrajowców oraz w ramach swoich kompetencji promują tolerancję i wielokulturowość, organizując różnego rodzaju przedsięwzięcia edukacyjne. Istnieje więc konieczność zacieśnienia kontaktów i współpracy wszystkich struktur mających wpływ na procesy zarządzania migracjami w Polsce.

Biorąc pod uwagę międzyinstytucjonalny wymiar migracji ważną kwestię stanowi analizowanie skuteczności realizacji poszczególnych zadań w obecnych strukturach organizacyjnych. Rozwijające się bowiem dynamicznie szeroko pojęte otoczenie administracji mogłoby przejąć na jej zlecenie niektóre obecnie przez nią realizowane działania. Za przykład można wskazać zakwaterowanie osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, które mogłoby być zapewniane przy współdziałaniu organizacji społecznych lub organów samorządu terytorialnego. Tego typu rozwiązania są stosowane w szeregu państw europejskich. Administracja powinna także w szerszym stopniu współpracować i korzystać z dorobku ośrodków naukowo-badawczych. Założenia polityki migracyjnej Polski w wielu obszarach opierają się o ten dorobek oraz wypracowane przez niektóre środowiska akademickie i organizacje pozarządowe postulaty, wnioski i rekomendacje odnoszące się do tej polityki.

c) Inne aspekty instytucjonalne

Istnienie coraz bardziej widocznej i znaczącej grupy jaką stanowią osoby podejmujące w Polsce naukę i studia powoduje, że oferta polskich uczelni nadal wymaga popularyzacji poprzez działania informacyjno-promocyjne za granicą. Obecne działania promocyjne szkolnictwa w Polsce są prowadzone przez liczne fundacje i administrację samorządową miast - dużych ośrodków akademickich. Istnieje potrzeba podjęcia wysiłków na rzecz zwiększenia aktywności w promowaniu możliwości podejmowania studiów w Polsce przez cudzoziemców. Cel ten może być osiągnięty m.in. poprzez aktywizację wszystkich jednostek publicznych, które w ramach swoich kompetencji mają zadania odnoszące się w jakimkolwiek zakresie do promowania polskich szkół wyższych i kształcenia w Polsce (w tym informowania o możliwościach kształcenia). Ponadto, mając na uwadze efektywne wydatkowanie środków wspierających międzynarodową współpracę akademicką, należy zintegrować rozproszone działania

promujące polskie szkolnictwo wyższe. MNiSW pracuje nad koncepcją stworzenia oddzielnej instytucji – agencji wymiany akademickiej i współpracy międzynarodowej. Wykorzystując doświadczenia Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej, nowa instytucja zajmie się międzynarodową wymianą studentów i pracowników naukowych oraz promocją polskich uczelni na świecie, co nabiera szczególnego znaczenia w obliczu wkraczania w wiek wyższej edukacji roczników niżu demograficznego.

Ważnym zadaniem organizacyjnym jest inicjowanie i koordynacja działań na rzecz Polaków - migrantów zarobkowych przebywających za granicą, głównie w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Obecne rozwiązania instytucjonalne – w szczególności zaś fakt, iż kwestie związane z czasową nieobecnością obywateli polskich w kraju pozostają w gestii wielu instytucji (elementy kompetencji MPiPS, MSZ, MEN, MNiSW, MSW) – nie sprzyjają prowadzeniu efektywnej polityki w stosunku do emigrantów i członków ich rodzin.

Dotychczasowe działania prowadzone w ramach Grupy Roboczej do Spraw Reemigracji międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji, które doprowadziły między innymi do uruchomienia portalu internetowego „Powroty” oraz wydawnictwa „Powrotnik” są ograniczone, głównie ze względu na brak jasnego umocowania instytucjonalnego. Problemem w przyszłości może być również zapewnienie stabilności finansowania tego typu systemów.

W toku prac nad założeniami polityki migracyjnej Polski pojawiła się propozycja, by problematyka migracji zagranicznych Polaków znalazła się w gestii Urzędu do Spraw Cudzoziemców, po przejęciu przez niego części zadań MPiPS oraz ówczesnego MSWiA. Takie rozwiązanie miałyby pozwolić na stworzenie kompleksowego podejścia do kwestii migracyjnych obejmującego zarówno problematykę emigracyjną, jak i imigracyjną, powiązane ze sobą m. in. poprzez mechanizmy rynku pracy. Przy założeniu, iż ww. urząd byłby nadzorowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych, taka propozycja nie jest zasadna, ponieważ Minister SW nie jest organem właściwym w sprawach związanych z emigracją obywateli polskich i z uwagi na charakter tej emigracji, brak jest podstaw, aby mu taką właściwość przypisać.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację oraz fakt, iż problem emigracji i migrantów powrotnych ma charakter międzyresortowy i w wielu przypadkach wykracza poza wąsko rozumiane ramy resortowe, konieczne jest utrzymanie międzyresortowej grupy monitorującej tę problematykę, co wiązać się będzie z koniecznością intensyfikacji podejmowanych przez nią działań.

Z punktu widzenia współpracy instytucjonalnej coraz większe znaczenie ma współdziałanie instytucji administracji publicznej realizujących zadania w obszarze migracji i uchodźstwa z organizacjami pozarządowymi, których liczba sukcesywnie wzrasta. Organizacje pozarządowe specjalizują się w doradztwie prawnym dla uchodźców i migrantów, w opiece socjalnej, wspierając programy integracyjne dla uchodźców, prowadzą ośrodki wsparcia dla ofiar handlu ludźmi, w ramach prac eksperckich monitorują działania urzędów oraz realizują zlecane im przez administrację zadania i programy tematyczne. Coraz większa aktywność podmiotów pozarządowych powoduje, iż stają się one niezbędnym elementem systemu zarządzania migracjami.

W przyszłym rozwoju polityki migracyjnej Polski powinno być coraz więcej miejsca dla działań i inicjatyw organizacji sektora pozarządowego, zarówno w ramach zleceń ze strony organów administracyjnych, jak i codziennej bieżącej współpracy. W niniejszym dokumencie w wielu miejscach wskazano na obszary, w których wsparcie ze strony organizacji pozarządowych jest nie tylko zasadne ale i potrzebne. Współpraca powinna

opierać się zarówno na zasadach pomocniczości i poszanowania niezależności podmiotów społecznych, jak i na partnerstwie i rozumieniu korzyści wynikających z realizacji celów ważnych z punktu widzenia społecznego.

Działalność w obszarze migracji wszystkich podmiotów i instytucji musi być prowadzona w warunkach poszanowania praw cudzoziemców obejmujących cały wachlarz zagadnień, spośród których należy wymienić między innymi: dostęp do możliwości osiedlania się, nabycia obywatelstwa, edukacji, do ochrony zdrowia⁴¹, wymiaru sprawiedliwości, udziału w życiu publicznym, ochronę praw socjalnych i pracowniczych.

Korzystając z przysługujących im praw i swobód, imigranci mogą w pełni realizować swoje osobiste plany oraz odgrywać znaczącą rolę w życiu społeczeństwa obywatelskiego i środowisk lokalnych. Istotnym zadaniem administracji rządowej, samorządowej oraz organów wymiaru sprawiedliwości jest więc nie tylko przestrzeganie praw i swobód cudzoziemców określonych w krajowych i międzynarodowych regulacjach, takich jak na przykład Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, lecz także w uzasadnionych przypadkach ich poszerzanie oraz skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności z tytułu ewentualnych naruszeń lub nieprawidłowości w tym zakresie.

d) Poprawa obsługi interesantów

Uproszczeniu procedur oraz zmianom instytucjonalnym powinna towarzyszyć lepsza obsługa interesantów, poprzez ułatwiony dostęp do informacji (możliwie w zrozumiałym dla cudzoziemca języku) - nie tylko dotyczących obowiązujących przepisów, lecz także na temat stanu prowadzonych postępowań administracyjnych, terminów rozpatrywanych spraw, merytorycznych uzasadnień podejmowanych decyzji oraz możliwości odwoławczych. Zgodnie z europejskimi standardami administracja będzie poszerzać możliwości finansowania doradztwa prawnego dla cudzoziemców, które w znaczącym stopniu powinno być realizowane przez organizacje pozarządowe. Ponadto w ramach doskonalenia zawodowego urzędnicy powinni w większym stopniu uczestniczyć w kursach językowych oraz warsztatach i szkoleniach pozwalających na lepsze zrozumienie specyfiki procedur z udziałem cudzoziemców, a także roli i znaczenia dialogu międzykulturowego. Również pod tym kątem należy prowadzić dobór odpowiedniej do realizowanych zadań liczby dobrze wynagradzanych, kompetentnych pracowników zatrudnionych w instytucjach, których działalność jest związana z kontaktami z cudzoziemcami.

Lepszej obsłudze interesantów będzie sprzyjać informatyzacja urzędów i instytucji publicznych, w tym możliwość wprowadzania na coraz szerszą skalę elektronicznego obiegu dokumentów. Pozwoli to na ustalenie etapu postępowania bez konieczności stawiennictwa w urzędzie, przyczyniając się również do poprawy terminowości prowadzonych postępowań. Powyższe założenie powinno zostać uwzględnione w pracach nad modernizacją systemu informatycznego „Pobyć”.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia stworzenia systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla niektórych kategorii cudzoziemców (osób w procedurze uchodźczej oraz wydaleniowej), co wynika z konieczności implementacji dorobku Unii Europejskiej w określonym przepisami zakresie⁴². System ten powinien stać się

⁴¹ Według organizacji pozarządowych problem może dotyczyć niektórych grup nielegalnych migrantów, np. dzieci i kobiet w ciąży.

⁴² Por. art. 15 ust. 2 Dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. UE z 13.12.2004r., Nr L 326/13) oraz art. 13 ust. 4 Dyrektywy Parlamentu

integralną częścią przyszłych ogólnych rozwiązań legislacyjnych dotyczących kryteriów dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej w Polsce.

Powyższe zagadnienie wiąże się z potrzebą usprawniania dostępu cudzoziemców do aktualnych, urzędowych informacji instytucji administracji publicznej, w szczególności za pośrednictwem portali i stron internetowych prowadzonych przez te podmioty.

Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE z 24.12.2008r., Nr L 394/98)

VIII

MIĘDZYNARODOWE
UWARUNKOWANIA POLITYKI
MIGRACYJNEJ POLSKI**1. Stan wyjściowy**

Transgraniczny, wieloaspektowy charakter migracji wymaga prowadzenia aktywnej współpracy międzynarodowej, zarówno w wymiarze dwustronnym, jak i wielostronnym. Problematyka migracyjna jest obecna w pracach wszystkich najbardziej znaczących we współczesnym świecie organizacjach międzynarodowych o zasięgu globalnym i regionalnym (Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Rady Europy, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) oraz stanowi przedmiot debat wielu gremiów zajmujących się tą problematyką w wymiarze ponadnarodowym. W Europie można wymienić kilkadziesiąt inicjatyw, strategii, projektów i procesów, których celem jest współpraca pomiędzy państwami w dziedzinie zarządzania zjawiskami migracyjnymi. Dotyczą one wszystkich najważniejszych obszarów tej problematyki: migracji zarobkowej, ochrony międzynarodowej, integracji, nielegalnej migracji etc. Biorąc pod uwagę uwarunkowania historyczne i geopolityczne, Polska jest znaczącym uczestnikiem współpracy międzynarodowej na europejskiej scenie migracyjnej, będąc zarówno krajem tranzytowej, jak i docelowej migracji cudzoziemców, w tym cudzoziemców posiadających polskie pochodzenie. Z tych względów problematyka migracji jest coraz bardziej widoczna w polskiej polityce zagranicznej, również z uwagi na znaczenie tego zjawiska w dorobku i działaniach Unii Europejskiej. W tym kontekście należy podkreślić, że z uwagi na postępującą harmonizację procedur i praktyk w obszarze migracji w ramach Unii Europejskiej, jej dorobek prawny w coraz większym stopniu ma wpływ na kształt przepisów krajowych, co znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych nowelizacjach przepisów regulujących tę problematykę oraz inicjatywach i instrumentach finansowych przygotowywanych przez Komisję Europejską. Uwzględniając bardzo szeroki obszar współpracy międzynarodowej w zakresie migracji obejmujący sieć organizacji międzynarodowych, europejskich i pozaeuropejskich, licznych procesów i konferencji oraz stosunki bilateralne, niniejszy dokument skupia się głównie na problematyce współpracy w ramach Unii Europejskiej.

1.1. Polityka Unii Europejskiej w zakresie imigracji i azylu

Polityka imigracyjna została włączona do polityk wspólnotowych dopiero w maju 1999 r. na mocy postanowień Traktatu Amsterdamskiego (1997), który wprowadził do Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) nowy Tytuł IV: *Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób*. W art. 62 i 63 Traktatu wprowadzony został wymóg przyjęcia przez Radę w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie (a więc do 1 maja 2004 r.) środków dotyczących m. in. zasad przekraczania granic zewnętrznych, wydawania wiz, spraw związanych z udzielaniem ochrony (azylu) oraz polityki migracyjnej w zakresie: warunków wjazdu i pobytu, nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu oraz praw i warunków, na których obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym Państwie Członkowskim mogą przebywać w innych Państwach Członkowskich.

Warto w tym miejscu podkreślić, że migracje obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin traktowane są jako migracje wewnętrzne i nie stanowią przedmiotu zainteresowania polityki imigracyjnej Unii, która odnosi się do obywateli krajów trzecich. W przypadku obywateli UE, art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (poprzednio art. 18 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) gwarantuje im prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania.

Obszar bez granic wewnętrznych, jaki stanowią państwa UE/Schengen wymaga kompleksowego podejścia do kwestii zwalczania nielegalnej imigracji i opiera się na zasadach, które mają stanowić kompromis między potrzebą solidarności wśród członków Unii, prawami podstawowymi i oczekiwaniami państw trzecich a społecznym odbiorem tego zjawiska w państwach członkowskich. Na podstawie Komunikatu Komisji w sprawie wspólnej polityki w zakresie nielegalnej imigracji z 15 listopada 2001r. (COM(2001)672) Rada przyjęła w dniu 28 lutego 2002 r. plan działania dot. walki z nielegalną imigracją i handlem ludźmi w Unii Europejskiej, w którym zidentyfikowano 6 obszarów możliwych działań: polityka wizowa, system wymiany informacji, współpracy i koordynacji, zarządzanie granicami, współpraca policyjna, prawo dotyczące cudzoziemców i prawo karne oraz polityka powrotów i readmisji.

Realizując dyspozycje Traktatu w części dotyczącej określenia warunków wjazdu obywateli krajów trzecich na terytoria państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przyznania im określonych uprawnień, Rada przyjęła tzw. dyrektywę ramową określającą wspólny zbiór praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim i procedurę jednego wniosku o jedno zezwolenie na pobyt i pracę oraz dyrektywy regulujące w szczególności sposób zasady dopuszczania określonych grup cudzoziemców (m. in. studenci, naukowcy, wolontariusze, członkowie rodzin obywateli krajów trzecich o określonym statusie, pracownicy wykwalifikowani), a także prowadzenia postępowań w stosunku do obywateli państw trzecich ubiegających się o objęcie ochroną (nadanie statusu uchodźcy).

W wyniku zmian wprowadzonych przez Traktat z Amsterdamu rozpoczęto proces realizacji pierwszego etapu budowy systemu, którego celem było ujednoczenie ram prawnych państw członkowskich na podstawie wspólnych minimalnych norm zapewniających sprawiedliwość, skuteczność i przejrzystość prowadzonych postępowań i ochrony cudzoziemców poszukujących w Europie azylu. Aktualnie trwają prace nad realizacją drugiego etapu, którego głównym celem ma być wypracowanie

jednolitego statusu dla osób objętych ochroną, uznawanego we wszystkich Państwach Członkowskich oraz zapewnienie większej solidarności między państwami członkowskimi. Na tym etapie ważne jest przyjęcie zintegrowanego, kompleksowego podejścia do problematyki azylu, mającego na celu usprawnienie wszystkich aspektów procesu azylowego, poczynając od chwili, gdy cudzoziemcy zwracają się o udzielenie ochrony w UE, do momentu znalezienia trwałego rozwiązania dla tych spośród nich, którzy rzeczywiście potrzebują ochrony międzynarodowej.

Z dniem wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, tj. 1 grudnia 2009r., polityka w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych uzyskała jednolite ramy prawne. Zagadnienia dotyczące migracji (polityka wizowa, azyl, zarządzanie migracjami), które były zawarte w tzw. I filarze integracji, znalazły się wraz z problematyką współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (dotychczas w III filarze) w nowym Tytule V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (poprzednio Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w którym wyodrębniono rozdział zatytułowany: *Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji*.

Stosownie do art. 67 ust. 2 TFUE Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. W art. 77 – 79 TFUE określono cele wspólnej polityki podejmowanej w ww. obszarach, do których należą:

- w zakresie kontroli granicznej – zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich przynależności państwowej, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych, zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych oraz stopniowe wprowadzenie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi;
- w zakresie polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej – przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*; zaznaczono, że polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z 1951 r. i Protokołem z 1967 r. dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami;
- w zakresie polityki imigracyjnej – zapewnienie na każdym etapie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie; w Traktacie potwierdzono jednak prawa państw członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających na ich terytoria w poszukiwaniu pracy najemnej lub na własny rachunek oraz wykluczono możliwość harmonizacji na poziomie unijnym przepisów dotyczących integracji obywateli państw trzecich.

Traktat przewiduje ponadto możliwość zawierania przez Unię z państwami trzecimi umów o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, do państw pochodzenia lub państw, z których oni przybywają.

Polityka migracyjna Unii Europejskiej znajduje również swoje odzwierciedlenie w kluczowych programach wspólnotowych. Do najważniejszych z nich należą:

- ✓ Program z Tampere, przyjęty przez Radę Europejską w 1999 r., który zakładał m.in. utworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, potrzebę wypracowania polityki integracyjnej wobec imigrantów oraz podejmowanie działań przeciwko rasizmowi, ksenofobii i nietolerancji.
- ✓ Program Haski, przyjęty przez Radę Europejską w 2004 r., ukierunkowany na rozwinięcie w latach 2005-2010 polityk w zakresie migracji i azylu, który przyjął 10 priorytetów, spośród których główne to: zarządzanie migracją - ustalenie zrównoważonego podejścia do zarządzania migracją poprzez utworzenie wspólnej polityki migracyjnej, integracja: maksymalizacja pozytywnych skutków migracji dla społeczeństwa i gospodarki oraz kwestia granic zewnętrznych i wiz, czyli: tworzenie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w Unii przy jednoczesnym zapewnieniu swobodnego przepływu osób.
- ✓ Europejski Pakt o Imigracji i Azylu, przyjęty w 2008 r., jako dokument o charakterze politycznym, którego założenia stanowiły wytyczne dla kolejnego programu działań w obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, który zastąpił program Haski w 2010 roku (Program Sztokholmski). Pakt określa zobowiązania państw członkowskich UE w zakresie pięciu obszarów związanych z imigracją i azylem, które znalazły odzwierciedlenie w pięciu rozdziałach dokumentu: organizowanie legalnej imigracji, z uwzględnieniem priorytetów, potrzeb i zdolności przyjmowania [imigrantów] określonych przez każde państwo członkowskie, i sprzyjanie integracji; zwalczanie nielegalnej imigracji, zwłaszcza poprzez zapewnienie powrotów cudzoziemców przebywających nielegalnie do państw pochodzenia lub tranzytu; zwiększenie skuteczności kontroli granicznych oraz budowa Europy, która będzie miejscem azylu. W kontekście harmonizacji polityki azylowej warto podkreślić, że na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. został utworzony Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, który ułatwi współpracę instytucji zajmujących się zapewnieniem ochrony dla cudzoziemców. Do końca 2012 roku powinien powstać wspólny system azylowy, oparty o jednolite standardy ochrony międzynarodowej.
- ✓ Program Sztokholmski, przyjęty w grudniu 2009 r., stanowiący najnowszą propozycję w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Program określa cztery główne obszary rozwoju współpracy państw członkowskich w ww. obszarze na lata 2010-2014. W porównaniu z wcześniejszym Programem Haskim, jego kluczowym motywem jest ochrona praw podstawowych, która m.in. zakłada przystąpienie państw UE do Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W kwestii granic zewnętrznych program zakłada zakończenie prac nad utworzeniem systemu nadzoru granic (EUROSUR) będącego ważnym elementem wspólnego europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami. W rozdziale 6: Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i azylu, program wskazuje na działania zmierzające do realizacji dynamicznej i kompleksowej polityki migracyjnej oraz zapewniania – w ramach systemu azylowego – wspólnej przestrzeni ochrony i solidarności.

1.2. Aktualny kierunek prac Unii Europejskiej

a) Polityka migracyjna

Kierunki rozwoju wspólnotowej polityki migracyjnej Komisja Europejska przedstawiła w Komunikacie *W kierunku wspólnej polityki w dziedzinie imigracji* z 5 grudnia 2007 r. Przełomowy charakter ma zawarta w ww. Komunikacie konkluzja, że w ramach rynku wewnętrznego opartego na zasadzie swobodnego przepływu osób istnieje oczywista potrzeba odejścia od 27 krajowych polityk imigracyjnych, które – z uwagi na zniesienie granic wewnętrznych – powodują skutki o zasięgu ponadnarodowym i mogą szybko oddziaływać na inne państwa członkowskie. Zgodnie z założeniami Komisji stworzenie wspólnej polityki migracyjnej nie będzie jednak naruszało udziału i decyzyjności Państw Członkowskich. Ma to być raczej „system systemów”, który ułatwi jak najbardziej efektywne zarządzanie migracją, wymianę informacji, a co za tym idzie – współpracę między państwami członkowskimi.

Polityce imigracyjnej poświęcony jest także Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 17 czerwca 2008 r. (*Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia* KOM(2008)359). Komisja zaproponowała w nim dziesięć podstawowych zasad, na podstawie których zostanie sformułowana wspólna polityka imigracyjna. Zostały one podzielone na trzy części przyporządkowane odpowiednim wartościom: *dobrobytowi, bezpieczeństwu i solidarności*. Dla każdej z tych zasad Komisja określiła przykłady konkretnych działań, mające zilustrować, jak dana zasada będzie realizowana w przyszłości, które można wdrożyć na poziomie UE lub państw członkowskich i które mają na celu wprowadzenie danej zasady w życie.

Jeden z ostatnich komunikatów Komisji Europejskiej *w sprawie migracji* (KOM(2011) 248 z dnia 4 maja 2011r.) odnosi się do zarządzania granicami zewnętrznymi, zarządzania strefą Schengen, zapobiegania nielegalnej imigracji, przemieszczania się i życia w obszarze pozbawionym granic zewnętrznych, w tym zarządzania migracją legalną i budowania społeczeństwa integracyjnego dzięki integracji imigrantów a także roli migracji w relacjach zewnętrznych i problematyce udzielania ochrony międzynarodowej osobom potrzebującym. Komisja podkreśliła konieczność dialogu i współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu migrantów. Wskazała na narzędzia, które umożliwiłyby z jednej strony podjęcie szybkich działań zmierzających do poprawy sytuacji w w/w regionie oraz, z drugiej strony, wyznaczających długoterminowe plany działania dot. zewnętrznego wymiaru migracji, w tym działania dot. regionu Morza Śródziemnego.

Wartością dodaną Komunikatu jest załącznik, w którym wskazano harmonogram działań zmierzających do przyjęcia kolejnych inicjatyw Komisji Europejskiej w zakresie migracji.

Nie ulega wątpliwości, że państwa członkowskie Unii potrzebują ukierunkowanej imigracji zarobkowej. Potrzeba ta ściśle związana jest czynnikami natury ekonomicznej, jak i demograficznej (postępujący proces starzenia się społeczeństw). W tym kontekście w ciągu ostatnich lat w ramach Unii przyjęto kilka dokumentów programowych odnoszących się m.in. do kwestii przyjmowania migrantów ekonomicznych.

W dniu 11 stycznia 2005 r. Komisja przyjęła Zieloną księgę w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją zarobkową, w celu rozpoczęcia szczegółowej dyskusji na temat najbardziej odpowiednich wspólnotowych zasad przyjmowania imigrantów zarobkowych oraz wartości dodanej wynikającej z podjęcia takich wspólnych środków.

W Komunikacie *Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji* z dnia 21.12.2005r., Komisja zaproponowała podjęcie prac nad przygotowaniem pakietu dyrektyw odnoszących się do warunków i procedur przyjmowania kilku wybranych kategorii imigrantów zarobkowych oraz dyrektywy określającej prawa, jakie przysługiwać będą zatrudnionym obywatelom krajów trzecich po przyjęciu ich na terytorium państwa członkowskiego.

Jako pierwsza z nich została przyjęta dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Ustanawia ona przepisy dotyczące Europejskiej Niebieskiej Karty. Jest to system, którego celem jest umożliwienie wysoko wykwalifikowanym imigrantom legalnego zatrudnienia i pobytu w wybranym państwie wspólnoty przez okres do dwóch lat, korzystanie z równego dostępu do praw socjalnych oraz szybkie procedury uzyskania jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę.

W dniu 13 grudnia 2011 r. przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (tzw. dyrektywa ramowa).

Pozostałe dyrektywy, nad których przyjęciem trwają obecnie prace, dotyczą zasad wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa oraz zasad wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej.

b) Przeciwdziałanie nielegalnej migracji

W Komunikacie Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich z dnia 19 lipca 2006 r. KOM(2006) 402 Komisja wyznaczyła następujące obszary działań mające przyczynić się do przeciwdziałania temu zjawisku: współpraca z państwami trzecimi (dialog i współpraca w dziedzinie migracji między UE a krajami pochodzenia i krajami tranzytowymi), bezpieczne granice – zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi, walka z handlem ludźmi, zabezpieczanie dokumentów podróży i tożsamości, rozwiązanie kwestii uregulowania pobytu, eliminowanie głównego czynnika przyciągającego, jakim jest nielegalne zatrudnienie, polityka w zakresie powrotu imigrantów (w tym zawieranie umów o readmisji), lepsza wymiana informacji nt. zjawisk migracyjnych, w tym danych o charakterze operacyjnym, kwestia odpowiedzialności przewoźnika za przywóz imigrantów niespełniających kryteriów wjazdu.

Z dniem 13 października 2006 r. wszedł w życie kodeks graniczny Schengen, regulujący zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców w okresie do 3 miesięcy. W zarządzaniu granicami zewnętrznymi coraz większą rolę zaczyna odgrywać Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (FRONTEX), która powołana została na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 przyjętego w dniu 26 października 2004 r.⁴³

Agencja ma „ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych ustaleń wspólnotowych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez zapewnienie koordynacji działań Państw Członkowskich w zakresie wdrażania tych ustaleń poprzez wspieranie wydajnej, ujednoliconej i na wysokim poziomie kontroli granicznej i ochrony granicy na granicach zewnętrznych UE”. Celem jest także zapewnienie Komisji UE i Państwom Członkowskim wsparcia technicznego i eksperckiego w zakresie zarządzania

⁴³ Dz. Urz. UE L 349 z 25.11.2004 r.

granicą zewnętrzną.

W dniu 20 lipca 2009 roku weszła w życie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich⁴⁴. Dyrektywa ta wprowadza zakaz zatrudniania obywateli krajów trzecich, którzy przebywają w Unii Europejskiej nielegalnie, a w przypadku naruszenia przez pracodawców zakazu przewidziane są określone sankcje. Zgodnie z dyrektywą pracodawcy powinni być zobowiązani do zapłaty zatrudnionym przez nich obywatelom krajów trzecich wynagrodzenia za wykonaną pracę oraz należnych podatków i składek na ubezpieczenie społeczne.

Ponadto w 2010 r. zaczął obowiązywać Wspólnotowy Kodeks Wizowy, którego zadaniem jest ujednoczenie praktyki w zakresie kwestii wizowych. Wizy wydawane są według ustalonego wzoru, zawierają także jednolite zabezpieczenia. Ustanowiony System Informacji Wizowej ma za zadanie ułatwić procedury wizowe, wymianę informacji pomiędzy państwami oraz wyeliminować zjawisko *visa shopping*.

W kontekście instrumentów prawnych UE skierowanych na przeciwdziałanie nielegalnej migracji należy wymienić Dyrektywę Parlamentu i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁴⁵, której celem jest stworzenie jasnych, przejrzystych i sprawiedliwych norm dotyczących powrotu i wydalenia, w szczególności stosowania środków przymusu, tymczasowego aresztowania i zezwalań na ponowny wjazd, które to normy byłyby w pełni zgodne z prawami człowieka i podstawowymi wolnościami osób podlegających przepisom dyrektywy.

Dla wzmocnienia swojej pozycji w dziedzinie polityki powrotowej państwa członkowskie udzieliły Komisji mandatów w celu negocjowania tzw. wspólnotowych umów readmisyjnych. Wspólne występowanie państw członkowskich jako strony w takiej umowie wzmacnia pozycję negocjacyjną w stosunku do państw trzecich.

Dotychczas podpisano tego typu porozumienia z 13 państwami: Hong-Kongiem, Makao, Sri Lanką, Albanią, Rosją, Ukrainą, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Serbią, Bośnią i Hercegowiną, Czarnogórą, Mołdową, Pakistanem i Gruzją. Na podstawie udzielonego mandatu, Komisja Europejska prowadzi rozmowy z Chinami, Marokiem, Turcją, Algierią, Republiką Zielonego Przylądka, Armenią oraz Azejberdżanem.

Ustanowiono także specjalny instrument finansowy w postaci Funduszu Powrotów Imigrantów na lata 2008-2013 o łącznej alokacji w wysokości 676 mln euro, w ramach którego finansowane są m.in. wspólne loty czarterowe do krajów pochodzenia i współpraca z organami państw trzecich w zakresie potwierdzania tożsamości cudzoziemców oraz wspieranie dobrowolnych powrotów. Od 2014 r. planowane jest włączenie obszarów nim objętych do nowo tworzonego Funduszu Migracji i Azylu.

⁴⁴ Dz. Urz. UE L 168 z 30.06.2009 r.

⁴⁵ Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008 r.

c) Integracja obywateli państw trzecich

Proces integracji jest rozumiany jako wzajemne dostosowywanie się zarówno społeczeństw krajów przyjmujących, jak i imigrantów, i stanowi istotny czynnik w wyciąganiu pełnych korzyści z imigracji. W 2004 r. przyjęto Wspólne Podstawowe Zasady polityki integracji imigrantów. Stanowią one wyraźne określenie kierunku prowadzenia działań w tym zakresie w ramach UE, z uwzględnieniem prawnych, gospodarczych, społecznych i kulturowych uwarunkowań krajów członkowskich.

W celu finansowania w państwach członkowskich działań związanych z integracją powstał instrument finansowy - Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich z łączną alokacją 825 000 000 EUR na lata 2007-2013. Środki z Funduszu są przeznaczone w szczególności do wykorzystania na programy integracji, naukę języka i budowę dialogu międzykulturowego. Fundusz umożliwia również prowadzenie projektów ponadnarodowych. Od 2014 r. planowane jest włączenie obszarów nim objętych do nowo tworzonego Funduszu Migracji i Azylu.

W 2009 r. w ramach zainicjowanego przez KE procesu, w celu rozwinięcia Wspólnej Agendy na rzecz Integracji obywateli krajów trzecich zdecydowano, by włączyć w prace dotyczące integracji wszystkie zaangażowane podmioty poprzez uruchomienie wspólnej platformy zwanej Europejskim Forum Integracyjnym.

d) Azyl/status uchodźcy

Podczas Szczytu w Tampere w 1999 r. sformułowano ogólne zasady wspólnego europejskiego systemu azylowego. UE ma stanowić jednolity obszar ochrony uchodźców w oparciu o Konwencję Genewską z 1951 r. oraz wspólne dla wszystkich państw członkowskich wartości humanitarne.

Wspólny system azylowy ma objąć wspólną procedurę azylową i jednolity status obowiązujący w całej UE. Ostatecznym celem będzie ustanowienie jednakowych zasad, gwarantujących ochronę na wysokim poziomie i na takich samych warunkach we wszystkich państwach członkowskich, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego i efektywnego traktowania osób, w przypadku których nie stwierdzono konieczności udzielenia ochrony.

Budowa wspólnego systemu azylowego została podzielona na dwa etapy. Celem pierwszego etapu było ujednoczenie ram prawnych państw członkowskich na podstawie wspólnych minimalnych norm dotyczących postępowań i ochrony cudzoziemców poszukujących w Europie azylu. Przyjęto wówczas szereg instrumentów prawnych zmierzających do usprawnienia procedur azylowych (*Rozporządzenie Rady WE nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej, Rozporządzenie Rady WE nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku azylowego*) oraz ustanowienia minimalnych standardów prowadzonych postępowań w państwach członkowskich UE (*Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich*).

Po 2006 r. rozpoczęto drugi etap budowania europejskiego systemu azylowego poprzez dążenie do podniesienia wspólnego poziomu ochrony i równości w zakresie ochrony na obszarze UE oraz do zapewnienia większej solidarności między państwami członkowskimi.

Jednym z etapów dochodzenia do tego celu są propozycje zawarte w Zielonej księdze w sprawie przyszłości Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego z 2007r. - dokumencie konsultacyjnym, określającym kierunki drugiego etapu tworzenia systemu, zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi Unii Europejskiej, służące opracowaniu programu polityki obejmującego harmonogram przyjmowania środków w celu realizacji tego programu.

W dniu 17 czerwca 2008 r. Komisja przedstawiła Komunikat: „*Plan polityki w dziedzinie azylu – zintegrowana koncepcja ochrony na obszarze UE*”. Plan zawierał propozycję, aby poprzez wprowadzenie zmian w istniejących aktach prawnych stworzyć w UE lepsze określenie standardów ochrony, co miało umożliwić osiągnięcie ambitnych zamierzeń przyjętych w Programie Haskim. Jednocześnie uwzględniono fakt, że zbieżność systemów prawnych musi być poparta odpowiednimi praktycznymi formami współpracy: wymianą informacji i najlepszych praktyk, wspólnymi szkoleniami itd. Jest to konieczne, jeżeli ma się udać osiągnięcie zbliżonych rozstrzygnięć w zbliżonych sprawach azylowych i tym samym osiągnięcie jednakowego poziomu ochrony we wszystkich państwach UE. Ponadto na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu⁴⁶, powstał Urząd (*European Asylum Support Office - EASO*), który odpowiedzialny jest za koordynowanie działań w ramach praktycznej współpracy. Co więcej, istotną część planu stanowią koncepcje, jak należy wspierać kraje, które przyjmują znaczącą liczbę osób poszukujących ochrony. Propozycje w tym zakresie obejmują m.in. utworzenie wspólnego dla wszystkich państw członkowskich programu przesiedleń oraz poszerzenie istniejących już regionalnych programów ochrony.

W trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE udało się doprowadzić do zmiany dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (dyrektywa 2011/95/UE z 13 grudnia 2011 r.). Obecnie trwają intensywne prace legislacyjne nad zmianami pozostałych aktów prawnych przyjętych podczas I-go etapu tworzenia WESA:

- ✓ dyrektywy w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl;
- ✓ rozporządzenia ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrzenia wniosku o azyl wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego;
- ✓ rozporządzenia w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania wspomnianego rozporządzenia ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrzenia wniosku o azyl wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego;

⁴⁶ Dz. Urz. UE L 132 z 29.05.2010 r.

- ✓ dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich.

Warto nadmienić, że w celu wspierania działań podejmowanych przez państwa członkowskie i zachęcania do podejmowania wysiłków w zakresie przyjmowania i ponoszenia konsekwencji związanych z przyjmowaniem uchodźców i wysiedleńców został powołany specjalny instrument finansowy – Europejski Fundusz na Rzecz Uchodźców, który w kolejnej, trzeciej już edycji na lata 2008 – 2013, przeznaczył na te działania łączną kwotę w wysokości 628 mln. euro. Od 2014 r. planowane jest włączenie obszarów nim objętych do nowo tworzonego Funduszu Migracji i Azyłu.

1.3. Zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej

a) Globalne Podejście do Migracji (Global Approach to Migration)

Globalne Podejście do Migracji stanowi próbę syntetycznego ujęcia wszystkich działań już podejmowanych i planowanych przez państwa członkowskie UE, których przedmiotem zainteresowania są kraje trzecie. W sensie geograficznym wyróżnić można dwa najważniejsze regiony zainteresowań: Afryka i kraje basenu Morza Śródziemnego (w skrócie Południe) oraz kraje sąsiadujące z Unią od wschodu i południowo-wschodu, z Azją Centralną włącznie (Wschód). Głównym zamierzeniem wprowadzenia idei jest koordynacja działań państw członkowskich i Wspólnoty jako całości w celu osiągnięcia spójności realizowanej polityki oraz poszerzenie dialogu i współpracy UE z krajami trzecimi.

Działania podejmowane w ramach *Globalnego Podejścia* skupiają się na trzech obszarach:

- ✓ promowanie migracji legalnej;
- ✓ przeciwdziałanie migracji nielegalnej;
- ✓ związki pomiędzy migracją i rozwojem.

Szczególną formą współpracy UE – kraj trzeciej w ramach GAM są **porozumienia o partnerstwie na rzecz mobilności**, które gwarantują uprzywilejowaną pozycję obywateli trzeciego państwa partnerskiego, jeśli chodzi o dostęp do rynku pracy państw UE oraz do procedur legalizujących pobyt imigrantów i ich rodzin na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w trakcie wykonywania zatrudnienia (preferowaną formą jest migracja cyrkulacyjna – na krótsze okresy, z możliwością ponownych przyjazdów). W dniu **5 czerwca 2008 r.** podczas posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podpisano Wspólną Deklarację w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności między UE a Republiką Mołdowy. Podobne porozumienie zostało zawarte z Republiką Zielonego Przylądka. W dniu **30 listopada 2009 r.** została podpisana wspólna deklaracja dotycząca partnerstwa na rzecz mobilności UE – Gruzja, a w dniu **27 października 2011 r.** w sprawie partnerstwa UE – Armenia.

b) Partnerstwo Wschodnie

Partnerstwo Wschodnie (PW) to autorska inicjatywa Polski i Szwecji wprowadzona do systemu stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, zatwierdzona przez Radę Europejską 19-20 marca 2009 r. PW skierowane jest do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy.

Partnerstwo Wschodnie ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi. PW wprowadza nową jakość w relacjach pomiędzy UE a państwami nim objętymi poprzez postępującą i stopniową integrację tych państw i ich społeczeństw z Unią Europejską oraz wspieranie ambicji krajów wschodnioeuropejskich do pogłębiania związków i integracji z Unią Europejską. W ramach PW mogą brać udział różnego rodzaju podmioty – centralne, regionalne oraz lokalne organy państwowe, organizacje pozarządowe, instytucje finansowe, a także wszelkie inne podmioty będące podstawą społeczeństwa obywatelskiego, demokracji, dobrego zarządzania i stabilności. Na podstawie Komunikatu KE z 3 grudnia 2008 r.⁴⁷, utworzono szereg inicjatyw flagowych (*flagship initiatives*), do których należy między innymi zintegrowany program zarządzania granicami. Współpraca w tym obszarze ma między innymi doprowadzić w dalszej perspektywie do stopniowego znoszenia rygorów wizowych w stosunku do obywateli krajów objętych Partnerstwem. Podczas posiedzenia platformy PW ds. demokracji, dobrego zarządzania i stabilności, które miało miejsce w Brukseli w dn. 6 maja 2011r., poinformowano, iż Szwecja zaproponowała ustanowienie w ramach ww. platformy panelu eksperckiego ds. migracji i azylu i włączenia w ten sposób w ramy Partnerstwa Wschodniego Procesu Współpracy Transgranicznej (tzw. Procesu Söderköping). Decyzja o ustanowieniu nowego panelu została podjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie w dniu 29 września 2011 r. Pierwsze posiedzenie panelu odbyło się w dniach 8-9 grudnia 2011 r. w Sztokholmie.

c) Inne kierunki zewnętrznych działań UE w obszarze migracji – procesy regionalne

Proces EUROMED (zwany także Procesem Barcelońskim) - powołany przez UE w celu realizacji postanowień Konferencji Barcelońskiej z 1995 roku w ramach partnerstwa śródziemnomorskiego, m.in. z uwagi na znaczne problemy migracyjne występujące w tym regionie.

ASEM (Asia-Europe Meeting) – zainicjowany w 1996 r. nieformalny proces dialogu i współpracy pomiędzy dwoma regionami: Unią Europejską a Azją Wschodnią i Południowo-Wschodnią, zainicjowanym w 1996 roku w Bangkoku.

EU-LAC – nieformalny proces współpracy pomiędzy Unią Europejską, a Ameryką Łacińską

Proces Rabacki (Rabat Process) - pierwsze forum regionalne ds. migracji obejmujące państwa członkowskie UE i państwa afrykańskie – Afryka Zachodnia ukonstytuowane w czerwcu 2006 roku. Konferencja w Rabacie w czerwcu 2006 r. wyznaczyła kierunki współpracy na rzecz lepszego wykorzystania zjawiska migracji w kontekście rozwoju krajów wysyłających migrantów.

Proces Praski (PP) - inicjatywa polityczna, która pojawiła się w trakcie wdrażania projektu „Budowanie partnerstw migracyjnych” - „Building Migration Partnerships”

⁴⁷ COM 92008) 823 wersja ostateczna

(BMP), realizowanego w okresie styczeń 2009 - czerwiec 2011. Proces stanowi forum dialogu migracyjnego pomiędzy państwami UE/Schengen a państwami byłego ZSRR, Bałkanów Zachodnich i Turcją. Podczas pierwszej Konferencji Ministerialnej *Building Migration Partnerships* (Praga, 27-28 kwietnia 2009 r.) przyjęto Wspólną Deklarację, określającą obszary działań przyszłej współpracy. W czasie polskiej prezydencji w Radzie UE odbyła się II Konferencja Ministerialna Procesu Praskiego – *Building Migration Partnerships in action* (Poznań, 4 listopada 2011 r.), na której przyjęty został *Plan Działania PP* na lata 2012-2016.

2. Określenie priorytetów dla działań i kierunków podejmowanych w ramach współpracy międzynarodowej w zakresie migracji

2.1. W ramach Unii Europejskiej

Problematyka migracji i azylu nabiera rosnącego znaczenia w pracach na forum Unii Europejskiej. Proces harmonizacji procedur wewnętrznych z prawem wspólnotowym oraz działalność w ramach instytucji unijnych zajmujących się omawianą problematyką stanowią obecnie bezwzględny priorytet z punktu widzenia współpracy międzynarodowej w tym obszarze. Wielość grup, komitetów, procesów oraz inicjatyw unijnych, a także różnorodność tematyczna, która charakteryzuje zagadnienia migracyjne, wywołuje konieczność zróżnicowanego podejścia do określonych zagadnień, celów i zadań oraz umiejscowienia ich w kontekście potrzeb i procesów krajowych. Wynika to również z faktu odmienności sytuacji migracyjnej poszczególnych państw członkowskich UE.

Polska z jednej strony należy do tej grupy państw, które dopiero stają się krajami docelowymi dla migrantów, a ich ogólna liczba jest niewielka na tle całej populacji i oscyluje w granicy 0,5 procenta. Niektóre zjawiska migracyjne mają więc w naszym kraju charakter ograniczony bądź nawet incydentalny. Z drugiej zaś strony polska granica wschodnia jest zewnętrzną granicą UE, co wywołuje istotne skutki w obszarze polityki, prawa oraz działań praktycznych, wynikających z dodatkowych obciążeń, charakterystycznych w przypadku państw „pierwszego kontaktu” z obywatelami krajów trzecich. Powyższa sytuacja wskazuje na konieczność prowadzenia takiej polityki i działań w ramach instytucji, grup i komitetów unijnych zajmujących się problematyką migracji w UE, która uwzględniałaby w niej nasze interesy oraz specyficzne potrzeby, do których należy między innymi zaliczyć:

- ⇒ rozszerzenie współpracy transgranicznej oraz ruchu osobowego w stosunku do naszych wschodnich partnerów; rozszerzenie obszarów objętych małym ruchem granicznym, z uwzględnieniem ich regionalnej specyfiki;
- ⇒ podejmowanie działań, mających na celu doskonalenie systemów uszczelnienia zewnętrznej granicy UE na odcinku wschodnim oraz zwalczanie zjawiska nielegalnej migracji;
- ⇒ dalszą promocję i harmonizację migracji zarobkowych obywateli krajów trzecich do państw UE, w szczególności w odniesieniu do migracji wysoko wykwalifikowanych pracowników; liberalizacja dostępu obywateli krajów trzecich do rynków pracy państw członkowskich nie może jednak powodować niekorzystnych skutków dla obywateli UE, w tym nowych państw członkowskich;

- ⇒ zintensyfikowanie migracji zarobkowych obywateli państw sąsiadujących z Polską na wschodzie, między innymi w ramach programu „Partnerstw na rzecz Mobilności” oraz poprzez ich ściślejsze powiązania gospodarcze z UE;
- ⇒ negocjowanie z państwami UE korzystnych umów o reprezentacji podczas wydawania wiz oraz alokacji w siedzibach polskich urzędów konsularnych konsulów innych państw należących do wspólnoty;
- ⇒ harmonizację i ujednoczenie praktyk w zakresie kontroli na granicach zewnętrznych UE oraz stosowanie jednakowych wymogów i procedur w odniesieniu do wiz krótkoterminowych;
- ⇒ zwiększenie zaangażowania polskich ekspertów w proces stanowienia prawa wspólnotowego oraz udziału Polaków w obsadzie stanowisk w instytucjach europejskich.

Polska powinna pełnić aktywniejszą rolę na szczeblu europejskim, w większym stopniu inicjując debatę dotyczącą problematyki migracji. Ponadto priorytety migracyjne powinny harmonijnie wpisywać się w szerszy kontekst polityki europejskiej Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Takie cele strategiczne, jak wspieranie rozszerzenia (zwłaszcza o kraje Europy wschodniej), wykorzystywanie forów dobrych praktyk, czy też utrzymanie istotnej roli redystrybucyjnej budżetu UE, powinny formułować ramy stanowisk Polski w kwestiach migracyjnych.

Jednym z najważniejszych zadań polskiej polityki europejskiej jest wzmocnienie wpływu na realizację polityki wschodniej oraz przyszłość Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w tym Partnerstwa Wschodniego. Jak już wcześniej zaznaczono, z punktu widzenia celów i zadań tego projektu problematyka migracyjna znajduje swoje odzwierciedlenie w inicjatywie flagowej *zintegrowany program zarządzania granicami*, który w praktyce oznacza proces zbliżania państw Partnerstwa do standardów europejskich w zakresie strategicznego i usystematyzowanego podejścia do zarządzania granicami. Wspieranie przez Polskę tego procesu powinno doprowadzić do dalszych postępów w działaniach mających na celu ustanowienie ruchu bezwizowego – w pierwszej kolejności poprzez zawieranie umów o ułatwieniach wizowych i readmisji, a następnie poprzez Plany Działania na rzecz liberalizacji wizowej, w których określone są warunki całkowitego zniesienia wiz. Plany działania powstały dotychczas dla Ukrainy i Mołdowy.

Zniesienie w przyszłości obowiązku wizowego w stosunku do obywateli państw Partnerstwa Wschodniego przyczyni się między innymi do zwiększenia ruchu osobowego i kontaktów międzyludzkich, którym zazwyczaj towarzyszą różnorodne zjawiska migracyjne (wzrost skali migracji zarobkowych, przyjazdów w celach edukacyjnych, problem integracji etc.).

Warto również zwrócić uwagę na potrzebę poszerzania wiedzy naszych wschodnich partnerów na temat obowiązujących w UE standardów i procedur w zakresie migracji i azylu, co powinno wpłynąć na lepszą współpracę instytucjonalną i harmonizację współpracy w sytuacji spodziewanego wzrostu skali ruchu osobowego, w tym migrantów zarobkowych. Takie podejście zwiększa szanse krajów objętych Partnerstwem Wschodnim na zniesienie ograniczeń wizowych oraz skuteczne zarządzanie migracjami swoich obywateli. Wymaga ono jednak podjęcia działań na odpowiednich szczeblach Unii Europejskiej i przeprowadzenia zabiegów lobbystycznych.

Niezależnie od uwarunkowań formalnych projektu Partnerstwa Wschodniego, Polska powinna promować i realizować w państwach objętych Partnerstwem

Wschodnim wszelkie formy współpracy w obszarze migracji, zarówno na poziomie dwustronnym, jak i za pośrednictwem organizacji międzynarodowych. W tym celu należy planować i zabezpieczać odpowiednie środki finansowe oraz rozwijać odpowiednią bazę ekspercką. Konieczna jest także poprawa koordynacji działań poszczególnych resortów odpowiedzialnych za realizację polityki migracyjnej w obszarze współpracy międzynarodowej.

Jednym z najważniejszych wyzwań przed jakimi stanęła polska administracja w ramach członkostwa w UE było sprawowanie przez Polskę przewodnictwa w Radzie w II połowie 2011 r. W obszarze migracji do najistotniejszych osiągnięć polskiej prezydencji należą m.in. postęp w tworzeniu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (zakończono prace nad zmianą będącej częścią WESA tzw. dyrektywy kwalifikacyjnej, a także poczyniono znaczący postęp w pracach m. in. nad dyrektywą recepcyjną i rozporządzeniem Dublin), przyjęcie Dyrektywy Rady w sprawie jednolitej procedury wnioskowania o jednolite zezwolenie na pracę i pobyt na terytorium państwa członkowskiego UE dla obywateli państw trzecich oraz w sprawie zakresu praw pracowników z państw trzecich legalnie przebywających w państwie członkowskim UE (tzw. Dyrektywy Single Permit), a także uruchomienie w dniu 11 października 2011 r. Wizowego Systemu Informacyjnego VIS. Ważnymi działaniami w tym okresie było przyjęcie „Planu działania Procesu Praskiego na lata 2012-2016” podczas konferencji ministerialnej zorganizowanej w Poznaniu w dniach 3-4 listopada 2011 r., zwiększenie środków na finansowanie Partnerstwa Wschodniego, podpisanie partnerstwa na rzecz mobilności z Armenią oraz udzielenie Komisji Europejskiej mandatu do prowadzenia negocjacji umów o ułatwieniach wizowych i readmisji z Armenią i Azejberdżanem.

2.2. W ramach współpracy dwustronnej

Bardzo istotny element współpracy międzynarodowej w obszarze migracji stanowią stosunki dwustronne. Również i w tym przypadku najważniejszym kierunkiem działalności pozostaje region Europy Wschodniej, z którego państwami Polska od wielu lat utrzymuje ściśle kontakty gospodarcze i polityczne. Obywatele krajów sąsiadujących z Polską na wschodzie (Ukrainy, Białorusi, Rosji) oraz Kaukazu należą do najliczniejszych grup cudzoziemców przebywających w Polsce, a ich obecność ma znaczący wpływ na sytuację migracyjną naszego kraju. Oznacza to konieczność prowadzenia skutecznego dialogu instytucjonalnego, w tym współpracy transgranicznej, wymiany doświadczeń i informacji, poprzez kontakty ekspertów oraz stabilnej i aktualnej bazy prawno - traktatowej, regulującej wzajemne relacje w obszarze szeroko rozumianej problematyki migracyjnej.

Również obecność i coraz bardziej widoczny napływ do Polski obywateli niektórych krajów azjatyckich, w szczególności Wietnamu, Chin i Indii, wywołuje potrzebę zintensyfikowania stosunków dwustronnych, biorąc pod uwagę zarówno współpracę dotyczącą migracji legalnej, w szczególności zarobkowej, jak i w zakresie przeciwdziałania nielegalnym formom przemieszczania się do Polski obywateli państw tego regionu.

Powyższe kierunki geograficzne są z punktu widzenia współpracy bilateralnej najważniejsze, a podejmowane działania wymagają stosowania odpowiednich narzędzi i metod:

- ⇒ udzielania wsparcia politycznego na wysokim szczeblu w rozwiązywaniu ważnych z punktu widzenia polskich interesów problemów i zagadnień mających związek z migracjami lub polityką migracyjną;

- ⇒ zawierania i praktycznego stosowania jak największej liczby umów o readmisji oraz renegocjacje porozumień w celu ich pełniejszego dostosowania do standardów Schengen;
- ⇒ zawierania umów dwustronnych regulujących kwestie migracji w obszarze zatrudnienia, edukacji i szkolnictwa wyższego, zdrowia, etc.);
- ⇒ prowadzenia efektywnej współpracy konsularnej, w tym regularnych konsultacji przedstawicieli tej służby z krajami ważnymi z punktu widzenia polityki migracyjnej;
- ⇒ uwzględniania interesów i priorytetów politycznych w ramach prowadzenia polityki wizowej (odstąpienie od wyłącznie sztywnego bazowania na formalnej poprawności złożonych przez wnioskującego dokumentów uzupełniających);
- ⇒ skutecznego pozyskiwania środków finansowych na przedsięwzięcia prowadzone w ramach współpracy dwustronnej (np. wymiany ekspertów), zarówno ze źródeł zewnętrznych jak i wewnętrznych (np. z funduszy UE, środków pomocy rozwojowej MSZ, etc.);
- ⇒ wspierania polskich organizacji pozarządowych i ośrodków naukowo-badawczych prowadzących działania i badania odnoszące się do migracji.

2.3. W ramach współpracy wielostronnej

a) Organizacje międzynarodowe - poziom globalny

Na tym poziomie Polska uczestniczy w pracach następujących organizacji, których działalność statutowa w całości lub w istotnej części wiąże się z problematyką migracji: Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (IOM), Rada Europy (RE), Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), Międzynarodowy Ośrodek Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) etc.

Niektóre z tych organizacji, jak na przykład IOM lub UNHCR, posiadają w Polsce swoje przedstawicielstwa, które aktywnie współpracują z administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi w obszarze działalności legislacyjnej, ochrony praw uchodźców i migrantów oraz promowania najlepszych praktyk i rozwiązań związanych z pobytem cudzoziemców na terytorium Polski

Biorąc pod uwagę specyfikę działalności każdej z tych organizacji należy uznać, że aktywne uczestnictwo Polski we współpracy międzynarodowej na poziomie globalnym w obszarze migracji powinno uwzględniać następujące kwestie:

- ⇒ potrzeby i interesy Polski w realizacji kierunków działalności i zadań przez powyższe organizacje;
- ⇒ prezentowanie wizerunku Polski, jako kraju posiadającego spójną politykę migracyjną, otwartego na cudzoziemców, zdolnego do współpracy z krajami potrzebującymi wsparcia i pomocy w rozwiązywaniu problemów w tym obszarze;
- ⇒ inicjowanie i wspieranie procesów i działań mających na celu usprawnianie procesów zarządzania migracjami w skali narodowej, regionalnej i globalnej oraz regionalnych procesów konsultacyjnych;
- ⇒ propagowanie szeroko rozumianych praw człowieka i migranta, humanitarnego wymiaru migracji oraz wzmacnianie spójności społecznej;

⇒ prezentowanie oraz wspieranie doświadczeń i dorobku Unii Europejskiej, jako efektywnego sposobu realizowania zadań w obszarze migracji.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, iż jedynie nieliczni polscy eksperci znajdują zatrudnienie w powyższych organizacjach. Wynika to po części z niedostatecznej wiedzy na temat zasad zarządzania i stosowanej polityki kadrowej przy naborze nowych pracowników przez podmioty międzynarodowe, jak i z braku adekwatnej polityki promocyjnej prowadzonej przez odpowiedzialne instytucje krajowe.

Należy zatem stworzyć system, który pozwoli na określenie, wyselekcjonowanie i przeszkolenie grupy przedstawicieli polskich instytucji i organizacji zajmujących się problematyką migracji, którzy mają potencjalne szanse na pracę w środowisku międzynarodowym. Powyższym działaniom powinno towarzyszyć promowanie wyszkolonych pracowników, jako kandydatów do pracy w instytucjach międzynarodowych.

Należy również w szerszym zakresie korzystać z możliwości realizacji szkoleń i staży dla przedstawicieli polskich instytucji w organizacjach międzynarodowych.

b) Inne organizacje i procesy

W ramach współpracy międzynarodowej w obszarze migracji można odnotować istnienie co najmniej kilkunastu organizacji forów, procesów i grup roboczych, w których uczestniczą (zazwyczaj na poziomie eksperckim) przedstawiciele Polski. Część z nich jak na przykład: Proces Budapeszteński, Globalne Forum na Rzecz Migracji i Rozwoju (GFMD), Dialog na temat Migracji Tranzytowych w regionie Morza Śródziemnego (MTM), Środkowoeuropejska Grupa do Spraw współpracy w dziedzinie Międzynarodowych Statystyk Migracyjnych, Konferencja Dyrektorów Generalnych Urzędów Imigracyjnych (GDISC) koncentruje się wyłącznie na kwestiach związanych z migracjami. Istnieje także szereg organizacji i procesów, dla których zagadnienie to nie stanowi głównego obszaru zainteresowań, aczkolwiek jest obecne w ich pracach. Należą do nich między innymi Grupa Wyszehradzka, Inicjatywa Środkowoeuropejska, Forum Salzburskie, czy też Grupa G-6.

Współpraca na poziomie roboczym wymaga zaangażowania odpowiedniej kadry zapewniającej właściwy poziom realizacji zadań, które mają na celu nie tylko usprawnienie zarządzania migracjami w obszarze międzynarodowym. Powinny one również służyć poprawie działania instytucji krajowych, między innymi poprzez tworzenie sprzyjającego środowiska zewnętrznego, w tym korzystanie z wiedzy i doświadczeń innych państw, w szczególności w obszarach, w których Polska nie posiada jeszcze znaczącego dorobku (np. w obszarze integracji cudzoziemców, systemów aktywnej rekrutacji migrantów zarobkowych, przesiedleń i relokacji uchodźców etc).

Działaniom prowadzonym w ramach współpracy międzynarodowej musi towarzyszyć odpowiednie zabezpieczenie finansowe pozwalające nie tylko na uczestniczenie w przedsięwzięciach organizacyjnych: posiedzeniach grup roboczych, warsztatach i konferencjach oraz regularne płacenie wymaganych składek członkowskich, lecz przede wszystkim na udział w określonych projektach i programach, w których wymagany jest wkład finansowy poszczególnych państw. Praktyka wskazuje bowiem, że najczęściej oszczędności budżetowe są poszukiwane w obszarze współpracy międzynarodowej, co w licznych przypadkach ogranicza aktywność podmiotów odpowiedzialnych za tę formę działalności.

Poprawie musi także ulec koordynacja często rozproszonych działań polskich instytucji prowadzących współpracę międzynarodową w zakresie migracji, aby dysponowały one jednolitą wiedzą w zakresie prowadzonej polityki w danym obszarze,

tak w odniesieniu do wymiaru strategicznego, jak i perspektyw bliższych w czasie. Pozwoli to na wzmocnienie stanowiska krajowego i umożliwi spójne artykułowanie wcześniej określonych celów na różnych forach i w ramach różnorodnych procesów migracyjnych. Za przykład można wskazać potrzebę bieżącego prowadzenia działań na rzecz usprawnienia koordynacji przedsięwzięć różnych instytucji i urzędów w realizacji Partnerstwa Wschodniego, stanowiącego wielopłaszczyznową formułę pomocy realizowanej we współpracy z innymi krajami europejskimi.

IX ZWIĄZKI INNYCH POLITYK Z POLITYKĄ MIGRACYJNĄ POLSKI

Migracje są powiązane z obszarami wielu polityk, które w większym lub mniejszym stopniu uwzględniają kwestie napływu i obecności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców oraz problematykę emigracji zarobkowych Polaków. Znajdują one swój wyraz zarówno w przepisach o charakterze ustawowym, jak i w strukturach organizacyjnych instytucji odpowiedzialnych w szczególności za sytuację na rynku pracy, politykę zagraniczną, politykę wizową, edukację, pomoc społeczną, bezpieczeństwo państwa. Warto również zauważyć, że pewien wpływ na powiązania i harmonizację polityki migracyjnej z innymi politykami sektorowymi ma także międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, który między innymi pełni funkcje koordynujące.

1. Polityka rynku pracy

Napływ polskich migrantów zarobkowych do niektórych państw Unii Europejskiej w latach 2004 - 2008, któremu towarzyszył silny wzrost gospodarczy naszego kraju, spowodował znaczące obniżenie poziomu bezrobocia w Polsce. Pojawiły się również, artykułowane przez pracodawców niedobory pracowników m.in. w takich branżach, jak rolnictwo czy budownictwo. Doprowadziło to między innymi do rozpoczęcia dyskusji na temat szerszego otwarcia polskiego rynku pracy na cudzoziemców i konieczności dokonania zmian prowadzonej polityki w tym zakresie. W tym kontekście warto zauważyć, że liczba cudzoziemców na polskim rynku pracy jest nieznacząca (najniższa wśród państw OECD), a ich wpływ na wyniki gospodarcze naszego kraju jest znikomy.

Wobec coraz częściej adresowanych do administracji rządowej wniosków o liberalizację zasad zatrudniania w Polsce cudzoziemców, należy odnotować działania, mające na celu szersze otwarcie się polskiego rynku pracy na migracje zagraniczne.

Do tych działań wpisuje się uchwała przyjęta przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji w dniu 15 października 2007 r., zgodnie z którą zarekomendowano wprowadzanie stopniowych ułatwień w dostępie do polskiego rynku pracy dla obywateli państw takich jak Ukraina, Białoruś i Rosja, a w dalszej kolejności pozostałych krajów postradzieckich, państw Bałkanów Zachodnich oraz państw stowarzyszonych z

UE.

Uchwale tej towarzyszyły zmiany w przepisach wykonawczych do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (m.in. w sierpniu 2006 r., lipcu 2007 r. i lutym 2009 r.) przyznające cudzoziemcom prawo do wykonywania pracy bez konieczności uzyskania wymaganych zezwoleń, które objęły obywateli państw graniczących z Polską: Białorusi, Rosji, Ukrainy oraz obywateli Mołdowy i Gruzji (w ramach partnerstwa na rzecz mobilności). Na mocy wspomnianych przepisów, obywatele uprawnionych państw mogą przebywać i pracować w Polsce do sześciu miesięcy w okresie 12 miesięcy.

Przyjęte kierunki zmian w dużym stopniu wpisują się w programy partnerstw na rzecz mobilności ustanowionych przez UE oraz promują migracje cyrkulacyjne.

Wprowadzenie ułatwień w zakresie legalnego zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w postaci rejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy, spowodowało znaczne zwiększenie liczby cudzoziemców przybyłych do Polski w celu wykonywania pracy przy wykorzystaniu ww. procedury. Statystyki dotyczące liczby ww. oświadczeń przedstawiają się następująco: w 2011 r. zarejestrowano 259 777 oświadczeń (w 2010 r. – 180 073). Zarówno w roku 2011, jak i w latach poprzednich ponad 90% ogólnej liczby oświadczeń dotyczyło obywateli Ukrainy. Największa liczba oświadczeń rejestrowana jest w branży rolniczej i budowlanej.

W wyniku zmian ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (w lutym 2009) usprawniono także procedury związane z udzielaniem zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemców. W świetle tych zmian liczba wydanych zezwoleń na pracę w 2009 r. wzrosła o ponad 60% w stosunku do roku 2008, i wyniosła 29 340. Liczba ta jest prawie trzy razy większa w stosunku do liczby zezwoleń wydanych w roku 2005. Lata 2010 – 2011 przyniosły kolejne wzrosty w tej kategorii statystycznej – w 2010 r. wydanych zostało 37 121, a w 2011 r. 40 808 zezwoleń na pracę. Można więc stwierdzić, iż polski rynek pracy w wyniku świadomej polityki zdecydowanie otworzył się na cudzoziemców.

Światowy kryzys ekonomiczny, któremu także w Polsce towarzyszy wzrost bezrobocia, ogranicza dyskusję dotyczącą rekrutacji cudzoziemskiej siły roboczej. Jednak z uwagi na istniejące w niektórych branżach niedobory siły roboczej polska gospodarka pozostaje otwarta na napływ migrantów zarobkowych. Poważnym problemem jest niedostateczny mechanizm szybkiego monitorowania przepływów migracyjnych, który powinien być sukcesywnie wzmacniany.

Odnosząc się do obszarów bezpośrednio związanych z funkcjonowaniem migrantów na rynku pracy i wpływu migracji na ten rynek należy wskazać na następujące kwestie, mające znaczenie dla polityki migracyjnej Polski:

⇒ **Gospodarka i rynek pracy**

Obszary te mają kluczowy wpływ na politykę migracyjną, jako przestrzeń ekonomicznej aktywności cudzoziemców. Istotne jest prawne powiązanie migracji zarobkowych do Polski z możliwością uzyskania przez obcokrajowca odpowiedniego statusu pobytowego, w zależności od rodzaju wykonywanej pracy oraz przepisów dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców. Kryteria dopuszczenia cudzoziemców powinny więc opierać się na współdziałaniu czynników rynkowych i wymagań administracyjnych. Należy wspomnieć, że powiązanie polityki migracyjnej z polityką gospodarczą i rynku pracy nie ma charakteru prostego (spowolnienie gospodarcze nie musi oznaczać zaostrzenia polityki migracyjnej, ale nie musi jego także wykluczać).

⇒ **Rozwój gospodarczy i innowacyjność**

Przepływy osób aktywnych ekonomicznie mają bardzo istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego zarówno w państwie pochodzenia, jak i w państwie docelowym. Z punktu widzenia państwa docelowego imigranci mogą przynosić ze sobą innowacyjne sposoby działania na rynku, nowe umiejętności i wiedzę, tym samym przyczyniać się do rozwoju gospodarczego. Może jednak mieć miejsce także zjawisko odwrotne, gdy dostępność niewykwalifikowanych/niskopłatnych pracowników umożliwia funkcjonowanie w warunkach konkurencji podmiotów o niskim stopniu rozwoju technologicznego i innowacyjności.

Z punktu widzenia państwa pochodzenia odpływ kadr może stanowić znaczący czynnik spowalniający rozwój gospodarczy poprzez tzw. drenaż mózgow.

W specyficznej sytuacji Polski, będącej zarówno krajem pochodzenia, jak i krajem docelowym migracji zarobkowych bardzo istotne znaczenie mają działania podejmowane względem osób powracających, mające na celu stworzenie warunków dla optymalnego wykorzystania ich doświadczeń i kwalifikacji zdobytych za granicą w możliwym prowadzeniu działalności gospodarczej lub wykonywania pracy zawodowej w Polsce.

Rozwojowi mogą też służyć transfery pieniężne przesyłane przez migrantów do kraju pochodzenia.

⇒ **Międzynarodowa współpraca gospodarcza**

Mobilność osób fizycznych może przekładać się korzystnie na wzrost wymiany gospodarczej pomiędzy państwami pochodzenia i państwami docelowymi migracji, jak również na wzrost przepływów osobowych w celach turystycznych. Migranci niosą ze sobą wiedzę na temat rynku państwa pochodzenia, potencjału podmiotów gospodarczych, oferty producentów dóbr i usług oraz możliwości organizacji wyjazdów turystycznych.

⇒ **Zagrożenie nielegalną migracją**

Liberalizacja zasad zatrudniania cudzoziemców, której towarzyszy wzrost liczby migrantów zarobkowych sprzyja tworzeniu się sieci migracyjnych i stanowi tzw. czynnik przyciągający obcokrajowców, w tym nielegalnych migrantów. Oznacza to konieczność wzmocnienia systemów monitorujących oraz podejmowanie działań, mających na celu ograniczenie zjawiska nadużywania przez cudzoziemców przepisów dot. wjazdu i pobytu na terytorium Polski.

⇒ **Zapobieganie wyzyskowi**

W wymiarze społecznym należy przeciwdziałać sytuacjom, w których migranci zarobkowi (jako grupa szczególnie zagrożona), są wykorzystywani przez pracodawców, stają się ofiarami handlu ludźmi, a także stanowią nieuczciwą konkurencję dla polskich pracowników. Problematyka ta jest bezpośrednio związana z kontrolą legalności pobytu, zatrudnienia, przestrzegania praw pracowniczych oraz warunków bezpieczeństwa i higieny pracy.

2. Polityka demograficzna

Według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego w perspektywie roku 2030 wielkość populacji Polski zmniejszy się o około 1,3 mln osób, w sytuacji w której zastępowalność pokoleń była w 2008 r. o 40% niższa od niezbędnej. Należy więc oczekiwać dalszych niekorzystnych zmian w strukturze wiekowej ludności oraz niedoborów na rynku pracy. Z powyższą prognozą wiąże się problem stabilności systemu zabezpieczeń społecznych, dodatkowo pogłębiany przez zjawisko masowej migracji zarobkowej Polaków za granicę, w szczególności osób aktywnych zawodowo.

Jakkolwiek nie uważa się, że imigracja może stanowić remedium na zjawisko starzenia się społeczeństwa, udział migrantów w rynku pracy może stanowić czynnik łagodzący negatywne skutki zmniejszonej proporcji osób zawodowo czynnych w stosunku do osób, które zakończyły karierę zawodową oraz zapewnić dopływ nowych kadr dla gospodarki.

Warto jednak zauważyć, że badania prowadzone wśród migrantów w krajach, w których ich obecność jest znacząca, wskazują na zjawisko dostosowywania się zachowań prokreacyjnych cudzoziemców już w drugim pokoleniu do ogółu populacji. Ponadto, uwzględniając prognozowaną skalę spadku ludności nie jest możliwe (ze względów organizacyjnych, finansowych i społecznych) przyjęcie w perspektywie 20 lat takiej liczby migrantów, która byłaby znacząca dla bilansu demograficznego Polski.

Kluczową kwestią dla poprawy sytuacji w tym zakresie jest więc wzrost poziomu dzietności ludności w Polsce (obniżenie kosztów utrzymania dzieci, lepsze warunki do łączenia funkcji zawodowych i rodzinnych) oraz maksymalne wykorzystanie dostępnych zasobów pracy (reformy emerytalne, ułatwienia łączenia studiów z pracą oraz wykorzystanie potencjału ludzi w wieku emerytalnym). Nie są to zadania dla polityki migracyjnej, ale systematyczna realizacja powyższych kierunków będzie miała na nią znaczący wpływ.

Ponadto należy tworzyć warunki mające wpływ nie tylko na wzrost imigracji, lecz także sprzyjające reemigracji (powrotom) Polaków pracujących za granicą. Niezbędna jest także szczegółowa wiedza na temat potrzeb rynku pracy, która pozwoli lepiej ukierunkować priorytety dotyczące imigracji zarobkowej.

Komponent migracyjny powinien być zatem znaczącym elementem odrębnej, całościowej polityki ludnościowej, bez której nie będzie możliwe określenie skali i potrzeb w zakresie pozyskiwania imigrantów. W tym kontekście można stwierdzić, że bez polityki ludnościowej nie jest możliwe prowadzenie ukierunkowanej polityki migracyjnej, jako instrumentu mającego wpływ na sytuację demograficzną kraju.

Warto podkreślić, że polityka demograficzna jest przedmiotem działalności Rządowej Rady Ludnościowej, organu doradczego Prezesa Rady Ministrów. Obecnie prace tego organu koncentrują się na organizacji II Kongresu Demograficznego, którego uroczyste rozpoczęcie miało miejsce w dniach 22 – 23 marca 2012 r. Problematyka migracji jest jednym z jego wiodących tematów. Według opublikowanych podczas Kongresu „Założeń polityki ludnościowej Polski” w ciągu najbliższych dziesięcioleci polski rynek pracy zostanie skonfrontowany z poważnymi wyzwaniami demograficznymi, m.in. starzeniem się społeczeństwa, spadkiem odsetka osób w wieku aktywności zawodowej a co za tym idzie wystąpieniem niezaspokojonego popytu na pracę w niektórych sektorach gospodarki.

3. Integracja cudzoziemców

Formy migracji i mobilności cudzoziemców determinują ich sytuację i zróżnicowane potrzeby wynikające z pobytu na terytorium Polski. Polityka integracyjna realizowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest obecnie kształtowana przez napływ uchodźców oraz osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Od ponad 10 lat cudzoziemcom, którym nadano status uchodźcy, udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu ich integracji. Dodatkowo od dnia 29 maja 2008 r., w związku ze zmianą ustawodawstwa, w/w forma pomocy przyznawana jest także cudzoziemcom objętym ochroną uzupełniającą. Pomoc realizowana jest w ramach Indywidualnego Programu Integracji (IPI), uzgodnionego między uchodźcą a powiatowym centrum pomocy rodzinie (placówką systemu pomocy społecznej), określającego jej wysokość, zakres i formy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny. Bez wątpienia rozszerzenie oferty integracyjnej na inne kategorie cudzoziemców niż uchodźcy i osoby objęte ochroną uzupełniającą jest znaczącym wyzwaniem, które będzie realizowane w najbliższych latach. Wymaga ono skoordynowanego podejścia i działań wielu instytucji i organizacji społecznych.

Związki polityki integracyjnej z migracjami są oczywiste. Integracja jest bowiem wynikiem procesów migracyjnych i faktu osiedlania się w Polsce coraz większej liczby cudzoziemców. Niemniej jednak warto zaznaczyć jej pełną autonomię oraz interdyscyplinarny, przekrojowy charakter. Procesy integracyjne są bowiem mocno powiązane z problematyką rynku pracy, pomocy społecznej, edukacji, zdrowia, a także ze społeczną akceptacją cudzoziemców (związaną z wielokulturowością, odmiennym systemem wartości, tolerancją religijną etc).

Z punktu widzenia związków z polityką migracyjną należy podkreślić znaczenie integracji, jako ważnego procesu, który:

- ⇒ korzystnie wpływa na społeczny odbiór migrantów w sytuacji, w której jest skuteczna; prowadzone w wielu krajach badania wykazują, że stosunek społeczności lokalnych do migrantów jest uzależniony od stopnia integracji cudzoziemców w miejscu zamieszkania;
- ⇒ ułatwia migrantom funkcjonowanie w społeczeństwie, pozwalając na samorealizację oraz aktywny udział w życiu środowisk lokalnych;
- ⇒ ma istotny wpływ na skalę migracji i ocenę atrakcyjności państwa przyjmującego, jako miejsca, w którym warto się osiedlić;
- ⇒ ma znaczenie ze względu na ponoszone przez państwo przyjmujące i cudzoziemca ewentualne koszty w początkowym okresie pobytu cudzoziemca;
- ⇒ jest ważnym instrumentem zarządzania migracjami, wpływającym między innymi na politykę regionalną państwa.

4. Polityka zagraniczna

Polityka migracyjna musi uwzględniać priorytety polityki zagranicznej państwa. Z jednej strony globalne procesy sprawiają, że problematyka migracji coraz częściej znajduje się w agendzie ważnych międzynarodowych procesów, konferencji i spotkań. Z drugiej zaś migracje, zwłaszcza w swoim wymiarze ekonomicznym i społecznym, stanowią ważny element polityki zagranicznej niektórych krajów, zwłaszcza emigracyjnych. Kolejnym przykładem może być położenie geograficzne państwa (ułatwia bądź utrudnia migracje) oraz przynależność do określonych międzynarodowych ugrupowań politycznych, organizacji i procesów.

Przy określaniu założeń i kierunków polityki migracyjnej Polski przede wszystkim należy uwzględnić pozycję geopolityczną i prowadzoną przez Polskę politykę zagraniczną.

Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2012 r. dokumentem „Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012 – 2016” jednym z głównych priorytetów polskiej polityki zagranicznej jest silna Polska w silnej unii politycznej. Priorytet ten oznacza budowanie Unii konkurencyjnej, solidarnej i otwartej oraz bezpiecznej; ponoszenie współodpowiedzialności za przyszłość integracji europejskiej w interakcji z troską o poszanowanie interesów Polski przez pozostałych członków oraz konstruktywne uczestnictwo w procesie decyzyjnym UE na rzecz sukcesu zarówno Polski na arenie europejskiej, jak i UE na arenie globalnej.

W tym kontekście należy zauważyć niezwykle istotną rolę i znaczenie migracji w politykach i strategiach wspólnotowych. Z punktu widzenia UE migracje są jednym z najważniejszych wyzwań oraz jednym z bardziej dynamicznych obszarów harmonizacji współpracy i dorobku prawnego. Oznacza to, że Polska w coraz większym stopniu musi uwzględniać powyższe uwarunkowania pełniąc aktywną rolę na szczeblu europejskim, inicjując debaty i kierunki działalności oraz wpisując swoje priorytety migracyjne w szerszy kontekst wspólnotowy.

Ważny obszar aktywności polityki zagranicznej stanowi polityka sąsiedztwa, w ramach której powstała inicjatywa Partnerstwa Wschodniego. Warto podkreślić, że jednym z istotnych celów Partnerstwa, które jest ukierunkowane na wspieranie procesów transformacji zachodzących w państwach nim objętych, jest doprowadzenie do zniesienia ruchu wizowego dla naszych wschodnich partnerów. Osiągnięcie tego celu wymaga sprzężenia działań w obszarze polityki zagranicznej i migracyjnej. Polska powinna sprzyjać procesom liberalizacji zasad wjazdu na terytorium Strefy Schengen obywateli państw objętych Partnerstwem Wschodnim między innymi poprzez tworzenie dla tych państw planów działań, określających wymogi i terminy umożliwiające zniesienie ograniczeń wizowych.

Z punktu widzenia wyjazdów zarobkowych Polaków, głównie do krajów UE, ważnym elementem działalności jest opieka dyplomatyczna i konsularna, której poziom sprawności i kompetencji tworzy wizerunek polskiej administracji, mając wpływ na kształtowanie się zachowań migracyjnych naszych rodaków oraz decyzji dotyczących ich przyszłego losu.

Wreszcie kolejnym obszarem przenikania się polityki zagranicznej z migracyjną stanowi problematyka prawno-traktatowa. Bez wsparcia na poziomie politycznym i współpracy zagranicznej trudno sobie wyobrazić skuteczne negocjowanie umów o

readmisji, współpracy w zakresie migracji zarobkowych itp.

5. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny

Istotną rolę w kontekście zagrożeń konfliktami zbrojnymi odgrywa polityka bezpieczeństwa międzynarodowego, która jednocześnie jest powiązana z problematyką migracji. Świadczy o tym fakt przyjęcia przez Polskę w ostatnich latach tysięcy uchodźców z Czeczenii, czy też zwiększony napływ w 2009 r. obywateli Gruzji ubiegających się o status uchodźcy w naszym kraju. Działalność państwa na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze globalnym jak i regionalnym przyczynia się więc do stabilizacji napływów migracyjnych, zwłaszcza tych, które mają niedobrowolny charakter.

Ważnym problemem dla bezpieczeństwa kraju jest nielegalna migracja. Większa otwartość granic Rzeczypospolitej Polskiej po włączeniu Polski do Strefy Schengen nie może negatywnie wpływać na poziom zagrożeń tym zjawiskiem, któremu towarzyszy szereg patologii, jak np. przemyt ludzi i handel nimi.

„Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007 – 2013”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2007 r. jest kontynuacją Strategii zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2003 – 2005, wskazującej podstawowe zadania, dostosowujące system zarządzania granicą państwową oraz funkcjonowanie poszczególnych służb granicznych do standardów Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen.

Na szczególną uwagę zasługują następujące zapisy Programu w rozdziale „4.2. Priorytet 2. Wzmocnienie bezpieczeństwa granicy”, w którym uwzględniona została między innymi problematyka nielegalnej migracji. Program jest zbieżny z rządowym programem ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem Bezpieczniej (przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2006 r.).

Dokumentem o charakterze strategicznym, mającym związek z zapisami zawartymi w Programie jest „Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015”, który został zatwierdzony w dniu 2 września 2009 r. Kierunki działań w nim zawarte zostały uwzględnione w aktualizacji „Programu zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007 – 2013”.

Zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego oraz umowami dwu- i wielostronnymi, a także konwencjami międzynarodowymi zadania związane z zagospodarowaniem i ochroną granicy państwowej są wypełniane przez szereg organów i instytucji administracji publicznej. W celu koordynacji prowadzonych działań 30 października 1998 roku został powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej. Od 2000 roku Zespół przygotowuje i przyjmuje roczne plany zagospodarowania granicy państwowej, trzyletnie programy zagospodarowania granicy państwowej oraz główny dokument w zakresie zagospodarowania granicy – Strategię zintegrowanego zarządzania granicą państwową.

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego nie ogranicza się do ochrony granicy państwowej. Ważną rolę w tym obszarze odgrywają również działania prewencyjne i kontrolne organów takich, jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Policja. W roku 2011 ABW zaopiniowała 45 370 wniosków w

sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz 578 268 wniosków przed wydaniem wizy Schengen.

Warto również przywołać ponownie działalność międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, powołanego Zarządzeniem nr 23 Prezesa Rady Ministrów, z dnia 5 marca 2004 r.

Także w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji powołano grupę roboczą do spraw przeciwdziałania nielegalnej imigracji.

6. Edukacja

Z punktu widzenia procesów migracyjnych edukacja odgrywa bardzo istotną rolę. Z jednej strony ma ona ważne znaczenie w procesie integracji cudzoziemców, co oznacza konieczność przystosowania instytucji i programów edukacyjnych do zróżnicowanego poziomu wiedzy cudzoziemców i znajomości języka polskiego. Z drugiej zaś strony niezbędne jest lepsze ich dopasowanie się do zwiększonej różnorodności kulturowej cudzoziemców i ich specyficznych potrzeb. Obowiązujące od 1 stycznia 2010 nowe przepisy ustawy o systemie oświaty nie tylko dopuszczają cudzoziemców do bezpłatnego nauczania do ukończenia 18 roku życia lub ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, lecz także wprowadzają możliwość organizowania przez placówki edukacyjne zajęć wyrównawczych i z języka polskiego. Całkowicie nowym rozwiązaniem jest instytucja asystenta nauczyciela - osoby wspierającej dzieci cudzoziemców, posługującej się językiem ojczystym uczniów w danej szkole, która rozumiejąc specyficzne problemy adaptacyjne obcokrajowców może stanowić swoisty pomost między szkołą i dzieckiem.

Wykonaniem upoważnienia zawartego w art. 94a ust. 6 ustawy o systemie oświaty jest rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej wydane w porozumieniu z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjmowania cudzoziemców do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek oraz organizacji dla cudzoziemców dodatkowej nauki języka polskiego, dodatkowych zajęć wyrównawczych oraz nauki języka i kultury kraju pochodzenia, w którym znajdują się zapisy regulujące zasady korzystania przez uczniów-cudzoziemców z dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego oraz zajęć wyrównawczych z przedmiotów nauczania.

Wymiar dodatkowych, bezpłatnych zajęć lekcyjnych z języka polskiego powinien tak być ustalony, aby umożliwić ww. uczniom opanowanie języka polskiego w stopniu umożliwiającym udział w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych. Tygodniowy rozkład oraz wymiar godzin dodatkowych zajęć lekcyjnych z języka polskiego ustala, w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę, dyrektor szkoły, w której są organizowane te zajęcia.

Powyższe rozporządzenie reguluje również organizację w szkole dodatkowych, bezpłatnych zajęć wyrównawczych z danego przedmiotu nauczania, jeżeli nauczyciel prowadzący zajęcia z tego przedmiotu stwierdzi konieczność uzupełnienia przez cudzoziemców różnic programowych. Forma organizacji dodatkowych zajęć wyrównawczych jest analogiczna jak w przypadku dodatkowych zajęć z języka polskiego.

Innym zagadnieniem ściśle związanym z edukacją jest nauka cudzoziemców w placówkach szkolnictwa wyższego. Napływ zagranicznych studentów może stanowić

istotne źródło dochodów dla wyższych szkół i uczelni, które w coraz większym stopniu zaczynają odczuwać skutki niżu demograficznego. Z kolei w kontekście zapotrzebowania rynku pracy na wysoko wykwalifikowaną kadrę zwiększony udział cudzoziemców w procesie edukacji na poziomie wyższym jest korzystny z punktu widzenia gospodarki narodowej. Konieczne jest jednak wypracowanie mechanizmów pozwalających na zatrzymanie w Polsce cudzoziemców - absolwentów uczelni i stworzenie im dogodnych warunków rozwoju zawodowego.

7. Informacja publiczna

Ważnym wymiarem polityki migracyjnej RP powinna być właściwa polityka informacyjna skierowana do populacji imigrantów w Polsce oraz osób potencjalnie zainteresowanych imigracją. Jest to tym bardziej istotne, że prawo do informacji publicznej ma w Polsce każdy (z odpowiednimi zastrzeżeniami ustawowymi), niezależnie od przynależności państwowej. Tymczasem w chwili obecnej informacje, jakich mogą poszukiwać cudzoziemcy, są rozproszone, trudno dostępne oraz nie uwzględniają bariery językowej. Jeśli nawet dana instytucja prowadzi kilkujęzyczny serwis skierowany do cudzoziemców, to jest on ograniczony do obszaru kompetencyjnego tej instytucji. Należałoby dążyć do zgromadzenia w jednym miejscu możliwie szerokiego zasobu informacji obejmującego takie zagadnienia jak m.in.: legalizacja pobytu, rynek pracy, edukacja czy integracja społeczna. Można rozważyć zlecenie zadania stworzenia odpowiedniego systemu informacji publicznej organizacjom pozarządowym, w tym również prowadzonym przez społeczności imigranckie. Można również przemyśleć alternatywę w postaci zamieszczania informacji adresowanej szczególnie do cudzoziemców, w kilku wersjach językowych, na stronach podmiotowych niektórych organów administracji publicznej.

X

MONITORING PROCESÓW MIGRACYJNYCH

1. Stan wyjściowy

Polska powoli staje się coraz bardziej atrakcyjnym krajem z punktu widzenia migrantów. Systematyczny wzrost liczby cudzoziemskich pracowników i cudzoziemców posiadających ważne karty pobytu oraz rozwijająca się gospodarka, w warunkach procesów globalizacji wywołują konieczność dokładnego określania skali i charakteru przepływów migracyjnych w naszym kraju, zapotrzebowania na zewnętrzną siłę roboczą, skuteczności programów integracyjnych, skali nielegalnej migracji, struktury demograficznej cudzoziemców, czy też stosunku polskiego społeczeństwa do społeczności migrantów.

Migracje w ich różnych wymiarach wymagają zaplanowanego i usystematyzowanego systemu obserwacji (zbierania danych i informacji oraz ich analizy), który pozwoli nie tylko na diagnozę i kontrolę tego zjawiska, lecz także na kreowanie świadomej polityki w tym obszarze, pozwalającej między innymi na identyfikację nowych wyzwań i potrzeb.

W chwili obecnej polska administracja publiczna nie posiada spójnego, komplementarnego systemu monitoringu migracji, który nie powinien być rozumiany jedynie jako system kontroli. Należy odnotować brak instytucji koordynującej tę problematykę, choć w obszarze danych statystycznych taką rolę pełni Główny Urząd Statystyczny.

Ponadto w wielu przypadkach instytucje odpowiedzialne za realizację określonych zadań w obszarze migracji nie widzą potrzeby zbierania danych ani ich analizy, ograniczając się jedynie do administrowania danym zagadnieniem. W innych sytuacjach, niedobór środków finansowych na tworzenie lub modernizację baz danych, utrudnia bądź uniemożliwia sprawne zarządzanie procesami migracyjnymi. Niedostateczny jest także monitoring zjawisk, które mają bezpośrednie znaczenie dla napływu i określenia skali potrzeb migracyjnych naszego kraju. Na dzień dzisiejszy nie jest możliwe precyzyjne określenie potrzeb poszczególnych branż i obszarów polskiego rynku pracy na cudzoziemską siłę roboczą, profilu migranta, oraz okresu jego pobytu w Polsce, co

utrudnia określenie modelu migracji zarobkowej do Polski i możliwość stosowania najbardziej skutecznych narzędzi rekrutacji cudzoziemskich pracowników.

Można także odnotować brak odpowiedniej wiedzy i instrumentów pozwalających na ocenę efektywności prowadzonych programów integracyjnych, mechanizmów mających na celu zwiększenie napływu imigrantów zarobkowych oraz przepisów, na podstawie których przeprowadzono abolicje dla migrantów przebywających w Polsce nielegalnie.

Zbyt słaba jest także wiedza na temat aktywności i funkcjonowania cudzoziemców w społecznościach lokalnych.

Pogłębionych badań wymaga także sytuacja polskich pracowników przebywających w krajach UE i EOG. Powinny się one koncentrować nie tylko na kwestii określania ich liczby i kierunków migracji, lecz także na skutkach społecznych, gospodarczych oraz demograficznych związanych ze zjawiskiem masowych wjazdów Polaków za granicę.

Nieoszacowana jest także nielegalna migracja, gdyż z jednej strony zazwyczaj mamy do czynienia ze zjawiskiem nieudokumentowanym, niemożliwym do prawidłowego zmierzenia, a z drugiej strony, z niemożnością zastosowania w pełnym wymiarze klasycznych metod zbierania danych w tym obszarze. Trudności te odzwierciedlają dane zawarte w licznych opracowaniach i analizach dotyczących nielegalnej migracji, w świetle których, skalę tego zjawiska w Polsce należy szacować w przedziale od 50 do 500 tys. osób.

Niezależnie od krytycznej oceny systemu monitoringu trzeba jednak zauważyć pewną poprawę w tym zakresie, która jest wynikiem podejmowanych w minionych latach działań, mających na celu zwiększenie zakresu informacji o migrantach, spośród których można wymienić:

- ⇒ opracowywanie przez Główny Urząd Statystyczny (począwszy od 2008 r.) szacunków dotyczących skali i kierunków wyjazdów Polaków (w tym polskich pracowników) po wstąpieniu Polski do UE;
- ⇒ rozpoczęcie w 2009 r. przez Komendę Główną Straży Granicznej programu „Mapa Cudzoziemców” mającego na celu opracowanie i aktualizację zbioru danych na temat działalności i lokalizacji migrantów na terytorium całego kraju;
- ⇒ modernizację systemu „Pobyt” - krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców oraz uruchomienie w 2009 r. systemu INEX – hurtowni danych pozwalającej na przedstawienie informacji w żądanej przez użytkowników konfiguracji predefiniowanych danych;
- ⇒ modernizację systemu PESEL;
- ⇒ wejście w życie Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2009 r., który nakłada na rektorów uczelni obowiązek informowania o liczbie przyjmowanych i skreślanych z listy studentów - cudzoziemców;
- ⇒ pogłębione badanie migracji zagranicznych w spisie ludności i mieszkań 2011;
- ⇒ pełne wdrożenie przez Polskę z dniem 1 stycznia 2010 Rozporządzenia nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej;
- ⇒ dorobek prac Grupy Roboczej do spraw gromadzenia i wymiany statystyk międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji prowadzonych w latach 2008-2009.

Nie zmienia to faktu, iż brak kompetentnej wiedzy o uwarunkowaniach i sytuacji migracyjnej Polski może mieć negatywny wpływ na planowanie procesów gospodarczych i społecznych w naszym kraju. Z tych względów monitorowanie migracji jest jednym z najważniejszych elementów polityki migracyjnej Polski, który także ma istotne znaczenie dla jej skutecznej implementacji.

2. Wnioski i rekomendacje

2.1. Priorytety w zakresie monitoringu

Uzyskanie niezbędnej, pogłębionej wiedzy dotyczącej migrantów wywołuje konieczność określenia priorytetów przyszłego systemu monitoringu, do których należy zaliczyć:

- ⇒ bieżącą obserwację ruchów migracyjnych (emigrantów i imigrantów), identyfikującą sposoby i formy mobilności, kierunki przemieszczeń ludności oraz podstawowe dane społeczno-demograficzne o osobach migrujących (instytucje odpowiedzialne: Komenda Główna Straży Granicznej, Urząd do Spraw Cudzoziemców, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych);
- ⇒ identyfikację potrzeb, zawodów i kwalifikacji o szczególnym znaczeniu dla gospodarki i nauki oraz ocenę skutków działalności cudzoziemców na polskim rynku pracy (instytucje odpowiedzialne: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz koordynowane przez nie jednostki organizacyjne i urzędy, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Państwowa Inspekcja Pracy, Straż Graniczna, administracja samorządowa);
- ⇒ budowę powiązanych systemów pozyskiwania danych na temat pobytu i pracy/działalności cudzoziemca w zakresie stworzenia systemu rejestracji zatrudnienia obywateli państw trzecich (instytucje odpowiedzialne: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd do Spraw Cudzoziemców, Ministerstwo Spraw Zagranicznych);
- ⇒ efektywny system regularnego monitoringu popytu na migrantów zarobkowych, który będzie stanowić podstawę kształtowania instrumentów polityki migracyjnej do zmieniających się uwarunkowań na rynku pracy (instytucje odpowiedzialne: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej);
- ⇒ monitorowanie procesu odbywania studiów przez cudzoziemców w Polsce, poprzez stworzenie centralnego rejestru osób uczących się w placówkach szkolnictwa wyższego (instytucje odpowiedzialne: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego);
- ⇒ monitorowanie zjawisk związanych z nieprzestrzeganiem przez cudzoziemców przepisów związanych z pobytem na terytorium Polski (instytucje odpowiedzialne: Straż Graniczna, Urząd do Spraw Cudzoziemców w zakresie prowadzonych działań);
- ⇒ systematyczne badania na temat skuteczności przeprowadzanych dobrowolnych powrotów oraz pomocy reintegracyjnej (instytucje odpowiedzialne: Straż

Graniczna, Urząd do Spraw Cudzoziemców przy współpracy z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji);

- ⇒ system „monitorowania losów” cudzoziemca, którego pobyt został zalegalizowany w oparciu o przepisy abolicyjne (instytucje odpowiedzialne: Urząd do Spraw Cudzoziemców);
- ⇒ regularne analizy dotyczące abolicji (instytucje odpowiedzialne: Urząd do Spraw Cudzoziemców);
- ⇒ ocenę skuteczności działań preintegracyjnych (dla cudzoziemców ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową) i integracyjnych prowadzonych w stosunku do cudzoziemców, również pod kątem zasadności wydatkowania na tę działalność środków budżetowych i unijnych, a także badanie zjawiska integracji imigrantów, potrzeb państwa w tym zakresie, gotowości do integracji i stopnia integracji cudzoziemców ze społeczeństwem polskim oraz wzmocnienie procesu badawczego poprzez wypracowanie najbardziej właściwych w polskich warunkach wskaźników stopnia integracji obywateli państw trzecich (instytucje odpowiedzialne: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Urząd do Spraw Cudzoziemców, administracja samorządowa);
- ⇒ badanie stosunku polskiego społeczeństwa do migrantów (emigrantów, imigrantów) oraz skuteczności prowadzonych kampanii na rzecz pozytywnego odbioru społecznego w stosunku do przebywających w Polsce imigrantów (instytucje odpowiedzialne: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Urząd do Spraw Cudzoziemców, administracja samorządowa);
- ⇒ precyzyjne określenie skali zjawiska emigracji zarobkowej oraz prowadzonej przez jej przedstawicieli działalności za granicą (instytucje odpowiedzialne: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów);
- ⇒ badanie procesów społecznych w kraju związanych z podejmowaniem pracy za granicą (instytucje odpowiedzialne: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów);
- ⇒ stworzenie katalogu tematów badań podstawowych w danym obszarze, uwzględniając ich powtarzalność oraz zabezpieczenie na nie odpowiednich środków finansowych (podmiot odpowiedzialny za koordynację: międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji).

Wyżej wymienione priorytety w zakresie monitoringu sytuacji migracyjnej cudzoziemców wymagają także współdziałania (w ramach właściwości i kompetencji) z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz cudzoziemców, ośrodkami naukowo-badawczymi, przedstawicielami pracodawców i pracobiorców oraz samorządem gospodarczym. Wiedza i doświadczenia tych podmiotów powinny inspirować i uzupełniać działania administracji publicznej w tym obszarze.

2.2. Przebudowa rejestrów państwowych

Niezależnie od wymienionych powyżej priorytetów skuteczny monitoring polityki migracyjnej wymaga zintegrowania oraz przebudowy istniejących w Polsce rejestrów państwowych. Nowy system powinien opierać się na współpracy i interoperacyjności systemów informatycznych zarządzających rejestrami i ewidencjami zarówno na poziomie centralnym, jak i gminnym. Rekomendowane jest zintegrowanie z rejestrem prowadzonym przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców istniejących w Polsce innych rejestrów, w których gromadzone są dane dotyczące postępowań administracyjnych prowadzonych wobec cudzoziemców. Pierwszym krokiem w tym celu powinno stać się wzajemne powiązanie systemu POBYT i systemu PESEL oraz ich integracja z systemami Narodowego Funduszu Zdrowia, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz bazy danych Ministerstwa Finansów dotyczących podatników, które stanowią niezwykle cenne źródło informacji o przemieszczeniach ludności.

Przy unifikacji, np. podstawowego zakresu danych o osobie w rejestrach, można w stosunkowo łatwy sposób generować wartościowe z punktu widzenia analizy i monitoringu statystyki, bez potrzeby dokonywania kosztownych inwestycji w nowe systemy. W celu generowania kompleksowych statystyk konieczne jest gromadzenie danych w oparciu o jednolity identyfikator przypisany konkretnej osobie (np. stosowanie we wszystkich systemach konsekwentnie numeru PESEL).

Niestety, na dzień dzisiejszy sytuacja w tym zakresie nie jest najlepsza. Dla przykładu: potencjalnie bardzo wartościowa dla celów statystycznych baza danych, jaką jest system informacji oświatowej, wykazuje brak możliwości współpracy z rejestrami dotyczącymi cudzoziemców, nie zawiera bowiem nawet kategorii: obywatelstwa. Z kolei system pomocy społecznej stosuje w rejestrach własny słownik krajów obywatelstwa, który uniemożliwia transfer danych zawierających nieprzystające do siebie nazwy (obywatelstwo „polskie” lub inne, zamiast jednolitego „Polska”). Konieczność podjęcia aktywnych działań zmierzających do ujednoczenia istniejących baz danych dla cudzoziemców wymaga ścisłej współpracy wielu instytucji i podmiotów. W tym procesie należy mieć świadomość, że głównym problemem i przeszkodą nie są kwestie natury technicznej, lecz konieczność podjęcia merytorycznych uzgodnień, zgodnych z wymogami ustawy o ochronie danych osobowych. Specyfika migracji wymaga bowiem stosowania bardzo precyzyjnych zasad gromadzenia informacji oraz stosowania jednolitych definicji, z uwagi na specyficzne uwarunkowania tego zjawiska. Na przykład, w świetle tych uwarunkowań dla właściwego prześledzenia profilu migracyjnego cudzoziemca nie jest wystarczające umieszczenie w jego rekordzie jedynie informacji o kraju obywatelstwa. Równie istotnymi informacjami są dane dotyczące ewentualnego kolejnego obywatelstwa, kraju urodzenia oraz kraju poprzedniego zamieszkania (na przykład obywatel Maroka i Algierii, urodzony w Belgii przybywający do Polski z terytorium Niemiec, gdzie posiada stały pobyt). Biorąc pod uwagę, iż harmonizacja baz danych i definicji dotyczących migracji w trybie uzgodnień międzyresortowych jest trudnym zadaniem, należy dążyć do rozwiązania tego problemu na drodze ustawowej. Opracowanie kompleksowego aktu normatywnego w tej sprawie pozwoliłoby nie tylko na osiągnięcie wymiernych rezultatów, w tym również wyeliminowanie gromadzenia zbędnych lub nieprzydatnych danych, lecz także uporządkowałoby kwestie ochrony danych osobowych cudzoziemców. Ponadto nowy przepis mógłby uhierarchizować i określić poszczególne bazy danych, które powinny pełnić wiodącą rolę w systemie zbierania informacji o cudzoziemcach. Dla przykładu, w przypadku wydaleń, legalizacji pobytu i zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, taką funkcję może realizować system „Pobyt”, zintegrowany z bazą danych „Wiza Konsul” oraz zbiorami dotyczącym integracji

obcokrajowców. Kolejny system zawierałby dane o cudzoziemcach z szeroko rozumianego obszaru edukacji na wszystkich jego poziomach. Wszystkie te bazy danych, do których należy dodać system PESEL, powinny mieć zapewnioną możliwość bieżącej współpracy na określonych ustawowo zasadach.

Jednocześnie należy odnotować, iż w świetle przepisów nowej ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴⁸, utrudnione, a w niektórych aspektach wręcz uniemożliwione będzie wdrożenie postulowanego powyżej skutecznego monitoringu ruchów migracyjnych ludności (zarówno migracji zagranicznych, jak i wewnętrznych). Zgodnie z przepisami ustawy rejestry mieszkańców oraz rejestry zamieszkania cudzoziemców będą zlikwidowane, począwszy od 1 stycznia 2014 roku. Podobnie rezygnuje się z gromadzenia kluczowych - z punktu widzenia postulatów zawartych w niniejszym dokumencie - informacji jak: kraj urodzenia, kraj miejsca zamieszkania, kraj wyjazdu itp.

Ponieważ wspomniane powyżej dane są niezbędne dla wypełnienia zobowiązań nałożonych na Polskę na mocy Rozporządzenia nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk wspólnotowych z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, należy wypracować inne mechanizmy pozwalające na przygotowanie informacji wymaganych ww. Rozporządzeniem.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż rejestr PESEL pozostawał dotychczas jednym z najważniejszych źródeł powyższych informacji oraz to, iż pozostałe bazy danych czy systemy administracyjne nie spełniają podstawowych kryteriów zakresowych, a także podmiotowych, przez co nie mogą być wykorzystane dla tak przyjętych rozwiązań strategicznych, skutecznym rozwiązaniem wydaje się jak najszybsza nowelizacja przepisów ustawy po ich wejściu w życie.

Warto również pokreślić, że oprócz harmonizacji baz danych definicji konieczna jest także harmonizacja słowników, zgodnych ze standardami Unii Europejskiej i ONZ. W tym kontekście warto odnotować opracowanie w 2009 r. w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej glosariusza zawierającego tłumaczenia na 27 języków podstawowych terminów, zwrotów i definicji stanowiących dorobek UE w obszarze migracji. Harmonizacja pozwoli w większym stopniu ujednoczyć dorobek prawny i naukowo-badawczy, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym.

2.3. Inne instrumenty monitoringu

W sytuacjach, w których dane zawarte w rejestrach państwowych nie zawsze odzwierciedlają faktyczną skalę zjawiska, ważnym, a czasami jedynym źródłem informacji o migracjach pozostają dane szacunkowe. Mają one kluczowe znaczenie w przypadku badania zasobów migracyjnych, które - jak już wspomniano nie są statystycznie mierzalne.

Biorąc jednak pod uwagę towarzyszące temu zjawisku czynniki i dane (takie jak zakres legalnej migracji, liczba ujawnionych nielegalnych przekroczeń granicy, szacunki dotyczące nielegalnego pobytu niektórych dobrze rozpoznanych społeczności migrantów, a także rozmiarów przeprowadzonych abolicji pobytowych), które mają pośredni wpływ i znaczenie dla oceny zakresu nielegalnej migracji, można metodą

⁴⁸ Ustawa pierwotnie miała wejść w życie z dniem 1 sierpnia 2011 r. W dniu 15 grudnia 2011 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 288, poz. 1689), która weszła w życie w dniu 31 grudnia 2011 r. Zgodnie z dokonanymi zmianami ustawa o ewidencji ludności wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2013 r.

szacunkową próbować określać jej rozmiary i trendy.

Innym problemem jest wykorzystywanie zawartych w rejestrze PESEL danych cudzoziemców zameldowanych na pobyt stały, w celu uzyskania informacji dotyczących cudzoziemców przebywających na terytorium Polski.

Otrzymywane tą metodą dane nie pokazują rzeczywistej sytuacji cudzoziemców, którzy podobnie jak obywatele polscy często nie dopełniają formalności meldunkowych. Ponadto sama instytucja meldunku zostanie w nieodległej przyszłości zniesiona. Oznacza to, że należy podjąć prace nad metodą pozwalającą na bardziej precyzyjne określenie skali migracji w oparciu o inne lub dodatkowe dane, rejestry i źródła informacji, podobnie jak to ma miejsce w przypadku polskich emigrantów przebywających w krajach UE.

Skuteczną metodę monitoringu stanowi działalność kontrolna w zakresie legalności pobytu, zatrudnienia, edukacji oraz integracji cudzoziemców. Wydaje się jednak, że właściwe organy upoważnione do kontroli, w szerszym niż dotychczas zakresie powinny korzystać ze swoich uprawnień, oraz dzielić się z zainteresowanymi podmiotami wynikami ujawnionych nieprawidłowości. Warto także zauważyć, że o ile kontrole legalności pobytu są prowadzone w stosunkowo szerokim zakresie, o tyle problemy związane z realizacją praw cudzoziemców rzadko stają się przedmiotem postępowań i badań.

Administracja rządowa powinna w większym niż dotychczas zakresie prowadzić działalność analityczno - badawczą, która ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia kreowania polityki w stosunku do cudzoziemców. Dotyczy to nie tylko możliwości tworzenia komórek analitycznych w instytucjach zajmujących się tą problematyką, ale także wypracowania bardziej skutecznych mechanizmów, pozwalających na zlecenie badań lub opracowań jednostkom naukowym specjalizującym się w problematyce migracji. Ważnym aspektem mającym wpływ na wiedzę o sytuacji cudzoziemców w Polsce jest współpraca z organizacjami pozarządowymi, które ze względu na swoją działalność ukierunkowaną na różne grupy migrantów, posiadają unikalną wiedzę i przydatne z punktu widzenia administracji publicznej doświadczenia.

Wreszcie monitoring sytuacji cudzoziemców zakłada konieczność zacieśnienia współpracy międzynarodowej, zarówno na poziomie instytucjonalnym, jak i prawnym. W szczególności dotyczy to krajów członkowskich Unii Europejskiej, w ramach której harmonizacja procesów migracyjnych ulega przyspieszeniu.

Wymiana informacji dotyczących szlaków migrantów, przepisów prawnych odnoszących się do cudzoziemców, sieci migracyjnych, tendencji na rynkach pracy oraz możliwości świadczenia pracy za granicą, pozwala na lepsze zrozumienie uwarunkowań krajowych oraz na podejmowanie decyzji uwzględniających kontekst zewnętrzny.

2.4. Monitoring i ewaluacja realizacji polityki migracyjnej Polski

Skuteczność wdrażania założeń polityki migracyjnej Polski i jej realizacji w dużym stopniu będzie zależała od sposobu jej wdrażania. Szeroki zakres postulowanych zmian obejmujących nowe kierunki działalności, zmiany prawne, organizacyjne i instytucjonalne powoduje, iż realizacja założeń polityki migracyjnej Polski, po ich zatwierdzeniu, musi zostać objęta stałym monitoringiem.

Ponieważ zgodnie z przepisami ustawy o działach administracji rządowej⁴⁹ koordynacja działań związanych z polityką migracyjną państwa należy do działu sprawy wewnętrzne, którym kieruje Minister Spraw Wewnętrznych, wskazane jest, aby organ ten posiadał w swoich kompetencjach możliwość monitorowania i ewaluacji sposobu wdrażania ww. polityki. Dlatego też proponuje się, aby ewaluacja była przeprowadzana w odstępach czteroletnich przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a jej wyniki kierowane pod obrady międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. Udział w realizacji tego zadania brać będą również organizacje pozarządowe i ośrodki naukowo-badawcze, w trybie konsultacji społecznych.

⁴⁹ Art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej (j.t. Dz. U. z 2007r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.).