



Polityka Imigracyjna

Raport
2023



Business Centre
Club



Spis treści:

Wstęp	2
Statystyki nie pozostawiają wątpliwości	4
Polityka migracyjna i azylowa Unii Europejskiej	5
Wojna w Ukrainie – punkt zwrotny dla Unii Europejskiej i Polski	10
Polska polityka wobec imigrantów	15
10 postulatów i rekomendacji na przyszłość	21
Przypisy	29
Autorzy	30
Kontakt	32

Wstęp:



Szanowni Państwo,

rynek pracy znajduje się w dość trudnej sytuacji i jego perspektywy również nie wyglądają optymistycznie. Powinniśmy zatem szybko podjąć działania mające na celu poprawę jego funkcjonowania.

Obecnie na rynku pracy mamy do czynienia z luką ilościową i jakościową. Wg różnych badań już w 2025 r. może brakować ok. 1 mln pracowników i tendencja ta będzie się w kolejnych latach pogłębiać. Do tego mamy bardzo niski przyrost naturalny, a w zeszłym roku, po raz pierwszy od II wojny światowej, był ujemny. Na jednego emeryta przypada obecnie ok. 2,2 osoby pracujące, a prognozy mówią o ok. 1,6 osoby. Są to wszystkie złe wskaźniki, mogące mieć zdecydowanie negatywny wpływ na polską gospodarkę.

Potrzebujemy więc rąk do pracy. Dlatego tak ważne wydaje się szybkie opracowanie i wdrożenie rozsądnej, efektywnej polityki imigracyjnej, która będzie adekwatna do priorytetów rynku pracy i pozwoli na wzmocnienie konkurencyjności polskiej gospodarki. Powinna być to spójna, konsekwentna wizja dla wszystkich zagadnień związanych z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców. Warto podjąć tu działania, bo stawka jest wysoka - musimy stale pamiętać o tym, że jeśli będziemy umieli zatrzymać napływających cudzoziemców w naszym kraju, w przyszłości stanowiąc to może znaczący potencjał.

Na rynku pracy mamy też do czynienia z luką jakościową. Przedsiębiorcy zrzeszeni w BCC zgłaszają nam, że na rynku brak jest pracowników w określonych zawodach i fachowców. Zapewnienie luki jakościowej powinno rozpocząć się już w momencie kształcenia młodych ludzi

i ukierunkowywania ich na potrzeby gospodarki. Dopasowywanie profilu przyszłych kandydatów do realnych potrzeb rynku pracy w długoterminowej perspektywie staje się niezmiernie ważne.

Korzystnie na wypełnienie luki jakościowej i na szeroko pojętą równowagę na rynku pracy mogą również wpływać programy przekwalifikowania /zdobywania kompetencji i aktywizacji uchodźców w określonych zawodach. Profil zawodowy osób, które trafiły do Polski w 2022 r. z Ukrainy jest obiecujący – dużo z nich to wykształcone osoby, potencjalni wykwalifikowani pracownicy – należy tylko właściwie (i szybko) grupy te uporządkować, a ich potencjał umiejętnie zagospodarować.

W tym kontekście, z punktu widzenia polskiej gospodarki, napływ cudzoziemców powinien być oceniany korzystnie, jako dodatkowa szansa w obliczu luk na rynku pracy i nieuchronnego procesu starzenia się społeczeństwa. Niestety, bez właściwej polityki migracyjnej, nie będziemy w stanie z tej szansy właściwie skorzystać, a nasz kraj będzie postrzegany wyłącznie jako przejściowy przystanek w drodze po lepszą przyszłość.

Zachęcam Państwa do lektury raportu, który powstał właśnie z myślą o zwróceniu uwagi na ważne problemy i wyzwania dla polskiego rynku pracy.

dr Jacek Goliszewski
Prezes Business Centre Club



Być krok do przodu

Pomiędzy skrajnymi stanowiskami prezentowanymi w dyskusjach ideologicznych jest przestrzeń. W niej jest miejsce na rzeczową dyskusję, na równowagę, na kompromis i mądrą pomoc. Państwo, zwłaszcza w dzisiejszej dobie, musi posiadać przemyślaną politykę migracyjną i azylową, a nie zarządzać nią od przypadku do przypadku.

Ze statystyk wynika, że w Polsce łączną liczbę imigrantów można szacować na ok. 3,5-4 mln. Brakuje nam dzisiaj niemal wszystkiego – zaczynając od przystępnych przepisów, a kończąc na wyposażeniu organów kontrolnych w realne narzędzia, dające pole do eliminowania nadużyć.

Przybywający do Polski imigranci to wyzwanie, ale też szansa. Szansa na łagodzenie trendów demograficznych, czy uzupełnianie luk w zawodach deficytowych. Jeżeli Polska nie zacznie mądrze zarządzać polityką migracyjną, stanie się ona państwem tranzytowym, które jest dla imigrantów tylko chwilowym przystankiem w drodze na Zachód.

Politykę migracyjną i azylową w naszym kraju musimy tworzyć dziś od podstaw. A trzeba w tej polityce być o krok do przodu przed wydarzeniami... i co najważniejsze: być przygotowanym na różne scenariusze...



adv. Joanna Torbé-Jacko
apl. adv. Karolina Sobocińska

Statystyki nie pozostawiają wątpliwości

- W 2022 roku (w tym roku wybuchła wojna w Ukrainie) liczba przekroczeń granicy Polski wyniosła 268,0 mln osób. Oznacza to, że w stosunku do poprzedniego roku odnotowano wzrost ruchu granicznego cudzoziemców o 42,4%.
- Z danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC) wynika, że od 24 lutego 2022 roku sytuacja migracyjna w Polsce zdominowana jest przez wzmożony napływ obywateli Ukrainy. Są oni zdecydowanie najliczniejszą grupą cudzoziemców w Polsce, stanowiąc nieco ponad 80% ogółu osiedlających się w kraju obcokrajowców. Większość z nich to kobiety i dzieci.
- Większość obywateli Ukrainy przebywa w Polsce korzystając z ochrony czasowej, czego potwierdzeniem jest otrzymanie numeru PESEL zgodnie z ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.
- W 2022 roku wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce złożyło 9,9 tys. cudzoziemców. Byli to w większości obywatele: Białorusi – 3,1 tys. osób, Rosji – 2,2 tys. osób, Ukrainy – 1,8 tys. osób, Iraku – 0,6 tys. osób oraz Afganistanu – 0,4 tys. osób. Liczba złożonych wniosków była o ok. 28% wyższa niż w 2021 roku.
- W ubiegłym roku Urząd do Spraw Cudzoziemców wydał decyzje dotyczące udzielenia ochrony międzynarodowej w formie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej wobec 10,7 tys. osób. To o 127% więcej rozpatrzonych spraw w porównaniu do 2021 roku. Cudzoziemcowi udziela się ochrony międzynarodowej - w formie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeśli w jego kraju pochodzenia grozi mu prześladowanie lub istnieje rzeczywiste ryzyko utraty życia.





POLITYKA IMIGRACYJNA I AZYLOWA UNII EUROPEJSKIEJ

1.1. Celem jest solidarność

Unia Europejska, jako jeden z kluczowych celów swojej działalności, określa prowadzenie perspektywicznej i kompleksowej polityki azylowej oraz migracyjnej opartej na zasadzie solidarności. Kluczowy aspekt tych działań stanowi opracowanie wyważonego i skutecznego podejścia do zarządzania legalną imigracją na poziomie wspólnotowym, przy równoczesnym dążeniu do zwalczania imigracji nielegalnej. Mając na uwadze to, że polityka unijna w obszarze polityki migracyjnej i azylowej rozwija się sukcesywnie od blisko 30 lat, w niniejszym raporcie przedstawiamy wyłącznie najistotniejsze zagadnienia z zakresu tej tematyki.

1.2. Trochę historii

Jedną z pierwszych inicjatyw wspólnotowych, która zakładała podejmowanie wspólnych działań przez kraje członkowskie Unii Europejskiej w obszarze polityki azylowej oraz migracyjnej, była konwencja dublińska. Konwencja ta podpisana została w 1990 roku w ramach istniejącej wówczas Wspólnoty Europejskiej. W dokumencie tym uzgodniono, że państwem członkowskim Unii Europejskiej odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o azyl jest to państwo, do którego jako pierwszego przybywa wnioskujący o azyl uchodźca. W kolejnych latach wspomniana konwencja została zastąpiona przez rozporządzenie Dublin II (2003), a następnie przez rozporządzenie Dublin III (2014).

Kolejnym istotnym krokiem w rozwoju unijnej polityki migracyjnej i azylowej było przyjęcie przez Radę Europejską w 1999 roku programu strategicznego, zwanego później programem z Tampere. Państwa członkowskie Unii Europejskiej podjęły pierwsze ustalenia w zakresie stworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (ang. Common European Asylum System, CEAS), którego rdzeń miały stanowić wspólne procedury azylowe oraz jednolity status osób, którym przyznany zostaje azyl¹. Następnie, na tym pierwszym etapie procedowania wspólnej polityki azylowej (1999-2004) na szczeblu unijnym przyjętych zostało kilka kluczowych aktów prawnych, w których określono minimalne standardy w zakresie udzielania azylu (system dubliński).

System dubliński był i jest krytykowany na forum wspólnoty europejskiej z uwagi na to, że nieproporcjonalnie obciążał procedurami azylowymi państwa, do których w pierwszej linii przybywało najwięcej uchodźców.

1. Por. M. Wallejko (w.): P. Bryksa (red.), *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski*, Warszawa 2008, s. 48.



Polityka imigracyjna i azylowa Unii Europejskiej

Drugi etap kształtowania się CEAS (2004-2010) zapoczątkował Program Haski z 2004 roku. Program ten zapoczątkował i zakładał ustanowienie ścisłej współpracy między państwami członkowskimi Unii Europejskiej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jedną ze składowych tego programu stanowił postulat wspólnego zarządzania granicami Wspólnoty do 2010 roku.² W wyniku dokonanych wówczas ustaleń, w latach 2008-2009 w Unii Europejskiej przyjęty został pakiet kilku aktów prawnych dotyczących azylu.

Opierając się na osiągnięciach programu z Tampere oraz Programu Haskiego, w 2009 roku Rada Europejska opracowała Program Sztokholmski, w którym określiła priorytety Unii Europejskiej w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na kolejne lata (2010 – 2014). Dokument ten przesunął także termin utworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego do 2012 roku. W wyniku dokonanych wówczas ustaleń w Unii Europejskiej przyjęto między innymi rozporządzenie w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców (2013), dyrektywę w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (2013) oraz dyrektywę w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (2013).

W grudniu 2009 roku wszedł w życie Traktat z Lizbony, który również przyniósł istotne zmiany w regulacjach prawnych Wspólnoty w obszarze polityki migracyjnej i azylowej. Na mocy wskazanego traktatu zmienione zostało między innymi brzmienie art. 63 TWE (obecnie art. 79 TFUE). Ponadto sprecyzowano, że polityka Unii Europejskiej w zakresie imigracji podlega zasadzie solidarności i sprawiedliwego

podziału odpowiedzialności między państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym również na płaszczyźnie finansowej (art. 80 TFUE).

Art. 79 ust. 1 TFUE
Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu 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.

1.3. Otwarta i bezpieczna Europa

W 2011 roku na szczepku unijnym przyjęty został dokument o nazwie „Globalne Podejście do Migracji i Mobilności (GAMM)”, w którym określone zostały ramy zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej. GAMM oparty został na czterech następujących filarach:

- legalna imigracja i mobilność,
- nielegalna imigracja i handel ludźmi,
- ochrona międzynarodowa i polityka azylowa,
- optymalizacja wpływu migracji i mobilności na rozwój.³

2. Por. ibidem, s. 50.

3. Por. G. Sandu, Polityka imigracyjna, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.3.pdf (dostęp: 13.10.2023 roku).



Polityka imigracyjna i azylowa Unii Europejskiej

GAMM obejmuje więc wszystkie procesy polityczne i dialogi bilateralne, które podejmowane są przez Wspólnotę w obszarze zewnętrznej polityki migracyjnej, tj. w zakresie współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi (przykładowo z Gruzją, Armenią, Marokiem itd.).

W związku z wygaśnięciem Programu Sztokholmskiego, Komisja Europejska opublikowała w marcu 2014 roku komunikat, w którym zaprezentowała nowe propozycje w odniesieniu do działalności Unii Europejskiej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Komunikat ten zatytułowany został „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja zadań”. W tym jednak przypadku opracowana przez Komisję strategia nie stanowiła kompleksowego programu strategicznego, lecz obejmowała wytyczne w zakresie transpozycji, wdrożenia oraz konsolidacji istniejących dotychczas instrumentów i środków prawnych⁴.

1.4. Europa w obliczu kryzysu

W 2015 roku Unii Europejska musiała zmierzyć się z największym od czasów II wojny światowej kryzysem migracyjnym (uchodźczym), który wywołany został między innymi wojną w Syrii oraz w Libii. Imigranci próbowali przedostać się do Europy głównie poprzez Morze Śródziemne do Hiszpanii (szlak zachodniośródmorski), Grecji (szlak wschodniośródmorski) oraz Włoch (szlak środkowo śródziemnomorski)⁵.

W odpowiedzi na zaistniały kryzys Komisja Europejska opublikowała Europejski program w zakresie migracji, w którym zaproponowała natychmiastowe działania w celu poradzenia sobie z kryzysem w regionie Morza Śródziemnego. Następnie, w 2016 roku Komisja opublikowała kolejny komunikat,

w którym określiła nowe wytyczne w zakresie legalnej imigracji oraz azylu – w tym w szczególności przedstawiła założenia w zakresie reformy systemu CESA.

W 2015 roku państwa członkowskie Unii Europejskiej otrzymały ponad 1,2 mln wniosków o azyl – ponad dwukrotnie więcej niż jeszcze w 2014 roku. Zewnętrzne granice Unii Europejskiej przekroczone zostały natomiast nielegalnie ponad 1,8 mln razy.

Jednym z pierwszych środków wykonawczych do Europejskiego programu w zakresie migracji stał się mechanizm relokacji. Mechanizm ten to środek solidarnościowy Unii Europejskiej, który zakłada przemieszczanie się osób potrzebujących ochrony międzynarodowej bądź już nią objętych z jednego kraju członkowskiego Unii Europejskiej do innego kraju członkowskiego⁶. W tamtym czasie głównym celem zastosowania mechanizmu relokacji było udzielenie pomocy Włochom, Hiszpanii i Grecji, a więc krajom członkowskim Unii Europejskiej, które przyjęły wówczas największą liczbę imigrantów. Pomimo zaś tego, iż mechanizm relokacji pierwotnie zakładał przeniesienie „w głąb” terytorium Unii Europejskiej ok. 160 tysięcy imigrantów, ostatecznie, w związku z negatywnymi reakcjami części państw członkowskich Unii Europejskiej, w pierwszych dwóch latach obowiązywania programu relokowane zostało jedynie niecałe 20 tysięcy osób.⁷

4. Por. ibidem.

5. Por. A. Adamczyk, Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania, Poznań 2016, s. 1.

6. Por. <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/european-scheme-for-the-resettlement-of-refugees.html> (dostęp: 13.10.2023 roku).

7. Por. <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170515STO74806/kryzys-uchodzczy-relokacja-to-nasz-wspolny-moralny-i-polityczny-obowiazek> (dostęp: 13.10.2023 roku).



Polityka imigracyjna i azylowa Unii Europejskiej

Kolejnym elementem składowym Europejskiego programu w zakresie migracji z 2015 roku był Europejski program przesiedleń. Według założeń programu Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców miał występować do Wspólnoty z wnioskiem o przekazanie wysiedleńców – wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej (np. uciekających przed wojną w Syrii) – z państwa trzeciego do wybranego państwa członkowskiego Unii Europejskiej pod ochroną prawną⁸. Przydzielanie wysiedleńców do poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej miało natomiast odbywać się według określonego klucza podziału (uwzględniającego czynniki takie jak PKB, wielkość populacji, stopa bezrobocia, dotychczasowa liczba wniosków o udzielenie azylu). Ostatecznie jednak znacząca część krajów członkowskich Unii Europejskiej nie wywiązała się z obowiązku przyjęcia wysiedlonych imigrantów.

W 2019 roku Komisja Europejska opublikowała sprawozdanie z postępów w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji z 2015 roku. Sprawozdanie to stanowiło podsumowanie poczynionych dotychczas działań, a nadto obejmowało również analizę nieprawidłowości zaistniałych w trakcie realizacji programu. Następnie, we wrześniu 2020 roku Komisja Europejska opublikowała projekt nowego paktu o migracji i azylu, który stanowi kontynuację reform zapoczątkowanych w 2015 roku i odpowiada na aktualne potrzeby Wspólnoty w obszarze polityki migracyjnej oraz azylowej. Na wspomniany pakt składają się projekty pięciu rozporządzeń unijnych (oraz kilku niewiążących zaleceń), których przedmiot dotyczy zagadnień takich jak kontrola graniczna, procedury azylowe, wspólne zarządzanie granicami oraz przyjęcie nowego mechanizmu solidarnościowego w zakresie relokacji imigrantów.

Komisja przyjęła, jako integralną część wniosków wchodzących w skład paktu, zalecenie dotyczące unijnego planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego. Plan ten ma na celu zapewnienie ram operacyjnych na użytek monitorowania i przewidywania przepływów migracyjnych i sytuacji migracyjnych, budowania odporności oraz organizowania odpowiedzi na sytuacyjne okoliczności w trakcie kryzysu migracyjnego.

W 2016 roku na szczycie Unia Europejska-Turcja osiągnięto porozumienie, które miało na celu między innymi zatrzymanie napływu migrantów przez Turcję do Europy. Ustalono, że począwszy od marca 2016 roku wszyscy migranci o nieuregulowanym statusie, którzy przedostaną się z Turcji do Grecji, będą odsyłani do Turcji. W zamian zaś za przyjęcie przez Turcję części imigrantów, państwu temu przyznane zostanie przez Unię Europejską określone wsparcie finansowe. Wskazano także, że na miejsce każdego Syryjczyka, który odesłany zostanie do Turcji, Unia Europejska przyjmie do siebie kolejnego obywatela Syrii.

8. Por. <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/european-scheme-for-the-resettlement-of-refugees.html> (dostęp: 13.10.2023 roku).

Wśród wniosków ustawodawczych, które przedstawione zostały we wrześniu 2020 roku w odniesieniu do nowej polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej, Komisja Europejska podtrzymała wcześniejszy wniosek w zakresie powołania unijnej agencji azylowej. W efekcie tego w grudniu 2021 roku Rada Europejska

przyjęła rozporządzenie, na mocy którego ustanowiono Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu. Jako cel powołania agencji określono usprawnienie stosowania polityki azylowej w Unii Europejskiej oraz udzielanie pomocy operacyjnej państwom członkowskim Unii Europejskiej.





WOJNA W UKRAINIE – PUNKT ZWROTNY DLA UNII EUROPEJSKIEJ I POLSKI

2.1. Uniwersalny mechanizm ochrony

Rosyjska inwazja wojskowa na Ukrainę spowodowała kolejny masowy napływ migrantów do Unii Europejskiej. W odpowiedzi na zaistniałą sytuację Wspólnota zdecydowała o zastosowaniu rozwiązań i narzędzi przewidzianych w dyrektywie 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami. Wskazana dyrektywa daje Unii Europejskiej możliwość podjęcia decyzji o masowym napływie migrantów – w szczególności, gdy zachodzi ryzyko, że podstawowy (powszechny) system azylowy mógłby okazać się w takiej sytuacji niewydolny. W dniu 4 marca 2022 roku przyjęto decyzję wykonawczą Rady stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

Zastosowanie mechanizmu tymczasowej ochrony umożliwiło migrantom z Ukrainy korzystanie z ujednoliconych praw i procedur w całej Unii Europejskiej (w zakresie prawa pobytu, dostępu do rynku pracy, dostępu do pomocy medycznej itp.). We wrześniu 2023 roku na szczelbu unijnym osiągnięte zostało porozumienie w sprawie przedłużenia ochrony tymczasowej do dnia 4 marca 2025 roku.

(...) konflikt ten rodzi dla Unii konsekwencje, przejawiające się między innymi prawdopodobieństwem, że w miarę rozwoju konfliktu będzie ona doświadczała dużej presji migracyjnej na swoich wschodnich granicach. Według stanu z dnia 1 marca 2022 r. do Unii z Ukrainy przybyło przez Polskę, Słowację, Węgry i Rumunię ponad 650 000 wysiedleńców. Oczekuje się, że liczby te będą rosnąć. W obliczu bezprecedensowego aktu agresji ze strony Federacji Rosyjskiej Unia zdecydowanie wsparła i będzie nadal wspierać Ukrainę i jej obywateli.

Motywy Decyzji Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r.

4 marca 2022 roku, zaledwie tydzień po inwazji sił rosyjskich na Ukrainę, uruchomiono dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony. Było to możliwe dzięki jednomyślnej decyzji państw członkowskich na wniosek Komisji. Platforma solidarności z Ukrainą, stworzona przez Komisję na początku wojny, skupia instytucje Unii Europejskiej, państwa członkowskie, państwa stowarzyszone w ramach Schengen, agencje Unii Europejskiej, organizacje międzynarodowe, władze Ukrainy i Mołdawii. Jest to nieformalne i elastyczne forum dyskusji na temat kwestii operacyjnych, pozwalające na koordynowanie wsparcia w terenie.

Komisja Europejska opublikowała również wytyczne, wskazując, iż ma świadomość, że warunki zmieniają się z dnia na dzień, dlatego jej wytyczne muszą być w stanie nadążać za rozwojem sytuacji i w związku z tym będą wymagały aktualizacji w świetle doświadczeń zebranych przez państwa członkowskie.

Jak wynika z informacji opublikowanej przez Komisję Europejską, od początku stycznia 2022 roku ściśle współpracuje ona z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, odpowiednimi agencjami Unii Europejskiej i z państwami członkowskimi w ramach sieci ds. planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego w celu ogólnego określenia poziomu gotowości na wypadek potencjalnego kryzysu.

Żadne państwo członkowskie nie poradzi sobie samo z wyzwaniami migracyjnymi.

***Maria Malmer Stenergard,
szwedzka minister migracji***

2.2. Intensyfikacja działań na szczeblu Unii Europejskiej

Wydarzenia związane z rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie stanowiły asumpt do intensyfikacji działań, które od 2020 roku podejmowane są na szczeblu unijnym w zakresie wdrożenia nowej polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej. W czerwcu 2023 roku Rada Unii Europejskiej wypracowała swoje stanowisko w odniesieniu do dwóch najistotniejszych projektów rozporządzeń z obszaru azylu i migracji.

Pierwszy z procedowanych aktów to rozporządzenie o procedurze azylowej, które ustanawia w całej Unii Europejskiej jedną wspólną procedurę azylową. Przypomnieć należy, iż postulat utworzenia jednej procedury podnoszony jest już od czasu posiedzenia w Tampere. Państwa członkowskie stosowałyby tę procedurę wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Upraszcza ono rozwiązania proceduralne (np. czas trwania procedury) i ustanawia standardowe prawa osoby ubiegającej się o azyl (np. prawo do tłumacza czy prawo do pomocy i reprezentacji prawnej).

Drugi z procedowanych aktów to rozporządzenie o zarządzaniu azylem i migracją, które ma zastąpić obowiązujące obecnie rozporządzenie dublińskie. Warto przypomnieć, że system dubliński przewiduje rozwiązanie, zgodnie z którym wniosek azylowy rozpoznawany jest przez to państwo członkowskie Unii Europejskiej, do którego jako pierwszego dociera imigrant (tym samym obciąża najbardziej państwa tzw. pierwszej linii).

2.3. Nowy mechanizm solidarnościowy

Jednym z bardziej kontrowersyjnych i diskutowanych powszechnie rozwiązań jest nowy mechanizm solidarnościowy (ang. mandatory solidarity), który przewidziany został w projekcie rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją. Aby zrównoważyć obowiązujący obecnie system, w którym zasadniczo jedynie kilka państw członkowskich Unii Europejskiej – przykładowo Włochy, Grecja, Hiszpania – jest odpowiedzialnych za znaczącą większość wniosków azylowych (co jest konsekwencją obowiązywania systemu dublińskiego), organy Unii Europejskiej proponują nowy mechanizm, który urzeczywistnia zasadę solidarności wyrażoną w art. 80 TFUE. Zgodnie z tym rozwiązaniem państwa członkowskie Unii Europejskiej mają wspierać się wzajemnie poprzez relokację imigrantów na terytorium całej Wspólnoty.

Proponowany obecnie mechanizm zakłada, że każde z państw członkowskich będzie zobowiązane do przyjęcia części imigrantów w wielkości proporcjonalnej do ogółu swojej ludności. Wskazane rozwiązanie nie będzie miało jednak charakteru bezwzględności. Jeśli dane państwo nie będzie chciało przyjąć do siebie części imigrantów, to wówczas będzie mogło w zamian za to udzielić innym państwom członkowskim Unii Europejskiej (biorącym udział w procedurze relokacji) wsparcia finansowego lub operacyjnego. Nadto, projekt rozporządzenia przewiduje możliwość ubiegania się przez dane państwo członkowskie Unii Europejskiej o zwolnienie z udziału w programie, jeśli znajduje się ono aktualnie „pod presją migracyjną”. Nowe przepisy łączą obowiązkową solidarność z elastycznością co do rodzaju indywidualnego wkładu przysługującego państwom członkowskim pozwalając wybrać rodzaj wkładu (np. relokację, wkład finansowy lub alternatywne środki solidarnościowe).

2.4. Rozporządzenie kryzysowe

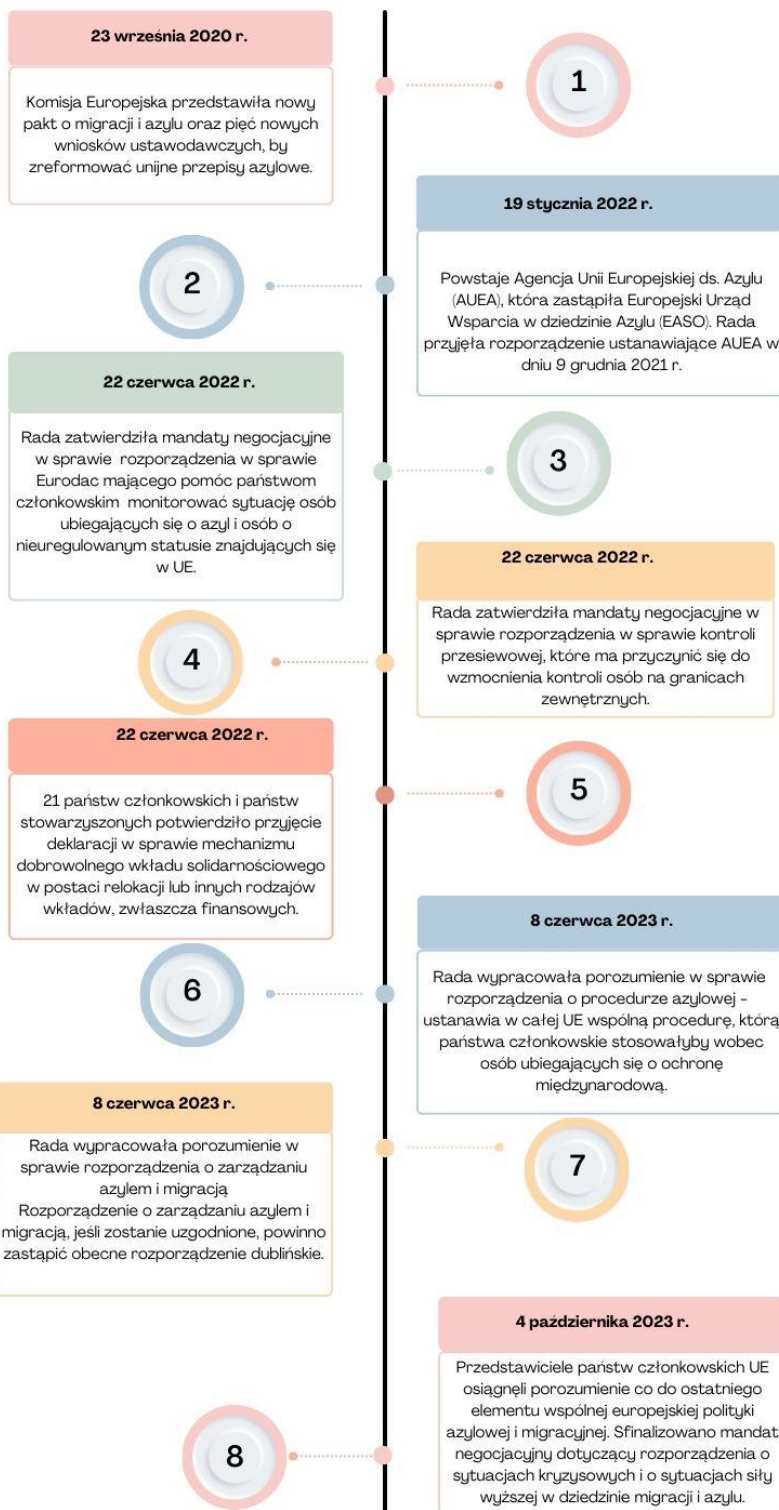
Jednym z aktów prawnych procedowanych w ramach nowego paktu migracyjno-azylowego jest rozporządzenie dotyczące sytuacji kryzysowych i siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu. Akt ten przewiduje odpowiednie mechanizmy i przepisy proceduralne, które mogłyby być stosowane w celu szybkiego uruchomienia mechanizmów solidarnościowych w reakcji na sytuacje kryzysowe, takie jak kryzys migracyjny z 2015 roku.

Nowy instrument byłby więc stosowany we wszystkich tych przypadkach, w których mamy do czynienia ze szczególnym i masowym napływem imigrantów do Unii Europejskiej. Ponadto, przepisy rozporządzenia przewidują również specjalne rozwiązania na wypadek zaistnienia sytuacji siły wyższej – takiej jak na przykład pandemia SARS-CoV-2.

2.5. Dyskusja trwa

Nowy pakt o migracji i azylu będzie mógł zostać skutecznie przyjęty dopiero wtedy, gdy zostanie wynegocjowany kompromis pomiędzy Parlamentem Europejskim a składającą się z przedstawicieli 27 państw członkowskich Radą Unii Europejskiej. Na początku października 2023 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła stanowisko co do ostatniego aktu składającego się na pakiet migracyjno-azylowy, tj. co do rozporządzenia kryzysowego. Tym samym okoliczność wypracowania tego porozumienia otworzyła drogę do rozpoczęcia dyskusji i rokowań pomiędzy Radą Unii Europejskiej a Parlamentem Europejskim. Tylko Polska i Węgry były przeciwne przyjętym rozwiązaniom. Obecnie przewiduje się, że pakt o migracji i azylu być może zostanie przyjęty nawet w pierwszym kwartale 2024 roku.

Kalendarium prac nad pakietem dotyczącym migracji i azylu





Liczba osób przesiedlonych wewnątrz na całym świecie w 2022 roku wyniosła ponad 71 mln. To wynik o 20% większy niż w 2021 roku — takie dane pochodzą z raportu organizacji monitorującej przesiedlenia IDMC oraz Norweskiej Rady ds. Uchodźców (NRC). Głównym powodem jest inwazja Rosji na Ukrainę. Ta liczba ma w przyszłości wzrastać.



**STRAŻ
GRANICZNA**

POLSKA POLITYKA WOBEC IMIGRANTÓW

3.1. Czy Polska opracowała politykę migracyjną?

Postulat utworzenia spójnej oraz kompleksowej polskiej polityki migracyjnej i azylowej podnoszony był przez różne środowiska już w latach 90. ubiegłego wieku. Do dzisiaj nie doczekał się on realizacji, pomimo tego, że sytuacja polityczna nakazywałaby uznać opracowanie takiej polityki za absolutny priorytet. Polska polityka migracyjna to przyjmowane kolejno przepisy (często wymuszone wdrożeniem dyrektyw Unii Europejskiej) i próba reagowania ad hoc na bieżącą sytuację związaną z napływem imigrantów.

Pierwsze regulacje prawne w tym obszarze wdrożone zostały w zaledwie kilka miesięcy po wyborach, które odbyły się w czerwcu 1989 roku. Proces kształtowania się polityki migracyjnej i azylowej III Rzeczypospolitej Polskiej trwa więc już od ponad trzech dekad, a jego składowymi stały się różnorodne inicjatywy prawodawcze oraz okoliczności związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Zważając na złożoność przywołanej wyżej materii w niniejszym Raporcie przedstawione zostaną wyłącznie najważniejsze zagadnienia z tej tematyki (subiektywnie wybrane przez autorów Raportu). Należy jednak już na wstępie zaznaczyć, że Polska – pomimo palącej obecnie potrzeby – nie stworzyła przemyślanej polityki związanej z napływem imigrantów – a zarządzała sytuacją w ostatnich latach, szczególnie od momentu wybuchu wojny w Ukrainie, „na bieżąco”. Jedyne dokument, który został przyjęty, został następnie po zaledwie dwóch latach unieważniony (o czym będzie mowa poniżej).

3.2. Trochę historii bez happy endu

Jednym z pierwszych aktów prawnych, który regulował kwestie polityki imigracyjnej III RP – jednakże wyłącznie w zakresie legalizacji zatrudnienia cudzoziemców – była ustawa z 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu (Dz.U. 1989 r., Nr 75, poz. 446). Wskazany akt dopuszczał możliwość zatrudnienia cudzoziemców w Polsce w przypadku uzyskania przez zakład pracy zgody „organu zatrudnienia stopnia wojewódzkiego”. Odnosząc się do obowiązujących obecnie przepisów przywołane rozwiązanie moglibyśmy kwalifikować jako odpowiednik współczesnego zezwolenia na pracę. W kolejnych latach przepisy wskazanej ustawy zostały zastąpione regulacjami ustawy z 16 października 1992 roku o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. 1991 r., Nr 106, poz. 457).

W dniu 27 grudnia 1997 roku w życie weszły przepisy nowej ustawy z 25 czerwca 1997 roku o cudzoziemcach (Dz.U. 1997 r., Nr 114, poz. 739). Był to akt prawny, który w kompleksowy sposób określał zasady oraz warunki pobytu na terytorium Polski, w tym w szczególności określał rodzaje wiz obowiązujących na terytorium Polski. Nadto, art. 53 przywołanej ustawy stanowił, że „cudzoziemca nie można wydalic do państwa, w którym mógłby być poddany prześladowaniom z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej, przekonań politycznych lub być poddany torturom(...)”. Takie rozwiązanie kwalifikować należy jako jedną z form zapewniania publicznoprawnej ochrony cudzoziemcom, która w tamtym czasie skutkowałą wydaniem zezwolenia na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony (do czasu ustania niebezpiecznej



**STRAŻ
GRANICZNA**

Polska polityka wobec imigrantów

sytuacji w kraju pochodzenia) (por. M. Kumela-Romańska, Zgoda na pobyt tolerowany oraz zgoda na pobyt ze względów humanitarnych a formy ochrony publicznoprawnej w Polsce, Kraków 2016, s. 150.)

W 2001 roku ustawa o cudzoziemcach z 1997 roku została znowelizowana. Jedną z najistotniejszych zmian stanowiło wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji ochrony czasowej. Regulacje te przewidywały, że cudzoziemcom opuszczającym masowo swój kraj pochodzenia z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka można udzielić ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Bardziej kompleksowe zmiany w zakresie obowiązującego prawa imigracyjno-azyłowego przyniósł rok 2003. Dotychczasowe regulacje zastąpione zostały dwiema ustawami – nową ustawą z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz.U. 2003 r., Nr 128, poz. 1175) oraz ustawą z 13 czerwca 2003 roku z o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski (Dz.U. z 2003 r., Nr 128, poz. 1176). O ile nowa ustawa o cudzoziemcach stanowiła w znaczącej części powtórzenie rozwiązań przewidzianych w ustawie z 1997 roku, to ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony [...] wprowadzała pewne novum w postaci pobytu tolerowanego. Co prawda wskazana forma publicznoprawnej ochrony cudzoziemców funkcjonowała już w pewien sposób na gruncie ustawy o cudzoziemcach z 1997 roku (art. 51), jednakże w nowej ustawie rozwiązanie to zostało niejako zinstytucjonalizowane poprzez nadanie mu miana „pobytu tolerowanego”.

Niewątpliwie wielkie znaczenie dla rozwoju polskiej polityki migracyjno-azyłowej miał fakt wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Polska stała się wówczas beneficjentem nie tylko unijnych funduszy strukturalnych (na przykład środków pochodzących z przyjętego w 2008 roku Europejskiego Programu na rzecz Uchodźców), ale również unijnych standardów i rozwiązań prawnych funkcjonujących w obszarze polityki migracyjnej oraz azyłowej. Co także warte odnotowania, w 2007 roku Polska stała się stroną układu z Schengen (układ ten jest traktowany jako jedno z najważniejszych namacalnych osiągnięć integracji europejskiej), co spowodowało zniesienie kontroli na jej granicach wewnętrznych lądowych i morskich. Strefa Schengen oznacza również wspólną politykę wizową dla krótkich pobytów obywateli krajów spoza Unii Europejskiej.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej wiązało się z koniecznością dostosowania polskiego porządku prawnego do obowiązujących regulacji unijnych. Tym samym, w okresie po akcesji Polski do Unii Europejskiej nastąpił okres licznych zmian w polskiej polityce migracyjnej i azyłowej. Między innymi doszło do przyjęcia obowiązującej do dzisiaj ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001), która wdrożyła do polskiego porządku prawnego szereg dyrektyw unijnych urzeczywistniających zasady swobody przepływu osób i pracowników w Unii Europejskiej.

W pierwszych latach po akcesji Polski do Unii Europejskiej napływ cudzoziemców do Polski był zasadniczo niewielki.¹⁰ Jednakże sukcesywna liberalizacja przepisów prawa dotyczących zatrudniania cudzoziemców – zwłaszcza pochodzących z państw sąsiadujących z Polską na wschodzie – spowodowała, że napływ ten ulegał dynamicznemu wzrostowi.

10. Por. D. Kałuża-Kopias, Imigranci na polskim rynku pracy, Katowice 2016, s. 18.



**STRAŻ
GRANICZNA**

Polska polityka wobec imigrantów

Niewątpliwie okoliczności łagodzenia przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców wymuszone zostały m.in. oczekiwaniami rynku pracy, w tym w szczególności rosnącym popytem na pracowników (zwłaszcza w branży rolniczej i budowlanej). Tytułem przykładu można wskazać na regulacje, które przewidują możliwość zatrudnienia obywateli pochodzących z określonych państw trzecich w oparciu o specjalną - uproszczoną formę legalizacji zatrudnienia, tj. oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. Jak pokazały kolejne lata Polska stała się liderem w Europie pod względem przyjazdów cudzoziemców w celu wykonywania pracy.

W 2012 roku Rada Ministrów przyjęła dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Był to pierwszy tak obszerny dokument programowy zawierający przegląd i ocenę aktualnej sytuacji migracyjnej Polski. Postulowano w nim m.in.: uproszczenie procedur i wzmocnienie struktur odpowiedzialnych za tę problematykę, przebudowę systemu integracji cudzoziemców oraz monitorowanie zjawisk związanych z szeroko rozumianą problematyką migracji.

Polityka migracyjna powinna być dostosowana do priorytetów rynku pracy, a z drugiej strony uwzględniać potrzebę zapewnienia konkurencyjności polskiej gospodarki.

Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania

Obecnie pracodawcy mogą powierzać pracę na podstawie oświadczenia cudzoziemcom pochodzącym z Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy.

W 2014 roku weszły w życie przepisy nowej ustawy z 12 grudnia 2023 roku o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650). Poprzednia, wielokrotnie nowelizowana ustawa, zastąpiona została w dużej części zupełnie nowymi rozwiązaniami. Do tekstu ustawy wprowadzone zostało między innymi jednolite zezwolenie na pobyt i pracę, a także wydłużony został z dwóch do trzech lat okres, na jaki może zostać wydane zezwolenie na pobyt czasowy. Jednocześnie, nowa ustawa wdrożyła do polskiego porządku prawnego kilka kolejnych dyrektyw unijnych dotyczących obszaru migracji i azylu.

Jak była już mowa powyżej, w 2015 roku Unia Europejska musiała zmierzyć się z kulminacyjną falą uchodźców przybywających masowo do Europy od czasu wybuchu wojny w Syrii i Libii. W związku z trudną sytuacją, w jakiej znalazły się głównie Grecja oraz Włochy, na szczeblu unijnym podjęto decyzję o relokacji i przesiedleniu kilkudziesięciu tysięcy cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową do wszystkich poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ostatecznie państwom członkowskim Unii Europejskiej nie udało się wypracować porozumienia w sprawie solidarnego udziału wszystkich członków Wspólnoty w zaproponowanym mechanizmie relokacji.

Polska sprzeciwiła się wyraźnie obligatoryjnemu przyjmowaniu imigrantów, czego wyraz stanowiły dwie uchwały, które niemalże jednogłośnie przyjęte zostały przez Sejm w 2016 roku. Ponadto, doszło do unieważnienia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjętego przez Radę Ministrów w 2012 roku (nie zastąpiono go innym dokumentem).



**STRAŻ
GRANICZNA**

Polska polityka wobec imigrantów

W 2012 roku po raz pierwszy opublikowano i przyjęto dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Był to pierwszy tak obszerny dokument programowy zawierający przegląd i ocenę aktualnej sytuacji migracyjnej Polski. Dwa lata później dokument został unieważniony.

W 2018 roku Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opublikowało projekt nowej ustawy o rynku pracy. Wskazany akt miał zastąpić obowiązującą od 2004 roku ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ostatecznie wycofano się jednak z dalszych prac nad tą ustawą.

W grudniu 2020 roku międzyresortowy Zespół ds. Migracji przyjął dokument o nazwie „Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego”. Na podstawie zawartych w tym dokumencie rekomendacji i wniosków opracowany został następnie dokument pod tytułem „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022”, który przedłożony został później Radzie Ministrów. W 2021 roku opublikowany został natomiast projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia przywołanego wyżej dokumentu. Według założeń dokument ten miał między innymi usprawnić zarządzanie procesami imigracyjnymi oraz integracyjnymi cudzoziemców. Ostatecznie jednak dokument wycofany został z rządowych prac legislacyjnych pod koniec 2022 roku.

W 2020 roku zapadł wyrok związany z odmową przyjęcia przez Polskę imigrantów w 2016 roku.

W wyroku Komisja przeciwko Polsce, Węgrom i Republice Czeskiej (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie

ochrony międzynarodowej) (C-715/17, C-718/17 i C-719/17), ogłoszonym w dniu 2 kwietnia 2020 roku, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uwzględnił skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesione przez Komisję przeciwko tym trzem państwom członkowskim, w tym przeciwko Polsce.

TSUE wskazał, że poprzez odmowę zastosowania się do tymczasowego mechanizmu relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej Polska, Węgry i Republika Czeska uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii Europejskiej.

TSUE podkreślił, że wspomniane państwa członkowskie nie mogą, w celu uchylenia się od wdrożenia tego mechanizmu, powoływać się ani na swoje obowiązki dotyczące utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, ani na podnoszone przez nie nieprawidłowe funkcjonowanie mechanizmu relokacji.

We wrześniu 2022 roku opublikowany został projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców. Wskazany akt ma w założeniu zastąpić część regulacji obowiązujących obecnie na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku. Wnioskodawcy projektu ustawy wskazali, iż obowiązujące obecnie regulacje utraciły walor aktualności i z tego względu nie odpowiadają już obecnym potrzebom rynku pracy. Konieczne więc jest ich uaktualnienie oraz uzupełnienie (rozszerzenie). Projektowany obecnie akt ma więc w możliwie najbardziej kompleksowy sposób uregulować zasady i procedury legalizacji pracy cudzoziemców w Polsce.

3.3. Imigranci z Białorusi

Rok 2021 to apogeum kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej. Kryzys ten wywołany został konfliktem na linii Białoruś-Unia Europejska, którego przyczynę stanowiły niepokojące wydarzenia polityczne na Białorusi. W 2020 roku na Białorusi sfalszowane zostały bowiem wybory prezydenckie, w wyniku czego władza prezydencka trafiła po raz kolejny w ręce Aleksandra Łukaszenki. W odpowiedzi na te wydarzenia Unia Europejska nałożyła na Białoruś sankcje i stanowczo opowiedziała się przeciwko tego typu praktykom. Aleksander Łukaszenka w odpowiedzi wywołał konflikt hybrydowy na granicy polsko-białoruskiej (będącej jednocześnie granicą zewnętrzną Unii Europejskiej). Główną bronią białoruskich władz stali się imigranci, którzy zaczęli podejmować masowe próby nielegalnego przekroczenia polskiej granicy. W związku z tymi wydarzeniami polskie władze zdecydowały o wzmocnieniu wschodniej granicy, w tym w szczególności o budowie zapory. Co także warte odnotowania, celem ograniczenia napływu imigrantów do Polski funkcjonariusze Straży Granicznej stosowali wówczas – wbrew obowiązującym przepisom unijnym i międzynarodowym – procedurę push-back'u (siłowego odesłania imigrantów na terytorium Białorusi). Nadużycia do jakich doszło po obu stronach granicy dokumentuje raport oblikowany przez Human Rights Watch „[Umieraj tutaj albo jedź do Polski](#)”: [wspólna odpowiedzialność Polski i Białorusi za nadużycia na granicy](#)”

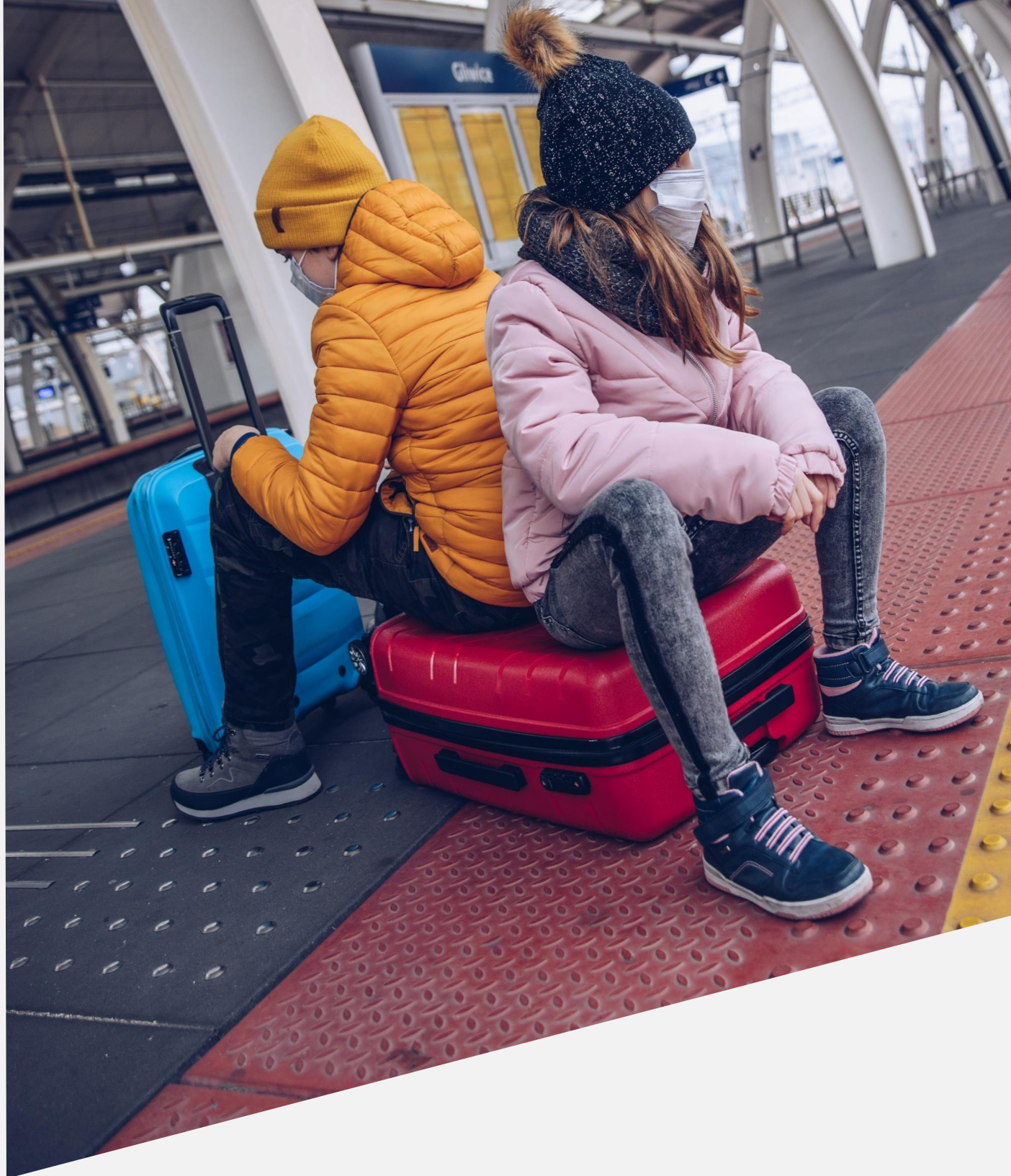
3.4. Imigranci z Ukrainy

Historycznie należy wskazać, że kierując się potrzebą pogłębiania współpracy polsko-ukraińskiej oraz dążąc do wypracowania wzajemnych ułatwień w zakresie przekraczania granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej, Polska i Ukraina zawarły w 2008 roku umowę o zasadach małego ruchu granicznego.

Mały ruch graniczny między Polską a Ukrainą oznacza regularne przekraczanie granicy między Polską a Ukrainą (czyli również granicy zewnętrznej Unii Europejskiej) przez mieszkańców strefy przygranicznej Polski i Ukrainy. Jednorazowy pobyt w strefie przygranicznej może trwać nie dłużej niż 90 dni. Istotne znaczenie dla rozwoju polskiej polityki migracyjnej i azylowej miała również ta okoliczność, że w 2017 roku w pewnym zakresie zniesiony został obowiązek wizowy dla podróżujących do Unii Europejskiej obywateli Ukrainy. W ramach nowych rozwiązań obywatele Ukrainy zyskali możliwość bezwizowego wjazdu do Unii Europejskiej na czas nie dłuższy niż 90 dni w ciągu 180-dniowego okresu, pod warunkiem spełnienia określonych warunków formalnych (między innymi posiadania ważnego paszportu biometrycznego oraz dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi).

Nowy i trwający cały czas etap imigracji obywateli Ukrainy wyznaczyła rosyjska inwazja wojskowa na Ukrainę, która miała miejsce 24 lutego 2022 roku. Spowodowała ona masowy napływ uchodźców wojennych do krajów członkowskich Unii Europejskiej. Szacuje się, że w pierwszych miesiącach wojny polsko-ukraińskiej granicę przekroczyło ponad 16 mln obywateli tego kraju.¹¹ Polskie władze w dość szybki sposób zareagowały na zaistniałą sytuację, bowiem już w 2 tygodnie po wybuchu wojny w Ukrainie w Dzienniku Ustaw opublikowana została ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. We wskazanym akcie określone zostały między innymi zasady i procedury legalizacji pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z toczącą się w Ukrainie wojną, a także zasady dostępu tych osób do polskiego rynku pracy, polskiego systemu ochrony zdrowia oraz polskiego systemu edukacji.

11. Por. <https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba> (dostęp: 13.10.2023 roku).



Niemal 4,2 mln wojennych uchodźców z Ukrainy przebywa w krajach Unii Europejskiej z tymczasowym statusem ochrony.



10 POSTULATÓW I REKOMENDACJI NA PRZYSZŁOŚĆ¹²

1 Wyjść z obecnego stanu

W pierwszej kolejności należy wskazać, że z uwagi na rozwój kontekstu geopolitycznego pilną potrzebą jest opracowanie spójnej polityki imigracyjnej (będącej częścią szerszego dokumentu, jakim jest polityka migracyjna). Jak pokazują fakty historyczne (przytoczone powyżej) kryzysy związane z napływem uchodźców mogą dotknąć Polskę niespodziewanie, co nie oznacza, że Polska może być na nie nieprzygotowana. Tworzenie polityki migracyjnej musi dzisiaj opierać się na przewidywaniu różnych scenariuszy uwzględniających kontekst polityczny. Polska polityka migracyjna i azylowa wymaga pilnie przyjęcia spójnej wizji dla całokształtu zagadnień związanych z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce oraz reagowania na sytuacje kryzysowe. Obecnie brak jest jednego dokumentu, który w jednoznaczny i kompleksowy sposób określałby kierunki rozwoju polskiej polityki w obszarze migracji i azylu. Wszystkie dotychczasowe próby opracowania takiego dokumentu kończyły się albo fiaskiem, albo były po jakimś czasie unieważniane (np. „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” z 2012 roku).¹³ Tymczasem w interesie nas wszystkich leży to, aby zachować w polityce migracyjnej i azylowej ciągłość działań.

Absolutnym priorytetem dla polskiej polityki wewnętrznej powinien stać się postulat przyjęcia jednolitego i kompleksowego programu polityki migracyjnej i azylowej.

Zasadniczo jedynie w 2018 roku doszło do skutecznego przyjęcia takiego dokumentu (o tytule „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej”), jednakże dokument ten obejmował zaledwie 3 strony. W związku z tym nie sposób stwierdzić, aby stanowił on jakiegokolwiek kompleksowe opracowanie, a raczej był to zarys kluczowych dla Polski priorytetów oraz wyraz aktualnej woli politycznej rządzących. Z tego względu duże nadzieje i oczekiwania wiązano z nowym projektem polityki migracyjnej, nad którym prace od 2019 roku prowadził międzyresortowy Zespół ds. Migracji. Ostatecznie jednak, już po przekazaniu dokumentu Radzie Ministrów i opracowaniu projektu uchwały w sprawie jego przyjęcia, pod koniec 2022 roku niespodziewanie wycofano się z dalszych prac. **Wobec powyższego absolutnym priorytetem dla polskiej polityki wewnętrznej powinien stać się postulat przyjęcia jednolitego i kompleksowego programu polityki migracyjnej i azylowej.** Zauważyć należy bowiem, że brak regulacji w tym zakresie nie hamuje napływu imigrantów do Polski – szczególnie tych imigracji, które mają charakter zarobkowy lub związane są z wojną w Ukrainie. Każdego miesiąca do Polski docierają nowi imigranci, podczas gdy polska polityka wewnętrzna nie ma żadnego konkretnego planu poradzenia sobie z tą sytuacją. O istnieniu chaosu świadczy chociażby sytuacja z granicy polsko-białoruskiej z 2021 roku,

12. Z oczywistych przyczyn postulaty i rekomendacje dotyczą kwestii związanej z imigrantami i cudzoziemcami, choć autorzy Raportu mają świadomość, iż polityka migracyjna powinna rozstrzygać również o kwestiach dotyczących emigrantów czy migracji obywateli Unii Europejskiej.

13. Por. S. Łodziński, M. Szonert, Polityka migracyjna „bez polityki”. Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Pol-sce w okresie 2016-2022, Warszawa 2023, s. 6.



10 postulatów i rekomendacji na przyszłość

gdzie kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego wzięty górną nad aspektami humanitarnymi oraz wymogami prawa unijnego i międzynarodowego. Przyczyn zaś takiego stanu rzeczy upatrywać należy między innymi w braku jasnych, wewnętrznych strategii w obszarze imigracji i azylu. **Polski nie stać dziś na to, by była Państwem straconej szansy, co może być efektem zarządzania napływającymi imigrantami ad hoc. Tytułem przykładu można wskazać, że choć Polska podjęła wiele działań zmierzających do udzielenia pomocy uchodźcom z Ukrainy, to działania te były podejmowane w sytuacji zaskoczenia, choć sytuacja w Ukrainie od wielu lat wskazywała na to, że wybuch wojny jest realnym scenariuszem. Dzisiaj polityka migracyjna może być wzbogacona o doświadczenie, jakie mamy po niemal 2 latach trwania wojny za naszymi granicami.**

2 Przyłączyć się do Unii Europejskiej

Polska nie może pozostać na obrzeżach Europy. Polityka migracyjna Polski – jako członka UE – musi kierować się zasadą solidarności oraz innymi wartościami przyjętymi wraz z akcesją do Unii Europejskiej. Niewątpliwie polska polityka w obszarze prac podjętych przez Unię Europejską nad wspólnotową polityką migracyjną i azylową w ostatnich latach nie zasługuje na aprobatę. Odmowa zastosowania tymczasowego mechanizmu relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej zakończyła się w 2020 roku wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym wskazał on, że Polska, Węgry i Republika Czeska uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii Europejskiej. Również obecnie podczas prac nad pakietem migracyjno-azylowym Polska nie prezentowała otwartej postawy, a 4 października 2023 roku tylko Polska i Węgry podczas obrad ambasadorów państw członkowskich zagłosowały przeciwko przyjęciu rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych.

Obecnie niewątpliwie kluczowe znaczenie ma wypracowanie kompromisu przez Radę Unii Europejskiej oraz Parlament Unii Europejskiej w zakresie procedowanego od 2020 roku paktu o migracji i azylu. Kryzys migracyjny z 2015 roku uwidocznił wszystkie mankamenty i niedoskonałości funkcjonującego obecnie systemu azylowego Unii Europejskiej. Wspólnota nie była przygotowana na jednorazowy napływ tak dużej liczby migrantów, bowiem rozwiązania, które przewidziane zostały w systemie dublińskim, okazały się w takiej sytuacji po prostu niewydolne. Tym samym pozytywnie ocenić należy fakt podejmowania przez organy Unii Europejskiej inicjatywy w zakresie przeprowadzenia gruntownej reformy stosowanych dotychczas rozwiązań.

Najbardziej kontrowersyjną kwestią stanowi postulat przyjęcia mechanizmu solidarnościowego, a jego przeciwnicy wskazują, że mechanizm solidarnościowy niejako przymusza państwa członkowskie Unii Europejskiej do przyjmowania imigrantów. Stwierdzenie takie jest nieprawdziwe, bowiem każde państwo może samodzielnie określić, w jaki sposób będzie uczestniczyć w systemie relokacji. Konieczność zaś wspólnego partycypowania przez wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej w programach związanych z masową imigracją do Europy oceniać należy pozytywnie, ponieważ po pierwsze urzeczywistnia to zasadę solidarności wyrażoną w art. 80 TFUE, a po drugie niweluje niedoskonałości funkcjonującego dotychczas systemu dublińskiego (który obarczał problemem migracji zasadniczo tylko kilka wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej).

Nie można również zapominać o tym, że procedowane obecnie przepisy paktu o migracji i azylu przewidują także jedno dodatkowe – a kluczowe chociażby z punktu widzenia Polski – rozwiązanie.



10 postulatów i rekomendacji na przyszłość

Nowe regulacje dopuszczają bowiem możliwość czasowego zwolnienia konkretnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej z obowiązku partycypowania w programie relokacji (zarówno w aspekcie bezpośredniego przyjmowania imigrantów, jak również udzielania pomocy finansowej lub operacyjnej), jeśli znajduje się ono pod tzw. presją migracyjną. Chodzi więc o takie sytuacje, w których dane państwo odczuwa aktualnie skutki masowego napływu uchodźców. Tytułem przykładu można tutaj przywołać chociażby sytuację Polski w związku z wybuchem wojny w Ukrainie. W takim przypadku Polska mogłaby się ubiegać o zwolnienie jej z obowiązku udziału w mechanizmie solidarnościowym. Decyzję w tym przedmiocie podjęłaby natomiast Rada Unii Europejskiej. **Polska musi iść ramię w ramię z Europą, jeżeli chce być bezpieczna, ale jednocześnie w odniesieniu do paktu o migracji i azylu powinna zagwarantować sobie, że zostanie uznana za państwo będące pod presją migracyjną.**

3 Szkolić w obszarach strategicznych

Polityka migracyjna powinna zakładać, że nie tylko urzędy, służby graniczne i celne, ale również przedsiębiorstwa (nie tylko państwowe, ale również prywatne) działające w obszarach strategicznych jak służba zdrowia, czy edukacja powinny być szkolone w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe związane z napływem imigrantów, w szczególności podziału zadań. Należy również przygotować procedury współpracy pomiędzy konkretnymi instytucjami w sytuacjach kryzysowych. Dobre przygotowanie do takich sytuacji zmniejsza ryzyko chaosu. Częścią polskiej polityki migracyjnej powinny być założenia związane z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, które - jak pokazuje praktyka - mogą mieć miejsce.

Przemysłać instrumenty pomocowe i wspomagające adaptację dla uchodźców

4

Polityka migracyjna powinna jasno precyzować instrumenty pomocowe dla uchodźców oraz dawać kierunek do programów wspomagających adaptację wszystkich imigrantów (szczególnie uchodźców). Choć Polska udzieliła pomocy uchodźcom masowo przybywającym z Ukrainy, trudno określić tę pomoc jako szczególnie przemyślaną (co najprawdopodobniej spowodowane było działaniem ad hoc). Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia należy przeanalizować, jakie elementy wsparcia uchodźców są najważniejsze w zależności od etapu ich imigracji. Z całą pewnością w pierwszym okresie najważniejsze jest zabezpieczenie niezbędnych potrzeb bytowych związanych z zakwaterowaniem, wyżywieniem, niezbędną pomocą medyczną, psychologiczną, a także często pomocą finansową. Należy w tym celu założyć, że częścią polityki migracyjnej powinien być plan relokacji na terenie Polski, tak aby wiadomo było, gdzie kierować imigrantów, aby mieli zapewnione podstawowe potrzeby związane z zakwaterowaniem (rejstry miejsc relokacji), wyżywieniem i pomocą medyczną.

Instrumenty pomocowe przyznawane uchodźcom nie powinny mieć charakteru automatycznego, ponieważ znajdują się oni w różnej sytuacji, jak również w części przypadków Polska jest dla nich tylko tymczasowym schronieniem. Zakres pomocy należy uzależnić od różnych kryteriów.



10 postulatów i rekomendacji na przyszłość

Pomoc ta, w szczególności zakres pomocy finansowej, powinna być udzielana w zależności od potrzeb (jedynym kryterium przyznania pomocy nie powinno być posiadanie statusu uchodźcy) – należy określić kryteria jej przyznawania i zróżnicować jej zakres. W kolejnych etapach należy wdrażać zorganizowane i przemyślane programy adaptacji i integracji, które mają za założenia służyć adaptacji w nowym środowisku i podjęciu aktywności zawodowej. **Należałoby przeprowadzić badania, z których będzie wynikało, jaki jest optymalny czas na adaptację, aby następnie ograniczyć instrumenty podstawowego wsparcia, a zwiększać instrumenty służące integracji.**

W systemy pomocowe uchodźcom powinni być zaangażowani również przedsiębiorcy, którzy – co pokazała sytuacja związana z wojną w Ukrainie – mają takie możliwości. W zamian przedsiębiorcy powinni mieć przyznane określone ułatwienia lub ulgi związane z zatrudnieniem uchodźców i zapewnieniem im zakwaterowania (tytułem przykładu należy wskazać, że przedsiębiorcy, którzy w ramach pomocy zatrudnili uchodźców, nie otrzymali nawet najprostszycy ulg polegających choćby na przyjęciu, że zakwaterowanie takiej osoby przez przedsiębiorcę nie jest przychodem pracownika). **Jak pokazała sytuacja związana z napływem cudzoziemców wiodącą rolę w takich sytuacjach mogą odgrywać inicjatywy prywatne, których nie można pomijać, a należy tworzyć system zachęt, które motywują sektor prywatny do pomocy uchodźcom jednocześnie utrzymując równowagę na polskim rynku pracy.**

Kreować politykę migracyjną mając na uwadze rynek pracy

5

Wydaje się, że błędem w ostatnim okresie było przyjęcie, że z uwagi na napływ uchodźców z Ukrainy, wypełnią oni samoistnie i naturalnie luki na rynku pracy. Nie wzięto przy tym pod uwagę, że główną grupą uchodźców są kobiety i dzieci. Pominięto również, że z przedsiębiorstw, które prowadzą działalność w branżach, w których zatrudnieni są głównie mężczyźni (np. transport, spawalnictwo, budownictwo) nastąpi odpływ pracowników z Ukrainy, co podyktowane było chęcią zaangażowania się w obronę Ukrainy. Nie przewidziano dla nich żadnej pomocy, a także nie zagregowano otwierając możliwość szybszej legalizacji pracy dla innych narodowości. Przedsiębiorstwa te znalazły się w pierwszej połowie 2022 roku w bardzo trudnej sytuacji na skutek braków kadrowych. Nie wzięto również pod uwagę, że skoro główną grupą masowo przybywającą do Polski są kobiety i dzieci, to ze względu na konieczność sprawowania opieki ich możliwości zarobkowe mogą być ograniczone. **Bez żadnych wątpliwości polityka migracyjna Polski powinna przewidywać, że obecna i prognozowana sytuacja na rynku pracy powinna mieć decydujące znaczenie dla kształtowania priorytetów polityki migracyjnej. Jest to najważniejszy kierunek, jaki powinien przyświecać tworzeniu polityki migracyjnej.** Jeżeli Polska będzie umiała zatrzymać napływających cudzoziemców w naszym kraju, w przyszłości stanowi to może ogromny potencjał. Procentowy wynik zatrudnienia uchodźców (pomimo opisywanych powyżej problemów), który osiągnięto w Polsce po 5 miesiącach trwania wojny w Ukrainie, w poprzednich kryzysach uchodźczych był osiągnięty po 48 miesiącach po przybyciu do kraju Unii Europejskiej.¹⁴

14. How are refugees faring on the labour market in Europe? | European Website on Integration (europa.eu), Dane pochodzą z modułu zrealizowanego ad-hoc w ramach badania EU-LFS w 2014 roku, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/risk/articles/Uchodzczy-a-rynek-pracy-w-Polsce.html>



10 postulatów i rekomendacji na przyszłość

Tworząc politykę migracyjną należy przeanalizować, jakie zawody są/będą zawodami deficytowymi i stworzyć programy przekwalifikowania/zdobywania kompetencji i aktywizacji w tych profesjach przez uchodźców tak aby wykorzystać ich potencjał w ukierunkowany sposób, a polski rynek pracy cechowała równowaga. Z drugiej strony, mając na uwadze specyfikę grupy napływających do Polski uchodźców (głównie kobiety i dzieci), należy otworzyć rynek pracy w tych obszarach, w których luka ta nie może zostać wypełniona.

Z całą pewnością należałoby utrzymać system zakładający preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie pobytu i pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dla wybranych grup cudzoziemców. System ten należy budować nie tylko poprzez dotychczas przyjęte kryterium „sąsiedztwa” krajów, z których pochodzą cudzoziemcy, ale również kryterium deficytowości określonych profesji i konieczności jej uzupełnienia.

Co do zasady – pomijając sytuację uchodźców – należy mieć na uwadze, że zatrudnienie cudzoziemców powinno mieć charakter uzupełniający.

6 **Podjąć działania niwelujące przekonanie, że Polska jest przystankiem w drodze na Zachód**

Polska musi przyjąć taką politykę migracyjną, aby nie była postrzegana w oczach imigrantów wyłącznie jako państwo tranzytowe i przystanek w drodze na Zachód po lepszą przyszłość. Kontynuowanie obecnej polityki spowoduje, że w Polsce pozostaną jedynie Ci, którzy liczą, że ich sytuacja jest przejściowa (a takie osoby są trudną grupą do aktywizacji z uwagi na niską motywację), dotyka ich blokada kompetencyjna lub językowa. Tymczasem, polityka migracyjna Polski musi zmierzać do tego aby Polska była państwem docelowym. Ponad 2/3 dorosłych uchodźców z Ukrainy deklaruje, że ma wykształcenie wyższe.

Wśród uciekających z Ukrainy są osoby o wysokich kwalifikacjach i celem polskiej polityki migracyjnej powinno być uporządkowanie tych grup i wytypowanie osób o wysokich kwalifikacjach i zagospodarowanie ich potencjału.

Z punktu zaś widzenia polskiej gospodarki, napływ cudzoziemców powinien być oceniany korzystanie, o ile Polska będzie umiała ten potencjał właściwie wykorzystać. Europejskie rynki pracy wymagają dodatkowego wsparcia w postaci pracowników pochodzących z państw trzecich i jeżeli Polska będzie miała strategię wykorzystania tego potencjału, ma szansę stać się liderem w świadczeniu usług również w innych państwach. Jest to również istotne w kontekście postępującego wciąż zjawiska starzenia się społeczeństw. Z tej perspektywy należy opracować w szczególności: (i) system podziału uchodźców z rozbiem na ich wykształcenie, (ii) programy przekwalifikowania, (iii) programy zachęcające do pozostania w Polsce tych cudzoziemców, na których ma zapotrzebowanie polski rynek pracy, (iv) programy współpracy z sektorem prywatnych przedsiębiorstw (współpraca ta obecnie jest niewystarczająca i nieatrakcyjna dla przedsiębiorców).

Zatroszczyć się o edukację

W pierwszej kolejności – mając na uwadze, że napływający do Polski uchodźcy to głównie dzieci – należy do polityki migracyjnej wprowadzić kierunki, w jakich musi zostać zmieniony system edukacji. System ten należy przemyśleć przyjmując założenie, że pobyt tych osób nie ma charakteru tymczasowego i należy zapewnić im możliwość kształcenia na równym poziomie jaki zapewniany jest obywatelom polskim. **Świadomość braku tymczasowości należy też budować wśród uczniów. W przyszłości to te osoby będą mogły niwelować skutki niekorzystnych trendów demograficznych.**

7



10 postulatów i rekomendacji na przyszłość

System kształcenia uchodźców musi uwzględniać konieczność likwidowania różnic w edukacji (zwłaszcza na pierwszym etapie), a także często występujące bariery językowe (np. poprzez większą liczbę zajęć języka polskiego, zajęć wyrównawczych), czy różnic wynikających z poziomu kształcenia. Należy go planować tak, aby sytuacja ta nie wpływała niekorzystnie na realizowanie programu nauczania dzieci – obywateli Polski, co w wielu przypadkach oznacza przynajmniej w początkowym etapie realizowanie innego programu skupionego w szczególności na nauce języka polskiego. Wiąże się to również ze szkoleniem kadry nauczycielskiej, ponieważ prowadzenie zajęć w klasach mieszanych pod względem znajomości języka wymaga specjalnych umiejętności i kompetencji. Szczególnie trudne w takiej sytuacji jest, niemniej ważne od edukacji, budowanie integracji (która jest niezwykle ważna przy przyjęciu, że imigranci mają pozostać w Polsce).

Obowiązujące w Polsce regulacje prawne, jak również cały system edukacji jest dalece nieadekwatny do obecnej rzeczywistości i nie sprzyja bezkolizyjnemu kształceniu tak ogromnej liczby dzieci cudzoziemskich.

Dopiero po dokonaniu zmian w podstawowym zakresie można rozważać, mając na uwadze trendy demograficzne, upowszechnianie w większym zakresie niż ma to miejsce dotychczas informacji na temat możliwości studiowania w Polsce, a także tworzyć interesujące programy pozyskiwania talentów czy wymiany studentów. Ewentualnie takie narzędzia można wprowadzać równoległe dla tych, których nie dotyczą problemy opisane powyżej. Należy utrzymać dotychczasowe preferencje w zakresie podejmowania pracy przez studentów, czy upraszczać regulacje dotyczące ich pobytu na terenie Polski.

Wyraźnie zaznaczyć należy, że kwestia edukacji nie dotyczy jedynie dzieci, ale również osób dorosłych i wymaga szczególnie wsparcia językowego oraz w zakresie przekwalifikowania.

Szczególne rozwiązania muszą być adresowane do uchodźców. **Obecnie instytucje edukacji – choć radzą sobie coraz lepiej – nadal nie są przygotowane na wyzwania związane z edukacją cudzoziemców.**

Opracować narzędzia do eliminowania czarnego rynku pracy cudzoziemców

8

Napływ cudzoziemców do Polski powoduje również negatywne skutki, w tym powiększanie się strefy nielegalnego pobytu, czy czarnego rynku pracy. **Obecna sytuacja jest wyzwaniem dla niemal wszystkich służb kontrolnych, a niezapanowanie nad nią grozi nie tylko utratą wizerunku Polski na arenie międzynarodowej (który jest obecnie już bardzo nadszarpnięty), ale także jest w zakresie rynku pracy istotnym zagrożeniem dla konkurencyjności przedsiębiorstw.** Źródła takiej sytuacji są złożone, ale można wymienić tu zbyt duże obciążenie przedsiębiorców kosztami pracy, otwarcie rynku pracy w sposób niekontrolowany i pozwalanie choćby na zakładanie działalności gospodarczej cudzoziemcom, którzy nie znają otoczenia prawnego i których nie stać aby uzyskać kompleksową pomoc prawną czy księgową. Ze sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2022 rok wynika, że w – w stosunku do 2020 roku i 2021 roku – zwiększyła się liczba skarg zgłaszanych przez cudzoziemców do Państwowej Inspekcji Pracy. Jednocześnie, z dokumentu opracowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zatytułowanego „Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2022 r.” wynika, że najczęstszą formą zatrudnienia obywateli Ukrainy jest umowa zlecenia, następną w kolejności jest umowa o pracę, pozostałe formy zatrudnienia, w tym prowadzenie działalności, są marginalne.



10 postulatów i rekomendacji na przyszłość

Z drugiej strony z tego samego dokumentu wynika, że w latach 2015-2022 największą grupę spośród ubezpieczonych cudzoziemców stanowili pracownicy. Już sama ta okoliczność i porównanie tych wniosków świadczy o tym, że duża część cudzoziemców wykonujących usługi na podstawie umów cywilnoprawnych nie jest zgłaszana do systemu ubezpieczeń społecznych.

W Polsce istnieje szereg regulacji mających na celu eliminowanie nielegalnego pobytu i nielegalnego zatrudnienia. Jednak Polska polityka migracyjna powinna określać zadania i przede wszystkim określać narzędzia w jakie te ograny powinny zostać wyposażone. Obecnie w wielu przypadkach takich narzędzi brak począwszy od sankcji, które nie są w jakikolwiek sposób odstrasżające (znaczna część z nich ma charakter wykroczeń), a skończywszy na narzędziach jakie posiadają organy kontrolne (np. trudność w posługiwaniu się tłumaczem na etapie kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy). **Największych zmian wymagają regulacje dotyczące kontroli wewnątrz kraju, które są niezależne od tych prowadzonych na granicy.**

Polityka migracyjna powinna przewidywać ścisłą współpracę, w szczególności pomiędzy służbami kontrolnymi, organami skarbowymi, organami ścigania, wojewodami aby eliminować nielegalne zatrudnienie. Współpraca ta nadal nie jest wystarczająca. Dalszego udoskonalania wymagają systemy informacyjne dotyczące cudzoziemców.

Zadaniem tych organów musi być również jeszcze większe niż dotychczas skupienie na podejmowaniu działań informacyjnych i edukacyjnych aby przekazać migrantom wiedzę na temat zasad i warunków podejmowania pracy oraz działalności gospodarczej w Polsce.

Uprościć przepisy dotyczące pobytu i zatrudnienia cudzoziemców

9

Obecnie przepisy dotyczące zatrudniania i pobytu dotyczące cudzoziemców są przedmiotem wielu rozproszonych regulacji prawnych, które są nieczytelne nie tylko dla urzędów stosujących prawo, ale przede wszystkim dla przedsiębiorców, a stają się zupełnie niezrozumiałe dla cudzoziemców. Sytuacja taka powoduje, że w sposób niezwykle łatwy przedsiębiorca czy cudzoziemiec może stanąć pod zarzutem nielegalnego zatrudnienia. Od czasu akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej w 2004 roku Polska przechodziła powolną przemianę z państwa emigracyjnego do państwa imigracyjnego. W ostatnich zaś latach przedstawiciele władzy, zamiast podejmować kroki w kierunku dostosowania regulacji obowiązujących w obszarze legalizacji pracy cudzoziemców do aktualnych warunków i wymogów rynku pracy, ostatecznie albo takich działań nie podejmowali, albo nawet sami wycofywali się ze swoich inicjatyw prawodawczych (w tym kontekście przywołać należy chociażby projekt ustawy o rynku pracy z 2018 roku). Organizacje pracodawców od dawna domagają się uproszczenia regulacji prawnych tak, aby nie obciążały ich skutki chaosu prawnego. Chaos ten jest potęgowany z uwagi na długo obowiązujące regulacje covidowe.

Obecnie procedowany jest projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców z 2022 roku, który ma zastąpić regulacje obowiązujące na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku. Za niezwykle korzystną zmianę uznać należy okoliczność umiejscowienia wszystkich przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców w jednym akcie prawnym.

Zaprobować należy także postulat wykorzystywania systemu teleinformatycznego w procedurach legalizacyjnych oraz postulat eliminacji testu pracy, bowiem może to doprowadzić do uproszczenia i przyspieszenia dotychczasowych procedur legalizacyjnych. Z zaś drugiej strony podkreślić należy także wyraźnie, iż przedłożony projekt ustawy nie jest bez wad i wymaga jednak pewnych istotnych modyfikacji.

Kierunkiem polskiej polityki imigracyjnej powinno być upraszczanie regulacji prawnych i w miarę możliwości kumulowanie ich w jednym akcie prawnym. Akty te muszą być tak konstruowane aby nie następowało ich rozproszenie i aby były zrozumiałe dla cudzoziemców.

10

Przyjąć za pewnik, że bez integracji Polska będzie krajem straconej szansy

Jeżeli imigranci mają wypełnić luki na polskim rynku pracy i być swego rodzaju ratunkiem dla trendów demograficznych, to wielką wagę należy przywiązać do ich integracji ze społecznością polską. Celem tej integracji powinno być nie tylko umożliwienie imigrantom uzyskania samodzielności w zakresie zabezpieczenia podstawnych potrzeb (umiejętność korzystania z rynku pracy, edukacji, służby zdrowia), ale przede wszystkim związanie z życiem społecznym i kulturalnym. Imigrantom z Ukrainy pod względem integracji bliżej jest do Polski niż do jakiegokolwiek innego kraju Unii Europejskiej. Pomimo tego znaczna część z nich już dzisiaj decyduje się na wyjazd z Polski do innych państw. Programy integracyjne to w znacznej części inicjatywy prywatne czy organizowane przez organizacje pozarządowe. Tymczasem, tworząc politykę migracyjną należałoby wyznaczyć kierunki do tworzenia zorganizowanych działań integracyjnych podejmowanych przez instytucje państwowe. Działania te dzisiaj są dalece niewystarczające.





Przypisy:

PUBLIKACJE

1. Adamczyk A., Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania, Poznań 2016.
2. Kałuża-Kopias D., Imigranci na polskim rynku pracy, Katowice 2016.
3. Kumela-Romańska M., Zgoda na pobyt tolerowany oraz zgoda na pobyt ze względów humanitarnych a formy ochrony publicznoprawnej w Polsce, Kraków 2016.
4. Lercel J., Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji w Unii Europejskiej. Stan prawny po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego, Kraków 2014.
5. Łodziński S., Szonert M., Polityka migracyjna „bez polityki”. Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016-2022, Warszawa 2023.
6. Pacek M., Polska polityka migracyjna a rozwiązania unijne, Warszawa 2005.
7. Pawłowski Ł., Polityka migracyjna i azylowa Unii Europejskiej, Warszawa 2023.
8. Wołłejko M. (w:) Bryksa P. (red.), Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski, Warszawa 2008.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. G. Sandu, Polityka imigracyjna, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.3.pdf (dostęp: 13.10.2023 roku).
2. <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/european-scheme-for-the-resettlement-of-refugees.html> (dostęp: 13.10.2023 roku).
3. <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170515STO74806/kryzys-uchodzczy-relokacja-to-nasz-wspolny-moralny-i-polityczny-obowiazek> (dostęp: 13.10.2023 roku).
4. <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/european-scheme-for-the-resettlement-of-refugees.html> (dostęp: 13.10.2023 roku).
5. https://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/pigulki/migracja_uchodzczy_31.03.16.pdf (dostęp: 13.10.2023 roku).
6. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/> (dostęp: 13.10.2023 roku).
7. <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/56-marzec-2017/sejm-przeciw-przymusowej-relokacji-uchodzcow> (dostęp: 13.10.2023 roku).
8. <https://300gospodarka.pl/news/uchodzczy-z-ukrainy-w-polsce-liczba> (dostęp: 13.10.2023 roku).
9. https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spos%C5%82ecznych_2022.pdf/b457fe14-91e8-c030-40bc-67c3eb92af17?t=1696931209042.
10. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/83817DDCD5B7398EC12589E200495956/%24File/3435.pdf>.



Business Centre
Club

Autorzy:

Business Centre Club - największa w Polsce organizacja zrzeszająca pracodawców.

BCC posiada ponad trzydziestoletnie doświadczenie w prowadzeniu aktywnego lobbingu gospodarczego na rzecz ochrony interesów polskich przedsiębiorców, a także rozwoju gospodarki wolnorynkowej oraz tworzenia i wdrażania koniecznych regulacji prawnych.

Organizacja reprezentuje interesy pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, a także uczestniczy w najważniejszych dyskusjach dotyczących spraw społecznych i gospodarczych kraju.

Eksperti BCC współtworzą i opiniują ustawy gospodarcze i uczestniczą w pracach komisji parlamentarnych.

Do BCC należą przedstawiciele wszystkich branż, międzynarodowe korporacje, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, firmy telekomunikacyjne, najwięksi polscy producenci, uczelnie wyższe, koncerny wydawnicze i znane kancelarie prawne.

Firmy zrzeszone w organizacji zatrudniają ponad 400 tysięcy pracowników, ich siedziby rozlokowane są w 250 miastach, a przychody wynoszą ponad 200 miliardów złotych.

BCC posiada 22 loże regionalne.

Od początku swojego istnienia BCC propaguje idee społecznej odpowiedzialności biznesu.



JOANNA TORBÉ

& PARTNERZY

—

KANCELARIA ADWOKACKA

Autorzy:

Kancelaria Adwokacka Joanna Torbé - Jacko & Partnerzy to butikowa renomowana kancelaria zajmująca się obsługą z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych, w tym nie tylko w obszarach tradycyjnego prawa pracy, ale również w obszarach skomplikowanych i niszowych takich jak ubezpieczenia społeczne, zatrudnianie cudzoziemców, delegowanie pracowników do Polski przez zagraniczne podmioty oraz delegowanie pracowników za granicę. Kancelaria reprezentuje pracodawców podczas kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowej Inspekcji Pracy, czy Straży Granicznej, a także w sporach z tymi instytucjami oraz w sporach z pracownikami. Kancelaria dostarcza wysoko wyspecjalizowane usługi z zakresu prawa pracy (HR) i ubezpieczeń społecznych współpracując z największymi branżowymi organizacjami pracodawców w Polsce w tym najważniejszą z nich jaką jest Business Centre Club. Do zakresu działania Kancelarii należy:

- rozwiązywanie problemów w zakresie zbiorowego i indywidualnego prawa pracy;
- reprezentacja pracodawców w relacjach ze związkami zawodowymi;
- doradztwo w zakresie ubezpieczeń społecznych;
- reprezentacja w czasie kontroli przed organami takimi jak ZUS, PIP, Straż Graniczna i innymi;
- reprezentacja przed sądami wszystkich instancji (cywilnymi i karnymi) w sporach z pracownikami i organami kontroli;
- reprezentacja pracodawców przed ETPCz, Trybunałem Sprawiedliwości UE oraz instytucjami unijnymi;
- doradztwo związane z delegowaniem pracowników (z Polski/do Polski);
- doradztwo prawne w zakresie zatrudnienia cudzoziemców, prawa imigracyjnego i azylowego;
- doradztwo prawne związane z korzystaniem z usług agencji pracy;
- prowadzenie złożonych projektów restrukturyzacyjnych.

Kancelaria prowadzi kanał @PrawoPracodawcy na platformie YouTube, a także publikuje w najbardziej poczytnych dziennikach.



Kontakt:

Jacek Goliński

Prezes Business Centre Club

Tel. +22 582 61 01

jacek.golinski@bcc.pl

Joanna Torbé-Jacko

ekspertka BCC ds. prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Tel: 792 244 012

joanna.torbe@bcc.org.pl



Business Centre
Club

www.bcc.org.pl

listopad 2023