



# POLITYKA MIGRACYJNA POLSKI

Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.

Zespół do Spraw Migracji

Redakcja: Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA

## Spis treści

1.	Wprowadzenie.....	2
1.1.	Wstęp .....	2
1.2.	Uwarunkowania polskiej polityki migracyjnej.....	3
1.2.1.	Demografia.....	3
1.2.2.	Emigracja i migracje zarobkowe Polaków.....	4
1.2.3.	Imigracja.....	5
1.2.4.	Podsumowanie .....	9
1.3.	Cel polityki migracyjnej .....	10
2.	Kierunki polityki migracyjnej Polski .....	11
2.1.	Bezpieczna, sprawnie zarządzana legalna imigracja do Polski dostosowana do potrzeb gospodarki i zmieniających się wyzwań.....	11
2.1.1.	Migracje zarobkowe .....	11
2.1.2.	Migracje studentów i naukowców .....	16
2.1.3.	Pobyt stały.....	18
2.1.4.	Obywatelstwo.....	19
2.2.	Skuteczne zapobieganie i zwalczanie nielegalnej migracji.....	21
2.2.1.	Polityka wizowa .....	21
2.2.2.	Ochrona granicy i kontrola graniczna .....	22
2.2.3.	Kontrola legalności pobytu i zatrudnienia .....	23
2.2.4.	Zapobieganie nadużyciom w obszarze migracji cudzoziemców.....	25
2.2.5.	Polityka powrotowa .....	28
2.3.	Realizacja zobowiązań repatriacyjnych państwa .....	30
2.4.	Dostęp do ochrony międzynarodowej przy utrzymaniu kontroli państwa nad zjawiskiem migracji.....	34
2.5.	Wspieranie polskich emigrantów oraz sprzyjanie powrotom do Polski.....	36
2.6.	Stworzenie kompleksowego systemu integracji i asymilacji cudzoziemców .....	38
2.7.	Zapewnienie bezpieczeństwa w procesach migracyjnych .....	45
2.8.	Prowadzenie współpracy międzynarodowej wspierającej realizację celów polityki migracyjnej.....	58
2.8.1.	Ogólne zasady współpracy międzynarodowej w obszarze migracji .....	58
2.8.2.	Członkostwo Polski w Unii Europejskiej .....	59
2.8.3.	Współpraca wielostronna.....	62
2.8.4.	Współpraca dwustronna .....	63
2.8.5.	Pomoc humanitarna .....	64
2.9.	Wzmacnianie systemu instytucjonalnego w obszarze migracji .....	65
2.10.	Monitorowanie procesów migracyjnych oraz diagnozowanie i prognozowanie potrzeb społeczno-gospodarczych Polski .....	66
3.	Realizacja polityki migracyjnej .....	69

# 1. Wprowadzenie

## 1.1. Wstęp

W 2016 r. Rada Ministrów unieważniła dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” z 2012 r. dotychczas określający kierunki polityki migracyjnej państwa<sup>1</sup>. Dnia 14 lutego 2017 r. rząd przyjął Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Jednym z przewidzianych w SOR projektów strategicznych jest „Polityka migracyjna Polski” obejmujący opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej, zakładającej m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa.

Dokument ma stanowić odpowiedź m.in. na potrzeby polityki gospodarczej w zakresie pozyskiwania pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach dla uzupełniania zasobów ludzkich na rynku pracy, wynikające z występujących trendów demograficznych.

Dokument ten ma także za zadanie określić obszary, w których należałoby wzmocnić mechanizmy mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa państwa, w szczególności w procesie przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej migracji, a także w sytuacji zwiększonego napływu imigrantów zarobkowych i coraz powszechniejszego ryzyka ich radykalizacji pod względem religijnym i światopoglądowym.

W niniejszym dokumencie, stanowiącym realizację zapisów SOR, zawarto opis uwarunkowań wynikających z sytuacji migracyjnej Polski, cel polityki migracyjnej, następnie określone zostały kierunki polityki wraz z wyszczególnionymi obszarami i działaniami niezbędnymi do ich realizacji. Biorąc pod uwagę doświadczenia migracyjne Unii Europejskiej należy podkreślić, że paradygmat imigracji i integracji w oparciu o model wielokulturowości<sup>2</sup> wymaga przewartościowania w stronę koncepcji kultury wiodącej<sup>3</sup>. Istotne jest także

---

<sup>1</sup> Patrz też: Aneks nr 1 – Wcześniejsze próby sformułowania polityki migracyjnej Polski.

<sup>2</sup> K. Tomczyk, Wielokulturowość a demokracja liberalna: o granicach tolerancji w społeczeństwach zachodnich. Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, 2013

<sup>3</sup> Podstawowym założeniem współcześnie realizowanej polityki integracyjnej jest odrzucenie wielokulturowości na rzecz doktryny „kultury wiodącej” (koncepcja Leitkultur Bassama Tibiego), wyznaczająca imigrantom określone ramy, zgodnie z podstawowymi wartościami demokracji. (...) Co do zasady koncepcja Leitkultur nie jest prostą negacją wielokulturowości, lecz próbą niwelacji napięcia między społeczeństwem otwartym na imigrantów a prawem wspólnoty do ochrony własnego dziedzictwa kulturowego, porządku społeczno-prawnego, a także ekonomicznego dobrobytu. (...) Idea Leitkultur zakłada, że imigranci są zdolni zarówno do wysiłku integracyjnego, jak i do świadomego przejścia przez proces przewartościowywania tych elementów własnej tożsamości, które naznaczone są przemocą lub opresją.

podkreślenie, że system integracji cudzoziemców powinien stawiać integrację jako pewną powinność, a nie jedynie jedną z opcji możliwych do wyboru przez cudzoziemca. Celem zaś do którego powinno się w tym kontekście dążyć, powinna być najpierw skuteczna integracja, a następnie asymilacja danego cudzoziemca.

## 1.2. Uwarunkowania polskiej polityki migracyjnej

### 1.2.1. Demografia

Jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju Polski są obecnie niekorzystne trendy demograficzne - Polska wkroczyła w okres kryzysu demograficznego, który może mieć trwały charakter. Wyrazem niekorzystnych tendencji są bardzo niski przyrost naturalny przejawiający się jednym z najniższych na świecie współczynników dzietności, znaczna liczba Polaków przebywających za granicą, spadek udziału osób w wieku aktywności zawodowej oraz szybki wzrost udziału osób starszych w całej populacji.

Niepokojącym zjawiskiem w Polsce jest spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. Szacuje się, że w latach 2015-2020 ubędzie blisko 590 tys. osób w wieku produkcyjnym a w kolejnych latach proces ten jeszcze się nasili. Łącznie do 2030 r. zasoby pracy zmniejszą się o ponad 1,5 mln osób (tj. o ponad 6%). Najgwałtowniejszy spadek dotyczyć będzie osób w wieku produkcyjnym „mobilnym”, czyli pomiędzy 18 a 45 r.ż. Obecnie trwa proces opuszczania rynku pracy przez roczniki wyżu demograficznego lat 50-tych (niemal 800 tys. urodzeń rocznie), przy jednoczesnym wchodzeniu na rynek pracy roczników niżu lat 90-tych (poniżej 400 tys. urodzeń rocznie).

Konsekwencją powyższych zjawisk jest pogarszanie się wskaźników obciążenia demograficznego i ekonomicznego (wskazującego na ekonomiczne skutki starzenia się społeczeństwa). W przypadku Polski oznacza to, że jeśli nie zwiększy się liczba pracujących w najbliższych latach, to nie uda się nam, jako społeczeństwu, zachować obecnego poziomu konsumpcji. W tym kontekście coraz częściej pojawiają się postulaty jeszcze szerszego otwarcia Polski na imigrantów np. Związek Pracodawców Polskich postuluje „mądrą absorpcję imigrantów z krajów sąsiadujących z Polską”<sup>4</sup>.

Jednocześnie jesteśmy świadkami rozgrywającej się rewolucji technologicznej, która za sprawą zjawisk automatyzacja, digitalizacja oraz rosnąca rola sztucznej inteligencji może

---

Wioletta Husar–Poliszuk, Bartłomiej Secler, Piotr S. Ślusarczyk, *Polityka wyznaniowa. Konteksty innych polityk publicznych. Austria, Katalonia, Polska*, Pracownia Badań nad Mniejszościami Etnicznymi i Narodowymi, Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2018, s. 78-80.

<sup>4</sup> *50 milionów mieszkańców Polski. Konkretnie działania, a nie tylko marzenia*, red. Aleksandra Fandrejewska-Tomczyk, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Fundacja Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2018 r. <http://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/02/Demografia-wersja-elektroniczna.pdf>

zmienić w sposób trwały oblicze rynku pracy, w tym obniżyć podaż miejsc pracy<sup>5</sup>. W związku z tym eksperci państw nastawionych na migrację postulują, by była ona ukierunkowana na specjalistów spełniających wymagania nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy. Złożoność i dynamika procesu wymaga więc systematycznej weryfikacji założeń polityki migracyjnej w tym zakresie.

Demografia odgrywa kluczowe znaczenie nie tylko jako czynnik kształtujący ewentualne zapotrzebowanie na imigrantów, lecz również jako element zwiększający presję emigracyjną w krajach będących źródłami napływu imigrantów do Europy. Jest to szczególnie widoczne w Afryce i niektórych państwach azjatyckich i skutkuje koniecznością rozważenia działań w celu utrzymania kontroli nad skalą napływu cudzoziemców z najbardziej newralgicznych kierunków<sup>6</sup>. Jednocześnie potencjał demograficzny Ukrainy i innych państw postradzieckich, będących dotychczas źródłem napływu cudzoziemców do Polski, systematycznie maleje.

### **1.2.2. Emigracja i migracje zarobkowe Polaków**

Jednym ze skutków długiej historii migracyjnej Polski jest pozostawanie poza granicami kraju bardzo licznej diaspory. Jej opis w kategoriach statystycznych jest trudny i obciążony ryzykiem. Przyjęcie szerokiej definicji Polonii prowadzi do oszacowania co najmniej kilkunastomilionowej grupy osób deklarujących polskie korzenie. W rzeczywistości jednak struktura tej grupy jest niezmiernie zróżnicowana, obejmując zarówno osoby emigrujące w różnych okresach, jak również drugie i trzecie pokolenie polskich migrantów, których powiązania z Polską mogą być iluzoryczne. Przykładem są Stany Zjednoczone, gdzie spis z roku 2000 ujawnił około 450 tys. osób urodzonych w Polsce, natomiast liczba osób polskiego pochodzenia szacowana jest na 9,8 mln.<sup>7</sup>. Wyzwaniem dla polityki migracyjnej jest więc nie tylko określenie katalogu działań skierowanych do przedstawicieli Polonii, ale przede wszystkim zdefiniowanie ich adresatów.

---

<sup>5</sup> W publikacji „Ludzkość poprawiona. Jak najbliższe lata zmienią świat, w którym żyjemy” (Kraków 2018) Grzegorz Lindenberg omawia szereg prognoz dotyczących skali procesów automatyzacji i jej wpływu na rynek pracy dochodząc do wniosku, że z powodu rozwoju sztucznej inteligencji Europa nie będzie miała niedoboru siły roboczej, pomimo starzenia się społeczeństw.

<sup>6</sup> Szczegółowo kwestię tę analizuje Grzegorz Lindenberg w publikacji „Wzbierająca fala. Europa wobec eksplozji demograficznej w Afryce” (Opole 2019 r.) zwracając uwagę na kombinację czynników demograficznych (prognozowany czterokrotny wzrost liczby ludności Afryki do 2100 r.), ekonomicznych (brak możliwości wchłonięcia nadwyżek ludności przez lokalny rynek pracy, wzrost gospodarczy umożliwiający gromadzenie przez rosnącą liczbę osób środków niezbędnych do emigracji), klimatycznych (globalne ocieplenie powodujące konieczność zmiany miejsca zamieszkania) oraz organizacyjnych (rosnąca wiedza na temat poziomu życia w Europie i możliwości emigracji, istnienie sieci migranckich). Wszystkie te czynniki sprawiają, że spodziewane jest gwałtowne zwiększenie emigracji z Afryki do Europy (przyjmując, że nie zwiększy się trudność dostania się do Europy, autor szacuje jej wielkość w przedziale od 11,5 do 43 mln osób w latach 2017 – 2030), co wymaga z kolei podjęcia przez Unię Europejską szeregu działań ograniczających skalę tego zjawiska.

<sup>7</sup> Gus Lubin, *Ancestry & Ethnicity in America*, Grey House Publishing, Nowy Jork 2012, <https://www.businessinsider.com/maps-of-ancestry-groups-in-america-2013-9?IR=T#49840035-germans-live-mostly-in-the-midwest-1> )

Przystąpienie Polski do UE 1 maja 2004 r. nadało zjawisku emigracji Polaków nowej dynamiki. Dzięki zasadzie swobodnego przepływu osób w ramach Wspólnoty nasiliły się migracje zarobkowe Polaków do krajów, które odczuwały niedobór rąk do pracy.

Migracje Polaków po 1 maja 2004 r. cechowała wielka skala<sup>8</sup> oraz duży udział osób o relatywnie wysokich kwalifikacjach. Szacuje się, że ponad 80% czasowych emigrantów z Polski przebywa za granicą co najmniej 12 miesięcy. Powyższe czynniki spowodowały konieczność podjęcia dodatkowych działań zmierzających do ochrony interesów obywateli polskich pozostających poza granicami kraju. Specyfika tej emigracji – mobilność w dużej mierze o czasowym charakterze, migracje ludzi młodych z płynnymi, nieokreślonymi planami i strategiami migracyjnymi – sprawiła, że wyjątkowego znaczenia nabrała kwestia wspierania migracji powrotnych.

Bez wątplenia najważniejszą przyczyną emigracji zarobkowej jest dysproporcja między możliwościami życiowymi w Polsce i w niektórych zachodnich krajach Unii Europejskiej. Podejmowane przez polski rząd działania w obszarach gospodarki i polityki społecznej przyczyniają się do zmniejszania tych dysproporcji. Polska gospodarka między innymi tworzy coraz więcej wysokopłatnych i atrakcyjnych miejsc pracy, w których powracający pracownicy mogą się samorealizować. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. w spadającym odsetku Polaków rozważających emigrację zarobkową<sup>9</sup>.

### **1.2.3. Imigracja**

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

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

---

<sup>8</sup> Wg szacunków GUS w rekordowym pod tym względem 2017 r. poza granicami czasowo przebywało około 2,5 miliona stałych mieszkańców Polski. Szczegółowe informacje na ten temat znajdują się w Aneksie nr 10 – Informacje o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski 2004 – 2017.

<sup>9</sup> Według badań Work Service w 2018 r. 8,6% Polaków rozważało emigrację zarobkową, co było wartością o 5,2 pp. niższą niż w 2017 r. Źródło: Migracje zarobkowe Polaków, red. Joanna Fitek-Chybiński, Work Service, listopad 2018 r. <http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Raport-Migracyjny/Migracje-Zarobkowe-Polakow-IX-listopad-2018>

migrantów zarobkowych w ramach legalnej migracji o charakterze cyrkulacyjnym, w praktyce wykorzystywanym głównie przez obywateli Ukrainy (ponad 90%).

Niezależnie od tego nowego zjawiska skala migracji do Polski przez wiele lat po przystąpieniu do UE pozostawała na stosunkowo niskim poziomie<sup>10</sup>. Od lat obserwowane są jednak czynniki sprzyjające nasileniu się zjawiska imigracji do Polski, z których najbardziej istotne są następujące:

- 1) Region Europy Środkowej i Wschodniej zaczął się silnie różnicować pod względem ekonomicznym i społecznym. Polska, jako jeden z liderów przemian i najbardziej dynamicznie rozwijających się krajów, staje się krajem atrakcyjnym dla mieszkańców obszarów o niższym potencjale gospodarczym.
- 2) Ograniczenie barier mobilności, w tym przyjęcie Polski do strefy Schengen, dało szansę cudzoziemcom przyjeżdżającym do naszego kraju na pobyty średnio- i długoterminowe, na swobodne przemieszczanie się w ramach tej strefy i prowadzenie różnego rodzaju działalności.
- 3) Wraz z akcesją do UE istotnie wzrosła atrakcyjność Polski w odbiorze cudzoziemców nie tylko jako kraju tranzytu, ale i miejsca nauki, zatrudnienia i kraju osiedlenia.
- 4) Wspomniana już powyżej masowa emigracja poakcesyjna Polaków przyczyniła się do zmian na polskim rynku pracy, skutkujących niezaspokojonym popytem na pracę, zwłaszcza w zawodach należących do tzw. drugorzędnego sektora rynku pracy.

Zwiększone zainteresowanie pobytem w Polsce cudzoziemców można zauważyć od 2008 r. W wyniku rozwoju polskiej gospodarki, coraz bardziej odczuwalnych przemian demograficznych i presji pracodawców na pozyskiwanie siły roboczej z zagranicy, ale też wydarzeń zewnętrznych (takich jak konflikt na Ukrainie czy kryzys gospodarczy w Rosji) napływ cudzoziemców do Polski staje się coraz bardziej znaczący. Obecnie Polska ma najszybciej rosnącą populację migrantów zarobkowych w UE. Można założyć, że liczba imigrantów zarobkowych w Polsce będzie się nadal zwiększać - biorąc pod uwagę prognozowane zmiany struktury demograficznej Polski, a także zmiany społeczno-ekonomiczne, w bliskiej przyszłości Polska może potrzebować istotnego wzmocnienia podaży pracy.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że cudzoziemscy pracownicy spełniają przede wszystkim komplementarną rolę na polskim rynku pracy – podejmują się zawodów nieatrakcyjnych dla pracowników rodzimych. Nie oznacza to jednak, że w przyszłości nie pojawi się zagrożenie konkurencji o te same miejsca pracy i ta kwestia musi być uwzględniona w założeniach polityki migracyjnej. Ponadto należy przeciwdziałać zjawisku monopolizacji drugorzędnych zawodów przez imigrantów, gdyż w dłuższej perspektywie

---

<sup>10</sup> Dane ze Spisu Powszechnego przeprowadzonego w roku 2011 ujawniły, że w Polsce przebywało na stałe ok. 63 tys. cudzoziemców, co stanowiło zaledwie ok. 0,2% stałych mieszkańców Polski. Do podobnych wniosków prowadzi analiza innych danych – dane rejestrowe wskazują, że między rokiem 1990 a 2010 do Polski przyjechało (i zarejestrowało się) niewiele ponad 130 tys. imigrantów.

rodzi to niepokoje społeczne i stanowi zarzewia konfliktów. Może też prowadzić do dyskryminacji ekonomicznej pracowników ze względu na pochodzenie.

W ostatnich latach dynamicznie rośnie liczba studentów zagranicznych na polskich uczelniach, co wynika zarówno z kwestii demograficznych (coraz mniej liczne pokolenia Polaków wkraczające w wiek wyższej edukacji) i związanych z tym potrzeb rozwojowych uczelni, jak też z rosnącej atrakcyjności Polski jako kraju UE i polskiego systemu edukacyjnego dostosowującego się do potrzeb cudzoziemców.

Charakterystycznym elementem polityki migracyjnej Polski po 1989 r. są działania podejmowane wobec pozostających poza granicami kraju obywateli II Rzeczypospolitej, którzy w momencie zakończenia II wojny światowej znajdowali się na terytorium Związku Radzieckiego lub ich potomków. Kwestia repatriacji pojawiała się regularnie w debacie migracyjnej w okresie transformacji, ale niezależnie od ocen liczebności tej grupy i wprowadzonych regulacji, skala „powrotów” do Polski okazała się niewielka.

Ze względu na upływ czasu, powrót w ramach repatriacji coraz częściej dotyczy osób, które urodziły się i wychowały za granicą. Tym niemniej, w powszechnej opinii repatriacja powinna stać się przedmiotem szczególnego zainteresowania państwa.

Repatriacja Polaków ze wschodu jest uzupełniana możliwością osiedlenia się w Polsce w trybie uproszczonym osób posiadających Kartę Polaka. Szacuje się, że ok.70% wszystkich zezwoleń na pobyt stały wydanych w minionych 2 latach zostało wydanych w powyższym trybie.

Zwiększona skala migracji do Polski ma rosnący wpływ na instytucje państwa, również te, które nie są bezpośrednio zaangażowane w system admisyjny cudzoziemców. Przykładowo, w ostatnich latach następuje znaczny wzrost liczby osób z doświadczeniem migracyjnym w polskim systemie oświaty<sup>11</sup>. Innym przykładem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych – w ciągu ostatnich 11 lat liczba cudzoziemców podlegających ubezpieczeniom emerytalno-rentowym wzrosła 9-krotnie<sup>12</sup>, przy czym liczba cudzoziemców z krajów z UE wzrosła ponad 2-krotnie, a cudzoziemców spoza UE blisko 11-krotnie. Jak wskazują przykłady z Europy zachodniej problem migracji w pewnym stopniu dotyczy także systemu penitencjarnego, który również w Polsce w przyszłości może konfrontować się m.in. ze zjawiskami konwersji na islam i radykalizacji osadzonych<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Według danych Systemu Informacji Oświatowej 30 września 2017 r. w polskich przedszkolach i szkołach było objętych opieką i uczyło się ok. 30 tys. cudzoziemców. Ponadto 1786 uczniów będących obywatelami polskimi, którzy powrócili do Polski po pobycie za granicą, korzystało z dodatkowych zajęć z języka polskiego po powrocie z zagranicy

<sup>12</sup> Z 65 tys. w grudniu 2008 r. do 569 tys. we wrześniu 2019 r. Źródło: *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*, oprac. Renata Adamowicz, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2019

<sup>13</sup> *Summary of the main findings of the review of Islamist extremism in prisons, probation and youth justice*, red. Ian Acheson, UK Ministry of Justice, Londyn 2016 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/547032/acheson-review-summary-aug-2016.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/547032/acheson-review-summary-aug-2016.pdf) Marc Hecker, *Jihadist Prisoners: The Fear of Recidivism*, Institut Francais des Relations



Coraz większy napływ migrantów oznacza też konieczność skutecznego przeciwdziałania nielegalnej migracji (miedzy innymi poprzez aktywną politykę wizową oraz wzmocnienie ochrony granicy), obejmującej również próby wyłudzenia lub wykorzystania procedur imigracyjnych lub uchodźczych do celów niezgodnych z deklarowanymi (np. praca w szarej strefie, dalsza migracja do innych państw UE). Znaczenia nabierają również zagadnienia związane z bezpieczeństwem – na pierwszy plan wysuwają się kwestie takie jak zapobieganie konfliktom i przestępczości, w tym terroryzmowi, aktywny udział służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w procesie legalizacji pobytu cudzoziemców i kontroli ich pobytu oraz zapewnienie spójności społecznej.

Zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa), a także społeczne (np. związane z aspiracjami rodzimych pracowników, którzy nie są zainteresowani wykonywaniem pewnych rodzajów pracy) sprzyjają wykształcaniu się drugorzędno segmentu rynku pracy. W krajach Zachodniej Europy jest on dziś w dużej mierze zdominowany przez pracowników cudzoziemskich. Wydaje się, że podobna sytuacja może mieć miejsce również w Polsce, co oznacza konieczność nie tylko monitorowania rozwoju tego zjawiska, ale i dostosowania do niego instrumentów polityki migracyjnej.

Polityka migracyjna kraju musi też uwzględniać priorytety polskiej polityki zagranicznej. Problematyka imigracji w ostatnich latach zdominowała agendę UE, jest również stale obecna w debacie publicznej. Migracja, zwłaszcza w swoim wymiarze ekonomicznym i społecznym i bezpieczeństwa, stała się ważnym elementem polityki zagranicznej. Określając założenia i kierunki polityki migracyjnej Polski uwzględnić należy jednak nie tylko potrzeby społeczno-ekonomiczne kraju, ale także pozycję geopolityczną Polski i jej położenie. Z drugiej strony, konieczne jest prowadzenie współpracy międzynarodowej w sposób gwarantujący suwerenne kształtowanie krajowej polityki imigracyjnej, zapewniającej utrzymanie najwyższego poziomu bezpieczeństwa, ochronę spójności społecznej oraz dostosowanie procesów migracyjnych do potrzeb polskiej gospodarki.

W kontekście zjawiska globalnej konkurencji o wykwalifikowanych migrantów oraz rosnących zależności pomiędzy działaniami poszczególnych państw a skalą migracji (szczególnie uwidocznionej podczas kryzysu migracyjnego w Europie) niezbędne jest śledzenie na bieżąco polityk migracyjnych innych państw<sup>14</sup>, istotnych z punktu widzenia Polski oraz wyciąganie stosownych wniosków i uwzględnianie ich w polskiej polityce migracyjnej.

Analiza polityk migracyjnych państw sąsiedzkich wskazuje, że trudna sytuacja demograficzna i braki na rynku pracy nie charakteryzują jedynie sytuacji w Polsce, ale należą do cech opisujących aktualną sytuację społeczną wszystkich państw regionu. W praktyce jedynym

---

Internationales, 12.07.2018, <https://www.ifri.org/en/espace-media/lifri-medias/jihadist-prisoners-fear-recidivism>

<sup>14</sup> Patrz też Aneks nr 2

kierunkiem, z którego obecnie napływa do Polski cudzoziemska siła robocza, jest Wschód (głównie Ukraina). Statystyka napływów migracyjnych do Polski wskazuje jednak, że intensywność tej imigracji maleje. Powoduje to pytanie o możliwości dalszego utrzymania napływu niezbędnej gospodarce siły roboczej.

Obserwowane zmiany w polityce migracyjnej Niemiec wskazują na rosnące zapotrzebowanie na imigrację zarobkową ze Wschodu. Niemcy stają się więc poważnym konkurentem w staraniach o pozyskanie cudzoziemskiej siły roboczej. Innym ważnym konkurentem jest Rosja, która od lat zasysa imigrantów z Ukrainy i Białorusi (a także z innych państw wschodnich). W tej sytuacji wydaje się, że możliwe jest zwiększenie napływu imigrantów zarobkowych z terytorium Białorusi. Liczba takich imigrantów rośnie, potrzebna jest jednak aktywna polityka migracyjna ze strony polskiej, aby przełamać zachęty rosyjskie, kierowane do potencjalnych migrantów z tego kraju.

#### **1.2.4. Podsumowanie**

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania polityki migracyjnej, w krótkim okresie wydaje się zasadna jej dalsza koncentracja na imigracji cyrkulacyjnej i krótkoterminowej (skoncentrowanej na bieżących potrzebach rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem luk kompetencyjnych) przy jednoczesnym zachęcaniu do powrotów Polaków z emigracji, zaktywizowaniu działań na rzecz zwiększenia skali repatriacji Polaków ze Wschodu i tworzeniu systemu integracji i asymilacji dla cudzoziemców planujących pozostanie w Polsce.

Jednocześnie polityka migracyjna musi być podporządkowana zasadom bezpieczeństwa państwa oraz skutecznie zapobiegać pojawiającym się nadużyciom i nieprawidłowościom towarzyszącym procesom migracyjnym i zwalczać je.

Gdyby jednak w przyszłości, sytuacja demograficzna Polski nie uległa poprawie, przy jednoczesnym braku wymiernych efektów w zakresie powrotów Polaków z emigracji oraz skali repatriacji, to w miarę zmieniającej się sytuacji demograficznej, przy uwzględnieniu innych czynników takich jak tempo rozwoju gospodarki i zmiany technologiczne, należy również rozważyć możliwość rozpoczęcia prowadzenia aktywnych działań na rzecz migracji osiedleńczej z wybranych krajów. Należy przy tym wziąć pod uwagę dostępne badania wskazujące, że imigracja nie stanowi w okresie długoterminowym rozwiązania problemu starzenia się społeczeństw, w związku z obniżaniem się dzietności w społecznościach imigranckich w następnych pokoleniach<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Obecny wysoki poziom imigracji ma jedynie bardzo ograniczony wpływ na długoterminowy rozwój populacji. Przede wszystkim znajduje to odzwierciedlenie w krótkoterminowym wzroście liczby ludności. Nie można odwrócić tendencji do starzenia się populacji. Źródło: Olga Pötzsch und Dr. Felix Rößger, Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015. [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/01/PD16\\_021\\_12421.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/01/PD16_021_12421.html), patrz też: *Europe's Growing Muslim Population*, red. Conrad Hackett, Phillip Connor, Marcin Stonawski, Michaela Potančoková et al., Pew Research Center, listopad 2017 <http://www.pewforum.org/wp-content/uploads/sites/7/2017/11/FULL-REPORT-FOR-WEB-POSTING.pdf>.

Mechanizmy selekcji/wyboru powinny uwzględniać zarówno kwalifikacje cudzoziemców, jak i czynniki sprzyjające ich integracji, a następnie asymilacji, oraz powinny umożliwiać czasowe wstrzymanie lub ograniczenie napływu cudzoziemców w ramach poszczególnych kanałów migracyjnych.

### **1.3. Cel polityki migracyjnej**

Cel polityki migracyjnej państwa: *Spójny, oparty na wiedzy system zarządzania migracjami zapewniający bezpieczeństwo i porządek publiczny, sprzyjający rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej.*

## 2. Kierunki polityki migracyjnej Polski

### 2.1. Bezpieczna, sprawnie zarządzana legalna imigracja do Polski dostosowana do potrzeb gospodarki i zmieniających się wyzwań.

#### 2.1.1. Migracje zarobkowe

Według danych Barometru Rynku Pracy za III kwartał 2018 r.<sup>16</sup> niemal co drugi pracodawca (49,7%) deklaruje, że ma problem ze znalezieniem odpowiednich pracowników. Jest to wynik o 1,1 p.p. niższy niż przed rokiem. Obecnie najczęściej pojawiające się problemy rekrutacyjne dotyczą pracowników niższego (25,1%) i średniego szczebla (14,9%). Największe trudności kadrowe występowały w sektorze produkcyjnym, w którym aż 74,7% badanych firm zgłaszało niedobory kandydatów. Na dalszych miejscach są usługi (62,1%) i handel (52,1%).

Z kolei Barometr Zawodów na 2018 r. wskazuje na rosnącą liczbę zawodów deficytowych – należą do nich przede wszystkim profesje związane z budownictwem, transportem i niektórymi usługami<sup>17</sup>. Na rosnące deficyty kadrowe zagrażające rozwojowi poszczególnych dziedzin gospodarki wskazują też raporty branżowe<sup>18</sup>.

Specjaliści rynku pracy wskazują, że w roku 2030 pracodawcy będą mieli problemy z obsadzeniem co piątego stanowiska pracy – z 20 mln potrzebnych pracowników pracować będzie ok. 16 mln osób; brakować będzie nie tylko pracowników wysoko wykwalifikowanych, lecz również tych o kwalifikacjach podstawowych<sup>19</sup>. Zdaniem specjalistów najprostszym sposobem zapobieżenia temu zjawisku byłoby niwelowanie deficytów poprzez realizację odpowiedniej polityki migracyjnej. Do roku 2050, aby utrzymać obecny poziom zatrudnienia w polskiej gospodarce, musiałoby pracować ok. 8% obcokrajowców (taki odsetek pracuje obecnie w Niemczech)<sup>20</sup>.

W kontekście powyższych danych bardzo ważna jest aktywizacja zawodowa osób, które nie pracują, wykorzystanie procesu migracji wewnętrznych polskich obywateli poprzez tworzenie zachęt dla mieszkańców tych regionów wiejskich, gdzie istnieje nadwyżka siły roboczej, do migracji od pracy w obszarach zurbanizowanych oraz podjęcie działań na rzecz

<sup>16</sup> *Barometr Rynku Pracy Work Service*. IX Edycja, red. Andrzej Kubisiak, Beata Pilichowska, I kwartał 2018,

<sup>17</sup> *Barometr zawodów 2018*, red. Adam Biernat, Mirosław Furmanek, Olga Kałwa, Olga Łach, Monika Panecka-Niepsuj, Marlena Perczyk, Paulina Simonides, Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie, Kraków 2017

<sup>18</sup> *Zatrudnienie cudzoziemców – sytuacja prawna a potrzeby branży budowlanej*, red. Elżbieta Pałys et al., Zespół Doradców Gospodarczych TOR, styczeń 2018 <https://portal.dzp.pl/files/shares/Publikacje/Raport%20Zatrudnianie%20cudzoziemc%C3%B3w.pdf> dostęp 28.02.2019

<sup>19</sup> Artur Dragan, *Polska jako kraj migracji*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2016,

<sup>20</sup> Tamże.

rozwoju i wykorzystania w gospodarce procesów automatyzacji, robotyzacji oraz korzystania z tzw. sztucznej inteligencji<sup>21</sup>.

Należy jednak podkreślić, że liczba bezrobotnych według danych BAEL spadła między 2013 a 2018 r. ponad dwukrotnie<sup>22</sup>. Również o ponad połowę zmniejszyła się liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy<sup>23</sup>. Wciąż wysoki pozostaje udział osób bezrobotnych długotrwale oraz takich, których aktywizacja stanowi szczególnie duże wyzwanie. W związku z tym konieczne jest dalsze wspieranie osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy celem podjęcia przez nie zatrudnienia, niemniej działania aktywizacyjne w obliczu potrzeb gospodarki i perspektyw demograficznych będą niewystarczające.

Również rozwiązania sprzyjające powrotom Polaków zatrudnionych krajach Unii Europejskiej powinny przyczynić się do łagodzenia niedoborów siły roboczej, zwłaszcza, że duży odsetek migrantów zarobkowych posiada wysokie kwalifikacje.

Podejmowane obecnie działania na rzecz wzrostu liczby urodzeń będą mogły przynieść pozytywne efekty w postaci zwiększonej podaży pracowników najwcześniej za ok. 20 lat. Obecnie przyczyniają się one wprost do zwiększenia popytu na pracę w związku z koniecznością zapewnienia opieki nad dziećmi czy równoważenia absencji wynikających z urlopów macierzyńskich. Zwiększeniu demograficznego efektu prowadzonej polityki rodzinnej może służyć dostosowanie do tego celu systemu podatkowego, uwzględniające zarówno zwiększone wsparcie dla rodzin, jak też stosunkowo większe obciążenie w przypadku osób bezdzietnych<sup>24</sup>. W tym kontekście nadal zauważalnymi zjawiskami są

---

<sup>21</sup> Potencjalne skutki automatyzacji i rozwoju sztucznej inteligencji przedstawione są m.in. w opracowaniu „AI, automation, and the future of work: Ten things to solve for”, McKinsey Global Institute, czerwiec 2018 <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/ai-automation-and-the-future-of-work-ten-things-to-solve-for>

OECD na chwilę obecną ostrzega już przed wysokim ryzykiem automatyzacji pracy. Średnia OECD miejsc zagrożonych wysokim (70%) ryzykiem automatyzacji wynosi około 15% miejsc pracy, dla Polski jest wyższa *Adult Learning in Italy: What Role for Training Funds ?, Getting Skills Right*, OECD Publishing, Paris 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264311978-en>

J. Fuchs, A. Kubis, L. Schneider, *Zuwanderung und Digitalisierung. Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?*, Fundacja Bertelsmanna, Gütersloh 2019 r. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration\\_fair\\_gestalten/IB\\_Studie\\_Zuwanderung\\_und\\_Digitalisierung\\_2019.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Zuwanderung_und_Digitalisierung_2019.pdf),

<sup>22</sup> III kw. 2013 r. – 1,71 mln. Bezrobotnych. III kw. 2018 r. – 0,66 mln. Bezrobotnych. *Podstawowe dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wyrównane sezonowo w latach 2010-2017*, Główny Urząd Statystyczny, marzec 2018

<sup>23</sup> Odnotowano spadek z 2,1 mln w końcu października 2013 r. do 937 tys. w końcu października 2018 r.

<sup>24</sup> Tego typu rozwiązania są stosowane m.in. w Niemczech, gdzie stosowane są zarówno rozwiązania o charakterze pozytywnym (m.in. wsparcie pieniężne w postaci tzw. Kindergeld w wysokości ok. 200 EUR na dziecko, ulgi podatkowe, uzależnienie tzw. klasy podatkowej od stanu cywilnego i posiadanego potomstwa) jak i negatywnym (podwyższone składki na ubezpieczenie społeczne o 0,25% podstawy wymiaru w przypadku osób po ukończeniu 23 roku życia nieposiadających dzieci). Z kolei we Francji, niezależnie od świadczeń pieniężnych na rzecz rodziny, podstawa opodatkowania wyliczana jest z uwzględnieniem tzw. ilorazu rodzinnego, co sprawia że wraz ze wzrostem liczebności rodziny maleje należny podatek (więcej szczegółów: Overview of the

swoista stygmatyzacja kobiet rezygnujących z kariery zawodowej na rzecz wychowywania dzieci oraz niewystarczająca promocja rodzin wielodzietnych – także w kontekście pozycji na rynku pracy.

Z publikowanych przez Eurostat danych na temat pozwoleń na pobyt wydanych po raz pierwszy w 2017 r.<sup>25</sup> wynika, że Polska zajmuje w tej kategorii pierwsze miejsce w Europie<sup>26</sup>. Zdecydowana większość z nich dotyczy zatrudnienia, co oznacza, iż ponad połowa zezwoleń w celu zatrudnienia wydanych w UE dotyczy Polski. Dane te w zdecydowanej większości odnoszą się do wiz wydawanych obywatelom Ukrainy w celu wykonywania pracy – na ogół w ramach tzw. uproszczonej procedury w oparciu o oświadczenie pracodawcy.

Na polskim rynku pracy przebywa obecnie ponad 1 milion cudzoziemskich pracowników, głównie z Ukrainy i pozostałych państw postradzieckich<sup>27</sup>. Coraz liczniejsi stają się również imigranci z państw Dalekiego Wschodu (Nepal, Bangladesz, Indie)<sup>28</sup>. Pod koniec 2018 r. ważnych było już ponad 372 tys. dokumentów potwierdzających legalny pobyt cudzoziemców w Polsce w oparciu np. o zezwolenie na pobyt czasowy<sup>29</sup>, co wskazuje, że imigracja nie ma charakteru wyłącznie cyrkulacyjnego i sezonowego. W 2018 r. wydano 334 tys. zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, 121 tys. zezwoleń na pracę sezonową oraz zarejestrowano 1,6 mln. oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.

Pracownicy z Ukrainy są obecnie zatrudnieni w co dziesiątej polskiej firmie (zatrudnia ich 39% dużych firm, 21% średnich i 6 % małych). Najwięcej pracowników zza wschodniej granicy pracuje w produkcji oraz usługach. Jednocześnie ok. ¼ pracujących w Polsce Ukraińców nie zamierza pozostać w naszym kraju na stałe<sup>30</sup>.

Analiza dostępnych danych wskazuje, że w dalszym ciągu większość cudzoziemców spoza UE wykonuje w Polsce proste prace niewymagające wysokich kwalifikacji, zwłaszcza prace

---

French tax system, Direction Générale des Finances Publiques, Paryż 2017 [https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/1\\_metier/5\\_international/french\\_tax\\_system.pdf](https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/1_metier/5_international/french_tax_system.pdf) )

<sup>25</sup> Residence permits for non-EU citizens, Eurostat 166/2018, 25 października 2018 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9333446/3-25102018-AP-EN.pdf/3fa5fa53-e076-4a5f-8bb5-a8075f639167>

<sup>26</sup> Ogółem wydanych zostało 683 tys. zezwoleń. Dane te obejmują zarówno zezwolenia na pobyt jak i wizy wydane na okres dłuższy niż 3 miesiące. Dane uwzględniają dokumenty wydane po raz pierwszy lub w sytuacji, gdy od zakończenia ważności poprzedniego dokumentu upłynęło co najmniej 6 miesięcy.

<sup>27</sup> Szczegółowe dane statystyczne i szacunki dotyczące cudzoziemców pracujących w Polsce zostały zawarte w Aneksach nr 2-7

<sup>28</sup> W 2018 r. obywatelom Nepalu wydano 20 219 zezwoleń na pracę, obywatelom Bangladeszu - 8 517 zezwoleń, a obywatelom Indii - 8 482 zezwolenia.

<sup>29</sup> Dane dostępne na [www.migracje.gov.pl](http://www.migracje.gov.pl) (serwis Urzędu ds. Cudzoziemców).

<sup>30</sup> *Barometr Imigracji Zarobkowej - I półrocze 2018*, red. Monika Banyś, Jakub Kuźnik, Personnel Service, 2018. <http://personnel-service.pl/pl/biuro-prasowe/raporty>

sezonowe w rolnictwie, budownictwie czy pomoc w gospodarstwach domowych. W 2018 r. specjalistom wydano zaledwie ok. 3% zezwoleń na pracę<sup>31</sup>.

W ostatnich latach dużą rolę w procesie rekrutacji zagranicznych pracowników do Polski odgrywają pośrednicy, w tym agencje zatrudnienia<sup>32</sup>. Choć mogą oni odgrywać pozytywną rolę w ułatwianiu pracodawcom dostępu do siły roboczej, z ich funkcjonowaniem wiążą się również niekorzystne zjawiska, takie jak pobieranie dodatkowych, niekoniecznie uzasadnionych opłat, monopolizowanie poszczególnych kanałów napływu, niedostateczna weryfikacja posiadanych przez cudzoziemców kwalifikacji, czy wręcz ułatwianie migracji w celu niezgodnym z deklarowanym. Dostrzegalnym zjawiskiem jest też praca znacznej części migrantów zarobkowych poniżej posiadanych przez nich kwalifikacji. Wydaje się, że powołanie centralnej instytucji odpowiedzialnej za gromadzenie informacji o potrzebach pracodawców i dokonującej sprawnej rekrutacji pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kwalifikacjach, pochodzących z krajów nie stanowiących ryzyka migracyjnego, mogłoby przyczynić się do zniwelowania wymienionych powyżej negatywnych zjawisk. Funkcjonujące obecnie agencje pośrednictwa pracy mogłyby stanowić pożądane wsparcie dla instytucji centralnej, prowadząc działalność w charakterze podwykonawców.

Ważnym elementem w wyborze atrakcyjnych kierunków źródłowych migracji zarobkowej są czynniki kulturowe. Badania pokazują, że niższa aktywność niektórych grup imigrantów na rynku pracy wynika z czynników społeczno-kulturowych, jak przyswajalność języka, wewnętrzne sieci powiązań czy tradycyjne role płciowe<sup>33</sup>.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Doprowadzenie do lepszego wykorzystania własnego potencjału siły roboczej, m.in. poprzez większą aktywizację zawodową osób w wieku 50+ oraz osób trwale bezrobotnych;
2. Wykorzystanie procesu migracji wewnętrznych polskich obywateli poprzez tworzenie zachęt dla mieszkańców tych regionów wiejskich, gdzie istnieje nadwyżka siły roboczej, do migracji od pracy w obszarach zurbanizowanych;

---

<sup>31</sup> Zatrudnianie cudzoziemców w Polsce, MRPIPS, 08.02.2019. <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analzy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>

<sup>32</sup> W 2018 r. wydanych zostało około 80 tys. zezwoleń na pracę. Około 256 tys. oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi zostało wydanych lub zarejestrowanych w ramach klasyfikacji PKD „Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca” obejmującej m.in. agencje pracy tymczasowej.

<sup>33</sup> Ruud Koopmans, *Does assimilation work? Sociocultural determinants of labour market participation of European Muslims*, "Journal of Ethnic and Migration Studies 2016", vol 42 <http://gemm2020.eu/wp-content/uploads/2017/01/Does-assimilation-work-Sociocultural-determinants-of-labour-market-participation-of-European-Muslims.pdf>

3. Prowadzenie szeroko zakrojonych działań na rzecz zakończenia stygmatyzacji kobiet rezygnujących z kariery zawodowej na rzecz wychowywania dzieci oraz promocji rodzin wielodzietnych – także w kontekście pozycji na rynku pracy.<sup>34</sup>
4. Zintensyfikowanie prac na rzecz rozwoju i wykorzystania w gospodarce procesów automatyzacji, robotyzacji oraz korzystania z tzw. sztucznej inteligencji (AI);
5. Wprowadzenie zmian podatkowych (zarówno w aspekcie pozytywnym, jak i negatywnym) zachęcających obywateli polskich do zawierania małżeństw i posiadania dzieci;
6. Rozważenie powołania Rządowej Agencji Rekrutacji pracowników cudzoziemskich, oraz reglamentacji działalności agencji pośrednictwa pracy prowadzących działalność w tym obszarze;
7. Opracowanie regulacji przewidujących zobowiązanie pracodawców lub pośredników do przedstawienia dowodu posiadania środków na pokrycie kosztów ewentualnego wydalenia cudzoziemców w przypadku pozyskiwania większej liczby pracowników z państw trzecich<sup>35</sup>.
8. Biorąc pod uwagę wykaz krajów, o których mowa w pkt 7 działań do podjęcia zawartych w rozdziale 2.7, określenie pożądanych kierunków napływu do Polski imigrantów zarobkowych i objęcie cudzoziemców, pochodzących z tych kierunków, następującym zakresem działań:
  - Wspieranie pracodawców poszukujących pracowników za granicą oraz cudzoziemców poszukujących informacji o pracy w Polsce;
  - Rozwój istniejących lub tworzenie instytucji promujących Polskę, jej kulturę i język;
  - Rozszerzenie zakresu podmiotowego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych, obowiązującego wobec obywateli UE, na obywateli państw „trzecich”;
  - Analiza systemu prawnego mającego wpływ na zatrudnienie i pobyt cudzoziemców, a w sytuacji zdiagnozowania przeszkód w tym zakresie, w szczególności nadmiernych obciążeń biurokratycznych, uporządkowanie tego systemu z uwzględnieniem priorytetowo bezpieczeństwa państwa, ochrony krajowego rynku pracy i zapewnienia odpowiednich standardów zatrudnienia;

---

<sup>34</sup> Powyższy postulat mógłby przybrać postać np. objęcia ochroną przed zwolnieniem (na wzór ochrony przedemerytalnej) mężczyzny, którego żona zrezygnowała z pracy lub przebywa na urlopie w celu wychowywania dziecka (w przypadku małżeństw posiadających pełną władzę rodzicielską i wspólnie wychowujących niepełnoletnie dzieci), automatyczne obejmowanie awansowaniem/podwyższaniem wynagrodzenia także tych kobiet, które przebywają na urlopiach macierzyńskich lub wychowawczych, obowiązkowe elastyczne godziny pracy dla kobiet, chcących łączyć macierzyństwo z pracą zawodową, obowiązkowe tworzenie przyzakładowych żłobków i przedszkoli, przyzakładowych gabinetów lekarskich z obowiązkową specjalnością pediatrii itp. (w przypadku zakładów pracy zatrudniających powyżej określonej liczby pracowników).

<sup>35</sup> Postulat zawarty w § 8 uchwały nr 2 Zespołu do Spraw Migracji z dnia 15 października 2007 r. w sprawie kierunków działań dotyczących zatrudniania cudzoziemców w Polsce, podpisanej przez Zastępcę Przewodniczącego Zespołu Pana Kazimierza Kuberskiego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej



- Stworzenie systemu zachęt do podejmowania pracy i osiedlania się w Polsce dla Polaków zamieszkałych za granicą oraz cudzoziemców o pożądanym kwalifikacjach;
- Zawieranie dwu i wielostronnych umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym - powinny być one kompleksowe, różnorodne i dostosowane do szczególnych relacji istniejących między państwami;
- Standaryzacja mechanizmów wdrażania umów o zabezpieczeniu społecznym i wymiany danych w tym obszarze;
- Upowszechnianie informacji w krajach pochodzenia o możliwościach migracji legalnej przy jednoczesnym wskazaniu skutków naruszenia przepisów prawa imigracyjnego;
- Stworzenie dodatkowych preferencji dla grup wrażliwych (rodzin wielodzietnych i samotnych matek z dziećmi).

Powyższe działania powinny być prowadzone wobec imigrantów zarobkowych napływających do Polski z określonych, pożądanym kierunków, a jednocześnie w tych krajach, których obywatele nie stanowią zagrożenia dla spójności społecznej i bezpieczeństwa, a także są w stanie wypełnić luki na rynku pracy.

### **2.1.2. Migracje studentów i naukowców**

Polska w ostatnich latach zanotowała dynamiczny przyrost liczby cudzoziemców podejmujących studia w szkołach wyższych<sup>36</sup>. W odniesieniu do ogólnie zmniejszającej się liczby studentów w Polsce przekłada się to na szybki wzrost odsetka studentów cudzoziemskich w gronie wszystkich studentów. Wpływa to również na wzrost wskaźnika umiędzynarodowienia, który wynosi obecnie 5,63% (4,88% w roku poprzednim). Jednocześnie należy zauważyć, iż Polska nie w pełni wykorzystuje swój potencjał w zakresie przyjmowania cudzoziemskich studentów na polskie uczelnie. Jest to poniżej średniej OECD, która w roku akademickim 2015/2016 była na poziomie powyżej 8%.

Kluczową rolę w pozyskiwaniu studentów, doktorantów i naukowców z zagranicy pełni nowo powołana (1 października 2017 r.) Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej (NAWA), której misją jest wzmocnienie potencjału polskiej nauki i szkolnictwa wyższego poprzez wymianę i współpracę międzynarodową.

Na imigracje cudzoziemców chcących podejmować studia w Polsce należy również patrzeć z perspektywy zmian demograficznych. W kolejnych latach spadać będzie liczba obywateli polskich, którzy będą podejmować studia. Napływ cudzoziemców mógłby zmniejszyć negatywne konsekwencje tej sytuacji, m. in. takie jak konieczność zamykania niektórych kierunków studiów z uwagi na brak dostatecznej liczby słuchaczy.

---

<sup>36</sup> W polskich uczelniach w roku akademickim 2017/2018, według danych GUS, studiowało na pełnym cyklu kształcenia 72,7 tys. cudzoziemców (dodatkowo 12,8 tys. w ramach programu Erasmus). Jest to wzrost o ponad 10% w stosunku do roku poprzedniego (wówczas było 65,8 tys. studiujących cudzoziemców).

Przepisy ustawy o cudzoziemcach wprowadziły ułatwienia dla cudzoziemców studiujących w Polsce. Pierwsze zezwolenie na pobyt czasowy udzielane jest na okres 15 miesięcy, w dalszym toku studiów studenci mogą uzyskać zezwolenie na okres do trzech lat. Absolwenci polskich uczelni mają też zgodnie z nową ustawą możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy na okres 9 miesięcy, w celu poszukiwania pracy w Polsce. W celu eliminacji nadużyć ustawa o cudzoziemcach przewiduje obowiązek informacyjny po stronie wojewody, jak również władz uczelni. Wojewoda zawiadamia o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy rektora uczelni lub kierownika innej jednostki prowadzącej studia. Natomiast rektor uczelni lub kierownik innej jednostki prowadzącej studia niezwłocznie zawiadamia pisemnie wojewodę, który udzielił cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, o skreśleniu go z listy studentów oraz o niezaliczeniu roku studiów w określonym terminie.

Zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, oraz przepisami wykonawczymi do w/w ustawy, cudzoziemcy będący studentami stacjonarnych studiów wyższych odbywanych w Rzeczypospolitej Polskiej są zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, cudzoziemcy mogą być zatrudniani do realizacji zadań związanych z kształceniem i prowadzeniem działalności naukowej bez konieczności uzyskania zezwolenia i zgody organu zatrudnienia i korzystają z tych samych uprawnień w stosunku pracy, co obywatele polscy. Według danych pochodzących z systemu POL-on w Polsce, według stanu na koniec listopada 2018 r., pracuje 2895 pracowników naukowych, naukowo-dydaktycznych, badawczo-technicznych, naukowo-technicznych i inżynieryjno-technicznych niemających polskiego obywatelstwa (niecałe 1,5% pracujących w Polsce naukowców), co jest jednym z najniższych współczynników w krajach UE. Wzrost tego współczynnika, konieczny dla celów podniesienia konkurencyjności polskiej nauki, będzie zależał przede wszystkim od poziomu naukowego polskich ośrodków akademickich. Istotne znaczenie będą miały też rozwiązania wizowe oraz związane z legalizacją pobytu, które jednak muszą również skutecznie zapobiegać nadużyciom związanym z wykorzystaniem statusu studenta do celów nielegalnej migracji, zwłaszcza z krajów tzw. wysokiego ryzyka imigracyjnego.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

Biorąc pod uwagę wykaz krajów, o których mowa w pkt 7 działań do podjęcia zawartych w rozdziale 2.7, określenie pożądanych kierunków napływu zagranicznych studentów do Polski i objęcie cudzoziemców, pochodzących z tych kierunków, następującym zakresem działań:

1. Zwiększenie atrakcyjności polskiego szkolnictwa wyższego dla cudzoziemców poprzez wsparcie uczelni w prowadzeniu kształcenia w językach obcych, w tym ramach szkół doktorskich, tworzeniu międzynarodowych studiów wspólnych oraz uzyskiwaniu akredytacji międzynarodowych;

2. Rozwój programów stypendialnych dla cudzoziemców, w tym przede wszystkim osób polskiego pochodzenia;
3. Powiązanie polityki stypendialnej z kierunkami współpracy rozwojowej (m.in. poprzez wykorzystywanie w szerokim zakresie środków przeznaczonych na pomoc rozwojową na wzmocnienie systemu stypendialnego, zachęcającego cudzoziemców do studiowania w Polsce, w tym na kierunkach istotnych z uwagi na znaczenie realizowanych przez uczelnie badań naukowych lub potrzeby rynku pracy);
4. Upowszechnianie informacji na temat możliwości studiowania w Polsce przez wszystkie zainteresowane podmioty oraz prowadzenia przez uczelnie rekrutacji kandydatów na studia w Polsce w wybranych regionach lub państwach;
5. Usprawnienie procesów rekrutacyjnych poprzez wyłanianie osób rzeczywiście zainteresowanych odbyciem studiów w Polsce;
6. Przyspieszenie realizacji procedur związanych z wydawaniem wiz długoterminowych i zezwoleń na pobyt dla studentów z wybranych kierunków;
7. Uproszczenie formalności i usprawnienia procesów związanych z uzyskiwaniem dokumentów pobytowych przez cudzoziemców - studentów i pracowników naukowych (zarówno w urzędach krajowych, jak i w placówkach dyplomatycznych za granicą), przy jednoczesnym podjęciu działań zapobiegających wykorzystywaniu ww. procedur wyłącznie w celu zalegalizowania pobytu.

Powyższe działania powinny być prowadzone wobec studentów napływających do Polski z określonych, pożądaných kierunków, a jednocześnie w tych krajach, których obywatele nie stanowią zagrożenia dla spójności społecznej i bezpieczeństwa państwa.

### **2.1.3. Pobyt stały**

Ustawa o cudzoziemcach wyróżnia dwie główne kategorie bezterminowych tytułów pobytowych – zezwolenie na pobyt stały oraz zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Zezwolenie na pobyt stały uzyskać mogą zróżnicowane grupy cudzoziemców, w tym m.in. dzieci, małżonkowie obywateli polskich czy uchodźcy po spełnieniu zróżnicowanych kryteriów dotyczących m.in. długości pobytu w Polsce. Specyficzną grupą osób mogących uzyskać zezwolenie na pobyt stały bez uprzedniego pobytu w Polsce są osoby polskiego pochodzenia, w tym posiadające Kartę Polaka. Natomiast zasadniczym warunkiem uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE jest nieprzerwany 5 – letni pobyt w Polsce oraz spełnienie wymogów dotyczących źródła dochodu, posiadania ubezpieczenia oraz znajomości języka polskiego.

Pobyt stały oznacza przeniesienie centrum życiowego cudzoziemca do Polski i poważną przesłankę do otrzymania w przyszłości obywatelstwa Polskiego oznacza to między innymi wymóg jego integracji z polskim społeczeństwem oraz brak jakichkolwiek wątpliwości, że

cudzoziemiec mógłby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Ścisłe powiązanie udzielenia bezterminowego tytułu pobytowego ze spełnianiem kryteriów integracyjnych (znajomość języka, historii Polski, bezwarunkowej akceptacji norm prawnych – w tym konstytucyjnych, kulturowych, obyczajowych itp.), w szczególności przez realizację działań do podjęcia, o których mowa w pkt 2 i 4 rozdziału 2.6;
2. Zwiększenie efektywności służb opiniujących wnioski cudzoziemców o wydanie zezwolenia na pobyt stały;
3. Biorąc pod uwagę wykaz krajów, o których mowa w pkt 7 działań do podjęcia zawartych w rozdziale 2.7, wprowadzenie ułatwień w uzyskaniu prawa do stałego pobytu dla wybranych kategorii cudzoziemców, ze szczególnym uwzględnieniem grup wrażliwych (rodzin wielodzietnych i samotnych matek z dziećmi).

#### **2.1.4. Obywatelstwo**

Polskie prawo nie definiuje pojęcia obywatelstwa, ograniczając się do uregulowania zagadnień jego nabycia, utraty oraz potwierdzenia posiadania. Nabycie obywatelstwa polskiego jest sposobem na wyeliminowanie sytuacji, w których mieszkańcy Polski nie mogą korzystać z pełni praw obywatelskich jak też nie dotyczą ich pewne obowiązki np. służba wojskowa. Naturalizacja (nabycie obywatelstwa), wiążąca osobę z państwem, powinna być konsekwencją uprzedniej integracji cudzoziemca ze społeczeństwem polskim, a następnie jego asymilacji ze społeczeństwem polskim. Wraz z naturalizacją migranci uzyskują bowiem dostęp do szerokiej opieki ze strony państwa (np. opieki konsularnej) oraz uprawnienia polityczne.

Od dnia 1 maja 2004 r. obywatele polscy stali się obywatelami UE. Kwestie nabycia, posiadania i utraty obywatelstwa nie podlegają jednak prawu unijnemu, a należą do wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego.

Podstawowe zasady regulujące tę dziedzinę znajdują się w przepisach konstytucyjnych, a centralnym organem określającym politykę dotyczącą nadania i wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim zawiera zasady ogólne oraz reguluje tryb oraz warunki nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, potwierdzania jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tych sprawach oraz prowadzenie rejestrów. Wyrażona w ustawie zasada ciągłości obywatelstwa polskiego gwarantuje trwałość obywatelstwa w czasie, począwszy od momentu jego nabycia, zgodnie z

obowiązującymi w tym czasie przepisami, niezależnie od późniejszych zmian przepisów. Ustawa przyjęła zasadę dopuszczalności wielości obywatelstw przy utrzymaniu bezwzględnego priorytetu obywatelstwa polskiego, co oznacza, że obywatel polski może posiadać równocześnie obywatelstwo państwa obcego, ale nawet wówczas nie może wobec władz polskich powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo obce lub na wynikające z niego prawa i obowiązki. Przy nabyciu obywatelstwa polskiego ustawa nie przewiduje wymogu zwolnienia z posiadanego dotychczas obywatelstwa obcego.

Ustawa wyróżnia następujące sposoby nabycia obywatelstwa polskiego.

- 1) Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa:
  - Urodzenie z rodziców, z których co najmniej jedno posiada obywatelstwo polskie
  - Urodzenie/znalezienie w Polsce, gdy rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub obywatelstwo ich jest nieokreślone.
  - Przyniesienie pełne małoletniego cudzoziemca, który nie ukończył 16 lat przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie.
- 2) Nadanie obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP (nie jest on ograniczony w swoich konstytucyjnych kompetencjach żadnymi warunkami i może nadać obywatelstwo polskie każdemu cudzoziemcowi).
- 3) Uznanie przez wojewodę za obywatela polskiego (dotyczy cudzoziemców polskiego pochodzenia lub tych, którzy w toku długoletniego legalnego i nieprzerwanego pobytu w Polsce, znają język polski, mają zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania).

Ustawa wprowadziła także możliwość przywrócenia obywatelstwa polskiego oraz uregulowała zagwarantowaną w Konstytucji możliwość zrzeczenia się obywatelstwa (odbywa się to na wniosek po uzyskaniu zgody Prezydenta RP)<sup>37</sup>.

Konstytucja RP stanowi, iż obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie. Jednocześnie w wielu państwach europejskich istnieje możliwość pozbawienia obywatelstwa w przypadku np. zaangażowania w działania o charakterze terrorystycznym.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Rozpoczęcie dyskusji na temat zmian w art. 34 ust. 2 Konstytucji RP, umożliwiających odebranie polskiego obywatelstwa prawomocnie skazanym za niektóre przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa, w szczególności zdrada stanu, terroryzm lub szpiegostwo, jak też w przypadku osób, które uzyskały obywatelstwo za sprawą podania fałszywych informacji.
2. Biorąc pod uwagę wykaz krajów, o których mowa w pkt 7 rozdziału 2.7, wprowadzenie ułatwień w uzyskaniu prawa do obywatelstwa dla wybranych kategorii cudzoziemców, ze

---

<sup>37</sup> Dane statystyczne dotyczące nabycia i utraty obywatelstwa polskiego znajdują się w Aneksie nr 9

szczególnym uwzględnieniem grup wrażliwych (rodzin wielodzietnych i samotnych matek z dziećmi), przy zachowaniu wymogów, o których mowa w pkt 5 działań do podjęcia, wymienionych w rozdziale 2.6.

## **2.2. Skuteczne zapobieganie i zwalczanie nielegalnej migracji**

Zwiększona migracja cudzoziemców do Polski, zarówno legalna jak i nielegalna, oznacza konieczność podejmowania skutecznych, dodatkowych działań w egzekwowaniu od nich (oraz od osób zapraszających) przestrzegania przepisów prawa RP i UE. Dotyczy to kontroli wstępnej przy składaniu przez cudzoziemców wniosków wizowych, kontroli granicznej osób i środków transportu oraz kontroli legalności pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium RP. Dotyczy to również potrzeby stałego unowocześniania infrastruktury granicznej, właściwej polityki kadrowej instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie i zwalczanie nielegalnej imigracji poprzez uzupełnianie wakatów lub zwiększanie liczby etatów (tam gdzie to konieczne) oraz konieczności przeprowadzenia niezbędnych zmian legislacyjnych zapewniających większą skuteczność realizowanych procedur i postępowań.

Otwarcie się naszego kraju na napływ cudzoziemców, zwłaszcza z krajów trzecich będących źródłem migracji (także nielegalnej), wymaga odpowiedniej skuteczności właściwych służb i instytucji.

### **2.2.1. Polityka wizowa**

W ramach prowadzonej polityki wizowej dokonuje się wstępnej weryfikacji cudzoziemca, jeszcze przed stawieniem się na granicy RP, jest to więc pierwszy element systemu zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji<sup>38</sup>.

Do podstawowych instrumentów polityki wizowej (kształtowanej w dużej mierze na poziomie europejskim), stosowanych do przeciwdziałania nielegalnej migracji należą z jednej strony warunki określone w ustawie o cudzoziemcach, a z drugiej strony standardy i wymogi określone w kodeksie wizowym i dokumentach Komisji Europejskiej, a także ustalenia czynione w ramach lokalnej współpracy na podstawie *acquis* Schengen lub konsularnej. Wypracowywane dzięki tej współpracy dokumenty dotyczące zharmonizowanych list dokumentów uzupełniających, których należy żądać od cudzoziemców ubiegających się o wizy Schengen służą jednolitemu stosowaniu przepisów wspólnotowych. Szczególną rolę w tych działaniach pełni system informatycznych konsultacji z organami centralnymi państw strefy Schengen, jak również z właściwymi instytucjami w kraju – za pośrednictwem Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz wykorzystywanie narzędzi w ramach VIS.

DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

---

<sup>38</sup> Szczegółowe dane statystyczne dotyczące wydawanych wiz są zawarte w Aneksie nr 3.

1. Zwiększenie efektywności wykorzystywania instrumentów polityki wizowej do przeciwdziałania nielegalnej imigracji (ocena ryzyka imigracyjnego, konsultacje i wymiana informacji z instytucjami krajowymi oraz służbami konsularnymi innych państw, w szczególności strefy Schengen);
2. Udoskonalenie weryfikacji dokumentacji wizowej cudzoziemca w dostępnych rejestrach i ewidencjach;
3. Zacieśnienie współpracy pomiędzy instytucjami i służbami odpowiedzialnymi za realizację zadań w obszarze migracji między innymi poprzez wymianę informacji na temat zagrożeń nielegalną migracją;
4. Udoskonalenie kanałów komunikacji placówek konsularnych z właściwymi służbami krajowymi, w tym w obszarze dostępu do odpowiednich rejestrów i ewidencji;
5. Rozwijanie krajowej infrastruktury komunikacyjnej i systemów zarządzania dokumentacją elektroniczną na etapie kontroli wstępnej.

### **2.2.2. Ochrona granicy i kontrola graniczna**

Granica Rzeczypospolitej Polskiej jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi. Granicę ochrania jednolita, umundurowana i uzbrojona formacja przeznaczona do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji – Straż Graniczna.

Granica podzielona jest na odcinki: lądowy, morski i powietrzny. Granica lądowa z uwagi na wejście RP do strefy Schengen podzielona jest na: granice wewnętrzną (odcinki granicy z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Republiką Litewską) oraz granicę zewnętrzną UE i strefy Schengen tj. granice: morską – z wyłączeniem rejsów wewnętrznych, lotnicza – z wyłączeniem lotów wewnętrznych oraz lądowe odcinki granicy z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i Ukrainą, stanowiących zewnętrzną granicę Unii Europejskiej i Strefy Schengen. Za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada Minister Obrony Narodowej.

W wyznaczonych przejściach granicznych punktach na granicy zewnętrznej dokonywana jest kontrola ruchu granicznego osób, środków transportu i towarów.

Straż Graniczna realizuje swoje zadania na podstawie Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej oraz innych przepisów krajowych i europejskich, w tym w szczególności kodeksu granicznego Schengen. Ponadto ochrona granicy państwowej zakłada współpracę z krajami trzecimi (zwłaszcza sąsiednimi) w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji, w tym wykorzystywanie sieci oficerów łącznikowych (policyjnych i imigracyjnych).

Mając na uwadze fakt, że Polska posiada jeden z najdłuższych odcinków zewnętrznej granicy UE, i jednocześnie znajduje się w obszarze państw strefy Schengen, w której możliwy jest

swobodny przepływ osób, właściwa ochrona granic nabiera dodatkowego, szerszego znaczenia w kontekście bezpieczeństwa europejskiego.

Zabezpieczane przez polską Straż Graniczną granice należą do najbardziej kontrolowanych i najbezpieczniejszych w UE. Liczba obywateli państw trzecich ujawnianych za nielegalne przekroczenie granicy państwowej w 2018 r. względem 2017 roku spadła o ponad 16%.

Odrębnym zagadnieniem jest ochrona odcinków granicy położonych pomiędzy Placówkami Straży Granicznej. W tym przypadku najistotniejszym elementem będą techniczne środki zabezpieczenia granicy takie jak: zestawy perymetryczne, pojazdy Przenośnych Jednostek Nadzoru (PJN), statki powietrzne – drony, środki łączności, statki powietrzne lotnictwa SG. Jednak pomimo technicznego zabezpieczenia granicy najistotniejszym elementem jej zabezpieczenia jest organizacja służby i efektywne wykorzystanie posiadanych sił. W tym zakresie najważniejszym czynnikiem jest dobrze wyszkolona i doświadczona kadra funkcjonariuszy SG. Ważnym elementem przeciwdziałania przestępczości granicznej jest prowadzenie pracy operacyjnej, ukierunkowanej na zwalczanie zorganizowanej przestępczości granicznej.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

*Przedsięwzięcia w tym obszarze będą realizowane zgodnie z krajową strategią zintegrowanego zarządzania granicą, stanowiącej fragment europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE.*

#### **2.2.3. Kontrola legalności pobytu i zatrudnienia**

Instytucjami, które sprawują kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są Straż Graniczna, Policja oraz w zakresie legalności zatrudnienia Państwowa Inspekcja Pracy. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz wojewoda mogą natomiast sprawować kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców. Natomiast naczelnik urzędu celno-skarbowego może przeprowadzać ww. czynności w ramach kontroli dokonywanych na zasadach i w trybie zawartych w odrębnych przepisach prawa.

Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Polski polega na wezwaniu cudzoziemca do okazania dokumentów i zezwoleń uprawniających go do pobytu na terytorium Polski, dokumentów potwierdzających cel i warunki pobytu, a także środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów tego pobytu i powrotu do państwa pochodzenia lub zamieszkania oraz dokumentów uprawniających cudzoziemca do wykonywania pracy, powierzenia wykonywania pracy czy też prowadzenia działalności gospodarczej.



Dynamizm zjawisk migracyjnych na terytorium RP wymaga od właściwych instytucji oraz służb daleko idącej inicjatywy w przeciwdziałaniu oraz ujawnianiu nadużyć, jak również podejmowania działań wyprzedzających, które już na wstępnym etapie organizowania nielegalnej migracji pozwolą na udaremnienie tych działań. Zwalczanie nielegalnego zatrudnienia stanowi jedno z głównych zadań państwa. Właściwe w zakresie identyfikacji nielegalnie zatrudnionych obywateli państw trzecich są organy Straży Granicznej (w zakresie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców) oraz organy Państwowej Inspekcji Pracy (w zakresie kontroli legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców).

Mając na uwadze rozwój zainteresowania cudzoziemców dostępem do krajowego rynku pracy, niezbędne jest podejmowanie działań, adekwatnych do obsługi zjawisk migracyjnych, w zakresie dostępu cudzoziemców do krajowego rynku pracy, w tym wzmocnienie systemu umożliwiającego kontrolę legalności i przestrzegania standardów zatrudnienia cudzoziemców w Polsce.

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

Zapewnienie najwyższego poziomu bezpieczeństwa możliwe jest we współdziałaniu Straży Granicznej z innymi instytucjami państwowymi biorącymi udział w procesie legalizacji pobytu cudzoziemców. Czynny udział Straży Granicznej w powyższym zakresie sprowadza się do przeprowadzania wywiadów środowiskowych oraz sprawdzeń lokali cudzoziemców ubiegających się o pobyt na terytorium RP.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Wzmocnienie działań kontrolnych w obszarze legalności zatrudnienia cudzoziemców, w tym zwiększenie liczby stanowisk dedykowanych wyłącznie do działań kontrolnych w obszarze legalności zatrudnienia cudzoziemców;

2. Wprowadzenie zmian w przepisach prawa regulujących kwestie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności zatrudnienia, w szczególności w zakresie sporządzania dokumentacji pokontrolnej, możliwości przeprowadzenia kontroli w terytorialnym zasięgu działania innych jednostek organizacyjnych SG oraz umożliwienia organom SG reagowania w przypadku utrudniania lub udaremniania kontroli;
3. Podwyższenie kar za powierzenie pracy cudzoziemcom wbrew przepisom (np. poprzez wprowadzenie procedur nakładania kar lub grzywien o charakterze administracyjnym z taryfikatorem za każdego nielegalnie zatrudnionego cudzoziemca);
4. Rozszerzenie katalogu czynów, za które organy SG są uprawnione do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za naruszenie polegające na powierzeniu cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy);
5. Poprawa skuteczności działań Państwowej Inspekcji Pracy w obszarze kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców (m.in. poprzez umożliwienie prowadzenia wstępnych czynności weryfikacyjnych przed formalnym wszczęciem kontroli);
6. Wprowadzenie regulacji pozwalających na skuteczną weryfikację objęcia ubezpieczeniem społecznym pracujących w Polsce cudzoziemców,
7. Stworzenie mechanizmów prawnych, zapobiegających ponoszeniu przez Polskę kosztów leczenia cudzoziemców posiadających ubezpieczenie zdrowotne, nieadekwatne do pokrycia tych kosztów,
8. Stworzenie mechanizmów prawnych, zapobiegających nadużywaniu przez cudzoziemców systemów opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego.
9. Stworzenie mechanizmów prawnych, pozwalających na przeciwdziałanie nadużyciom związanym z funkcjonowaniem „wirtualnych biur”. Wspomniane podmioty, prowadzące fikcyjną działalność, poza wymogiem zarejestrowania spółki lub działalności – nie prowadzą żadnej aktywności gospodarczej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zazwyczaj nie posiadają one adresu siedziby lub adres jest nieaktualny i unikają odbioru korespondencji urzędowej, co utrudnia, a nawet uniemożliwia przeprowadzenie postępowania kontrolnego. Ponadto, w części przypadków organy kontroli mają uzasadnione podejrzenie, co do ułatwiania cudzoziemcom nielegalnej migracji przez wspomniane podmioty (najczęściej działające przez udzielenie określonej osobie pełnomocnictwa do występowania z wnioskami o udzielenie dokumentów pobytowych oraz na wykonywanie pracy cudzoziemców).

#### **2.2.4. Zapobieganie nadużyciom w obszarze migracji cudzoziemców**

Jednym z pojawiających się nadużyć procedur imigracyjnych jest migracja w celu niezgodnym z deklarowanym. Do zidentyfikowanych sposobów działania w tym obszarze należy uzyskanie przez cudzoziemca wizy turystycznej lub biznesowej, a następnie – krótko po przekroczeniu granicy państwa – złożenie w urzędzie wojewódzkim wniosku o udzielenie zezwolenia na

pobyt czasowy. Wizy Schengen uzyskiwane są głównie w przedstawicielstwach dyplomatycznych innych państw członkowskich. W opisanej sytuacji wnioskujący wyłudza wizę turystyczną/biznesową zatajając rzeczywisty cel podróży, jakim jest przyjazd do Polski i złożenie tam wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Z informacji przekazywanych przez placówki dyplomatyczne wynika, że opisany powyżej proceder jest na szeroka skalę wykorzystywany przez biura pośrednictwa wizowego w państwach trzecich, które odpłatnie doradzają swoim klientom, w jaki sposób można uzyskać zezwolenie na pobyt długoterminowy w jednym z państw członkowskich. W proceder najprawdopodobniej zaangażowane są również podmioty gospodarcze zarejestrowane w Polsce, które pomagają skompletować wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt/pracę/podjęcie działalności gospodarczej/założenie spółki.

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

Podmioty edukacyjne, głównie niepubliczne, ograniczając postępowanie rekrutacyjne jedynie do wyegzekwowania obowiązku wniesienia przez kandydata opłaty czesnego, bez weryfikacji przedstawianych dokumentów, wykształcenia i znajomości języka wykładowego oraz nie egzekwując frekwencji na zajęciach, doprowadzają do patologicznych sytuacji zakładania ww. podmiotów wyłącznie w celu ułatwienia wjazdu i pobytu cudzoziemcom na terytorium Polski oraz dostępu do krajowego rynku pracy.

Elementem mającym wpływ na bezpieczeństwo zachodzących procesów migracyjnych na terytorium Polski jest współpraca Straży Granicznej z urzędami wojewódzkimi. Przy urzędach wojewódzkich utworzono stanowisko oficera łącznikowego Straży Granicznej w celu zapobiegania nadużyciom związanym z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Rezultatem stałej obecności funkcjonariuszy Straży Granicznej w 13 urzędach wojewódzkich (mazowieckim, małopolskim, podkarpackim, opolskim, śląskim, dolnośląskim, zachodniopomorskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, łódzkim, wielkopolskim, lubelskim, kujawsko-pomorskim) oraz w delegaturze lubuskiego urzędu wojewódzkiego w Zielonej Górze, jest wzrost liczby realizowanych działań kontrolno-weryfikacyjnych, tj. kontroli legalności pobytu i kontroli legalności zatrudnienia, których podstawą działania –

poprzez współpracę z właściwym urzędem wojewódzkim - było podejrzenie, że cel wjazdu i pobytu cudzoziemca na terytorium Polski był niezgodny z deklarowanym. W wyniku działań funkcjonariuszy Straży Granicznej będących oficerami łącznikowymi przy urzędach wojewódzkich, precyzyjnie typowane są podmioty, które poświadczają zatrudnianie lub gotowość zatrudnienia cudzoziemców, gdzie następnie realizowane są kontrole legalności zatrudnienia cudzoziemców.

Od kwietnia 2019 r. obowiązują przepisy znowelizowanej ustawy o cudzoziemcach przewidujące obowiązek zatwierdzania jednostek prowadzących studia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu podjęcia lub kontynuacji studiów. Z obowiązku certyfikacji zwolnione są m.in. uczelnie akademickie i publiczne uczelnie zawodowe. Zmiany mają na celu ograniczenie negatywnych zjawisk związanych m.in. z nadużywaniem procedur legalizacji pobytu w celu odbywania studiów.

Odnutowywane są również zjawiska związane z zawieraniem fikcyjnych małżeństw oraz nadużywaniem możliwości osiedlenia się w Polsce osób polskiego pochodzenia lub posiadających Kartę Polaka.

Mając na uwadze zaobserwowane trendy migracyjne, jak również zidentyfikowane nadużycia cudzoziemców w obszarze migracji podjęto działania związane z właściwym przygotowaniem organizacyjnym oraz kadrowym Straży Granicznej umożliwiające m.in. właściwą obsługę zachodzących zjawisk migracyjnych. W tym celu wyodrębniono komórki dedykowanych wyłącznie do działań kontrolnych w obszarze legalności zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich placówkach Straży Granicznej funkcjonujących na terytorium kraju oraz w placówkach funkcjonujących na granicy zewnętrznej (obejmujących swoim zasięgiem teren stwarzający dogodne warunki do nielegalnego pobytu i pracy). Dodatkowo dostosowywana jest wielkość komórek zajmujących się kontrolą legalności zatrudnienia do skali zjawisk migracyjnych, poprzez ich ukompletowanie oraz zwiększenie liczby etatów, a także systematycznie zwiększono liczbę szkoleń z zakresu wykonywania pracy przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców.

Dodatkowo Straż Graniczna rozpoczęła prace nad modyfikacją struktur komórek organizacyjnych poprzez wyodrębnienie z placówek Straży Granicznej posiadających porty lotnicze odrębnych placówek działających jedynie wewnątrz kraju. W październiku 2018 roku została utworzona Placówka Straży Granicznej Warszawa przy jednoczesnym pozostawieniu Placówki Straży Granicznej Warszawa-Okęcie, której zadania realizowane są jedynie na terenie portu lotniczego im. Chopina. Utworzenie nowej Placówki Straży Granicznej Warszawa pozwala efektywniej realizować zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zjawisk nielegalnej migracji, w szczególności związanych z nielegalnym pobylem i

nielegalną pracą cudzoziemców na terenie aglomeracji warszawskiej oraz powiatów przyległych, gdzie zlokalizowane są największe skupiska cudzoziemców.

Element tworzenia nowych placówek Straży Granicznej w aglomeracjach miejskich skupiających największą liczbę cudzoziemców, został określony przez Komendanta Głównego Straży Granicznej jako jedno z działań priorytetowych dla Straży Granicznej. Docelowo planowane jest utworzenie nowych placówek Straży Granicznej w Krakowie, Wrocławiu i Poznaniu. Koncepcja utworzenia placówek w Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu oraz Katowicach, wynikająca ze skokowego wzrostu obecności cudzoziemców na wskazanym obszarze aglomeracyjnym, została zaakceptowana przez Sekretarza Stanu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Ograniczanie kanałów nielegalnej imigracji (pozorni studenci, fikcyjne małżeństwa, wyłudzenie Kart Polaka), poprzez wzmocnienie współpracy i wymiany informacji pomiędzy instytucjami krajowymi, a także skuteczniejsze wykrywanie i karanie podmiotów ułatwiających nielegalną imigrację,
2. Należy dążyć do zmian struktur komórek organizacyjnych Straży Granicznej poprzez wyodrębnienie z placówek Straży Granicznej posiadających porty lotnicze odrębnych placówek działających jedynie wewnątrz kraju. Utworzenie nowych placówek Straży Granicznej pozwoli skuteczniej realizować zadań w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zjawisk nielegalnej migracji, w szczególności związanych z nielegalnym pobytom i nielegalną pracą cudzoziemców na terenie aglomeracji miejskich, gdzie zlokalizowane są największe skupiska cudzoziemców.
3. Wzmacnianie etatowe jednostek organizacyjnych Straży Granicznej usytuowanych wewnątrz kraju, w szczególności w komórkach realizujących czynności kontrolno-weryfikacyjne wobec cudzoziemców.
4. Dalszy rozwój sieci oficerów łącznikowych SG tak, aby działali we wszystkich urzędach wojewódzkich,
5. Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu uszczelnienie systemu admisyj cudzoziemców, uniemożliwiający w określonych sytuacjach zmianę celu lub charakteru pobytu cudzoziemców przebywających na terytorium Polski,
6. Wzmocnienie działań kontrolnych w przejściach granicznych, w strefach przygranicznych oraz na terytorium kraju.

#### **2.2.5. Polityka powrotowa**

Jednym z najważniejszych mechanizmów skutecznie umożliwiających zwalczanie nielegalnej migracji jest polityka powrotowa, obejmująca rozwiązania zachęcające cudzoziemców o nieuregulowanym statusie do dobrowolnego wyjazdu z Polski, a w uzasadnionych

przypadkach uwzględniająca możliwość przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Co do zasady cudzoziemiec, którego zobowiązano do powrotu, powinien wykonać tę decyzję samodzielnie. Migranci, którzy chcieliby powrócić do swojego kraju, a nie są w stanie sami zorganizować podróży powrotnej, mają możliwość skorzystania z programu pomocy w dobrowolnym powrocie. Wsparcie w tym obszarze oferowane jest przez Straż Graniczną, która przy współpracy z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji, udziela cudzoziemcom o nieuregulowanym statusie, posiadającym negatywną decyzją uchodźczą bądź ofiar handlu ludźmi, pomocy w dobrowolnym powrocie. Wsparcie w tym obszarze organizowane jest również przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, w przypadku osób, które wycofały wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Szczególnym przypadkiem realizacji decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu jest jej przymusowe wykonanie (najczęściej po uprzednim umieszczeniu postanowieniem sądu w ośrodku strzeżonym lub w areszcie dla cudzoziemców) pod konwojem Straży Granicznej do granicy państwa albo do portu lotniczego albo morskiego państwa do którego cudzoziemiec zostaje doprowadzony.

Możliwość powrotu często uzależniona jest od współpracy z krajami pochodzenia cudzoziemców, dlatego też skutecznej realizacji polityki powrotowej służy m.in. zawieranie i wdrażanie w życie umów o readmisji.

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

Kolejnym elementem w sprawnym funkcjonowaniu polityki powrotowej jest skuteczna współpraca z państwami trzecimi w zakresie identyfikowania nielegalnie przebywających cudzoziemców, która w konsekwencji prowadzi do efektywnego powracania cudzoziemców poza strefę państw obszaru Schengen.

Polska jest krajem, który na tle pozostałych krajów UE corocznie wyróżnia się wysokim wskaźnikiem wykonalności decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. W 2018 r. wskaźnik wykonalności decyzji wydanych przez Straż Graniczną wyniósł 87%, podczas gdy średnia dla pozostałych państw UE z reguły nie przekracza 50%.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Promowanie dobrowolnych powrotów imigrantów przebywających w Polsce nielegalnie;
2. Przejęcie przez Komendanta Głównego SG obecnych kompetencji Szefa UdSC w zakresie zapewnienia cudzoziemcowi pomocy w dobrowolnym powrocie oraz pomocy

- związanej z przeniesieniem cudzoziemca do innego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej;
3. Rozwijanie potencjału środka zapobiegawczego w postaci umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców poprzez elastyczne zarządzanie profilami tych ośrodków oraz ich rozbudowę;
  4. Inicjowanie współpracy w celu rozpoczęcia negocjacji i zawarcia dwustronnych umów o readmisji w tych przypadkach, w których działań w tym zakresie, ze względu na odmienne priorytety, nie podejmuje Unia Europejska;
  5. Realizacja wspólnych projektów z państwami trzecimi, w szczególności bliskiego sąsiedztwa, mających na celu odsyłanie cudzoziemców bezpośrednio z ich terytoriów;
  6. Rozwijanie współpracy z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej;
  7. Aktualizowanie struktur organizacyjnych komórek odpowiedzialnych za realizację czynności identyfikacyjno-powrotowych oraz rozwijanie, szkolenie i doskonalenie ich personelu;
  8. Wprowadzenie zmian przepisów mających na celu zwiększenie efektywności działań powrotowych m.in. poprzez implementację niektórych zaleceń Komisji Europejskiej z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (np. poprzez skrócenie terminu dobrowolnego wyjazdu czy też skrócenie terminu na wniesienie odwołania od decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu);
  9. Skracanie czasu wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w szczególności w przypadku małoletnich osadzonych w ośrodkach strzeżonych oraz stworzenie małoletnim możliwie najkorzystniejszych warunków, przede wszystkim w zakresie dostępu do edukacji i ochrony zdrowia;
  10. Rozwijanie krajowej infrastruktury komunikacyjnej i systemów zarządzania dokumentacją elektroniczną na etapie monitorowania realizacji decyzji powrotowych;
  11. Poprawa interoperacyjności krajowych i europejskich systemów informacyjnych;
  12. Uwzględnienie współpracy w obszarze powrotów jako jednego z kryteriów uproszczenia procedur imigracyjnych dla obywateli danego państwa.

### **2.3. Realizacja zobowiązań repatriacyjnych państwa.**

Powojenne przesiedlenia z ZSRR do Polski objęły jedynie część populacji Polaków rozproszonych na tym obszarze w wyniku dramatycznych wydarzeń XIX i XX. Mimo, iż w ramach zorganizowanych akcji repatriacyjnych przeprowadzonych na mocy umów międzypaństwowych w latach 1944-48 oraz 1957-60 przybyło do Polski ok. 1,8 mln osób (przede wszystkim obywateli II RP) to oficjalne dane ZSRR w końcu lat osiemdziesiątych określały liczebność ludności polskiej na ponad 1 mln osób (najliczniejszą była grupa polska w Białoruskiej SSR – ok. 400 tys.). Społeczność tę tworzyli zarówno Polacy posiadający przed wrześniem 1939 r. polskie obywatelstwo, jak i zamieszkujący poza granicami ustanowionymi Polski na mocy traktatu ryskiego z 1921 r. Wśród nich liczną grupę stanowili Polacy

deportowani do Kazachstanu w latach dwudziestych i trzydziestych z centralnej Ukrainy (ok. 80 tys. osób).

Wraz z upadkiem ZSRR wzmożyły się od początku lat dziewięćdziesiątych przyjazdy do Polski obywateli państw postradzieckich, w tym osób deklarujących polskie pochodzenie. Przemiany polityczne i społeczne dokonujące się tak w Polsce, jak i byłym ZSRR, wymagały wypracowania zasad polityki państwa polskiego wobec Polaków na wschodzie. Pierwsze regulacje w tym obszarze pojawiły się w połowie lat 90-tych. Szczególne uprawnienia osobom polskiego pochodzenia przyznała Konstytucja RP, której art. 52 ust. 5 stanowi, iż „osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”. Tak więc, każdy obywatel obcego państwa legitymujący się polskim pochodzeniem może zamieszkać na stałe w Polsce. Niemniej kwestia przesiedlania się Polaków na stałe do ojczyzny i związana z tym konieczność przeniesienia całego swego dotychczasowego centrum życiowego, wymaga kompleksowego uregulowania, przede wszystkim określenia ewentualnych form wsparcia ze strony państwa dla przybywających do Polski osób polskiego pochodzenia.

Aktualnie kwestie te są uregulowane przez ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (t. j. Dz. U. z 2018, poz. 609 ze zm.) oraz ustawę z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (t. j. Dz. U. z 2018 poz. 1272). Adresatami obydwu aktów prawnych są Polacy zamieszkali na terytorium byłego ZSRR, w konsekwencji polityka migracyjna wobec tej grupy rodaków przebiega dwutorowo.

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji określa zasięg terytorialny repatriacji, obejmując nim terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu oraz azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej. W ten sposób ustawa została zaadresowana do osób polskiego pochodzenia, które po zakończeniu II wojny światowej nie otrzymały szansy na repatriowanie się do Polski, to jest potomków zesłańców oraz osób deportowanych przez władze sowieckie głównie z terenów Radzieckiej Ukrainy Zachodniej. Ustawa ponadto reguluje tryb i zasady nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji oraz ustawowe obowiązki administracji publicznej w zakresie repatriacji, jak również szczególne prawa repatriantów oraz członków najbliższej rodziny repatrianta.

Wizę repatriacyjną otrzymują osoby, które przedstawią konsulowi dowody potwierdzające posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania w Polsce, zwanych „warunkami do osiedlenia się”. Osoby, które ich nie mają otrzymują od konsula decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wize repatriacyjnej i są rejestrowane w ewidencji osób oczekujących na repatriację do Polski. W latach 2001 do 2016 zasadniczym podmiotem gwarantującym osobom oczekującym na repatriację warunki do osiedlenia była gmina. Sytuacja na lokalnym rynku pracy, sprzedaż mieszkań komunalnych, ustawowe zadania realizowane przez gminy w stosunku do własnych mieszkańców sprawiły, iż kwestia



repatriacji była postrzegana raczej jako zobowiązanie państwa, a nie przedmiot realizowanej lokalnie polityki. W konsekwencji liczba zgłaszanych ofert warunków do osiedlenia się była niewspółmierna do potrzeb, przez co liczba oczekujących na repatriację do Polski osób utrzymywała się przez lata na stałym poziomie 2.500 rocznie. W efekcie w latach 2001 do 2016 przybyło do Polski w ramach repatriacji 5529 osób.

Biorąc powyższe pod uwagę w roku 2017 zostały wprowadzone do ustawy o repatriacji istotne zmiany. Powołano centralny organ Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji, do którego zadań należy koordynacja całości działań podejmowanych wobec repatriantów przez administrację publiczną. Ponadto zostały wprowadzone nowe instrumenty wsparcia repatriantów w procesie przesiedlenia się do Polski. Wprowadzenie dokładnych definicji w zakresie dowodów na „posiadanie warunków do osiedlenia się” oraz „zapewnienie warunków do osiedlenia się”, pozwoliło na precyzyjne określenie adresatów pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. W efekcie repatriacja do Polski może być obecnie realizowana poprzez trzy ścieżki.

Pierwszą z nich stanowi możliwość skorzystania z ośrodka adaptacyjnego dla repatriantów, a następnie uzyskanie pomocy finansowej na zakup mieszkania (do 25 tys. zł na repatrianta i każdego członka jego rodziny oraz dodatkowo 25 tys. zł. na rodzinę) lub dokonania najmu lokalu mieszkalnego (300 złotych miesięcznie na każdego członka rodziny).

Drugą ze ścieżek repatriacji do Polski stanowi możliwość skorzystania z zaproszenia wystosowanego przez gminę. W tym przypadku to samorząd zapewnia rodzinie repatrianta w pełni wyremontowane i wyposażone mieszkanie. W zamian gminy mogą otrzymać dotację z budżetu państwa na podstawie porozumienia zawieranego z właściwym terytorialnie wojewodą. Dotacja pozwala gminom na dokonanie remontów lub adaptacji posiadanej przez nie substancji komunalnej, z drugiej strony zyskują nowych obywateli, co jest istotne w kontekście aktualnie panujących negatywnych zjawisk demograficznych.

Trzecią ze ścieżek repatriacji do Polski stanowi przyjazd w oparciu o oświadczenie obywatela polskiego, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zawierające zobowiązanie do zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 2 lata. Repatrianci przybywający na zaproszenie osoby fizycznej również mogą ubiegać się o pomoc finansową na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

Wprowadzone zmiany oraz jednoczesne podniesienie kwoty rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”, z której finansowane są zarówno bezpośrednia pomoc finansowa dla repatriantów, jak i dotacje dla gmin zapraszających repatriantów oraz pracodawców, przyniosły efekty już w roku 2017, kiedy to do Polski repatriowało się 525 osób (wobec 287 w roku 2016 i 235 w roku 2015 r.). W roku 2018 repatriowało się do Polski już 765 osób.

Ustawa o Karcie Polaka obejmowała swym oddziaływaniem całe terytorium byłego ZSRR. Pierwotnie ustawa była pomyślana jako narzędzie wzmacniające „więź Polaków na Wschodzie z Macierzą” poprzez wprowadzenie wobec posiadaczy Karty Polaka szeregu uprawnień mających na celu swobodne przekraczanie polskiej granicy oraz udzielenia wsparcia w podejmowaniu nauki na polskich uczelniach oraz korzystania w nagłych przypadkach ze świadczeń opieki zdrowotnej. W wyniku kolejnych nowelizacji, w szczególności wprowadzonych przez ustawę z dnia 13 maja 2016 roku o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2016, poz. 753), karta Polaka stała się dokumentem umożliwiającym prowadzenie aktywnej polityki osiedleniowej. Posiadacz karty Polaka zyskał zarówno prawo do ubiegania się o zezwolenie na pobyt stały w Polsce jak i uzyskania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w Rzeczypospolitej Polskiej. Tylko w roku 2018 osiedliło się w Polsce 9615 osób legitymujących się Kartą Polaka.

Łącznie w roku 2018 przesiedliło się do Polski z terytorium byłego ZSRR 10 371 osób polskiego pochodzenia i członków ich rodzin. Przewiduje się, iż w kolejnych latach, w oparciu o stworzone przez Rząd mechanizmy wsparcia dla repatriantów oraz osób legitymujących się Kartą Polaka, nastąpi dalszy wzrost osiedlających się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej polskich rodzin pochodzących z terytorium byłego ZSRR.

12 kwietnia 2019 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o karcie Polaka rozszerzając zasięg jej oddziaływania na cały świat. Przepisy ustawy mają znaczenie dla wszystkich osób polskiego pochodzenia i dla wszystkich środowisk polonijnych. Zmiany wprowadzone znowelizowaną ustawą umocnią związek Polaków z macierzą i ułatwią realizację polityki państwa wobec środowisk polonijnych rozsianych na całym świecie.

Środki budżetowe zagwarantowane w rezerwie celowej „Pomoc dla repatriantów” pozwalają na sfinansowanie repatriacji maksymalnie do poziomu 1000 osób rocznie. Natomiast środki budżetowe zagwarantowane w rezerwie celowej „Środki na realizację zadań wynikających z ustawy o Karcie Polaka”, pokrywają nieco ponad połowę potrzeb. Dalszy wzrost liczby osiedlających się w Polsce osób polskiego pochodzenia i członków ich rodzin będzie warunkowany wysokością kwot, które będzie można przeznaczyć z budżetu państwa na finansowanie tego procesu.

W ewidencji osób oczekujących na repatriację jest zarejestrowanych ponad 3000 osób. Odnotowywany jest także zdecydowany wzrost liczby składanych wniosków o repatriację (blisko 1200 w roku 2018 wobec 299 złożonych w roku 2016) oraz wniosków o zezwolenie na pobyt stały z tytułu posiadanej karty Polaka. Ponadto, należy oczekiwać, że w wyniku rozszerzenia oddziaływania ustawy o karcie Polaka na cały świat, zwiększy się w przyszłości liczba aplikujących o zezwolenie na pobyt stały w Polsce.

Zarówno repatrianci jak i osiedleńcy na podstawie Karty Polaka w zdecydowanej większości wymagają działań państwa, ukierunkowanych na pomoc w dojściu do samodzielności i tożsamości z polskim społeczeństwem.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Upowszechnianie wiedzy na temat nowych mechanizmów wsparcia zarówno repatriantów jak i posiadaczy Karty Polaka;
2. Przygotowanie służby konsularnej oraz urzędów wojewódzkich do obsługi repatriacji Polaków z obszaru dawnego ZSRR i koordynacja jej działań ze służbami socjalnymi w kraju, odpowiedzialnymi za pomoc przybyłym w usamodzielnieniu i utożsamieniu się z polskim społeczeństwem;
3. Przygotowanie służby konsularnej oraz urzędów wojewódzkich do obsługi interesantów związanych z poszerzeniem zasięgu oddziaływania ustawy o Karcie Polaka;
4. Zdefiniowanie docelowego modelu (docelowych adresatów) wsparcia w zakresie osiedlania się na terytorium RP osób polskiego pochodzenia, z uwzględnieniem mechanizmu wspierania procesu przesiedleń osób legitymujących się kartami Polaka;
5. Rozważenie podniesienia kwot określonych w rezerwie celowej „Pomoc dla repatriantów” oraz w rezerwie celowej „Środki na realizację zadań wynikających z ustawy o Karcie Polaka”.

## **2.4. Dostęp do ochrony międzynarodowej przy utrzymaniu kontroli państwa nad zjawiskiem migracji**

Cudzoziemcowi udziela się ochrony międzynarodowej jeśli w jego kraju pochodzenia grozi mu prześladowanie lub rzeczywiste ryzyko utraty życia czy zdrowia. Kwestie te reguluje w Polsce między innymi ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, która jest zharmonizowana oraz silnie powiązana z prawem Unii Europejskiej.

Procedura ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce rozpoczyna się od złożenia stosownego wniosku w jednostce Straży Granicznej. Funkcjonariusze przeprowadzają wstępne procedury m.in. w zakresie bezpieczeństwa – sprawdzenie danych cudzoziemca i pobranie odcisków palców. Każdy wniosek jest rozpatrywany indywidualnie przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, który szczegółowo analizuje poszczególne sprawy w celu sprawdzenia czy danej osobie należy udzielić ochrony. Organem odwoławczym jest Rada do Spraw Uchodźców, cudzoziemcowi przysługuje również skarga do sądu administracyjnego.

Podczas trwania procedury cudzoziemcy są objęci pomocą socjalną (m.in. zakwaterowanie, wyżywienie, opieka zdrowotna) zapewnianą przez Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz działaniami edukacyjnymi (m.in. nauka języka polskiego, kursy informacyjne). Mają oni do wyboru pobyt w ośrodku lub samodzielne utrzymanie się (poza ośrodkami) przy pomocy finansowej otrzymywanej od UdSC.

Podobnie jak w całej Europie, w 2018 r. nastąpił kolejny spadek liczby cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce<sup>39</sup>. Wśród osób ubiegających się o status uchodźcy niemal połowę stanowili niepełnoletni oraz kobiety – są to najwyższe wskaźniki w Europie.

Warunki nadania jednej z form ochrony międzynarodowej spełniało 450 cudzoziemców<sup>40</sup>. Podobnie jak w 2017 r. decyzje negatywne otrzymało natomiast ok. 2,1 tys. cudzoziemców.

Zarówno liczba wydanych decyzji pozytywnych jak i negatywnych była w minionym roku na podobnym poziomie jak w latach ubiegłych. Znaczny spadek odnotowano natomiast w zakresie postępowań umorzonych, których było 1,9 tys. – najmniej od 2007 r. Sprawy są umarzone w sytuacji, gdy cudzoziemiec nie był zainteresowany kontynuowaniem procedury w Polsce i opuścił kraj (najczęściej udając się do państw Europy Zachodniej). Zgodnie z prawem, do czasu wydania decyzji cudzoziemiec nie może opuszczać kraju, w którym złożył wniosek o ochronę międzynarodową. Jeśli to zrobi może zostać do niego zawrócony.

Doświadczenia związane z kryzysem migracyjnym w Europie spowodowanym masowym przybywaniem uchodźców i imigrantów, rozwijające się zjawisko przemytu ludzi, jak też obserwowane od dłuższego czasu nadużywanie procedur uchodźczych przez migrantów ekonomicznych wskazują na potrzebę sięgnięcia po środki, które pozwolą z jednej strony sprawniej przeprowadzić postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, a z drugiej strony będą sprzyjać zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochronie porządku publicznego.

Przepisy z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, str. 60) przewidują możliwość uznawania przez państwa członkowskie wybranych państw za bezpieczne kraje pochodzenia i bezpieczne kraje trzecie. Przyjęcie tej koncepcji w polskim porządku prawnym może przyczynić się do znaczącego usprawnienia i przyspieszenia prowadzonych postępowań w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej. W pierwszym rządzie ograniczą liczbę cudzoziemców w postępowaniach o udzielenie takiej ochrony. Spowodują także, że

---

<sup>39</sup> Wnioski w tej sprawie złożyło 4,1 tys. osób – o ok. 1 tys. mniej niż w 2017 r. Najwięcej wniosków złożyli obywatele Rosji – 2,7 tys. osób, Ukrainy – 466 os. oraz Tadżykistanu – 144 os. Około 1,6 tys. cudzoziemców złożyło wnioski po raz kolejny.

<sup>40</sup> Najwięcej decyzji pozytywnych otrzymali obywatele: Ukrainy (96 osób), Rosji (81 os.) oraz Iraku (27 os.). Ponadto, 236 obcokrajowców otrzymało tzw. ochronę krajową w postaci zgody na pobyt tolerowany lub ze względów humanitarnych.

postępowania prowadzone będą wobec cudzoziemców nie mogących rzeczywiście otrzymać ochrony na terytoriach państw, na których wcześniej przebywali.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Przeciwdziałanie nadużywaniu instytucji ochrony międzynarodowej do uzyskiwania dostępu do terytorium Polski i obszaru Schengen;
2. Skrócenie czasu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej;
3. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego.

## 2.5. Wspieranie polskich emigrantów oraz sprzyjanie powrotom do Polski

Według szacunkowych danych GUS w latach 2010-2017 liczba Polaków przebywających na emigracji powoli, ale systematycznie rosła.<sup>41</sup> W końcu 2017 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2 540 tys. mieszkańców naszego kraju, tj. o 25 tys. (1%) więcej niż w 2016 roku. W krajach europejskich przebywało ok. 2 241 tys. osób (o 27 tys. więcej niż w 2016 r.), przy czym zdecydowana większość – około 2 121 tys. – w państwach członkowskich UE. Spośród krajów UE, najwięcej polskich emigrantów przebywało w Wielkiej Brytanii (793 tys.), Niemczech (703 tys.), Holandii (120 tys.) oraz w Irlandii (112 tys.).

Większość wyjazdów (90%) ma charakter zarobkowy. Za granicę wyjeżdżają przede wszystkim ludzie młodzi w wieku prokreacyjnym, co przekłada się na zakładanie oraz powiększanie rodzin w miejscu emigracji (w ostatnich latach Polki za granicą urodziły ponad 200 tys. dzieci)<sup>42</sup>. Powyższe czynniki stanowią dodatkowe wyzwanie przy podejmowaniu działań mających na celu zachęcanie emigrantów do powrotu.

Z tych względów różne instytucje podejmują działania mające na celu utrzymanie przez migrantów zarobkowych więzi z Polską oraz wprowadzanie ułatwień dla powracających,

---

<sup>41</sup>Wg danych GUS w 2017 r. odnotowano wzrost liczby Polaków przebywających w Wielkiej Brytanii oraz w Niemczech, czyli w głównych krajach docelowych emigracji z Polski w ostatnich latach. W przypadku Wielkiej Brytanii w porównaniu do 2016 r. odnotowano wzrost o 5 tys. (0,6 %), z kolei w Niemczech liczba przebywających Polaków zwiększyła się o 16 tys. (ok. 2,3%). O 4 tys. (3,4%) wzrosła liczba emigrantów z Polski przebywających w Holandii. Nieznaczny wzrost zaobserwowano również w innych krajach UE – Austrii, Danii i Szwecji. Niewielki spadek liczby emigrantów z Polski w stosunku do roku poprzedniego odnotowano natomiast w Hiszpanii, Grecji i Włoszech. Jednocześnie nastąpił dalszy wzrost liczby osób, zameldowanych na stałe w Polsce, a przebywających przez okres powyżej 3 miesięcy w krajach europejskich nienależących do UE – najwięcej takich osób przebywało w Norwegii (ok. 85 tys. – podobnie jak rok wcześniej), wzrost liczby Polaków raportują m.in. Szwajcaria i Islandia. Szacuje się, że ponad 80% czasowych emigrantów z Polski przebywa za granicą co najmniej 12 miesięcy; osoby te zaliczane są do emigrantów długookresowych. Głównym powodem wyjazdów jest chęć podjęcia pracy za granicą.

<sup>42</sup> *Perspektywy demograficzne jako wyzwanie dla polityki ludnościowej Polski*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2016.

poprzez działalność informacyjną, nauczanie języka polskiego i w języku polskim dzieci pracowników migrujących, fundowanie stypendiów, realizację programów wsparcia na rynku pracy, udzielanie dotacji na założenie działalności gospodarczej oraz wspieranie adaptacji w lokalnych środowiskach.

MEN realizuje zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą zgodnie z kierunkami polityki państwa i we współpracy z MSZ. Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą (ORPEG), jednostka podległa MEN, prowadzi szkoły i szkolne punkty konsultacyjne przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP w 36 krajach świata, jak również prowadzące kształcenie na odległość szkołę podstawową, gimnazjum i liceum ogólnokształcące. W roku szkolnym 2017/18 łącznie w szkołach uczyło się 18.300 uczniów i zatrudnionych było 573 nauczycieli.

MEN kieruje także nauczycieli do pracy w szkołach europejskich oraz wspomaga nauczanie języka polskiego i w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących. Działania wspomagające prowadzenie nauczania języka polskiego obejmują szkoły organizacji Polaków, szkoły przy parafiach oraz szkoły w systemach oświaty krajów zamieszkania Polaków.

Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej realizuje program stypendialny „Polonia”, którego celem jest umożliwienie polonijnej młodzieży odbycia studiów w Polsce. Stypendyści studiuje bezpłatnie oraz otrzymują comiesięczne stypendium na pokrycie kosztów życia w Polsce. Około 2500 osób, głównie z krajów postradzieckich, ale także z Ameryki Południowej, korzysta z tej formy wsparcia.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Wypracowanie nowych, odpowiadających współczesnym wyzwaniom form wsparcia polskości na świecie;
2. Przygotowanie służby konsularnej do powrotów nowej emigracji z krajów Unii Europejskiej i koordynacja jej działań ze służbami socjalnymi w kraju, odpowiedzialnymi za pomoc nowoprzybyłym w uzyskaniu samodzielności i tożsamości z polskim społeczeństwem;
3. Zapewnienie pomocy konsularnej w przypadkach działań miejscowych władz skierowanych wobec polskich emigrantów a naruszających obowiązujące prawo lub dyskryminujących obywateli polskich;
4. Dostosowanie kadrowe i organizacyjne służby konsularnej do priorytetów polityki migracyjnej;
5. Promowanie wśród migrantów powrotnych nowych instrumentów z zakresu polityki rodzinnej i społecznej;
6. Zapewnienie Polonii i Polakom zamieszkałym za granicą oraz dzieciom polskich pracowników migrujących możliwości uczenia się języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim oraz kontynuacji kształcenia po powrocie do Polski.

## **2.6. Stworzenie kompleksowego systemu integracji i asymilacji cudzoziemców**

Liberalizacja zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców, liberalizacja dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy i systemu edukacji, swoboda przepływu osób jako jedno z podstawowych uprawnień członkostwa w Unii Europejskiej, procesy globalizacji obejmujące także ułatwienia w podróżowaniu i wiele innych czynników powoduje, że odrębną kwestią polskiej polityki migracyjnej staje się reakcja państwa na zjawisko długotrwałego lub stałego pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Reakcja ta musi odnosić się do takich elementów pobytu cudzoziemców, jak: wiedza – przynajmniej w podstawowym zakresie – umożliwiająca cudzoziemcowi samodzielne funkcjonowanie w polskich uwarunkowaniach, relacje między polskim społeczeństwem a cudzoziemcami, polityka wobec organizacji i instytucji zakładanych przez cudzoziemców, stosunku cudzoziemców do religii i wartości wyznawanych w Polsce, dostęp cudzoziemców do szeroko rozumianych systemów wsparcia społecznego (np. ochrony zdrowia, oświaty, ubezpieczeń, mieszkalnictwa), relacji cudzoziemca z krajem pochodzenia, itd.

Reakcja państwa w wymienionych obszarach łączy się w politykę integracyjną, która może ułatwiać cudzoziemcom pobyt na terytorium Polski, ale może także zostać ukierunkowana na ograniczenia długości okresu takiego pobytu. Może preferować pewne kategorie cudzoziemców, ze względu na przyjęte przez kraj przyjmujący założenia lub potrzeby. Może operować węższym lub szerszym zakresem ułatwień i świadczeń, wspomagających cudzoziemca pracującego i mieszkającego w Polsce.

Integracja, w tym przypadku, rozumiana jest jako doprowadzenie cudzoziemca do możliwie największej samodzielności w życiu wśród polskiego społeczeństwa. Obejmuje zarówno działania adresowane do cudzoziemca, jak i wobec jego społecznego otoczenia. Zakłada możliwość korzystania przez cudzoziemca ze świadczeń i infrastruktury, z których korzysta całe polskie społeczeństwo (ochrona zdrowia, ubezpieczenia społeczne, system oświaty, system bankowy, itd.). Samodzielność cudzoziemca obniża koszty związane z jego pobylem na terytorium kraju, stanowi też warunek konieczny dla jego ewentualnej asymilacji.

Przez asymilację cudzoziemca rozumie się tutaj osiągnięcie stanu, w którym zintegrowany cudzoziemiec rozumie i uznaje wartości obowiązujące w Polsce, w tym światopoglądowe i religijne, akceptuje je i przyjmuje jako swoje własne oraz odrzuca wartości, które stanowiłyby zagrożenie dla spójności społecznej i powszechnego bezpieczeństwa w Polsce. Przez asymilację cudzoziemiec staje się członkiem polskiego społeczeństwa, uzyskując możliwość zmiany statusu prawnego, z cudzoziemca na obywatela.

Rola administracji państwowej w polityce integracyjnej jest bardziej ograniczona, niż w obszarze innych polityk składowych, tworzących politykę migracyjną państwa. Operując środkami administracyjnymi organy administracji państwowej mogą ułatwiać lub utrudniać (a nawet uniemożliwiać) pewne procesy społeczne, ale sam przebieg tych procesów zależy przede wszystkim od czynników pozaadministracyjnych; integracja cudzoziemca, to proces zachodzący między nim a jego środowiskiem społecznym w miejscu zamieszkania i w miejscu pracy (nauki), zależny głównie od samego cudzoziemca, jego nastawienia do kraju przyjmującego i wyznawanej w nim religii i wartości, a także, w mniejszym stopniu – od relacji i więzi między cudzoziemcem a jego współpracownikami, środowiskiem sąsiedzkim, pracownikami różnych instytucji, postawami społecznymi, z którymi ma on styczność itd. Ta specyfika integracji powoduje, że polityka integracji cudzoziemców staje się polityką publiczną.

Warto zauważyć, że skuteczna i właściwie ukierunkowana integracja cudzoziemców ma istotne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Ogranicza ona bowiem potencjalne napięcia społeczne wynikające z różnic światopoglądowych, kulturowych i religijnych, przeciwdziała zjawisku wykluczenia społecznego imigrantów i zamykania się ich w zwartych skupiskach etnicznych, zmniejsza podatność na potencjalną możliwość naruszania przez nich norm społecznych i zasad prawnych. Kluczową rolę w skutecznej polityce integracji odgrywa polityka imigracyjna uwzględniająca perspektywę bezpieczeństwa i spójności społecznej oraz zdolność obywateli danego kraju do integracji na poziomie społecznym i kulturowym.

Uwarunkowania polityki migracyjnej Polski na tle polityk migracyjnych innych państw europejskich (położenie geograficzne na szlaku migracji Wschód-Zachód, polskie diaspory w krajach wschodnich – pozostałość po stalinowskich przesiedleniach i deportacjach, relatywnie niewielka imigracja z Afryki i Azji Mniejszej, szczególna sytuacja demograficzna, długa granica z państwami trzecimi i jej migracyjne skutki, itd.) są specyficznymi odmiennymi. W sprawach uwarunkowań polityki integracyjnej również występuje nietypowy aspekt historyczny, który rzutuje na całość takiej polityki. I Rzeczpospolita była krajem wieloetnicznym, a nawet wielojęzycznym (uniformizacja dialektów nastąpiła w XIV w., a wyparcie łaciny z języka oficjalnego – znacznie później). Okres zaborów spowodował to, że ludność polska stała się mniejszością (kulturową, religijną, językową) w krajach zaborczych. W okresie II RP mieszkańcy Polski deklarujący narodowość polską stanowili ok. 69% całej populacji kraju.

W ciągu stu lat sytuacja zmieniła się radykalnie. Wyniki spisu 2011 r. wykazały, że wśród stałych mieszkańców Polski ponad 99,8% stanowili obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, a tylko 0,15% (57,5 tys.) stanowili cudzoziemcy (liczba cudzoziemców przebywających w Polsce była nieco większa, nie wliczono bowiem do statystyki cudzoziemców przebywających w Polsce czasowo), w tym 55,4 tys. miało obywatelstwo niepolskie, a około 2 tys. określiło się



jako bezpaństwowcy. Jedynie wobec 0,02% populacji nie udało się ustalić obywatelstwa (8,8 tys.). Ponad 75% z nich - to osoby bezdomne. Ludność Polski pod względem przynależności państwowej jest więc jednorodna. Wprawdzie od 2011 r. liczba cudzoziemców w Polsce gwałtownie wzrosła, jednak nadal wśród państw członkowskich Unii Europejskiej Polska jest krajem o najniższym odsetku cudzoziemców w całości populacji. Państwem o najwyższym udziale cudzoziemców jest Luksemburg, gdzie ich odsetek wynosi około 45%, w Polsce natomiast wskaźnik ten wynosi niecałe 1%. Dla porównania, w Czechach odsetek ten wynosi 5%, we Francji 7%, w Niemczech 12%, a w całej UE nieco ponad 4% <sup>43</sup>.

Jednorodność narodowościowa nie oznacza jednak jednorodności etnicznej. Od II połowy XX w. mamy do czynienia z przejawami budzenia się tożsamości lokalnej. Pochodzenie z „małych ojczyzn” staje się czynnikiem sprzyjającym poszukiwaniu wartości lokalnych, odtwarzaniu lokalnych tradycji, odkrywaniu lokalnej historii.

Jednorodność narodowościowa stanowi czynnik istotnie utrudniający zaplanowanie i realizowanie polityki integracji cudzoziemców. W jednolitym narodowościowo społeczeństwie potrzeba zrozumienia i akceptacji cudzoziemców występuje w ograniczonym zakresie; ponieważ często wnoszą oni nie zawsze zrozumiałe elementy obyczajowe, niekiedy odmienne od naszej tradycji, kultury, wartości, historii, religii, itd.

Według badań CBOS z 2018 r. zasięg sympatii i antypatii Polaków do poszczególnych narodów jest zróżnicowany, niemniej jednak warto zauważyć, że nasi rodacy deklarują sympatię na narodów bliskich kulturowo, w kolejności: Czechów, Włochów, Amerykanów, Anglików i Słowaków. Nie zmienia to faktu, że żadna z tych nacji nie przekroczyła 50 % pozytywnych opinii (najlepsze oceny uzyskali Czesi i Włosi – 44%. Z kolei w rankingu niechęci bardzo niskie oceny uzyskali Arabowie – 62%, Romowie – 52%, Rosjanie – 49% i Ukraińcy – 40% - których w Polsce jest najwięcej. Można więc wysnuć wniosek, że polskie społeczeństwo zachowuje spory dystans do cudzoziemców, co jest wytyczną dla polityki integracyjnej i pokazuje jej ograniczenia.

Aktualna sytuacja migracyjna i demograficzna Polski sprzyja przyjazdom cudzoziemców (co odzwierciedlają statystyki Straży Granicznej, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Głównego Urzędu Statystycznego i Urzędu do Spraw Cudzoziemców) oraz podejmowaniu pracy przez cudzoziemców, jak również ich dłuższym pobytom w Polsce a nawet osiedlaniu się w naszym kraju. Około 1 mln cudzoziemców już pracuje lub uczy się w Polsce. Powoduje to, że kwestia odpowiedniej polityki integracyjnej staje się problemem coraz bardziej aktualnym.

Integracja cudzoziemców, to nie tylko zespół środków ułatwiających im życie społeczne i samodzielność w kraju docelowym, to także istotny środek kontroli społecznej nad tą grupą

---

<sup>43</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-national\\_population\\_by\\_group\\_of\\_citizenship,\\_1\\_January\\_2018\\_.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-national_population_by_group_of_citizenship,_1_January_2018_.png)

mieszkańców. Korzystanie z tych samych instytucji i organizacji, z jakich korzystają obywatele, legalizacja pobytu, posiadanie ważnych dokumentów, wyposażenie w wiedzę i umiejętności zapewniające samodzielność społeczną, to istotne środki przeciwdziałania poczuciu wykluczenia społecznego, poczuciu izolacji, tendencji do zamykania się w hermetycznych kulturowo grupach, szukania wartości alternatywnych wobec wartości powszechnie akceptowanych w kraju goszczącym.

Zapewnienie bezpieczeństwa w warunkach ułatwiających przepływy migracyjne, główny motyw obecnej polityki migracyjnej Polski, wymaga więc polityki integracyjnej, ukierunkowanej na umacnianie spójności społecznej i zapobieganie napięciom i konfliktom międzykulturowym i międzyetnicznym, stanowiącym podłoże dla segregacji etnicznej, zaburzeń społecznych na tym tle i terroryzmu. Właściwa polityka integracyjna cudzoziemców stanowi więc istotny element profilaktyki społecznej.

Obecnie prowadzone działania integracyjne, ukierunkowane na wybrane grupy cudzoziemców i sprowadzające się głównie do dystrybucji środków finansowych, trudno nazwać pożądanym docelowym modelem integracji. Nieco bogatsza oferta działań integracyjnych adresowana jest do uchodźców, stanowią oni jednak relatywnie niewielką grupę cudzoziemców przebywających przez dłuższy czas lub osiedlających się w Polsce.

Głównym celem polityki integracyjnej powinno być natomiast zapewnienie bezpieczeństwa w warunkach przepływów migracyjnych i kontaktów międzykulturowych. Specyfika polska, na którą wyżej zwrócono już uwagę, wyklucza możliwość tworzenia programów ukierunkowanych na budowę społeczeństwa wielokulturowego. Oznacza to, że elementy asymilacyjne powinny dominować w programach integracji cudzoziemców.

Warto podkreślić, że polityka wielokulturowości, zakładająca utrzymanie własnych wartości kulturowych przy nabyciu poziomu akceptacji wartości kraju goszczącego, w zakresie umożliwiającym bezkonfliktowe funkcjonowanie w tym kraju, poniosła fiasko. Programy integracji budowane na założeniu wielokulturowości nie doprowadziły do oczekiwanych pozytywnych rezultatów<sup>44</sup>. Należy oczekiwać, iż zastosowanie analogicznych metod w Polsce doprowadziłoby prawdopodobnie do zbliżonych – a zatem negatywnych skutków. Polska jest krajem europejskim, związanym kulturą, historią i tradycją z innymi krajami zachodnioeuropejskimi. Trudno zatem oczekiwać, aby powyższe procesy społeczne przebiegały w Polsce w inny sposób, niż w tych krajach. Powstawanie enklaw kulturowych, gett etnicznych, alternatywnych systemów prawnych i obyczajowych, wzrost poziomu agresji

---

<sup>44</sup> Z opublikowanych przez ministerstwo spraw wewnętrznych Niemiec danych na temat przestępczości wynika, że spośród 2 mln osób zatrzymanych w 2016 r. w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa 616 tys. było obcego pochodzenia. Dane norweskiego Głównego Urzędu Statystycznego (SSB) za III kwartał 2018 r. pokazuje, że podczas gdy około 14% populacji w Norwegii definiowane jest jako imigranci, stanowią oni ponad 40% osób zarejestrowanych jako całkowicie bezrobotne. Bezrobocie rejestrowane wśród imigrantów w Norwegii wyniosło w III kwartale 2018 roku 5,9%, podczas gdy bezrobocie wśród pozostałej części społeczeństwa osiągnęło poziom zaledwie 1,7%.

wobec ludności autochtonicznej, negacja systemu wartości obowiązującego w kraju goszczącym, w tym wartości wynikających z zasad religii dominującej w kraju goszczącym, oddziałują negatywnie zarówno na społeczeństwo kraju przyjmującego, jak i na samych imigrantów. Docelowym rozwiązaniem, zapewniającym zachowanie spójności społecznej i przeciwdziałającym potencjalnej przemocy na tle kulturowym, powinna być zatem selektywna imigracja, a następnie asymilacja cudzoziemców, poprzedzana intensywnymi działaniami integracyjnymi.

Zauważa się, że w wielu państwach, także europejskich, następuje zmiana paradygmatu ustalania wzajemnych relacji między imigrantami a ludnością miejscową, a polityka wielokulturowości zastępowana zostaje poszukiwaniami rozwiązań bardziej odpowiadających potrzebom i sytuacji kraju goszczącego<sup>45</sup>. Polska plasuje się zatem w głównym nurcie zachodzących w Europie zmian.

Niezbędne jest zatem uruchomienie programów integracyjnych, adresowanych do cudzoziemców zamierzających uzyskać zezwolenia na pobyt czasowy lub stały na terytorium Polski. Udział w tych programach powinien być ściśle powiązany z możliwością uzyskania takich zezwoleń. Udział w programie powinien być odpłatny (nawet czysto symbolicznie), ale musi wiązać się z decyzją podjętą przez samego cudzoziemca i z zaangażowaniem w realizację tej decyzji. Ewentualna pomoc państwa na rzecz uboższego cudzoziemca ubiegającego się o zezwolenie pobytowe na terytorium Polski powinna być powiązana z jego aktywnym udziałem w programie integracyjnym.

Programy integracyjne powinny obejmować, przede wszystkim, intensywne zajęcia językowe, umiejętności samodzielnego radzenia sobie w życiu społecznym w Polsce, a klamrą spajającą różne treści powinien być aspekt aksjologiczny programów: doprowadzenie do zrozumienia i akceptacji przez cudzoziemca systemu wartości Polski. Warunkiem kontynuacji uczestnictwa cudzoziemca w danym programie oraz uzyskania pobytu stałego, powinny być wykazywane przez niego bieżące postępy w integracji.

Ważne znaczenie w procesie integracji ma również edukacja uczniów z doświadczeniem migracyjnym (zarówno cudzoziemców, jak i osób będących obywatelami polskimi powracających do Polski po czasowym lub długoletnim pobycie za granicą). Znajduje to odzwierciedlenie w działaniach rządowych. W części oświatowej subwencji ogólnej

---

<sup>45</sup> Symbolem tych tendencji stało się przemówienie Angeli Merkel z 19 października 2010 r. w Poczdamie, podczas którego kanclerz Niemiec stwierdziła, iż próba budowy tzw. społeczeństwa wielokulturowego całkowicie zawiodła. W praktyce oznacza to przeformułowywanie niemieckiej polityki integracyjnej w większym stopniu na stawianie wymagań związanych m.in. ze znajomością języka oraz przestrzeganiem obowiązujących w przyjmującym społeczeństwie norm i wartości. Premier Wielkiej Brytanii David Cameron w lutym 2011 r. stwierdził, że państwowy multikulturalizm zawiódł, a Wielka Brytania powinna skoncentrować się na swojej tożsamości narodowej, aby zapobiec zwracaniu się ludzi w kierunku ekstremizmu. Również w lutym 2011 r. prezydent Francji Nicolas Sarkozy stwierdził, iż Francja była zbyt mocno skoncentrowana na tożsamości przybyszów, zamiast na tożsamości kraju, do którego te osoby przybywają (źródła: spiegel.de, bbc.co.uk, ft.com)

przewidziano środki mające pomóc w integracji nowo przybyłych dzieci migrantów oraz w ograniczeniu porzucania przez nich nauki, co umożliwia tworzenia oddziałów przygotowawczych dla uczniów przybywających z zagranicy (zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców), zapewnienie im indywidualnego wsparcia oraz zatrudnienie dodatkowych nauczycieli. Prawo oświatowe umożliwia cudzoziemcom bezpłatne nauczanie w szkołach publicznych do ukończenia 18 roku życia lub ukończenia szkoły ponadpodstawowej. Placówki edukacyjne organizują dodatkowe zajęcia z języka polskiego oraz zajęcia wyrównawcze z innych przedmiotów nauczania, możliwe jest też zatrudnianie w szkole pomocy nauczyciela - osoby wspierającej dzieci cudzoziemców, posługującej się językiem ojczystym uczniów, która rozumiejąc specyficzne problemy adaptacyjne obcokrajowców może stanowić swoisty pomost między szkołą i uczniem. Natomiast postawienie rzetelnej diagnozy na temat rozwoju umiejętności przez dzieci migrantów w polskich szkołach jest utrudnione z uwagi na brak danych o liczbie dzieci z doświadczeniem migracyjnym, które ukończyły pomyślnie kolejne etapy edukacji, jak i monitoringu efektów nauczania dzieci z tej grupy<sup>46</sup>.

Programy szkolne powinny także obejmować treści służące asymilacji dzieci i młodzieży cudzoziemskiej. Treści te służyłyby ułatwieniu wrastania dzieci cudzoziemskich w polskie społeczeństwo, zrozumieniu polskich wartości, tradycji i historii, a także funkcjonowania instytucji społecznych. Celem byłoby tutaj uzyskanie stanu identyfikacji dzieci ze społeczeństwem polskim, uznanie siebie za pełnoprawnych członków tego społeczeństwa, zarówno w wymiarze gospodarczym, prawnym jak i kulturowym. Istotnym elementem asymilacji pozostaje także tożsamość religijna cudzoziemców. Wyznawane wartości religijne cudzoziemców nie mogą kolidować z porządkiem społecznym i prawnym państwa przyjmującego, ani z przekonaniami wynikającymi z zasad religii wyznawanej przez ogół społeczeństwa polskiego, w tym zwłaszcza nie mogą opierać się na założeniach prowadzących do konfliktu z wartościami przyjętymi przez społeczeństwo polskie, a szerzej - społeczeństwa Europy.

Asymilacji dorosłych powinny służyć specjalistyczne kursy, kończące się egzaminami, organizowane przez administrację państwową, w których udział byłby obligatoryjny dla wszystkich cudzoziemców ubiegających się o prawo stałego pobytu na terytorium Polski (kurs integracyjny), a w dalszej perspektywie – dla osób ubiegających się o polskie obywatelstwo (kurs asymilacyjny).

Jak wskazana powyżej, udział cudzoziemca w programie integracji lub w programie asymilacji powinien być odpłatny (z wyjątkiem udziału dzieci cudzoziemców w programach integracyjnych i asymilacyjnych realizowanych przez szkoły). Koszty udziału cudzoziemca w programie integracyjnym lub asymilacyjnym mogłyby być natomiast pokryte przez

---

<sup>46</sup> O istocie problemu świadczy m.in. to, że brak wykształcenia w połączeniu z negatywnymi doświadczeniami migracyjnymi rodziców oraz kontakty z subkulturami przestępczymi stanowią zespół cech obserwowanych u wielu realizatorów rejestrowanych dotąd zamachów terrorystycznych w Europie (patrz: Krzysztof Izak, Ograniczenia i problemy w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości imigrantów w Europie, w: Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nr 17 2019, s. 108

pracodawcę. Koszty udziału cudzoziemca-studenta w programie integracyjnym mogłyby być z kolei pokryte przez uczelnię w sytuacji, gdy uczelnia nie prowadzi własnych programów integracyjnych dla studentów zagranicznych. Od ukończenia odpowiedniego programu powinno zostać uzależnione wydanie stosownych zezwoleń pobytowych: przedłużenie zezwolenia na pobyt czasowy lub wydanie zezwolenia na osiedlenie się.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA

1. Stworzenie kompleksowego systemu integracji i asymilacji cudzoziemców;
2. Objęcie działaniami integracyjnymi wszystkich cudzoziemców ubiegających się o zezwolenia na stałe zamieszkanie na terytorium kraju;
3. Objęcie działaniami asymilacyjnymi wszystkich cudzoziemców stale zamieszkujących na terytorium kraju;
4. Uzależnienie możliwości uzyskania przez cudzoziemca prawa stałego pobytu na terytorium RP od pełnej integracji cudzoziemca ze społeczeństwem polskim;
5. Uzależnienie możliwości uzyskania obywatelstwa polskiego od pełnej asymilacji cudzoziemca w społeczeństwie polskim;
6. Wprowadzenie przesłanek uzależniających uzyskanie poszczególnych tytułów pobytowych, możliwość wnioskowania o pobyt stały i możliwość pozostania cudzoziemca w Polsce, od pomyślnego ukończenia programu integracyjnego, w tym uzależnienie ewentualnej pomocy finansowej dla cudzoziemców od uczestnictwa i postępów cudzoziemca w programach integracyjnych i asymilacyjnych;
7. Otwarcie programów integracyjnych także na cudzoziemców ubiegających się o różnego rodzaju zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium Polski (z wyjątkiem grup, które otrzymują pomoc integracyjną w ramach wsparcia socjalnego korporacji międzynarodowych lub innych międzynarodowych przedsiębiorstw, cudzoziemców objętych pomocą integracyjną uczelni wyższych, personelu dyplomatycznego i konsularnego, itp.) – na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa;
8. W przypadku cudzoziemców składających wnioski o objęcie ich ochroną międzynarodową – wprowadzenie rozwiązań umożliwiających prowadzenie poszerzonych programów integracyjnych z cudzoziemcami, co do których istnieje wysokie prawdopodobieństwo otrzymania takiej ochrony.
9. Zróżnicowanie poziomu wiedzy i umiejętności przekazywanych w trakcie realizacji programów w zależności od rodzaju zezwolenia, o które ubiega się cudzoziemiec;
10. Wprowadzenie odpłatności udziału w programach integracyjnych i asymilacyjnych jako czynnika motywującego cudzoziemca do rzeczywistego aktywnego udziału;
11. Skoncentrowanie treści programu integracyjnego wokół praktycznej znajomości języka polskiego oraz praktycznej wiedzy o życiu w Polsce, umożliwiającej samodzielne bytowanie cudzoziemca w polskich uwarunkowaniach. W ramach praktycznej wiedzy o życiu w Polsce szczególny nacisk należy położyć na funkcjonowanie zgodne z systemami normatywnymi: prawnym i obyczajowym oraz wartościami wynikającymi z zasad dominującej w Polsce religii;

12. Zapewnienie, iż istotnym elementem programów integracyjnych będzie ich aspekt aksjologiczny, tj. zdolność cudzoziemca do zrozumienia i zaakceptowania wartości kulturowych, w tym światopoglądowych i religijnych, kraju goszczącego (powinna ona warunkować możliwości uzyskania zezwoleń na dłuższy okres pobytu, a brak takiej zdolności powinien skutkować odmową udzielenia zezwolenia pobytowego);
13. Zapewnienie, iż istotnym elementem programów asymilacyjnych będzie ich pogłębiony aspekt aksjologiczny i wtórnie socjalizujący, tj. zdolność cudzoziemca do zaakceptowania i przyjęcia jako swoje własne wartości obowiązujących w Polsce, w tym światopoglądowych, religijnych, politycznych, kulturowych, obyczajowych itp. oraz stania się w pełni ukształtowanym członkiem polskiego społeczeństwa (brak takiej zdolności powinien skutkować odmową przyznania obywatelstwa polskiego);
14. Przystosowanie instytucji i programów edukacyjnych do zróżnicowanego poziomu wiedzy i umiejętności uczniów z doświadczeniem migracyjnym oraz ich znajomości języka polskiego;
15. Lepsze przygotowanie szkół do pracy z dziećmi cudzoziemców i Polaków urodzonych za granicą lub kształcących się w zagranicznych systemach edukacyjnych, a także ich specyficznych potrzeb (w tym podejmowanie programowych działań w zakresie nabywania kompetencji wychowawczych potrzebnych do pracy w środowisku międzykulturowym obejmujących szkoły, placówki prowadzące zajęcia pozalekcyjne, ośrodki doskonalenia nauczycieli oraz placówki oferujące kształcenie i podnoszenie kwalifikacji nauczycieli pracujących z dziećmi z doświadczeniem migracyjnym);
16. Zwiększenie wsparcia oferowanego migrantom przez szkoły w zakresie integracji oraz przygotowania do samodzielnego funkcjonowania w warunkach społeczeństwa demokratycznego i kultury polskiej. Szczególny nacisk należy położyć na kształtowanie postaw aksjologicznych, rozumienie kontekstu kulturowego oraz umiejętności komunikowania się w języku polskim;
17. Wypracowanie systemu nauczania języka polskiego dla określonych grup cudzoziemców z pożądanymi kierunkami przed przyjazdem do Polski;
18. Zapewnienie wsparcia w nauczaniu języka polskiego uczniom-cudzoziemcom przybywającym do szkół w Polsce;
19. Rozważenie wprowadzenia, dla cudzoziemców napływających do Polski z pożądanymi kierunkami, zamierzających podjąć pracę w Polsce, preferencji w sprawie łączenia rodzin, zwłaszcza w przypadku rodzin najbardziej wrażliwych (wielodzietnych).

## **2.7. Zapewnienie bezpieczeństwa w procesach migracyjnych**

Zapewnienie bezpieczeństwa stanowi szczególny problem polityki migracyjnej, gdyż ma on charakter horyzontalny; przenika wszystkie aspekty tej polityki i ma związek ze wszystkimi zjawiskami składającymi się na obraz migracji zagranicznych. Samo znaczenie terminu „bezpieczeństwo” w odniesieniu do migracji wymaga doprecyzowania. W niniejszym tekście termin „bezpieczeństwo” używany jest szeroko, tzn. dotyczy eliminowania lub ograniczania

zagrożeń związanych z migracjami międzynarodowymi, a odnoszących się zarówno do samych migrantów, społeczeństw państw przyjmujących migrantów, społeczeństw państw tranzytowych, gospodarek państw zaangażowanych w procesy migracyjne, polityk społecznych tych państw, ich relacji międzynarodowych, a także porządku publicznego w tych państwach.

Zagrożenie terrorystyczne w Polsce jest obecnie niewielkie, co może wynikać m.in. z faktu, iż Polska w dalszym ciągu pozostaje krajem stosunkowo jednolitym etnicznie i religijnie. Należy mieć jednak świadomość obserwowanych w Europie zagrożeń towarzyszącym migracji na dużą skalę, polegających m.in. na przenikaniu potencjalnych terrorystów za pomocą m.in. nadużywania procedur uchodźczych czy podawania się za osobę małoletnią w celu uniknięcia zatrzymania<sup>47</sup>. Jak wspomniano powyżej, wyzwaniem dla administracji pozostaje również zapobieganie przypadkom nadużywania legalnych kanałów migracji, bądź realizowania przez cudzoziemców swoich celów życiowych w sposób niezgodny z deklarowaną podstawą otrzymania przez nich zezwolenia na wjazd lub uzyskania dokumentów legalizujących pobyt w Polsce.

W ostatnich latach szczególnie eksponowanym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego poszczególnych państw stał się terroryzm. Procesy migracyjne mogą wiązać się ze zjawiskiem terroryzmu poprzez wykorzystanie przez terrorystów strategii tzw. grup uderzeniowych lub uśpionych komórek. Pierwsza zakłada przeniknięcie się na terytorium państwa w celu dokonania ataku terrorystycznego, zaplanowanego wcześniej na terytorium innego państwa. Druga strategia sprowadza się do wykorzystania tzw. uśpionych komórek, czyli grup znajdujących się już na terytorium państwa-celu, które w odpowiednim momencie są aktywowane, by zrealizować zamach terrorystyczny. W tym przypadku mamy zazwyczaj do czynienia z tzw. terroryzmem rodzimym<sup>48</sup>.

Niestety, nie można wykluczyć także udziału w grupach terrorystycznych obywateli polskich. Przypadek Adriana Al-N., zatrzymanego w Jordanii pod zarzutem walki po stronie ISIS, a także przypadek Mikołaja B., członka społeczności muzułmańskiej, planującego zamach w miejscu publicznym i zatrzymanego w maju 2019 r. w Warszawie wskazują na konieczność brania pod uwagę i takiej możliwości. Niezależnie od powyższego, coraz częściej realizowane są ataki terrorystyczne działających w pojedynkę osób, tzw. „samotnych wilków”, inspirowanych przez radykalnie nastawione ośrodki religijne i polityczne<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Krzysztof Izak, *Nielegalna imigracja: poprawność polityczna, skandale, fałszywe dokumenty*, „Człowiek i Dokumenty”, nr 51 (październik-grudzień 2018); W 2015 r. Państwo Islamskie upubliczniło w internecie przewodnik instruktażowy dla bojowników muzułmańskich pragnących przedostać się do Europy i prowadzić tutaj działalność terrorystyczną (patrz: Krzysztof Izak, Ograniczenia i problemy w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości imigrantów w Europie, w: Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nr 17 2019, s. 114

<sup>48</sup> Przykładem zagrożenia w Polsce tą formą terroryzmu może być przypadek Alviego A., omawiany przez Stanisława Żaryna, rzecznika ministra koordynatora służb specjalnych, w rozmowie z portalem tvp.info.

<sup>49</sup> W 2016 r. Państwo Islamskie opublikowało w internecie podręcznik terroryzmu, adresowany do „samotnych wilków” w Europie (patrz: Krzysztof Izak, Ograniczenia i problemy w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości imigrantów w Europie, w: Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nr 17 2019, s. 115

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zjawisko konwersji na islam obywateli danego kraju przyjmującego i związane z tym niebezpieczeństwo dokonywania przez niektórych konwertytów ataków terrorystycznych, także w państwach swojego pochodzenia. Problem ten dotyczy w szczególności krajów Europy Zachodniej, zamieszkiwanych licznie przez wyznawców islamu, jednak wraz ze wzrostem ilości konwersji, może on przenieść się także do Polski.<sup>50</sup>

Należy również zauważyć, że nagłaśniane przez media ataki terrorystyczne, które mają miejsce w różnych częściach świata, w tym także w Europie<sup>51</sup>, to jedynie część aktów przemocy związanych z migracjami. Odnotowuje się coraz więcej prób zamachów udaremnianych przez służby bezpieczeństwa w państwach, w których były one planowane<sup>52</sup>.

W kontekście pojawiających się zagrożeń migracyjnych szczególną uwagę zwrócić należy na ryzyka związane ze zjawiskiem handlu ludźmi. Pomimo podejmowanych kompleksowych działań w walce z tym przestępstwem jest ono wciąż dużym problemem, wymagającym wzmocnienia współpracy tak międzyinstytucjonalnej, jak i międzynarodowej. Działania państwa w tym obszarze opisuje Krajowy Plan Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2019 - 2021.

Inne problemy wiążą się z nadużywaniem procedur azylowych przez imigrantów ekonomicznych. Cudzoziemiec ubiegający się o ochronę międzynarodową zwykle może wjechać na terytorium danego kraju, gdzie prowadzone jest postępowanie wyjaśniające jego status. Poszczególne państwa w różny sposób wypełniają zobowiązania recepcyjne względem takich cudzoziemców: od przymusowego zakwaterowania w państwowych ośrodkach dla uchodźców po pełną dowolność w znajdowaniu sobie przez cudzoziemca

---

<sup>50</sup>/www.pch24.pl/zamachowiec-w-rekach-abw--mikolaj-mohammed-b--planowal-atak-w-miejscu-publicznym,68315,i.html

<sup>51</sup> Przykładowe zestawienie zamachów terrorystycznych w UE w latach 2004 – 2019 o podłożu religijnym (jihad):

- 1) 11 marca 2004 r. Madryt, 191 zabitych, ok.1800 rannych
- 2) 7 lipca 2005 r., Londyn, 52 zabitych, ok. 700 rannych
- 3) 19 marca 2012 r., Tuluza, 4 zabitych, 1 ranny
- 4) 24 maja 2014 r., Bruksela, 3 zabitych, 1 ranny
- 5) 7-9 stycznia 2015 r., Paryż, 12 zabitych, 11 rannych
- 6) 14 lutego 2015 r. Kopenhaga, 2 zabitych, 5 rannych
- 7) 13 listopada 2015 r. Paryż, 130 zabitych, ok. 350 rannych
- 8) 22 marca 2016 r. Bruksela, 32 zabitych, 340 rannych
- 9) 14 lipca 2016 r. Nicea, 87 zabitych, 202 rannych.
- 10) 19 grudnia 2016 r. Berlin, 12 zabitych, ok. 50 rannych
- 11) 22 marca 2017 r. Londyn, 6 zabitych, 49 rannych
- 12) 7 kwietnia 2017 r. Sztokholm, 4 zabitych, 15 rannych
- 13) 20 kwietnia 2017 r., Paryż, 1 zabity, 3 rannych
- 14) 6 września 2018 r. Amsterdam, 2 rannych
- 15) 11 grudnia 2018 r. Strasburg, 4 zabitych, 12 rannych
- 16) 18 marca 2019 r. Utrecht, 3 zabitych, 9 rannych

<sup>52</sup> Zwiększa się liczba planowanych zamachów o podłożu religijnym (jihad), którym udaje się zapobiegać – przykładowo, wg danych Europol w 2017 r. 23 zamachy nie powiodły się lub zostały udaremnione, a pod zarzutem udziału w terrorystycznych działaniach dżihadystycznych aresztowano 705 osób (źródło: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20180703STO07125/terroryzm-w-ue-zamachy-terrorystyczne-ofiary-smiertelne-i-aresztowania> ).



miejsca zakwaterowania. Nawet kwaterowanie cudzoziemców w ośrodkach nie zabezpiecza jednak przed konfliktami z miejscową ludnością. Konflikty wynikają z tego, że cudzoziemcy nie akceptują norm i wartości społeczeństwa kraju przyjmującego. W związku z tym, nie ma wielkiego znaczenia czy cudzoziemiec będzie przebywał w ośrodku czy poza nim, gdyż samo zakwaterowanie nie zabezpiecza przed konfliktami z miejscową ludnością. Problem ten w pierwszym okresie pobytu cudzoziemca w danym kraju dotyczy właściwych środków kontroli zarówno w ośrodkach zakwaterowania cudzoziemców, jak i poza nimi, a w dłuższym okresie czasu dotyczy właściwej integracji społecznej<sup>53</sup>.

Wydaje się, że szczególne trudności związane są z admisją i integracją wyznawców islamu. Muzułmanie częstokroć nie są zdolni do integracji, podkreślają bowiem własną odrębność i wyższość nad miejscową społecznością, a w konsekwencji budują oni „społeczeństwa równoległe” do społeczeństw krajów przyjmujących<sup>54</sup>. Ponadto, szereg badań w różnych krajach wskazuje na istotne różnice wartości pomiędzy kulturą Zachodu a wartościami tzw. „projektu” islamistycznego, ukierunkowanego na przekształcenie świata społecznego w globalną społeczność islamską, opartą na wspólnej religii i uniwersalistycznych wzorach działania zarówno jednostki jak i społeczeństwa. Wartości te nie są możliwe do pogodzenia.<sup>55</sup> Z kolei w przypadku ilościowo istotnej migracji mogą prowadzić do zaburzenia spójności społecznej oraz porządku publicznego. Jak do tej pory żaden kraj zachodni Unii Europejskiej nie uniknął osiągnięcia istotnych wpływów przez ugrupowania islamistyczne, a także bardziej skrajne - salafickie. Ma to negatywny skutek nie tylko na integrację imigrantów, ale także na obciążenie organów państwa<sup>56</sup>, stanowiąc ukryte koszty imigracji. W tym kontekście można wymienić chociażby raport Institut Montaigne 2018<sup>57</sup>, badania Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung<sup>58</sup>, czy dane Pew Research Center<sup>59</sup>. Jednym z kryteriów integracji jest poszanowanie dla norm prawnych kraju przyjmującego. Badania przeprowadzone w 2016 r. przez Uniwersytet w Münster<sup>60</sup> wykazały, że niemal połowa

---

<sup>53</sup> Przykładem napięć społecznych pomiędzy mieszkańcami ośrodka dla uchodźców a społecznością lokalną jest m.in. petycja złożona przez mieszkańców Góry Kalwarii w kwietniu 2017 r. dotycząca likwidacji ośrodka dla cudzoziemców w Lininie z uwagi na narastające poczucie zagrożenia mieszkańców gminy.

<sup>54</sup> Krzysztof Izak, Ograniczenia i problemy w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości imigrantów w Europie, w: Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nr 17 2019, s. 105; w 2013 r. ówczesny Premier Turcji podczas wizyty w Niemczech ostrzegał mniejszość turecką przed integrowaniem się z Niemcami, powołując się na religijny zakaz współżycia z „niewiernymi” (tamże).

<sup>55</sup> Mirosław Sadowski, *Islam. Religia i prawo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017; na temat porażki idei „euroislam” – patrz: Krzysztof Izak, Ograniczenia i problemy w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości imigrantów w Europie, w: Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nr 17 2019, s. 106; patrz także: Kairska Deklaracja Praw Człowieka w Islamie z 5 sierpnia 1990 r., podpisana przez ministrów spraw zagranicznych 45 państw zrzeszonych w Organizacji Konferencji Islamskiej (prawa człowieka oparte na prawie szariatu).

<sup>56</sup> Lorenzo G. Vidino, *Muslim Brotherhood in Austria*, University of Vienna, Institute of Near Eastern Studies, Wiedeń 2017. Badanie zleczone przez Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung.

<sup>57</sup> Hakim El Karoui, *Islamist Factory*, Institut Montaigne 2018 (badanie zleczone przez prezydenta Republiki Francji), <http://www.institutmontaigne.org/en/publications/islamist-factory>

<sup>58</sup> Ruud Koopmans, Religious fundamentalism and out-group hostility among Muslims and Christians in Western Europe, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2015, vol. 41., <http://www.npdata.be/BuG/255-Fundamentalisme/Article-Koopman.pdf>

<sup>59</sup> Badania Pew Research omówione przez prof. Piotra Kłodkowskiego. (Zob. Piotr Kłodkowski, *Nowy spór o uniwersalia, czyli o współnocie muzułmańskiej w Europie XXI wieku* [w:] *W pułapce wielokulturowości*, red Anna Siewierska-Chmaj, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.)

<sup>60</sup> Detlef Pollack, Olaf Müller, Gergely Rosta, Anna Dieler, *Integration und Religion aus der Sicht*

liczącej ok. 3 mln społeczności tureckiej w Niemczech wyżej stawia prawo szariatu niż prawo państwa, w którym żyje (przy czym warto zauważyć, że w pierwszym pokoleniu migrantów odsetek ten wynosi aż 57%, a w drugim pokoleniu spada do 36%). Blisko 30% Turków w Niemczech pragnęłaby odtworzenia wzorów funkcjonowania społeczeństwa z czasów Mahometa. Religia często stawiana jest zatem znacznie wyżej (jako wskazanie do codziennego życia społecznego) niż prawo. Na tym przykładzie widoczne jest również, iż zagrożenia ekstremizmem religijnym, w tym terroryzmem, nie jest związane wyłącznie z samym zjawiskiem migracji, gdyż dotyka również społeczności obecnej na danym terytorium od pokoleń<sup>61</sup>.

Radykalizujący się wyznawcy islamu skupiają się na problematyce dominacji Zachodu i kreowania alternatywnych wobec niego koncepcji. Wg nich polityczna siła Zachodu powinna zostać obalona i zastąpiona docelowo przez system polityczny obowiązujący w krajach muzułmańskich, przy czym celem ostatecznym jest powstanie „Światowego kalifatu”. Powiązany z nim jest opór wobec wartości świata kultury Zachodu i swoją uwagę skupia zasadniczo na zakazie przyjmowania Zachodniego stylu życia, który jest uważany za zagrożenie wobec „Islam w czystej formie”. Jego zwolennicy nie uznają sposobu w jaki kształtowane są relacje międzyludzkie w świecie Zachodnich wartości. Przejawem tej koncepcji jest także pogarda dla Zachodnich poglądów w kwestii równouprawnienia kobiet i mężczyzn, wolności wypowiedzi, szacunku wobec ideologicznych różnorodności, zachowania prywatności w życiu osobistym czy zachowania świeckiej natury państwa i tym podobne. Jako alternatywę dla Zachodu proponuje się stworzenie porządku społecznego opartego na Islamskiej moralności znajdującej swoją genezę w Szarijacie<sup>62</sup>.

Radykalny Islam stanowi zamknięty obieg złożony z ośmiu faz aktywności:

- 1) Faza 1 – Da’wa „otwarta” – wykreowanie anty-demokratycznych poglądów obywateli na sprawy społeczne, bez użycia bezpośrednich środków przemocy;
- 2) Faza 2 – Da’wa „otwarta” – jednoznaczność i ekskluzywność światopoglądowa przy wykorzystaniu aktywnego dialogu, perswazji itp., bez używania przemocy;

---

von *Türkeistämmigen in Deutschland*, Münster 2016. [https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/religion\\_und\\_politik/aktuelles/2016/06\\_2016\\_studie\\_integration\\_und\\_religion\\_aus\\_sicht\\_tuerkeistaeummiger.pdf](https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/religion_und_politik/aktuelles/2016/06_2016_studie_integration_und_religion_aus_sicht_tuerkeistaeummiger.pdf)

<sup>61</sup> Maria do Céu Pinto Arena, *Islamic Terrorism in the West and International Migrations: The “Far” or “Near” Enemy Within? What is the Evidence*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Braga 2017, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46604/RSCAS\\_2017\\_28.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46604/RSCAS_2017_28.pdf?sequence=1) ; tendencje te wzmacniane są celową polityką niektórych państw muzułmańskich: w 2015 r. Arabia Saudyjska zapowiedziała, że wybuduje w Niemczech 200 meczetów (Krzysztof Izak, Ograniczenia i problemy w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości imigrantów w Europie, w: Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nr 17 2019, s. 107)

<sup>62</sup> “From dawa to jihad. The various threats from radical Islam to the democratic legal order”. Raport przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Królestwa Holandii na temat radykalnego wymiaru Islamu jako różnorodnego i dynamicznego fenomenu zawierającego w sobie rozliczne niebezpieczeństwa zagrażające demokratycznemu porządkowi prawnemu cywilizowanego świata, dostępny pod adresem: <https://fas.org/irp/world/netherlands/violent.pdf>

- 3) Faza 3 – Da'wa „skryta” propagowaniu doktryny Islamu, za pomocą wyrafinowanych przekazów w oparciu o pozory i fałszywe świadectwa w tym groźby bez stosowania bezpośrednich środków przemocy;
- 4) Faza 4 – Da'wa „skryta”- podważanie wiarygodności demokratycznego porządku prawnego i tworzących go instytucji prawnych;
- 5) Faza 5 Jihad „otwarty” - podważanie wiarygodności demokratycznego porządku prawnego i tworzących go instytucji prawnych;
- 6) Faza 6 Jihad „otwarty” - wzniecanie licznych napięć w społeczeństwie, na kanwie chociażby równouprawnienia płci które w konsekwencji mogą prowadzić do przemocy;
- 7) Faza 7 – Jihad „skryty” – kreowania ekskluzywności ideologii Islamu stosowane poprzez wykorzystanie bezpośrednich środków przemocy;
- 8) Faza 8 – Jihad 8 „skryty” - wykorzystanie bezpośrednich środków przemocy w unicestwieniu demokratycznych poglądów i więzi społecznych opartych na Zachodnim systemie wartości<sup>63</sup>.

W zasadzie „Da'wa” w swoim pierwotnym znaczeniu odnosiła się do koncepcji dzielenia się i zaproszenia nie-muzułmanów do korzystania z dobrodziejstw jakie oferuje religia Islamu. W rezultacie terrorystycznych zamachów z dnia 11 września 2001 r., które doprowadziły do bezprecedensowej tragedii i odpowiedzi Stanów Zjednoczonych, które stanęły na czele koalicji antyterrorystycznej, nastąpiła radykalizacja świata islamskiego prowadząca do otwartej wojny cywilizacji Islamu z cywilizacją „judeo-chrześcijańską”. Da'wa jako byt mentalny stała się częścią tego procesu i wygenerowała fundament pod stworzenie ideologii radykalnego islamu, którego oś działania z jednej strony opiera się Da'wa, a z drugiej strony kończy się Jihadem, czyli najbardziej ekstremalną formą walki wyznawców Allaha przeciwko wartościom nieislamskim. I chociaż formy radykalnego Islamu czerpiące swoją siłę ideologiczną z Da'wa nie są zasadniczo agresywne w wymiarze działalności terrorystycznej, to tym niemniej generują ogromnie ważne zagrożenia w dziedzinie bezpieczeństwa. Da'wa jest bowiem często interpretowana jako proces reislamizacji Muzułmanów stanowiących mniejszości etniczne w państwach cywilizacji Zachodu. Te społeczności muzułmańskie są traktowane jako pobratymcy, znajdujący się w uciemieniu, których trzeba wyzwolić spod jarzma Zachodnich idei oraz Zachodniego „prania mózgu”. Tym samym „Da'wa” i „Jihad” stanowią pewien zamknięty układ naczyń połączonych, którego sympatycy czy też wyznawcy mogą przenikać w obu kierunkach ideologicznych<sup>64</sup>.

Na polskim gruncie imigranci z państw islamskich nie stanowią zwartych i zakorzenionych społeczności, w których dałoby się obserwować podobne zjawiska. Tendencje polegające m.in. na próbach narzucenia innym zachowań zgodnych z regułami islamu daje się jednak

---

<sup>63</sup> Tamże.

<sup>64</sup> Tamże

zaobserwować tam, gdzie tworzą oni takie skupiska w „mikroskali”, tj. w ośrodkach dla cudzoziemców.<sup>65</sup>

Otwarta polityka admisyj imigrantów islamskich doprowadziła, zwłaszcza wobec kryzysu migracyjnego 2015 r., do podziałów w społeczeństwach wielu państw Zachodniej Europy, co znajduje swój wyraz w sytuacji politycznej w tych państwach. Analizując postawy opinii społecznej wobec poszczególnych grup migrantów<sup>66</sup>, można spodziewać się, że również w Polsce wywołałoby podobną polaryzację nastrojów i destabilizację sceny politycznej. Warto zwrócić uwagę, iż Polska mierzy się z podobnymi co Europa Zachodnia zjawiskami społecznymi (niska dzietność, stopniowa sekularyzacja), co w połączeniu z dynamicznym rozwojem społeczności islamskich mogłoby skutkować wzrostem znaczenia grup napływowych, ich roszczeniowym zachowaniem (zwłaszcza w przypadku dostępu do hojnych i bezwarunkowo udzielanych świadczeń socjalnych) czy coraz bardziej ofensywnym narzucaniem własnego światopoglądu i systemu wartości<sup>67</sup>).

Szczególnym rodzajem zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego wydaje się powstanie i rozrost tzw. „społeczeństw równoległych”, które to zjawisko obserwować można w niektórych państwach Europy Zachodniej. Mniejszości etniczne odcinają się od głównego nurtu życia społecznego, tworząc własny, paralelny świat, odrębne od publicznych instytucji i organizacje, wyraźnie definiując swoje wartości jako odrębne, a nawet sprzeczne, z wartościami powszechnie akceptowanymi w danym państwie. Celem „społeczeństw równoległych” jest dominacja w społeczeństwie większościowym i uczynienie z własnych zasad i celów wartości ogólnospołecznych. Zjawisko to przede wszystkim zaobserwowano analizując działania wspólnot muzułmańskich. Istnienie takiego „społeczeństwa równoległego” stwierdzili autorzy raportu Szwedzkiej Agencji Ochrony Cywilnej (MSB)<sup>68</sup>, analitycy w Wielkiej Brytanii<sup>69</sup>, we Francji<sup>70</sup>, czy w Niemczech<sup>71</sup>. Rozrostowi „społeczeństw równoległych” sprzyja polityka „politycznie poprawnego” ukrywania konfliktów społecznych w imię postulowanego wzoru spójności społecznej, zgodnie z którym wszyscy obywatele znajdują płaszczyznę porozumienia i akceptują mechanizmy demokracji (jak ma to miejsce np. w Niemczech). Z kolei przykład Szwecji nakazuje ostrożność i potrzebę wnikliwej kontroli

---

<sup>65</sup> Obawy dotyczące tej kwestii artykułowane są m.in. w zapytaniach poselskich (np. zapytanie nr 3408 Posła na Sejm RP pana Jana Klawitera z 3 lipca 2017 r.)

<sup>66</sup> *Polacy na temat imigrantów, Raport z badania ilościowego przeprowadzonego dla ZPP*, oprac. Dominika Maison Sylwia Jasińska, Ariadna oraz Maison & Partners, 2017, <http://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2017/04/file-47b4a440754751a4b451b45461394605.pdf>

<sup>67</sup> Raport „The Islamist Factory” (op. cit.) wskazuje na istotne różnice wartości pomiędzy kulturą Zachodu, a wartościami „projektu islamistycznego”, ukierunkowanego na przekształcenie świata społecznego w globalną społeczność islamską, opartą na wspólnej religii i uniwersalistycznych wzorcach działania zarówno jednostki jak i społeczeństwa.

<sup>68</sup> wPolityce.pl z 4 marca 2019 r.

<sup>69</sup> Analizy ośrodka Migration Watch, wiadomości.wp.pl

<sup>70</sup> Raport Hakima El Karoui opublikowany we Francji, przekazany Prezydentowi Republiki Francuskiej (www.rp.pl)

<sup>71</sup> [www.wiadomości.wp.pl](http://www.wiadomości.wp.pl) „Niemcy dwóch społeczeństw”

nad wykorzystywaniem środków przekazywanych wspólnotom muzułmańskim w celu ich integracji ze społeczeństwem. „Społeczeństwa równoległe” przyczyniają się do wzrostu poczucia separacji i napięcia między grupami społecznymi. W odniesieniu do Austrii autorzy raportu *Perspektiven Integration*<sup>72</sup> stwierdzili, że patriarchalne struktury, nieznamość języka, brak integracji na rynku pracy, wykluczenie etniczne lub religijne oraz wynikająca z tego całkowita izolacja poszczególnych grup ludności są konsekwencjami takich fałszywie tolerowanych subgrup, tworzących „społeczeństwa równoległe”.

Za szczególnie niebezpieczną praktykę, wzmacniającą tworzenie się „społeczeństw równoległych”, można uznać politykę tzw. appeasementu (wcześniej oznaczanej niekiedy nazwą „pozytywna dyskryminacja”). Stosowana jest ona najczęściej wobec grup mniejszości muzułmańskich (choć nie tylko), a polega na szczególnych ustępstwach i przywilejach, kosztem innych społeczności<sup>73</sup>. Jej celem jest utrzymanie spójności społecznej w nadziei, że – z upływem czasu – społecznie dysfunkcyjne grupy etniczne docenią starania władz reprezentujących całość społeczeństwa, „dojrzeją” społecznie i samodzielnie zaakceptują powszechnie uznawane wartości. W rzeczywistości taka polityka powoduje poczucie bezkarności u grup łamiących prawo, prowokuje do dalszych dysfunkcyjnych działań, wywołuje lub zaostrza konflikty między różnymi grupami etnicznymi i jest sprzeczna z zasadą równego traktowania.

Wydaje się, że największym wyzwaniem w najbliższych latach w Polsce będzie przeciwdziałanie zjawiskom radykalizacji niektórych wyznawców islamu i nie dopuszczenie do stworzenia przez nich tzw. „społeczeństwa równoległego”. Niezbędne jest wobec powyższego wzmocnienie kontroli Państwa nad procesem powstawania miejsc kultu muzułmańskiego i objęcie już istniejących szczególnym nadzorem służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo oraz zapewnienie zgodności z porządkiem prawnym i społecznym obowiązującym w Polsce treści tam przekazywanych.

W tym kontekście szczególnie interesującym przykładem jest przyjęta w 2015 r. przez Austrię ustawa o islamie. Ma ona na celu uregulowanie statusu wyznawców tej religii przy jednoczesnym zagwarantowaniu wolności religijnej. Zawiera ona przepisy dotyczące m.in. zakazu zagranicznego finansowania działalności imamów oraz wprowadza wymóg posługiwania się niemiecką wersją językową Koranu oraz innych nauczanych treści w celu możliwości ich weryfikacji m.in. pod kątem bezpieczeństwa<sup>74</sup>. Warto również zaznaczyć, że w marcu 2019 r. austriacki sąd konstytucyjny potwierdził zgodność przepisów ustawy z

---

<sup>72</sup> *Perspektiven Integration Parallelgesellschaften Segregation und desintegrative Milieus*, wyd. OIF, czerwiec 2017

<sup>73</sup> Np. traktowanie wszelkiej krytyki islamu jako „mowy nienawiści” (patrz: Krzysztof Izak, Ograniczenia i problemy w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości imigrantów w Europie, w: *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, nr 17 2019, s. 113

<sup>74</sup> <https://www.bmeia.gv.at/integration/islamgesetz/>

konstytucją<sup>75</sup>. Austriackie przepisy wpisują się w szerszy trend, widoczny m.in. w Niemczech, polegający na zwiększaniu kontroli władz publicznych nad potencjalnymi źródłami ekstremizmu.

Ryzyka związane z admisją cudzoziemców pochodzących z państw o odmiennych wartościach kulturowych dostrzeżone zostały już w 2007 r. przez Zespół do Spraw Migracji<sup>76</sup>. Zespół stwierdził wówczas potrzebę wprowadzania stopniowych ułatwień w dostępie do polskiego rynku pracy dla obywateli takich państw, jak Ukraina, Białoruś i Rosja, a w dalszej kolejności – pozostałych państw postradzieckich, państw Bałkanów Zachodnich oraz państw stowarzyszonych z UE. Zespół zwrócił uwagę, że działaniom tym powinny towarzyszyć m.in. współpraca w zakresie zwalczania nielegalnej migracji, przestępczości transgranicznej, handlu ludźmi, wykorzystywania pracowników migrujących oraz w zakresie readmisji i współdziałania służb konsularnych. W § 4 uchwały, w odniesieniu do pozostałych państw azjatyckich Zespół zwrócił uwagę na potencjalne zagrożenia związane m.in. z nielegalną imigracją i transgraniczną przestępczością. Zalecono wówczas, aby ewentualne współdziałanie z tymi państwami w obszarze zatrudnienia było związane z podjęciem współpracy konsularnej i w dziedzinie readmisji. Zespół zalecił również opracowanie regulacji przewidujących zobowiązanie pracodawców lub pośredników do przedstawienia dowodu posiadania środków na pokrycie kosztów ewentualnego wydalenia cudzoziemców w przypadku pozyskiwania większej liczby pracowników z państw trzecich. Wskazano także, iż dynamika sytuacji w krajach źródłowych powoduje konieczność systematycznej weryfikacji ułatwień w dostępie do polskiego rynku pracy.

Niezależnie od powyższego warto zauważyć potrzebę dywersyfikacji kierunków imigracji. Na przykład zmiana w polityce admisyjnej UE lub poszczególnych państw w stosunku do danego kraju (zniesienie wiz, otwarcie rynku pracy etc.) może spowodować gwałtowny odpływ pracowników do krajów bardziej konkurencyjnych i obniżenie bezpieczeństwa gospodarczego Polski. Z kolei znacząca zmiana polityczna, ustrojowa, czy też konflikt zbrojny w danym państwie może spowodować przekształcenie się imigracji czasowej obywateli tego państwa w długoterminową w oparciu o instytucję ochrony międzynarodowej, co mogłoby zdestabilizować system finansowy.

Należy podkreślić intensyfikację działań Unii Europejskiej w sprawach zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Parlament Europejski w lutym 2017 r. poparł dyrektywę o zwalczaniu terroryzmu<sup>77</sup>, uznającą za przestępstwo wyjazd za granicę w celu działania w grupie

---

<sup>75</sup> [https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH\\_zu\\_Imame-Ausweisungen\\_Beschwerden\\_abgewiesen.de.php](https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH_zu_Imame-Ausweisungen_Beschwerden_abgewiesen.de.php)

<sup>76</sup> Uchwała nr 2 Zespołu do Spraw Migracji z dnia 15 października 2007 r. w sprawie kierunków działań dotyczących zatrudniania cudzoziemców w Polsce, podpisana przez Zastępcę Przewodniczącego Zespołu Pana Kazimierza Kuberskiego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

<sup>77</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW

terrorystycznej, szkolenie i udział w szkoleniu terrorystycznym oraz finansowanie terroryzmu<sup>78</sup>.

Kolejny problem związany z imigracją cudzoziemców i problematyką bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego w krajach przyjmujących, to problem „importu konfliktów politycznych”. Wśród cudzoziemców mogą znajdować się osoby, które były zaangażowane w działalność opozycyjną w swoich krajach pochodzenia lub stałego pobytu, uczestniczyły w konfliktach zbrojnych, należały do różnych organizacji krajowych lub międzynarodowych, których celem było wprowadzanie zmian politycznych lub społecznych w określonych krajach, itp. Osoby te mogą być poszukiwane przez służby bezpieczeństwa swoich krajów pochodzenia. Opuszczenie kraju pochodzenia nie oznacza automatycznego odcięcia się od własnej przeszłości; z własnej woli lub pod naciskiem innych działaczy cudzoziemcy tacy mogą nadal angażować się w działalność polityczną dotyczącą ich krajów pochodzenia. Działalność ta nie musi być zgodna z polityką państwa przyjmującego, ponadto może narażać władze tego państwa na zarzut wspierania działalności opozycyjnej w innych krajach.

Zjawisku migracji towarzyszy pojawianie się sieci migranckich, ułatwiających nowym imigrantom przyjazd, osiedlenie, znalezienie pracy i adaptację w nowym państwie pobytu; należy mieć na uwadze, że państwu przyjmującemu jest nierzadko bardzo trudno zapobiec, aby zjawiska przestępcze towarzyszące sieciom nie narastały w obrębie grupy migranckiej do niebezpiecznego poziomu i nie rozprzestrzeniały się poza nią. W skrajnych przypadkach zjawisko powstawania sieci migranckich może przerodzić się w tzw. gettoizację, stwarzającą dodatkowe zagrożenia i poważnie ograniczając możliwości integracyjne<sup>79</sup>. W tym kontekście warto zauważyć, że nie przeprowadzono jak dotąd kompleksowych badań, które odpowiedziałyby na pytanie, ilu cudzoziemców (z danego kraju lub regionu) Polska mogłaby przyjąć, by ich integracja w społeczeństwie polskim była skuteczna, co jest szczególnie istotne w świetle postanowień pkt 7 działań do podjęcia zawartych w rozdziale 2.7.

W Polsce identyfikowanie i eliminowanie zagrożeń możliwe jest również dzięki współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi bezpośrednio za bezpieczeństwo wewnętrzne kraju w tym z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W tym kontekście warto podkreślić, że na podstawie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 2016 r. wydaje decyzje administracyjne dotyczące zobowiązania cudzoziemców do powrotu lub wydalenia w stosunku do osób, co do których istnieje obawa, że mogą prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzewanych o

---

<sup>78</sup> Rozwiązania te zostały implementowane do polskiego systemu prawnego w art. 165a kk, art. 255a kk i art. 259 kk

<sup>79</sup> O problemie w Wielkiej Brytanii mówi raport Dame Louise Casey, sporządzony dla Department for Communities and Local Government, podkreślając szczególnie wysoką tendencję do tego zjawiska wśród społeczności z Pakistanu i Bangladeszu. Zob. The Casey Review A review into opportunity and integration, Londyn

popęlnienie jednego z tych przestępstw. Postępowanie wszczynane jest na wniosek: Komendanta Głównego Policji, Szefa ABW lub Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i zazwyczaj kończy się wydaleniem cudzoziemca z terytorium RP. Z dotychczasowej praktyki wynika, że decyzje wydawane w powyższych sprawach często dotyczą osób, które przebywały na terytorium polski od wielu lat i posiadały zezwolenia pobytowe, a nawet ochronę międzynarodową.

Stanowi to wyzwanie dla służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, ponieważ rosnąca liczba cudzoziemców oraz widoczna od wielu lat tendencja do skracania terminów ustawowych w obszarze legalizacji pobytu i obywatelstwa wymaga dodatkowych działań i reakcji tych podmiotów. Dotyczy to również postępowań o udzielanie cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, w ramach których, zgodnie z przepisami międzynarodowymi istnieje możliwość przyjęcia wniosku i legalizacji pobytu osobie nieposiadającej żadnego dokumentu tożsamości.

Bezpieczeństwo państwa w kontekście nielegalnej migracji zaznacza się szczególnie wyraźnie w przypadku cudzoziemców, którzy zostali zatrzymani i wydaleny z terytorium RP lub zobowiązani do powrotu, ponieważ wymagały tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej<sup>80</sup>.

Priorytet bezpieczeństwa i porządku publicznego nie wyklucza imigracji. Priorytet ten wymaga jednak, aby procesy migracyjne przebiegały w sposób uporządkowany, zgodny z prawem, ograniczający możliwość wystąpienia ryzyk zagrażających społeczeństwu, gospodarce i samym imigrantom. Priorytet ten jest więc narzędziem maksymalizacji korzyści z migracji, zarówno dla państw przyjmujących jak i dla cudzoziemców.

W szczególności, w działaniach recepcyjnych i integracyjnych należy zwracać uwagę na priorytet polskiego porządku prawnego (w tym konstytucyjnego) nad tradycją prawną i normami obyczajowymi przyswojonymi przez imigrantów w ich krajach pochodzenia. Imigranci powinni być w pełni świadomi tego, że przebywając na terytorium Polski podlegają polskiemu prawu.

Preferowanym typem imigracji pozostaje migracja cyrkulacyjna uzupełniająca potrzeby gospodarcze Polski. Jednakże, jak wspomniano powyżej, polityka migracyjna Polski musi także uwzględniać ewentualność otwarcia się na migrację osiedleńczą. W tym kontekście należy zauważyć, jak wskazują przykłady niektórych krajów Europy Zachodniej, że znaczna część imigrantów zarobkowych pozostaje tam na stałe. W związku z tym należy zakładać, że podobne zjawisko może wystąpić także w Polsce. Zwłaszcza, że Polska w ostatnich latach

---

<sup>80</sup> W 2018 r. decyzje o zobowiązaniu do cudzoziemca do powrotu w związku z powyższą okolicznością otrzymało 334 cudzoziemców, z czego m.in. 237 obywateli Ukrainy 72 obywateli Białorusi, 8 obywateli Rosji i 5 obywateli Gruzji.



stała się atrakcyjnym krajem dla imigrantów. Atrakcyjność ta może jeszcze wzrosnąć w miarę rozwoju gospodarczego, podnoszenia stopy życiowej oraz niwelowania różnicy w poziomie życia pomiędzy krajami Europy Zachodniej a Polską<sup>81</sup>. Wobec powyższego wskazane jest traktowanie imigracji cyrkulacyjnej potencjalnie jako osiedleńczej, co wymusza uzgodnienie polityki imigracyjnej z polityką integracyjną.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Uspójnienie polityki migracyjnej z polityką integracyjną i asymilacyjną;
2. Rozważenie potrzeby stworzenia centralnego urzędu imigracyjnego w Polsce łączącego kompetencje w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej, legalizacji pobytu, udzielania zezwoleń na podejmowania pracy, integracji i asymilacji itp.
3. Promowanie imigracji z państw bliskich kulturowo, w których nie występują konflikty etniczne i religijne mogące przenieść się na terytorium Polski oraz z państw o stabilnych, demokratycznych formach rządów;
4. Zwiększenie roli służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa w procesie legalizacji pobytu i udzielania ochrony międzynarodowej oraz kontrolowania obecnych w Polsce środowisk religijnych, w tym także w miejscach ich kultu religijnego;
5. Zapewnienie narzędzi prawnych pozwalających na skuteczne zapobieganie i zwalczanie nawoływania do popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym<sup>82</sup>;
6. Wzmocnienie kontroli Państwa nad procesem powstawania miejsc kultu muzułmańskiego i objęcie już istniejących szczególnym nadzorem służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo z jednoczesnym zapewnieniem zgodności treści tam przekazywanych z porządkiem prawnym i społecznym obowiązującym w Polsce oraz wprowadzenie zakazu wykonywania posługi przez duchownych muzułmańskich kształconych za granicą Polski lub finansowanych ze źródeł zagranicznych;
7. Stworzenie stałego mechanizmu uzależniającego kształt procedur imigracyjnych i poziom stosowanych zabezpieczeń przy podejmowaniu wszelkich decyzji o wjeździe i pobycie cudzoziemca na terytorium RP, polegającego m.in. na prowadzeniu wykazu krajów (z wyjątkiem krajów członkowskich Unii Europejskiej, krajów należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej), tworzonego w oparciu o zobiektywizowane kryteria (takie jak: bliskość kulturowa, językowa, religijna,

---

<sup>81</sup> Według założeń Międzynarodowego Funduszu Walutowego Polska wkrótce ma być bogatsza od Portugalii. Jędrzej Bielecki, *UE: Polak za chwilę będzie bogatszy od Portugalczyka*, „Rzeczpospolita” 7.05.2018, <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/180509769-UE-Polak-za-chwile-bedzie-bogatszy-od-Portugalczyka.html>.

<sup>82</sup> Jednym z możliwych rozwiązań, oprócz rozważenia zmiany art. 34 ust. 2 Konstytucji, mogłoby być np. wprowadzenie rozszerzonej konfiskaty mienia w odniesieniu do osób i organizacji nawołujących do popełnienia najcięższych przestępstw przeciwko Państwu, w szczególności zdrady stanu lub prowadzenia działalności terrorystycznej lub taką działalność organizujących – w tym do kościołów i związków wyznaniowych do których stosunek Państwa określają ustawy, jak i uwzględnionych w rejestrze kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2017 r., poz. 1153) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (Dz. U. Nr 38 poz. 374), jak również do kościołów i związków wyznaniowych pozostających poza powyższym rejestrem.

związki z Polską, istnienie w kraju pochodzenia radykalnych ruchów politycznych czy religijnych, konflikty wewnętrzne w kraju pochodzenia i możliwość przeniesienia ich na zewnątrz, poziom bezpieczeństwa wewnętrznego w tym przestępczości w kraju pochodzenia, poziom ubóstwa w kraju pochodzenia, zagrożenie epidemiologiczne w kraju pochodzenia, wpływ ideologii fundamentalistycznych na mieszkańców kraju pochodzenia, możliwość wystąpienia konfliktów pomiędzy potencjalnymi migrantami a poszczególnymi diasporami / grupami migrantów aktualnie mieszkających w Polsce itp.), w którym poszczególne kraje byłyby uszeregowane począwszy od tych, których obywatele stwarzają najmniejsze ryzyko z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski oraz najmniejsze ryzyko migracyjne, na stwarzających największe ryzyko skończywszy. Podmiotem odpowiedzialnym za stworzenie oraz prowadzenie wykazu byłby Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Komendą Główną Straży Granicznej, Komendą Główną Policji, Urzędem ds. Cudzoziemców, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencją Wywiadu, a w razie potrzeby – z innymi instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo Państwa. Wykaz będzie podstawą do przypisania danemu krajowi limitu jego obywateli, którzy w przyjętym okresie czasu będą mogli wjechać i przebywać na terytorium Polski (limit nie będzie obejmować cudzoziemców w tranzycie przez Polskę). W przypadku kraju nie ujętego w wykazie, przypisany mu limit będzie tożsamy z limitem ostatniego kraju ujętego w wykazie. Wykaz ten będzie wiążący dla organów administracji publicznej przy podejmowaniu decyzji o wjeździe i pobycie cudzoziemca na terytorium RP, w tym decyzji wizowych, pobytowych, czy wydawaniu zezwoleń na pracę.

8. Określenie możliwości państwa w zakresie przyjmowania cudzoziemców i zdolności ich skutecznej integracji i asymilacji biorąc pod uwagę uwarunkowania związane z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem państwa oraz wydolnością systemu admisyj i integracji oraz asymilacji cudzoziemców;
9. Wprowadzenie możliwości prawnej ustanowienia górnego limitu wydawanych rocznie wiz krajowych bądź zezwoleń na pobyt w oparciu o prowadzony wykaz krajów, o którym mowa w pkt 7, biorąc pod uwagę względy porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa oraz wydolności systemu admisyj i integracji oraz asymilacji cudzoziemców, o którym mowa w pkt 8;
10. Zainicjowanie prac w ramach UE zmierzających do poszukiwania możliwości ograniczenia liczby wydawanych wiz Schengen, jeśli byłoby to konieczne ze względów bezpieczeństwa;
11. Aktywne korzystanie z mechanizmu konsultacji wizowych oraz działanie na rzecz jego rozwoju w celu ograniczenia zagrożeń związanych z imigracją z państw wysokiego ryzyka;

12. Wprowadzenie zaleceń kompleksowego systemu przeciwdziałania radykalizacji islamistycznej z uwzględnieniem placówek edukacyjno-wychowawczych, ośrodków dla cudzoziemców oraz systemu penitencjarnego<sup>83</sup>.

## **2.8. Prowadzenie współpracy międzynarodowej wspierającej realizację celów polityki migracyjnej**

### **2.8.1. Ogólne zasady współpracy międzynarodowej w obszarze migracji**

Ze względu na charakter i znaczną złożoność międzynarodowych procesów migracyjnych, których kierunki oraz natężenie determinowane są w znacznym stopniu przez regionalne i globalne trendy oraz czynniki pozostające często poza polem skutecznego oddziaływania pojedynczych państw, zarządzanie tymi procesami wymaga stałej współpracy i koordynacji działań zarówno w ramach najbliższego sąsiedztwa, jak i na poziomie regionalnym (w tym w ramach Unii Europejskiej) oraz globalnym. W kontekście funkcjonowania w Unii Europejskiej jest to szczególnie istotne, gdyż wiele aspektów szeroko rozumianej polityki migracyjnej i azylowej jest obiektem postępującej harmonizacji, a kierunki rozwoju poszczególnych jej obszarów muszą pogodzić różne, często rozbieżne podejścia poszczególnych państw członkowskich.

Rosnący wpływ międzynarodowych migracji na rzeczywistość społeczną przyczynił się do tego, że sprawne zarządzanie migracją i azylem oraz zapewnienie obywatelom odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w sytuacjach zwiększonego napływu migrantów coraz częściej staje się jednym z kluczowych priorytetów dla państw Europy i wielu ich partnerów w innych regionach świata. W związku z tym, problematyka migracji stanowi dziś także istotny element polityki zagranicznej Polski.

#### **DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:**

1. Prowadzenie współpracy międzynarodowej w sposób gwarantujący wsparcie realizacji polskich priorytetów, w szczególności poprzez tworzenie warunków, w których możliwe jest suwerenne kształtowanie krajowej polityki migracyjnej, zapewniającej utrzymanie najwyższego poziomu bezpieczeństwa, ochronę spójności społecznej oraz dostosowanie procesów migracyjnych do potrzeb polskiej gospodarki.
2. Promowanie w ramach członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych – w tym w Unii Europejskiej – oraz w kontaktach dwustronnych, odpowiedzialnego podejścia do

---

<sup>83</sup> Przykładowe rekomendacje zawiera dokument opracowany przez europejskich ekspertów od spraw radykalizacji. *Full-Scale Framework for Countering Islamic Extremism in Liberal Democracies*, red. Jan Stehlík, [Praga] 2018, <https://www.homeaffairs.cz/wp-content/uploads/2018/08/Full-Scale-Framework-for-Countering-Islamic-Extremism-in-Liberal-Democracies.pdf>.

zarządzania migracją i azylem, odpowiadającego na aktualne wyzwania, szczególnie na problem dużej skali nielegalnej migracji.

3. Zapewnienie koordynacji i spójności działań prowadzonych na arenie międzynarodowej przez poszczególne podmioty administracji publicznej.

## **2.8.2. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej**

Bezprecedensowy wzrost liczby migrantów przybywających do UE w latach 2014-2017 oraz mająca częściowo strukturalny charakter presja migracyjna, utrzymująca się w dalszym ciągu na relatywnie wysokim poziomie, obnażyły niedostatki istniejących na poziomie Unii rozwiązań w zakresie migracji i azylu. Zjawiska te, mające w kulminacyjnym momencie charakter głębokiego kryzysu, wytworzyły konieczność wdrożenia wypracowywanych na bieżąco środków zaradczych, które byłyby w stanie zabezpieczyć Unię przed odtwarzaniem podobnego scenariusza i jego negatywnymi konsekwencjami w przyszłości.

Sprostanie wyzwaniom stojącym przed Unią Europejską wymagają jednak systemowych, trwałych rozwiązań, które byłyby akceptowalne przez wszystkie państwa członkowskie. W chwili obecnej, najważniejsze obszary szeroko rozumianej polityki migracyjnej, w ramach których Unia Europejska dąży do zwiększenia swojej efektywności poprzez adekwatne propozycje legislacyjne i działania na poziomie operacyjnym, to:

- 1) Ochrona granicy zewnętrznej, powstrzymywanie nielegalnej migracji, a także zwalczanie przemytu migrantów i handlu ludźmi oraz zapobieganie tym przestępstwom;  
W dniu 14 września 2016 r. przyjęto Rozporządzenie UE 2016/1624 m.in. ustanawiające Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną (ESGiP, składającą się z Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (znacznie wzmocniony Frontex) i służb krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami. W roku 2019 rozporządzenie to zostanie znowelizowane. Zmiana ma na celu dalsze wzmocnienie mandatu Agencji i tzw. stałego korpusu ESGiP, zwiększające możliwości reagowania UE na sytuacje kryzysowe na granicach zewnętrznych.
- 2) Rozwój wielkoskalowych systemów teleinformatycznych;  
Działające obecnie systemy to: System Informacji Schengen, System Informacji Wizowej, EURODAC. W najbliższym czasie planowane jest wdrożenie również Systemu Informacji dot. Wjazdu i Wyjazdu (Entry/Exit System), Europejskiego Systemu Informacji o Podróży i Autoryzacji (ETIAS) oraz bazy danych wyroków skazujących obywateli państw trzecich (ECRIS-TCN).
- 3) Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA);  
Reforma obejmuje siedem wniosków w sprawie:
  - tzw. rozporządzenia dublińskiego, określającego sposób ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony

(usprawnienie weryfikacji i transferu aplikantów oraz zwiększenie sankcji wobec wnioskodawców nieprzestrzegających przepisów; przekształcenie dotychczasowych, tymczasowych środków redystrybucji osób (relokacja) w stały mechanizm alokacji w UE, co pozostaje kluczową kwestią sporną),

- rozporządzenia w sprawie Agencji UE ds. Azylu (wzmocnienie mandatu Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) i przekształcenie go w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu dysponującą szerszymi uprawnieniami i rozbudowanymi zadaniami, obejmującymi usprawnienie i doskonalenie funkcjonowania systemów azylowych w państwach członkowskich),
- tzw. rozporządzenia kwalifikacyjnego (zwiększenie harmonizacji wspólnych kryteriów dotyczących kwalifikowania cudzoziemców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, stworzenie jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej),
- tzw. rozporządzenia proceduralnego (zharmonizowanie i ujednoczenie procedur azylowych w poszczególnych państwach członkowskich, a tym samym dążenie do ograniczenia składania wielu wniosków azylowych w różnych krajach (asylum shopping) i wtórnych przepływów w UE,
- tzw. dyrektywy recepcyjnej (dalsza harmonizacja norm dotyczących recepcji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w UE, zwiększenie samodzielności tych osób i możliwości ich integracji w kraju przyjmującym), rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń (ograniczenie ryzyka masowego nielegalnego napływu cudzoziemców poprzez stworzenie bardziej uporządkowanych, zharmonizowanych i trwałych ram w zakresie przesiedleń z jednolitą procedurą w całej UE),
- tzw. rozporządzenia EURODAC (zapewnienie dowodów daktyloskopijnych dla sprawnego funkcjonowania europejskiego systemu azylowego, rozszerzenie zakresu zastosowania EURODAC poza sprawy azylu w celu usprawnienia walki z nielegalną migracją i ułatwiania powrotu nielegalnych migrantów).

#### 4) Prowadzenie i wspieranie współpracy z państwami trzecimi;

UE wspiera i rozwija współpracę z państwami trzecimi w ramach regionalnych forów współpracy, kierowanych do państw południowego (Wdrażanie Planu Działań z La Valletty oraz jego finansowanie w ramach Nadzwyczajnego Funduszu Powierniczego dla Afryki – EUTF, Proces Chartumski i Proces Rabacki) oraz wschodniego (Partnerstwo Wschodnie, Proces Praski i Proces Budapesztański) sąsiedztwa. UE z różną intensywnością wykorzystuje również inne instrumenty współpracy obejmujące wybrane, priorytetowe państwa. Obszarem działania wspierającym zdolności państw trzecich są również misje w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Aktywne uczestnictwo w pracach na poziomie Unii Europejskiej, w sposób pozwalający na osiągnięcie możliwie pełnej spójności pomiędzy polskimi priorytetami a kierunkami rozwoju unijnej polityki migracyjnej w tym nadającymi jej kształt aktami prawa UE;
2. Wspieranie działań UE i jej państw członkowskich mogących realnie przyczynić się do odzyskania kontroli nad przepływami migracyjnymi do UE, szczególnie poprzez zdecydowane ograniczenie skali nielegalnej migracji i nadużyć systemu azylowego (m.in. wprowadzenie obowiązkowej procedury granicznej, wzmocnienie przepisów zezwalających na efektywne rozróżnianie migrantów ekonomicznych od cudzoziemców potrzebujących ochrony) oraz poszukiwanie możliwości realizacji tych celów w oparciu o ochronę granicy zewnętrznej i współpracę z państwami trzecimi;
3. Wspieranie działań mających na celu poprawę skuteczności ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej, w tym również poprzez rozwój, wdrażanie oraz zapewnienie skutecznego współdziałania wielkoskalowych systemów informatycznych, uwzględniając polskie uwarunkowania i rozwiązania funkcjonujące w tym zakresie;
4. Wspieranie działań zmierzających do wzmocnienia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w sposób pozwalający na dalszy, dopasowany do potrzeb rozwój Agencji, nienaruszający jednocześnie kompetencji państw członkowskich i niemający negatywnego wpływu na ich własne możliwości działania w zakresie ochrony granic;
5. Wdrożenie akceptowalnego dla wszystkich państw członkowskich kompromisu w zakresie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego, poprzez dobrowolne, pośrednie lub bezpośrednie wsparcie państw szczególnie obciążonych napływem migrantów z wykorzystaniem szerokiego katalogu dostępnych środków oraz dostosowane do potrzeb i możliwości danego kraju wsparcie dla uchodźców w regionach ich pochodzenia;
6. Wspieranie działań mających na celu zwiększenie liczby skutecznie realizowanych powrotów obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium Unii Europejskiej (m.in. poprzez dostosowanie i harmonizację procedur w celu zmniejszenia czasu trwania postępowań oraz liczby nadużyć środków odwoławczych, umożliwienie szybkiej i skutecznej realizacji powrotów osób, którym nie przyznano ochrony w UE);
7. Działanie na rzecz wprowadzenia rozwiązań, które umożliwią cofanie zezwoleń pobytowych i realizowanie powrotów osób, które – przyjęte bona fide – nie przestrzegają prawa, a tym samym wykazują się brakiem zrozumienia i szacunku dla polskich oraz europejskich zasad i wartości.
8. Wspieranie prowadzonej lub koordynowanej na poziomie Unii Europejskiej współpracy z kluczowymi państwami pochodzenia i tranzytu migrantów, w szczególności zaś działań mających na celu rozwijanie zdolności tych państw w zakresie ochrony granic, skutecznego zarządzania migracją i azylem, walki z przemytem migrantów i handlem ludźmi oraz zwalczanie przyczyn leżących u źródeł migracji.
9. Zainicjowanie działań służących wypracowaniu odpowiedniego mechanizmu wspólnotowego wobec obywateli państw UE składających wnioski o udzielenie im ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim, finalizujących się decyzją negatywną bądź umorzeniową z uwagi na bezprzedmiotowość. W obecnym stanie

prawnym osoby te mogą bez końca składać wnioski o udzielenie im ochrony w kolejnych państwach członkowskich, czerpiąc korzyści z przyznawanej im pomocy socjalnej.

### **2.8.3. Współpraca wielostronna**

#### **Współpraca globalna, regionalna i międzynarodowe fora konsultacyjne**

Zagadnienie dużych, mieszanych ruchów migracyjnych stało się w ostatnich latach tematem szerokiej debaty na forum ONZ. W dniu 19 września 2016 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło w Nowym Jorku Deklarację na rzecz uchodźców i migrantów – prawnie niewiążący dokument stanowiący wyraz politycznej woli wzmocnienia współpracy całej wspólnoty międzynarodowej, w odpowiedzi na wzrost liczby migrantów na świecie, kryzysy humanitarne skutkujące masowymi, przymusowymi wysiedleniami i ruchami migracyjnymi, złożonymi zarówno z uchodźców, jak i migrantów ekonomicznych. Jednocześnie, zgodnie z Deklaracją w roku 2018 Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło dwa dodatkowe porozumienia dot. międzynarodowych migracji i uchodźców – (tzw. global compacts).

Polska negatywnie oceniła szereg zapisów, które znalazły się w ostatecznej wersji Globalnego porozumienia ONZ na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji (GCM), a które mogą stanowić dodatkowy czynnik pobudzający nielegalną migrację, a także niektóre elementy porozumienia w zakresie uchodźców (GCR). Niewątpliwie, działania mające na celu wdrażanie obu porozumień (podobnie jak Deklaracja Nowojorska prawnie niewiążących) wyznaczało będzie kluczowe obszary prac ONZ, jego organów, agencji i organizacji stowarzyszonych, w szczególności Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) oraz Biurem Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców (UNHCR).

Grupa Wyszehradzka (V4) stanowi obecnie dla Polski jedno z najważniejszych wewnątrzunijnych forów współpracy w zakresie migracji i bezpieczeństwa. Państwa Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry) prezentują zbliżone stanowisko w odniesieniu do wielu aspektów polityki migracyjnej i azylowej, a V4 pełni rolę platformy koordynacji na potrzeby prac prowadzonych w ramach UE oraz organizacji międzynarodowych. Z inicjatywy Polski, w ramach V4 ustanowiony został Mechanizm Reagowania na Kryzysy Migracyjne (MCRM), który pełni rolę instrumentu koordynacji na poziomie roboczym, pozwalając na podejmowanie wspólnych inicjatyw w celu bardziej efektywnego wykorzystania zasobów.

Ważną platformą wymiany opinii dotyczących migracji, głównie w kontekście bezpieczeństwa, pozostaje również, utworzone z inicjatywy Austrii, Forum Salzburg. Obecnie członkami Forum są Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Węgry, Polska, Rumunia, Słowacja i Słowenia, a do tak zwanej grupy przyjaciół Forum należą istotne z punktu widzenia migracji do Europy państwa Bałkanów Zachodnich.

Od 2018 r. Polska jest także członkiem Międzyrządowych Konsultacji w zakresie Migracji, Azylu i Uchodźców (IGC), do którego należą także Australia, Belgia, Kanada, Dania, Finlandia, Niemcy, Grecja, Irlandia, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria,

Wielka Brytania i USA. Państwa członkowskie na spotkaniach wysokiego szczebla z reguły reprezentowane są przez szefów służb migracyjnych. W spotkaniach IGC reprezentowane są również UNHCR, IOM i KE.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

Udział w dotyczących zagadnień migracji pracach organizacji międzynarodowych, w szczególności ONZ, a w ich ramach prezentowanie spójnego stanowiska, odzwierciedlającego kluczowe priorytety polskiej polityki migracyjnej i promowanie na arenie międzynarodowej odpowiedzialnego podejścia do zarządzania migracją.

#### **2.8.4. Współpraca dwustronna**

Migracja jest obecnie częstym tematem spotkań dwustronnych, zarówno z państwami UE, jak i krajami trzecimi, szczególnie państwami naszego wschodniego sąsiedztwa, w tym Bałkanów. W relacjach dwustronnych, Polska podejmuje wysiłki na rzecz promowania odpowiedzialnego podejścia do migracji bezpieczeństwa. Polska prowadzi również współpracę operacyjną i wymianę doświadczeń w priorytetowych obszarach z państwami wschodniego i południowego sąsiedztwa.

Jednym z kluczowych obszarów współpracy dwustronnej pozostaje współpraca z państwami trzecimi w zakresie powrotów i readmisji, która może być prowadzona na podstawie własnych umów dwustronnych oraz wielostronnych umów wspólnotowych. W chwili obecnej UE podpisała siedemnaście umów w sprawie readmisji i powrotów, rozwijając również mniej sformalizowane formy współpracy. Na podstawie umów dwustronnych Polska współpracuje z Kazachstanem, Macedonią Północną, Mołdawią, Tadżykistanem, Uzbekistanem, Wietnamem i Ukrainą.

Jednym z innowacyjnych działań Straży Granicznej w kwestii dwustronnej współpracy z państwami trzecimi jest umiejscowienie od dnia 1 listopada 2018 roku w Socjalistycznej Republice Wietnamu polskiego oficera łącznikowego w charakterze Europejskiego Oficera Łącznikowego do Spraw Powrotów (*European Return Liaison Officer*). Działanie to ukierunkowane jest na wzmocnienie poziomu współpracy z tym krajem w obszarze identyfikacji i powrotów obywateli Wietnamu z terytorium Polski.

Ponadto analizując aktualną sytuację migracyjną oraz dokonując prognoz co do mogących powstać nowych szlaków migracyjnych z Azji Centralnej, głównie z Tadżykistanu, Uzbekistanu i Kirgistanu, i mogącego powstać ryzyka migracyjnego, Straż Graniczna podjęła dodatkowe działania wyprzedzające, zmierzające do podniesienia poziomu zarządzania migracjami z tego kierunku.



Działanie zostało ukierunkowane na zacieśnianie współpracy z odpowiednimi władzami państw tego regionu geograficznego, w szczególności w obszarze identyfikacji oraz przyjmowania/przekazywania osób (readmisja). Dodatkowo Straż Graniczna, jako partner projektu *EURLO (European Return Liaison Officer)*, którego beneficjentem jest Strona belgijska, wskazała potrzebę delegowania polskiego oficera do Azji Centralnej jako Europejskiego Oficera łącznikowego do Spraw Powrotów (*EURLO*). Stanowi to jedno z działań wyprzedzających powyższe zjawisko migracyjne, i ukierunkowane jest na zacieśnianie współpracy z odpowiednimi władzami państw tego regionu geograficznego, w szczególności w obszarze identyfikacji oraz przyjmowania/przekazywania osób.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

Prowadzenie dwustronnej współpracy w zakresie migracji i azylu z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów, istotnymi z punktu widzenia napływu cudzoziemców do Polski i Unii Europejskiej, w sposób wspierający realizację priorytetów polskiej polityki migracyjnej, w tym w szczególności: zwiększanie efektywności powrotów i readmisji; zapobieganie nielegalnej migracji; wzmacnianie zdolności partnerów w zakresie ochrony granic; zarządzania migracją i azylem; walkę z przemytem migrantów i handlem ludźmi oraz; prowadzenie dostosowanej do aktualnych potrzeb współpracy w zakresie migracji legalnej.

#### **2.8.5. Pomoc humanitarna**

Pomoc humanitarna pozostaje ważnym narzędziem wspierania państw objętych różnego rodzaju kryzysami, w tym również państw leżących w sąsiedztwie terenów objętych konfliktami, które zdecydowały się na przyjęcie na swoim terytorium dużych grup uchodźców. W reakcji na rosnące potrzeby, obszar ten jest obecnie priorytetem polskiej pomocy humanitarnej.

W latach 2015-2017 Polska przekazała na pomoc humanitarną na Bliskim Wschodzie (w Syrii, Libanie, Jordanii i Iraku) kwotę 67,7 mln zł. W 2015 r. wpłaty skierowano: do budżetu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) w celu wzmocnienia reakcji Polski na pogarszającą się sytuację uchodźców syryjskich wyniosły 4 mln zł. Taką samą kwotą Polska zasiliła budżet Światowego Programu Żywnościowego Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Niezwykle ważne jest, aby pomoc trafiała do osób i grup najbardziej potrzebujących. W tym kontekście warto zaznaczyć, iż z licznych raportów i opracowań wynika, że najbardziej prześladowaną społecznością na świecie nieodmiennie i od wielu lat są Chryścianie<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Szacuje się, że corocznie prześladowanych jest 200 mln Chryścijan, a prześladowania w różnej formie mają miejsce w co drugim kraju na świecie. Chryścijanie stanowią 80 % wszystkich osób prześladowanych ze względu na religię, a na 100 osób zamordowanych na świecie za wiarę 75 to Chryścijanie, patrz: Raport opracowany na zlecenie brytyjskiego MSZ: Bishop of Truro's Independent Review for the Foreign Secretary of FCO Support for Persecuted Christians (<https://christianpersecutionreview.org.uk/interim-report/>), coroczne raporty Open Doors ([www.opendoors.pl](http://www.opendoors.pl)), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2011 r. w

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Kontynuacja i dalszy rozwój zaangażowania Polski w projekty mające na celu wspieranie państw leżących w sąsiedztwie terenów objętych konfliktami, które zdecydowały się na przyjęcie na swoim terytorium dużych grup uchodźców
2. Położenie szczególnego nacisku na wspieranie najbardziej prześladowanych społeczności (zwłaszcza społeczności chrześcijańskiej) oraz osób i grup najuboższych i wrażliwych (rodziny wielodzietne, samotne matki, dzieci, osoby niepełnosprawne, starsze lub chore).

## 2.9. Wzmacnianie systemu instytucjonalnego w obszarze migracji

Obecnie następujące podmioty pełnią wiodącą rolę w systemie instytucjonalnym odpowiedzialnym za problematykę migracji i uchodźstwa w Polsce: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (który koordynuje działania związane z polityką migracyjną państwa oraz sprawuje nadzór nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Policją i Strażą Graniczną), Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (odpowiedzialny m.in. za kwestie związane z migracją zarobkową i integracją cudzoziemców), Państwowa Inspekcja Pracy (zajmująca się m.in. kontrolą legalności zatrudnienia cudzoziemców), Minister Spraw Zagranicznych (nadzorujący placówki dyplomatyczne i konsularne), Wojewodowie oraz sądy administracyjne (16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelny Sąd Administracyjny). Należy podkreślić ważną rolę w tym systemie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który nadaje cudzoziemcom obywatelstwo polskie oraz wyraża zgodę na rzeczenie się obywatelstwa polskiego, a także Senatu, który sprawuje pieczę nad Polakami za granicą.

Wraz z zwiększaniem się skali migracji do Polski zwiększa się też rola innych instytucji realizujących określone ustawowo zadania dotyczące problematyki cudzoziemskiej, takich jak np. Ministerstwo Edukacji Narodowej, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Ministerstwo Zdrowia czy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Proces ten pociąga za sobą konieczność współpracy i wymiany informacji oraz koordynacji działań. Istotną rolę w tym obszarze pełni międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji.

Rosnące zainteresowanie imigracją do Polski wiąże się również z dużymi wyzwaniem natury organizacyjnej polegającymi przede wszystkim na konieczności obsługi rosnącej liczby wniosków przy ograniczonych zasobach kadrowych, lokalowych i sprzętowych.

---

sprawie sytuacji Chrześcijan w kontekście wolności wyznania, Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 12 października 2017 r. w sprawie ścigania i karania zbrodni przeciw ludzkości oraz możliwego ludobójstwa popełnianego przez tzw. Państwo Islamskie, raporty: ONZ Human Rights Commission, waszyngtońskiego Centrum Wolności Religijnej (Council of Faith&International Affairs), Ontario Consultants on Religious Tolerance (OCRT), Instytutu Ordo Iuris: „*Persecutions of Christians: Time to React to Genocide*”.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Analiza funkcjonowania struktur organizacyjnych administracji publicznej i służb realizujących zadania w obszarze migracji – w tym pod kątem możliwości utworzenia centralnego urzędu imigracyjnego;
2. Usprawnienie postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców z preferowanych kierunków w zakresie legalizacji ich pobytu i zatrudnienia;
3. Wzmocnienie kadrowe organów obsługujących sprawy cudzoziemców;
4. Rozwój systemów teleinformatycznych, w których prowadzone są sprawy cudzoziemców;
5. Wypracowanie koncepcji dalszego rozwoju SG, dostosowaną do aktualnych i prognozowanych zagrożeń dla bezpieczeństwa RP.

## **2.10. Monitorowanie procesów migracyjnych oraz diagnozowanie i prognozowanie potrzeb społeczno-gospodarczych Polski**

Rosnący napływ cudzoziemców do Polski, skala emigracji i powrotów Polaków, zachodzące przemiany demograficzne i rosnące potrzeby rynku pracy są zjawiskami, które wymagają monitorowania i właściwego zarządzania, by mogły w sposób właściwy przyczynić się do rozwoju gospodarczego Polski. Bardzo ważne jest wypracowanie narzędzi, które pozwolą w sposób wiarygodny i kompleksowy określać bieżące potrzeby polskiej gospodarki, a zatem zawody i branże, w których występuje największy deficyt siły roboczej, z czym wiąże się zapotrzebowanie na zagranicznych pracowników. W miarę możliwości powinny im towarzyszyć narzędzia prognozujące, pozwalające do pewnego stopnia przewidzieć kierunki i skalę zapotrzebowania na pracowników w przyszłości. Pozwoliłoby to podejmować działania odpowiednio wcześniej, dzięki czemu skuteczniej zaspokajane byłyby potrzeby rynku pracy.

Nie mniej istotne są działania na rzecz monitorowania procesów migracyjnych. Analiza przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, iż w latach 2014 - 2016 w badanych przypadkach zaledwie ok. 28% cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę RP na podstawie wiz wydanych w oparciu o oświadczenia pracodawców podjęło legalną pracę zgodną z ww. oświadczeniem; w stosunku do 90% cudzoziemców podmioty, które wystąpiły o powierzenie pracy, nie zgłosiły tych osób do ubezpieczenia ZUS, a według danych organów skarbowych 40% tych podmiotów nie osiągnęło żadnych przychodów.

Powyższe dane wskazują nie tylko na konieczność przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej migracji, lecz również na konieczność skutecznego monitorowania zjawisk migracyjnych. Realizacji tego postulatu służą m.in. działania takie, jak wprowadzone w 2018 r. zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jak również powołanie

Migracyjnego Centrum Analitycznego w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, a także rozpoczęcie w MSWiA prac nad utworzeniem Centralnego Rejestru Cudzoziemców

Istnieje również potrzeba wzmocnienie monitoringu polityk migracyjnych prowadzonych przez inne państwa, jak również monitoringu nielegalnej migracji, badanie jej przyczyn, określanie potencjalnych zagrożeń oraz tras przemieszczania się imigrantów do Polski. W tym aspekcie istotną kwestię stanowi także pogłębianie wiedzy dotyczącej cudzoziemców przebywających na terytorium kraju bez zezwolenia, ich strategii migracyjnej, skali oraz miejsc pobytu.

#### DZIAŁANIA DO PODJĘCIA:

1. Doskonalenie systemów monitorowania procesów migracyjnych (emigracji i imigracji), poprzez identyfikację i usprawnienie funkcjonowania istniejących rejestrów publicznych zawierających dane nt. procesów migracyjnych oraz umożliwienie monitorowania pobytu cudzoziemców w Polsce;
2. Rozwój i integracja systemów monitorowania polskiego rynku pracy w kontekście potrzeb polskiej gospodarki, w tym w zakresie potrzeb uzupełnienia zasobów pracy pracownikami spoza naszego kraju;
3. Wypracowanie narzędzi analitycznych pozwalających m.in. na określanie kierunków i skali migracji, popytu na pracę migrantów zarobkowych, oczekiwanego poziomu kwalifikacji migrantów;
4. Wypracowanie bardziej efektywnych narzędzi analitycznych pozwalających na badanie zjawiska nielegalnej imigracji do Polski;
5. Doskonalenie zintegrowanego systemu współdziałania służb i instytucji, których zadaniem jest przeciwdziałanie nadużyciom popełnianym przez przedsiębiorców na szkodę państwa i pracujących w Polsce cudzoziemców;
6. Integracja systemów administracyjnych i rejestrów zawierających dane o cudzoziemcach oraz utworzenie centralnego rejestru cudzoziemców, nadrzędnego w stosunku do innych systemów, zawierającego m.in. dane o cudzoziemcach, którzy opuścili Polskę oraz aktualnie przebywających na terytorium RP;
7. Rozwój współpracy naukowo – badawczej w obszarze migracji z wykorzystaniem m.in. Europejskiej Sieci Migracyjnej oraz ośrodków naukowych zajmujących się tą problematyką;
8. Nadanie ZUS statusu jednostki naukowo-badawczej w celu prowadzenia na szerszą skalę badań dotyczących problematyki migracji, a w szczególności w zakresie szacowania cudzoziemców przebywających w Polsce oraz migracji zarobkowych Polaków do państw UE i EOG oraz stworzenia narzędzi prognozujących m.in. liczbę rozpatrywanych spraw emerytalnych w związku z przechodzeniem migrantów na emeryturę.
9. Zacieśnienie współpracy i wsparcie GUS w zakresie szacowania skali migracji cudzoziemców do Polski oraz migracji zarobkowych Polaków za granicę;

10. Utworzenie jednostki badawczej wyspecjalizowanej w badaniu procesów migracyjnych i ich wpływu na gospodarkę, bezpieczeństwo, kulturę i społeczeństwo;
11. Śledzenie na bieżąco polityk migracyjnych innych państw, istotnych z punktu widzenia Polski oraz wyciąganie stosownych wniosków i uwzględnianie ich w polskiej polityce migracyjnej.

### **3. Realizacja polityki migracyjnej**

Konsekwencją przyjęcia „Polityki migracyjnej Polski” przez Zespół do Spraw Migracji a następnie przez Radę Ministrów, będzie opracowanie Planu działania dla tego dokumentu. Plan będzie uwzględniał realizację rekomendacji, przypisując konkretne zadania konkretnym resortom oraz określając ich skutki finansowe i sposób ich finansowania. Sam dokument „Polityka migracyjna Polski” będzie aktualizowany przez Zespół co 3 lata, a jego aktualizacja spowoduje weryfikację rekomendacji, a więc także i Planu działania.