

Ewa Bojenko-Izdebska

KILKA UWAG NA TEMAT POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ W ROCZNICĘ 10-LECIA CZŁONKOSTWA W UE

Wprowadzenie

Transformacja oraz starania o członkostwo Polski w Unii Europejskiej i jej przyjęcie w 2004 r. przyniosły wiele głębokich zmian w różnych płaszczyznach życia politycznego, gospodarczego, społecznego i bezpieczeństwa. Aktywność państwa objęła dziedziny wcześniej nieregulowane, jak chociażby polityka spójności ekonomiczno-społecznej, ochrona konkurencji i konsumentów, czy właśnie polityka migracyjna i azyłowa. Należy tu zaznaczyć, że już po 1990 r. Polska została skonfrontowana z problemami migracyjnymi i uchodźczymi, lecz początkowo reagowano na nie doraźnie, przyjmując przejściowe rozwiązania prawne i instytucjonalne¹. Fundamenty tych obu rodzajów polityki powstawały wraz z przejmowaniem unijnego *acquis communautaire*, główną jednak uwagę poświęcano problemom uchodźców (np. już w 2005 r. ówczesne Ministerstwo Polityki Społecznej zaprezentowało dokument o integracji cudzoziemców², odnoszący się jednak właśnie tylko do uchodźców). Ten stan utrzymywał się w następnych latach, co tłumaczy częściowo fakt stosunkowo niskiego poziomu migracji zarobkowej do Polski

¹ *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, red. M. Milek, G. Wilk-Jakubowski, Kielce 2009, s. 73.

² Ministerstwo Polityki Społecznej, *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, Warszawa, styczeń 2005.

oraz braku (oprócz Wietnamczyków) większych skupisk cudzoziemców, jak jest to charakterystyczne dla Europy Zachodniej. Ostatecznie pierwszy strategiczny i kompleksowy dokument rządowy dotyczący różnych aspektów migracji został opublikowany dopiero w 2012 r.³

Polska pozostaje nadal państwem migracji netto, co powoduje m.in. problemy demograficzne, dla których rozwiązaniem oprócz polityki prorodzinnej mogą stać się przede wszystkim działania na rzecz kierowanej imigracji. Równocześnie migranci zarobkowi stanowią nowe zjawisko w polskim społeczeństwie, a własne decyzje migranckie i doświadczenia nie są automatycznie przenoszone na przybyszów, dlatego też warunkiem udanej integracji jest przełamanie pewnych stereotypów i uprzedzeń.

Problematyka migracyjna stała się tymczasem przedmiotem licznych badań i opracowań, przy czym przeważają jednak te dotyczące polskich migrantów za granicą, ale w zakresie problemów migracyjnych w Polsce również istnieje szereg cennych opracowań, np. Instytutu Spraw Publicznych (ISP), który od 2009 r. realizował projekt „Polskie Forum Integracyjne” (druga edycja w latach 2010–2012)⁴, Ośrodka Badań nad Migracjami UW (publikacje i „Biuletyn Migracyjny”), prowadzone od lat badania migracyjne w Uniwersytecie Jagiellońskim oraz w wielu innych uniwersytetach i placówkach naukowych.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie zarys aktualnej polityki migracyjnej, najnowsze zmiany w ustawodawstwie, a także zagadnienia integracji migrantów. W pierwszej części zostaną przedstawione najważniejsze etapy kształtowania się tej polityki w UE i jej prawnego oraz instytucjonalnego wdrażania w Polsce, następnie scharakteryzowana zostanie współczesna migracja zarobkowa i podjęte w ostatnim czasie działania, a w trzeciej części założenia integracji migrantów. Wybór ten podyktowany jest faktem, że w zakresie polityki azylowej, wizowej czy zwalczania nielegalnych migracji polska polityka jest zgodna ze standardami unijnymi, natomiast w obszarze migracji zarobkowych i integracji tego typu migrantów działania podejmowane są od niedawna.

Polska polityka migracyjna i azylowa w okresie przedakcesyjnym i po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Na wstępie należy przypomnieć, że w Unii Europejskiej od Traktatu z Maastricht (Traktatu o Unii Europejskiej) z 1991 r. rodzaje tej polityki są traktowane oddzielnie. W Traktacie w artykułach 61–63, gdzie po raz pierwszy wymienione je jako

³ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r.

⁴ *W poszukiwaniu nowych wzorów integracji cudzoziemców*, red. J. Segeš Frelak, K. Grot, Warszawa 2013 www.isp.org.pl/uploads/pdf/893051843.pdf, s. 7.

„przedmiot wspólnego zainteresowania” wyodrębniono politykę azylową, politykę imigracyjną i politykę wobec obywateli krajów trzecich, zasady regulujące przekraczanie zewnętrznych granic państw członkowskich i sprawowanie kontroli nad tym ruchem⁵. Jednak wspólną polityką stały się one dopiero po wejściu w życie Traktatu amsterdamskiego w 1999 r., co związane było z włączeniem *acquis communautaire* układu z Schengen do prawa unijnego, oraz wprowadzeniem Tytułu IV „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”⁶. Kolejnym ważnym krokiem była konkluzja ze szczytu w Tampere (15–16 października 1999 r.), na którym przyjęto program w zakresie polityki imigracyjnej oraz zdecydowano o utworzeniu wspólnego systemu azylowego. Wzmocnieniu tych rodzajów polityki służył Program haski na lata 2005–2010, na przyjęcie którego wyrażono zgodę na posiedzeniu Rady Europejskiej w listopadzie 2004 r. i w jej konkluzjach zawarto podstawowe wytyczne w kwestii tych polityk⁷.

W związku ze zwiększającą się nielegalną migracją z Afryki Północnej podczas nieformalnego posiedzenia Rady w Hampton Court w październiku 2005 r. podjęto kolejne istotne decyzje⁸. Rozwojowi tej polityki służył szereg rozporządzeń i dyrektyw.

W Traktacie z Lizbony wprowadzono w art. 67 ważny zapis o rozwijaniu wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartej na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwej wobec obywateli państw trzecich, w tym bezpaństwowców⁹.

Jak wspomniano, Polska na początku lat 90. stała się krajem tranzytowym i docelowym dla określonych migrantów i grup narodowościowych; byli to przede wszystkim obywatele z byłego ZSRR, Wietnamu oraz Rumunii pochodzenia romskiego¹⁰. W tym okresie zaczęli także przybywać pierwsi uchodźcy, lecz wówczas brakowało zarówno infrastruktury, specjalistów i środków finansowych, jak również podstaw polityki azylowej, natomiast koszty procesu transformacji uniemożliwiały wprowadzanie rozwiązań z krajów o długoletnich doświadczeniach w tym zakresie. Jeżeli chodzi o stronę prawną, Polska ratyfikowała w 1991 r. Konwencję

⁵ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE, C 321 E, 29.12.2006, s. 65–68.

⁶ Historia kształtowania się polityki imigracyjnej UE: M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa, 2012, s. 33–59.

⁷ Załącznik I 1.2 Polityka azylowa, imigracyjna i polityka dotycząca granic do Konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 04–05.11.2004, s. 16–27, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/82550.pdf [12.03.2014].

⁸ M. Duszczyk, *op. cit.*, s. 44–46.

⁹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych, marzec 2010, s. 67, www.europa.eu/pol/pdf/qc3209190plc_002.pdf [12.03.2014].

¹⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna na Polski...*, s. 5.

genewską w sprawie uchodźców z 1951 r.¹¹ oraz przyjęła nowe rozwiązania w ustawach dotyczące cudzoziemców. Jednak dopiero starania o członkostwo w UE uporządkowały istotnie tę dziedzinę – w czerwcu 1997 r. przyjęto nową ustawę o cudzoziemcach, u której podstaw znalazły się rozwiązania unijne, a w Konstytucji RP z tego samego roku zagwarantowano prawo do azylu. Zgodnie z przyjętym rok później Narodowym Programem Przystosowania do Członkostwa w UE powołano Radę ds. Uchodźców przy Prezesie Rady Ministrów, a także rozpoczęto prace nad przygotowaniem koncepcji urzędu imigracyjnego, a do priorytetów zaliczono m.in. sprawy migracyjno-azyłowe¹². Następnie w 2002 r. powołano Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców jako centralny organ administracji rządowej, którego naczelnym zadaniem stała się legalizacja pobytu i udzielania ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP¹³.

Wdrażania do polskiego prawa *acquis* UE w obszarze migracji i azylu zakończyło przyjęcie 13 czerwca 2003 r. dwóch nowych ustaw: o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także osobnych regulacji dotyczących zasad pobytu w Polsce obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (ustawa z 27 lipca 2002 r., zastąpiona następnie ustawą z 14 lipca 2006 r., obecnie obowiązuje nowa ustawa z 1 maja 2014 r.). W ustawie przewidziano m.in. przetwarzanie danych osobowych cudzoziemców, także możliwości abolicji dla nielegalnych migrantów. Zastosowano ją w 2003 oraz 2007 r.¹⁴ Ostatnią abolicję ogłoszono w 2012 r.

Równoległe od 2001 r. Polska przygotowywała się do przystąpienia do układu z Schengen; w czerwcu 2006 r. Rada Ministrów przyjęła Program uczestnictwa Polski we wdrażaniu systemu SIS, a w Warszawie ulokowano siedzibę powołanego w 2005 r. do życia FRONTEX-u (Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej)¹⁵. Polska przystąpiła do strefy Schengen w grudniu 2007 r.

Po przystąpieniu do UE przed Polską stało zadanie uporządkowania dostępu cudzoziemców do rynku pracy, wdrożenia systemu zbierania danych statystycznych o cudzoziemcach, zasad ich wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, zatrudniania oraz zapewnienia ochrony międzynarodowej azylantom. Dopiero w lutym 2007 r. utworzono międzyresortowy Zespół ds. Migracji, organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów¹⁶, którego zadaniem stało się m.in. przygotowanie podstaw polityki migracyjnej.

¹¹ *Ibidem*, s. 6.

¹² *Raport z realizacji w 1998 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej*, przyjęty przez Radę Ministrów 25 maja 1999 r., s. 161, www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/N_P_P_do_czlo_w_UE/Rnppc1998.pdf [13.03.2014].

¹³ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Misja urzędu*, www.udsc.gov.pl/Misja,Urzędu,2103.html [13.03.2014].

¹⁴ *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009, s. 214 i nast.

¹⁵ Frontex, informacje zob.: www.frontex.europa.eu.

¹⁶ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna na Polski...*, s. 7.

Dokument ten, przyjęty przez rząd 31 lipca w 2012 r., oprócz szeregu zaleceń instytucjonalnych i prawnych w różnych dziedzinach migracji – przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, ochrona cudzoziemców w Polsce, obywatelstwo i repatriacja itd.¹⁷, zawierał rozdział poświęcony integracji cudzoziemców. Jak zauważyli sami autorzy opracowania, o ile kwestie integracji uchodźców od początku były przedmiotem zainteresowania władz i organizacji pozarządowych, o tyle ze względu na traktowanie Polski przez migrantów zarobkowych głównie jako kraju tranzytowego z powodu nadal stosunkowo mało atrakcyjnego wynagrodzenia, do niedawna nie podejmowano w tej dziedzinie żadnych działań.

Migranci zarobkowi w Polsce

Po okresie restrykcyjnej polityki wobec cudzoziemców na polskim rynku pracy w latach 1990–2006¹⁸ nastąpił okres liberalizacji tej polityki oraz wzrostu zainteresowania zatrudnieniem w Polsce. Migrantami zarobkowymi byli przede wszystkim obywatele Ukrainy, Rosji i Białorusi, którzy przed wejściem Polski do Schengen korzystali z nieodpłatnych wiz, a przy pracach sezonowych w rolnictwie (od lipca 2007 r. także w innych sektorach gospodarki) mogli pracować bez zezwolenia przez 3 miesiące¹⁹. Inną grupę pracowników stanowili wysoko wykwalifikowani obywatele państw zachodnich (Niemcy, Brytyjczycy, Francuzi, Holendrzy), pracujący w Polsce przede wszystkim w sektorze edukacji jako nauczyciele języków obcych oraz delegowani w ramach korporacji transnarodowych, wygranych przetargów na realizację inwestycji, czy też inwestujący w polską gospodarkę. Szczególną pozycję mieli Wietnamczycy, zajmujący się głównie handlem i usługami (przede wszystkim gastronomicznymi)²⁰, prowadzący własną działalność gospodarczą, podczas gdy druga co do wielkości grupa, czyli Ukraińcy, zatrudniali się jako pracownicy najemni. Obywatele EOG oraz Szwajcarii, a także osoby posiadające Kartę Polaka z 2007 r. (przyznawaną od 2008 r. obywatelom państw z obszaru b. ZSRR, o narodowości polskiej)²¹ mogli podejmować pracę na terytorium RP bez zezwolenia oraz prowadzić działalność gospodarczą na tych samych zasadach, co

¹⁷ *Ibidem*, s. 23–93.

¹⁸ M. Matkowska, *Imigranci na polskim rynku pracy*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 25.

¹⁹ *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wzywania*, red. W. Klaus, Warszawa 2007, s. 9.

²⁰ A. Fidel, A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Rynek pracy a integracja cudzoziemców z Ukrainy i z Wietnamu posiadających zezwolenie na osiedlanie się w Polsce*, [w:] *Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce*, red. A. Grzymała-Kazłowska, Warszawa 2008, s. 52376.

²¹ Ustawa 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. z 2007 r. Nr 180, poz. 1280. Według danych MSZ, do października 2012 r. wydano 100 tys. Kart Polaka. *MSZ: wzrasta zainteresowanie Polską*, depesza PAP, 24.10.2012, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/wydano_100_tys_kart_polaka_msz_wzrasta_zainteresowanie_polska_depesza_pap_24_10_2012 [21.03.2014].

obywatele polscy. W tym przypadku możliwość oszacowania liczby osób, które skorzystały z tej możliwości jest szczególnie utrudniona, gdyż jedynymi źródłami są rejestracje pobytu powyżej trzech miesięcy lub dane ubezpieczonych, podających obce obywatelstwo.

Od 2009 r. liczba migrantów zarobkowych sukcesywnie wzrastała; wśród przyczyn eksperci wymieniają zarówno wzrost gospodarczy w Polsce, malejące w związku z kryzysem zapotrzebowanie na siłę roboczą w państwach zachodnich, a także migracje Polaków za granicę i trudności w znalezieniu pracowników. W 2013 r. zgodnie z informacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wydano 39078 zezwoleń na pracę, na pierwszym miejscu uplasowała się Ukraina (20416), na drugim Chiny (3099), następnie Wietnam (2230) i Białoruś (2004), a także Indie (1300) oraz Turcja (967) i Rosja (822)²². Dla migrantów zarobkowych z Ukrainy Polska jest najważniejszym krajem poza Rosją, w latach 2005–2008 liczba ta wynosiła szacunkowo około 118 tys., natomiast latach 2010–2012 już 168 tys.²³, przy czym dotyczyło to wszystkich migrantów, czasowych i sezonowych. Natomiast dane wynikające ze spisu powszechnego z 2011 r. i rocznika demograficznego GUS z 2013 r. odnośnie do liczby migrantów czasowych (przebywających w Polsce ponad 3 miesiące), wahają się między 40,1 tys. a 73 tys. w 2012 r.²⁴ Przyczyna rozbieżności i błędów wynika ze sposobu zbierania danych, obejmującego badanie reprezentacyjne 20% ludności w całym kraju, podczas gdy ponad połowa cudzoziemców w Polsce mieszka w woj. mazowieckim, pozostali też raczej wybierają duże miasta. To niedoszacowanie utrudnia zarówno badania migracji, jak i tworzenie polityki migracyjnej²⁵.

Założenia dokumentu „Polityka migracyjna” dotyczące migrantów zarobkowych obejmowały określenie preferencyjnych grup cudzoziemców ze względu na potrzeby rynku pracy i konkurencyjność polskiej gospodarki. Do pożądanych grup zaliczono m.in. osoby pochodzenia polskiego, zagranicznych studentów i absolwentów polskich uczelni oraz naukowców, cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą oraz posiadających poszukiwane na rynku pracy kwalifikacje (realizacja tzw. Niebieskiej Karty UE), a także obywateli UE, oraz osoby zainteresowane integracją z polskim społeczeństwem i grupy objęte programami mobilności i umowami międzynarodowymi. Za konieczne uznano powiązanie tej polityki z odpowiednimi działaniami na rynku pracy takimi, jak zachęty dla zagranicznych

²² MPiSP, *Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki. Dane zbiorcze 2013*, www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki [20.04.2014]. Liczby te dotyczą wszystkich pięciu rodzajów zezwoleń.

²³ M. Jaroszewicz, *Polska bardziej atrakcyjna dla ukraińskich imigrantów zarobkowych*, Ośrodek Studiów Wschodnich UW, Analizy, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-06-12/polska-bardziej-atrakcyjna-dla-ukraińskich-imigrantow-zarobkowych [28.04.2014].

²⁴ GUS, *Rocznik Demograficzny 2013*, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2013.pdf [30.04.2014].

²⁵ *Błędząc po spisie*, „Biuletyn Migracyjny” 2013, nr 45, www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/45-grudzien-2013/bladzacz-po-spisie [30.04.2014].

inwestorów, uproszczenie procedur legalnego zatrudniania i promowanie prac sezonowych w Polsce przy zapewnieniu pierwszeństwa dla pracowników lokalnych. Za niezbędne uznano propagowanie studiów i kariery naukowej w Polsce, m.in. przez odpowiedni system stypendialny²⁶. W dokumencie wykonawczym zawarto konkretne rekomendacje, z których część miała być realizowana z wykorzystaniem środków unijnych (Program Operacyjny Kapitał Ludzki)²⁷.

Na przyszłą sytuację migrantów zarobkowych istotny wpływ będzie miała nowa ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r.²⁸, która weszła w życie 1 maja 2014 r., uwzględniająca szereg dyrektyw UE dotyczących azylu i migracji (piętnaście aktów prawnych), w tym najnowszą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę²⁹.

Należy w tym miejscu wspomnieć o najnowszym akcie prawnym UE, który po raz pierwszy będzie regulować sytuację migrantów cyrkulacyjnych oraz migrantów o niskich kwalifikacjach, czyli dyrektywę dotyczącą pracy sezonowej, przyjętą w lutym 2014 r.³⁰, która ma zrównać warunki zatrudnienia i pracy pracowników sezonowych z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, a jest pierwszą dotyczącą tej grupy migrantów.

Ze względu na fakt braku horyzontalnych przepisów Unii dotyczących prawa obywateli państw trzecich, przysługują im różne prawa w zależności od przepisów danego państwa członkowskiego, stąd znaczenie narodowych regulacji prawnych.

W przypadku Polski w ustawie wydłużono maksymalny okres pobytu czasowego z 2 do 3 lat, wprowadzono również procedurę ubiegania się o jedno zezwolenie na pobyt i pracę. Szczególne ułatwienia mają przysługiwać migrantom zarobkowym, w tym o wysokich kwalifikacjach (umowa o pracę musi być zawarta na minimum 1 rok), zagranicznym studentom (wydłużono czas udzielanego zezwolenia na pobyt) i absolwentom polskich uczelni (rok czasu na poszukiwanie pracy po ukończeniu studiów), posiadaczom Karty Polaka, pragnącym na stałe za-

²⁶ *Ibidem*, s. 14–15.

²⁷ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”*, wersja stanowiąca załącznik do uchwały Zespołu do Spraw Migracji, 18 grudnia 2013.

²⁸ Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach Dz.U. z 2013 r., poz. 1650. Szerzej na ten temat: T. Sieniow, *Instytucja pozwolenia na pobyt czasowy w nowej ustawie o cudzoziemcach*, [w:] *Integracja cudzoziemców w Polsce i Europie: perspektywa lokalna*, red. B. Rożnowski, T. Sieniow, Lublin 2013, s. 15–25.

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z 13 grudnia 2011 r. 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, Dz.U. L343, 23.12.2011, s. 1–9, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:PL:PDF [03.05.2014].

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, Dz.U. L94, 28.03.2014, s. 375–390.

mieszkać w Polsce oraz dzieciom cudzoziemców (gdy jedno z ich rodziców ma zezwolenie na pobyt stały lub status rezydenta UE, ich dzieci uzyskują zezwolenie na pobyt stały). W przypadku obywateli państw trzecich pragnących prowadzić działalność gospodarczą wprowadzono również jedno zezwolenie uprawniające do pracy w stworzonej przez niego firmie i prowadzenie działalności³¹. Wprowadzono też wymóg udowodnienia znajomości języka polskiego. W przypadku czasowych pracowników cudzoziemskich ustawodawca przewidział miesiąc na poszukiwanie nowego zatrudnienia. Część postanowień ustawy dotyczy nielegalnej migracji, statusu osób ubiegających się o azyl oraz ofiar handlu ludźmi; tym ostatnim przyznano prawo stałego pobytu.

Powyższa ustawa uznana została za sprzyjającą migracji zarobkowej, choć nie zabrakło też głosów krytycznych. Zarzuty dotyczyły m.in. nieelastyczności nowych przepisów wobec wysoko wykwalifikowanych pracowników (zakaz zmiany pracodawcy, stanowiska i wynagrodzenia podczas pierwszych 2 lat pobytu w Polsce, po tym okresie zmiana jest możliwa, lecz pod warunkiem zgłoszenia tego faktu i uzyskaniu nowego zezwolenia)³², natomiast zwykli pracownicy cudzoziemscy są w takich przypadkach zobligowani jedynie do zgłoszenia zmiany zatrudnienia. Z tym argumentem można jednak polemizować, gdyż to ograniczenie jest jak najbardziej w interesie firmy zatrudniającej osoby o wysokich kwalifikacjach. Wśród innych zarzutów podnoszono m.in. wydłużenie czasu ubiegania się o zezwolenie i wyższy stopień skomplikowania procedury, co może zaowocować spadkiem zainteresowania³³. Na trudności te zwrócono także uwagę w „Biuletynie Migracyjnym”, wskazując, że nowy wniosek liczy 19 stron, tj., o 4 więcej niż dotychczas, a jego wypełnienie przez cudzoziemca może przysparzać wiele trudności; ponadto nowa procedura wymaga dwukrotnego osobistego stawienia się w urzędzie, podczas gdy dotychczas obecność była obowiązkowa tylko przy odbiorze, a wnioski o zezwolenie można było za pośrednictwem pełnomocnika³⁴.

Nowe podejście do polityki wobec migrantów zarobkowych przyniosło intensyfikację działań promocyjnych w postaci kampanii „Polska, tu mieszkam” oraz portalu dla cudzoziemców, zawierającego szczegółowe informacje o nowej ustawie, przepisach i instytucjach³⁵. Celem jest zapoznanie z nowymi przepisami możliwie dużej ilości cudzoziemców, a na podkreślenie zasługuje tu współdziałanie

³¹ Zezwolenia na pobyt czasowy art. 98–126, Zezwolenia na pracę, działalność gospodarczą, studia art. 127–150. Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach Dz.U. z 2013 r., poz. 1650, s. 48–54 oraz 54–68. Por. też *Ukazała się nowa ustawa o cudzoziemcach*, LexNexis, www.lexpolonica.lexisnexis.pl/aktualnosc/ukazala-sie-nowa-ustawa-o-cudzoziemcach [03.05.2014].

³² Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach Dz.U. z 2013 r., poz. 1650, art. 135, ust. 2, s. 62.

³³ Z. Wafflard, *Kontrowersyjne zmiany w ustawie o cudzoziemcach*, 01.05.2014, www.bankier.pl/wiadomosc/Kontrowersyjne-zmiany-w-ustawie-o-cudzoziemcach-3113439.html [05.05.2014].

³⁴ *Polska – tu cudzoziemiec łatwiej zamieszka*, „Biuletyn Migracyjny” 2014, nr 47, www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/numer/47%20Kwiecie%20C5%84%202014 [05.05.2014].

³⁵ www.cudzoziemcy.gov.pl.

Urzędu ds. Cudzoziemców z organizacjami pozarządowymi, jak również bogaty materiał ilustracyjny (spoty, wywiady) w którym uczestniczą mieszkający i pracujący w Polsce obcokrajowcy. Informacje dostępne są w języku rosyjskim, ukraińskim, wietnamskim, arabskim, chińskim i ormiańskim, co odpowiada narodowości największych grup migrantów, a także w angielskim i francuskim,

Wyniki nowych przepisów będzie można ocenić dopiero w praktyce, ale podjęte po wejściu w życie ustawy akcje i działania zasługują na pozytywną ocenę.

Integracja migrantów

Jak wcześniej wspomniano, integracją azylantów i repatriantów zajmowały się agendy rządowe i organizacje pozarządowe, natomiast szczególnie na szczeblu władz lokalnych w miastach poza Warszawą przez długi czas nie wypracowano systemu wsparcia integracji migrantów zarobkowych, a także nie stworzono spójnego systemu zbierania i analizowania danych o cudzoziemcach w danym mieście czy regionie³⁶. Z analiz przeprowadzonych i opublikowanych w 2008 r. przez Ośrodek Badań nad Migracjami UW (dotyczyły one dwóch największych grup imigrantów – Wietnamczyków i Ukraińców) wynikała kluczowa rola w integracji rynku pracy oraz stowarzyszeniowych instytucji etnicznych, powstających w skupiskach migrantów. Proces ten jednak przebiegał w sposób zróżnicowany w zależności od kraju pochodzenia³⁷. Należy też podkreślić, że współcześnie tylko trzy grupy etniczne – wietnamska, ukraińska i ormiańska – są zorganizowane. Natomiast w opublikowanych w 2013 r. materiałach z projektu „Polskie Forum Integracyjne” sformułowano tezę, że strategia migracyjna Polski nie wspiera wielokulturowego modelu zachowań migrantów, skłaniając się nawet ku pewnej formie asymilacji³⁸.

Podstawy europejskich działań integracyjnych zawarte zostały we Wspólnych Podstawowych Zasadach Integracji przyjętych przez Radę Europejską w 2004r., w opublikowanym listopadzie 2004 r. pierwszym wydaniu „Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki”³⁹, a w 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła Wspólną Agendę na rzecz Integracji, w 2011 r. Europejską Agendę na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich⁴⁰. W Traktacie lizbońskim znalazł się zapis o ustanowieniu środków zachęcających

³⁶ A. Grzymała-Kazłowska, *Od adaptacji do integracji. Mechanizmy, uwarunkowania i zróżnicowanie integracji imigrantów zarobkowych w Polsce*, [w:] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa, 2008, s. 102.

³⁷ *Ibidem*, s. 104–105.

³⁸ *W poszukiwaniu nowych wzorów...*, s. 15.

³⁹ Obecnie trzecie wydanie w: www.ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_53982377.pdf [20.05.2014].

⁴⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna na Polski...*, s. 71.

i wspierających działania państw członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach⁴¹, ale realizacja integracji pozostała nadal w kompetencji państw UE. Również w ramach Programu sztokholmskiego (2010–2014) podkreślono znaczenie społecznej integracji cudzoziemców jako warunku maksymalizacji korzyści płynących z migracji⁴². W związku z tym docelowo planowane jest wprowadzenie porównywalnych z obywatelami UE praw i obowiązków, w tym szczególnie na rynku pracy dla migrantów oraz wypracowanie europejskich modułów wspierających proces integracji, włączenie cudzoziemców w aktywne uczestnictwo w życiu społecznym kraju przyjmującego.

W dokumencie „Polityka migracyjna Polski” jeden z rozdziałów dotyczył integracji migrantów⁴³, w którym dużo miejsca poświęcono rozwiązaniom systemowym i instytucjonalnym. Przedstawiona koncepcja zakłada określanie polityki integracyjnej na poziomie centralnym i prowadzenie działań integracyjnych na szczeblu lokalnym, zwiększenie współpracy ze środowiskami migrantów, popularyzację wiedzy o migrantach w społeczeństwie oraz wykorzystanie środków z Europejskiego funduszu na rzecz integracji obywateli państw trzecich na ten cel, szczególną wagę przywiązując do organizowania i motywowania cudzoziemców do udziału w kursach języka polskiego⁴⁴. Zwrócono też uwagę na rolę, jaką może odegrać drugie pokolenie migrantów z lat 90., które uznano za w pełni zintegrowane, dzięki czemu mogłoby wspomagać nowych migrantów. W rekomendacjach znalazły się m.in. postulaty zwiększenia zakresu współpracy ze środowiskami imigrantów i organizacjami pozarządowym, zaktywizowanie instytucji rządowych w informowaniu o warunkach legalnej pracy i pobytu w Polsce, rozpoczęcie dyskusji o nadaniu praw wyborczych w wyborach lokalnych, otaczanie migrantów opieką i wprowadzanie w realia środowiskowe, lepsze przygotowanie urzędników i funkcjonariuszy pracujących z cudzoziemcami. Wskazano też na konieczność podjęcia działań w celu budowania dialogu międzykulturowego, uświadamianie znaczenia migracji dla Polski, przeciwdziałanie dyskryminacji, oraz systematycznych badań integracji cudzoziemców⁴⁵.

Powyższe rekomendacje są zbieżne z zasadami europejskimi, lecz bardzo ogólnie sformułowane. W części opisującej stan wyjściowy dla integracji określono Polskę na podstawie badań CBOS jako kraj akceptujący cudzoziemców, gdyż

⁴¹ Wersja skonsolidowana..., art. 79, pkt 4, s. 78.

⁴² Analiza programu sztokholmskiego. *Program sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczyk, Centrum Europejskie Natolin, „Materiały Robocze” 2010, nr 2 (16).

⁴³ Bardzo szczegółowa i krytyczna analiza tej części dokumentu, wraz z opisem procesu jego powstawania zob. M. Pawlak, *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2013, nr 39 (3), s. 97–121.

⁴⁴ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna na Polski...*, s. 74–76.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 75.

większość mieszkańców Polski (62%) opowiada się za przyjmowaniem migrantów w Polsce⁴⁶. Ta ogólnie wyrażona akceptacja zmienia się jednak w przypadku bardziej szczegółowych pytań, gdy do głosu dochodzi obawa o własne miejsce pracy lub uprzedzenia do określonych grup cudzoziemców.

Ostatnie dostępne badania CBOS dotyczące stosunku Polaków do migrantów zarobkowych pochodzą z 2010 r. Zgodnie z nimi liczba osób akceptujących podejmowanie w Polsce pracy przez cudzoziemców jest znacznie wyższa, gdyż 81% wyraża akceptację, z czego 50% opowiedziało się za możliwością podejmowania każdej pracy, a 31% tylko niektórych rodzajów; przeciwnych było 14%, a niezdecydowanych 5%⁴⁷. Jak podkreślono w Komunikacie, jest to znaczna zmiana w stosunku do lat 90. (w 1992 r. „za” było zaledwie 48%, przy czym za każdą pracę jedynie 9%, za niektórymi 39%, a przeciw aż 42% badanych) i niewielki 4% spadek poparcia w stosunku do poprzednich badań w 2008 r. Największą grupę wśród pozytywnie nastawionych stanowią menadżerowie i prywatni przedsiębiorcy, którzy szczególnie dotkliwie odczuli skutki migracji Polaków do państw UE. To pozytywne nastawienie zmieniło się jednak, gdy respondentów zapytano o migrantów z Europy Wschodniej (Białorusinów, Rosjan i Ukraińców). Przede wszystkim uderza bardzo wysoki odsetek osób niemających na ten temat zdania (aż 47%), za niekorzystne zjawisko uważało to 37% respondentów, a tylko 17% za korzystne. W tym przypadku widać pewne poczucie zagrożenia miejsca pracy, gdyż liczba pozytywnych odpowiedzi wzrosła na pytanie o ułatwianie podejmowanie zatrudnienia tym migrantom, w przypadku gdy Polacy nie chcą pracować na danym stanowisku⁴⁸. Wobec zwiększenia się napływu migrantów w ostatnich latach i nowej strategii rządu, dziwi brak bardziej aktualnych badań opinii publicznej, co wydaje się istotną podstawą przy podejmowaniu konkretnych działań i programów.

Podsumowanie

10 lat po wejściu do UE Polska w dużym stopniu wdrożyła wytyczne i akty prawne w obszarze unijnej polityki migracyjnej, można również wskazać na zbliżanie działań w zakresie integracji cudzoziemców do europejskich standardów. Doceniono też znaczenie migrantów zarobkowych dla wzrostu gospodarczego i innowacyjności gospodarki, a po przejściowych problemach dokonano transpozycji do polskiego ustawodawstwa dyrektywy w sprawie Niebieskiej Karty UE, regulującej migrację wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Znacznie gorzej należy ocenić strategię integracyjną. Wprawdzie istnieją wspomniane ogólne wytyczne UE, to jednak każde państwo członkowskie dąży

⁴⁶ *Ibidem*, s. 71.

⁴⁷ CBOS, *Komunikat z badań, Praca cudzoziemców w Polsce*, BS/148/2010, s. 5, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_148_10.PDF [3.06.2014].

⁴⁸ *Ibidem*, s. 7.

do wypracowania własnego modelu, zgodnego z oczekiwaniami i gotowością partycypacji społeczeństwa, w tym szczególnie na szczeblu lokalnym. Nie wolno też zapominać, że stopień gotowości do integracji jest różnorodny w poszczególnych grupach etnicznych. Ponadto model integracji winien być uzależniony także od struktury społeczności migrantów. Niektóre grupy religijne lub etniczne nie są zainteresowane integracją, czego dowodem stają się postawy społeczności muzułmańskich w niektórych państwach Europy w ostatnich latach. Wzmacnia to z kolei znaczenie partii antyimigracyjnych i ich sukcesy wyborcze. To zjawisko dotyczy państw europejskich, w których najpóźniej od lat 80. prowadzona była polityka integracji, wspierana finansowo i mająca zaplecze w postaci rozbudowanego systemu instytucjonalnego, państw w których są rozwinięte społeczeństwa obywatelskie. Dlatego też w Polsce należy starannie przestudiować sukcesy i porażki różnych koncepcji integracji cudzoziemców w Europie, aby nie przenosić automatycznie rozwiązań i uwzględnić polskie uwarunkowania.

Some Notes on Polish Migration Policy on the Tenth Anniversary of EU Membership

This article analyses Polish migration and asylum policies and how they conform to EU legislation. Firstly, it focuses on the most important stages of developing these policies in the EU and their legal and institutional implementation in Poland. Secondly, it discusses the current trends of economic migration to Poland, the challenges of migrant integration, and the attitudes of Polish citizens to migrant workers. Finally, it shows how Polish asylum and visa policies, and ways of combatting illegal immigration are in line with EU requirements. The article also shows that in recent years economic migration has been recognised as positively influencing economic growth and innovation, especially when migration of highly qualified workers is regulated. One of the most important challenges for the future is the development of appropriate integration strategies for migrants coming to Poland.

Key words: migration policy, asylum policy, integration of migrants, European Union, Poland