



# Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych



# Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych

**Rada programowa**

Olgiert Dziekoński, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP (redaktor naczelny)

Irena Wóycicka, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

Maciej Klimczak, Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

**Adres redakcji**

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

(22) 695-29-00, fax: 695-22-38

**Projekt graficzny**

Studio MOT

**Skład**

Krzysztof Kowalczyk

**Wydawca**

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

(22) 695-29-00, fax: 695-22-38

**Druk, oprawa**

Centrum Obsługi KPRP

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

Warszawa 2015

Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania skrótów.

Kopiowanie całości bądź części artykułów może odbywać się za zgodą redakcji.

Biuletyn zawiera teksty autoryzowane, na podstawie stenogramu z debaty.

Treści zawarte w referatach uczestników debaty stanowią wyraz poglądów ich autorów.

**Opracowanie w formie elektronicznej jest dostępne na oficjalnej stronie internetowej Prezydenta RP ([prezydent.pl](http://prezydent.pl)) w zakładce Forum Debaty Publicznej.**

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	5
--------------------	---

## Rozdział I

### WYPOWIEDZI OTWIERAJĄCE DEBATĘ

<b>Bronisław Komorowski</b> , Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej .....	9
<b>Piotr Stachańczyk</b> , Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych .....	10
<b>Maciej Duszczyk</b> , Zastępca Dyrektora Instytutu Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych na Uniwersytecie Warszawskim.....	15

## Rozdział II

### WYSTĄPIENIA W PANELU DYSKUSYJNYM

#### „IMIGRACJA I INTEGRACJA CUDZOZIEMCÓW”

<b>Rafał Rogala</b> , Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców .....	21
<b>Jacek Bulak</b> , Dyrektor Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Lesznowoli .....	22
<b>Marek Okólski</b> , Dyrektor Ośrodka Badań nad Migracjami na Uniwersytecie Warszawskim .....	24
<b>Witold Klaus</b> , Prezes Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, Adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.....	26

## Rozdział III

### WYSTĄPIENIA W PANELU DYSKUSYJNYM

#### „MIGRACJE POWROTNE I NOWA POLITYKA W STOSUNKU DO POLAKÓW MIESZKAJĄCYCH ZA GRANICĄ”

<b>Henryka Mościcka-Dendys</b> , Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych .....	31
<b>Magdalena Lesińska</b> , Adiunkt Naukowy w Ośrodku Badań nad Migracjami na Uniwersytecie Warszawskim .....	33
<b>Janusz Bujnicki</b> , Kierownik Laboratorium Bioinformatyki i Inżynierii Białka w Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie .....	35
<b>Jacek Męcina</b> , Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.....	37
<b>Wojciech Białek</b> , Dyrektor Zarządzający w Centrum „Together-Razem” w Cork w Irlandii.....	39

## Rozdział IV

### PODSUMOWANIE DEBATY

<b>Irena Wóycicka</b> , Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.....	43
<b>Spis instytucji reprezentowanych przez uczestników debaty</b> .....	45

**Dokument**

**ZASADY I REKOMENDACJE POLITYKI MIGRACYJNEJ DLA POLSKI**

<b>Wstęp</b> .....	49
<b>Doktryna polskiej polityki migracyjnej</b> .....	52
<b>Zasady polskiej polityki migracyjnej</b>	
Migracje powrotne Polaków i repatriacja .....	54
Polonia i Polacy za granicą.....	56
Migranci na polskim rynku pracy.....	58
Zjawisko „migracji nielegalnych” .....	60
Integracja migrantów w polskim społeczeństwie.....	62
Migracje edukacyjne oraz transfer wiedzy .....	64
Monitorowanie i prognozowanie procesów migracyjnych .....	66
Obywatelstwo polskie.....	68
Ochrona międzynarodowa .....	69
Współpraca z państwami pochodzenia.....	70
<b>Zakończenie</b> .....	71
<b>Streszczenie</b> .....	72

# WSTĘP

**19** grudnia 2014 roku w Kancelarii Prezydenta RP odbyła się debata pt. „Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych”.

Prezydent Bronisław Komorowski, dostrzegając konieczność przygotowania Polski do skutków zmian demograficznych, zaprosił przedstawicieli różnych środowisk życia publicznego, społecznego i gospodarczego do dyskusji na tematy związane z napływem obcokrajowców do Polski, ich integracją i zatrudnieniem w kraju.

Debata miała służyć nie tylko uświadamianiu zjawiska nasilającej się imigracji do Polski oraz jego uwarunkowań i konsekwencji wśród przedstawicieli wszystkich, istotnych podmiotów życia publicznego, ale przede wszystkim zdefiniowaniu działań, które mogą przyczynić się do lepszej integracji kulturowej, społecznej i gospodarczej cudzoziemców przebywających w Polsce.

Na debatę złożyły się dwie części. Pierwsza - wystąpienia wprowadzające - posłużyła przedstawieniu tematyki konferencji, podsumowaniu dotychczasowej wiedzy dotyczącej obecności cudzoziemców

w Polsce oraz wskazaniu przyszłych kierunków działań. W drugiej części uczestnicy konferencji dyskutowali w dwóch panelach poświęconych tematowi imigracji i integracji cudzoziemców oraz migracjom powrotnym i nowej polityce w stosunku do Polaków mieszkających za granicą.

W debacie wzięło udział blisko stu przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, instytucji rynku pracy, organizacji pracodawców, związków zawodowych, organizacji pozarządowych zajmujących się problemami migracji i migrantów, przedstawicieli mediów i ekspertów.

Poniżej prezentujemy wybrane wypowiedzi z debaty oraz opracowany na potrzeby Kancelarii Prezydenta RP przez Zespół ds. rozwiązań w zakresie migracji i polityki migracyjnej dokument pt. „Zasady i rekomendacje polityki migracyjnej dla Polski”, który stał się przyczynkiem do debaty.

Biuro Polityki Społecznej  
Kancelaria Prezydenta RP





## **Rozdział I**

# WYPOWIEDZI OTWIERAJĄCE DEBATE



## BRONISŁAW KOMOROWSKI

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Rosnąca liczba imigrantów – tak jak wcześniej fale emigracji – to jeden z efektów zmian ustrojowych i zmian w sytuacji ekonomicznej Polski. Wyjazdy Polaków były związane z tym, że licząca się część młodych ludzi, w sytuacji słabszego rozwoju gospodarczego Polski, szukała swoich szans tam, gdzie rozwija się gospodarka, gdzie można znaleźć lepsze warunki życia. Dzisiaj, w sytuacji coraz szybszego rozwoju gospodarczego, coraz więcej osób będzie myślało o tym, żeby przyjechać do Polski. Z rosnącą atrakcyjnością naszego kraju wiążą się nie tylko dodatkowe atuty w postaci potencjału osób przyjeżdżających, ale także określone problemy, z którymi trzeba się w porę zmierzyć po to, by migracje nie zamieniały się w polityczne czy ekonomiczne kataklizmy. Ważne jest mądre reagowanie na naturalne zjawisko migracji.

Słyszę opinie, że należy prowadzić świadome przedłużanie akcji repatriacyjnej. Warto zastanowić się, jakie doświadczenia w tym zakresie zdobyliśmy do tej pory i w jakim stopniu jest to zjawisko konieczne i warte wspierania. Wywoływanie ruchów migracyjnych powinno się ujmować w określone ramy – tak aby przynosiły jak największe korzyści, i jak najmniejsze ryzyka i wyzwania.

To, co w moim przekonaniu jest ważne, to jednocześnie prowadzenie świadomej pracy na różnych poziomach państwa i społeczeństwa. Po pierwsze, trzeba starać się regulować w sposób racjonalny strumienie imigrantów, którzy do naszego kraju przyby-

wają i przybywać będą. Po drugie, należy świadomie oddziaływać na te strumienie tak, aby imigranci mogli jak najlepiej funkcjonować w naszym kraju, także na zasadzie integrowania się ze społeczeństwem polskim, i to w wymiarze nie tylko jednego, ale i następnych pokoleń, o ile to zjawisko ma być zjawiskiem trwałym. Sprawą zasadniczą jest takie sterowanie procesami imigracyjnymi, aby pomagały one w rozwiązywaniu problemów rynku pracy, a nie tworzyły takie problemy.

Niezwykle ważne jest oddziaływanie na społeczeństwo polskie, tak aby było przygotowane na odmienności, różnorodności kulturowe, ale również aby świadomie uczestniczyło w potrzebnym, naturalnym procesie integracji. Mamy bardzo bogate doświadczenia, zarówno dobre, jak i złe, w zakresie współżycia z ludźmi z odmiennych kultur, mamy też wielkie doświadczenia z zakresu budowania mechanizmów integracji – kiedyś przecież mówiło się o blasku asymilacyjnym Najjaśniejszej Rzeczypospolitej. Mamy więc to wszystko niejako w genach historycznych.

Ustawa o cudzoziemcach, którą przygotował rząd, idzie w dobrym kierunku i rozwiązuje parę bardzo ważnych problemów. Wydaje się jednak, że w przyszłości skala zjawiska będzie na tyle duża, że powinniśmy już dzisiaj w większym stopniu myśleć o świadomym procesie pracy nad tym, aby przybysze z innych krajów po dotarciu do Polski nie tylko czuli się tu jak najlepiej, ale również by łatwiej się integrowali i łatwiej funkcjonowali w Polsce.

## PIOTR STACHAŃCZYK

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

Perspektywa znaczącego spadku liczby ludności Polski wymaga prowadzenia w wielu obszarach aktywnych działań mających na celu ograniczenie niekorzystnych tendencji demograficznych. Jednym z takich obszarów, mogących mieć znaczenie dla sytuacji ludnościowej naszego kraju, są migracje. Potwierdzają to liczne dokumenty strategiczne przyjęte przez Radę Ministrów w latach 2012-2014, spośród których należy wymienić między innymi Długookresową Strategię Rozwoju Kraju „Polska 2030”, Strategię Rozwoju Kraju 2020, Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategię „Sprawne Państwo 2020” czy Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Kierunek ten można zauważyć także w zatwierdzonej 5 listopada bieżącego roku Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

Z jednej strony Polska jest krajem bardzo silnej emigracji, zwłaszcza poakcesyjnej emigracji zarobkowej – która z punktu widzenia demograficznego jest niewątpliwie zjawiskiem znaczącym, ale też niekorzystnym – z drugiej zaś strony należy odnotować, że w coraz większym stopniu stajemy się krajem docelowym dla wzrastającej liczby cudzoziemców, w szczególności pochodzących z państw naszego wschodniego sąsiedztwa. Czy emigrację z Polski można ograniczyć? To trudne pytanie, gdy wziąć pod uwagę zasadę swobody przepływu osób w Unii Europejskiej i ewidentnie istniejącą różnicę w poziomach życia, jaka dzieli nas jeszcze od najlepiej rozwiniętych gospodarczo krajów europejskich. Czy imigracja może stanowić rozwiązanie problemów demograficznych? Na to pytanie odpowiedź też nie jest oczywista i jednoznaczna. Warto bowiem zauważyć, że imigracja nie jest procesem zero-jedynkowym. Badania prowadzone wśród migrantów dowodzą, że już w drugim pokoleniu ich model prokreacyjny dostosowuje się do

modelu ludności kraju przyjmującego. Z kolei różnice w wysokościach zarobków możliwych do uzyskania w Polsce i w innych krajach unijnych powodują, że naturalna może okazać się dalsza migracja cudzoziemców przybyłych początkowo do Polski. Ponadto przyjęcie w perspektywie dwudziestu czy trzydziestu lat cudzoziemców w liczbie, jaka naprawdę byłaby istotna z punktu widzenia bilansu demograficznego Polski, raczej nie będzie możliwe ze względów społecznych, organizacyjnych i finansowych. Nie można też zapominać o negatywnych doświadczeniach imigracyjnych niektórych państw europejskich, które borykają się obecnie ze zjawiskiem ksenofobii i nietolerancji wobec przybyszów z zagranicy.

Pomimo tego, że w ocenie większości ekspertów oraz w zapisach dokumentów strategicznych odnoszących się do pogarszającej się sytuacji demograficznej naszego kraju stwierdza się, iż imigracja nie stanowi panaceum na zjawisko depopulacji i starzenia się społeczeństwa, to jednak niewątpliwie ma ona istotny wpływ na łagodzenie negatywnych skutków zmniejszania się ludności Polski, w szczególności na rynku pracy. To oznacza, że w najbliższych latach cudzoziemcy będą nam potrzebni, a ich obecność będzie miała wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny naszego kraju i przez to pośrednio na demografię. Z tych względów, przyjęty w lipcu 2012 roku przez Radę Ministrów, a opracowany pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, dokument zatytułowany „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, zawiera szereg odniesień do sytuacji ludnościowej naszego kraju. Głównym przesłaniem tego dokumentu jest wola otwarcia się Polski na migracje zarobkowe cudzoziemców w kontekście starzenia się społeczeństwa i zmniejszania się zasobu

osób aktywnych zawodowo. Warto jednak zauważyć, że dokument ten kompleksowo odnosi się do wszystkich ważnych obszarów szeroko rozumianej problematyki migracyjnej: imigracji legalnej, przeciwdziałania nielegalnej imigracji, ochrony międzynarodowej cudzoziemców, integracji cudzoziemców, obywatelstwa i repatriacji, emigracji zarobkowej i migracji powrotnych Polaków, sprawnego funkcjonowania systemu prawnego i instytucjonalnego, międzynarodowych uwarunkowań polityki migracyjnej Polski, związków innych polityk z polityką migracyjną czy wreszcie monitoringu procesów migracyjnych. Jednocześnie, w kontekście celu dzisiejszej debaty, trzeba odnotować, że dokument ten zawiera cały podrozdział poświęcony związkom polityki migracyjnej z polityką demograficzną, w którym stwierdza się, że komponent migracyjny powinien być znaczącym elementem całościowej polityki ludnościowej państwa.

Oczywiście nie sposób całej tej problematyki zawartej w dokumencie rządowym ująć w ramy jednej debaty, dlatego cieszę się, że dzisiejsza dyskusja skoncentruje się właśnie na temacie polityki migracyjnej w kontekście migracji zarobkowych i integracji, bo tych właśnie obszarów dotyczy większość rekomendacji i postulatów zawartych w dokumencie. Imigranci zarobkowi to bowiem jedna z najważniejszych grup, do której adresowane są szczególne narzędzia i działania. Należą do nich między innymi: wprowadzanie ułatwień dla pracowników wysoko wykwalifikowanych, rozwijanie mechanizmów uproszczonego podejmowania przez cudzoziemców pracy, elastyczne reagowanie na zapotrzebowanie na pracowników o pożądanym kwalifikacjach, odpowiednia ochrona prawna pracy cudzoziemców i warunków jej wykonywania, zapewnienie większej przejrzystości regulacji prawnych oraz lepszego dostępu do poradnictwa zawodowego.

Tworzenie dobrych warunków i zachęt dla przyjmowania przez polski rynek pracy migrantów zarobkowych ma także szerszy kontekst i uwarunkowania. Należy mieć świadomość, że perspektywa demograficzna państw stanowiących obecnie główny zasób siły roboczej dla Polski – a są to kraje Partnerstwa Wschodniego – jest negatywna, a zainteresowanie

w pozostałych krajach Unii Europejskiej imigracją zarobkową pracowników z krajów trzecich będzie się nasilać, a nie maleć. Z tych też względów istotną rolę w łagodzeniu negatywnych skutków sytuacji demograficznej w Polsce na rynku pracy będą odgrywać kwestie związane z konkurencyjnością naszej gospodarki, w tym przede wszystkim warunki pracy i płacy oferowane cudzoziemcom. Instrumenty *stricto* imigracyjne, na przykład legislacja w zakresie legalizowania pobytu, mogą pełnić jedynie rolę wspomagającą.

Polityka migracyjna Polski podejmuje te wyzwania, choć także w dużym stopniu musi porządkować lub wręcz tworzyć od podstaw niektóre elementy, bez których realizacja sprawnego zarządzania migracjami nie jest możliwa. Migracje w ich różnych wymiarach i formach wymagają zaplanowanego i spójnego systemu monitoringu, pozwalającego nie tylko na zbieranie potrzebnych danych i informacji oraz na ich analizę, ale także na kreowanie i realizację świadomej i przemyślanej polityki. Tymczasem na dzień dzisiejszy nie wiemy, jakie są potrzeby naszej gospodarki w zakresie popytu na cudzoziemską siłę roboczą i w zakresie podaży tej siły w określonych branżach, jakie są efekty realizacji programów integracyjnych dla cudzoziemców, jaka jest aktywność obcokrajowców w społecznościach lokalnych, co się dzieje z cudzoziemskimi absolwentami polskich uczelni. Odpowiedź na te pytania wymaga przebudowy istniejących w Polsce rejestrów, wzmocnienia działalności analityczno-badawczej i ewidentnego zacieśnienia współpracy międzyresortowej i międzyinstytucjonalnej. Do zadań, które stają się coraz bardziej pilne, należy zaliczyć przede wszystkim problematykę integracji cudzoziemców jako dwukierunkowego procesu wzajemnego dostosowywania się imigrantów i społeczeństwa przyjmującego oraz stworzenie systemu monitoringu sytuacji cudzoziemców, który powinien być rozumiany nie jako system kontroli czy nadzoru nad cudzoziemcami, ale jako instrument pozwalający na sprawniejsze zarządzanie migracjami oraz lepsze kreowanie i realizowanie polityki migracyjnej. W związku z tym bardzo się cieszę, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej finalizuje prace nad dokumentem programo-

wym „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”.

Wymienione działania, a także wiele innych, zawarto w kolejnym dokumencie związanym z omawianą problematyką, przyjętym 2 grudnia 2014 roku, przez Radę Ministrów „Planie wdrażania dla dokumentu «Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania»”. Plan ten ma charakter programu implementacji prawie dwustu rekomendacji dla polityki migracyjnej i zawiera propozycje rozwiązań mających na celu realizację przyjętych założeń ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie, określeniem kosztów wprowadzanych instrumentów i źródeł ich finansowania. Jednocześnie ma też charakter sprawozdawczy i zawiera ocenę realizacji poszczególnych rekomendacji na dzień przyjęcia tego dokumentu. W tym kontekście należy podkreślić, że około 80% rekomendacji zostało zrealizowanych lub ich realizacja odbywa się na bieżąco. Należy tu przede wszystkim odnotować przyjęcie nowej ustawy o cudzoziemcach, przeprowadzenie abolicji dla cudzoziemców przebywających w Polsce bez zezwolenia, podjęcie prac nad ratyfikacją Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, poprawę warunków odbywania detencji przez cudzoziemców, zwiększenie oferty w ramach działań preintegracyjnych dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce oraz zmiany w przepisach sprzyjające podejmowaniu pracy przez imigrantów zarobkowych.

Tak wysoki odsetek zrealizowanych postulatów nie oznacza jednak braku wyzwań i konieczności wykonania wielu działań w przyszłych latach. Dużym wyzwaniem będzie realizacja licznych rekomendacji dotyczących integracji cudzoziemców, zwłaszcza w sytuacji, kiedy od dłuższego czasu mamy do czynienia z widocznym wzrostem liczby cudzoziemców osiedlających się w naszym kraju. Rozstrzygnięcia będzie wymagała kwestia przyznania praw wyborczych niektórym kategoriom cudzoziemców na poziomie samorządów lokalnych. Dużej pracy będzie wymagało uszczelnienie systemu oświadczeń pracodawców w ramach uproszczonego systemu podejmowania pracy przez cudzoziemców, tak aby ten system, bar-

dzo pożyteczny dla naszych pracodawców, nie był jednak drogą do nielegalnej migracji, a także wypracowanie dodatkowych rozwiązań umożliwiających bardziej efektywną rekrutację cudzoziemców zainteresowanych studiami w Polsce. Oczywiście bardzo istotnym tematem jest realizacja dodatkowej rekomendacji dotyczącej włączenia się Polski do programu przesiedleń uchodźców, zwłaszcza uchodźców syryjskich. W związku z powyższym chciałbym poinformować, że 9 grudnia 2014 roku podczas konferencji ministerialnej zorganizowanej w Genewie przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców Polska zadeklarowała uruchomienie pilotażowego projektu, według którego od roku 2016 przesiedlonych do naszego kraju ma zostać stu uchodźców syryjskich.

Jednym z najważniejszych narzędzi realizujących liczne postulaty Planu, zwłaszcza w obszarze imigracji legalnych i przeciwdziałania nielegalnej imigracji, jest nowa ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 roku. Przepisy ustawy wprowadziły szereg ułatwień dla cudzoziemców chcących zamieszkać na terytorium naszego kraju. Do najważniejszych z nich należy uproszczenie procedury legalizacji pobytu cudzoziemców zamierzających podjąć w Polsce pracę. Zgodnie z nowymi uregulowaniami obcokrajowiec, który ma taki zamiar, może w ramach jednej procedury uzyskiwać zezwolenie na pracę i na pobyt. Wydłużony został także maksymalny okres, na który może być udzielone zezwolenie na pobyt czasowy. Złagodzone też warunki dotyczące momentu składania wniosku o udzielenie takiego zezwolenia. Ponadto odstąpiono od wymogu posiadania przez cudzoziemca tytułu prawnego do lokalu, w którym zamieszkuje. I wreszcie wprowadzono możliwość udzielania zezwolenia na pobyt czasowy na okres jednego roku wszystkim absolwentom polskich uczelni wyższych, którzy chcieliby poszukiwać w Polsce pracy. To rozwiązanie ma na celu zachęcenie cudzoziemców, którzy ukończyli studia w Polsce, do pozostania na polskim rynku pracy.

W ponad 50% udzielanych zezwoleń na pobyt czasowy cudzoziemcy uzasadniają swoje wnioski zamiarem podjęcia pracy. Oczywiście liberalizacja

przepisów pobytowych to tylko jeden z elementów ułatwiających cudzoziemcom dostęp do rynku pracy. Najważniejszymi zachętami są takie czynniki, jak sytuacja gospodarcza, chłonność rynku pracy, wysokość wynagrodzeń, dostępność i jakość usług publicznych. Nie zależą one jednak bezpośrednio od realizowanej polityki imigracyjnej i nie są związane z instrumentami stosowanymi przez instytucje imigracyjne.

Nowa ustawa o cudzoziemcach wprowadziła także rozwiązania pozwalające na sprawne osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcom polskiego pochodzenia. Przepisy te w pełni uwzględniają zapis art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż osobom, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, przyznane zostaje prawo do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Ponadto wprowadzono możliwość udzielania zezwolenia na pobyt stały wszystkim posiadaczom Karty Polaka, którzy chcieliby osiedlić się w Polsce na stałe. Dodam również, nie rozszerzając tego tematu, że ustawa wprowadziła bardzo szeroką liberalizację przepisów w zakresie polityki powrotowej, w tym przede wszystkim odnoszących się do detencji cudzoziemców. Jest to wyjście naprzeciw oczekiwaniom organizacji pozarządowych i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ustawa weszła w życie w maju 2014 roku, więc jest za wcześnie, aby dokonywać bilansu skutków, ale można już przedstawić pewne dane. Otóż w naszej ocenie nie budzi wątpliwości to, że efektem liberalizacji przepisów dotyczących przyjmowania cudzoziemców w Polsce jest wyraźny wzrost zainteresowania cudzoziemców legalizacją pobytu w Polsce. Od 1 maja do 30 listopada 2014 roku nastąpił gwałtowny wzrost liczby składanych wniosków o pobyt czasowy – było to blisko 46% wniosków więcej niż w analogicznym okresie roku ubiegłego – oraz wniosków o pobyt stały, w którym to przypadku wzrost wyniósł blisko 91%. Powyższy fakt wynika przede wszystkim z możliwości uzyskania zezwolenia na pobyt stały przez osoby polskiego pochodzenia i posiadaczy Karty Polaka. Od 1 maja do 10 grudnia udzielono osobom polskiego pochodzenia

chcącym uzyskać zezwolenie na pobyt stały – a przypomnę, że jest to zezwolenie, którego udzielenie oznacza przyznanie cudzoziemcowi wszystkich praw, jakie mają obywatele polscy, z wyjątkiem niektórych praw politycznych, czyli możliwości udziału w wyborach – ponad 2,3 tysiąca pozytywnych decyzji z uwagi na wymienione przesłanki, z tego ponad 2 tysiące pozytywnych decyzji dotyczyło posiadaczy Karty Polaka. Najliczniejszą grupę stanowili tu obywatele Ukrainy, którzy uzyskali prawie 1,7 tysiąca pozytywnych decyzji, i obywatele Białorusi, którzy uzyskali ponad 400 tego typu decyzji.

Dane statystyczne wskazują, że rekomendacje wynikające z polityki migracyjnej Polski są w znaczącym stopniu realizowane, choć wiele ważnych zadań jest jeszcze przed nami. Wydaje się jednak, że podjęte działania zaczynają przynosić efekty. Nie jest przypadkiem, że także w obszarach migracji zarobkowych, edukacyjnych oraz polityki wizowej mamy do czynienia z bardzo dużym wzrostem zainteresowania ze strony cudzoziemców pobytym na terytorium RP. Jak wynika z danych Eurostatu za rok 2013, Polska, wydając prawie 274 tysiące pierwszych zezwoleń pobytowych, znalazła się w Unii Europejskiej w tym zakresie na drugim miejscu, po Wielkiej Brytanii. W dużym stopniu wynik ten jest efektem bardzo aktywnej polityki wizowej prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Obecnie obserwujemy także rekordowy wzrost migracji sezonowych. W okresie styczeń – październik bieżącego roku zarejestrowano ponad 330 tysięcy oświadczeń gwarantujących pracę, co oznacza wzrost o 55% względem wyniku z analogicznego okresu roku ubiegłego. Również jeśli chodzi o dane dotyczące liczby wydanych zezwoleń na pracę, to mamy wzrost o 17%. Ponadto – choć o tym rzadko się mówi, bo osiągnięte w tym zakresie liczby nie spełniają chyba jeszcze oczekiwań Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego – obserwujemy bardzo silną tendencję wzrostu liczby studentów zagranicznych w Polsce. Wskaźnik umiędzynarodowienia polskich wyższych uczelni – a jest to stosunek liczby studentów ogółem do liczby studiujących cudzoziemców – który w roku akademickim 2005/2006 wynosił około 0,52%, w roku 2012/2013 wyniósł już 1,74%.

To jest oczywiście nadal mało w porównaniu do innych krajów, niemniej jednak osiągnięto tu trzykrotny wzrost. Powyższe dane nie są oczywiście wynikiem jedynie liberalizacji przepisów, ale jest to też przykład na to, jaki skutek mają kompleksowe rozwiązania polityki migracyjnej państwa, która już od samego początku jej formułowania, od momentu, kiedy zaczęto przygotowywać zręby dokumentu Rady Ministrów, zakładała scenariusz szerszego, acz kontrolowanego otwarcia się Polski na cudzoziemców. To jest właśnie ta zasadnicza reguła, która przebija się przez wszystkie wspomniane dokumenty rządowe.

Jednymi z istotnych cech migracji są nieprzewidywalność oraz zmienność, które wynikają z jej zależności zarówno od cyklu rozwoju gospodarczego, jak i od sytuacji zewnętrznej, zwłaszcza konfliktów zbrojnych. Dzisiaj dla nas jest to przede wszystkim konflikt na Ukrainie, a dla większości krajów Unii Europejskiej jest to konflikt syryjski. Z tych względów, poza regularnym monitoringiem sytuacji migracyjnej, dokumenty rządowe przewidują, że w okresach czteroletnich prowadzona będzie ewaluacja polityki i będą dokonywane w dokumentach rządowych stosowne korekty. Najbliższa ewaluacja przeprowadzona będzie w roku 2016. Rządowy Zespół do Spraw Migracji powołał już grupę, która w roku 2015 analizować będzie wszelkie zjawiska migracyjne po to, aby w roku 2016 przedstawić Radzie

Ministrów rekomendacje dotyczące ewentualnych zmian w polityce migracyjnej. Monitoring realizacji polityki migracyjnej jest także priorytetem w planie działalności Ministra Spraw Wewnętrznych na rok 2015.

Wszystkie wyżej wskazane okoliczności są dowodem na to, że polityka migracyjna i jej realizacja to proces ciągły, który musi być stale poddawany ocenom, korektom i zmianom. Oczywiście w tym procesie jest miejsce na współpracę z partnerami zewnętrznymi – organizacjami pozarządowymi, ośrodkami naukowo-badawczymi, organizacjami międzynarodowymi, partnerami zagranicznymi. W tym zakresie staramy się być aktywni. Wszystkie wspomniane dokumenty rządowe dotyczące polityki migracyjnej nie były opracowywane wyłącznie wewnątrz Rady Ministrów, ale konsultowano je z możliwie najszerszym kręgiem podmiotów zewnętrznych. Wysłuchiwaliśmy wszystkich opinii, jakie udało nam się zebrać i wszystkich podmiotów, które mogły wnieść coś do tego dokumentu, nawet jeśli były to uwagi krytyczne.

Oczywiście w tej współpracy niezwykle ważną rolę odgrywają też debaty społeczne dotyczące polityki migracyjnej Polski. Dlatego bardzo się cieszę, iż pod auspicjami Pana Prezydenta została zorganizowana dzisiejsza debata. Chciałbym bardzo serdecznie Panu Prezydentowi za to podziękować, a nam wszystkim życzyć ciekawych i owocnych obrad.



## MACIEJ DUSZCZYK

Zastępca Dyrektora Instytutu Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych na Uniwersytecie Warszawskim

Chciałbym bardzo podziękować Panu Prezydentowi i Pani Minister Irenie Wóycickiej za to, że zdecydowali się aby w Kancelarii Prezydenta RP powołać Zespół do spraw rozwiązań w zakresie migracji i polityki migracyjnej. Zespół ten ma zastanowić się nad tym, co jeszcze możemy dodać w temacie migracji, nad czym możemy pracować, żeby procesy migracyjne, które będą w Polsce następowały, były zarządzane w jeszcze lepszy sposób i by można było poprzez migracje jeszcze lepiej odpowiadać na wyzwania ekonomiczne, społeczne i demograficzne.

Od początku naszej pracy w Kancelarii było istotne, aby kwestia migracji była uzupełnieniem prezydenckiego Programu Polityki Rodzinnej Dobry Klimat dla Rodziny, ponieważ to przez ten program widzimy drogę wypracowania odpowiedzi na wyzwania demograficzne. Kierujemy się też przykładami innych państw, które mając dużą liczbę imigrantów, starają się oddziaływać na migracje w taki sposób, żeby odpowiadały one pozytywnie na wyzwania demograficzne i żeby imigracja była elementem uzupełniającym.

Myślę, że państwa, które przyjmowały dużą liczbę imigrantów, dzisiaj zmyślały i powiedziały sobie: Musimy mieć takie instrumenty, które pozwolą nam wykorzystywać migracje w celach, które sobie zdefiniujemy. Zdefiniujemy więc własne cele, a przy tym musimy traktować imigrację jako element uzupełniający jedynie nasze działania. Imigracja w żaden sposób nie może być elementem, który będzie decydował na przykład o polityce ekonomicznej, o polityce społecznej czy o polityce demograficznej.

Jeżeli przyjrzymy się Polsce końca 2014 roku, to dostrzeżemy dwa procesy. W 2013 roku wróciło do Polski około 130 tysięcy naszych rodaków. To dużo. Ale w tym czasie niestety bardzo podobna liczba osób z Polski wyjechała. Bilans migracyjny cały czas

się nie poprawia, choć z drugiej strony liczba osób migrujących jest stabilna, a to znaczy, że opinie o kolejnych setkach tysięcy Polaków opuszczających Polskę są nieprawdziwe. Wskazana liczba migrantów utrzymuje się, pokazują to zarówno dane GUS, jak i dane Eurostatu. Liczyliśmy jednak, że liczba ta będzie spadać. Z jednej strony skala imigracji nie rośnie, a z drugiej strony liczba Polaków mieszkających za granicą jest prawie stabilna. Chcielibyśmy, żeby było ich tam mniej, dlatego też powiem o kilku kwestiach, które wydają się istotne, jeśli chodzi o powroty.

To, co jest absolutnie kluczowe i co przyświecało nam podczas prac, to jest myśl, że trzeba uniknąć błędów państw, które wcześniej przeżywały napływ imigrantów i sobie z tym nie poradziły. Dzisiaj debata w takich państwach dotyczy dwóch tematów: z jednej strony ograniczenia skali migracji, a z drugiej strony tego, w jaki sposób uniknąć protestów społecznych wynikających z dzisiejszego społecznego nastawienia antyislamskiego. Przez kilka ostatnich dni dotyczyła tego debata w Niemczech, a każde wiadomości niemieckie zaczynają się teraz od pokazania protestów w różnych miastach. Niemcy, a więc państwo dużo od nas bogatsze, nie radzą sobie z tym problemem i muszą w jakiś sposób zmieniać swoją politykę w zakresie migracji. To pokazuje, jak możemy dzisiaj kwestie migracji planować.

Wiele działań, które zaplanowaliśmy, jest zgodnych z kierunkiem wskazanym w dokumentach strategicznych rządu. Z tym, że proponujemy wyjść jeszcze trochę dalej. Analizując dokumenty rządowe pytaliśmy, czy możemy dodać coś nowego, co mogłoby być uwzględnione w dyskusjach w 2015 roku, kiedy będzie robiony pierwszy przegląd ustawy o cudzoziemcach i kiedy będzie ponowna debata na temat tego, w jaki sposób w Polsce lepiej zarządzać

migracjami. W tym jest nasza gigantyczna szansa, ponieważ państwo nieimigracyjne może w lepszy sposób się do tego przygotować, skorzystać z błędów innych, tym samym lepiej tym procesem zarządzać.

Przedstawię kilka kluczowych propozycji, które jako zespół wybraliśmy.

Uwzględniając umiejscowienie Polski, procesy migracyjne i demograficzne, powinniśmy starać się przekształcać tych imigrantów, którzy w Polsce już są czasowo, w imigrantów stałych. Możemy wykorzystać tu system oświadczeń, jeżeli takie osoby przyjeżdżają do nas co roku i funkcjonują przez sześć, siedem miesięcy, jeżeli płacą podatki, płacą składki ubezpieczeniowe, to dajmy im więcej – pozwólmy im w Polsce zostać, pozwólmy im mieć dostęp do rynku pracy. Jeżeli te osoby będą na rynku pracy funkcjonować, będą płacić podatki i składki ubezpieczeniowe, to wtedy będzie bardzo prosta droga do tego, żeby mogły one dostać prawo stałego pobytu, a w dalszej kolejności obywatelstwo. Oczywiście jeżeli będą tego chcieli. Nazywamy to, może w sposób mało poprawny politycznie – nagradzaniem za uczciwość – ale to w tym przypadku wydaje nam się absolutnie zasadne.

Druga kwestia to podejmowanie działalności gospodarczej. Zdajemy sobie sprawę z tego, że wiele państw potknęło się na tym, bo dawały wiele przywilejów imigrantom, co powodowało ich ucieczkę z pracy najemnej. Imigranci nie pracowali na umowę o pracę, a za to tworzyli pseudodziałalności gospodarcze. Chcemy tego uniknąć. Proponujemy więc w naszym rozwiązaniu, żeby przy podejmowaniu działalności gospodarczej przez cudzoziemców przewidzieć szybszą ścieżkę dla tych osób, które zatrudniają na rynku pracy na podstawie umowy o pracę z co najmniej minimalnym wynagrodzeniem. Chodzi o to, żeby cywilizować procesy migracyjne, żeby to były procesy, z którymi moglibyśmy sobie poradzić.

To, co wybrzmiało w naszym dokumencie mocno, to kwestia integracji. Bardzo długo nad tym pracowaliśmy. Wypracowaliśmy kompromis mówiący o tym, że z całą pewnością chodzi nie tylko i wyłącznie o integrację socjalną, czyli o kwestię zasiłków, kwestię transferów między społeczeństwem państwa przy-

mującego a imigrantami, ale przede wszystkim o integrację społeczną, obejmującą wiele różnych aspektów. Rynek pracy to podstawowy element integracyjny, drugim jest kultura, trzecim jest zdrowie, czwartym – edukacja. To są te elementy, poprzez które cudzoziemcy mogą wejść w pełni do polskiego społeczeństwa. Dlatego też bardzo dobrze by było, gdyby te elementy integracji społecznej były jak najmocniej odzwierciedlone również w dokumencie, który będzie opracowany, czy też jest tworzony w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Dzisiaj imigracja koncentruje się w kilku miastach Polski. Może należałoby dać trochę więcej możliwości prowadzenia polityki integracyjnej organizacjom pozarządowym i stworzyć system grantowy? Bardzo często organizacje pozarządowe mówią tak: dostajemy grant, specjalizujemy się w naszych działaniach, po czym finansowanie się kończy i musimy zwalniać pracowników, nie możemy kontynuować naszej działalności. Jeżeli powstałby stały system grantowy obejmujący integrację cudzoziemców, uczenie ich języka, asystowanie rodzinom, to byłby to polski model wspomagania integracji.

Kolejna kwestia to pozyskiwanie pracowników wysoko wykwalifikowanych. W tej sprawie ograniczyliśmy się tylko do zaimplementowania tak zwanej niebieskiej karty, czyli unijnego dokumentu, który w Polsce raczej się nie sprawdzi. Dlatego wydaje się, że możemy zrobić więcej. Jeżeli chcemy włączyć się w globalną rywalizację o najlepszych specjalistów, to dajmy im więcej możliwości i otwórzmy nasz rynek pracy na absolwentów najlepszych uczelni na świecie. Spróbujmy zachęcić ich do tego, żeby przyjeżdżali do Polski, żeby w Polsce robili badania, żeby w Polsce pracowali.

Gdy dzisiaj mówimy o migracjach w kontekście demograficznym, to musimy sobie zdawać sprawę z tego, że kluczowe są migracje powrotne.

Państwo, które jest demokratyczne, które przestrzega podstawowych wartości, tak naprawdę nie ma instrumentów pozwalających zatrzymać emigrantów lub skłonić ich do powrotu. Państwo może tylko i wyłącznie działać na rzecz pewnych procesów, może stymulować te procesy.

Wydaje się, że istotne są tu dwa elementy. Po pierwsze, program, który jest już opracowany i za chwilę zostanie uruchomiony, czyli program „Gwarancje dla młodzieży”. Są unijne pieniądze, które musimy wydać na młode osoby i dobrze by było, żeby te pieniądze zostały wydane tak, by zagwarantować młodym ludziom zatrudnienie, a tym samym pozwoliły przytrzymać ich w kraju, zanim podejmą decyzję o emigracji. Gdy młodzi ludzie wychodzą z edukacji, ze szkół wyższych i nie mają pracy, to dla nich pierwszym rozwiązaniem jest emigracja. Jeżeli przytrzymamy ich na trochę,

jeżeli znajdą pracę, odnajdą się na naszym rynku pracy, to wtedy emigracja będzie dla nich tylko i wyłącznie dalszą alternatywą, a nie pierwszym wyborem. Pieniądze na to są i możemy je sensownie wydać.

Drugi element to ułatwianie powrotu Polaków z emigracji, ale tak, żeby nie dyskryminować Polaków, którzy nie wyjechali. Można wspierać powroty rodzin z dziećmi, które urodziły się za granicą. Takich rodzin jest sporo i na pewno dla nich koszty związane z powrotem są większe. Możliwe są tu różne inne instrumenty, które proponujemy w naszym opracowaniu.



## **Rozdział II**

WYSTĄPIENIA  
W PANELU  
DYSKUSYJNYM  
„IMIGRACJA  
I INTEGRACJA  
CUDZOZIEMCÓW”



## RAFAŁ ROGALA

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Ułatwień dla imigrantów w sensie formalnym mamy w Polsce wystarczająco dużo, żeby procesami migracyjnymi odpowiednio zarządzać. Potrzeba nam przede wszystkim polityki integracyjnej, bo obecnie jej nie mamy. Mamy zręby takiej polityki w odniesieniu do osób, które ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy, ale w kontekście dzisiejszej debaty jest to zjawisko marginalne. Niemniej jednak, nawet te zręby wskazują na pewne rozwiązania, które są korzystne i które można wykorzystać.

Kiedy będziemy już posiadali politykę integracyjną, to potrzeba będzie w tym zakresie większej decentralizacji, bo tak naprawdę polityka integracyjna, czy w ogóle jakakolwiek polityka związana z realizacją polityki migracyjnej, nie może być cedowana przez organy państwa centralnie w dół. Teraz taka polityka jest realizowana praktycznie na poziomie lokalnym i pojawia się pytanie o to, czy dawać gminom wolną rękę w kreowaniu działań integracyjnych. Wydaje się, że polityka integracyjna i polityka migracyjna powinna być kierowana centralnie. Z kolei identyfikacja potrzeb migrantów powinna być realizowana jak najbliżej tych ludzi, bo tak naprawdę nie można inaczej tego robić. Trzeba także przełożyć dokument formalny na język praktyki i jak najszerzej uwzględnić wnioski stykających się z tymi kwestiami osób – czyli zarówno władz miast, gdzie integracja przebiega w sposób bardziej gładki, jak na przykład jest we Wrocławiu, jak i władz małych czy mniejszych miejscowości, takich jak Lesznowola, gdzie ta integracja jest o wiele trudniejsza.

Dokument pt. „Polityka migracyjna Polski” wyraźnie statuuje grupę osób, które są pożądane przez polskie państwo. Są to na przykład osoby polskiego pochodzenia; legalni migranci, którzy podejmują

pracę w Polsce; osoby, które podejmują działalność gospodarczą, szczególnie taką, która kreuje nowe miejsca pracy; są to wreszcie cudzoziemscy studenci i absolwenci studiów; są to w końcu rodziny i osoby łączące się z rodzinami, które przebywają w Polsce. Mamy więc określone grupy i dla każdej z tych grup należy stworzyć indywidualne mechanizmy prawne, które umożliwią im wtopienie się w sposób w miarę łagodny, bez zbędnych obostrzeń o charakterze administracyjnym, w polskie społeczeństwo.

Wspólne z Ministerstwem Edukacji Narodowej doświadczenia doprowadziły do tego, że wprowadzono do ustawy o systemie oświaty zapis o asystencji kulturowym dla migrantów, bazując na rozwiązaniach, które były przyjęte wcześniej w odniesieniu do Romów, a także wzmocniono tak zwaną wagę, czyli zwiększono w subwencji oświatowej kwotę środków przypadającą w przeliczeniu na jednego ucznia. To były konkretne kroki podjęte właśnie z myślą o uczniach cudzoziemskich po to, żeby mogli oni w odpowiedni sposób integrować się w naszym społeczeństwie i aby można było wspierać procesy integracyjne.

Ważne jest to, że dzisiaj można mówić o pewnym dosyć scentralizowanym zarządzaniu migracją. Jest kilka podmiotów realizujących te polityki: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a także między innymi Urząd do Spraw Cudzoziemców. Istotne w tym jest, żeby polityka migracyjna była realizowana jako polityka każdego resortu, bo migranci to nie jest – przepraszam bardzo za słowo – efemeryda pojawiająca się tylko i wyłącznie w obszarze działania resortu spraw wewnętrznych, lecz są to normalni ludzie, którzy mają problemy w zakresie edukacji, zdrowia, spraw społecznych, zabezpieczenia socjalnego, itd.

## JACEK BULAK

Dyrektor Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Lesznowoli

Lesznowola jest dwudziestoparotysięczną podwarszawską gminą. W obecnej chwili, według danych z ewidencji ludności urzędu gminy, zameldowanych jest ponad dwa tysiące obywateli Chin i Wietnamu, czyli jest to ok. 10% ludności. Nieoficjalnie mówi się, że jest to grupa trzy razy większa, czyli jest to sześć tysięcy osób mieszkających i pracujących na terenie gminy Lesznowola. Od 1994 roku w gminie Lesznowola, a dokładnie w Wólce Kosowskiej, funkcjonuje duże centrum handlowe: chińskie, wietnamskie, tureckie i w coraz większym stopniu hinduskie.

Centrum handlowe generuje duże wpływy do budżetu gminy. Ponad 50% wpływów budżetu to są podatki z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej głównie przez Chińczyków i Wietnamczyków. To jest około 60 milionów złotych w skali roku. Oczywiście pojawiają się w prasie różne informacje, na przykład, że złapano handlarzy podróbkami, że miał miejsce nocny handel, ale to jest sprawa dla Straży Granicznej i Policji. Gmina współpracuje z centrami handlowymi i dostajemy dzięki temu duże podatki, a bezrobocie w gminie Lesznowola wynosi poniżej 2%, bo Chińczycy i Wietnamczycy to jedni z największych pracodawców.

Jeszcze parę lat temu dzieci pochodzenia azjatyckiego w gminie Lesznowola stanowiły w ogólnej liczbie uczniów promile. Obecnie mamy w gminie ponad 10% uczniów pochodzenia azjatyckiego, głównie Chińczyków i Wietnamczyków. Dynamika tego zjawiska jest zupełnie niesamowita, a przy tym nigdy w naszych szkołach nie pojawiały się konflikty narodowościowe.

Dlaczego postanowiliśmy działać? Dam prosty przykład. 31 sierpnia dziecko przylatuje z Pekinu i 1 września trafia do polskiego systemu oświatowego. O ile rodzice orientują się, w jakiej części Europy się znajdują, o tyle dziecko, które ma siedem lat, zu-

pełnie nie wie, co się z nim dzieje - dziewięć godzin leciało samolotem, nagle wysiada w jakiejś małej gminie pod Warszawą i trafia do polskiej szkoły. Kiedy skala tego zjawiska zwiększyła się, pomyśleliśmy, że coś trzeba z tym zrobić.

Udało się nam pozyskać pieniądze z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i zrealizowaliśmy kilka projektów. W ramach jednego z nich opracowaliśmy poradnik w językach chińskim i wietnamskim dla rodziców, w którym opisany jest cały polski system oświatowy oraz konkretna szkoła, jej zwyczaje, co się w szkole robi, a także wymagania, jakie stawiamy rodzicom i uczniom. To jest napisane w ich ojczystym języku. Wydawałoby się, że to prosta rzecz, ale wcześniej nikt o tym nie pomyślał.

Zatrudniliśmy w szkołach także asystentów kulturowych, są to Chińczyk i Wietnamczyk, którzy są pomocą dla nauczycieli pracujących z klasami wielokulturowymi, ale są też łącznikami między szkołą a rodzicami chińskimi i wietnamskimi. Do tej pory rodzice chińscy i wietnamscy w ogóle nie bywali w szkole - co oczywiście wiąże się też z kulturą chińską, czy w ogóle azjatycką, bo w tej kulturze szkoła niejako przejmuje całość odpowiedzialności za edukację dziecka, a rodzic nie wtrąca się do tego. Oczywiście u nas kultura związana z edukacją jest inna i w wielu sytuacjach, choćby nawet ze względów formalnych, musimy pytać rodziców o zdanie, na przykład żeby zatwierdzać plany wychowawcze szkoły. Współpraca rodzica ze szkołą jest bardzo jasno określona. Dzięki asystentom kulturowym i ich kontaktom, czyli pośredniczeniu między szkołą a rodzicami azjatyckimi i poradnikowi, okazało się, że ci rodzice chętnie przyjdą do szkoły, bo wreszcie rozumieją, czego my od nich chcemy. Rozumieją już, jakie są nasze wymagania i oczekiwania wobec nich.



Kolejną prostą rzeczą było przetłumaczenie wszystkich szkolnych dokumentów typu statut szkoły, czy wewnątrzszkolny system oceniania na języki chiński i wietnamski, po to, żeby uczniowie i rodzice rozumieli, czego od nich oczekujemy.

Do końca tego roku szkolnego, czyli do czerwca 2015 roku finansujemy pewien zakres godzin pracy asystentów ze środków unijnych, ale okazało się, że godzin jest za mało, więc dofinansujemy dwa razy tyle z budżetu gminy. Podjęliśmy też decyzję, że po wakacjach, już po zakończeniu obecnego projektu, asystenci będą na stałe pracowali w większym wymiarze godzin w naszych szkołach.

Boimy się gettoizacji, zamknięcia się tej społeczności, dlatego chcemy poprzez sprawy dzieci, poprzez sprawy edukacji, wpływać na dziedzinę społeczną.

Wokół spraw szkoły zaczynają się gromadzić rodzice, także Chińczycy i Wietnamczycy, którzy do tej pory byli poza systemem, bo prowadzili swoje przedsiębiorstwa i nie interesowali się niczym więcej. Włączenie ich w sprawy edukacyjne powoduje, że zaczynają integrować się społecznie. To jest niezwykle istotne.

Musieliśmy podjąć także decyzję o zatrudnieniu ludzi mówiących po chińsku i wietnamsku w miejscowej przychodni zdrowia, bo bywa tak, że przychodzi Chińczyk czy Wietnamczyk i nikt nie jest w stanie się z nim porozumieć. Oczywiście robimy to dzięki środkom z budżetu gminy, musimy to finansować ze swoich pieniędzy. Następna sprawa to urząd gminy, gdzie też są już ludzie mówiący po chińsku i wietnamsku. Imigranci mogą zarejestrować swoją działalność, mogą zameldować się i porozmawiać o swoich sprawach.

## MAREK OKÓLSKI

Dyrektor Ośrodka Badań nad Migracjami na Uniwersytecie Warszawskim

Polską sytuację demograficzną długofalowo mogą poprawić kompleksowe i dalekosiężne reformy, które doprowadzą do głębokiej zmiany warunków życia. Po pierwsze, do tego, że mieszkańcy Polski będą zadowoleni z życia w kraju i nie będą myśleli o emigracji. Ale na razie – mimo optymistycznych opinii, że mniej osób wyjeżdża, chociaż liczba nieobecnych jest względnie stała – badania prowadzone wśród młodzieży, zwłaszcza w szkołach wskazują, że jest ogromna chęć opuszczania Polski, ponieważ młodzież w znacznej mierze nie widzi swoich szans w kraju. Po drugie, nowe warunki powinny zachęcać ludzi do powrotu. I dopiero wtedy, gdy ludzie nie będą chcieli wyjeżdżać, a inni będą wracać, zaczną w większej skali napływać do Polski imigranci. Proszę zauważyć, że liczby imigrantów, o których mówimy w tej debacie – chodzi o setki tysięcy ludzi – nijak się mają do tego, co wynika z podstawowej wiedzy o populacji imigranckiej w Polsce, a mianowicie z danych ze spisu powszechnego. Spis z 2011 roku wykazał zaledwie kilkadziesiąt tysięcy cudzoziemców mieszkających w Polsce – i jedynie te osoby stanowią zasilanie demograficzne kraju. Osoby, które są w Polsce czasowo, przez nią przepływają, takim zasilaniem demograficznym nie są. Żeby osiągnąć istotny efekt demograficzny za pomocą imigracji, musimy zmienić Polskę tak, aby przede wszystkim była ona atrakcyjniejsza dla samych Polaków.

Istnieje zgoda co do tego, że Polska, która w sensie demograficznym jest dzisiaj jednym z najmłodszych krajów europejskich, za czterdzieści lat będzie jednym z dwóch czy trzech najstarszych krajów. Nie da się tego uniknąć. A pogorszyć tę sytuację może dalszy odpływ Polaków, ponieważ odpływają głównie ludzie młodszy. Z kolei imigracja teoretycznie może poprawić sytuację, ponieważ napływającymi są także ludzie młodzi.

Dlaczego jednak imigracja nie może poprawić tej sytuacji w istotnym stopniu? Otóż Polacy funkcjonują na jednolitym rynku pracy Unii Europejskiej, a więc także imigranci, którzy przybywają do Polski mają możliwość szerszego wyboru, czyli mogą znaleźć ciekawą pracę w Polsce, ale też zarazem poszukiwać jej w innych krajach wspólnoty. Nawet te osoby, które przybywają do nas z krajów, gdzie warunki ekonomiczne i poziom zamożności są gorsze niż w Polsce, po pewnym czasie uzyskują możliwość odpłynięcia z Polski do krajów od niej atrakcyjniejszych. Niedawno zetknęliśmy się z badaniem dotyczącym migrantów ukraińskich na włoskim i brytyjskim rynku pracy. Okazało się, że w grupie badanych liczącej kilkadziesiąt osób, znalazła się tylko jedna, która pracowała tam nielegalnie, przy czym wszyscy, którzy pracowali legalnie, posługiwali się polskimi dowodami osobistymi. To pokazuje, jak elastyczny jest imigrant i jak potrafi znaleźć wyjście z różnych sytuacji.

W tym kontekście odwołam się do ogłoszonego na początku grudnia „Planu wdrażania dla dokumentu «Polityka migracyjna Polski»”, gdzie kilkakrotnie bardzo mocno zaakcentowano opinię, która wynika z badań, że popyt polskich pracodawców na cudzoziemców jest w pełni zaspokojony. Nie ma ani przeszkód w ich zatrudnianiu, ani przeszkód w podejmowaniu przez nich pracy – w tych zakresach jest równowaga. Krótko mówiąc, nasza gospodarka nie potrzebuje wielu imigrantów.

Doświadczenia krajów z długoletnim doświadczeniem w kwestii imigrantów pokazują, że problemy z integracją imigrantów czasami wymykają się założeniom nawet najrozsądniejszej polityki państwa, gdy dochodzi do zgęszczenia imigrantów i do ich stygmatyzacji. Dlatego przykład Wólki Kosowskiej jest dla mnie w gruncie rzeczy niebezpieczny. Jeżeli w jednym

miejscu skupiona jest tak wielka liczba imigrantów, a przy tym ich dzieci kształcą się w jednej szkole, to później będą miały tendencję do tego, żeby skupiać się w jednym miejscu, a przez to będą bardziej widoczne i narażone na stygmatyzację i ostracyzm. Nawet najlepsze przykłady zdecentralizowanych polityk nie powinny się wymykać kontroli centralnej, a to znaczy, że powinna być stosowana polityka nieprowadząca do powstawania gett. W Niemczech kiedyś głośzono wielki sukces w związku z masowym napływem imigrantów. Pamiętam, że gdy pojawił się tam

dwumilionowy imigrant, to telewizja i inne media niemieckie trąbiły o tym, a on sam dostał w prezencie motocykl. Społeczeństwo rozpierała wówczas duma: jacy to jesteście wielokulturowi! Ale gdy został przekroczony czwarty milion imigrantów, wydarzenie to całkowicie przemilczano, a zaczęło się wtedy podpalanie osiedli imigrantów tureckich. Rzec więc polega na tym, żeby tego u nas uniknąć. Dlatego boję się, że entuzjazm dla znakomitych działań lokalnych, które wynikają, bądź co bądź, z luk w działalności państwa, może nas doprowadzić do niebezpiecznych zdarzeń.

## WITOLD KLAUS

Prezes Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej,  
Adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

Zakres problemów, z którymi stykamy się w pracy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, jest bardzo szeroki, gdyż co do zasady udzielamy pomocy prawnej wszystkim cudzoziemcom i w każdej sprawie, z jaką się do nas zwrócą.

Oceniając przepisy nowej ustawy o cudzoziemcach należy stwierdzić, że zmierzają one w dobrym kierunku, ale nierzadko w szczegółach nie są do końca dopracowane. Jako przykład można podać jednolite zezwolenie na pracę i pobyt. Pokładaliśmy duże nadzieje w tym rozwiązaniu, gdyż miało ono uprościć system legalizacji pobytu. Okazało się jednak, że przepisy te powodują duże problemy w praktyce. Przede wszystkim jeszcze silniej związują cudzoziemca z pracodawcą. Każda zmiana pracy przez cudzoziemca wiąże się z koniecznością zmiany zezwolenia pobytowego. Jest to czasochłonne i kosztowne, gdyż procedura jest długa (a w jej trakcie wielu cudzoziemców nie może legalnie pracować), a nowe zezwolenie kosztuje kilkaset złotych. Ten w założeniu dobry instrument wymaga jeszcze doprecyzowania, żeby dobrze funkcjonował w praktyce.

Przykład podobnych niedopracowanych przepisów stanowią regulacje dotyczące cudzoziemców absolwentów polskich szkół wyższych. To świetny pomysł, żeby wobec tej grupy stosować specjalne rozwiązania ułatwiające ich pozostanie w Polsce. Stąd nowa ustawa o cudzoziemcach pozwala na udzielenie specjalnego zezwolenia na pobyt na okres roku migrantom-absolwentom, które ma im pomóc w znalezieniu zatrudnienia. Do uzyskania tego zezwolenia muszą jednak wykazać się stabilnym i regularnym źródłem dochodu. W jaki sposób mają spełnić ten warunek, skoro dopiero poszukują w Polsce pracy?

Kolejnym dużym problemem jest brak ochrony pracujących w Polsce migrantów przed nadużyciami

ze strony pracodawców. Wydawałoby się, że jeżeli zrównamy prawa cudzoziemców i Polaków w tym zakresie, to tym samym zapewnimy imigrantom odpowiednią ochronę. Tymczasem system ten nie funkcjonuje, gdyż nie jest kompatybilny z systemem legalizacji pobytu. Wielu cudzoziemców pracuje bez zawarcia odpowiedniej umowy z pracodawcą lub bez jej zgłoszenia w odpowiednich instytucjach (co już samo w sobie jest nierzadko elementem ich wykorzystania przez pracodawców). Pracuje zatem z definicji nielegalnie. Skutkiem takiego zatrudnienia jest utrata prawa do pobytu w momencie ujawnienia tej sytuacji. Stąd z obawy przed tymi konsekwencjami cudzoziemiec nie zwraca się po ochronę do żadnej publicznej instytucji. Obejmuje to także Państwową Inspekcję Pracy, która ma dwoistą rolę: z jednej strony chroni pracownika, ale z drugiej strony - w przypadku cudzoziemców - pełni rolę śledczą, bowiem sprawdza legalność ich zatrudnienia. Nie jest to więc instytucja, do której imigrant może się zwrócić o pomoc w przypadku problemów z pracodawcą, bo jeśli to zrobi, to Inspekcja ma obowiązek sprawdzenia, czy przebywa on i pracuje w Polsce legalnie, a w przypadku nielegalności - denuncjacji go Straży Granicznej. Na to nakładają się jeszcze problemy z faktycznym udowodnieniem zatrudnienia przy braku pisemnej umowy i długość postępowań sądowych. Wszystko to powoduje, że mamy wiele spraw, w których pracodawca nie wypłacił cudzoziemcom wynagrodzenia i w zasadzie w żaden sposób nie można pomóc osobom wykorzystanym i wyegzekwować tych należności.

Z badań opinii publicznej wynika, że podejście Polaków do imigracji i imigrantów jest ambiwalentne. Ludzie nie są bardzo negatywnie nastawieni do cudzoziemców, ale też trudno mówić o ich otwartości. Na pewno brakuje im wiedzy w tym zakresie i osobi-

stych doświadczeń, bowiem niewielu migrantów spotykają wokół siebie. Polacy z ogromną niechęcią odnoszą się natomiast do jednej grupy – do muzułmanów, choć w Polsce jest niewiele osób, które wyznają islam. Dodatkowo pochodzą one z bardzo różnych środowisk – północnej Afryki, Azji Mniejszej, Pakistanu, Czeczenii czy z Bośni (z których przynajmniej część to muzułmanie). To bardzo różne grupy, zupełnie różne tendencje integracyjne, różne po-

dejścia do włączania się do społeczeństwa. W związku z tym nie można mówić o muzułmanach jako o jednorodnej grupie, generalizować i widzieć w nich wyłącznie terrorystów. Nieprawdziwy jest także pogląd, że są oni zamknięci na kontakty z Polakami i źle się integrują. Wiele zależy od poszczególnej grupy narodowej, ale przede wszystkim od tego, jakie warunki integracji im stworzymy, a w tym zakresie mamy jeszcze wiele do zrobienia.



## **Rozdział III**

WYSTĄPIENIA  
W PANELU  
DYSKUSYJNYM  
„MIGRACJE  
POWROTNE  
I NOWA POLITYKA  
W STOSUNKU  
DO POLAKÓW  
MIESZKAJĄCYCH  
ZA GRANICĄ”





## HENRYKA MOŚCICKA-DENDYS

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

W dokumentach programowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które przygotowujemy na potrzeby współpracy z Polonią i Polakami za granicą, posługujemy się możliwie szeroką definicją polskiej diaspory. W coraz większym stopniu mówimy właśnie o diasporze, czyli o Polonii, Polakach za granicą i osobach polskiego pochodzenia, bo wydaje się, że to jest pojęcie najbardziej pojemne. Ta grupa liczy – w zależności od badań, których wynikami się posługujemy – mniej więcej od 18 do 20 milionów osób grupujących się w cztery zasadnicze kategorie.

Pierwsza to najnowsza migracja, podzielona na dwie podgrupy: migranci poakcesyjni, czyli ci wszyscy, którzy wyjechali z Polski po 1 maja 2004 roku (data przystąpienia do UE) oraz migranci wcześniejsi, czyli osoby, które opuściły Polskę po II wojnie światowej. Dwie kolejne grupy to polskie mniejszości, a więc ludzie, którzy znaleźli się poza granicami Rzeczypospolitej skutkiem procesów historycznych i zmian granic w XX w. Chodzi tu o spore grupy Polaków na przykład na dawnych kresach wschodnich, a więc na Litwie, na Ukrainie i Białorusi, ale także w Czechach czy Słowacji oraz innych krajach naszego regionu. I wreszcie ostatnia grupa, ta, do której się odwołujemy, mówiąc o Polonii i osobach polskiego pochodzenia w Stanach Zjednoczonych, czy w ogóle w Ameryce Północnej i Ameryce Południowej. Są to potomkowie Polaków, którzy opuścili Rzeczpospolitą na początku XX wieku albo jeszcze wcześniej, a więc *de facto* potomkowie migrantów często w trzecim czy czwartym pokoleniu.

MSZ stoi wobec skrajnie trudnej roli, gdy idzie o definiowanie koncepcji i metodologii współpracy z Polonią, dlatego że nasza diaspora jest bardzo zróżnicowana i jej oczekiwania są bardzo różne. Jest też

bardzo ważne, aby wyraźnie rozróżnić politykę względem diaspory, tj. klasyczną politykę ukierunkowaną na utrzymanie tożsamości, na naukę języka – a to są w dużej mierze nasze priorytety – od polityki konsularnej, czyli od pewnego wsparcia prawnego i administracyjnego, którego konsulowie udzielają obywatelom polskim. Te pojęcia w debacie publicznej bywają mylone.

Z punktu widzenia interesów państwa najbardziej interesująca jest ta część polskiej diaspory, która chce się angażować na rzecz budowania mostów pomiędzy Polską a krajem, w którym obecnie zamieszkuje. Chodzi więc o grupę osób dobrze usieciowionych i dobrze osadzonych w strukturach społecznych krajów zamieszkania, która będzie gotowa spełniać rolę łącznika. Chcielibyśmy, żeby Polacy za granicą współpracowali z nami w zakresie budowania marki „Polska”, w zakresie promowania wizerunku Polski jako kraju udanej transformacji, sukcesu gospodarczego, bogatej historii i kultury, kraju, który ma coś do zaoferowania i który będzie w stanie stworzyć atrakcyjną ofertę dla migrantów, nie tylko dla Polaków chcących wrócić do kraju.

Kolejnym tematem, któremu poświęcamy w ostatnich latach coraz większą uwagę, są kwestie gospodarcze i współpracy z polonijnym biznesem. Liczymy w tym obszarze nie tylko na wzmocnienie współpracy z krajem, ale też na nowe możliwości inwestycyjne. Przede wszystkim na otwarcie nowych rynków dla polskich przedsiębiorstw oraz ściąganie inwestorów z tych krajów do Polski.

Kolejny temat, który ma szczególne znaczenie, zwłaszcza w Unii Europejskiej, to ochrona praw Polaków korzystających ze swobody przepływu osób w ramach jednolitego rynku UE. Po pierwsze wskazujemy na zasadnicze znaczenie rozróżnienia swobody

przepływu osób w ramach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego od tej migracji, którą na terenie Unii Europejskiej rozumiemy jako napływ obywateli państw trzecich. Temat ten przedstawiciele polskiego rządu podejmują w ostatnim czasie szczególnie intensywnie, zwłaszcza w kontekście toczącej się w niektórych państwach członkowskich debaty o ograniczeniu mobilności w ramach UE. Akcentujemy przy tym, że z polskiego punktu widzenia swoboda przepływu osób jako filar jednolitego rynku i otwarte granice, czyli możliwość korzystania z tego, co daje Układ z Schengen, wpływają jednoznacznie na wysokie poparcie, jakim projekt integracji europejskiej cieszy się w Polsce.

Największym wyzwaniem dla polskiej dyplomacji jest dopasowanie oferty do wymagań polskiej diaspory, a jest to naprawdę bardzo trudne. Jest tak z prostego powodu. Diaspora jest bardzo zróżnicowana i ma, w zależności od kontekstu kulturowego, historycznego, od pewnych uwarunkowań ekono-

micznych, zupełnie różne oczekiwania. Jakie więc mamy priorytety w polityce względem diaspory? Są one oczywiście zróżnicowane, w zależności od tego, do kogo adresujemy nasze działania. Absolutnie priorytetowo traktujemy kwestie podtrzymania tożsamości oraz nauki i promocji języka. Ten ostatni obszar obejmuje nie tylko kwestie dotyczące szkolnictwa, ale także np. media polonijne.

Co się nam udało? Myślę, że całkiem dobrze udało się budowanie strategii nauczania języka polskiego w różnych krajach, motywowanie Polaków do tego, żeby zakładali szkoły społeczne, żeby w większym stopniu angażowali się w budowanie tożsamości narodowej korzystając z dobrodziejstw „epoki cyfrowej”. Udało się też wsparcie dla mediów polonijnych, chociaż w tej kwestii nasza lista życzeń jest długa. Ponadto coraz lepiej udaje się współpraca z biznesem polonijnym – kontakty gospodarcze zaczynamy budować w sposób systemowy i możemy mieć z tego obiecujące rezultaty.

## MAGDALENA LESIŃSKA

Adiunkt Naukowy w Ośrodku Badań nad Migracjami na Uniwersytecie Warszawskim

Przyjęta definicja diaspory nie bierze pod uwagę jednej zasadniczej jej cechy: bardzo dużego zróżnicowania. Wydaje się, że największym wyzwaniem dla instytucji publicznych przy formułowaniu i późniejszej implementacji polityki wobec diaspory jest właśnie to, aby ta polityka obejmowała wszystkie grupy i odzwierciedlała ich bardzo zróżnicowane potrzeby, oczekiwania i interesy. Można by więc powiedzieć, że to nie powinna być jedna polityka wobec diaspory, ale wiele różnych polityk, czy wiele różnych działań adresowanych do bardzo szerokiej grupy, jaką mamy na myśli, mówiąc o diasporze polskiej.

Warto popatrzeć na doświadczenia innych krajów, bo nie tylko Polska ma bardzo bogate doświadczenia dotyczące emigracji i diaspory. Przede wszystkim w większości krajów polityka w tych kwestiach – i to jest chyba najbardziej racjonalne podejście do budowania takiej polityki – musi być oparta na wiedzy. Dla przykładu Indie i Australia w ostatnich latach podjęły wysiłek stworzenia swego rodzaju diagnozy – powołano kilkuosobowe zespoły eksperckie, które w ciągu kilkunastu miesięcy opracowały pogłębione raporty na temat danej diaspory, uwzględniające szacunki liczbowe, rozmieszczenie, zasoby, oczekiwania, interesy, organizacje i liderów, etc. To był początek formułowania pewnych założeń oraz rekomendacji co do polityki wobec diaspory. Wydaje się, że czegoś takiego w Polsce bardzo potrzeba. To, co robi MSZ, jest jak najbardziej godne uwagi, ale to, co można zobaczyć na stronie MSZ, czyli „Atlas polskiej obecności za granicą”, czy raporty konsularne publikowane co roku nie odzwierciedla całej złożoności wiedzy, którą państwo polskie i instytucje publiczne powinny mieć na temat Polaków za granicą.

W literaturze mówi się o kilku modelach działań wobec diaspory oraz o polityce powrotowej, a przy-

najmniej o zachęcaniu osób, które przebywają za granicą, do powrotu do kraju. Nie znalazłam jednak przykładu kraju, w którym taka polityka byłaby bardzo aktywna i przynosiłaby określone pozytywne rezultaty. Wydaje się – i to dobrze pokazuje właśnie przykład Polski – że zarówno decyzja o emigracji, jak i o powrocie jest zawsze decyzją indywidualną. Fakt prowadzenia przez państwo polityki powrotowej może ułatwić proces już po podjęciu decyzji o powrocie, ale niekoniecznie wpływa na podjęcie takiej decyzji. Przypomnę wypowiedzi, mówiące o tym, że jeżeli sytuacja na rynku pracy w Polsce i poziom płac się zmienia, a więc jeżeli nie będzie w tych kwestiach tak drastycznych różnic między Polską i innymi krajami, to może to bardziej przekonać Polaków przebywających obecnie za granicą do powrotu do kraju. Polityka wobec powrotów to tylko jeden z wielu modeli działań, które państwa próbują uwzględnić w swoich politykach wobec diaspory.

Istotna jest też aktywna polityka łączenia i ułatwiania kontaktu diaspory z krajem pochodzenia. Obecnie powszechne jest działanie dotyczące usieciowienia diaspory, czyli ułatwienia kontaktu na różnych poziomach: na poziomie stowarzyszeniowym, organizacyjnym, na portalach internetowych. To ułatwia kontakty określonych grup zawodowych, studentów, biznesmenów. To jest coś, co nie wymaga dużych aktywów finansowych, nie wymaga dużej energii, a jest impulsem, który pomaga obu grupom – społeczeństwu kraju pochodzenia i diasporze – we wzajemnych kontaktach. Jest to działanie, które na pewno warto rozważyć w przypadku Polski.

Dlaczego patrzymy na emigrację tylko w kontekście negatywnych konsekwencji, strat czy też procesów niekorzystnych dla Polski i społeczeństwa polskiego? Dlaczego nie dostrzegamy pewnych bardzo

pozytywnych aspektów tego procesu? Można przecież traktować - i może najwyższy czas na to - Polaków, którzy wyemigrowali w ramach fali poakcesyjnej, jako emigrantów osiedleńczych i dostrzec, że oni zostaną tam, gdzie są. Dlatego też wektor polityki wobec diaspory polskiej powinien być zmieniony, ukierunkowany na wykorzystanie tego potencjału ludzkiego, społecznego i finansowego, który tworzy w tym momencie wielotysięczna, o ile już nie milionowa populacja Polaków - emigrantów.

Przykładem może być polityka Meksyku, który w pewnym momencie też zmienił swoje postrzeganie diaspory meksykańskiej w Stanach Zjednoczonych. Najpierw w Meksyku mówiono o tym, jakie to jest ne-

gatywne zjawisko, że Meksykanie tak silnie integrują się ze społeczeństwem amerykańskim, wręcz się asymilują. Jednak, z biegiem czasu, nie tylko zaakceptowano fakt, że emigracja ta ma charakter stały, ale tak naprawdę w interesie samego państwa leży jak najlepsza ich integracja w Stanach Zjednoczonych, podwyższanie ich potencjału zawodowego i politycznego. Tacy ludzie są świetnymi ambasadorami interesów meksykańskich w Stanach Zjednoczonych, a ze względu na ich liczbę i koncentrację terytorialną, wszystkie partie polityczne oraz politycy w Stanach Zjednoczonych muszą się liczyć ze zdaniem Meksykanów tam mieszkających, nie tylko na poziomie stanowym, ale również krajowym.

## JANUSZ BUJNICKI

Kierownik Laboratorium Bioinformatyki i Inżynierii Białka w Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie

**M**oje główne miejsce pracy, czyli Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie, jest instytucją, która została zbudowana dzięki programowi ściągania naukowców z zagranicy. Okazało się, że instytucja ta jest bardzo skuteczna w ściąganiu przede wszystkim polskich naukowców, którzy na wczesnych etapach kariery odnieśli sukces za granicą, a potem zdecydowali się przenieść do Polski. I w ślad za nimi poszli też specjaliści cudzoziemcy.

Jak udało się nakłonić do powrotu tych ludzi? Chodzi o zaspokojenie podstawowych potrzeb, czyli przede wszystkim o warunki materialne, które będą porównywalne z tymi, jakie są możliwe za granicą, a także o warsztat pracy porównywalny do tego, który jest tam dostępny. W systemie finansowania polskiej nauki są fundusze, ale pojawiają się też bariery – na przykład w większości polskich instytucji są różne ograniczenia, które uniemożliwiają wypłacanie wynagrodzeń porównywalnych do tych za granicą, w wielu instytucjach po prostu nie można ogłosić otwartego konkursu, żeby zatrudnić specjalistę, bo przepisy tego zabraniają, chociaż fundusze na to zatrudnienie *de facto* są.

Są na świecie kraje, które stawiają na ściąganie przedstawicieli swojej diaspory, przede wszystkim wysokiej klasy specjalistów wyedukowanych za granicą i angażowanie ich w rozwój kraju. Takim przykładem są Chiny, które inwestują olbrzymie środki w masowe ściąganie swoich specjalistów z zagranicy i angażowanie ich nie tylko w naukę, ale także w przemysł. To przynosi efekty. W niedawno opublikowanym numerze „Nature” można przeczytać publikację opisującą jak Chiny wychodzą na drugie miejsce, za Stanami Zjednoczonymi, pod względem liczby artykułów naukowych, przy czym nie chodzi tu tylko o ilość, ale także o jakość.

Polska zainwestowała w infrastrukturę naukową bardzo dużo środków, między innymi z funduszy strukturalnych, ale za tym nie poszły działania nastawione na ściągnięcie ludzi, chociażby przedstawicieli polskiej diaspory naukowej, już zainteresowanych ewentualnym powrotem do Polski, a jak widać na przykładzie innych krajów, bardzo się opłaca inwestować w taki wysoko wykwalifikowany personel.

Oczywiście trzeba pamiętać o tym, że potrzeby czterdziestolatków i dwudziestolatków się różnią. Potrzeby czterdziestoletnich Polaków pracujących za granicą, którzy byliby tu już na przykład szefami grup, a mają swoje rodziny, są inne niż potrzeby dwudziestolatków, młodych naukowców, którzy zostali wykształceni na najlepszych uniwersytetach. Trzeba pytać tych ludzi o to, czego potrzebują.

Zgadzam się, że migracja jest istotna, że wyjazdy za granicę nie są same w sobie złe. Odniosę się bezpośrednio do kwestii migracji w przypadku nauki i specjalistów – tu wyjazd za granicę i odbycie stażu w jakimś renomowanym ośrodku zagranicznym jest właściwie wręcz niezbędnym elementem kariery specjalisty. Wielu Polaków, którzy wyjechali za granicę i właśnie kończą doktoraty, albo kończą swoje staże podoktorskie czy pierwsze profesury, jest zainteresowanych powrotem do Polski. Potrzebują tylko oferty, która będzie do nich skierowana. Niestety dla większości tych osób takiej oferty nie ma. Tymczasem większość z nich może znaleźć zatrudnienie wszędzie na świecie, więc nie są zainteresowani gwarancjami zatrudnienia w Polsce i programami dla bezrobotnych. W ich przypadku potrzebne są inne mechanizmy.

Przykładem próby zidentyfikowania takich mechanizmów jest inicjatywa, którą właśnie zawiązujemy w oparciu o środowisko młodych polskich naukowców w Cambridge i Oxfordzie. Jest tam kilkuset polskich

młodych naukowców, z których większość jest zainteresowana albo powrotem do Polski, albo współpracą z Polską. Mają swoje własne konferencje, które „siecują” ich wewnętrznie – co jest bardzo istotnym elementem budowania wzajemnego zaufania.

Polska potrzebuje specjalistów wysokiej klasy, żeby móc się rozwijać i żeby przeskoczyć pułapkę średniego rozwoju. Wysoko wykwalifikowani pracownicy są Polsce absolutnie niezbędni. Najłatwiej jest

nam ściągnąć właśnie Polaków, bo dla nich bariera dotycząca wejścia w życie w Polsce jest mniejsza niż dla ekspertów z zagranicy i pokonanie tej bariery jest po prostu tańsze. Do tego jeżeli pokażemy, że jesteśmy w stanie ściągać naszych ekspertów z zagranicy i tym ekspertom jest u nas dobrze, to w ślad za nimi pójść też inni. A ci Polacy, którzy zostaną za granicą, będą wspaniałymi ambasadorami Polski – jeżeli tylko odpowiednio zadbamy o włączenie ich do współpracy.

## JACEK MĘCINA

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

Wiemy doskonale, że dla szerszego oddziaływania polityki publicznej w kwestii powrotów z emigracji, potrzebne jest spełnienie oczekiwań w trzech zasadniczych obszarach. Pierwszym jest rynek pracy, na którym musi być realna oferta zatrudnienia, w dodatku spełniająca pewną określoną jakość tego zatrudnienia. Po drugie, widać wyraźnie, że oczekiwania dotyczące udzielania osobom, które powracają z zagranicy, wsparcia na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, jest duże. Po trzecie, chodzi o jakość polityk publicznych, w tym zwłaszcza polityki rodzinnej.

Oczywiście mówiąc o tych trzech obszarach chcę podkreślić, że one są kluczowe poprzez to, iż mają znaczenie dla decyzji o powrotach, ale mają także wpływ na decyzje o wyjazdach. W tym kontekście rok 2014 jest rokiem przełomu na rynku pracy. Uzyskaliśmy najwyższy wskaźnik zatrudnionych, a bezrobocie zmniejszyło się o dwa punkty procentowe.

Rozpoczęliśmy także starania o wyższą jakość pracy. Nie bez przyczyny pierwszym ważnym krokiem w tej mierze było objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym zbiegów umów zleceń. Następnym projektem jest ograniczenie stosowania umów na czas określony. Wszystko to są działania, które możemy podjąć, ale tylko w takich warunkach, w których nie będzie to niebezpieczne dla rynku pracy. Dlatego tempo działania jest przemyślane.

Bardzo ważne jest też uregulowanie przez Polskę i wdrożenie polskiego planu „Gwarancji dla młodzieży”. To jest duży program, o którym może nie mówimy dostatecznie głośno, ale to dlatego, że cały czas czekamy na środki, które dodatkowo wesprą polski rząd. W tym roku udało się dotrzeć z pomocą do 50% młodych ludzi, którzy są zarejestrowani jako bezrobotni. Nasze innowacyjne programy, takie jak bony stażowe,

bony zatrudnieniowe, to jest zupełnie nowa jakość w polskiej polityce. Oto młody człowiek dostaje kopertę, z którą idzie do pracodawcy i tam znajduje staż albo zatrudnienie. Pięć miesięcy funkcjonowania ustawy i tych nowych rozwiązań przełożyło się już na 13 tysięcy takich bonów, ale z pewnością to przyszły rok będzie rokiem przełomów, zwłaszcza że ruszą środki z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Spodziewamy się, że 75% młodych ludzi w ciągu czterech miesięcy od zarejestrowania otrzyma takie wsparcie.

Drugi segment jest szczególnie istotny. Jest to program bardzo innowacyjny na skalę europejską, program wsparcia pożyczkowego obejmującego pożyczki oprocentowane najniżej w Europie. W tej chwili, przy obecnych stopach procentowych oprocentowanie wynosi 0,5%. W dodatku są to pożyczki znaczne, w wysokości około 75 tysięcy złotych, a to nie koniec, bo po roku można dostać pożyczkę na stworzenie pierwszego miejsca pracy. Nie budujemy więc tylko i wyłącznie samozatrudnienia, ale także mikroprzedsiębiorstwa. Ponadto po roku umarzamy pożyczki na stworzenie miejsca pracy.

Dzięki działaniom pilotażowym mamy już prawie dwieście takich działalności. Osiągamy też, oczywiście w mikroskali efekt, którym jest przeciwdziałanie drenażowi mózgow, bo i o tym pomyśleliśmy, po raz pierwszy kierując to rozwiązaniem do absolwentów i studentów politechnik oraz uczelni medycznych Spotykałem się z tymi młodymi ludźmi i usłyszałem od nich, że gdyby nie te środki na wyposażenie na przykład gabinetu stomatologicznego, to pracowaliby, lecząc zęby w Irlandii.

Zastanawiamy się też jak dotrzeć z informacją do Polaków mieszkających za granicą. Myślimy o tym, żeby wykorzystać do tego globalne agencje zatrudnienia, które funkcjonują już na polskim rynku. Chcie-

libyśmy z nimi stworzyć rozwiązania, w ramach których te firmy będą miały także aktualną ofertę pracy dla Polaków. Centralna baza ofert pracy, która jeszcze trzy lata temu miała 7 tysięcy takich ofert, w rekordowym

roku 2014 miała już 120 tysięcy ofert pracy, przy czym te oferty nie wiążą się już wyłącznie z płacą minimalną i z formułą umowy zlecenia, ale są to także oferty o przyzwoitym potencjale rynkowym.



## WOJCIECH BIAŁEK

Dyrektor Zarządzający w Centrum „Together-Razem” w Cork w Irlandii

**P**olaków żyjących na terenie Irlandii jest dość dużo - według danych irlandzkiego urzędu statystycznego z 2011 roku - ponad 122 tysiące, ale realnie może ich być znacznie więcej, gdyż nasi rodacy nie zawsze otwierają drzwi rachmistrzom podczas badań.

Przeciętny Kowalski, który wyjechał zarabiać pieniądze, ma prozaiczne oczekiwania. Nie myśli o kulturze, aktywności politycznej, o wzmacnianiu środowiska Polonii. W pierwszej kolejności zajmuje się swoimi podstawowymi sprawami. Jeżeli zostaną one zapewnione, to wówczas zaczyna myśleć o zaspokojeniu potrzeb wyższego rządu. Oczekuje, żeby w stosowanej wobec niego polityce zagranicznej polskiego rządu zmieniono optykę z ukierunkowanej na elity, na bardziej prospołeczną. Istotna jest kwestia tożsamości narodowej, kwestia języka polskiego i pielęgnowanie naszego dziedzictwa narodowego, ale trzeba pomyśleć również o tym, że większość naszych emigrantów przebywających na terenach krajów zachodnich to osoby zainteresowane kulturą masową.

Obecnie migracja ma już charakter osiedleńczy, gotowość emigrantów do powrotów jest niewielka. Dlatego próbujemy realizować raczej taką strategię, dzięki której więcej ludzi zatrzymamy w kraju. Takim fantastycznym pomysłem jest ten dotyczący gwarancji dla młodzieży - to są bardzo dobre rozwiązania.

Jak takie polityki realizują inni? Irlandia, która jest przykładem kraju mającego ogromną diasporę w Stanach Zjednoczonych, ma specjalnego ministra do spraw diaspor, który zajmuje się tylko i wyłącznie tą problematyką. Władze irlandzkie nikogo nie namawiały do powrotów. Irlandia inwestowała raczej w tych ludzi, którzy już gdzieś za granicą byli, tak by pięli się oni wyżej na stanowiskach i by byli doskonałymi ambasadorami Irlandii w krajach swojego zamieszkania, a jednocześnie by pomagali nowo przyjeźdźcom. Bo emigracji nie da się zatrzymać.

Polacy będą doskonałymi ambasadorami Polski, będą doskonale myśleć o Polsce, jeśli będą znać język miejsca zamieszkania, jeśli będą mogli zapewnić rozwój swoim dzieciom, jeśli będą mogli je kształcić, przekazywać im kulturę, dziedzictwo.



## **Rozdział IV**

# PODSUMOWANIE DEBATY



## IRENA WÓYCICKA

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

W czasie dyskusji nie pojawiła się żadna wypowiedź, która stwierdzałaby, że polityka migracyjna może rozwiązać polskie problemy demograficzne. Pomijając ogromne koszty społeczne i ekonomiczne, jakie mogłaby pociągać za sobą niekontrolowana fala imigracji do Polski, trzeba brać pod uwagę również fakt, że jak pokazują badania robione w wielu krajach, w których imigracja ma już charakter wielopokoleniowy, kolejne pokolenia imigrantów dostosowują się pod względem kulturowym do krajów, w których się osiedliły. Także pod względem dzietności. Jednym słowem, nie byłby to zastrzyk, który odmieniłby profil dzietności naszego kraju. Jeżeli utrzymamy wyższe od Europy Zachodniej tempo wzrostu gospodarczego i będziemy się do niej zbliżać pod względem poziomu życia, to może nastąpić zainteresowanie osiedlaniem się w Polsce. Takie zainteresowanie należałoby wykorzystać z jak największą korzyścią dla naszego kraju, kontrolując wszystkie elementy, które mogą doprowadzić do problemów społecznych widocznych w innych krajach europejskich.

Wydaje się, że warto rozważyć różne mechanizmy, które przekształcałyby migracje sezonowe, krótkotrwałe – wtedy, gdy ma to sens, gdy migranci wykazują się uczciwością wobec naszego kraju, a więc płacą podatki i pracują legalnie – w stałe osiedlenie się. Chodzi o udostępnienie różnych form legalizacji pobytu w dłuższym okresie, o uruchomienie instrumentów, które są spójne z polityką państwa, ale na razie nie widać ich konkretnego kształtu regulacyjnego.

Jednakże to, co chyba najważniejsze, to evidentna potrzeba dyskusji i pogłębienia naszej wiedzy, a także przybliżenia naszego, polskiego pomysłu na integrację. Jeśli zakładamy, że przyptywy migracyjne do Polski nastąpią i w pewnych wymiarach mogą być

korzystne dla Polski, to warto podkreślić, że taka korzyść będzie na pewno możliwa do osiągnięcia, jeżeli migranci będą mogli w łatwy sposób integrować się z polskim społeczeństwem. Ale co oznacza integracja? To jest pytanie, na które odpowiedź nie została dotychczas właściwie sformułowana, więc warto nad tym dyskutować. Niewątpliwie integracja wykracza daleko poza sferę socjalną. Bo integracja socjalna bez innych elementów jest w niektórych krajach źródłem istotnych konfliktów społecznych. Niezbędna wydaje się więc zmiana myślenia o problemie integracji, również w ramach polityki centralnej

Bardzo ważnym elementem jest pytanie o emigrację. Jest to proces naturalny. Żyjemy w wolnym kraju, jesteśmy wolnymi obywatelami i migrowanie jest po prostu naszym prawem od dwudziestu pięciu lat. Jesteśmy członkiem Unii Europejskiej i mamy również prawo do pracy w innych krajach europejskich. W tej perspektywie trudno to oceniać jako zjawisko negatywne.

Wrz z wyrównywaniem się poziomów życia pomiędzy Polską a krajami Europy Zachodniej, może następować zahamowanie tendencji emigracyjnych. Szczególny nacisk kładłabym tu na kwestie startu młodego pokolenia, a w tym kontekście również na politykę rodzinną, która w tej chwili się rozwija i nabiera tempa. Jest jeszcze wiele do zrobienia, zwłaszcza jeśli chodzi o dostęp do mieszkań, o dostęp do opieki instytucjonalnej nad dziećmi, czy o rynek pracy. Rozwiązanie tych problemów może być dodatkowym czynnikiem sprzyjającym zatrzymaniu młodych ludzi w Polsce. Chociaż niewątpliwie każdy taki wyjazd i poznanie obcej kultury jest czymś wzbogacającym, to ważne jest, by w coraz mniejszym stopniu na tych decyzjach ważył czynnik ekonomiczny.

Bardzo ciekawy jest wątek poszukiwania różnych ścieżek powrotów do Polski, zwłaszcza dla osób, które kształcą się na różnych poziomach za granicą i osób o wysokich kwalifikacjach. Wydaje się, że elementy tego zjawiska są bardzo ważne w polityce migracyjnej, czy też w polityce realizowanej wobec nauki i szkolnictwa wyższego oraz gospodarki. Potrzebna jest tu zbiorowa praca, być może nad regulacjami, ale również nad naszą świadomością. Przykład Międzynarodowego Instytutu Biologii Moleku-

larnej i Komórkowej w Warszawie wydaje się godny upowszechnienia i pokazywania jego zalet.

Jeszcze raz bardzo dziękuję za uczestnictwo w ciekawej dyskusji. Szczególne podziękowania kieruję do Zespołu ds. rozwiązań w zakresie migracji i polityki migracyjnej przy Kancelarii Prezydenta RP za opracowanie wyczerpującego raportu dotyczącego zasad polityki migracyjnej, który stał się podstawą dzisiejszej dyskusji.

## SPIS INSTYTUCJI REPREZENTOWANYCH PRZEZ UCZESTNIKÓW DEBATY

1. Akademia Górniczo-Hutnicza
2. Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie
3. Archiwum Akt Nowych w Warszawie
4. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
5. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
6. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Warszawie
7. CEED Institute
8. Centrum Badania Opinii Społecznej
9. Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu
10. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego
11. Centrum im. Adama Smitha
12. Centrum Pomocy Uchodźcom i Repatriantom Polskiej Akcji Humanitarnej
13. Centrum Together-Razem, Cork, Irlandia
14. Dziennik Gazeta Prawna
15. Europejski Trybunał Obrachunkowy
16. Forum Polonii, Irlandia
17. Fundacja „Pomoc Polakom na wschodzie”
18. Fundacja „Nasz Wybór”
19. Fundacja „Ocalenie”
20. Fundacja demosEUROPA - Centrum Strategii Europejskiej
21. Fundacja ICRA
22. Fundacja im. Stefana Batorego
23. Fundacja Polskie Forum Migracyjne
24. Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”
25. Gazeta Wyborcza
26. Gdańska Akademia Bankowa
27. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
28. Instytut Spraw Publicznych
29. Instytut Zachodni w Poznaniu
30. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
31. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
32. Komenda Główna Straży Granicznej
33. Krajowa Izba Gospodarcza
34. Laboratorium Bioinformatyki i Inżynierii Białka w Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie
35. Liberte!
36. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji
37. Ministerstwo Gospodarki
38. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
39. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
40. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
41. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
42. Narodowy Bank Polski
43. Newsweek
44. Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego
45. Państwowy Instytut Naukowy - Instytut Śląski w Opolu
46. Politechnika Opolska
47. Polityka
48. Polityka Insight
49. Polska Akademia Nauk
50. Polskie Radio - Program III
51. Rządowa Rada Ludnościowa
52. Rzeczpospolita
53. Sejm RP
54. Senat RP
55. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
56. Szkoła Biznesu Politechniki Warszawskiej
57. Szkoła Główna Handlowa
58. Tok.fm
59. Towarzystwo Ekonomistów Polskich
60. TVN CNBC
61. Uczelnia Łazarskiego
62. Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu
63. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
64. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
65. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
66. Uniwersytet Jagielloński
67. Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
68. Uniwersytet Łódzki
69. Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie
70. Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
71. Uniwersytet Warszawski
72. Uniwersytet Zielonogórski
73. Urząd do Spraw Cudzoziemców
74. Urząd Gminy Lesznowola
75. Urząd Miasta Wrocławia
76. Zakład Ubezpieczeń Społecznych
77. Zespół Obsługi Placówek Oświatowych w Lesznowoli





**Dokument**

ZASADY  
I REKOMENDACJE  
POLITYKI  
MIGRACYJNEJ  
DLA POLSKI

# Opracowanie

## ZESPÓŁ DS. ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE MIGRACJI I POLITYKI MIGRACYJNEJ

### w składzie:

**MACIEJ DUSZCZYK**

Instytut Polityki Społecznej, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego –  
kierujący pracami zespołu pod względem merytorycznym

**ILONA GOSK**

Kancelaria Prezydenta RP – kierująca pracami zespołu pod względem organizacyjnym

**PAWEŁ SZANIAWSKI**

Kancelaria Prezydenta RP – sekretarz zespołu

**IZABELA CZERNIEJEWSKA**

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

**PAWEŁ DĄBROWSKI**

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

**ANDRZEJ JANOTA**

Kancelaria Prezydenta RP

**ROMUALD JOŃCZY**

Uniwersytet Wrocławski

**WITOLD KLAUS**

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

**MAGDALENA LESIŃSKA**

Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego

**KSENIA NARANOVICH**

Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”

**PAWEŁ STRZELECKI**

Narodowy Bank Polski

**ALBERT TARAS**

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

**KINGA WYSIŃSKA**

Colegium Civitas

# WSTĘP

Migracje ludności są jednym z najbardziej naturalnych procesów społecznych. W państwach demokratycznych wolność wyjazdu z kraju pochodzenia i powrotu w dowolnym momencie jest jednym z kluczowych, fundamentalnych praw człowieka. Dodatkowo w Unii Europejskiej – jako jedynym regionie świata – zdecydowano się na zniesienie ograniczeń w zakresie migracji zarobkowych. W ostatnim czasie zwiększa się także świadomość społeczna faktu, że procesy migracyjne i polityka migracyjna oraz polityka ludnościowa są ze sobą nierozwalnie związane. Przemieszczanie się osób pomiędzy poszczególnymi krajami wpływa bowiem na tempo i zakres zmian demograficznych w poszczególnych państwach. Także w przypadku Polski, zarówno wzmożone emigracje Polaków po wejściu do Unii Europejskiej, jak i wzrastająca atrakcyjność jako kraju (przyjmującego imigrantów), będą w coraz większym stopniu wpływać na sytuację demograficzną naszego kraju. Dlatego też konieczne jest podniesienie rangi debaty na temat polskiej polityki migracyjnej tak, aby uzgodnić podstawowe jej zasady. Polska ma wyjątkową szansę, aby – lepiej niż w przeszłości wiele innych krajów – zarządzać migracjami powrotnymi oraz przygotować się na imigrację.

Niniejszy dokument zawiera propozycję kierunków działania, na jakich powinna opierać się w przyszłości polska polityka migracyjna tak, aby migracje w optymalny sposób przyczyniały się do rozwoju ekonomicznego i społecznego Polski. Również aby w optymalny sposób sprostać wyzwaniom związanym z ruchami migracyjnymi i zmianami demograficznymi. Dotyczy to zarówno emigracji, jak i imigra-

cji. Celem dokumentu jest przede wszystkim wzbudzenie szerszej niż do tej pory dyskusji na temat korzyści i wyzwań, związanych z procesami migracyjnymi. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest miejscem, gdzie może się odbyć tak szeroka debata. Zakładamy, że w jej efekcie powstanie docelowy model polityki migracyjnej oparty na szerokim konsensusie, co pozwoli uniknąć konfliktów, jakie migracje wywołują w wielu państwach Europy i świata.

Model ten i – wchodząca w jego skład – doktryna, mogłyby być stosowane zarówno w działalności legislacyjnej, jak i praktyce funkcjonowania władz samorządowych. Te, w wielu przypadkach, nie mają pełnej wiedzy przy postępowaniu w zakresie radzenia sobie z wyzwaniami migracyjnymi.

Prezentowana propozycja powstawała w czasie, kiedy była obserwowana duża aktywność Rządu RP, dotycząca kształtowania polskiej polityki migracyjnej<sup>1</sup>. Część tych działań wynikała z konieczności implementacji w Polsce dyrektyw Unii Europejskiej, a część stanowiła element nowego wymiaru polityki migracyjnej. Analiza dokumentów rządowych bardzo jasno wskazuje na wychodzenie naprzeciw procesowi powolnego przekształcania się Polski z państwa typowo emigracyjnego w emigracyjno-imigracyjne, które dokonuje się wraz z rozwojem ekonomiczno-społecznym i poprawą warunków życia ludności. Analogiczna perspektywa została przyjęta w niniejszym dokumencie. Jednocześnie nie ma on za zadanie uzupełniać czy zmieniać dokumenty rządowe. Ma być natomiast inspiracją do dalszych działań i zaproszeniem do współpracy wszystkich środowisk, zaangażowanych w powstawanie i realizację polityki mi-

---

<sup>1</sup> Polityka migracyjna jest definiowana jako całość działań państwa podejmowanych wobec przemieszczających się ludzi, tak więc dotyczy zarówno cudzoziemców, jak i Polaków. W jej zakres wchodzi polityka imigracyjna, integracyjna oraz działania podejmowane wobec Polaków i osób polskiego pochodzenia przebywających za granicą oraz powracających do kraju.

gracyjnej tak, aby przygotowywać społeczeństwo do zmian, które nastąpią. Wskazuje również na obszary, które będą wymagały w przyszłości innego niż obecnie uregulowania, aby uniknąć błędów, jakie popełniały inne państwa i wykorzystywać politykę migracyjną jako element polityki ludnościowej.

Specyficzna sytuacja Polski, jako kraju zarówno emigracyjnego (wzrost liczby emigrantów po przystąpieniu Polski do UE oraz licznej diaspory), jak i jednocześnie przyjmującego coraz większą liczbę cudzoziemców, wymusza prowadzenie wieloaspektowej polityki migracyjnej. Na jej trzon powinny składać się trzy filary:

- polityka w stosunku do polskich obywateli, którzy przebywają na emigracji, migrantów cyrkulacyjnych, sezonowych, tymczasowych, planujących emigrację oraz osób pochodzenia polskiego;
- polityka skierowana do cudzoziemców, którzy przybywają do Polski;
- nabywanie przez cudzoziemców obywatelstwa polskiego.

Nasilona – po akcesji Polski do Unii Europejskiej – emigracja zarobkowa wytworzyła konieczność podejmowania (w większym niż obecnie zakresie) działań skierowanych do Polaków, którzy przebywają za granicą. Dotyczy to zarówno nowej emigracji, jak i Polaków czy osób polskiego pochodzenia, którzy od wielu lat mieszkają poza Polską. Działania te powinny być kierowane zarówno do tych, którzy po okresowym pobycie za granicą rozważają powrót do Polski, jak i tych, którzy zdecydują się pozostać na emigracji. Należy być jednak świadomym, że decyzje o powrocie są w największej mierze powodowane szansami na osiągnięcie odpowiedniego poziomu i jakości życia w Polsce oraz uzyskaniem bezpieczeństwa w tym zakresie. Dlatego też kwestia migracji powrotnych powinna być brana pod uwagę przy planowaniu i wdrażaniu programów skierowanych do ogółu społeczeństwa. Przykładowo na wzrost powrotów do Polski z emigracji może wpływać wdrożenie instrumentów, które poprawią sytuację ekonomiczną i społeczną polskich rodzin. Można tutaj wskazać na Program Polityki Rodzinnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej „Dobry Klimat dla Rodziny”.

Obecnie Polska nie jest krajem, który można nazwać imigracyjnym. Jednocześnie należy zgodzić się z opinią, że w średniej i dłuższej perspektywie czasowej większa obecność cudzoziemców w Polsce byłaby korzystna zarówno z punktu widzenia rozwoju ekonomicznego, jak i funkcjonowania polskiego społeczeństwa. Dotyczy to przede wszystkim wychodzenia naprzeciw wyzwaniom demograficznym, które wynikają z przemian procesu odtwarzania pokoleń i zmian wielkości podaży pracy (zmiany struktur wieku ludności oraz zwiększanie się dysproporcji między liczbą osób aktywnych i biernych zawodowo), a także przyciągania do Polski pracowników, których pobyt w Polsce przyczyniałby się do wzrostu konkurencyjności gospodarki. Nie powinni oni jednak stanowić alternatywy dla Polaków, np. w dostępie do rynku pracy. Kluczem do sukcesu przyszłej polskiej polityki migracyjnej jest stworzenie polityki integracyjnej, która pozwoli cudzoziemcom bezkonfliktowo włączyć się do funkcjonowania w polskim społeczeństwie i unikać napięć w kontaktach z Polakami.

Kluczowym elementem polityki migracyjnej jest nabywanie obywatelstwa przez cudzoziemców. Jest to ostatni, formalny etap integracji migranta ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Dlatego też cudzoziemiec, który chce w pełni zintegrować się z polskim społeczeństwem, powinien mieć szeroki dostęp do informacji na temat działań, jakie musi podjąć i jakie obowiązki ma spełnić, by stać się obywatelem RP. O znaczeniu obywatelstwa świadczy rola Prezydenta RP w systemie jego nabywania.

Specyfiką migracyjną Polski jest jej regionalny charakter. Istnieją bowiem w Polsce regiony, z których emigruje o wiele więcej Polaków niż z innych. Jednocześnie obecność cudzoziemców w Polsce ogranicza się w praktyce do kilku dużych miast. Oznacza to, że w prowadzonej polityce regionalnej wątek migracyjny może być kluczowy dla zrozumienia procesów, zachodzących na poszczególnych obszarach Polski. Jednocześnie odpowiednio ukierunkowana polityka migracyjna powinna stanowić ważny element programów rozwoju gospodarczego w perspektywie regionalnej. Tak więc ważną jest tutaj rola samorządów oraz regionalnych organów administracji państwowej.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że polityka migracyjna prowadzona przez dane państwo wpływa na jego wizerunek. Dotyczy to postrzegania Polski zarówno przez cudzoziemców, jak i migrujących Polaków. W związku z tym wskazane jest budowanie obrazu Polski jako kraju dbającego o prawa - przebywających za granicą - Polaków, prawa imigrantów (przebywających w Polsce) i jednoznacznie. Kraju, który sprzeciwia się wprowadzaniu regulacji, ograniczających swobodny przepływ osób w UE i do robek prawny Schengen, co ograniczałoby swobodę przekraczania granic.

Tak zarysowana polityka migracyjna powinna przyjąć jedną, ogólną zasadę postępowania, której zostaną podporządkowane wszystkie działania. Dotychczasowe doświadczenia Polski oraz innych państw pokazują, że polityka migracyjna powinna być tworzona z perspektywy uzyskania pozytywnego wpływu na rozwój społeczno-ekonomiczny państwa, uwzględniając szczególnie potrzeby rynku pracy oraz

respektowania prawa obywateli do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca pracy i pobytu. Powinna także być ukierunkowana na pełne wykorzystanie potencjału Polaków, przebywających za granicą oraz cudzoziemców, którzy pracują i mieszkają w Polsce. Oznacza to konieczność prowadzenia aktywnej polityki w stosunku do bardzo różnych kategorii migrantów. Podstawą tak rozumianej polityki migracyjnej jest również zapewnienie zrównania praw pracowniczych cudzoziemców i obywateli polskich. Jednocześnie konieczne jest tworzenie formalnych kanałów utrzymywania kontaktów z Polakami, przebywającymi za granicą oraz osobami polskiego pochodzenia, a także zapewnienie, że polityka migracyjna - nastawiona na wzrost liczby cudzoziemców na polskim rynku pracy - nie będzie stanowić ewentualnej przeszkody w powrotach Polaków z zagranicy.

W niniejszej propozycji polskiej polityki migracyjnej wyodrębniono jej doktrynę oraz dziesięć podstawowych zasad.

# DOKTRYNA POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ

Nieodłączną cechą działań, które mają na celu radzenie sobie z wyzwaniami demograficznymi, jest rosnące znaczenie migracji. Mobilność ludności, w tym zwłaszcza mobilność zasobów pracy jest niezbędna zarówno do sprostania wymogom konkurencyjności gospodarki, jak i z punktu widzenia respektowania prawa jednostek do swobodnego przemieszczenia się. Polska jest krajem, który rozumie i przyjmuje ideę, że dla rozwoju ekonomicznego i społecznego, w tym podtrzymania potencjału ludnościowego, a także dla przestrzegania prawa jednostki do wyboru miejsca pracy i pobytu, konieczne jest stworzenie odpowiedzialnej i długofalowej polityki migracyjnej. Powinna ona pozwalać na:

- utrzymywanie stałego kontaktu i wspieranie Polaków za granicą oraz osób polskiego pochodzenia, bez względu na ich status;
- przyciągnięcie większej niż do tej pory liczby cudzoziemców, których pobyt pozytywnie wpływa na sytuację ludnościową, rozwój ekonomiczno-społeczny, w tym na konkurencyjność gospodarczą Polski;
- stworzenie warunków do pełnego wykorzystania (realizacji) potencjałów migrantów, przebywających w kraju, w tym poprzez nabywanie przez nich obywatelstwa polskiego.

Polityka ta będzie brała pod uwagę zmieniające się potrzeby ludnościowe, gospodarcze i społeczne Polski oraz opierała się na następujących fundamentach:

1. Polacy, którzy przebywają na stałe lub czasowo za granicą, są żywotnym elementem kapitału ludzkiego, niezbędnego do zapewnienia rozwoju gospo-

darczego i społecznego Polski. Dlatego też zapewniany jest system wsparcia Polaków, przebywających za granicą, którego celem jest zapobieganie łamaniu ich praw, utrzymywanie z nimi bliskich relacji oraz rzecznictwo w kontaktach bilateralnych, w ważnych dla nich kwestiach. Oznacza to także wspieranie Polaków i członków ich rodzin, którzy decydują się na powrót/przyjazd do kraju. W obu przypadkach wykorzystywane są instrumenty wsparcia ekonomicznego, kulturowego i społecznego.

2. Polska dostrzega znaczącą grupę cudzoziemców pochodzenia polskiego, którzy mają związki z Polską i są zainteresowani nawiązywaniem i rozwijaniem swoich relacji z Polską. Dlatego też prowadzi działania, które mają na celu budowanie tych relacji tak, aby osoby polskiego pochodzenia - bez względu na ich status - mogły utrzymywać stały kontakt z krajem.

3. Polska jest otwarta na imigrantów, którzy mogą wnieść wkład w rozwój społeczno-ekonomiczny Polski, niezależnie od ich kraju pochodzenia i planów pobytowych. Wynika to ze świadomości, że narasta na świecie konkurencja w zakresie przyciągania migrantów, którzy mają wysoki poziom kapitału ludzkiego, społecznego i kulturowego. Aktywna i elastyczna polityka imigracyjna stanowi element działań, których celem jest wychodzenie naprzeciw wyzwaniom demograficznym oraz wzrost konkurencyjności gospodarczej Polski, co obejmuje tworzenie dla różnych kategorii migrantów ścieżek dostępu do polskiego rynku pracy, w tym warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Oznacza to przyjmowanie preferencyj-

- nych warunków dla imigracji cudzoziemców, szczególnie pożądanym z punktu widzenia gospodarczego i społecznego. Dotyczy to wszystkich segmentów rynku pracy. Ocena potencjału integracyjnego, definiowanego przez pochodzenie i doświadczenia migranta, nie stanowi formalnego kryterium do wprowadzania ograniczeń w zakresie imigracji do Polski. Cudzoziemcy, którzy podejmują aktywność ekonomiczną w Polsce, stanowią ważne uzupełnienie zasobów, jakimi obecnie dysponuje Polska i będzie dysponować w przyszłości.
4. Poszczególne instytucje angażują się - w ramach polityki integracyjnej - w zapewnienie infrastruktury oraz tworzenie instrumentów niezbędnych do realizacji potencjałów, przebywających w Polsce, cudzoziemców i członków ich rodzin. Jest to jeden z elementów zwiększania atrakcyjności Polski skierowanych do migrantów, którzy są szczególnie pożądanymi.
  5. Aktywna polityka migracyjna zawiera instrumenty, które pozwalają na wzmacnianie stabilności i spójności społecznej mieszkańców Polski. Oznacza to prowadzenie skoordynowanej i konsekwentnej polityki oraz systematyczne inwestowanie w:
    - a. działania organów administracji rządowej i samorządowej, instytucji społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji migrantów oraz innych podmiotów, świadczących usługi dla cudzoziemców, w celu lepszego wykorzystania (realizacji) ich potencjałów;
    - b. działania na rzecz zapobiegania wykluczeniu migrantów, w tym ustanowienie i wdrożenie instytucjonalnych oraz prawnych narzędzi, które przeciwdziałają wiktymizacji, dyskryminacji i nierównemu traktowaniu;
    - c. działania edukacyjne skierowane do społeczeństwa polskiego, ukierunkowane na kształtowanie postaw społecznych w zakresie postrzegania migrantów i ich roli w społeczeństwie oraz przeciwdziałanie ksenofobii i rasizmowi.
  6. Ze względu na potencjalne problemy, w szczególnych przypadkach stosowane są środki, które umożliwiają wymuszenie opuszczenia Polski przez imigrantów. Jakkolwiek ich zastosowanie powinno być traktowane jako wyjątek, a nie zasada i jako takie każdorazowo podyktowane zidentyfikowaną i określoną koniecznością, rozumianą jako zagrożenie żywotnego interesu państwa.
  7. Spodziewany w przyszłości wzrost atrakcyjności Polski jako miejsca aktywności ekonomicznej (zatrudnienia i podejmowania działalności gospodarczej) i pobytu dla migrantów może spowodować konieczność zmiany modelu instytucjonalnego w zakresie prowadzonej polityki migracyjnej. Należy założyć, że - wzorem wielu innych państw - doprowadzi to w przyszłości do zintegrowania w jednym urzędzie centralnym poszczególnych kwestii, które wchodziły w zakres polityki migracyjnej.
- Doktryna polskiej polityki migracyjnej jest rozwinięta w dziesięciu zasadach, omówionych poniżej.

# ZASADY POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ

## MIGRACJE POWROTNE POLAKÓW I REPATRIACJA

Zatrudnienie Polaków za granicą przynosi Polsce korzyści (można tu wspomnieć m.in. o transferach finansowych, które trafiają do wielu tysięcy rodzin, poprawiając ich jakość życia czy możliwość nabywania nowych kwalifikacji), ale także jest związane z licznymi wyzwaniami zarówno dla poszczególnych obywateli, jak również ich rodzin oraz państwa. Można tu wspomnieć w szczególności o rozłące pomiędzy członkami rodzin i negatywnym wpływie na strukturę społeczną oraz lokalne rynki pracy. Należy także wskazać wyzwania demograficzne, stojące przed Polską, którym wychodzenie na przeciw wymaga bardziej skutecznej – niż do tej pory – polityki ukierunkowanej na obywateli polskich, którzy powracają z emigracji, także na tych, którzy urodzili się za granicą, mają polskie pochodzenie i chcą mieszkać w Polsce. Dlatego też jednym z zadań państwa w zakresie polityki migracyjnej powinno być ułatwianie przyjazdu i ponownej akomodacji do warunków w kraju wszystkich Polaków, którzy przez pewien – krótszy lub dłuższy – czas przebywali za granicą i wyrażają chęć powrotu do Polski.

Należy przyjąć, że wzrost skali migracji powrotnych może następować albo z powodów rodzinnych, albo w wyniku podniesienia jakości życia w Polsce, na co składają się m.in.: sytuacja na rynku pracy, stopień rozwoju gospodarczego oraz dostęp do usług i świadczeń społecznych. Oznacza to konieczność uwzględniania w programach rozwojowych interesów migrantów powrotnych oraz usuwania wszelkich barier biurokratycznych, które powodują odłożenie

lub rezygnację z powrotu. Konieczne jest także promowanie wśród migrantów powrotnych nowych instrumentów z zakresu polityki rodzinnej, z których mogą oni korzystać, a które będą wpływać na bezpieczeństwo i jakość życia polskich rodzin. Działania ukierunkowane na powroty Polaków mogą zostać wykorzystane do uzupełniania polityki rodzinnej, mającej na celu radzenie sobie z wyzwaniami demograficznymi. Dlatego szczególnie aktywnej roli państwa wymagają rodziny z dziećmi, których ponowna integracja w polskim społeczeństwie obejmuje m.in. rozwiązanie problemów edukacyjnych.

Jednocześnie należy uznać, że jest bardzo ograniczona skuteczność standardowych narzędzi, które są w dyspozycji instytucji publicznych i wchodzą w zakres polityki migracyjnej, mogą stymulować migracje powrotne. Nie wyklucza to jednak prowadzenia działań informacyjnych oraz takich, które wspomagają Polaków w procesie ich powrotu do kraju i przez pewien czas po przyjeździe do Polski. Może to także oznaczać – w specyficznych przypadkach – dostęp do typowych instrumentów integracyjnych (np. wsparcie w nauce języka).

Konieczne jest wypracowanie instrumentów, które będą dostosowane do różnych profili Polaków, przebywających poza granicami kraju. Jedną z cech, które należy wziąć pod uwagę, jest okres przebywania na emigracji. Dlatego też inne działania powinny być podejmowane w stosunku do Polaków, którzy przebywają za granicą kilka czy kilkanaście miesięcy, a inne w stosunku do tych, którzy chcą wrócić po emi-



gracji liczonej w latach. Dotyczyć to może m.in. kwestii legalizacji pobytu (formalności związanych z powrotem oraz uzyskania wszystkich niezbędnych dokumentów, które umożliwiają funkcjonowanie w polskim społeczeństwie, w tym podatkowych, ubezpieczeniowych, zdrowotnych).

Przy tworzeniu polityki ukierunkowanej na powroty Polaków przebywających za granicą, konieczne jest także odniesienie się do sytuacji cudzoziemców pochodzenia polskiego. Polityka państwa wobec tych osób powinna uwzględniać fakt, że Konstytucja RP gwarantuje prawo do osiedlenia się w Polsce każdemu, kogo polskie pochodzenie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą. Tryb weryfikacji pochodzenia powinien być uregulowany w sposób, który zapewnia skuteczny dostęp do tej procedury każdej osobie, która powołuje się na polskie pochodzenie.

Zarazem zasadnym jest utrzymanie odrębnego trybu repatriacji oraz „Karty Polaka” dla instytucji. Powinny zostać wyeliminowane obecne ograniczenia geograficzne kręgu ich beneficjentów. Sytuacja tych osób nie powinna być różnicowana w zależności od kraju ich zamieszkania.

Z całą pewnością znikoma skala repatriacji w ostatnich latach oraz wiele problemów z włączeniem się repatriantów do funkcjonowania w polskim

społeczeństwie, powinny budzić zaniepokojenie. Dlatego też wskazane jest zmodyfikowanie obecnych zasad, na jakich dokonuje się repatriacja, m.in. poprzez położenie większego nacisku na przygotowanie do repatriacji (rzetelna informacja przed przyjazdem) oraz wsparcie integracyjne po przyjeździe do kraju. Ciężar finansowy repatriacji nie powinien obciążać samorządu terytorialnego. Nowe regulacje powinny stanowić odpowiedź na oczekiwania Polaków, którzy mieszkają za granicą i chcą wrócić do Polski, ale także brać pod uwagę realne możliwości państwa polskiego. Jak już zostało wspomniane, należy również rozważyć rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do repatriacji (zmiana rodzajów dokumentów, których przedstawienie pozwala występować o repatriację oraz rozszerzenie warunków geograficznych).

Niestety brak systemu monitorowania powoduje niedostatek rzetelnej informacji o skali korzystania z udogodnień, które umożliwia „Karta Polaka”. Jednocześnie z badań empirycznych wynika, że rośnie zainteresowanie podejmowaniem zatrudnienia oraz edukacją w Polsce przez cudzoziemców, posiadających „Kartę Polaka”. W przyszłości konieczne będzie podsumowanie funkcjonowania tego instrumentu pod kątem jego skuteczności i ewentualnie wprowadzenie niezbędnych modyfikacji.

## POLONIA I POLACY ZA GRANICĄ

Relacje pomiędzy państwem polskim a Polakami i osobami polskiego pochodzenia, które przebywają na stałe lub okresowo za granicą<sup>2</sup>, powinny być oparte na zasadzie partnerstwa. W interesie Polski jest podtrzymywanie i rozwój więzi z Polakami za granicą oraz zapewnienie im możliwości zachowania tożsamości narodowej, kultywowania polskiej kultury i utrzymywania regularnych kontaktów z Polską. Należy zadbać przede wszystkim o to, aby Polacy przebywający za granicą oraz osoby o potwierdzonym polskim pochodzeniu dysponowały prawami, które umożliwią im swobodny przyjazd i pobyt w Polsce, na zasadach zgodnych z przysługującymi polskim obywatelom, zamieszkałym w kraju.

W polityce ukierunkowanej na diasporę, za priorytetowy cel należy uznać doprowadzenie do stanu, w którym Polacy i osoby polskiego pochodzenia, przebywające stale bądź okresowo za granicą, będą w swoich prywatnych i zawodowych kontaktach wspierały działania, które mają na celu kreowanie pozytywnego wizerunku Polski. Można to w praktyce osiągnąć tylko poprzez zbudowanie odpowiednich relacji pomiędzy diasporą a instytucjami polskimi, w tym przede wszystkim poprzez działania, które pozwolą Polakom, którzy przebywają za granicą, nabyć przekonanie, że ich interesy są dobrze reprezentowane przez instytucje rządowe i społeczne. W tym kierunku idą prace podejmowane w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Status i pozycja zarówno Polaków za granicą (jako cudzoziemców), jak i osób pochodzenia polskiego (jako mniejszości narodowej) powinny być przedmiotem szczególnej troski i ochrony przez państwo pol-

skie. Polacy za granicą oraz osoby pochodzenia polskiego powinni – w większym niż obecnie stopniu – być wspierani przez państwo polskie w sytuacji, w której ich prawa są łamane. Podniesiona powinna być ranga prowadzonych działań, które mają na celu wspieranie integracji środowisk emigracyjnych, zwłaszcza w krajach, w których są liczne skupiska Polonii.

Głównymi instrumentami współpracy z Polakami za granicą powinny być:

1. Aktywne (w tym finansowe) wsparcie dla integracji środowisk polonijnych. Działania, dotyczące sfery pomocy prawnej, zrzeszania się, kultury i edukacji powinny objąć kolejne pokolenia osób polskiego pochodzenia i prowadzić do:
  - podtrzymania tożsamości/identyfikacji narodowej i kulturowej z Polską;
  - wzmocnienia potencjału Polaków za granicą jako grup interesów w kontaktach z instytucjami kraju pobytu;
  - wsparcia transgranicznej aktywności gospodarczej, kulturalnej i wymiany międzynarodowej.
2. Wsparcie Polonii i Polaków za granicą w intensyfikowaniu działań na rzecz gospodarczej, kulturalnej i turystycznej promocji Polski.
3. Zapewnienie Polakom i osobom polskiego pochodzenia możliwości nauki języka polskiego oraz dostępu do szkolnictwa polskiego (poprzez wspieranie polskich szkół oraz realizację określonych programów kształcenia w ogólnodostępnych szkołach, w miejscach znaczącego skupienia Polaków za granicą, wraz z otwarciem ich dla wszystkich chętnych do nauki języka polskiego). System polskiej edukacji za granicą powinien być związany

---

<sup>2</sup> Kategorię tę należy traktować szeroko jako wszystkie osoby, które deklarują przynależność do narodu polskiego. Polska powinna być zainteresowana utrzymywaniem kontaktu z takimi osobami, niezależnie od ich statusu oraz czasu przebywania za granicą. Jednocześnie określone prawa mogą być przyznawane tylko tym, których polskie pochodzenie zostało potwierdzone.

- z ośrodkami polonijnymi, w tym z kościołami oraz jednostkami służby dyplomatycznej.
4. Upowszechnienie bezpłatnego dostępu do edukacji w Polsce dla osób z potwierdzonym polskim pochodzeniem, w tym na poziomie wyższym.
  5. Zwiększenie zakresu działań, które zachęcą Polaków, mieszkających za granicą, do aktywności politycznej i obywatelskiej, w tym do udziału w wyborach bezpośrednich w Polsce, a także do korzystania z posiadanych uprawnień politycznych i wyborczych w państwach pobytu. W tym kontekście należy docenić uwzględnienie tej kwestii w programie MSZ skierowanym do Polaków, którzy mieszkają za granicą.
  6. Wspieranie podejmowania działalności gospodarczej przez osoby polskiego pochodzenia w Polsce oraz usuwanie barier i promowanie kontaktów gospodarczych Polonii i Polaków.

## MIGRANCI NA POLSKIM RYNKU PRACY

Przemiany demograficzne, z jakimi będziemy mieli do czynienia w kolejnych latach oraz dokonujące się od chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej procesy migracyjne wpływają i nadal będą wpływać na rynek pracy w Polsce. Prawdopodobnie już za kilka lat dla utrzymania konkurencyjności gospodarczej będzie wskazane uzupełnianie niedoborów pracowników, które będą pojawiać się w różnych sektorach. Dlatego też Polska powinna być zainteresowana sukcesywnym wzrostem udziału cudzoziemców na rynku pracy, a organy rządowe i samorządowe powinny być odpowiednio przygotowane do zarządzania procesami migracyjnymi.

Skala zatrudnienia imigrantów jednak powinna być uzależniona od przestrzegania zasady komplementarności. Oznacza to prowadzenie polityki, w której otwieranie się na cudzoziemców nie wpływa negatywnie na szanse znalezienia lub utrzymania zatrudnienia przez Polaków.

Korzystając z doświadczeń własnych i innych państw, konieczne jest zmodyfikowanie, dotychczas funkcjonujących w Polsce, instrumentów ukierunkowanych na pozyskiwanie pracowników cudzoziemskich oraz zaprojektowanie nowych, które będą dostosowane do specyfiki naszego kraju. Można tu wskazać przede wszystkim:

- Tworzenie nowych ścieżek dla imigracji wybranych kategorii cudzoziemców, którzy będą mogli podejmować zatrudnienie bez konieczności udowadniania, że na ich miejsce nie ma obywatela polskiego lub obywatela innego państwa, posiadającego prawo do zatrudnienia w Polsce. Można

tu wskazać na np. stworzenie specjalnej ścieżki dla pracowników wysoko wykwalifikowanych z państw trzecich, opartej nie tylko na prawie do zatrudnienia, ale i na możliwości poszukiwania w Polsce zatrudnienia bez obowiązku wcześniejszego otrzymania oferty pracy od pracodawcy. Podejście takie nie jest sprzeczne z utrzymaniem zasady komplementarności jako podstawy dostępu obywateli państw trzecich do polskiego rynku pracy. Polska w kolejnych latach powinna włączyć się do rywalizacji o wysoko wykwalifikowanych pracowników, wykorzystując zarówno członkostwo w UE, jak i wizerunek kraju, który rozwija się dynamicznie i jest otwarty na ten typ imigracji.

- Zapewnienie możliwości szybkiego i elastycznego uzupełniania niedoborów w zakresie pracowników sezonowych. Instrument ten powinien bazować na obecnych rozwiązaniach, ale jednocześnie w większym stopniu zapobiegać nadużyciom, które negatywnie wpływają na sytuację Polaków i cudzoziemców na rynku pracy.
- Stworzenie całościowego instrumentu, który pozwalałby na uzyskiwanie dostępu do polskiego rynku pracy tym cudzoziemcom, którzy mogliby się wykazać okresami legalnego zatrudnienia w Polsce („pozytywną historią migracyjną”<sup>3</sup>). Taki instrument stanowiłby element ścieżki przekształcania się zatrudnienia sezonowego w imigrację na stałe.
- Odejście od - obecnie obowiązującej - zasady ograniczania podejmowania przez cudzoziemców działalności gospodarczej w Polsce. Ten typ aktywności powinien być traktowany nie gorzej niż podejmowanie

---

3 Oznacza to możliwość wykazania się przez cudzoziemca ustalonym okresem legalnego zatrudnienia, który nie musiałby być ciągły, w czasie którego były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne i podatki oraz brak wchodzenia w konflikt z prawem państwa przyjmującego. W takiej sytuacji cudzoziemcowi przyznawane są dodatkowe uprawnienia, np. bezwarunkowe prawo do poszukiwania i podejmowania zatrudnienia, przyznawane na kilka lat lub nawet bezterminowo.

pracy najemnej i jako uzasadniony powód do przedłużenia legalnego pobytu cudzoziemców na terytorium Polski.

- Podpisanie umów bilateralnych z państwami pochodzenia imigrantów, w których zawarto, by zasady rekrutacji pracowników cudzoziemskich tak, aby ich napływ był realnie dostosowany do potrzeb rynku pracy.
- Wzmocnienie systemu ochrony praw pracowniczych zatrudnionych w Polsce cudzoziemców, poprzez badanie legalności zatrudnienia oraz warunków podejmowania przez nich pracy. Nowe regulacje w tym zakresie idą w pożądanym kierunku rezygnacji z systemu karania migrantów, w przypadku kiedy nie przyczynili się oni do łamania prawa związanego z zatrudnieniem. Wydaje się jednak, że w praktyce nie zapewnią one realizacji tego celu.
- Dostosowanie do nowych realiów regulacji dotyczących agencji zatrudnienia, które prowadzą po-

średnictwo do pracy za granicą. Powinny one przede wszystkim przyczyniać się do wzrostu wiedzy na temat warunków podejmowania pracy za granicą, a także zapewniać ochronę pracownikom cudzoziemskim - przyjeżdżającym do Polski - oraz Polakom, udającym się za granicę.

Podejmowanie przez cudzoziemców zatrudnienia jest tematem bardzo wrażliwym społecznie i może budzić obawy ze strony polskich pracowników, którzy obawiają się o swoje miejsca pracy. Ponadto staje się jednym z kluczowych elementów wyborów politycznych. Dlatego też, pomimo obecnego nikłego zainteresowania ze strony opinii publicznej kwestiami migracyjnymi, integralną częścią działania w tym zakresie powinny być kampanie informacyjne, które będą także elementami procesu edukacji polskiego społeczeństwa o roli imigrantów, jaką pełnią i mogą pełnić w przyszłości w Polsce.

## ZJAWISKO „MIGRACJI NIELEGALNYCH”

W debacie politycznej i społecznej trwa dyskusja, w jaki sposób traktować migracje, które związane są z naruszeniem prawa. W większości przypadków są one nazywane „migracjami nielegalnymi”. Nie w każdym przypadku jest to termin uprawniony. O „migracjach nielegalnych” możemy mówić zwłaszcza w sytuacji, kiedy dochodzi do nielegalnego przekroczenia granicy, co w przypadku Polski jest zjawiskiem rzadkim. O wiele częściej mamy do czynienia z sytuacją, w której cudzoziemiec wjechał legalnie do Polski, ale jednocześnie z powodu różnych okoliczności jego pobyt lub zatrudnienie stało się niezgodne z prawem. Wówczas wskazanym jest mówić o nieuregulowanym pobycie lub zatrudnieniu niezgodnym z prawem. Jednocześnie dla uniknięcia ewentualnych niejasności możliwe jest stosowanie terminu: zjawisko „migracji nielegalnych”, w zakres którego wchodzi wszystkie powyższe zagadnienia.

Problem zjawiska „nielegalnych migracji” wymaga podejścia holistycznego, opartego na założeniu, że środki o charakterze policyjnym nie usuwają źródeł jej powstania i w związku z tym nie mogą być ani jedyną, ani podstawową reakcją państwa. Równie ważne jest poszukiwanie rozwiązań prewencyjnych, które zapobiegałyby łamaniu prawa związanego z prawem pobytu i zatrudniania cudzoziemców. W wielu przypadkach do łamania prawa doprowadza legislacja niedostosowana do rzeczywistej sytuacji oraz praktyka funkcjonowania niektórych instytucji, a nie zła wola imigrantów. Dlatego też, w swojej polityce w zakresie zapobiegania zjawisku „migracji nielegalnych”, Polska powinna stosować następujące zasady:

- Rozwijanie ścieżek legalnego wjazdu i pobytu oraz możliwości podejmowania zatrudnienia, co jest najlepszym sposobem zapobiegania łamaniu prawa, związanego z migracjami.

- Jako bezwzględną i kluczową należy traktować zasadę indywidualizacji, tj. indywidualnej oceny każdego przypadku i konsekwencji prawnych. Środki generalne, w tym zwłaszcza zbiorowe wydalenia lub aprioryczne założenie gorszego traktowania obywateli określonego państwa albo wybranych grup narodowościowych czy religijnych, nie mogą mieć miejsca.
- Granice ingerencji państwa muszą być kształtowane w zgodzie z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski, a szczególnie z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także poszanowaniem zasady *non-refoulement*. Imigrant w procedurze wydaleniuowej powinien dysponować skutecznym środkiem odwoławczym i mieć zagwarantowane prawo do sądu, nieodpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej.
- Rozstrzygnięcia, uniemożliwiające pobyt imigranta na terytorium Polski, nie powinny być podejmowane automatycznie. Taka sytuacja jest dopuszczalna tylko wyjątkowo, w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz jako następstwo negatywnego rozpatrzenia sprawy w zakresie legalizacji pobytu lub przyznania ochrony międzynarodowej.
- Środki detencyjne wobec migrantów powinny być używane wyjątkowo i w ostateczności, gdyby zastosowanie środków wolnościowych było nieskuteczne. Zastosowanie środka detencyjnego jest uzasadnione tylko w przypadku, gdy cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub dla porządku publicznego oraz jeżeli wydalenie go z terytorium RP w inny sposób jest nieskuteczne lub niemożliwe. Detencja nie może być postrzegana jako środek prewencji ogólnej. Stosowanie detencji w stosunku do małoletnich

- cudzoziemców jest niedopuszczalne. Dlatego też niezbędne jest przygotowanie rozwiązań prawnych, stwarzających alternatywy dla detencji.
- Stosowana powinna być nadrzędność mechanizmu legalizacji pobytu cudzoziemców o nieuregulowanym statusie (istnieje pilna konieczność jego opracowania) wobec procedur w zakresie wydalenia cudzoziemca z terytorium Polski. Oznacza to także ochronę interesów cudzoziemców w przypadku, gdy do niezgodnego z prawem pobytu doszło z przyczyn przez nich niezawinionych.
  - Należy poszukiwać rozwiązań dedykowanych dla obywateli tych państw, którzy najczęściej decydują się na nielegalny wjazd do Polski, co wiąże się z ich pobytem niezgodnym z prawem. Realizacja takich zamierzeń powinna uwzględniać dobro cudzoziemca, zinstytucjonalizowaną współpracę z władzami kraju pochodzenia i możliwość zawarcia stosownych porozumień międzynarodowych.
  - Sankcje za niezgodne z prawem zatrudnienie migrantów powinny w pierwszej kolejności dotyczyć pracodawcę i co najmniej wyrównywać stratę Skarbu Państwa, powstałą w wyniku nieodprowadzenia podatków i składek ubezpieczeniowych z tytułu zatrudnienia. Jak już zostało wskazane, migrant nie powinien być karany za niedopełnienie obowiązków przez pracodawcę. Pracodawca powinien być także zobowiązany do pokrycia kosztów powrotu imigranta, jeśli powrót jest następstwem faktu niezgodnego z prawem zatrudnienia cudzoziemca. Migrantowi pokrzywdzonemu działaniami pracodawcy powinno być zapewnione realne wsparcie w dochodzeniu jego roszczeń.
  - Kontrole legalności pobytu i zatrudnienia powinny realizować w stosunku do imigrantów przede wszystkim funkcję ochronną, a nie tylko represyjną tak, aby zapobiegać wyzyskowi imigrantów i identyfikować przypadki handlu ludźmi.

## INTEGRACJA MIGRANTÓW W POLSKIM SPOŁECZEŃSTWIE

Zaprojektowanie korzystnego dla Polski modelu polityki migracyjnej wymaga uwzględnienia w nim polityki integracyjnej<sup>4</sup>. Proces ten powinien gwarantować poszanowanie dla różnorodności poszczególnych grup migrantów.

Polsce powinno zależeć na stworzeniu warunków do pozostania większej grupy migrantów, którzy dobrze funkcjonują w naszym kraju. Dlatego też jednym z głównych celów polityki migracyjnej powinno być zachęcanie i przygotowywanie migrantów do osiedlania się w Polsce. Działania te powinny przyczyniać się do rozwoju społecznego i gospodarczego, umiejętnie wykorzystując różny potencjał migrantów. W przypadku integracji kluczowa jest rola samorządów terytorialnych, od których aktywności i przygotowania zależy jej efektywność. Wszystkie działania integracyjne powinny być opracowywane tak, aby zapobiegać wykluczeniu społecznemu i marginalizacji migrantów oraz ograniczać negatywne skutki tworzenia się nisz etnicznych<sup>5</sup>.

Tak rozumiana integracja migrantów obejmuje dwa kierunki działań:

- Osiągnięcie przez migrantów samodzielności (w tym przede wszystkim ekonomicznej), w społeczeństwie przyjmującym. Można to uzyskać poprzez zapewnienie im równego dostępu do edukacji, kultury, rynku pracy, służby zdrowia oraz innych szeroko rozumianych usług społecznych, a także stworzenie warunków do szerszej partycypacji społecznej. Jednocześnie oznacza to ich zobligowanie do przestrzegania prawa i podstawowych wartości polskiego społeczeństwa.

- Uzyskanie w polskim społeczeństwie akceptacji obecności migrantów oraz poszanowania ich praw. Stosunek do migrantów będzie miał znaczenie dla łatwiejszej lub trudniejszej adaptacji cudzoziemców oraz Polaków, którzy powracają po dłuższym pobycie za granicą. Duży nacisk powinien zatem zostać położony na budowanie dialogu międzykulturowego, przygotowanie społeczeństwa do akceptacji różnorodności i pokazanie korzyści, jakie płyną z obecności migrantów. Działania integracyjne powinny być także planowane i prowadzone w sposób, który nie będzie antagonizował społeczności lokalnych z osobami, które przyjeżdżają. W tym kontekście ważna może być rola związków zawodowych, które mogą pełnić zarówno rolę podmiotu wspierającego imigrantów w przypadku łamania ich praw, jak i edukacyjną w zakresie roli cudzoziemców na rynku pracy.

Do działań integracyjnych powinni mieć dostęp zarówno przyjeżdżający do naszego kraju cudzoziemcy, jak i powracający Polacy, którzy mają problemy z pełnym włączeniem się w funkcjonowanie w społeczeństwie. Powinny być one oparte na następujących zasadach:

- Poszanowaniu podmiotowości migranta oraz planowaniu wszystkich działań integracyjnych wspólnie z nim i w odpowiedzi na jego dobrze zdiagnozowane potrzeby.
- Zapewnieniu dostępności działań integracyjnych dla migrantów bez dyskryminacji, w szczególności bez względu na ich obywatelstwo, status majątkowy, religię oraz pochodzenie narodowe czy etniczne.

---

4 Integracja migrantów oznacza dwukierunkowy proces działania w stosunku do cudzoziemców i społeczeństwa, w wyniku którego migranci będą w stanie samodzielnie funkcjonować w ramach społeczeństwa państwa przyjmującego.

5 Nisza etniczna tworzy się poprzez koncentrację migrantów, pochodzących z jednego kraju, w danym sektorze lub zawodzie oraz na danym terytorium.



Wskazane jest jednak uwzględnianie różnych statusów pobytowych przy tworzeniu ścieżek integracyjnych dla migrantów.

- Stworzeniu finansowanego systemu wsparcia dla migrantów ze środków publicznych, zakładającego jednak możliwość współfinansowania przez nich dostępu do niektórych instrumentów. Usługi oferowane migrantom powinny obejmować kluczowe narzędzia integracji: podwyższanie znajomości języka polskiego, informacje o polskiej kulturze, tradycjach i systemie prawa, wsparcie w korzystaniu z dostępnych instrumentów prawnych, wsparcie w realizacji innych potrzeb (np. edukacyjnych, z zakresu rynku pracy, mieszkaniowych, zdrowotnych).
- Opracowaniu i wdrożeniu systemu wsparcia samorządów terytorialnych w prowadzonych przez nich działaniach integracyjnych. To bowiem od ich przygotowania i zdolności do przeprowadzania procesu integracji cudzoziemców w polskim społeczeństwie uzależniona jest efektywność polityki integracyjnej. Samorządy powinny być również wspierane w sytuacji, kiedy to na ich terenie zamieszkują imigranci, którzy łamią podstawowe zasady życia społecznego i odmawiają poddania się procesowi integracji.
- Uznaniu praw członków rodzin migrantów, które przebywają w Polsce, co oznacza opracowanie przyjaznych zasad łączenia rodzin. Szczególnie wsparcie należy zapewnić dzieciom migrantów, w tym dorastającym, by zapewnić im perspektywy rozwoju. Pozwoli to uniknąć problemu tzw. „drugiego pokolenia imigrantów”.
- Skierowaniu do osób o szczególnych potrzebach (ofiar handlu ludźmi, pokrzywdzonych przemocą w rodzinie czy przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami, małoletnich bez opieki lub osób niepełnosprawnych) dodatkowego katalogu usług. Jednym z ważnych elementów integracji jest także zapewnienie migrantom wsparcia w dochodzeniu ich praw w zakresie zapobiegania dyskryminacji oraz przeciwdziałanie wyzyskowi.
- Położeniu nacisku na proces integracji przez edukację. Konieczne jest zapewnienie większego wsparcia w nauczaniu dzieci migrantów w polskich szkołach poprzez rozwój istniejących już instrumentów i tworzenie nowych działań integracyjnych. Ważne jest także zapewnienie wsparcia dla nauczycieli w tym procesie.
- Stworzeniu warunków do szerszej partycypacji społecznej i politycznej cudzoziemców, w tym przewidzenie możliwości – pod określonymi warunkami – udziału w wyborach lokalnych.
- Prowadzeniu działań o charakterze preintegracyjnym już w krajach pochodzenia migrantów, przed ich przyjazdem do Polski. Chodzi tu przede wszystkim o działania informacyjne odnośnie warunków życia w Polsce oraz podstawowych praw, które przysługują cudzoziemcom. Wskazane jest także rozszerzenie zarówno oferty nauczania języka polskiego za granicą w celu wsparcia procesu łączenia rodzin, jak też promocji studiów w Polsce.
- Wspieraniu tworzenia i bieżącego działania organizacji społecznych – wspomagających integrację – oraz innych podmiotów, działających na rzecz migrantów. Promowana powinna być partycypacja migrantów w opracowywaniu działań, które ich dotyczą.

Integracja migrantów powinna być postrzegana jako integralny i kluczowy obszar polityki migracyjnej oraz jeden z czynników, decydujących o atrakcyjności polski dla cudzoziemców. Dlatego też decyzjom z zakresu polityki migracyjnej powinno towarzyszyć tworzenie instrumentów z zakresu polityki integracyjnej, skierowanych do cudzoziemców, przybywających do Polski. Takie podejście wynika z doświadczeń innych państw, które – przyjmując w przeszłości cudzoziemców – nie poradziły sobie z ich skuteczną integracją i wykorzystaniem ich potencjałów. Polska, czerpiąc z tych doświadczeń, może uniknąć analogicznych błędów.

## MIGRACJE EDUKACYJNE ORAZ TRANSFER WIEDZY

**R**ola migracji edukacyjnych dla przyszłości społeczno-gospodarczej oraz demograficznej Polski jest szczególna i rosnąca.

Na świecie, zwłaszcza w państwach rozwiniętych, migracje związane z uzyskiwaniem wiedzy stają się jednym z najpowszechniejszych typów mobilności ludzi. Migracje edukacyjne oraz naukowców mogą przynosić korzyści zarówno krajom wysyłającym, jak i przyjmującym. Zauważalna jest polityka wielu państw świata, zmierzająca do aktywnego pozyskiwania studentów (także uczniów szkół technicznych i zawodowych), która jest elementem świadomej polityki migracyjnej. Z jednej strony cudzoziemcy, opłacając koszty kształcenia, przyczyniają się do rozwoju sektora edukacyjnego w gospodarce, z drugiej – cudzoziemscy absolwenci, integrując się ze społeczeństwem państwa przyjmującego, realizują swoje aspiracje zawodowe i rodzinne, poprawiają strukturę ludności i uzupełniają niedobory na rynku pracy. Tym samym szkoły wyższe mogą być jednym z najbardziej efektywnych sposobów pozyskiwania cudzoziemców, którzy uzupełnialiby niedobory na rynku pracy.

Polska w porównaniu do innych krajów rozwiniętych uczestniczy w migracjach edukacyjnych i transferze wiedzy w bardzo ograniczonym stopniu. Jednocześnie w ostatnich latach obserwowany jest wzrost obecności cudzoziemców (oraz osób pochodzenia polskiego) w polskim systemie kształcenia. Zwiększająca się liczba cudzoziemskich studentów i uczniów, przynosi wymierne korzyści dla rynku pracy, gospodarki, społeczeństwa oraz sektora edukacyjnego (w tym przede wszystkim dla szkolnictwa wyższego).

W przypadku imigracji edukacyjnej należy dążyć do tego, aby wzmocniła ona i rozwijała polski system kształcenia, prowadziła do wyrównania niedoborów na rynku pracy oraz – poprzez odpowiednie mecha-

nizmy polityki integracyjnej – doprowadziła do pozostawania w Polsce cudzoziemskich absolwentów, a więc stała się źródłem wzmocnienia demograficznego kraju. W dobrym kierunku idą nowe regulacje, które wychodzą naprzeciw studentom cudzoziemskim i ograniczają procedury biurokratyczne, związane z pobytem w Polsce.

Polityka państwa powinna także uwzględniać emigracje edukacyjne Polaków. W szczególności chodzi tu o działania ograniczające jej przekształcanie się w emigrację stałą oraz zwiększające transfer wiedzy do kraju (napływ nowych technologii, teorii, informacji, które mogą zostać wykorzystane dla rozwoju).

Jako działania, prowadzące do stymulowania imigracji edukacyjnej i zwiększenia skali osiedlania się absolwentów w Polsce, należy wymienić przede wszystkim:

- Ograniczenie do niezbędnego minimum wszelkich barier biurokratycznych, związanych z podejmowaniem studiów. Uproszczenia wymaga system uznawania dyplomów, certyfikatów i świadectw ukończenia szkoły. Jednocześnie konieczne jest rozbudowanie systemu monitoringu cudzoziemskich studentów, który pozwalałby na wykrycie przypadków nadużywania statusu studenta.
- Zapewnienie funkcjonalności szybkiej ścieżki, dzięki której cudzoziemscy absolwenci mogliby legalizować swój pobyt w Polsce, łącznie z uzyskiwaniem prawa do stałego pobytu oraz nabyciem obywatelstwa polskiego. Szczególnie pożądana absolwenci (ze względu na polskie pochodzenie lub określone kwalifikacje) powinni być aktywnie zachęceni do pozostania w Polsce po ukończeniu studiów. W związku z tym cudzoziemscy absolwenci polskich uczelni powinni mieć automatyczny dostęp do polskiego rynku pracy, a po uzyskaniu zatrudnienia

otrzymywać prawo do pobytu, bez konieczności spełniania innych kryteriów.

- Promowanie Polski m.in. w mediach oraz przez placówki dyplomatyczne jako kraju, w którym można uzyskać atrakcyjne wykształcenie, przyjaznego studentom, z atrakcyjnymi warunkami studiowania oraz możliwością szybkiego uzyskania prawa do stałego pobytu po zakończeniu edukacji.
- Wprowadzenie zmian, które zwiększą dostęp studentów cudzoziemskich do rynku pracy, co uatrakcyjniłoby podejmowanie studiów w Polsce.
- Wprowadzenie regulacji, które umożliwią bezpłatne studia w Polsce osobom pochodzenia polskiego oraz preferencyjne warunki studiów (oferta stypendialna) dla obywateli krajów Partnerstwa Wschodniego.
- Zwiększenie i uatrakcyjnienie oferty edukacyjnej w językach obcych (w tym przede wszystkim w języku angielskim). Obejmuje to wspieranie ze środków publicznych tych uczelni, które - dbając o jakość kształcenia - tworzą warunki do wzrostu liczby studentów cudzoziemskich, jednocześnie nie ograniczając oferty dla Polaków.
- Przeformułowanie przepisów, na podstawie których cudzoziemcy mogą prowadzić prace badaw-

cze i świadczyć usługi edukacyjne. Uzyskanie zaproszenia od polskiej uczelni wyższej, potwierdzone przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, powinno być jedynym kryterium, na podstawie którego cudzoziemiec otrzymywałby wizę z prawem do pobytu i zatrudnienia.

Zachodzący proces umiędzynarodawiania sektora nauki i kształcenia oraz atrakcyjność dla Polaków edukacji w szeregu państw rozwiniętych, wymusza wprowadzenie regulacji kierowanych do emigrantów edukacyjnych z Polski. Można tu wskazać przede wszystkim:

- Wprowadzenie zachęt do powrotu dla osób, które uzyskały atrakcyjne z punktu widzenia polskiego rynku pracy wykształcenie za granicą.
- Rozszerzenie możliwości wykorzystywania dorobku Polaków lub osób polskiego pochodzenia, którzy prowadzą prace badawcze poza Polską. Powinno to następować poprzez tworzenie sieci współpracy między polskimi uczonymi pracującymi za granicą, a polskimi uczelniami wyższymi. Przyczyniłoby się to do zwiększenia udziału polskich zespołów w konsorcjach, które prowadzą prace badawcze najwyższej jakości.

## MONITOROWANIE I PROGNOZOWANIE PROCESÓW MIGRACYJNYCH

**K**ształtowanie polityk w odpowiedzi na wyzwanie mobilności ludności wymaga sprawnie zorganizowanego systemu monitorowania procesów migracyjnych. Jego zadaniem jest pozyskiwanie informacji statystycznych oraz interpretacja danych w celu analizy zmian procesów migracyjnych oraz weryfikacji hipotez pomocnych w prowadzeniu polityki migracyjnej. Informacje z systemu monitorowania powinny także umożliwiać prognozowanie procesów migracyjnych (imigracji, emigracji oraz popytu na pracę cudzoziemców) oraz projekcję ich wpływu na konkurencyjność gospodarczą, populację Polski oraz inne ważne aspekty życia społecznego. Posiadanie spójnego systemu monitorowania i prognozowania jest także niezbędne do osiągnięcia założonej i zdefiniowanej, w części dotyczącej migrantów na rynku pracy, zasady komplementarności zatrudniania cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich.

Obecnie zbieranie danych, które dotyczą migrantów, jest prowadzone przez szereg podmiotów publicznych. Jednak nie wszystkie rejestry są wystarczająco „wrażliwe” na kwestie migracyjne (definicje są niespójne i niewystarczająco szczegółowe, brakuje jasno określonego celu zbierania danych, a poszczególne rejestry nie są ze sobą skorelowane). Zakres danych przetwarzanych jest istotnie węższy od zakresu danych zbieranych przez instytucje publiczne na podstawie poszczególnych aktów prawnych. Niedostateczna bieżąca analiza procesów migracyjnych rzutuje na spójność i skuteczność polityki migracyjnej oraz osiągnięcie stawianych przed nią celów. Może to również w przyszłości powodować popełnianie błędów, znanych z doświadczeń innych państw. Dlatego też konieczne jest lepsze wykorzystywanie już dostępnych danych, aby – programując nowy system monitorowania – nie powielać procedur, które istnieją.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że kluczowe z punktu widzenia mierzenia zjawiska migracji jest zapewnienie jak najwyższej trafności i porównywalności danych migracyjnych w czasie i w kontekście międzynarodowym. Celem monitorowania musi być zatem lepsze zrozumienie decyzji migracyjnych, ścieżek migracji oraz uwarunkowań integracji migrantów. Natomiast przedmiotem monitorowania powinny stać się zarówno dane dotyczące sytuacji społeczeństwa polskiego, jak też migrantów. Pozwoliłoby to na rzetelne porównywanie sytuacji migrantów z innymi grupami, które wchodzą w skład polskiego społeczeństwa oraz kształtowanie polityki w zakresie migracji i integracji na podstawie wiedzy o skuteczności i efektywności prowadzonej polityki (*evidence-based policy*), nie zaś na doraźnym podejmowaniu decyzji.

W celu odpowiedniego zaprojektowania systemu monitorowania i prognozowania konieczne jest:

- Identyfikowanie czynników, decydujących o atrakcyjności Polski zarówno dla jej obywateli (możliwość emigracji, migracje powrotne), jak i dla obywateli innych krajów (możliwość imigracji do Polski). Szczególnie istotne są badania uwarunkowań, które zwiększają atrakcyjność migracji w wybranych obszarach, np. rynku pracy lub edukacji. Analiza taka nie może być prowadzona zarówno w oderwaniu od badania sytuacji w krajach pochodzenia najliczniejszych grup cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce, jak i krajach emigracji obywateli polskich. Dlatego też, poza analizą danych pozyskanych z poszczególnych rejestrów publicznych, konieczne jest prowadzenie cyklicznych badań empirycznych, które umożliwią zweryfikowanie nowych tendencji w zakresie migracji. Wsparcia wymagają działania, które mają na celu

zbieranie i analizę danych, dotyczących populacji Polski w oparciu o źródła danych o ludności zamieszkałej *de facto*, a nie tylko *de iure* na terytorium Polski.

- Branie pod uwagę - przy kształtowaniu polityki społecznej - struktury społeczno-demograficznej ludności Polski, obejmującej cudzoziemców, którzy przebywają na jej terytorium. Przedmiotem monitorowania musi być zarówno realizacja praw, jak i obowiązków cudzoziemców. Pozwoli to na optymalizację oferty integracyjnej skierowanej do migrantów.
- Zapewnienie spójności definicyjnej tak, aby system statystyki publicznej opierał się na danych, które w jak największym stopniu odzwierciedlają przepływy migracyjne i populację, znajdującą się w danym momencie na terytorium Polski. Obecnie głównym podmiotem, który sprawuje te funkcje, jest Główny Urząd Statystyczny (GUS). Zbiera i przetwarza on dane, które napływają z instytucji, które zajmują się procesami migracyjnymi. Prognozowany wzrost skali imigracji do Polski oraz
- procesy emigracji Polaków i migracji powrotnych wymagają jednak wprowadzenia zmian tak, aby zapewnić bardziej rzetelne informacje o procesach migracyjnych, które dokonują się w danym czasie. Dlatego też GUS powinien podjąć wysiłek na rzecz uspołnienienia dostępnych danych oraz ich weryfikowania, aby komunikaty, jakie wychodzą z tej instytucji, pozwalały na jednoznaczne interpretacje. Konieczne jest również zapewnienie transparentności metodologii zbierania poszczególnych danych oraz powszechną dostępność do danych, które są w zasobach GUS.
- Zapewnienie interdyscyplinarnego podejścia. Dlatego też w skład zespołów badawczych powinni wchodzić przedstawiciele wielu nauk, którzy będą w stanie wyodrębnić czynniki, które wpływają na większą część ruchów migracyjnych, konstruować kontryfakcyjne symulacje, umożliwiające ewaluację polityk migracyjnych oraz przygotowywać analizy demograficzne, które odzwierciedlają liczbę osób, faktycznie przebywających i dostępnych na rynku pracy w Polsce.

## OBYWATELSTWO POLSKIE

W połowie sierpnia 2012 roku weszły w życie przepisy nowej ustawy o obywatelstwie polskim, które zmieniły i znacznie uprościły zasady nabywania obywatelstwa. Dlatego też przed proponowaniem kolejnych zmian wskazane jest odroczenie pewnego czasu, aby w praktyce sprawdzić działanie nowej ustawy.

Szczególne – w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego – jest rola Prezydenta RP. Kompetencja w zakresie nadawania obywatelstwa to prerogatywa Prezydenta, oznaczająca pełną swobodę w zakresie nadawania obywatelstwa, ukształtowana jako uroczysty, władczy i jednostronny akt głowy państwa, mocą którego cudzoziemiec zostaje włączony do polskiej wspólnoty państwowej.

Obowiązujące prawo i praktykę nabywania obywatelstwa w Polsce, można określić jako realizację otwartej wizji obywatelstwa. Postrzegane jest ono nie tylko jako relacja prawna, wiążąca jednostkę z państwem, ale również jako wyraz przynależności do wspólnoty politycznej, historycznej oraz kulturowej i powinno być traktowane jako ostatni etap formalnego procesu integracji cudzoziemca w społeczeństwie polskim. Dlatego w interesie państwa jest zachęcanie cudzoziemców do uzyskiwania obywatelstwa polskiego.

Istotną zmianą ustawową jest możliwość nabywania obywatelstwa polskiego w postępowaniu administracyjnym, a w szczególności uznawania cudzoziemca za obywatela polskiego już po trzech latach od uzyskania przez niego zezwolenia na osiedlenie się lub uzyskania statusu rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Ponadto dopuszczono posiadanie kilku obywatelstw, z zachowaniem zasady prymatu obywatelstwa polskiego. Jest to przejęcie przez Polskę rozwiązań, które są szeroko stosowane przez inne państwa członkowskie UE i sprawdzają się w praktyce.

By osiągnąć cele nowej ustawy (uproszczenia procedur nabywania obywatelstwa), wskazane jest podjęcie następujących działań:

- Monitorowanie działania nowej ustawy, w tym przede wszystkim procedury nabywania obywatelstwa polskiego w trybie uznania.
- Prowadzenie działań na rzecz upowszechnienia wiedzy o aktualnie obowiązujących przepisach.
- Stworzenie warunków i zachęcanie cudzoziemców do nauki języka polskiego, aby cudzoziemiec, który ubiega się o obywatelstwo, mógł spełnić jeden z kluczowych warunków jego nabycia w trybie uznania. Oznacza to konieczność rozbudowy infrastruktury (publicznej i dostępnej na terenie całego kraju), umożliwiającej udział cudzoziemców w kursach języka polskiego i poszerzającej dostęp do wymaganych ustawowo egzaminów. Kwestionariusze egzaminacyjne powinny być dostosowane do realnych potrzeb komunikacyjnych.
- Wprowadzenie dodatkowego rozwiązania, które pozwoliłoby nabywać – na preferencyjnych warunkach – polskie obywatelstwo cudzoziemskim absolwentom wyższych uczelni, które mają siedzibę w Polsce. Przykładowo można rozważyć wprowadzenie analogicznych rozwiązań, jakie przysługują stałym rezydentom.

W przyszłości można będzie rozważyć wprowadzenie do ustawodawstwa szczególnych okoliczności nabywania polskiego obywatelstwa w trybie uznania. Potencjalne udogodnienia mogłyby zostać skierowane do cudzoziemców, których pobyt i zatrudnienie w Polsce byłoby szczególnie pożądane z punktu widzenia ekonomicznego czy społecznego (np. pracowników wysoko wykwalifikowanych, w tym lekarzy, naukowców, artystów oraz inwestorów, tworzących nowe miejsca pracy itp.).

## OCHRONA MIĘDZYNARODOWA

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz związane się prawem międzynarodowym powoduje, że Polska ma ograniczoną swobodę regulacyjną w zakresie ochrony międzynarodowej. Istnieją pewne sfery, w zakresie których każde państwo może prowadzić własną politykę, która pozostaje w zgodzie z uregulowaniami międzynarodowymi. Jako kraj, który ma w pamięci niedawne wyjazdy swoich obywateli z obawy przed prześladowaniem, Polska powinna zapewniać osobom, które ubiegają się o ochronę międzynarodową, wysoki standard przestrzegania ich praw oraz umożliwić integrację w ramach polskiego społeczeństwa.

Zapewnienie cudzoziemcom jak najwyższego poziomu ochrony prawnej dotyczy przede wszystkim sposobu prowadzenia postępowań azylowych, które powinny dążyć do profesjonalnego i szybkiego rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy, pozostającego w zgodzie z najlepszymi standardami międzynarodowymi. Kierować się przy tym należy następującymi zasadami:

- Zapewnieniem priorytetu postępowań wobec cudzoziemców, pozostających w detencji, by okres pozbawienia ich wolności był jak najkrótszy.
- Zagwarantowaniem dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz prawa do sądu osobom, które ubiegają się w Polsce o ochronę międzynarodową.
- Objęciem szczególną ochroną przedstawicieli grup wrażliwych, takich jak: małoletnich (w tym szczególnie bez opieki), ofiar tortur i przemocy, osób z niepełnosprawnością oraz dyskryminowanych ze względu na płeć.

Postępowaniu azylowemu powinna przyświecać naczelną ideą zakazu odsyłania cudzoziemca do kraju, w którym może być narażony na prześladowanie,

zagrożone będzie jego życie lub zdrowie albo łamane będą podstawowe prawa człowieka.

Sferą, która w dużym stopniu pozostawiona jest regulacjom krajowym, jest integracja uchodźców. Kierunki – opisane w rozdziale „Integracja migrantów w polskim społeczeństwie” – powinny być uzupełnione o dodatkowe działania, wynikające ze specyfiki przymusowych migrantów. W tym zakresie należy:

- Prowadzić działania integracyjne od jak najwcześniejszego etapu pobytu migrantów w Polsce – jeszcze w trakcie ubiegania się przez nich o nadanie statusu uchodźcy (tzw. preintegracja). Powinny one skupiać się przede wszystkim na nauce języka polskiego, a także polskiego prawa, kultury i zwyczajów.
- Opracować politykę wspierania przymusowych migrantów w dostępie do tanich mieszkań, których wynajem będzie dofinansowywany ze środków publicznych. Problem bezdomności uchodźców jest jednym z podstawowych wyzwań, przed jakimi stoi polski system integracji. Bez jego rozwiązania wiele innych działań integracyjnych nie przyniesie oczekiwanych skutków.
- Przygotować założenia odnośnie do polityki edukacji dorosłych migrantów. Należy stworzyć im możliwość uzupełnienia braków edukacyjnych, a także przekwalifikowania i odbycia przygotowania zawodowego. Takie wsparcie umożliwi im zaistnienie na polskim rynku pracy.

Jako kraj, posiadający zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, Polska powinna dążyć do rozszerzenia współpracy z innymi państwami Wspólnoty w zakresie migracji i azylu. Należy promować solidarność europejską w zakresie dzielenia odpowiedzialności za migrantów, którzy napływają do Europy, uciekając przed prześladowaniem lub poważnym naruszeniem praw człowieka w ich krajach pochodzenia.



## WSPÓŁPRACA Z PAŃSTWAMI POCHODZENIA

Polityka migracyjna może stać się istotnym elementem polityki zagranicznej, której jednym z celów jest budowa korzystnego wizerunku Polski za granicą. Sprzyjać temu będzie przedstawianie Polski jako kraju otwartego na imigrację, dbającego o wykorzystywanie potencjałów imigrantów oraz poprzez gwarantowanie przestrzegania ich praw, szczególnie na rynku pracy, a także niedyskryminacyjnego dostępu do usług społecznych jako elementu polityki integracyjnej. Oznacza to pogłębioną współpracę z państwami pochodzenia. Powinna ona obejmować przede wszystkim migrację zarobkową, migracje powrotne, readmisję oraz zapobieganie zjawisku „migracji nielegalnych” (przede wszystkim współpracę w zakresie tworzenia ścieżek migracji legalnych). W przypadku azylu i ochrony międzynarodowej, do współpracy z państwami pochodzenia (o ile jest to w praktyce możliwe) należy podchodzić z bardzo dużą ostrożnością, głównie ze względu na wiarygodność przekazywanych informacji oraz konieczność ochrony cudzoziemców.

Kluczem do otwarcia się na legalną migrację jest dotarcie z informacjami do cudzoziemców, którzy są zainteresowani przyjazdem do Polski. Dlatego też jednym z instrumentów współpracy z państwami pochodzenia powinny być kampanie informacyjne, propagujące wiedzę o możliwościach przyjazdu, pobytu, podjęcia pracy i studiów, a także o prawach, które przysługują cudzoziemcom w Polsce. Powinny być one regularnie organizowane z wykorzystaniem polskich służb dyplomatyczno-konsularnych i mediów. Uzyskane w tym zakresie doświadczenie mogłoby być w przyszłości wykorzystywane w kampaniach in-

formacyjnych, realizowanych w innych krajach zarówno przez Polskę, jak i Unię Europejską.

Wskazane jest podpisywanie z krajami pochodzenia imigrantów umów dwustronnych, które określają zasady współpracy w zakresie rekrutacji pracowników cudzoziemskich na polski rynek pracy, co pozwoliłoby zapobiegać niebezpieczeństwu łamania ich praw. Uzupełnieniem umów powinny być porozumienia, które określą zasady transferowania świadczeń z systemu emerytalno-rentowego. Można przy tym wykorzystać doświadczenia unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Konieczne jest również prowadzenie dalszych prac nad umowami w zakresie unikania podwójnego opodatkowania.

Polska powinna także kontynuować działania na rzecz ożywienia współpracy transgranicznej, w tym mających na celu ustanowienie ruchu bezwizowego pomiędzy UE a państwami Partnerstwa Wschodniego oraz Rosją. Etapem na tej drodze powinna być liberalizacja w zakresie reżimu wizowego, szczególnie odnośnie wydawania wiz krajowych. Ostateczne zniesienie obowiązku wizowego przyczyni się do zwiększenia przepływu osób pomiędzy Polską a krajami sąsiadującymi, w tym przede wszystkim o charakterze edukacyjnym i turystycznym. Bardzo ważnym aspektem współpracy transgranicznej jest zagwarantowanie wysokich standardów obsługi przejść granicznych. Ich funkcjonowanie powinno podlegać stałemu monitorowaniu.

Współpraca z państwami pochodzenia powinna obejmować także takie obszary jak kultura i nauka, np. w postaci wymiany studentów czy ekspertów, organizacji wspólnych spotkań, konferencji itp.



## ZAKOŃCZENIE

Polityka migracyjna państwa wchodzi w zakres działań, które budzą szerokie zainteresowanie opinii publicznej, a jej efekty w znacznym stopniu wpływają na postrzeganie danego kraju przez obywateli i na arenie międzynarodowej. Polska znajduje się w sytuacji, w której ma szansę wypracować spójne podejście zarówno do kwestii imigracji i integracji cudzoziemców, jak i ułożyć sobie relację z Polakami przebywającymi za granicą i osobami polskiego pochodzenia. Może przy tym korzystać ze swojego doświadczenia oraz dorobku wielu innych państw, które były w przeszłości obiektem wzmożonego napływu cudzoziemców, są zamieszkiwane przez liczne grupy cudzoziemców lub też posiadają znaczącą diasporę.

Powyższe propozycje zasad, które powinny stanowić trzon przyszłej polskiej polityki migracyjnej, zakładają przyjęcie modelu państwa otwartego na imigrację, które dba o prawa cudzoziemców, ale jednocześnie jest świadome wyzwań i umiającego sobie z nimi radzić. Takie założenie zadecydowało o przyjęciu podejścia, w którym polityka migracyjna jest traktowana jako element polityki ludnościowej i jednocześnie prowadzi do uzyskania korzyści z migracji dla rozwoju gospodarczego i społecznego. W jej zakres wchodzi działania kierowane do Pola-

ków, którzy przebywają czasowo i na stałe za granicą oraz osób polskiego pochodzenia. W tym przypadku kluczowy jest rozwój więzi między nimi a Polską, ale także korzystanie z ich chęci nawiązywania i utrzymywania kontaktów ekonomicznych, kulturowych i społecznych, co pozytywnie wpływa na rozwój Polski. Natomiast w przypadku imigracji podstawą jest uzupełnianie niedoborów na rynku pracy i stymulowanie przekształcania się migracji sezonowej w migrację na stałe. Niezmiernie ważne jest także zapobieganie łamaniu praw cudzoziemców tak, aby ich pobyt i zatrudnienie w Polsce nie odbywało się niezgodnie z prawem i poniżej standardów dla pracowników polskich.

Polityka migracyjna nie może zostać stworzona bez pogłębionej i wieloaspektowej debaty publicznej. Dlatego też powyższe zasady nie powinny być traktowane jako zamknięty dokument, a raczej jako materiał wyjściowy do dyskusji. Dyskusja powinna zakończyć się konsensusem zawartym pomiędzy instytucjami rządowymi, samorządowymi, partiami politycznymi, organizacjami społecznymi, organizacjami migrantów i stanowić podstawę do przedstawienia opinii publicznej dalekowzrocznej wizji funkcjonowania państwa w jednej z bardzo ważnych dziedzin życia.

# STRESZCZENIE

## Doktryna

Jeśli uwzględnimy współczesne przemiany demograficzne i ekonomiczne, Polska – przekształcając się sukcesywnie z kraju typowo emigracyjnego w emigracyjno-imigracyjny – traktuje politykę migracyjną jako jeden z kluczowych elementów aktywności państwa, która ma na celu zapewnianie konkurencyjności gospodarczej, wychodzenie naprzeciw wyzwaniom ludnościowym oraz podnoszenie jakości życia Polaków i innych mieszkańców Polski. Polityka migracyjna dotyczy zarówno Polaków na emigracji, osób polskiego pochodzenia, które powracają do kraju, jak i cudzoziemców, przyjeżdżających oraz przebywających w Polsce.

## Zasady

1. W swojej historii Polska doświadczyła znaczących emigracji. Oznacza to, że poza granicami kraju mieszka bardzo liczna społeczność Polaków oraz osób polskiego pochodzenia. Fakt ten można wykorzystać dla obopólnych korzyści. Polacy i osoby polskiego pochodzenia, które przebywają za granicą, powinny odczuwać zainteresowanie oraz wsparcie ze strony państwa polskiego, w tym w ramach podejmowania działań w zakresie ochrony ich praw oraz utrzymania tożsamości narodowej. Jednocześnie Polska jest zainteresowana doprowadzeniem do stanu, w którym Polacy przebywający za granicą oraz osoby polskiego pochodzenia aktywnie będą wspierały gospodarcze i polityczne interesy Polski.
2. Polska jest przekonana o słuszności zasady, zgodnie z którą każdy polski obywatel ma prawo – w dowolnym momencie – powrócić do państwa pochodzenia. Prawo to musi być obudowane działaniami,

które zapewnią sukces w ponownej integracji w polskim społeczeństwie. Oznacza to prowadzenie takich działań skierowanych do migrantów powrotnych, które ułatwią im ponowne zamieszkanie w Polsce oraz uwzględnienie potrzeb migrantów powrotnych w programach kierowanych do ogółu społeczeństwa. Szczególna odpowiedzialność spoczywa na organach państwowych w zakresie repatriacji oraz przyznawania praw osobom polskiego pochodzenia, które chcą utrzymywać stałe kontakty z Polską.

3. Imigracja jest jednym ze sposobów zmniejszania niedoborów na rynku pracy. Polska jest zainteresowana wzrostem napływu pracowników cudzoziemskich. Jednocześnie ich napływ nie może zmniejszać szans zatrudnienia Polaków. Dlatego też zatrudnianie cudzoziemców odbywa się z poszanowaniem zasady komplementarności (pierwszeństwa w dostępie do zatrudnienia dla obywateli polskich, Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej).
4. Jednym z kluczowych zadań polityki migracyjnej jest zapobieganie zjawisku tzw. „migracji nielegalnych”. Może się ono przejawiać nielegalnym przekroczeniem granicy, nieuregulowanym pobytem lub/oraz niezgodnym z prawem zatrudnieniem. Działaniem priorytetowym jest tworzenie, dostosowanych do potrzeb oraz możliwości absorpcyjnych państwa, legalnych ścieżek wjazdu do Polski, dostępu do rynku pracy oraz legalizacja pobytu. Jednocześnie cudzoziemcy, którzy łamią prawo, będą musieli opuścić Polskę, co będzie odbywać się z poszanowaniem ich praw i preferencją powrotów dobrowolnych.
5. Prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej jest niemożliwe bez podejmowania działań integracyj-

- nych skierowanych do migrantów, którzy mogą mieć problemy z włączeniem się do funkcjonowania w polskim społeczeństwie. Polityka integracyjna będzie realizowana przede wszystkim poprzez dostęp do usług społecznych, co powinno przyspieszyć proces uzyskiwania przez migrantów samodzielności ekonomicznej. Niezbędnym elementem polityki integracyjnej jest również podejmowanie działań w stosunku do polskiego społeczeństwa, w celu przeciwdziałania utrwalaniu stereotypów, które dotyczą migracji i migrantów. Szczególną rolę w tych działaniach należy przypisać systemowi edukacji, który swoim oddziaływaniem obejmuje zarówno dzieci i młodzież, jak i dorosłych członków ich rodzin.
6. Podejmowanie edukacji za granicą jest coraz częstszym zjawiskiem na całym świecie. Polska uczestniczy w tym procesie zarówno jako kraj wysyłający, jak i przyjmujący. W ramach polityki migracyjnej jest zainteresowana zwiększeniem liczby cudzoziemców, którzy uczą się oraz studiują w szkołach i na uczelniach wyższych. Stwarza również warunki cudzoziemskim absolwentom do pozostania w Polsce, w tym poprzez nabycie przez nich obywatelstwa polskiego. Jednocześnie prowadzi działania mające na celu wykorzystywanie potencjałów Polaków, którzy zdecydowali się podjąć naukę za granicą.
  7. Doświadczenie wielu państw, które w przeszłości zarówno przyjmowały liczne grupy imigrantów, jak i doświadczały znaczącej emigracji, pokazuje, że dla prowadzenia odpowiedzialnej polityki migracyjnej niezmiernie ważne jest posiadanie spójnego i transparentnego systemu prognozowania zapotrzebowania na cudzoziemców oraz monitorowania procesów migracyjnych. Stworzenie takiego systemu wymaga wykorzystania innowacyjnych narzędzi informatycznych oraz zapewnienia porównywalności danych. Pozwoli to na podejmowanie decyzji, na podstawie realnie zachodzących procesów.
  8. Poprzez nabycie obywatelstwa polskiego cudzoziemiec otrzymuje pełnię praw i obowiązków. Jest to także wyrazem zaufania ze strony państwa oraz ostatnim, formalnym etapem integracji cudzoziemca w polskim społeczeństwie. Dlatego też procedura nabywania obywatelstwa musi być z jednej strony otwarta i transparentna, ale z drugiej – obudowana wymogami, których spełnienie przez cudzoziemca jest konieczne. W tym kontekście szczególną rolę przypada Prezydentowi RP, stojącemu na straży całego systemu.
  9. Doświadczenia historyczne Polski w zakresie ucieczki swoich obywateli w obawie przed prześladowaniami skłaniają do potraktowania – ze szczególną uwagą – kwestii uchodźstwa. Co prawda Polska jako członek UE oraz strona konwencji, dotyczących ochrony międzynarodowej, przestrzega podstawowych zasad, to priorytetem powinno być dbanie o wysoki standard w tym zakresie. Osoby, które poszukują w Polsce schronienia przed prześladowaniami, muszą mieć zagwarantowane wszystkie prawa i możliwość zintegrowania się w ramach polskiego społeczeństwa.
  10. Polska jest zainteresowana współpracą zarówno z państwami pochodzenia cudzoziemców, przebywających w Polsce, jak i krajami, przyjmującymi migrujących Polaków. Wynika to z przeświadczenia, że procesy migracyjne, o ile są dobrze zarządzane, mogą przynosić korzyści zarówno krajom przyjmującym migrantów, jak i krajom wysyłającym. Dlatego podejmuje działania, które mają na celu nawiązywanie kontaktów bilateralnych. Działania te pozwalają na tworzenie kanałów legalnej migracji, ochronę praw migrantów oraz zapobieganie łamaniu prawa.





FORUM DEBATY  
PUBLICZNEJ



KANCELARIA PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

FORUM DEBATY  
PUBLICZNEJ

ISSN 2083-7836