

Migranci w Polsce

europolis



Migranci w Polsce



Warszawa, listopad 2022 r.

Autorzy:
Monika Helak, Aleksander Szyszkowski

Współpraca:
Krzysztof Kropidłowski

Redakcja:
Anna Chyckowska

Projekt graficzny:
Grzegorz Hubert Gerek, Karolina Pawleńska (Wydawnictwo Aleksander)



POLITYKA
INSIGHT

Publikacja została opracowana przez Politykę Insight dla Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana oraz Fundacji Konrada Adenauera. Partnerem raportu jest Orange Polska. Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, partner nie miał wpływu na jego tezy ani wymowę. Wszystkie prawa zastrzeżone.

Wydawca: Polska Fundacja im. Roberta Schumana

Al. Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa

© Copyright by Polska Fundacja im. Roberta Schumana

ISBN: 978-83-88752-37-7



**Dofinansowane przez
Unię Europejską**

Publikacja powstała przy wsparciu Unii Europejskiej w ramach programu Citizens, Equality, Rights and Values. Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja Europejska nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

Spis treści

Słowo wstępne Rafała Dymka	
– Dyrektora Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana	7
Słowo wstępne Davida Gregosza	
– Dyrektora Fundacji Konrada Adenauera w Polsce	7
<i>Być (z) człowiekiem</i> – słowo wstępne Witolda Drożdża	
– Członka Zarządu ds. Strategii i Spraw Korporacyjnych, Orange Polska	8
Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej – rekomendacje dla państwa	9
Wstęp – Polska jako kraj imigrantów	11
Rys historyczny	11
2018 – rok polskiego dodatniego salda migracyjnego	13
Kto przyjeżdża do Polski? Struktura narodowościowa imigrantów	13
Ukraińcy i obywatele innych krajów byłego ZSRR	14
Mieszkańcy globalnego Południa (Indie, Pakistan, Filipiny)	14
Migracje wewnątrz unijne	14
Powody przyjazdów imigrantów do Polski	15
1. Migrancki stan rzeczy w Polsce w 2022 r.	16
Populacja	16
Jakość życia cudzoziemców w Polsce	20
Charakter zatrudnienia i wykonywanej pracy	22

2. Wyzwania instytucjonalne – czy polskie państwo jest gotowe na społeczeństwo niejednorodnie etnicznie?	25
Usługi publiczne dla migrantów	25
Przyjazność rynku pracy – warunki pracy, płace, poszanowanie praw pracowniczych	26
Legalizacja pobytu	27
Reprezentacja polityczna mniejszości migranckich	28
Program polityki migracyjnej	29
3. Nastawienie Polaków do migrantów – przegląd badań opinii	30
Polska jako kraj emigracyjny po 1989 r.	30
Wejście do UE i zwiększająca się mobilność transgraniczna	32
Wybuch europejskiego kryzysu migracyjnego i wzrost islamofobii w Polsce	34
Polska jako kraj przyjmujący	37
Wojna w Ukrainie i reakcja Polski	38
Podsumowanie	39
4. Kluczowi aktorzy polskiej polityki migracyjnej oraz ich działania	40
Decyzje na szczeblu rządowym	40
Inicjatywy samorządowe	43
Inicjatywy obywatelskie (tzw. trzeci sektor)	47
5. Rozwiązania migracyjne stosowane w innych krajach	49
Niemcy – pracownicy gościnni	49
Szwecja – polityka integracji kultur	51
Francja – asymilacja	54
Wybór najlepszych praktyk	56
Wykaz źródeł	57

Przez wiele lat Polska kojarzyła się z krajem, z którego się emigruje. W latach 80-tych XX wieku z powodów ekonomicznych i politycznych, często do Stanów Zjednoczonych. Potem masowo do Europy Zachodniej, po wejściu do Unii Europejskiej i otwarciu nowych rynków pracy. Sytuacja ta zmieniła się diametralnie w ostatnich latach. Widać i słychać to zwłaszcza na ulicach większych miast. Zmiana ta nie nastąpiła tylko i wyłącznie w związku z wojną w Ukrainie. Przyjeżdżają do nas także migranci z innych państw, także spoza Europy. Jak wszędzie przynosi to pewne korzyści, ale także nowe wyzwania. Staramy się wspomnieć o nich w niniejszym raporcie. Zapraszam do lektury.

Rafał Dymek

Dyrektor Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana



W kwestii migracji Polska stanowi bardzo ciekawe pole badawcze. Przez wiele lat była krajem emigracji. Pokolenia polskich emigrantów osiedlały się w innych krajach Europy Zachodniej i tam znajdowały nowy dom. W ostatnich latach tendencja ta uległa odwróceniu. Polska zmienia się obecnie z kraju emigracji na kraj imigracji. Jest to cicha zmiana, której wielu na Zachodzie nawet nie zauważyło.

Szczególnie istotna stała się migracja z Ukrainy. Jeszcze przed inwazją Rosji na Ukrainę, ukraińscy migranci stanowili ważną grupę imigracyjną. Wojna na Ukrainie nadaje temu zagadnieniu jeszcze inną, zupełnie nową perspektywę.

Polskie społeczeństwo od czasów II wojny światowej jest bardzo jednorodne. Zapomina się czasy, kiedy Polska była państwem wielu mniejszości. Niestety, tego doświadczenia we współczesnym społeczeństwie polskim w dużej mierze brakuje. Zatem głównym pytaniem będzie dziś to, czy polskie społeczeństwo jest gotowe otworzyć się na tę zmianę, która z pewnością nadejdzie.

Wiele krajów Europy Zachodniej, w tym Niemcy, miało w ostatnich dekadach własne doświadczenia z migracją. Jak wiadomo, każda forma migracji niesie ze sobą szanse, ale i problemy. Polska będzie musiała teraz zmierzyć się z tymi wyzwaniami i znaleźć własne odpowiedzi. Będzie przy tym czerpać z licznych doświadczeń, ale i błędów swoich zachodnich sąsiadów. Na pewno potrzebna jest imigracja zorganizowana. Polskie społeczeństwo i polskie państwo będzie musiało znaleźć jasną odpowiedź na pytanie, w jakim kierunku chce iść w kwestii migracji.

Dlatego też bardzo potrzebna jest debata publiczna na ten temat. Cieszymy się więc w Fundacji Konrada Adenauera wraz z naszymi partnerami, że tegoroczna konferencja Europolis będzie poświęcona kwestii migracji i serdecznie zapraszamy do zapoznania się z tym raportem.

David Gregosz

Dyrektor Fundacji Konrada Adenauera w Polsce





Być (z) człowiekiem

Nasza rzeczywistość to „pytająca hiperwentylacja”. Liczba pytań niedająca szansy i możliwości odpowiedzi. Nowa sytuacja zmieniła formy i sposoby komunikacji, budowania relacji, przyswajania wiedzy o świecie i nas samych. Nie wiadomo, jak głęboko te zmiany nas dotkną. Jedno – bez względu na okoliczności – zostanie pewne: warto być człowiekiem. Pytanie tylko jakim?

Wyraz „wojna” bez pytania wdarł się do naszego słownika w czasie teraźniejszym. Mieszkańcy Ukrainy uciekali do Polski w poszukiwaniu schronienia i bezpieczeństwa. Każdy dzień był więc testem wiarygodności naszych wartości. W kryzysach humanitarnych szacunek do drugiego człowieka, wsparcie, uważność na szczegóły nabierają szczególnego znaczenia. Trzeba o tym pamiętać, ponieważ tryb kryzysowy, którego doświadczamy, będzie trwał.

W sytuacjach ekstremalnych, rozdzielania, najważniejszy jest kontakt. Dostęp do wiarygodnej informacji staje się potrzebą najważniejszą, bez której nie mogą być zapewnione inne. Dlatego skupiliśmy się na tym, czym zajmujemy się na co dzień, czyli komunikacją. Załogowanie w polskiej sieci komórkowej, to była często pierwsza pomoc udzielana przez polskich operatorów, ich pracowników i wolontariuszy po przekroczeniu granicy. Sam Orange Polska rozdał do dyspozycji naszych gości ponad pół miliona kart sim. Umożliwiliśmy kontakt z rodzinami, ale także z ludźmi znajdującymi się w podobnej sytuacji, żeby tworzyli wspierające się społeczności. Współpracujemy z Polską Akcją Humanitarną, zapewniając pomoc technologiczną i sprzęt, czy z Ukraińskim Domem w Warszawie. Dla dzieci z Ukrainy, które znalazły się w Polsce, wspólnie z Fundacją Dajemy Dzieciom Siłę uruchomiliśmy telefon zaufania w języku ukraińskim i rosyjskim. Chcemy dać im możliwość podzielenia się tym, co przeżywają – zarówno sprawami niełatwymi, jak i dobrymi. Jesteśmy razem wśród ogromnej rzeszy tych, którzy w różny sposób zaangażowani są w tę wspólnotę dobra. Uczymy się od siebie nawzajem, co w praktyce oznacza solidarność i odpowiedzialność. Pomaganie to przecież nie wyścigi, kto zrobi coś więcej i szybciej.

Ten kryzys zmienił wiele w funkcjonowaniu instytucji i firm. Przy niewyobrażalnej tragedii, zdarzyło się coś wyjątkowo dobrego. Wiele firm praktycznie z dnia na dzień stało się zapleczem działań humanitarnych. Społeczna odpowiedzialność okazała się odpowiedzialnością za czyjeś życie. Zdobywamy unikalne doświadczenia, poszerzamy pole działania biznesu. Pomagamy pomagać, ale sami też pomagamy. Nie musimy wszyscy być bohaterami. Wystarczy, że będziemy ludźmi.

Witold Drożdż

Członek Zarządu ds. Strategii i Spraw Korporacyjnych, Orange Polska

KIERUNKI ROZWOJU POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ – REKOMENDACJE DLA PAŃSTWA

Polska potrzebuje publicznej debaty o znaczeniu i roli imigrantów dla społeczeństwa, a następnie opracowania programu polityki migracyjnej. Program ten powinien uwzględniać faktyczne przekształcenie Polski w państwo przyjmujące o rosnącym zróżnicowaniu etnicznym oraz związane z tym potrzeby populacji mieszkańców kraju. Rozwiązania w nim zawarte, aby być skuteczne, muszą być zintegrowane z polityką gospodarczą i społeczną w odniesieniu do obywateli kraju oraz uwzględniać długofalową perspektywę. Ze względu na szeroki zasięg skutków migracji dla Polski państwo powinno przejść przewodnią rolę w kształtowaniu polityki, a nie, jak do tej pory, aplikować doraźne rozwiązania na żądanie poszczególnych interesariuszy.

Polityka migracyjna powinna oferować rozwiązania także dla nie-Ukraińców. Obywatele Ukrainy to obecnie zdecydowana większość cudzoziemców w Polsce, jednak kilkuletnie trendy wskazują, że Polska jest coraz atrakcyjniejszą destynacją także dla obywateli Azji Południowo-Wschodniej. Wraz z turbulencjami politycznymi i zmianami klimatu należy się również przygotować na przybycie imigrantów z krajów okołorównikowych. Tym samym trzeba dostosować pracę administracji, legislację oraz rynek pracy do obcowania z kulturami odległymi od kultury polskiej.

Regulacje prawa do pobytu w Polsce winny odzwierciedlać bieżące trendy migracyjne, a nie dawne uprzedzenia. Władze powinny rozbudować legislację dotyczącą osiedlania się w Polsce i stwarzać przejrzyste i sprawiedliwe warunki do aplikacji o prawo długofalowych pobytów. Nacisk na tymczasowe zezwolenia i zapośredniczenie imigracji przez agencje pośrednictwa pracy sprzyjają przypadkowości ruchów migracyjnych oraz utrwalają prekarną pozycję imigrantów. Należy ponadto w większym stopniu uregulować kwestię imigracji niepracowników, np. seniorów, rodzin dotychczasowych imigrantów i dzieci. Ważne jest także symboliczne podniesienie statusu uchodźców oraz ułatwienie im uczestnictwa w procedurze uzyskania ochrony międzynarodowej lub włączenia się w rynek pracy.

Rynek pracy musi być nie tylko dostępny, lecz także przyjazny imigrantom. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do uchodźców z Ukrainy, wśród których przeważają osoby z wyższym wykształceniem. Należy także zadbać o prawa niebieskich kołnierzyków, poprzez kontrolę warunków pracy, ułatwienie legalizacji pobytu i kampanie informacyjne o prawach pracowniczych. Pierwsze kroki, takie jak cyfrowy portal pośrednictwa pracy, zostały już poczynione, jednak istotną będzie późniejsza kontrola skuteczności wdrożonych rozwiązań.

Należy znieść bariery w dostępie do opieki zdrowotnej. Łatwość nabycia ubezpieczenia zdrowotnego to nie wszystko – ważne jest też zniesienie barier językowych i propagowanie wiedzy o sposobie funkcjonowania polskiej służby zdrowia wśród migrantów. W tym celu należy

zwiększyć zatrudnienie medyków-cudzoziemców i tłumaczy (zwłaszcza znających język ukraiński i rosyjski) oraz rozpowszechniać materiały informacyjne przy okazji kontaktów imigrantów z urzędami i pracodawcami. Ponadto medycy pracujący w Polsce powinni przechodzić szkolenia międzykulturowe, by móc leczyć, nie naruszając komfortu pacjenta o niepolskiej etniczności.

Potrzebne są szeroko zakrojone inwestycje w mieszkalnictwo i stworzenie publicznego programu mieszkaniowego. Jako potencjalny punkt zapalny między Polakami a imigrantami problem mieszkaniowy (w szczególności w metropoliach) powinien zostać szybko rozwiązany, zarówno przez inwestycje deweloperskie, jak i kwestie prawne (np. regulacje dotyczące minimalnych warunków mieszkaniowych). Zapobiegnie to narastaniu nastrojów ksenofobicznych oraz da imigrantom komfortowe warunki do osiedlenia się w Polsce.

Otwarta kultura musi oznaczać zaangażowanie polskiego państwa. Potrzebne są darmowe kursy językowe, kulturowe i praktyczne od razu po zgłoszeniu przez imigrantów stosownego zapotrzebowania. Urzędy publiczne powinny poszukiwać pracowników-obcokrajowców, by przez zwiększanie różnorodności gromadzić szersze kompetencje. Do inwestowania wymaga także asystentura międzykulturowa w szkołach publicznych oraz zwiększenie zatrudnienia kadry nauczycielskiej przygotowanej do nauczania dzieci cudzoziemskich. Samorządowe punkty integracyjne i informacyjne dla cudzoziemców powinny mieć zasięg szerszy niż jedynie lokalny – należy rozmieścić je w całym kraju, adekwatnie do siły ciężarów migracyjnych.

Integracja międzykulturowa powinna być dwustronna. Oznacza to, że adresatami polityki migracyjnej są nie tylko cudzoziemcy, lecz także obywatele polscy. To wymaga oferowania działań edukacyjnych wobec dzieci i dorosłych oraz stwarzania możliwości integracji obcokrajowców z Polakami. Można to robić zarówno przez wspieranie istniejących, oddolnych inicjatyw (organizacji trzeciego sektora dających ofertę kulturalną, przedsiębiorców i szkoły skupiających cudzoziemców i obywateli), jak i odgórną politykę (np. wielojęzyczność oficjalnych komunikatów instytucji publicznych, reformowanie programów szkolnych, prowadzenie ogólnopolskich kampanii społecznych).

Warto umacniać obywatelskie inicjatywy solidarnościowe z imigrantami. Dotychczasowa polityka integracyjna kształtowała się niejako samorzutnie i oddolnymi siłami osób fizycznych, organizacji pozarządowych i pojedynczych samorządów. Inicjatywy te powinny być nagradzane zarówno symbolicznie, jak i „twardymi” środkami, np. dofinansowaniem działań lub wsparciem w instytucjonalizacji czy rozszerzaniu skali działalności. Istotne jest także wzmacnianie poczucia wpływu osób działających na rzecz imigrantów przez włączanie ich w procesy decyzyjne i konsultacyjne w firmach i instytucjach publicznych.

WSTĘP. POLSKA JAKO KRAJ IMIGRANTÓW

Migracje są wpisane w polską historię oraz jej krajobraz społeczno-gospodarczy od setek lat. Polegały przede wszystkim na emigracji obywateli Polski do innych państw, głównie tych położonych na Zachodzie Europy. W dużo mniejszej mierze Polska stanowiła docelowe miejsce osiedlenia dla osób z innych krajów. Wraz z jej wejściem do Unii Europejskiej oraz poprawą krajowej sytuacji gospodarczej, a także w wyniku następowania kryzysów w innych państwach, np. wojennych czy klimatycznych, zależność ta zaczyna się odwracać i **Polska dołącza do krajów przyjmujących. Ta zmiana demograficzna będzie brzemienią w skutki, na które dopiero zaczynamy się przygotowywać** – dlatego tak ważna jest analiza sytuacji i odpowiednia na nią reakcja.

Rys historyczny

Według demografów Polska, tak jak inne kraje postkomunistyczne, wyłamuje się z wzorców migracyjnych charakterystycznych dla XIX–XXI w. W uproszczeniu: migracje z danego kraju rosną, gdy podnosi się jego dzietność, ale poziom rozwoju gospodarczego za nią „nie nadąża” i tym samym państwo nie jest w stanie spełnić potrzeb populacji – w konsekwencji część osób decyduje się na pracę i mieszkanie w innym kraju. Gdy z czasem rozwój gospodarczy znacząco się podnosi, kraj staje się atrakcyjny dla cudzoziemców, co gospodarczo rekompensuje demograficzne konsekwencje przemian obyczajowych (obniżoną dzietność). Jest to oczywiście ujęcie modelowe – w praktyce skala i lokalizacja konkretnych migracji zależy m.in. od lokalnej sytuacji gospodarczej i przyrodniczej, stosunków dyplomatycznych między krajami wyjścia a krajami dościa czy od decyzji politycznych. Niemniej w przypadku zachodnich krajów europejskich XIX w. stanowił moment „eksportu” młodej siły roboczej, pierwsza połowa XX stulecia to wojenne turbulencje, które przyniosły liczne przedwczesne śmierci (a także kolejne migracje), a druga połowa XX w. to z kolei czas ekonomicznej i demograficznej odbudowy¹.

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej dynamika ta, ze względu na istnienie tzw. żelaznej kurtyny i ścisłą kontrolę mobilności populacji, miała osobny przebieg: pokolenie wyżu demograficznego większą część swojego życia spędziło w kraju, a masowe migracje nastąpiły dopiero w pokoleniu ich dzieci (urodzonych w latach 70. i 80.) w latach dwutysięcznych. Jest to główna przyczyna, dla której z jednej strony Polska wciąż jest młodym społeczeństwem w porównaniu do krajów Zachodu, ale starzeje się w nawet szybszym tempie niż one.

Przemiany demograficzne nastąpiły w przełomowym roku 1989. W latach 90. XX w. możliwości mobilności transgranicznej ludności zwiększyły się w porównaniu do okresu Polski Rzeczpo-

¹ Okólski M. (2021). *The Migration Transition in Poland*, „Central and Eastern European Migration Review” 10(2), s. 151–169.

spolitej Ludowej. Przekroczenie granic kraju stało się kwestią organizacji odpowiednich dokumentów i kapitału finansowego, a nie, jak wcześniej, arbitralnej decyzji politycznej. Wyjazdy zagraniczne – zarówno tymczasowe, jak i na zawsze – stały się popularną praktyką, co przelożyło się na powstawanie sieci migracyjnej i licznej polskiej diaspory. Miało to swoją przyczynę w gwałtownie przeprowadzonej transformacji gospodarczej, zwanej planem Balcerowicza. Nagły wzrost bezrobocia, konieczność opanowania hiperinflacji i obniżenie wydatków państwowych budżetu państwa, przeznaczanych m.in. na wsparcie socjalne społeczeństwa, czy niedopasowanie kompetencyjne pracowników kształconych w PRL do realiów nowego ustroju gospodarczego sprawiły, że wiele osób poza migracją nie miało lepszego wyboru, zwłaszcza w kontekście ówczesnych ogromnych różnic między poziomem życia w Polsce i Zachodem Europy.

Kolejne, bardzo duże fale migracji nastąpiły po 2004 r., gdy Polska weszła do Unii Europejskiej, a jej obywatele na mocy międzynarodowych umów uzyskali łatwiejszy dostęp do zagranicznych rynków pracy i ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie polskie władze nie wprowadzały zabezpieczeń społecznych czy interwencji gospodarczych mimo wciąż bardzo złej sytuacji gospodarczej. W tym czasie w debacie publicznej regularnie eksploatowano wątek tzw. eurosierot (polskich dzieci, których rodzice żyją na emigracji, by móc utrzymać rodzinę), 2 mln emigrantów, którzy wyjechali w krótkim czasie po otwarciu granic (zwłaszcza do Niemiec i Wielkiej Brytanii) czy możliwości pobudzenia reemigracji. Sam fakt powstania fali emigracji nie budził zaskoczenia, z uwagi na bliskie sąsiedztwo bogatszych krajów, otwartość granic i łatwość podjęcia pracy nawet bez wysokich kwalifikacji, jednak nagłość i skala zjawiska rodziła wiele wątpliwości – opinia publiczna martwiła się np. o utrzymanie systemu emerytalnego lub wydolność branż dotkniętych nagłymi brakami kadrowymi.

Reasumując, w omawianym okresie **Polska traciła obywateli i jednocześnie nie przyciągała do siebie dużych grup imigrantów. Przed 2014 r. największą mniejszością etniczną w kraju była społeczność Wietnamczyków**, osiedlająca się jeszcze przed transformacją gospodarczą. Kraje komunistyczne często ze sobą współpracowały, a studenci z krajów azjatyckich byli zapraszani na polskie uczelnie, by podejmować lub kontynuować naukę. Wielu z nich nie wracało już do kraju swojego pochodzenia i osiedlało się w Polsce na stałe. Po stworzeniu w Polsce systemu kapitalistycznego i otwarcia granic formowanie się sieci było naturalnym następstwem. W latach 90. migranci z Wietnamu w większości zajmowali się handlem bazarowym, podobnie jak grupy migrantów z Rosji i Ukrainy, które również zaczęły się w Polsce pojawiać, głównie ze względu na bliskość geograficzną, kulturową i łatwość adaptacji. Swoistym zwierciadłem, w którym można było obserwować społeczności migranckie, stał się warszawski Stadion Dziesięciolecia, wówczas jeden z największych bazarów w kraju².

Ostatecznie trudna sytuacja ekonomiczna kraju wyregulowała się – spontaniczne migracje osób młodych, zwłaszcza z regionów spowolnionych gospodarczo, przelożyły się na tzw. eksport bezrobocia³. Z kolei boom edukacyjny, zatrzymujący młodych w edukacji na kolejne lata, pozwolił na zmniejszenie presji na rynek pracy oraz usługi socjalne. Pierwsza dekada XXI w. w Polsce była czasem pokonywania trudności gospodarczych, których koszty ponosili głównie pracownicy (przez konieczność migracji lub niestabilne, niskopłatne zatrudnienie), jednak ostatecznym efektem była jedna z lepiej prosperujących gospodarek w krajach tzw. młodej Unii.

² Ibidem, s. 203–204.

³ *Bezrobocie: czy jest tak źle jak się mówi?*, 01.10.2012, Rynek Pracy.pl, dostęp: <https://rynekpracy.pl/artykuly/bezrobocie-czy-jest-tak-zle-jak-sie-mowi> [12.10.2022].

2018 – rok polskiego dodatniego salda migracyjnego

Polska dołączyła jednak do grona państw przyjmujących migrantów – było to możliwe dzięki splotowi wielu wydarzeń, takich jak polepszenie się sytuacji gospodarczej w stosunku do wczesnych lat dwutysięcznych, przynależność Polski do Unii Europejskiej oraz wybuch konfliktów militarnych za jej wschodnią granicą. W 2018 r. po raz pierwszy w najnowszej historii Polski odnotowano tzw. dodatnie saldo migracyjne, co oznaczało, że więcej osób przyjechało do kraju, niż z niego wyjechało.

Z perspektywy wielowiekowej historii i społecznej percepcji Polski jako kraju, z którego się ucieka⁴, jest to nieoczywiste, tym bardziej że w obrębie Unii Europejskiej Polska wciąż przynależy do obszaru względnie turbulentnego politycznie, o ubogiej ofercie socjalnej i wymagającym rynku pracy dla pracownika. Niemniej z perspektywy największej grupy imigrantów przybywających nad Wisłę, tj. obywateli państw trzecich (krajów pozaunijnych), Polska stanowi część jednego z najbogatszych i najbardziej rozwiniętych regionów świata. W porównaniu do Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii (sprzed brexitu) koszty życia są niskie, a zarobki znacząco wyższe niż w ojczystych państwach migrantów. Długofalowa praca w Polsce stanowi tym samym relatywnie niską barierę uzyskania stałego pobytu w Unii Europejskiej.

Na podstawie danych można zaobserwować w przypadku Polski niezwykle dynamiczny wzrost we wszystkich możliwych wskaźnikach imigracyjnych: wydanych zezwoleń na pracę i zezwoleń na pobyt, odsetków studentów zagranicznych, wydanych oświadczeń o powierzeniu pracy etc. Skutkiem jest zwiększenie skali imigracji zarówno w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, jak i relatywnie do populacji Polski. **Zmieni to przyszły kształt społeczeństwa, choć nie wiadomo w jakim kierunku**⁵. Podstawowym znakiem zapytania jest tu kwestia osiadłości – nie wiadomo, w jak dużej skali dotychczas tymczasowe lub cyrkulacyjne migracje mają potencjał trwale zasilić polską populację.

Kto przyjeżdża do Polski? Struktura narodowościowa imigrantów

Tabela 1 Liczba wydanych zezwoleń i oświadczeń o powierzeniu pracy w I połowie 2022 roku

Obywatelstwo	Liczba
Ukraina	572 775
Białoruś	125 332
Gruzja	96 792
Mołdawia	27 409
Rosja	15 211
Armenia	4632
Inne	113 514

⁴ Zob. Leszczyński A. (2017). *No dno po prostu jest Polska*, Warszawa.

⁵ Okólski M. (2021), op. cit.

Ukraińcy i obywatele innych krajów byłego ZSRR

Zdecydowanie największą grupą osób przyjeżdżających do Polski są Ukraińcy. W dalszej kolejności Białorusini i Rosjanie, a także obywatele dawnych państw Związku Radzieckiego, takich jak Gruzja czy Kazachstan. Od początku transformacji Polska, o ile przyciągała imigrantów, to głównie właśnie z tych regionów, aczkolwiek w innych proporcjach (dominującą grupą byli wówczas Rosjanie). Popularność Polski wśród migrujących Ukraińców znacząco wzrosła w związku z wydarzeniami politycznymi: Euromajdanem w 2013 r. i zajęciem Krymu przez rosyjskie wojska rok później oraz z rosyjską agresją wojenną na Ukrainę na początku roku 2022. Polska jest Ukrainie bliskim kulturowo sąsiadem, ale przede wszystkim także członkiem Unii Europejskiej. Status ten koresponduje z systematycznie wzmacniającą się, prozachodnią orientacją Kijowa, wspieraną zresztą przez polskie społeczeństwo (większość Polaków jest za akcesją Ukrainy do UE⁶).

Mieszkańcy globalnego Południa (Indie, Pakistan, Filipiny, Malesja)

Mniejszą, ale interesującą i stale rosnącą grupę stanowią obywatele krajów z Azji Południowej (Indie, Pakistan, Bangladesz) i Południowo-Wschodniej (Filipiny, Malesja), z czego dominującą grupą są Hindusi. Ta grupa migrancka, jako sporo mniejsza od obywateli Europy Wschodniej, jest mniej zróżnicowana i gorzej zbadana, acz na tyle duża, że dokonuje samoorganizacji⁷. Z tych państw rekrutują się pracownicy fizyczni i usługowi (np. w transporcie czy gastronomii), ale także umysłowi oraz studenci. Agencje pośrednictwa pracy prowadzą aktywne kampanie rekrutacyjne w tym regionie, a istniejące w Polsce sieci migracyjne mogą zachęcić do przybywania kolejne osoby. Skala przyrostu będzie zależeć od kwestii administracyjnych – istotnym problemem jest czas procedowania wiz pracowniczych⁸.

Migracje wewnątrzunijne

Niewielka część migranckiej populacji w Polsce to obywatele innych krajów Unii Europejskiej. Ze względu na otwartość granic, możliwość łatwego cyrkulowania oraz pozostawania w obcych krajach stosunkowo długo bez oficjalnej rejestracji (najpierw trzy miesiące, później należy się zarejestrować) migracje ludności Unii Europejskiej są dość trudne do precyzyjnego monitorowania. Niemniej takie próby są podejmowane. Z jednej z analiz dziesięcioletniego okresu migracji wewnętrznych Unii Europejskiej wynika, że sytuacja Polski bardzo mocno się zmieniła. Większość tego czasu należała ona do czołówki krajów wysyłających (obok Rumunii i przez początek dekady także Hiszpanii), jednak jej saldo w 2019 r. zaczęło się zbliżać do zera – jak się okazało, podobnie jak inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, skala przyjazdów w końcówce dekady zaczęła rekompensować straty poniesione w wyniku otwarcia zachodnioeuropejskich rynków pracy. Pod koniec pomiaru Polska była piątym największym krajem przyjmującym w UE w liczbach bezwzględnych. Struktura wieku przyjezdnych sugerowałaby, że **do Polski wracają reemigranci wraz ze swoimi dziećmi urodzonymi w innych krajach UE** (lub Wielkiej Brytanii) – udział grupy wiekowej 0–14 lat wśród imigrantów wzrósł z 8 proc. w 2010 r. do 39 proc. w roku 2018. Większy wzrost przypadł jedynie Słowacji i Niemcom, z których ostatnie pozostają największym docelowym krajem imigracji wewnątrzunijnej w liczbach bezwzględnych⁹.

⁶ Helak M. (2022). *Polacy wobec Ukraińców. Analiza postaw społecznych – sierpień 2022*, Warszawa.

⁷ Przykładem jest tu Indian Community of Poland (Stowarzyszenie Hindusów w Polsce), które istnieje od 2010 r. i wedle samodeklaracji gromadzi ponad 10 tys. członków. Zob.: <https://www.indiancommunityofpoland.org/polski> [12.10.2022].

⁸ Nowak M.K., *Mają umowy, zezwolenia na pracę, na opłaty wydają fortunę. Polskiej wizy nie dostają. Powód: „inne”*, 03.07.2019, OKO.press, dostęp: <https://oko.press/hindusi-i-nepalczyzy-w-polsce-nie-popracuja-polski-konsulat-nie-da-wizy-powod-inne/> [06.10.2020].

⁹ Wszystkie ustalenia referowane za: Mooyaart J.E., de Valk H.A.G. (2021). *Intra-EU migration 2010–2020*, Groningen.

Polska odgrywa raczej marginalną rolę jako kraj przyjmujący dorosłych obywateli innych państw unijnych, jednak stabilizacja migracji obywateli polskich oraz względnie dobra sytuacja gospodarcza może ten stan odmienić w dalszej przyszłości, zwłaszcza jeśli Ukraina zasili szeregi Unii Europejskiej.

Powody przyjazdów imigrantów do Polski

Obecnie w oczach imigrantów Polska może być zarówno krajem docelowym, jak i tranzytowym. W przypadku tranzytu decydujące jest położenie geopolityczne – Polska leży na względnie rozległym terenie, a jednocześnie jest państwem granicznym Unii Europejskiej, z którego łatwo można się dostać do krajów bogatszych i/lub mających przyjaźniejsze regulacje imigracyjne. W przypadku obywateli państw trzecich sąsiadujących z Polską (np. Ukrainy czy Białorusi) ważne były też przepisy ułatwiające podejmowanie pracy sezonowej na bazie uproszczonych procedur (por. rozdz. 3b). Tranzytowość jest też obecna w przypadku uciekinierów wojennych wnioskujących o ochronę międzynarodową – polska administracja i opinia publiczna jest wobec nich, pomijając obecnych uchodźców z Ukrainy (por. rozdz. 5), przeważająco niechętna, a służby graniczne utrudniają korzystanie z prawa międzynarodowego lub wprost je łamią, co skłania uchodźców do poszukiwania schronienia w innych krajach (np. Niemczech). Postrzeganie Polski jako kraju tranzytowego wciąż uwidacznia się w polskich przekazach medialnych dotyczących migrantów, jednak liczby wskazują, że **Polska coraz częściej staje się krajem docelowym.**

W przypadku wyboru Polski jako docelowego miejsca życia oprócz koniunktury gospodarczej duże znaczenie mają ułatwienia organizacyjne. Polska nie stwarza rozległej infrastruktury państwowej ułatwiającej akomodację imigrantom, niemniej zliberalizowała przepisy do tego stopnia, że w przypadku wielu krajów uzyskanie możliwości pracy stanowi formalność (por. rozdz. 3). Praca zarobkowa jest podstawowym warunkiem wejścia do życia w Polsce i można ją podejmować na bazie rozmaitych tytułów prawnych. Powstał też sektor usług pośrednictwa pracy, który zajmuje się niemal wyłącznie sprowadzaniem siły roboczej z państw trzecich i administracyjną obsługą tego procesu.

1. MIGRANCKI STAN RZECZY W POLSCE 2022 R.

Populacja

Rok 2022 to moment przełomowy, jeśli chodzi o udział populacji migrantów w skali kraju – za sprawą wojny ich liczba zwiększyła się kilkakrotnie. Wciąż zauważalne grupy emigrują z Polski, ale zainteresowanie ze strony przyjezdnych jest na tyle duże, że rekompensuje straty populacyjne poniesione w ostatnich latach. Tym samym **Polska stała się krajem emigracyjno-imigracyjnym**.

Zebrałiśmy liczby, które obejmują różne uchwytne populacje migranckie w Polsce. Wymienione zbiory się zazębiają, choć na razie niemożliwe jest stwierdzenie, w jakim dokładnie zakresie.

Tabela 2 Dane o liczbie migrantów w Polsce

Źródło danych	Data pomiaru	Sposób pomiaru	Liczba migrantów	Charakterystyka migrantów
Unia Metropolii Polskich i firma Selectiv: Raport <i>Miejska gościnność</i>	Maj 2022	Analiza aktywności użytkowników sieci komórkowych skorygowana o dane urzędowe	3,37 mln (Ukraińców)	Osoby korzystające z sieci komórkowej w Polsce przy użyciu ukraińsko- i rosyjskojęzycznych interfejsów przez większość dni w miesiącu
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	Lipiec 2022	Statystyka dot. nadanych numerów PESEL, które oznaczają objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym	1,25 mln w tym: 736 tys. Ukraińców	Osoby pracujące lub uczące się (w wieku szkolnym), najpewniej przebywające stale w Polsce oraz objęte ubezpieczeniem emerytalno-rentowym.
	Październik 2022	Statystyka dotycząca nadanych statusów cudzoziemca (UKR) na mocy specustawy.	1,12 mln nadanych statusów Ukraińcom	Osoby przybywające do Polski oraz ich rodziny (po 24.02.2022 r.), które otrzymały status UKR na mocy specustawy.

Można bezpiecznie założyć, że **liczba migrantów przebywających w Polsce w 2022 r. nie przekracza 4 mln osób**. Przyjmując prawdopodobnie i tak zawyżoną szacunkową liczbę 3,6 mln migrantów przebywających na dłużej lub rokrocznie przez istotną część roku w zestawieniu z 37,3 mln mieszkańców Polski urodzonych w kraju¹⁰, **populacja obcokrajowców może sięgać 8–9 proc.**, choć pewnie jest nieco mniejsza. Tym samym ogólna populacja Polski odczuwalnie zwiększyła się w stosunku do stanu z 2020, a nawet 2021 r. – na razie nie wiadomo jednak, na ile ten efekt będzie trwały. Dlaczego mowa o prawdopodobieństwach? Niestety dokładne liczby są trudne do określenia. Podstawową przyczyną jest możliwość swobodnego przemieszczania się po Unii Europejskiej – wielu migrantów, zarówno polskiego, jak i obcego pochodzenia, pojawia się w kraju i z niego wyjeżdża w krótkich okresach. Część z tych przemieszczeń to migracje stałe, a część – tymczasowe, a migranci rzadko zgłaszają zamiar przeniesienia do innego kraju.

Nieco łatwiej jest w przypadku tzw. obywateli krajów trzecich (czyli nieunijnych), ponieważ zobowiązani są do pozostawienia po sobie administracyjnego śladu, np. uzyskania wizy, pozwolenia o pracę czy Karty Polaka. Ostatecznie dokładny pomiar jest jednak skomplikowany ze względu na liczne możliwe tytuły dłuższego pobytu w Polsce. Z tego powodu **nie jest więc prosto precyzyjnie zdefiniować, kim jest migrant mieszkający w Polsce**. Rezydencjonalna „przynależność” części migrantów do danego państwa może też być nieoczywista, jako że w przypadku wielu branż, takich jak rolnictwo czy opieka, typowe są migracje sezonowe pracowników – wielu migrantów przebywa stałą część roku w jednym kraju, a pozostały czas w drugim.

Kogo nie obejmuje liczba	Uwagi
<ul style="list-style-type: none"> • Migranci niezwiązani z Ukrainą • Migranci niekorzystający ze smartfonów (np. część seniorów) 	<p>Prawdopodobnie najdokładniejszy istniejący szacunek liczby wszystkich migrantów z Ukrainy powstały po wojnie – ze względu na fakt, że część uchodźców powraca do kraju, liczba ta można się dość dynamicznie zmieniać.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Osoby w wieku emerytalnym pobierające świadczenia z Ukrainy • Migranci zarobkowi pracujący w oparciu o tymczasowe zezwolenia o pracę i wizy • Studenci polskich uczelni • Obywatele UE odprowadzający podatki i składki w innych krajach • Migranci przebywający w Polsce nielegalnie 	<p>Najpewniej liczba najlepiej obrazująca osoby pracujące w Polsce na stałe oraz dzieci w wieku szkolnym uczące się w Polsce. W uproszczeniu jest to statystyka oddająca skalę na ten moment osiadłych imigrantów, choć nie obejmuje np. starszej części populacji migranckiej, która może pracować na czarno lub polegać na pomocy finansowej innych znajomych migrantów.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Osoby nieświadome możliwości zgłoszenia się do urzędu po pomoc • Osoby przebywające nielegalnie • Osoby przebywające krótko 	<p>Statystyka ta jest stosunkowo tożsama z liczbą nadanych numerów PESEL. Otrzymanie statusu cudzoziemca wiąże się z możliwością korzystania z programów pomocy społecznej w Polsce, takimi jak „300+” czy „500+”.</p>

¹⁰ Obliczenie własne na podstawie danych NSP 2021. Jest to populacja ogólna (38 mln) po odjęciu wszystkich osób urodzonych za granicą.

Źródło danych	Data pomiaru	Sposób pomiaru	Liczba migrantów	Charakterystyka migrantów
Straż Graniczna	Czerwiec 2022	Przekroczenia polskiej granicy Unii Europejskiej w pierwszym półroczu	6,88 mln przekroczeń w tym: 144 tys. przekroczeń dokonanych przez obywateli UE	Cudzoziemcy, którzy wjechali przez polską wschodnią granicę lub przybyli do Polski transportem lotniczym lub morskim z kraju pozaunijnego
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Czerwiec 2022	Liczy zezwoleń na pracę (wnioskowane przez cudzoziemców) oraz przyjętych oświadczeń o powierzeniu pracy (wydawane przez zatrudniających)	233,8 tys. zezwoleń na pracę 988 tys. oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi	Migranci zarobkowi zatrudnieni w Polsce oraz liczba wniosków o zatrudnienie migranta w uproszczonej procedurze
Główny Urząd Statystyczny: Narodowy Spis Powszechny 2021	2021	Ankiety bezpośrednie oraz pobór danych administracyjnych (np. ZUS, dane MSWiA)	748 tys. osób urodzonych za granicą (w tym w krajach UE)	Osoby zankietowane przez rachmistrzów GUS i ujęte w oficjalnych spisach administracyjnych
Eurostat: Tabela <i>First permits by reason, length of validity and citizenship</i>	2021	Wydane cudzoziemcom pierwsze zezwolenia na pobyt (tzw. <i>first permits</i>) w kraju ze względów zatrudnienia, rodzinnych lub edukacyjnych	967 tys. osób urodzonych za granicą (w tym w krajach UE)	Osoby ujęte w różnych rejestrach administracyjnych, które po raz pierwszy uzyskały prawo do pobytu w Polsce na podstawie tymczasowych pozwoleń
Urząd ds. Cudzoziemców	2021	Liczba wnioskujących o objęcie ochroną międzynarodową (tzw. status uchodźcy)	7,7 tys. osób (w tym 2155 rozpatrzonych pozytywnie)	Osoby wnioskujące o status uchodźcy w ramach powszechnej procedury (nie specustawy ukraińskiej), głównie z Białorusi, Afganistanu, Iraku i Rosji.

Kogo nie obejmuje liczba	Uwagi
<p>Wszyscy migranci przebywający w Polsce (niezależnie od tytułu pobytowego), którzy nie przekraczali granicy polsko-ukraińskiej, polsko-białoruskiej i polsko-rosyjskiej w podanym czasie</p>	<p>Statystyka ta jest przydatna głównie w kontekście analizowania skutków wojny w Ukrainie dla Polski i dynamiki przemieszczeń ludności krajów trzecich. Wraz ze stabilizacją sytuacji wojennej traci na znaczeniu przy szacowaniu wielkości populacji migranckiej. Ma też szeroki margines błędu: dany cudzoziemiec mógł przekraczać granicę wiele razy w krótkim czasie, więc migrujących osób jest mniej niż samych przekroczeń; nie uwzględnia dużej populacji migrantów przebywających w Polsce przed wybuchem wojny; obejmuje przekroczenia granicy ze strony osób, dla których Polska była tylko krajem tranzytowym lub destynacją turystyczną. Nie wiadomo też, w jakiej relacji dane SG pozostają do statystyk oświadczeń o tymczasowym powierzeniu pracy (długo to była najbardziej adekwatna liczba pozwalająca oszacować liczbę migrantów w Polsce) oraz innych tytułów pobytowych.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Obywatele UE • Osoby objęte ochroną międzynarodową • Osoby mające zezwolenie na pobyt stały, Kartę Polaka, studenci i absolwenci studiów stacjonarnych w Polsce • (W przypadku oświadczeń) obywatele innych krajów niż Ukraina, Białoruś, Rosja, Mołdawia, Armenia i Gruzja 	<p>Przed wojną w Ukrainie statystyka ta była najbardziej adekwatnym przybliżeniem faktycznej liczby migrantów przebywających w Polsce – większość pracowników-obcokrajowców pracowała bowiem na bazie uproszczonych procedur w ramach tymczasowych kontraktów i regularnie wracała do Polski. Było to prostsze niż uzyskanie prawa do stałego lub czasowego pobytu, co w przypadku Ukraińców zmieniła specustawa. Wciąż jednak dynamika przyrostu imigrantów innych nacji może być dobrze odzwierciedlona przez liczbę zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu zatrudnienia. Statystyka ta jest przydatna w obrazowaniu zależności polskiej gospodarki od siły roboczej pochodzącej z krajów trzecich.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Migranci cyrkularni (np. przebywających w Polsce na bazie tymczasowych oświadczeń o pracę i wiz) i zezwoleń na pobyt czasowy • Migranci przebywający w Polsce nielegalnie 	<p>Liczba ta nie jest dobrą podstawą do szacowania populacji migranckiej w Polsce. Znaczna jej część dotyczy dzieci polskich reemigrantów (a więc osób z polskim obywatelstwem o polskim pochodzeniu), a jednocześnie nie obejmuje większości cudzoziemców, którzy formalnie przebywają w Polsce czasowo, choć <i>de facto</i> od lat są związani z krajem. Można się nią jednak posłużyć, by stworzyć dokładniejsze szacunki dotyczące faktycznej struktury populacji migranckiej (płciowej, wiekowej, regionalnej).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Migranci cyrkularni i inni przebywający w Polsce kolejny raz • Migranci przebywający w Polsce nielegalnie • Migranci przebywający w Polsce na bazie zezwoleń na pobyt stały i wiz szczególnego typu 	<p>Statystyka ta zająłaby się z innymi przedstawionymi w tej tabeli grupami. Przydatna jest do określenia, ile w kraju pojawiło się oficjalnie zarejestrowanych, nowo przybyłych migrantów, dynamiki w czasie oraz porównań między krajami Unii Europejskiej. Obecnie Polska przoduje pod względem tej statystyki – odpowiada bowiem za ponad 30 proc. wszystkich imigrantów do UE w tej grupie.</p>
<p>Wszyscy imigranci, którzy nie złożyli wniosku o ochronę międzynarodową</p>	<p>Statystyka ta obejmuje niewielką część imigrantów do Polski oraz prawdopodobnie niepełną grupę osób uchodzących przed konfliktami wojennymi czy prześladowaniami. Istotna część wniosków została umorzona prawdopodobnie ze względu na przemieszczenie się wnioskodawców do innego kraju. Ponadto doniesienia medialne z 2021 i 2022 r. dotyczące tzw. push-backów na polsko-białoruskiej granicy wskazywały, że służby mundurowe (w tym polska Straż Graniczna) efektywnie uniemożliwiały uchodźcom rozpoczęcie formalnej procedury, mimo że ci mieli taką chęć i fizycznie przebywali na terenie Polski. Biorąc pod uwagę złe warunki życia, jakie państwo polskie oferuje osobom oczekującym na rozpatrzenie wniosku o ochronę międzynarodową, i niesprzyjające oraz ksenofobiczne nastroje społeczne, można zakładać, że część osób uchodzących z innych krajów niż Ukraina, nawet jeśli kwalifikują się do statusu uchodźcy i chcą osiedlić się w Polsce, rezygnują z podjęcia tej procedury.</p>

Niemniej, niezależnie od pomiarów, pewne jest, że **obywatele Ukrainy pozostają największą grupą migrantów w Polsce niezależnie od podstawy prawnej** (z wyjątkiem uchodźców i osób wnioskujących o ochronę międzynarodową – tych jest jednak niewiele). Jednocześnie obywatele krajów pozaunijnych stanowią znaczącą większość wszystkich imigrantów zainteresowanych co najmniej rocznym pobytem w Polsce. Szczegółowe ustalenia powinny zostać doprecyzowane w toku dalszych badań – zmieniać się będzie sytuacja wojenna, co przełoży się na dynamikę migracji ukraińskich oraz skalę osiedleń, a ponadto przyszłość może przynieść fale migracji z innych krajów (np. dotkniętych bardziej niż Polska katastrofą klimatyczną), np. Afryki subsaharyjskiej lub Azji Południowej. Warto też odnotować, że wylistowane wyżej grupy mają odmienne szczegółowe charakterystyki. Przykładowo uchodźcy wojenni przybyli po 24 lutego 2022 r. to głównie kobiety i dzieci¹¹, podczas gdy w przypadku Ukraińców objętych zezwoleniami na pracę czy oświadczeniami o powierzeniu pracy przeważali mężczyźni w wieku produkcyjnym¹². Formalne tytuły pobytowe rozjeżdżają się też z praktyką – wielu pracowników nie ma prawa do pobytu stałego w Polsce, mimo że spędzają w niej większość roku i tu wydają pieniądze.

W przyszłości cudzoziemców zakotwiczać w kraju będą zawierane w Polsce związki małżeńskie, dzieci uczęszczające do polskich szkół oraz zatrudnienie dające uprawnienia do świadczeń emerytalno-rentowych – to na trendy w tych statystykach należy patrzeć, chcąc przewidywać odsetki populacji migracyjnej w Polsce w nadchodzących latach. Ogółem, im silniejsze sieci społeczne migranci nawiązują z miejscowymi, tym większa ich chęć do osiedlenia się w nowym kraju i lepsze perspektywy dla integracji międzykulturowej.

Jakość życia cudzoziemców w Polsce

Cudzoziemcy są, podobnie jak Polacy, zróżnicowaną grupą. Ich zajęcia zarobkowe, sieci społeczne, plany na przyszłość oraz status finansowy zależą od licznych czynników, a znacząca większość z nich musi sobie radzić na własną rękę. Polska zliberalizowała wiele przepisów, zwłaszcza dotyczących rynku pracy, dzięki czemu bariera wejścia dla przybyłych obniżyła się. Wyjąwszy jednak uchodźców i osoby wnioskujące o ten status (którzy przy okazji są najmniej liczną grupą cudzoziemców w Polsce), **państwo polskie nie oferuje imigrantom żadnej szczególnej pomocy** (z wyjątkiem ukraińskich uchodźców przybyłych do Polski po 24 lutego 2022). Wsparcie cudzoziemcom w różnym zakresie zapewniają bliscy i znajomi samych cudzoziemców, zatrudniające ich zakłady i agencje pośrednictwa pracy oraz w pewnym zakresie jednostki samorządu terytorialnego.

Najbardziej rozbudowana oferta publiczna dotyczy osób w procedurze przyznawania ochrony międzynarodowej. W teorii Urząd ds. Cudzoziemców gwarantuje im wsparcie prawne (zarówno informacyjne, jak i w formie usługi prawnej) oraz socjalne, głównie przez zakwaterowanie i żywy w ośrodkach detencyjnych dla uchodźców. Rezydenci ośrodków otrzymują także niewielkie dodatki finansowe, tzw. kieszonkowe, i dodatek na żywy w dzieci, refundację transportu publicznego w niektórych przypadkach, dostęp do szkół publicznych oraz lekcje języka polskiego. Mogą też korzystać z opieki medycznej i pomocy psychologicznej. Rozbudowana jest ponadto asysta w sytuacji dobrowolnego powrotu cudzoziemca. Jak jednak wynika z badań

¹¹ Narodowy Bank Polski (2022). *Sytuacja życiowa i ekonomiczna uchodźców z Ukrainy w Polsce. Raport z badania ankietowego zrealizowanego przez OO NBP*, Warszawa.

¹² Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy (październik 2021). *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce (stan na 1 lipca 2021 r.)*, Warszawa.

Rzecznika Praw Obywatelskich, w praktyce usługi te nie są w pełni realizowane, co ma związek ze skokowym wzrostem liczby rezydentów zamkniętych ośrodków – z 482 osób w pierwszej połowie 2021 r. do aż 3570 w drugiej¹³. W części ośrodków rezydentów *de facto* pozbawiono usług lekarskich i psychologicznych, co negatywnie wpłynęło na ich dobrostan – dochodziło nawet do prób samobójczych i strajków głodowych. Same ośrodki były silnie przeludnione. Cudzoziemcy często nie otrzymywali precyzyjnej informacji dotyczącej statusu ich wniosków, a ze względu na przeciążenie administracji ośrodków niektórzy z nich czekali nawet trzy miesiące na samą możliwość wszczęcia procedury. Zaniedbywano też dostęp do rzetelnych tłumaczeń językowych¹⁴. Nie we wszystkich ośrodkach sytuacja była taka sama, jednak z pewnością warunki życia uchodźców w ośrodkach detencyjnych są bardzo trudne, a ze względu na prawną niemożność podjęcia przez te osoby pracy zarobkowej nikłe są perspektywy samodzielnego podniesienia przez nich warunków bytowych.

Mniej jednoznaczna (i uchwytana) jest sytuacja imigrantów z innych kategorii. Przede wszystkim imigranci zarobkowi to grupa znacznie bardziej zróżnicowana zarówno pod kątem sytuacji życiowej, jak i możliwości organizacji życia w Polsce niż uchodźcy, których sytuacja jest ściśle prawnie regulowana i kontrolowana przez służby mundurowe. Ze względu na brak zaplecza socjalnego jakość życia cudzoziemców silnie związana jest z wykonywaną pracą oraz posiadanymi zasobami (np. kontaktami w kraju docelowym, posiadanym majątkiem). Tym samym brakuje publikacji szeroko opisujących sytuację życiową wszystkich cudzoziemców w Polsce¹⁵. Pod tym względem najlepsze są badania ankietowe prowadzone przez Narodowy Bank Polski na ukraińskich imigrantach zarobkowych od 2015 r.¹⁶. Wskazują one, że jeszcze w roku 2020 prawie jedna czwarta badanych deklarowała zamiar osiedlenia się w Polsce, a kolejne 14 proc. planowało zostać na kolejne trzy lata¹⁷. Co więcej, zdecydowanie wzrosły odsetki osób planujących dłuższe pobyty w Polsce (np. co najmniej kilkuletnie) w porównaniu do 2015 r.¹⁸. Sam ten wskaźnik sugeruje, że jakość życia migrantów jest na tyle wysoka, by można się było osiedlić. Co ciekawe, wybuch pandemii COVID-19 raczej wzmocnił tendencję do deklaracji pozostania w Polsce¹⁹.

Poza wymiarem finansowym praca w Polsce jest prawdopodobnie średnio satysfakcjonująca dla ukraińskich migrantów. W 2020 r. ponad 60 proc. ankietowanych pracowało poniżej swoich kwalifikacji²⁰. Jednocześnie większość badanych przez NBP uchodźców z Ukrainy w 2022 r. to kobiety z wyższym wykształceniem²¹, więc zapewnienie adekwatnych miejsc pracy może być trudne. Wedle tego samego badania mniej więcej jedna trzecia badanych samodzielnie opłacała lokum w Polsce, a do najpilniejszych potrzeb należało znalezienie pracy i kursu języka pol-

¹³ Sobczak K., *Raport: Tłok i fatalne warunki w ośrodkach dla uchodźców*, 20.06.2022, Prawo.pl, dostęp: <https://www.prawo.pl/prawo/warunki-w-osrodkach-dla-uchodzcow-fatalne,515766.html> [13.10.2022].

¹⁴ Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (czerwiec 2022). *Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur*, Warszawa.

¹⁵ Warto odnotować, że istnieją rozbieżności między poszczególnymi badaniami ankietowanymi na Ukraińcach mieszkających w Polsce – w niektórych raportach przeważają deklaracje chęci pozostania, w innych – chęci powrotu (zw. wśród uchodźców). Wynika to z niemożności przeprowadzenia losowej, reprezentatywnej próby, a także z faktu, że Ukraińcy migrujący do Polski zarobkowo przed lutym 2022 r. i ukraińskie uchodźczynie to dwie zupełnie różne grupy społeczne.

¹⁶ Zob. przegląd badań na stronie NBP, dostęp: <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/migracyjne/migracyjne.html> [06.10.2020].

¹⁷ Strzelecki P. (lipiec 2020). *Imigranci w polskiej gospodarce – raport z badań ankietowych*, Warszawa.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ NBP (2022). op. cit.

skiego. Częściej chęć pozostania w Polsce deklarowały osoby, które miały pracę, samodzielnie wynajmowały mieszkanie i miały bliskich z Ukrainy w bezpośrednim otoczeniu²². Według innego badania, przeprowadzanego przez zespół badaczy z Polski i Ukrainy, większość uchodźczyń to prawdopodobnie przedstawicielki ukraińskiej klasy średniej, z co najmniej dobrą sytuacją materialną, ale jednocześnie w słabej kondycji psychicznej będącej bezpośrednim skutkiem traumy wojennej²³.

W Polsce prowadzono też badania jakościowe nad warunkami życia ukraińskich imigrantek. Jedno z nich, skupione na restrykcjach związanych z pandemią COVID-19, omawiało problem dostępu do pomocy publicznej. Imigrantki borykają się z przemocą domową i mają trudności w reagowaniu na nią (z czym problem mają także Polki), a także chciałyby mieć łatwy dostęp do nieodpłatnej opieki medycznej²⁴. **Co prawda od wprowadzenia tzw. ukraińskiej specustawy (por. rozdz. 4) dostępność usług medycznych znacząco się zwiększyła, jednak opisywane w raporcie problemy ze znajomością polskich procedur medycznych i biurokratycznych oraz bariery językowe to wciąż istotne przeszkody.**

Charakter zatrudnienia i wykonywanej pracy

- Charakter podejmowanej przez migrantów pracy determinuje warunki ich życia. Zasadniczo można opisać polską politykę imigracyjną jako dość leseferystyczną – w przypadku części krajów łatwo zdobyć zezwolenie na pracę, a reszta pozostaje w gestii samych cudzoziemców. Tym samym to ich osobiste zasoby determinują późniejsze warunki życia w Polsce. Po części od 2018 r., przepisy konsekwentnie liberalizowano, np. wydłużano czas ważności oświadczeń o powierzeniu zatrudnienia lub ułatwiano przekraczanie polskiej granicy z tego tytułu. Obecnie w projekcie nowej ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców proponuje się:
 - cyfryzację procedury zatrudnienia (co ją jeszcze ułatwi i przyspieszy);
 - likwidację testu rynku pracy, który teoretycznie może ograniczyć możliwość zatrudnienia cudzoziemca;
 - wzmocnienie uprawnień instytucji kontrolnych takich jak Państwowa Inspekcja Pracy oraz ułatwienie dostępu do informacji o faktycznych poziomach wynagrodzeń, tak by przeciwdziałać dyskryminacji płacowej imigrantów;
 - ograniczenie wydawania pozwoleń na zatrudnienie cudzoziemców w przypadku firm łamiących prawo;
 - ułatwienie przedłużenia zatrudnienia i zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę i wiele innych rozwiązań²⁵.

Rozwiązania te, o ile zostaną wdrożone, wskazują na nowy kierunek w polityce imigracyjnej i komunikują, że obecność imigrantów zarobkowych jest w polskiej ekonomii pożądana i wspierana. Ustawa w takim kształcie ma szansę upodmiotowić pracowników cudzoziemskich jako pełnoprawnych uczestników rynku pracy, którzy będą mieli jaśniejszy wgląd w swoją sytuację i dostęp do lepszej ochrony swoich praw.

²² Ibidem.

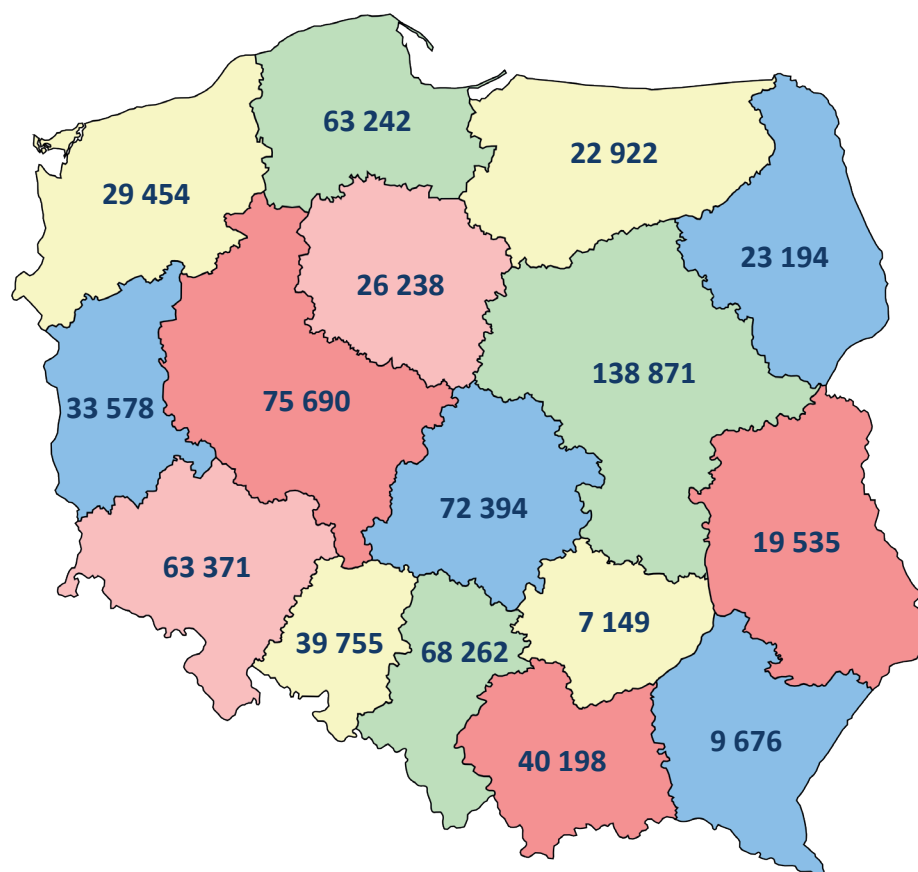
²³ Długosz P., Kryvachuk L., Izdebska-Długosz D. (2022). *Uchodźcy wojenni z Ukrainy – życie w Polsce i plany na przyszłość*, Lublin.

²⁴ Cope B., Keryk M., Kyliushyk I. (2021). *Sytuacja ukraińskich migrantek w Polsce w czasie COVID-19*, Warszawa.

²⁵ Huczko P., *Zatrudnianie cudzoziemców - nowa ustawa w 2022 roku*, 14.09.2022, dostęp: <https://kadry.infor.pl/wiadomosci/5575760,Zatrudnianie-cudzoziemcow-nowa-ustawa-w-2022-roku.html> [13.10.2022].

Co nie jest zaskakujące, najwięcej zgromadzonych danych dotyczy migrantów z Ukrainy. Część badaczy wskazuje, że ze względu na przewagę zatrudnienia cudzoziemców przy pracach fizycznych (w sektorze budowlanym, przetwórstwa przemysłowego czy pracach prostych) należy zakładać, że znajdują się w prekarnej sytuacji życiowej²⁶. Wzmacnia to także charakter tymczasowych oświadczeń o powierzeniu zatrudnienia, który pozwala na zatrudnienie nawet w trzymiesięcznych okresach (maksymalnie do roku). Jednocześnie jeszcze przed wojną w Ukrainie większość zawieranych umów to kodeksowe umowy o pracę²⁷, które zapewniają pracownikom najlepsze warunki. Badania ankietowe wykonywane lokalnie w największych miastach (gdzie, zgodnie z danymi firmy Selectivv, przebywa zdecydowana większość ukraińsko- i rosyjskojęzycznej populacji) wskazywały na to, że powszechne są nadgodziny, typowe dla migrantów chcących zgromadzić jak najwięcej środków finansowych w jak najkrótszym czasie, kosztem nawet jakości życia²⁸. Jednocześnie możliwości zarobkowania są zróżnicowane w zależności od charakterystyki lokalnych rynków pracy – populacje migranckie Warszawy, Lublina, Bydgoszczy czy Wrocławia będą się od siebie zasadniczo różnić.

Mapa 1 Regionalne rozmieszczenie pracowników wg oświadczeń o powierzeniu zatrudnienia



²⁶ Florczak I. (2020). *Pandemia COVID-19 jako papiererek lakmusowy sytuacji migrantów ekonomicznych z krajów trzecich na polskim rynku pracy*, Łódź.

²⁷ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy (październik 2021), op. cit.

²⁸ Górny A., Kołodziejczyk K., Madej K., Kaczmarczyk P. (październik 2019). *Nowe obszary docelowe w migracji z Ukrainy do Polski. Przypadek Bydgoszczy i Wrocławia na tle innych miast*, Warszawa.

Informacyjność raportów o warunkach pracy (i tym samym życia) imigrantów ukraińskich spadła wraz z napływem uchodźców wiosną 2022 r. Szczególnym przypadkiem jest specustawa, która znacząco uprościła podejmowanie stałego zatrudnienia dzięki szybkiemu włączeniu przybyłych do systemów ubezpieczenia społecznego poprzez nadanie im numerów PESEL oraz statusu cudzoziemca (UKR). Ukraińcy mają dzięki temu dużo większą łatwość podejmowania wysoce specjalistycznych zawodów, takich jak lekarz czy nauczyciel szkolny. Jak wskazują statystyki z tabeli 1, uchodźcy zza wschodniej granicy chętnie korzystają z tej możliwości. Rozwiązanie to jest z perspektywy imigranta dogodniejsze – ułatwia korzystanie nie tylko z możliwości rynku pracy, lecz także z usług publicznych. Zgodnie z literą ustawy mogą z niego skorzystać tylko osoby, które znalazły się w Polsce w wyniku napaści rosyjskiej na Ukrainę w lutym 2022 r., co wyklucza wcześniejszych imigrantów zarobkowych. Dodatkowo, status UKR upoważnia do korzystania z programów pomocy społecznej w Polsce, takich jak finansowe programy wsparcia, „300+” czy „500+”.

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na ryzyko powstania dualnego rynku pracy w obrębie polskiej społeczności Ukraińców. Przed wojną mieliśmy do czynienia przede wszystkim z cyrkularną imigracją ze wschodu Ukrainy, głównie mężczyzn i pracowników fizycznych, z czego istotną część miały już wcześniej kontakty z Polską. Obecnie większość lub istotną część uchodźców stanowią kobiety, osoby z wyższym wykształceniem i pochodzące z zachodnich regionów Ukrainy – większość osób z tej grupy nie miała okazji być w Polsce przed wojną²⁹. Tym samym te dwie grupy funkcjonują w różnych rzeczywistościach prawno-ekonomicznych – by nie powstały między nimi nierówności, należy dążyć do wyrównania uprawnień wszystkich imigrantów z Ukrainy.

²⁹ NBP (2022). op. cit.

2. WYZWANIA INSTYTUCJONALNE – CZY POLSKIE PAŃSTWO JEST GOTOWE NA SPOŁECZEŃSTWO NIEJEDNORODNE ETNICZNIE?

Według licznych specjalistycznych i dziennikarskich publikacji o cudzoziemcach w Polsce podstawową bolączką był brak programu polityki migracyjnej. Rozwiązania implementowane w ostatnich latach dotyczyły przede wszystkim doraźnego ułatwiania dostępu do rynku pracy i obejmowały przede wszystkim zatrudnienie sezonowe i tym samym skłaniały do migracji cyrkularnej. Prawa azylantów i uchodźców są szczegółowo rozpisane, jednak w praktyce stosuje się je do niewielkiej liczby osób. Tym samym można powiedzieć, że coraz liczniejsi cudzoziemcy w Polsce funkcjonują w warunkach instytucjonalnej próżni i ciągłej improwizacji. Państwo w kwestii migracji na lata wycofało się z wiodącej roli i ograniczyło do tworzenia doraźnych ram dla działalności takich instytucji, jak uczelnie wyższe czy agencje pośrednictwa pracy.

Przełomem okazała się sprawna reakcja rządu na masowe pojawienie się uchodźców z Ukrainy i uchwalenie tzw. specustawy ukraińskiej. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa reguluje szerokie spektrum działań pomocowych: dostęp do usług publicznych dla obywateli Ukrainy, w tym edukację i ochronę zdrowia, wsparcie finansowe, akomodację mieszkaniową, wstęp na rynek pracy na specjalnych zasadach, prawo do legalnego pobytu na terenie Polski. Co więcej, gwarantuje ona te uprawnienia przez stosunkowo długi czas (1,5 roku od momentu wjazdu). Tym samym Polska po raz pierwszy zaoferowała imigrantom kompleksowe rozwiązania prawne i opiekę państwową.

Wojna w Ukrainie może być asumptem do ustanowienia programu polityki migracyjnej obejmującego wszystkich cudzoziemców i przystąpienia do bardziej instytucjonalnej, a nie przypadkowej integracji obywateli polskich z imigrantami. Przedstawiamy wyzwania, z którymi Polska musi się zmierzyć w przypadku przyjęcia programu takiej polityki.

Usługi publiczne dla migrantów

Dostęp do usług publicznych zależy od tytułu pobytowego. Poza przyjęciem obywatelstwa najczęściej uprawnień daje prawo stałego pobytu oraz Karta Polaka. Osoba z takimi dokumentami nie potrzebuje szczególnych pozwoleń, by podjąć pracę, może bezpłatnie rozpocząć studia wyższe w Polsce oraz w ograniczonym zakresie bezwizowo podróżować po strefie Schengen. Wszystkie te wymienione uprawnienia wymagają jednak spełnienia szeregu warunków, np.

udowodnienia pokrewieństwa z obywatelem polskim, zdania egzaminu językowego czy długiego, nieprzerwanego pobytu na terenie kraju. Tym samym udogodnienia te są niedostępne znaczącej większości migrantów przebywających w Polsce.

Istotną część usług publicznych – przede wszystkim ubezpieczenie zdrowotne – zapośrednicza się przez zatrudnienie. Tu istotną rolę odgrywają umowy podpisywane przez pracodawców cudzoziemców i agencje pośredniczące – najlepszą ochronę dają postanowienia kodeksu pracy. Cudzoziemcy pracujący na innych zasadach, np. umowach cywilnoprawnych, mają gorszą ochronę i ryzykują niedostępność opieki zdrowotnej w przypadku braku ciągłości umów. Jednocześnie warto odnotować, że Polska zapewnia każdemu mieszkańcowi przebywającym legalnie w kraju nieodpłatną opiekę lekarską przy wypadkach i nagłych zachorowaniach, a także świadczenia skierowane na leczenie chorób zakaźnych (np. COVID-19).

Dłuższe pobyty wymagają od cudzoziemców kontaktów z administracją publiczną. To rodzi wyzwania językowe, prawne i kulturowe – nawet osoby z krajów zbliżonych do Polski mogą mieć problem w adaptacji do lokalnych realiów, jeśli te nie zostaną im zrozumiale przedstawione. Jak wskazuje Helsińska Fundacja Praw Człowieka, niezbędne jest przygotowanie urzędników do takiego kontaktu, np. poprzez szkolenia językowe czy międzykulturowe³⁰. W wielu przypadkach (choć po agresji rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. zaczęło się to zmieniać) bariery rodzą się już na wczesnym etapie, np. w wyniku braku formularzy przetłumaczonych na język zrozumiały dla cudzoziemca lub istnienia interfejsów oficjalnych stron rządowych wyłącznie w języku polskim i angielskim. Jednocześnie stopień przygotowania poszczególnych urzędów do obsługi cudzoziemców jest zróżnicowany i często zależy od inicjatywy lokalnego samorządu³¹, co może przyczyniać się do powstawania nierówności między imigrantami i nierównomiernego przyrostu populacji w różnych regionach. **Centralna strategia dla działalności administracji publicznej może okazać się konieczna zwłaszcza w przypadku cudzoziemców z odległych części globu, takich jak Azja Południowa.**

Przyjazność rynku pracy – warunki pracy, płace, poszanowanie praw pracowniczych

Populacja migrancka jest tak zróżnicowana, że trudno myśleć o wypracowaniu rozwiązań uniwersalnych dla wszystkich. Wyzwania, którym trzeba będzie sprostać, częściowo są też podobne do tych, z jakimi mierzą się pracownicy o polskim obywatelstwie: ci, którzy funkcjonują w realiach niestabilnego zatrudnienia i niskopłatnych zawodów, potrzebują lepszej ochrony pracowniczej. Podobnie jest w przypadku chociażby pracowników z Ukrainy – programista IT w warszawskiej siedzibie korporacji międzynarodowej będzie miał zupełnie odmienne realia pracy od pracującej w szarej strefie sprzątaczką w wieku emerytalnym. Podstawą jest dążenie do likwidacji tzw. dualnego rynku pracy i w tym procesie uwzględnianie roli wszystkich pracowników w Polsce, a nie tylko jej obywateli. Oświadczenia o powierzeniu pracy znacząco ułatwiły obywatelom krajów trzecich udział w polskiej gospodarce, ale ze względu na ich z góry założoną tymczasowość utrudniają stabilizację i otrzymanie długotrwałych gwarancji praw pracowniczych.

Należy zadbać o prawa pracowników posiadających kwalifikacje do wykonywania zawodów certyfikowanych, takich jak lekarz czy nauczyciel. W ich przypadku niezbędne jest uproszczenie

³⁰ *Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych* (2015). red. M. Łysenia, Warszawa.

³¹ *Ibidem.*

ścieżki ubiegania się o uznanie dyplomów i uprawnień uzyskanych w rodzimym kraju. Obecnie migranci mogą ubiegać się o uznanie dyplomu w drodze nostryfikacji. Jest ona regulowana przepisami krajowymi, które określają, że dyplom musi spełniać określone, minimalne wymogi kształcenia ustalone przez UE. Jednak droga do uznania dyplomu, w obecnym kształcie, jest skomplikowana i nieprzyjazna migrantom. Z kolei rynek pracy dla pracowników niższego szczebla powinien być dostępny i przyjazny, dzięki kontrolom warunków pracy, ułatwieniom legalizacji pobytu i edukacji obszarze praw pracowniczych.

Ostatnio zwiększyła się jednak świadomość tych problemów wśród rządzących. Projektowana ustawa o zatrudnianiu cudzoziemców (por. rozdz. 3) wprowadza większą kontrolę nad zatrudnianiem pracowników cudzoziemskich – chodzi o to, by zagwarantować im równe pensje, egzekwowanie zawartych umów i kontrolę warunków pracy. Jak bardzo jest to istotne, wskazują przypadki śmierci pracowników z Ukrainy, którym przełożona zabraniała wezwać pomoc medyczną oraz później zacierała ślady ich śmierci³². Taki bieg zdarzeń był możliwy dzięki groźbie deportacji, nielegalnemu zatrudnieniu i słabszej orientacji pracowników cudzoziemskich w polskim prawie. Migranci, jako grupa narażona na dyskryminację, powinni być otoczeni dodatkową opieką państwa na miejscu pracy. Wskazane jest tu także uwzględnienie roli związków zawodowych i oddolnych stowarzyszeń zrzeszających migrantów – są to bowiem organizacje dobrze rozeznane w sytuacji pracowników, które mogą pomóc w stworzeniu realistycznych rozwiązań. Ponadto uczynienie polskiego rynku pracy bardziej przyjaznym imigrantom wiąże się ze swobodniejszym dysponowaniem prawa do stałego pobytu.

Legalizacja pobytu

W przypadku władz centralnych można powiedzieć, że z wyjątkiem specustawy ukraińskiej od dekad panowała niechęć do ułatwiania imigrantom osiedlenia się w Polsce na dłużej. Jej wyrazem była (obowiązująca do dziś) nowelizacja ustawy o cudzoziemcach w 2018 r. W tamtym czasie, przy okazji wdrażania dyrektywy unijnej ułatwiającej korporacjom przepływ pracowników między krajami, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji postanowiło ustanowić znajomość języka polskiego na poziomie B1 jako warunek konieczny do uzyskania prawa do pobytu stałego³³. Wymóg ten mógłby być adekwatny, gdyby nie długi czas potrzebny do nauczenia się języka polskiego na tak wysokim poziomie oraz brak publicznej oferty kursów językowych dla imigrantów chcących się go uczyć. Ponadto ówczesna nowelizacja wzmocniła dualność imigranckiego rynku pracy – tzw. białe kołnierzyki otrzymały znaczące ułatwienia (np. skrócenie czasu nieprzerwanego pobytu niezbędnego do uzyskania prawa do pobytu stałego), podczas gdy pracownicy fizyczni, stanowiący większość cudzoziemskiej siły roboczej, nie. Ten kierunek legislacyjny dziwi o tyle, że większość aktorów gospodarczych otwarcie zabiega o zatrudnianie pracowników zagranicznych niezależnie od ich stopnia przygotowania językowego, a luki kadrowe dotyczą przede wszystkim pracowników fizycznych w branżach takich jak przetwórstwo przemysłowe czy budownictwo. Zmiana ta nie rozwiązuje więc żadnego nagłaśnianego problemu społecznego, a paradoksalnie wręcz przyczynia się do większej izolacji migrantów i utrudnia im osiedlenie się w Polsce.

³² Nie udzieliła pomocy, wywiozła do lasu. Jest akt oskarżenia ws. śmierci ukraińskiego pracownika, 22.10.2019, Dziennik.pl, dostęp: <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/600882,smierc-pracownik-z-ukrainy-szefowa-wywiozla-go-do-lasu.html> [13.10.2022].

³³ *Pobyt stały w Polsce tylko dla cudzoziemców znających język polski*, 05.09.2016, Rp.pl, dostęp: *Pobyt stały w Polsce tylko dla cudzoziemców znających język polski - rp.pl* [13.10.2022].

Sprawy nie ułatwia fakt, że tytułów do pozostawiania w Polsce jest wiele i każdy z nich ma odrębną procedurę uzyskiwania oraz czas trwania. Część przepisów wynika z regulacji unijnych, niemniej kraje członkowskie mają wolność co do procedur szczegółowych. Potrzebne jest uproszczenie przepisów i zliberalizowanie warunków wstępnych dla pobytu w Polsce – obcokrajowcy bowiem już tu są, ale potrzebują gwarancji lepszej jakości życia i pracy. **Dużym wyzwaniem będzie przyjmowanie cudzoziemców różnych etniczności ze względu na dość chimeryczne poglądy Polaków wobec imigracji i jej pożądaną rolę społeczno-gospodarczej.** W 2015 r. temat przyjęcia uchodźców budził w Polakach wiele negatywnych emocji, podczas gdy w 2022 r. przyjęcie Ukraińców na znacznie lepszych (i tym samym obciążających dla budżetu państwa) zasadach okazało się bezdyskusyjnie akceptowalne (zob. rozdz. 5). Jest to jednak krok nie do ominięcia, jeśli polska gospodarka w coraz większym stopniu będzie się opierać na imigranckiej sile roboczej. Biorąc pod uwagę, że w 2022 r. rząd był w stanie wyprzedzać obawy społeczne i przedstawiać pozytywny wizerunek imigrantów³⁴, można wnioskować, że nowa polityka (także komunikacyjna) w tym zakresie jest możliwa.

Reprezentacja polityczna mniejszości migranckich

Realizację interesów cudzoziemców z pewnością ułatwiłaby odpowiednia reprezentacja polityczna. Ta konstytucyjnie jest gwarantowana wyłącznie mniejszości niemieckiej (prawo do zasiadania w Parlamencie RP), mimo że od dekad Niemcy nie stanowią dominującej grupy etnicznej w Polsce. Instytucjonalna działalność imigrantów realizuje się głównie w trzecim sektorze – istnieją np. stowarzyszenia Ukraińców czy Hindusów w Polsce. Z pewnością wraz z przyciąganiem kolejnych osób (zw. białych kołnierzyków) ich liczba będzie wzrastać, jednak przełożenie działań trzeciego sektora na politykę jest ostatecznie ograniczone.

Polska jako liderka w przyjmowaniu obcokrajowców w Unii Europejskiej mogłaby także zainicjować dyskusję o prawie wyborczym, co na razie miało miejsce w formie inicjatyw artystycznych³⁵. Dla cudzoziemców powszechnym rozwiązaniem jest głosowanie w wyborach kraju, w którym ma się obywatelstwo, np. przez ambasady. Jednak w praktyce, gdy imigrant wiąże swoje życie z krajem docelowym, więcej argumentów stoi za tym, by mógł przenieść swoje prawa wyborcze poza kraj urodzenia. Towarzyszącą rolę mogą odegrać tu istniejące partie polityczne czy związki zawodowe, jeśli szerzej otworzą swoje podwoje na migrantów i (pośrednią) reprezentację ich interesów.

Obecnie największymi aktorami społecznymi zabierającymi głos w sprawach cudzoziemców są organizacje pracodawców zainteresowanych cudzoziemską siłą roboczą oraz organizacje trzeciego sektora działające na rzecz uchodźców. Pierwsi są jednak zainteresowani przede wszystkim kwestiami regulacyjnymi dotyczącymi organizacji i rozliczania pracy wykonywanej przez imigrantów oraz patrzą przede wszystkim przez pryzmat sukcesu biznesowego. Drugi prowadzi działalność bliżej samych zainteresowanych (istotna część aktywistów prouchodźczych wykonuje pracę w terenie, w bezpośredniej styczności z osobami wnioskującymi o ochronę międzynarodową oraz w ich językach), ale mają niewielką siłę przebicia i reprezentują najwięszy sektor migrantów.

³⁴ Ukraińcy nie zabierają Polakom miejsc pracy, 08.07.2022, pulsHr.pl, dostęp: <https://www.pulshr.pl/rekrutacja/ukraincy-nie-zabieraja-polakom-miejsc-pracy,90994.html> [13.10.2022].

³⁵ *Imigranci mają głos!* – projekt „WYBORY” rezydentki Biennale, Marty Romankiv *Informacja prasowa*, 18.06.2020, biennalewarszawa.pl, dostęp: *Imigranci mają głos!* – projekt „WYBORY” rezydentki Biennale, Marty Romankiv — Biennale Warszawa [13.10.2022].

Program polityki migracyjnej

Przez wiele lat polscy decydenci uchylali się od zdefiniowania polskiej polityki migracyjnej. **Leseferystyczne podejście do imigracji (zob. rozdz. 2) stanowi pewien postęp wobec wcześniejszego zamknięcia dyktowanego obawami społecznymi (rozdz. 6).** Badacze analizujący dokumenty strategiczne pierwszych dekad III RP stwierdzili, że kierunki programowe tworzone przez polityków odzwierciedlały uprzedzenia wobec migracji. W dokumentach uwidaczniają się bowiem obawy o terroryzm, wzrost przestępczości czy rywalizację z Polakami na rynku pracy³⁶. Długoletnia przewaga trendu emigracyjnego dawała także pretekst do tego, by kwestii imigracji w ogóle nie podejmować – jako nieistotnej³⁷. Co więcej, jeszcze niedawno, bo w 2018 r., wice-minister ówczesnego resortu inwestycji i rozwoju Paweł Chorąży stracił stanowisko za wypowiedź podczas debaty Klubu Jagiellońskiego, w której stwierdził, że Polska potrzebuje napływu imigrantów, by rozwijać swoją gospodarkę – jego słowa krytycznie ocenił sam premier³⁸.

Spoleczna i gospodarcza praktyka idzie tymczasem w odwrotnym kierunku – skala imigrantów rośnie, podobnie jak zależność części branż od ich napływu (a pośrednio także budżetu państwa). W dużych miastach, zwłaszcza Warszawie i Krakowie, powszechnym społecznym doświadczeniem Polaków jest bezpośrednia styczność z migrantami – np. przy okazji zakupów czy transportu. Po wybuchu wojny w Ukrainie stało się to oczywiste dla kolejnych miejsc w kraju. Być może działania prouchodźcze nakierowane na Ukraińców mogą stanowić furtkę do pogłębienia integracji. Jednak aby pomysły opracowane przy okazji specustawy ukraińskiej mogły się przekształcić w szerszą, rozpiętą na lata strategię migracyjną, potrzebne jest oderwanie kwestii obecności uchodźców i migrantów w Polsce od kontekstów nacjonalistycznych (np. „odwiecznej” walki z Rosją czy islamofobii) i konieczny jest zwrot ku pragmatycznemu myśleniu.

Jak zorganizować imigrantom dobre warunki życia? Gdzie mogą się osiedlać? Jak wyobrażamy sobie współżycie wielu kultur w Polsce? Jakich napięć się obawiamy? Ile wysiłku i finansów jesteśmy gotowi przeznaczyć na politykę migracyjną? Jaką rolę migracja ma odgrywać w polskich przemianach demograficznych? To są pytania, które powinny paść w debacie publicznej, aby móc sensownie planować strategię na nadchodzące lata. Do tej pory – jak to określili Rafał Matyja, Anna Siewierska-Chmaj i Konrad Pędziwiatr – **Polska pozostawała w instytucjonalnym dryfie i decydowała się na nakładanie doraźnych łat na luki w dotychczasowej legislacji. Nie będzie to jednak wystarczające, jeśli trendy migracyjne utrzymają się lub się wzmocnią.**

³⁶ Matyja R., Siewierska-Chmaj A., Pędziwiatr K. (2015). *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Rzeszów.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Szymański D., *Paweł Chorąży zdymisjonowany. Wiceminister „zagalopował się” w słowach o imigrantach*, 14.09.2018, businessinsider.com.pl, dostęp: Paweł Chorąży zdymisjonowany. Wiceminister „zagalopował się” w słowach o imigrantach (businessinsider.com.pl) [13.10.2022].

3. NASTAWIENIE POLAKÓW DO MIGRANTÓW – PRZEGLĄD BADAŃ OPINII

W czasach, gdy przeprowadzono analizowane przez nas badania opinii publicznej, Polska stała się krajem emigracyjnym z długą historią ściśle strzeżonej granicy – to dlatego dla Polaków obecność cudzoziemców w kraju była nowością. Polacy powoli kształtowali swoje poglądy na temat imigrantów, a te przez lata zmieniały się wraz z dynamiczną sytuacją geopolityczną na świecie. Początkowo obawiali się przyjmowania zbyt dużej liczby imigrantów, jednakże stopniowo zaczęły przeważać w nich bardziej pozytywne odczucia. Ten trend odwrócił się w momencie wybuchu kryzysu migracyjnego w 2014 r., kiedy to do Europy zaczęli przybywać uchodźcy z Bliskiego Wschodu – wówczas rozpoczął się w Polsce okres dość powszechnej islamofobii. Obecnie, w 2022 r., słowo „uchodźca” raczej budzi w przeciętnym respondencie empatię, bo uruchamia konotację z atakowaną przez Rosjan Ukrainą.

Poniżej przedstawiamy szczegółowe omówienie stosunku Polaków do cudzoziemców na przestrzeni lat.

Polska jako kraj emigracyjny po 1989 r.

W 1991 r. Polska ratyfikowała konwencję genewską. Z tego powodu w kraju mogli zacząć pojawiać się uchodźcy. O taki status ubiegało się 37 313 osób i 1920 go otrzymało. Główne kierunki, z których napływali uchodźcy, były zależne od konfliktów zbrojnych, które wybuchły na świecie, takich jak wojna w Jugosławii czy Czeczenii³⁹. Moment ratyfikacji konwencji nałożył również na państwo polskie obowiązek zadbania o sytuację imigrantów w kraju poprzez wsparcie w integracji w nowym kraju. Ze względu na niewielką skalę migracji na pobyt stały do Polski kolejne rządy nie zapewniały imigrantom dostatecznego wsparcia; obowiązek jego dopełnienia spoczywał na samorządach, organizacjach pozarządowych lub pojedynczych osobach.

W latach 90. imigranci byli w społeczeństwie Polskim utożsamiani z pojęciem „obcych”. Jednakże nie była to ich jedyna charakterystyka kształtująca opinie Polaków. Wpływ miało tu również zachowanie imigrantów w kraju oraz cel, w którym przyjechali. Według badania PGSS ISS UW 70 proc. respondentów zgadzało się ze stwierdzeniem, że imigranci przyczyniają się do zwiększenia przestępczości. Tymczasem według Eurostatu liczba przestępstw odnotowywanych przez polską policję w latach 90. nie wzrastała tak drastycznie: z roku 1990 na 1991 spadła o 2 proc., żeby rok później wzrosnąć o tę wartość, po czym na przełomie lat 1994 i 1995 wzrosła o 8 proc. i również rok później o tę wartość spadła. Takie dane świadczą o bezpodstawności obaw.

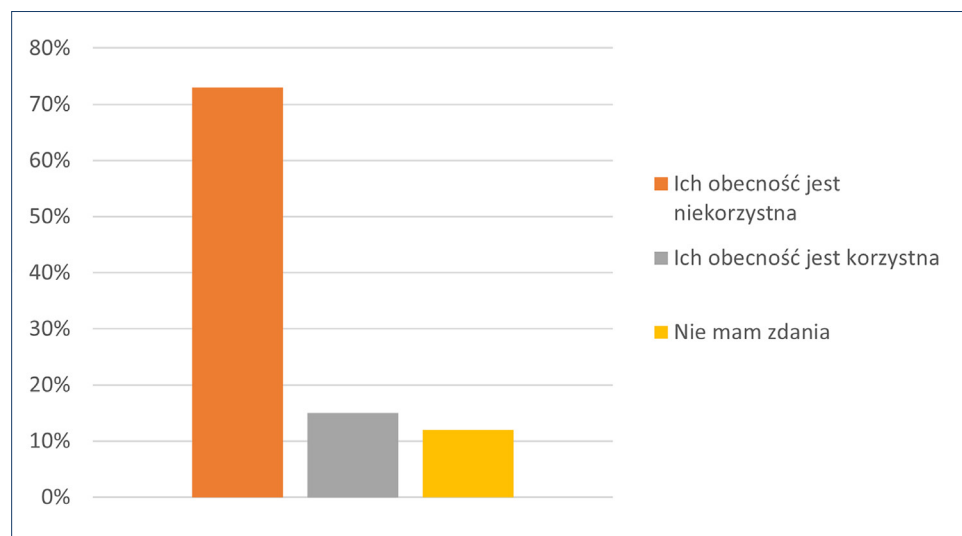
³⁹ Ibidem.

W ujęciu wartościowym liczba przestępstw oscylowała w okolicy 900 tys.; gdy porównać ją z małą liczbą imigrantów w Polsce w tamtym okresie, staje się jasne, że nie mogliby oni odpowiadać za dziesiątki tysięcy przestępstw. Mówiąc prościej, wpływ migrantów na taki stan rzeczy, jeśli istniał jakikolwiek, był znikomy.

Polacy obawiali się również utraty pracy na rzecz imigrantów. W związku z tym 6 proc. badanych chciało zwiększenia liczby wydawanych pozwoleń na pracę, a 43 proc. opowiadało się za zmniejszeniem tej liczby. Prawdopodobnie wynikało to z ogromnej niestabilności rynku pracy w omawianym okresie. Wiele osób znalazło się nagle w złej sytuacji materialnej, ale mimo wszystko nie planowało wyjazdu z Polski. W tym kontekście zrozumiała była obawa o własny status zawodowy i upatrywanie zagrożeń we wszystkich możliwych kontekstach, w tym tych związanych z napływem imigrantów mogących podjąć w Polsce pracę.

Inaczej zaś postawy wyglądały wobec uchodźców wojennych, politycznych oraz powracających do kraju osób z polskimi korzeniami. W stosunku do ostatniej grupy, 75 proc. respondentów stwierdzało, że powinno się ułatwiać im otrzymanie polskiego obywatelstwa. Z kolei 50 proc. odnosiło się pozytywnie w stosunku do przyjmowania uchodźców. Takie postawy mogły wiązać się z pamięcią o prześladowaniu opozycji politycznej czy przesiedleniach ludności. Ponadto Polacy widzieli perspektywę przed osiedlającymi się w Polsce ekspertami z zagranicy, naukowcami oraz mającymi tu małżonka. Z kolei tzw. białym kołnierzykom przypisywali pozytywny wpływ na gospodarkę. Jednocześnie ogólnie negatywny stosunek do imigrantów zarobkowych, według badania CBOS, deklarowało 73 proc. badanych, zwłaszcza wobec migrantów chcących pracować w handlu lub budownictwie. Polacy obawiali się scenariusza stałego osiedlenia i idącej za nim konkurencji o lepsze miejsca pracy i dumping płacowy⁴⁰. Źródło tych przekonań tkwiło prawdopodobnie w poczuciu niepewności na rynku pracy. Mieli również na uwadze, przynajmniej deklaratywnie, dobro ogółu społeczeństwa poprzez wpływ imigrantów na procesy gospodarcze.

Wykres 1 Opinia Polaków o imigrantach zarobkowych w 1992 r.



Źródło: CBOS

⁴⁰ Pawelec-Górny A. (1997). *Postawy Polaków wobec cudzoziemców*, Warszawa.

Polska bardzo długo, zgodnie z danymi GUS do 2018 r., pozostawała krajem emigracyjnym, co kształtowało postawy Polaków wobec cudzoziemców. Jeśli dana osoba miała doświadczenia z emigracją, prawdopodobnie była bardziej przychylna migrantom oraz ich osiedlaniu się w swoim sąsiedztwie. Ponadto Polacy zwyczajowo opierali swój stosunek do danej nacji na podstawie własnego wyobrażenia o tym, jak ona odnosi się do Polaków⁴¹ – im bardziej pozytywnie, tym ich nastawienie było bardziej życzliwe. Według badania przeprowadzonego przez CBOS w 1996 r. w takim zestawieniu najlepiej wypadali Włosi, Amerykanie i Francuzi (odsetek deklarowanej sympatii oscylował w granicy 60 proc.), najgorzej zaś Ukraińcy, Serbowie i Rumuni (odsetek wahał się od około 10 do 15 proc.). Jest to ciekawy wynik ze względu na fakt, iż to właśnie osoby z drugiej grupy do Polski przyjeżdżały znacznie częściej niż z pierwszej. Można rozumieć to tak, że Polacy aspirowali do budowania więzkiej bliskości z krajami zachodnimi, z tego też względu bardziej sympatyzowali z tymi narodowościami. Co ważne, tylko 12 proc. badanych deklarowało znajomość z imigrantem⁴², co sugerowałoby, że większość respondentów wyrobiła sobie postawę w oparciu o stereotypy. W przestrzeni medialnej lat 90. XX w. w Polsce tematyka migracji nie była tak często poruszana, jak działo się to później, chociażby w 2015 r.

Wejście do UE i zwiększająca się mobilność transgraniczna

Fale emigracji z Polski zwiększyły się jeszcze bardziej, kiedy w 2004 r. nastąpiła akcesja do Unii Europejskiej i przepływ ludności stał się swobodniejszy. Wynikało to z chęci poprawy własnego statusu ekonomicznego emigrantów. Według danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w 2005 r. mieszkańców Polski urodzonych poza granicami kraju było tylko 1,8 proc., co stanowiło najniższy wynik w Europie. Tym samym większość Polaków nie miała szansy na zapoznanie się z jakimikolwiek migrantami, co sprzyjało utrzymywaniu się negatywnego nastawienia, notowanego w latach 90. Jednakże wraz z rozwojem kraju oraz dynamicznej sytuacji geopolitycznej ulegało ono zmianom – Europejski Sondaż Społeczny w 2002 r. ujawnił, że postawa Polaków wobec uchodźców, przynajmniej na poziomie deklaracyjnym, była nawet bardziej pozytywna niż obywateli innych krajów europejskich.

Według wspomnianego sondażu Polacy na tle innych krajów UE plasowali się na stosunkowo wysokich miejscach pod względem dostrzegania korzyści z imigracji, jeśli chodzi o jej wpływ na kulturę oraz ogólnie pojęte warunki życia – odpowiednio było to piąte oraz siódme miejsce. Najmniej korzyści dostrzegali w kontekście ekonomicznym. W tym wymiarze zajęli 16. miejsce. Wynika z tego, że respondenci przywoływanych badań nie obawiali się o sprawny proces integracji cudzoziemców w Polsce, ale jako że kraj znajdował się w okresie gwałtownych przemian i dostosowywania się do ustroju kapitalistycznego, wciąż odczuwali niepewność co do własnego bezpieczeństwa ekonomicznego.

W 2004 r. Polska dynamicznie się rozwijała i doświadczyła zjawiska eksportowania bezrobocia – nastąpiła fala emigracji za pracą z kraju po akcesji do UE (w tamtym okresie w szczególności do Zjednoczonego Królestwa). Jednocześnie w Polsce ze względu na wymogi unijne ustawodawstwo ułatwiło zatrudnianie cudzoziemców w obrębie krajów członkowskich oraz strefy Schengen. Imigranci z dalszych stron świata nadal musieli ubiegać się o wize oraz dbać o spełnienie często rygorystycznych wymagań, by wjechać do Polski. Znajdowało to odzwierciedlenie w opi-

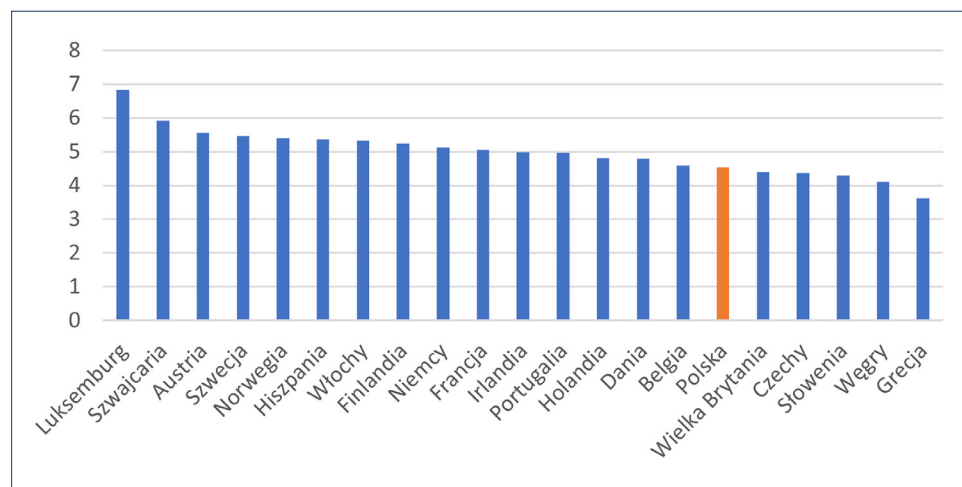
⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

niach społecznych. Zgodnie z wynikami Europejskiego Sondażu Społecznego z początku XXI w. Polacy najchętniej byli nastawieni do przyjmowania imigrantów z bogatszych krajów Europy, a mniej do osób innej rasy czy pochodzących z krajów biedniejszych niż Polska. Różnice były jednak niewielkie (69 proc. chęci przyjmowania pierwszych wobec do 59 proc.) i Polska w zestawieniu z innymi krajami UE plasowała się w pierwszej połowie stawki. Polacy jednakże zwracali szczególną uwagę na kryteria, które imigranci dodatkowo powinni spełniać – największą do posiadania przez imigrantów kwalifikacji zawodowych potrzebnych wówczas krajowej gospodarce. Ponadto, zgodnie z odczuciami respondentów, imigranci powinni wywodzić się z kultury opartej o wzorce chrześcijańskie oraz posiadać własny majątek. Co ciekawe, kolor skóry nie był istotny (2,9 w 11-stopniowej skali, podobnie jak w krajach zachodnich), jednak wśród badanych społeczeństw Polacy jako czwarci najczęściej wskazywali ten czynnik. Nacisk na podobieństwo kulturowe i finansową samodzielność wskazuje, że chcieli, aby proces imigracji przebiegał bezproblemowo i szybko⁴³.

Wykres 2 Postrzeganie korzyści ekonomicznych w kontekście imigracji

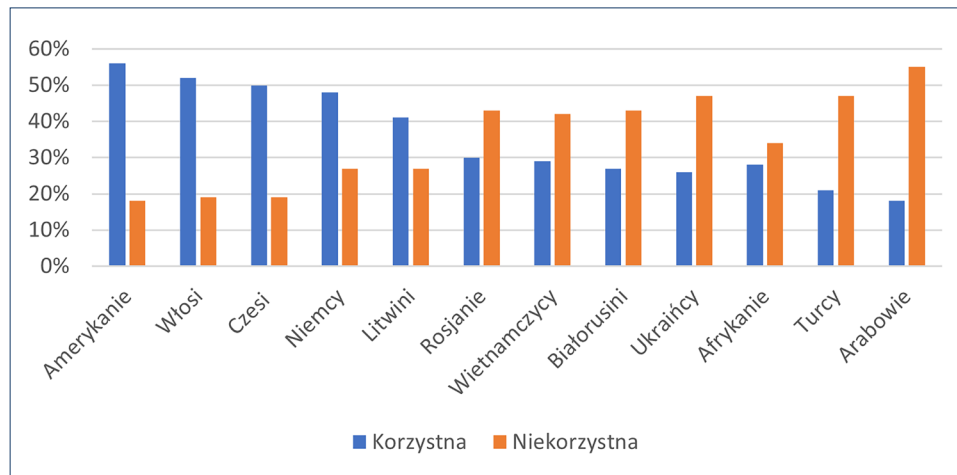
Im wyższa wartość tym większe postrzegane korzyści



Źródło: Dane Europejskiego Sondażu Społecznego.

Wspomniany sondaż sprawdził również postawy Polaków wobec posiadania powiązań z imigrantami w miejscu pracy lub we własnej rodzinie. Na tle europejskim Polacy plasowali się w środku stawki i byli nieznacznie bardziej chętni wobec posiadania szefa innej narodowości w pracy niż przykładowo imigranta jako zięcia (6,86 do 6,71 w 11-stopniowej skali). W zestawieniu tych odpowiedzi z danymi z lat 90. XX w. można zauważyć zmianę – jeszcze 10 lat wcześniej duża grupa Polaków nie zgodziłaby się nawet na zezwolenie na podjęcie pracy w Polsce przez imigranta, tymczasem w okresie przystąpienia Polski do UE tendencje stały się relatywnie bardziej pozytywne. Około 50 proc. Polaków uważało, że przyjmowanie Amerykanów, Włochów i Czechów jest korzystne. Jednocześnie Polacy niechętnie odnosili się do przyjmowania Rosjan (43 proc.), Wietnamczyków (42 proc.), Białorusinów (43 proc.), Ukraińców (47 proc.) czy osób ze społeczności arabskich (55 proc.) – a więc nacji najczęściej reprezentowanych przez dzisiejszych imigrantów.

⁴³ Michał Wenzel, *Stosunek do obcokrajowców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009

Wykres 3 Czy obecność danej społeczności migranckiej w Polsce jest korzystna?

Źródło: CBOS, sierpień 2014.

Największe zmiany nastąpiły w stosunku do imigrantów zarobkowych. W 2008 r. 86 proc. społeczeństwa uważało, że powinni oni móc podejmować pracę w Polsce – 50 proc. stwierdziło, że każdą pracę, a 36 proc. tylko niektórych prac (nie wiadomo jednak, jakich konkretnie). Takie wyniki stanowiły swoisty przełom w 2008 r., gdyż dotychczas to opcja limitowania dostępnych migrantom prac była najpopularniejsza. Co niezaskakujące, wśród osób deklarujących znajomość z obcokrajowcem aż 70 proc. uważało opcję z możliwością podjęcia każdej pracy za słuszną, natomiast wśród osób niedeklarujących takowej znajomości tak samo uważało znacznie mniej, bo 44 proc. Odpowiedzi różniły się też pod względem wykształcenia, wieku oraz miejsca zamieszkania. Osoby dobrze wykształcone, młodsze oraz pochodzące z większych miast były częściej nastawione pozytywnie do pracujących w Polsce imigrantów. Wynikało to najpewniej z relatywnie wysokiej dostępności stanowisk specjalistycznych czy kierowniczych dla tej grupy respondentów i braku obaw o konkurencję, co różniło się od sytuacji osób wykonujących prace wymagające mniejszych kwalifikacji.

Wybuch europejskiego kryzysu migracyjnego i wzrost islamofobii w Polsce

W 2014 r. zostało przeprowadzone badanie wśród Polaków na zlecenie Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców. Aż 95 proc. zadeklarowało ogólnie pojętą tolerancję i szacunek wobec innych ludzi jako ważną wartość⁴⁴. Ponadto w większości deklarowali sympatię zarówno wobec imigrantów, jak i uchodźców, odpowiednio 70 proc. oraz 82 proc. Tym razem sympatię częściej deklarowały kobiety i osoby z niższym wykształceniem, co stanowiło odwrócenie dotychczasowego trendu. W grupie sympatyków znalazły się ponadto osoby znające cudzoziemców osobiście lub zajmujące się wolontariatem. Dalej utrzymywała się również tendencja lepszego nastawienia do cudzoziemców wśród osób mających doświadczenia z emigracją, zarówno osobiste, w zakresie bycia emigrantem, jak i wśród najbliższego otoczenia. Dodatko-

⁴⁴ Kostrzyński R. (2014). *Stosunek Polaków do uchodźców i osób starających się o przyznanie statusu uchodźcy*, Warszawa.

wo 46 proc. zgodziło się ze stwierdzeniem, że cudzoziemcy powinni mieć takie same szanse rozwoju co Polacy. Polacy okazali się też świadomi co do trendów migracyjnych w Polsce i 40 proc. deklarowało, że w Polsce uchodźców jest coraz więcej. Zgadzało się to z danymi: w 2013 r. wniosków o nadanie statusu uchodźcy zostało złożonych najwięcej od 22 lat, był to wzrost o 681 proc. w porównaniu z 1991 r.

Omawiany okres to czas wzmożonych migracji do Europy, przez co więcej można było usłyszeć o tej sytuacji w przekazie medialnym (wtedy, zgodnie z deklaracjami, podstawowym źródłem wiedzy Polaków była telewizja). Ponad połowa obywateli uważała, że przyjmowanie cudzoziemców do Polski może wzbogacić jej kulturę oraz wspomóc rynek pracy. Jeśli zaś chodzi o pomoc uchodźcom, tylko 25 proc. deklarowało taką chęć, głównie kobiety i osoby z wyższym wykształceniem. Główną praktyką pomocy było dla Polaków wsparcie w porozumiewaniu się w przestrzeni publicznej, nie byli za to chętni do konkretniejszej pomocy, takiej jak znalezienie pracy. Chętniej deklarowali wsparcie w znajdowaniu zajęcia, czyli różnorodnych aktywności organizowanych przez centra dla cudzoziemców działające w największych polskich miastach.

Rok około 2014 w całej Europie, a w szczególności na jej wschodnich granicach, przyniósł jednak szok geopolityczny, czyli tzw. kryzys migracyjny. To wówczas nastąpiła wzmożona mobilność ludności z Afryki oraz krajów arabskich. Ponadto Europą wstrząsnęły zamachy terrorystyczne dokonane przez Państwo Islamskie, co wzmacniało negatywne postawy wobec cudzoziemców. Taki zestaw czynników wzbudził w polskim społeczeństwie obawy, a nawet strach, zwłaszcza wobec wyznawców islamu. Napływ uchodźców do Europy, głównie z objętej wojną Syrii, wywołał w Polsce sprzeciw opinii publicznej – 57 proc. respondentów badania CBOS było negatywnie nastawione do przyjmowania migrantów.

Za głoszenie i propagowanie najbardziej negatywnych postaw odpowiedzialne były radykalne środowiska prawicowe. Ich retoryka skupiała się na zapewnieniu bezpieczeństwa państwa oraz minimalizacji zagrożeń terrorystycznych, a najostrzejsze stwierdzenia odwoływały się do rzekomych egzotycznych chorób przenoszonych przez uchodźców. Warto jeszcze zauważyć, że do kryzysu migracyjnego obraz imigranta w polskiej świadomości zbudowany był na wzierunku osób przybywających z republik postsowieckich⁴⁵, natomiast wraz z pojawieniem się w Polsce grup migranckich składających się z osób odległych kulturowo diametralnie się on zmienił, gdyż to właśnie oni byli najczęściej pokazywani w mediach. Działo się tak, mimo że nadal to społeczność ukraińska była w Polsce najliczniejsza.

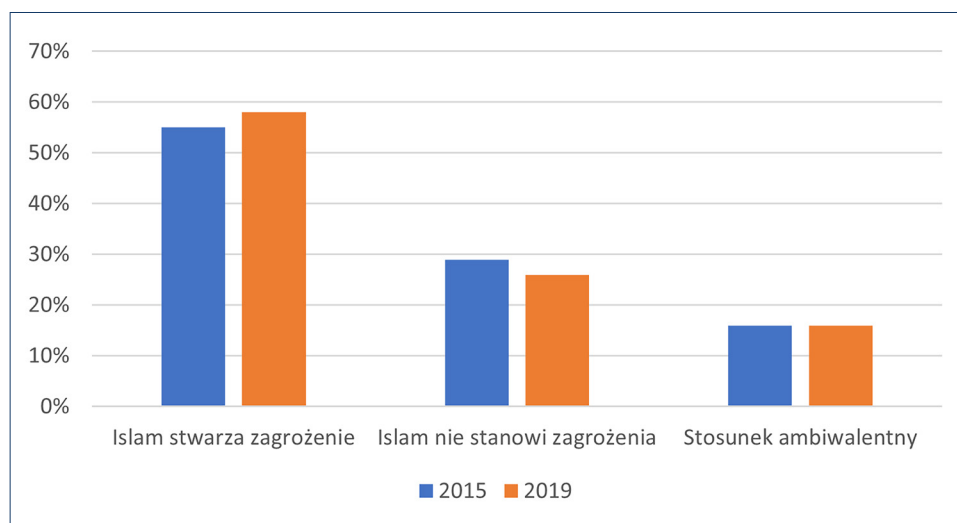
O ile do 2013 r., przynajmniej w ujęciu deklaratywnym, społeczeństwo polskie charakteryzowało się względną otwartością zarówno na imigrantów, jak i uchodźców, to od 2014 r. tendencja ta przybrała kierunek bardziej negatywny. Zgodnie z ówczesnymi wynikami Polskiego Sondażu Uprzedzeń 69 proc. respondentów nie zgadzało się na zwiększanie w Polsce liczby osób o innym kolorze skóry. W omawianym okresie zauważyć można było zmianę w nastawieniu Polaków. W 2015 r., pod wpływem negatywnej kampanii informacyjnej w mediach i wypowiedziach polityków, 57 proc. obywateli wyrażało obawy co do przyjęcia uchodźców⁴⁶. Uległ też zmianie sam profil osób charakteryzujących się postawami negatywnymi – najbardziej negatywnie nastawioną grupą stały się osoby młodsze, do tej pory bardziej pozytywne wobec cudzoziemców; najpewniej zmieniły zdanie pod wpływem internetowych pejoratywnych komunikatów o migracji. Centrum Badań nad Uprzedzeniami wykazało, że ponad 65 proc. osób młodych deklarowało odczucie dyskomfortu wobec muzułmanów.

⁴⁵ Jerzy Leszkowicz-Baczyński, *Ewolucja przekonań Polaków wobec „obcych” jako efekt kryzysu migracyjnego w Europie*.

⁴⁶ Ibidem.

Kolejna narracja, która w owym czasie zyskiwała na popularności, oscylowała wokół kwestionowania rzeczywistych pobudek cudzoziemców co do ich decyzji o emigracji. Opinia publiczna odmawiała im statusu uchodźcy i podważała ich sytuację ekonomiczną we własnym kraju. Stwierdzano, że głównym czynnikiem skłaniającym do wyjazdu nie była ucieczka przed wojną i wszystkimi jej tragicznymi konsekwencjami, lecz chęć zarobku w krajach zachodnich poprzez pracę oraz zasiłki socjalne⁴⁷. Tymczasem tylko 13 proc., zgodnie z badaniem CBOS, deklarowało znajomość z wyznawcami islamu. To pokazuje, że uprzedzenia w głównej mierze wynikały z narracji propagowanej przez media oraz z funkcjonujących w opinii społecznej stereotypów, a nie dostępu do faktów. Pojawiła się również narracja o rzekomej „islamizacji krajów Europy”, w tym Polski. 77 proc. osób w wieku 18–24 lata deklarowało obawę przed taką sytuacją. Osoby starsze nie wykazywały jej w tak ogromnym stopniu. W samym internecie, według badania Newspoint oraz CBOS, pozytywne wypowiedzi o uchodźcach stanowiły tylko 6 proc. ogółu, neutralne zaś 13 proc.⁴⁸. Co ważne, deklarowana niechęć wobec muzułmanów dotyczyła przede wszystkim mężczyzn. Można spekulować, że przyczyny takiej narracji wynikały z przekonania o islamie jako religii propagującej przemoc, wrogości muzułmanów wobec odmiennych kultur, ich domniemanego poparcia dla terroryzmu oraz braku umiejętności asymilacji.

Wykres 4 Stosunek Polaków do Islamu



Źródło: CBOS, badanie „Postawy wobec islamu i muzułmanów” z 2019 roku.

W 2017 r. badanie CBOS pokazało najnowsze wyniki deklarowanych opinii o imigrantach, które obrazowały skutki długotrwałej negatywnej narracji wobec przyjmowania uchodźców w Polsce. 63 proc. Polaków wyrażało sprzeciw wobec takiej praktyki, a 75 proc. sprzeciwiało się relokacji uchodźców z innych krajów UE. Dominowali wśród nich wyborcy Prawa i Sprawiedliwości lub innych partii o poglądach prawicowych, z niskim wykształceniem, w wieku 18–34 lata, mieszkający na wsi oraz uczestniczący w praktykach religijnych. Był to najwyższy odsetek antyuchodźczych deklaracji w historii polskich badań opinii prowadzonych przez CBOS. Mniejszość osób akceptujących uchodźców najczęściej miała 35–44 lata i wyższe wykształcenie. Z reguły miesz-

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

kała w mieście oraz głosowała w wyborach na partie lewicowe, Platformę Obywatelską lub Nowoczesną. Do zmiany zdania aż 75 proc. osób sprzeciwiających się relokacji nie przekonałaby nawet potencjalna utrata dostępu do funduszy unijnych.

Warto jednocześnie odnotować, że wyżej opisane postawy dotyczyły uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki. W stosunku do Ukraińców uciekających z terenów objętych działaniami zbrojnymi po aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r. aprobatę dla udzielania azylu wyraziło 61 proc. badanych. Rozkład demograficzny odpowiedzi wyglądał zaś podobnie jak w przypadku poprzednio opisywanej grupy. Wynika to z utożsamiania, w percepcji Polaków, pierwszej grupy z atakami terrorystycznymi, które wstrząsały w tamtym okresie Europą. Ponadto respondenci kwestionowali konieczność ich ucieczki przed działaniami wojennymi we własnym kraju i uznawali ich za migrantów ekonomicznych. Uchodźcy z Ukrainy byli natomiast obecni w Polsce od dłuższego czasu jako jedna z największych społeczności migranckich. Zarówno ich bliskość kulturowa, jak i bliskość wydarzeń na Krymie sprawiały, że Polacy odczuwali większe wobec nich współczucie oraz chęć niesienia pomocy.

Polska jako kraj przyjmujący

W 2018 r. Polska po raz pierwszy odnotowała dodatnie saldo migracyjne, co oznaczało, że stała się krajem przyjmującym. Nie wpłynęło to na stosunek do uchodźców wojennych z Bliskiego Wschodu – według badania CBOS, przeprowadzanego corocznie, odsetek Polaków przeciwnych ich przyjmowaniu do Polski wynosił około 60 proc.

Z czasem grupa osób zdecydowanie negatywnie nastawionych zaczęła maleć – we wrześniu 2021 r. liczyła 48 proc. W tym samym roku nastąpił kolejny kryzys migracyjny, gdy na granicy z Białorusią zaczęły zbierać się duże grupy uchodźców z krajów Bliskiego Wschodu, głównie z Iraku i Afganistanu, chcących przedostać się na teren Unii Europejskiej. Strona Polska odmawiała ich przyjęcia. Decyzję tę popierała opinia publiczna, co pokazywały specjalne wydania badań CBOS: tylko 33 proc. Polaków uważało, że należy udzielić azylu ludziom koczującym na granicy. Odsetek takich opinii utrzymywał się przez cały czas trwania kryzysu, a poglądy zdecydowanie przeciwne przyjęciu uchodźców zyskiwały na poparciu. Ponadto 66 proc. badanych wyraziło aprobatę wobec rządowego pomysłu budowy zapory wzdłuż granicy z Białorusią. Kontrowersje budziło jednak wprowadzenie stanu wyjątkowego i specjalnej strefy ograniczającej dostęp do terenów granicznych osobom nieuprawnionym. 74 proc. Polaków uważało, że do strefy przygranicznej powinny mieć dostęp osoby z organizacji niosących pomoc humanitarną, a 71 proc. udzieliłoby go dziennikarzom. Około połowa badanych dobrze ocenia działania rządu w sprawie kryzysu, ale 64 proc. obawia się, że cała sytuacja może doprowadzić do konfliktu zbrojnego z Białorusią i Rosją⁴⁹.

Negatywne postawy wobec kryzysu uchodźczego na granicy wynikały przede wszystkim z narracji medialnej, w szczególności prezentowanej w telewizji państwowej. Pokazywane były grupy uchodźców z Bliskiego Wschodu, przetrucane przez stronę białoruską na granicę nie tylko z Polską, ale też Litwą i Estonią (tzw. push-backi). Działania te rządzący nazwali „wojną hybrydową”, co budziło dalsze negatywne skojarzenia, ze względu na jednoznacznie negatywny wydźwięk słowa „wojna”. Ponadto Polacy nie zapomnieli o wydarzeniach na Białorusi w trakcie tamtejszych wyborów prezydenckich w 2021 r. Rozpowszechnione jest przekonanie o złych intencjach

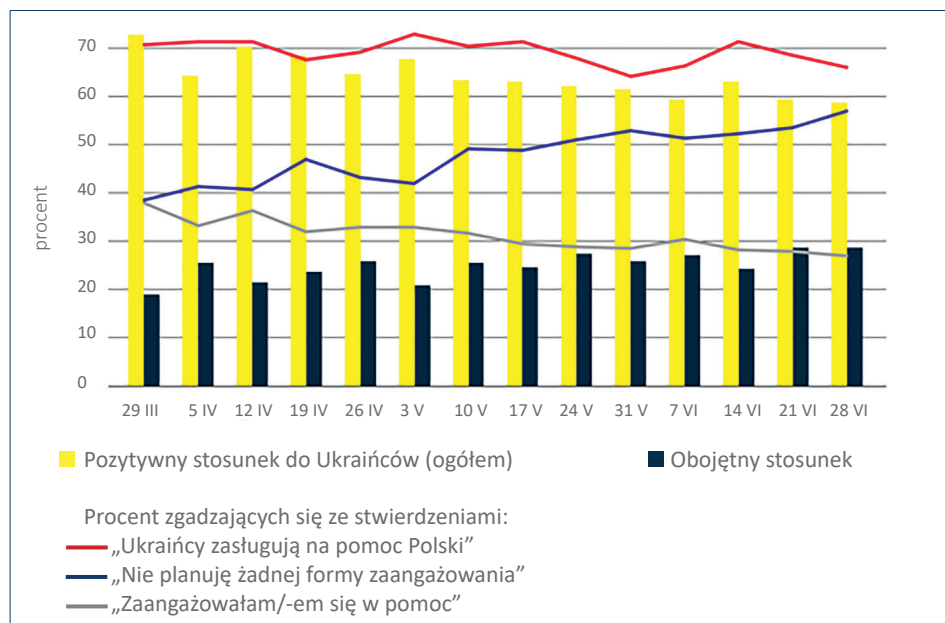
⁴⁹ Feliksiak M. (2021). *Opinia publiczna wobec kryzysu na granicy z Białorusią*, Warszawa.

reżimu Łukaszenki i wdrażaniu planu mającego zaszkodzić Polsce. Biorąc te wszystkie czynniki pod uwagę, Polacy kategorycznie sprzeciwiali się zmienieniu podejścia do poradzenia sobie z kryzysem na granicy i uważali, że polityka zamkniętego przejścia była właściwa.

Wojna na Ukrainie i reakcja Polski

24 lutego 2022 r. na Ukrainę najechała Federacja Rosyjska. Tym samym Polska musiała zmierzyć się z ogromną falą uchodźców wojennych. Według statystyk podawanych przez Straż Graniczną, do 12 września 2022 r. granicę polsko-ukraińską przekroczyło 6,2 mln osób. W badaniu altruizmu w Polsce, przeprowadzonym przez CBOS jeszcze przed inwazją, blisko 70 proc. Polaków deklarowało konieczność pomagania innym⁵⁰. Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w praktyce – Polacy zaczęli masowo angażować się w akcje pomocowe dla uchodźców z Ukrainy po wybuchu wojny. Zarówno społeczeństwo, jak i polskie władze stanęły pod tym względem na wysokości zadania. Miesiąc po wybuchu wojny, w marcu 2022 r., 68 proc. Polaków deklarowało wzięcie udziału we wsparciu w jakiegokolwiek formie. Ponad 90 proc. popierało wywieranie dyplomatycznego nacisku na Rosję oraz jej gospodarczą izolację od reszty świata. Taki sam odsetek popiera wsparcie finansowe dla Ukrainy oraz jej dozbrajanie. Ponad połowa przeciwna jest wysłaniu wojsk w celu wsparcia walki na froncie. 94 proc. społeczeństwa jest za przyjmowaniem uchodźców z Ukrainy, a 58 proc. chce jak najszybszego przyjęcia Ukrainy do UE oraz NATO⁵¹.

Wykres 5 Zaangażowanie w pomoc uchodźcom na tle sympatii do Ukraińców



Opracowanie własne

⁵⁰ Cybulska A. (2022). *Polacy o altruizmie przed falą migracji z Ukrainy*, Warszawa.

⁵¹ Rogulska B. (2022). *Polacy wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, Warszawa.

Polacy od początku byli w olbrzymim stopniu zaangażowani w pomoc uchodźcom poprzez od-
dobnie organizowane zbiórki, wsparcie w punktach recepcyjnych na zasadach wolontariatu czy
angażowanie się finansowo w oficjalne akcje pomocowe. Władze RP 4 marca 2022 r. sprawnie
wprowadziły specustawę mającą ułatwić procedury okołouchodźcze, co stanowiło pierwsze
usystematyzowanie polityki migracyjnej w takim stopniu od 1989 r. Największe zaangażowanie
widać było w początkowych miesiącach wojny, następnie stopniowo ono gasło, ze względu na
zmęczenie mobilizacją pomocową⁵². „Pospolite ruszenie” Polek i Polaków nie mogło trwać dłu-
go, dlatego też w dalszych etapach pomocy kluczowe będzie działanie władz publicznych, które
Polacy deklaratorywnie akceptują, pod warunkiem ograniczenia kosztów pomocy oraz jej długo-
ści trwania⁵³. Najbardziej pozytywnie zaś oceniają wsparcie militarne⁵⁴. Ogólnie rzecz biorąc,
Polacy prezentują pozytywne nastawienie do Ukraińców w przestrzeni publicznej, chociaż jego
stopień zależy od poglądów politycznych czy statusu materialnego.

Podsumowanie

Postawy Polaków wobec cudzoziemców zmieniały się na przestrzeni lat i przeważnie zależały od
sytuacji geopolitycznej na świecie. Przez wiele lat społeczeństwo polskie charakteryzowało się
bardzo wysokim poziomem homogeniczności, przez co obywatele nie mogli budować swoich
postaw wobec migrantów w oparciu o realne doświadczenia – powielali wyobrażenia i stereo-
typy, często negatywne. Do momentu wybuchu kryzysu migracyjnego w 2014 r. Polacy również
niezmiennie byli bardziej chętni do przyjmowania imigrantów z bogatszych krajów oraz takich,
których charakterystyka pozwalałaby na poprawienie sytuacji ekonomicznej w kraju. Bardziej
chętni byli przyjmować uchodźców na określony czas niż pozwalać im na stałe osiedlenie się
w Polsce.

Dopiero w ostatnich latach nastąpiła diametralna zmiana. Aby jednak poradzić sobie w nowej
sytuacji kraju przyjmującego, Polacy potrzebują przewyciężyć przekonania o zagrożeniach ze
strony imigrantów oraz uchodźców z Bliskiego Wschodu. Kryzys klimatyczny spowoduje olbrzy-
mie fale migracji, zwłaszcza z terenów okołorównikowych, na co Polska musi być gotowa nie tyl-
ko gospodarczo, lecz też mentalnie. Ponadto jeśli integracja migrantów ma przebiec pomyślnie,
sytuacja życiowa uchodźców i napięcia społeczne z nimi związane nie mogą być instrumentalnie
wykorzystywane przez polityków, co do tej pory ma miejsce.

⁵² Helak M., *Polacy wobec Ukraińców*, op. cit.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

4. KLUCZOWI AKTORZY POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ ORAZ ICH DZIAŁANIA

W niniejszym rozdziale prezentujemy składowe elementy kształtujące polską politykę migracyjną. Skupiamy się na trzech obszarach: polityce rządowej, samorządowej oraz na programach prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Zwraca uwagę brak zcentralizowanych działań, choć to właśnie na barkach rządu spoczywa ta odpowiedzialność. W wyniku braku systemowych rozwiązań kluczową rolę odgrywają doraźne działania podejmowane na szczeblu samorządowym i przez organizacje pozarządowe.

Decyzje na szczeblu rządowym

Centralna polityka migracyjna w Polsce jest w najlepszym razie zachowawcza – ten model postępowania był zresztą stosowany od dekad. W okresie PRL jedyne inicjatywy odbywały się na zasadach współpracy z innymi krajami bloku komunistycznego (przykładowo władze polskie zapraszały wtedy studentów z Wietnamu do kontynuowania lub podjęcia nauki w Polsce). Od 1989 r. podejmowane były tylko działania doraźne, mające na celu doprecyzowanie obowiązującego prawa, nie zaś stworzenie kompleksowego systemu sprzyjającego przyjmowaniu oraz, co ważniejsze, wspomaganie imigrantów w procesie głębszej integracji z polskim społeczeństwem. Taki stan rzeczy wynikał przede wszystkim ze specyfiki migracji w Polsce. Była ona krajem emigracyjnym, którego społeczeństwo było dodatkowo jednym z najbardziej homogenicznych w Europie. Ten fakt nie budził w kolejnych ekipach rządzących większego poczucia potrzeby przygotowania Polski na ewentualne fale imigracji w przyszłości.

Pierwszym przełomowym momentem w procesie kształtowania polityki migracyjnej w Polsce było ratyfikowanie Konwencji Genewskiej w 1991 r. Był to konieczny krok, aby jednoznacznie wejść na drogę relacji partnerskich z krajami zachodnimi, a w końcu aby przystąpić do wspólnot międzynarodowych. Konwencje genewskie szeroko omawiają i zobowiązują sygnatariuszy do udzielania pomocy humanitarnej ofiarom działań wojennych, niezależnie od faktu, czy wojna jest oficjalnie na danym terytorium wypowiedziana. Złamanie postanowień konwencji jest uznawane za zbrodnię wojenną. Ratyfikowanie konwencji pozwoliło na ubieganie się o przyznanie statusu uchodźcy w Polsce. Liczba składanych wniosków rokrocznie nie jest duża i oscyluje w granicach kilku tysięcy. Ponadto profil etniczny wnioskujących zależy głównie od panującej na świecie sytuacji geopolitycznej. W ostatnim czasie najwięcej wniosków składali obywatele Białorusi, wymagający ochrony ze względu na opresje reżimu prezydenta Łukaszenki. Drugą

największą grupą są obywatele Ukrainy, których w pierwszej połowie 2022 r. było 1,2 tys. osób. W porównaniu z prawie 4 mln, które przybyło do Polski po wybuchu wojny, nie jest to duża liczba. Wynika to z faktu wnioskowania o przyznanie numerów PESEL, które dają potwierdzenie objęcia osoby ochroną czasową. Ponadto w 2021 r. sporą grupę wnioskującą o status uchodźcy stanowiły osoby pochodzące z Afganistanu. Miało to związek z wycofaniem wojsk z terytorium tego kraju i koniecznością ewakuacji miejscowych współpracowników USA.

Status cudzoziemca regulowany jest przez prawo Unii Europejskiej, jednakże państwa członkowskie mają możliwość dookreślenia i precyzowania praw w zakresie nieprzekraczającym postanowień rozporządzeń i konwencji, które w hierarchii stoją wyżej. W 2013 r. w Polsce uchwalona została **ustawa o cudzoziemcach**, stanowiąca uzupełnienie ustawy o obywatelstwie polskim z roku 2009. Ustawa uregulowała warunki wydawania zezwoleń na pobyt czasowy oraz pracę na terytorium Polski. W styczniu 2022 r. uchwalona została nowelizacja tejże ustawy, która wprowadziła szereg zmian mających ułatwić ubieganie się o wydanie stosownych zezwoleń na pobyt i pracę. Najważniejsze zmiany to zniesienie wymogu posiadania przez cudzoziemca potwierdzonego źródła dochodu na terytorium Polski oraz miejsca zamieszkania. Ponadto ustawa zapewnia, że cudzoziemcy nie mogą wykonywać pracy za stawkę niższą od płacy minimalnej, również w przypadku wykonywania pracy w niepełnym wymiarze. Cudzoziemcy są ponadto zobowiązani do posiadania ważnego ubezpieczenia zdrowotnego. Zmiana zaistniała też w przypadku otrzymania przez cudzoziemca awansu bądź, jak zostało to określone w ustawie, „zmiany nazwy stanowiska”. W tym przypadku nie będzie konieczne ubieganie się o wydanie nowego zezwolenia na pobyt i pracę. **Ustawa ta jest praktycznie jedynym uwarunkowaniem prawnym regulującym zasady pobytu w Polsce cudzoziemców, którzy jednocześnie nie są obywatelami Unii Europejskiej.**

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej zaczęło realizować programy mające na celu pogłębienie integracji imigrantów w Polsce. Na początku roku 2022 ministerstwo rozstrzygnęło nabór ofert w ramach projektu „Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022–2023”. Samorządy, organizacje pozarządowe oraz instytucje rynku pracy mogły ubiegać się o dofinansowania z Funduszu Pracy w celu aktywizacji zawodowej cudzoziemców. Zainteresowanie projektem okazało się większe, niż się spodziewano, więc zwiększono jego dofinansowanie z 40 mln do 104 mln zł. Przykładowo, w ramach projektu Fundacja Dziewięciu Braci stworzy w województwie wielkopolskim aplikację mającą stanowić rolę pośrednika pomiędzy imigrantami a wolontariuszami, aby ułatwić tym grupom nawiązywanie kontaktu i przekazywanie wsparcia. Inne zgłoszone programy mają dotyczyć szeroko pojętych działań mających na rzecz adaptacji cudzoziemców do nowego otoczenia poprzez przełamywanie barier, np. językowych.

Ważnym do odnotowania i godnym pochwały jest fakt reakcji polskiego rządu na kryzys uchodźczy wywołany wybuchem wojny w Ukrainie. Władze bardzo szybko przygotowały oraz uchwaliły specustawę mającą na celu prawne uregulowanie pobytu obywateli Ukrainy uciekających przed wojną oraz nadającą specjalne uprawnienia odpowiednim organom państwowym pozwalających na zapewnianie kompleksowej pomocy uchodźcom. Na mocy ustawy obywatele Ukrainy przyjeżdżający do Polski po 24 lutego 2022 r. mają prawo do:

1. 18-miesięcznego legalnego pobytu w Polsce;
2. złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy na zasadach przewidzianych w ustawie o cudzoziemcach;
3. otrzymania numeru PESEL;
4. otrzymania profilu zaufanego;

5. otrzymywania od wojewodów i samorządów podstawowej pomocy w postaci zakwaterowania, wyżywienia, niezbędnego transportu oraz zapewnienia środków czystości i higieny osobistej – nie krócej niż przez dwa miesiące od dnia pierwszego wjazdu do Polski;
6. wykonywania pracy lub działalności gospodarczej w Polsce;
7. rejestracji jako osoba bezrobotna albo poszukująca pracy;
8. korzystania z różnego rodzaju świadczeń rodzinnych, socjalnych i pomocy społecznej;
9. opieki medycznej i bezpłatnej pomocy psychologicznej;
10. pracy w określonych zawodach medycznych, szkołach oraz na uczelniach wyższych i w instytutach badawczych, a także studiowania na tych uczelniach na specjalnych warunkach.

Specustawa została również poddana nowelizacjom, które przedłużały obowiązujące uprawnienia lub nadawały nowe prawa. Obecnie więc osoby, które zapewniały miejsce zamieszkania uchodźcom, mają prawo do pobierania dodatkowego świadczenia pieniężnego przez 120 dni. Sami uchodźcy zaś mają czas do 90 dni od przyjazdu na zarejestrowanie swojego przyjazdu, a nie tylko 60 dni, jak było dotychczas. Ponadto prawo do świadczeń zdrowotnych zostało przyznane osobom przybywającym z Ukrainy, które korzystały z ochrony międzynarodowej na terenie kraju, ale nie były jego obywatelami. W zakresie rynku pracy również zaszły ważne zmiany. Rząd stworzył portal internetowy mający spełniać rolę pośrednika między pracodawcami oraz uchodźcami poszukującymi pracy w Polsce⁵⁵. Ponadto wprowadzono ułatwienia w zakresie zatrudniania uchodźców w roli nauczycieli akademickich oraz umożliwiono świadczenie pracy w zakresie zawodów medycznych osobom z właściwym wykształceniem oraz w jednostkach samorządowych i urzędach na stanowiskach pomocniczych. Całość ustawy należy więc ocenić jak najbardziej pozytywnie. Jedyne zastrzeżenie budzi jednak długość obowiązywania wprowadzonych przepisów – rekomendacją jest utrzymanie przepisów na stałe, a w celu rozpoczęcia kształtowania usystematyzowanej polityki migracyjnej, rozszerzenie jej na uchodźców z każdego terytorium objętego działaniami zbrojnymi.

Podsumowując, Polska praktycznie już od 2018 r. zmieniała się w kraj przyjmujący imigrantów, co instytucjonalnie wybrzmiało jednak dopiero w momencie wybuchu wojny w Ukrainie. Mimo to wciąż nie ma przejrzystej i w pełni ukształtowanej polityki migracyjnej, co należy traktować jako spore zaniedbanie ze strony kolejnych rządów III RP. Specustawa ukraińska jest szansą na nadrobienie zaległości w tej materii, niemniej stanowi doraźny instrument polityczny. Przy podejmowaniu kolejnych decyzji władze powinny pamiętać o prawdopodobnym przekształceniu struktury etnicznej kraju na mniej homogeniczną. Osoby osiedlające się w Polsce zasilą rynek pracy, więc znalezienie zatrudnienia powinno być im ułatwione, ponadto mogą złagodzić negatywne efekty demograficznego starzenia się społeczeństwa. W interesie społecznym jest więc promocja Polski jako kraju, w którym panuje pewność uczciwego zatrudnienia i pracy zgodnej z kompetencjami. W tym zakresie powinna również pomóc reforma rynku mieszkaniowego w Polsce, w szczególności w zakresie najmu. Takie działania przysłużą się nie tylko imigrantom, ale również osobom młodym, chcącym wyprowadzić się z domu rodzinnego i założyć własną rodzinę. Wszystkie działania powinny być podejmowane w ścisłej kooperacji z samorządem oraz organizacjami pozarządowymi, tak aby funkcjonowały jako jeden organizm wspierający przekształcające się na naszych oczach społeczeństwo. Już teraz ścisła edukacja obywateli jest konieczna, aby uprzedzić możliwe akty dyskryminacji i wykluczenia. Z tego też powodu i pod tym kątem należy dokonać przeglądu polskiego prawa.

⁵⁵ Zob.: *Zadbaj o swoją przyszłość – znajdź pracę w Polsce (Wypełnij formularz)*, Praca w Polsce, dostęp: <https://pracawpolsce.gov.pl/> [06.10.2020].

Inicjatywy samorządowe

Choć odpowiedzialność za systemowe rozwiązania w ramach polityki migracyjnej spoczywa na barkach rządu, w rzeczywistości, w głównej mierze za losy cudzoziemców po przyjeździe do Polski odpowiadają władze samorządowe. Dotychczasowe działania prowadzone są jednak na lokalną, niewystarczającą skalę. Czasami są częścią rządowych inicjatyw, tak jak działo się to w przypadku wyżej opisanego programu ministerialnego. W tym konkretnym przypadku kooperacja wygląda następująco: szczebel centralny zapewnia finanse na działanie lub ich część, do samorządów należy zaś logistyka przedsięwzięć. Poza partycypacją w inicjatywach szczebla centralnego samorządy wprowadzają własne programy i często rozwijają je przez lata. W szczególności mowa tutaj o większych ośrodkach miejskich, które przeważnie stanowią docelowe miejsce osiedlania się cudzoziemców i to właśnie tam istnieje największa potrzeba ich bezpośrednich działań. Skala tych inicjatyw znacznie wzrosła po wybuchu wojny w Ukrainie.

Wartym uwagi jest wdrażany obecnie program na Pomorzu, w szczególności rozwijany w obszarze Trójmiasta. Nosi nazwę „Standard Minimum w Integracji Imigrantów”, w skrócie SMI. Każdy powiat i gmina w obrębie metropolii jest zobowiązany do wdrażania zapisów dokumentu. Plan implementacji rozwiązań systemowych na rzecz cudzoziemców składa się z czterech kroków, w skład których wchodzi coraz bardziej złożone działania. Każdy powiat utworzył „zespoły do spraw migracji”, które mają na bieżąco monitorować sytuację związaną z osiedlaniem się migrantów w rejonie i odpowiednio reagować na ich potrzeby w zakresie edukacji, czyli głównie przygotowania szkół na przyjmowanie uczniów mających doświadczenia migracyjne, aktywizacji zawodowej imigrantów poprzez współpracę z urzędami pracy lub konsultantami do spraw kariery czy też przełamывania barier językowych poprzez organizację kursów języka polskiego.



>> Punkt informacyjny dla uchodźców z Ukrainy w Gdańsku

FOT. DOMINIK PASZLIŃSKI



>> Hala sportowa w Lublinie jako miejsce tymczasowego schronienia

ZDJEŃCIE UDOSTĘPNIONE PRZEZ URZĄD MIASTA LUBLIN

Ponadto przeprowadzane są szkolenia przeznaczone dla urzędników, aby zwiększać dostępność usług publicznych dla cudzoziemców. Dodatkowo cały rejon bierze udział w Europejskiej Platformie Integracji Miast, dzięki której samorządy z całej Europy mogą wymieniać się doświadczeniami oraz sprawdzonymi praktykami w zakresie integracji imigrantów. Wdrożenie całego programu znajduje się obecnie w początkowej fazie rozwoju i obserwacja tego procesu może przynieść wiele efektywnych rozwiązań, które sukcesywnie udałoby się wprowadzać w innych obszarach kraju.

Po wybuchu wojny również działające już inicjatywy często są dostosowywane do nowej rzeczywistości. Przykładowo samorząd województwa opolskiego planował otwarcie Centrum Integracji Cudzoziemców, które lekko zmieniło planowany profil działalności po swoim otwarciu w marcu 2022 r. Jest to inicjatywa całego województwa, opracowywana już od roku wstecz. Nacisk jednakże, z powodu nagłej zmiany sytuacji, musiał zostać położony na uchodźców wojennych. Centrum nie stanowi miejsca pierwszej pomocy dla potrzebujących. Jego działalność nakierowana jest na osoby, które znalazły swoje tymczasowe miejsce zamieszkania w regionie i poszukują dalszych możliwości rozwoju. W Centrum znaleźć mogą pomoc w zakresie psychologicznym, adaptacyjnym (np. kursy językowe) oraz formalnym przy załatwianiu niezbędnych spraw w urzędach. Podobna inicjatywa funkcjonuje już od 2012 r. w Gdańsku pod nazwą Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek.

W samym Gdańsku, który uważany jest za model do naśladowania w skali kraju, od 2015 r. funkcjonuje zespół do spraw modeli integracji imigrantów. Zespół składa się ze 100 osób, reprezentujących 50 instytucji, i stanowi organ doradczy dla prezydenta miasta przy podejmowaniu kluczowych decyzji z zakresu polityki społecznej. Dodatkowo od 2016 r. w mieście realizowany jest

dokument uchwalony przez Radę Miasta „Model Integracji Imigrantów” oraz powołana do życia została Rada Imigrantów, w skład której wchodzi 12 cudzoziemców mieszkających w Gdańsku.

Po drugiej stronie Polski, w Krakowie, również tworzone są programy integracyjne dla cudzoziemców. Rada Miasta, we współpracy z Miejskim Ośrodkiem Wspierania Inicjatyw Społecznych oraz Stowarzyszeniem Interkulturalni.pl opracowała oraz uchwaliła rozpoczęcie programu „Otwarty Kraków”. Program określa ramy działań, które miasto musi podjąć, by być przystosowane do coraz większej liczby cudzoziemców w mieście. W Urzędzie Miasta ma powstać punkt informacyjny, działający na podobnych zasadach jak Centra opisane powyżej w innych miastach. Ponadto urzędnicy zostaną przeszkoleni w zakresie komunikacji międzykulturowej oraz do życia zostaną powołane zespoły zajmujące się kształtowaniem polityk migracyjnych w mieście. W celu edukacji społeczności krakowskiej planowane są również kampanie społeczne pokazujące wartości, jaką niesie ze sobą budowanie wielokulturowości w mieście. Kraków planuje przystąpić do sieci Miast Międzykulturowych, działającej przy Radzie Europy.

Kolejnym ośrodkiem migracyjnym w Polsce jest Lublin. Jego bliskość do wschodniej granicy powoduje, że osiedlają się tam migranci z Ukrainy. Ponadto Lublin jest miastem akademickim, w którym znajduje się dziewięć uczelni, w tym pięć publicznych, przez co do miasta chętnie przybywają studenci z różnych zakątków świata. W mieście powstał program „Study in Lublin”, który polega na zapraszaniu obcokrajowców na studia w Lublinie. Ponadto miasto pozyskało środki ze Szwajcarskiego Programu Współpracy, aby sfinansować projekt „Lublin dla wszystkich. Partycypacyjny model zarządzania różnorodnością”. Polega on na stworzeniu zespołu koordynującego pracę organizacji działających w mieście na rzecz imigrantów oraz stworzeniu materiałów edukacyjnych dla lokalnej ludności. W biurze obsługi mieszkańców znajduje się również specjalny punkt przeznaczony dla cudzoziemców, aby wspomóc ich w aklimatyzacji i asystować w załatwianiu spraw urzędowych. Lublin w swojej narracji i kształtowaniu polityki społecznej podkreśla swoją historyczną wielokulturowość, sięgającą początków lokacji miasta.

W Łodzi prezydentka powołała w 2012 r. do życia Komisję Dialogu Obywatelskiego ds. Różnorodności i Przeciwdziałania Dyskryminacji (KDO). Składa się z przedstawicieli organizacji pozarządowych i ma na celu doradzanie w zakresie kształtowania polityk publicznych pod kątem możliwie największej inkluzywności. Komisja przedstawia plany w zakresie rozwoju kulturowego miasta, przykładowo proponuje budowę centrum przeznaczonego dla cudzoziemców, tak aby mogli oni się integrować i wzajemnie sobie pomagać. Ponadto urząd miasta zatrudnia cudzoziemców mówiących po polsku, co wspomaga procesy urzędowe.

W Warszawie przy urzędzie miasta działa podobny jak w Łodzi organ – Komisja ds. Dialogu Społecznego Cudzoziemców. Jej zadaniem jest koordynacja działań organizacji samorządowych oraz urzędników. Obie te grupy we współpracy otworzyły Centrum Wielokulturowe na warszawskiej Pradze. Tak jak wyżej opisywane centra z innych miast, służy ono integracji oraz aktywizacji cudzoziemców. Ponadto Centrum prowadzi badania o migracji w Warszawie. W instytucji stworzone zostało również internetowe radio specjalnie dla imigrantów. Służy ono ludności lokalnej: popularyzuje audycje na tematy okołomigranckie, przedstawia charakterystyki poszczególnych kultur czy sposoby integracji.

We Wrocławiu koordynacja działań urzędu miasta oraz organizacji pozarządowych odbywa się dzięki działalności Biura ds. Partycypacji Społecznej oraz Rzecznika Dialogu Społecznego. Powołali oni Grupy Dialogu Społecznego, które omawiają szerokie zakresy tematyczne, również związane z sytuacją migracyjną we Wrocławiu. W mieście działa również Wrocławskie Centrum Integracji mające na celu pomoc osobom w trudnej sytuacji na rynku pracy. Centrum w szcze-

gólności wspiera cudzoziemców w procesie znajdowania pracy, m.in. poprzez realizację programu „Kontynenty Wrocławia – Twój bilet na rynek pracy”. Dzięki temu w mieście powstał stacjonarny oraz internetowy punkt informacyjny dla cudzoziemców. Wrocław aktywnie działa na rzecz polepszania sytuacji migrantów i rozpoczyna nowe projekty, by zidentyfikować i rozwiązywać problemy dotyczące lokalnych migrantów.

Podsumowując, samorządy największych miast są świadome konieczności kształtowania polityki migracyjnej w miastach, w szczególności w obliczu braku kształtowania takowej na szczeblu centralnym. W przyszłości najważniejszym wyzwaniem jest skalowanie wypracowanych rozwiązań i współpraca między ośrodkami miejskimi – pierwsze tego zapowiedzi już widać w postaci Unii Metropolii Polskich oraz zainteresowania koalicji tematem ukraińskich uchodźców⁵⁶. Najlepsze praktyki można obserwować w Trójmieście i powinny one być adaptowane przez inne polskie miasta.



>> Punkt informacyjny na dworcu kolejowym w Lublinie

ZDJĘCIE UDOSTĘPNIONE PRZEZ URZĄD MIASTA LUBLIN

⁵⁶ Zob. Wojdat M., Cywiński P. (kwiecień 2022). *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, dostęp: UMP_raport_Ukraina_20220429_final.pdf (metropolie.pl) [13.10.2022].

Inicjatywy obywatelskie (tzw. trzeci sektor)

Państwo polskie niestety nie zapewnia cudzoziemcom wystarczającego wsparcia. Z tego powodu pole do działania zagospodarowują organizacje pozarządowe, często mające duże możliwości dotarcia do poszczególnych grup potrzebujących pomocy. Ich cel to przełamywanie barier, zarówno kulturowych, jak i językowych, pomiędzy migrantami a ludnością lokalną. Dzięki nim migranci mają łatwość postawienia pierwszych kroków w nowym miejscu i przeprowadzenia niezbędnych działań urzędowych. Poniżej przedstawiamy wybrane projekty tych organizacji, podejmowane jeszcze przed wybuchem wojny w Ukrainie.

Od 1990 r. reaktywowano działania Caritas w Polsce. Organizacja ta służyła ogromną pomocą podczas napływu imigrantów z terenów byłej Jugosławii, gdzie w latach 90. toczyła się wojna. Uruchomiła wtedy Centra Pomocy Migrantom i Uchodźcom, które działają do dzisiaj. W 2016 r. zaczęła realizować projekt – „Nowy Dom Polska”, który polega na udzielaniu wsparcia psychologicznego, socjalnego czy doradczego w placówkach rozsianych po kraju. Ponadto imigranci mogą otrzymać dopłaty do wynajmu mieszkań, opłat za przedszkola czy materiały szkolne dla dzieci. Rokrocznie ze wsparcia korzysta kilka tysięcy osób. Oprócz działań w kraju Caritas prowadzi je także za granicą, na terytoriach objętych konfliktem zbrojnym. Pomoc polega na wysłaniu konwojów humanitarnych i organizacji zbiórek finansowych.

Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć świadczy bezpłatną pomoc prawną osobom zagrożonym wykluczeniem i dyskryminacją oraz prowadzi monitoring przestrzegania praw człowieka w Polsce. W szczególności skupiają się oni na przeprowadzaniu cudzoziemców przez procedurę uzyskania statusu uchodźcy oraz na załatwianiu wszelakich procedur administracyjnych dla cudzoziemców znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. Od powstania organizacji w 2002 r. z pomocy skorzystało ponad 14 tys. osób, z czego 70 proc. to uchodźcy.

W Poznaniu od 2015 r. działa Fundacja Centrum Badań Migracyjnych. Jej działanie jest szczególnie istotne, biorąc pod uwagę znikomą inicjatywę władz miasta do tworzenia polityki migracyjnej. Fundacja skupia się na zwiększaniu kompetencji zwłaszcza w zakresie znajomości języka polskiego oraz wiedzy o rynku pracy. Ponadto dba, by zapewniać cudzoziemcom dostęp do wszelakich niezbędnych informacji i tym samym ułatwiać im integrację ze społecznością lokalną.

Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej jako główny cel stawia promowanie społeczeństwa obywatelskiego. Prowadzi również projekty uczące Polaków świadomego podejmowania decyzji o angażowaniu się w działania mające polepszyć sytuację cudzoziemców w kraju. Organizuje debaty i sesje szkoleniowe o otwartości na inne kultury, głośno mówi o korzyściach płynących z przyjmowania imigrantów. Inicjatywy mają na celu edukowanie, w szczególności młodzieży, by Polakom łatwiej było zrozumieć sytuację uchodźców i aby umieli identyfikować ich potrzeby.

Wiele programów pomocowych prowadzi Fundacja dla Somalii, która działa w Warszawie od 2007 r. Działania kieruje zwłaszcza do osób przybywających do Polski spoza Unii Europejskiej. Skupia się na aktywizacji zawodowej cudzoziemców poprzez wchodzenie we współpracę z pracodawcami oraz pomoc w zakładaniu własnych firm. Dodatkowo tworzy punkty konsultacyjne oraz prowadzi kampanie społeczne mające promować cudzoziemców jako kompetentnych pracowników, co pomaga w przełamywaniu szkodliwych stereotypów.

W Warszawie działa również Fundacja dla Wolności i w szczególności skupia się na edukacji i integracji dzieci uchodźców w warszawskim ośrodku dla cudzoziemców na Targówku. Wolontariusze działają w tamtejszej świetlicy i organizują różnorakie aktywności od nauki języka pol-

skiego po zajęcia sportowe. Są również organizatorami „Etnoligi”, czyli ligi piłkarskiej, w której rywalizują ze sobą drużyny złożone z cudzoziemców.

Kolejna warszawska organizacja, Fundacja Inna Przestrzeń, nie ogranicza swojej działalności do doraźnej pomocy na miejscu. Stworzyła platformę internetową Info-Migrator, która zawiera kompleksowe poradniki o życiu i załatwianiu spraw w największych polskich miastach oraz ogólnych kwestiach formalno-prawnych obowiązujących w Polsce. Ponadto znajdują się tam artykuły, felietony, wypowiedzi eksperckie oraz newsy na tematy migracyjne. Fundacja prowadzi również stacjonarny punkt informacyjny w warszawskim Centrum Wielokulturowym. Zwraca np. uwagę na problematykę traktowania uchodźczyń z doświadczeniami przemocy – prowadzi szkolenia wśród służb, urzędników i wolontariuszy oraz opracowała materiały informacyjne w języku arabskim, tak aby uchodźczynie były świadome swoich praw i umiały reagować na przemoc. Fundacja realizuje również projekt przeznaczony dla społeczności czecheńskiej w Warszawie. Stworzyła Ośrodek Samopomocy Uchodźców Sintar, w którym prowadzone są zajęcia z języka i kultury polskiej, języka i kultury czecheńskiej, języka angielskiego, różnorodne warsztaty czy zajęcia sportowe.

W Polsce funkcjonuje również Instytut Spraw Publicznych, który prowadzi badania o migracji zarówno w skali ogólnopolskiej, jak i europejskiej. Zapewnia wsparcie doradcze migrantom oraz organizuje prelekcje, seminaria i warsztaty mające na celu promowanie efektywnych praktyk polityki migracyjnej z całego świata. Ponadto skupia się na aktywizacji zawodowej migrantów, poprzez podnoszenie ich kompetencji, czy też prowadzi kampanie edukacyjne odnośnie do przełamania szkodliwych stereotypów względem migrantek.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka od 1992 r. zajmuje się w Polsce doradzaniem w kwestiach prawno-formalnych związanych z uzyskaniem statusu uchodźcy, łamaniem praw człowieka oraz udziela porad integracyjnych dla imigrantów. Ponadto monitoruje wywiązywanie się przez władze polskie z obowiązków wynikających z traktatów międzynarodowych. HFPC aktywnie bierze udział w konsultacjach społecznych na temat aktów prawnych dotyczących sytuacji cudzoziemców w Polsce oraz prowadzi liczne szkolenia z zakresu obecnie obowiązującego prawa.

Istniejące fundacje i inne organizacje skupiają się przede wszystkim na działaniach edukacyjnych oraz na możliwie największym asystowaniu uchodźcom w inicjalnych procesach adaptacyjnych w Polsce. Organizacje, które proponują działania podobne do wyżej opisanych, to: Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa, Fundacja Kalejdoskop Kultur, Fundacja MultiOcalenie, Fundacja na rzecz Różnorodności Społecznej, Fundacja na rzecz zbliżania kultur OPEN ART., Fundacja Ocalenie, Fundacja Refugee.pl, Fundacja Rozwoju „Oprócz granic”, Fundacja Świat na Wyciągnięcie Ręki, Jezuickie Centrum Społeczne „w Akcji”, Polskie Forum Migracyjne, Stowarzyszenie „Dla Ziemi”, Stowarzyszenie HOMO FABER, Stowarzyszenie Integracji Cudzoziemców SIC!, Stowarzyszenie Interkulturalni.pl, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie na rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego NOMADA, Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego PRO HUMANUM, Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne ETH-NOS oraz Strefa WolnoSłowa.

Działalność organizacji pozarządowych jest szczególnie istotna w zakresie reagowania na doraźne potrzeby lokalnych społeczności migranckich, o których państwo niekiedy zapomina. Ważne, aby władze stwarzały korzystne warunki do dalszego funkcjonowania organizacji pozarządowych, bo dzięki temu zaniedbania wynikłe z braku polityki migracyjnej na szczeblu centralnym mogą być, chociażby w minimalnym stopniu, rekompensowane.

5. ROZWIĄZANIA MIGRACYJNE STOSOWANE W INNYCH KRAJACH

W niniejszym rozdziale przyjrzymy się, jak politykę migracyjną kształtują trzy państwa europejskie: Niemcy, Szwecja i Francja. Wybraliśmy te właśnie kraje ze względu na szczególne przemiany, jakie zaszły w ich podejściu do migrantów. Ponadto państwa te stosują innowacyjne rozwiązania, które w literaturze uważane są za modelowe. Przedstawiamy również wybrane ich dobre praktyki, bo w naszej opinii powinny one stać się rozwiązaniami rekomendowanymi dla Polski.

Niemcy

Od zakończenia II wojny światowej Republika Federalna Niemiec przeszła długą drogę do stania się jedną z najsilniejszych gospodarek, zarówno w Europie, jak i na świecie. Z tego też powodu właśnie to państwo zostało jedną z najpopularniejszych destynacji dla imigrantów. Zgodnie z raportem OECD Niemcy są drugim najpopularniejszym kierunkiem migranckim, wyprzedza je tylko USA. W 1973 r. w Niemczech przebywało 2,2 mln imigrantów, a w 2020 r. liczba ta wyniosła 13,5 mln, co stanowiło 16 proc. populacji kraju⁵⁷.

Dzięki wzrostowi gospodarczemu lat 60. do Niemiec przybywali w celach zarobkowych do kraju byli Włosi, Tunezyjczycy i Marokańczycy, a także obywatele Hiszpanii, Portugalii czy Grecji, w następstwie bilateralnych umów rekrutacyjnych. Na mocy tychże umów strona niemiecka miała pełną kontrolę nad ruchem migracyjnym i mogła łatwo zaspokajać potrzeby własnego rynku. Władze dostrzegły korelację między wzmożonym ruchem migracyjnym i jeszcze szybszym wzrostem gospodarczym, więc zdecydowały się na kolejne systemowe zmiany, mające przekształcić imigracje czasowe na stałe. W latach 60. 80 proc. migrantów w Niemczech żyło samotnie, co nie sprzyjało pozostawaniu w kraju przez dłuższy okres. Wprowadzony więc został program łączenia rodzin. Miał on na celu systemowe sprowadzanie rodzin migrantów do kraju. Program sprawił, iż w latach 80. tylko 20 proc. imigrantów żyło samotnie, a ich średnia długość pobytu w kraju wzrosła do 10 lat⁵⁸.

W latach 1986–1996 odnotowano wzrost odsetka cudzoziemców o 160 proc. (2,8 mln w 1986 do 7,3 mln w 1996), w wyniku m.in. wojny bałkańskiej. Do Niemiec przybyło 345 tys. uchodźców z Bośni. Na początku XXI w. populacja cudzoziemców stanowiła 8,9 proc. ogólnej populacji kraju. Już wtedy połowa migrantów zamieszkiwała Niemcy dłużej niż 15 lat, a 60 proc. ich dzieci

⁵⁷ Podraza M. (2022). *Polityka migracyjna Republiki Federalnej Niemiec*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, zeszyt 1.

⁵⁸ Ibidem.

urodziło się w Niemczech. Oznaczało to udaną realizację programu łączenia rodzin. Władze RFN nie chciały hamować wzrostowego trendu imigracyjnego, lecz chciały zmienić jego kształt. O ile na początku rynek pracy wymagał przyjazdu osób chcących zatrudnić się w miejscach niewymagających większych kompetencji, takich, w których nie chcieli pracować Niemcy, o tyle wraz z upływem czasu władze pożądały sprowadzania wykwalifikowanych specjalistów na szerszą skalę⁵⁹. **Polityka migracyjna stała się więc kluczowym zagadnieniem w życiu politycznym, mającym pomóc w kształtowaniu dalszego umacniania gospodarki.**

Jednocześnie wzrastały antyimigranckie postawy w kraju, co poskutkowało zaostrzeniem warunków otrzymania azylu w 1989 r. w Niemczech. Jednocześnie dla osób z wysokimi kwalifikacjami prawo zostało zliberalizowane. Co więcej, w 1999 r. każdemu dziecku urodzonemu w Niemczech automatycznie nadawano obywatelstwo. W 2000 r. wprowadzono „zieloną kartę”, która pozwalała specjalistom podejmować pracę w Niemczech, o ile mają ją zagwarantowaną jeszcze przed przyjazdem do kraju.

Jednakże sytuacja demograficzna Niemiec, w szczególności starzejące się społeczeństwo, zmusiły władze do podejmowania szerzej zakrojonych działań. W 2005 r. została uchwalona ustawa imigracyjna. Akt ten umożliwił legalny przyjazd do kraju w przypadku: łączenia rodzin, uzyskania pozwolenia na pracę czasową i sezonową, ubiegania się o status uchodźcy, zgody na studiowanie, powrotu ludności żydowskiej i prawa pobytu dla obywateli UE. Formy przebywania zostały określone jako zgoda na pobyt lub zgoda na osiedlenie się. Powołano do życia Urząd ds. Migracji i Uchodźców, który miał tworzyć regulacje prawne przeznaczone dla imigrantów. Ustawa stworzyła również możliwość uczestniczenia w kursach integracyjnych, zarówno dla nowoprzybytych imigrantów, jak i tych już od lat mieszkających w Niemczech. Kursy obejmowały dwa etapy – 600 godzin nauki języka niemieckiego oraz 100 godzin nauki historii, kultury oraz prawa obowiązującego w kraju. Dzięki ukończeniu takiego kursu skracał się czas oczekiwania na naturalizację oraz otwierały się nowe możliwości na rynku pracy. Po nowelizacji w 2007 r. nałożony został obowiązek uczestnictwa w kursie dla przybywających do kraju rodzin. Ponadto osoby przebywające w Niemczech w ramach pobytu tolerowanego, czyli formy ochrony, kiedy osoba nie uzyskała statusu uchodźcy, ale może legalnie przebywać na terytorium kraju, mogły ubiegać się o zezwolenie na pobyt, jeśli przebywały w Niemczech od co najmniej ośmiu lat. Jeśli takie osoby miały dzieci chodzące do szkoły oraz znaly język niemiecki, okres wymaganego pobytu wynosił sześć lat. O legalną pracę mogły się zaś ubiegać po upływie czterech. Zniesiono także zasadę *Vorrangprüfung* polegającą na sprawdzaniu, czy na miejsce pracy, na które ubiega się wykwalifikowany obcokrajowiec, nie ma rodzimego kandydata z pierwszeństwem zatrudnienia. Równocześnie w Unii Europejskiej została przyjęta tzw. niebieska karta, mająca być zachętą dla wysoko wyspecjalizowanych pracowników z krajów spoza UE do przyjazdów i podejmowania pracy w państwach członkowskich. Na jej mocy cudzoziemcy mogli skrócić procedury krajowe, podjąc pracę na okres od dwóch do czterech lat i otrzymać prawo do pozyskiwania świadczeń socjalnych. W samych Niemczech wraz z udowodnieniem znajomości języka taki cudzoziemiec mógł ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały już po dwóch latach zamieszkiwania w kraju⁶⁰.

Od 2011 r. gwałtownie rosła liczba wniosków o azyl składanych w Niemczech. W latach 2006–2011 średnio wpływało 35 tys. takich wniosków rocznie. W 2012 złożono ich 77 tys., w 2013 – 127 tys., w 2014 – 202 tys., w 2015 – 476 tys., rekordowym okazał się zaś rok 2016, kiedy to wniosków o azyl złożono aż 723 tys. Stało się tak ze względu na wybuch Arabskiej Wiosny Ludów, czyli serii powstań społecznych oraz protestów, które wybuchły na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Takie uwarunkowania geopolityczne wpłynęły na znaczne zwiększenie

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

ruchów migracyjnych i Europa spotkała się z ogromną falą uchodźców. W 2015 r. na teren UE nieoficjalnie miało przedostać się aż 1,82 mln uchodźców, w porównaniu z 283 tys. rok wcześniej. W 2020 r. w Niemczech przebywało 13 mln imigrantów, największą grupę stanowili Polacy (12 proc.), Turcy (10 proc.) oraz Rosjanie (8 proc.)⁶¹.

Nastąpiła więc nagle potrzeba odpowiedzi legislacyjnych na ogromne fale przybywającej ludności, dodatkowo zachęcanych były poprzez proklamowanie polityki otwartych drzwi. Z tej jednak dość szybko zaczęto się wycofywać i bariera wstępu do kraju się podniosła. Przybywających uchodźców zaczęto początkowo umieszczać w specjalnych ośrodkach, potem z braku miejsc w halach sportowych, specjalnych namiotach czy nawet pustostanach. 13 września 2015 r., ze względu na wyczerpujące się możliwości przyjmowania uchodźców przez Niemcy, przywrócono kontrole na granicy z Austrią. Następnie zostały wprowadzone dwa pakiety azylowe, które zdefiniowały bezpieczne państwa pochodzenia (Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Serbia, Ghana, Senegal, Czarnogóra, Algieria, Maroko i Tunezja), wstrzymały prawo do łączenia rodzin, przyspieszyły rozpatrywanie wniosków azylowych o małych szansach na pozytywną decyzję oraz obniżyły świadczenia pieniężne⁶². Wszystkie te działania miały na celu obniżenie liczby uchodźców przybywających do kraju.

Po doświadczeniach z 2015 r. w polityce migracyjnej Niemiec wprowadzono pewne zmiany. Przede wszystkim: jeśli cudzoziemiec przedostanie się na teren Niemiec, nie zostanie deportowany, lecz umieszczony w punkcie przyjęć, gdzie może ubiegać się o azyl oraz otrzymać zezwolenie na pobyt. Jeśli złożony wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie, zaczyna przysługiwać mu takie samo prawo do korzystania z systemu ubezpieczeń społecznych co obywatelowi Niemiec. W oparciu o listy państw bezpiecznych ułatwiono procedury deportacyjne oraz rozwinięto program dobrowolnych powrotów, w ramach którego cudzoziemcy mogą sami zgłosić chęć powrotu do kraju pochodzenia i otrzymują pomoc w przeprowadzeniu całej operacji. Warto nadmienić, że lądy mają możliwość kształtowania własnych polityk migracyjnych. W większości standardem jest otrzymywanie przez cudzoziemca ubiegającego się o azyl 135 euro miesięcznie. Niedopatrzenia istnieją jednak w zakresie przystosowywania cudzoziemców do niemieckiego rynku pracy. W 2016 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 406 tys. uchodźców, ale pracę znalazło tylko 34 tys. (co stanowi tylko 8 proc.). W celu poprawy sytuacji władze niemieckie powinny stworzyć nowe programy integracyjne oraz pracować nad zachęcaniem uchodźców do znajdowania pracy w kraju⁶³.

Szwecja

Na tle innych krajów europejskich Szwecja przeszła długą i unikatową drogę w zakresie polityki migracyjnej. Do momentu wybuchu II wojny światowej była krajem emigracyjnym – od 1850 do 1920 r. wyemigrowało z niej 1,5 mln osób, co stanowiło 20 proc. ogółu ludności⁶⁴. Szczególnie w latach 30. XX w. w Szwecji dominowało nastawienie ksenofobiczne, protekcyjniste, a czasem nawet rasistowskie. Szwedzki badacz Mats Wikström, opisując przedwojenną Szwecję, stwierdził: „Etniczna homogeniczność Szwecji była zarówno empirycznym faktem, jak i normatywnym fundamentem państwa opiekuńczego, powszechnie określanego jako Szwedz-

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Kubka A. (2017). *Polityka wielokulturowości w Szwecji i europejski kryzys migracyjny w drugiej połowie 2015 r.*, Gdańsk.

ki Dom Ludu”⁶⁵. Samo położenie geograficzne kraju nie sprzyjało imigracji. Dopiero w latach 70. imigracja zarobkowa przybrała na sile, co pozwoliło Szwecji na zasilenie rynku pracy. Imigranci przybywali wtedy głównie z sąsiednich krajów nordyckich, co dodatkowo wpisywało się w realizację ówczesnych porozumień o stosunkach partnerskich w regionie Skandynawii⁶⁶. **Wyszkalać się wtedy postawy otwartości i wzajemnej pomocy, które stały się podwalinami współczesnego podejścia Szwecji do imigrantów.**

W latach 60. XX w. w Szwecji nastąpiła pierwsza próba uregulowania prawnego kształtu imigracji. Myślą przewodnią uchwalonych ustaw było stworzenie systemowych, sprzyjających warunków do adaptacji cudzoziemców i przyjmowania przez nich szwedzkiej kultury. Ponadto zostało im zagwarantowane posiadanie takich samych praw w zakresie świadczeń socjalnych jak obywatelom szwedzkim. Wtedy jeszcze państwo nie uznało, że musi odgrywać istotną rolę w pielęgnowaniu rodzimej kultury grup etnicznych, z tego też powodu ten aspekt był kompletnie pomijany. **Jednak pogląd ten został zrewidowany już w 1975 r., kiedy Riksdag (szwedzki parlament) uchwalił ustawę nadającą nowe tory polityce migracyjnej kraju, a w zasadzie rozpoczynającą jej przemianę w politykę integracyjną.** Od tamtej pory przyjmowanie cudzoziemców opierało się na zasadach równości, swobody wyboru i współdziałania. Odrzucono politykę asymilacji na rzecz integracji. Państwo przyjęło funkcję wspierania nowo tworzących się grup etnicznych. Poza uświadamianiem społeczeństwa poprzez kampanie społeczne dotyczące różnorodności, państwo zapewniało dotacje do prowadzenia zajęć w języku ojczystym, zakupu niezbędnych materiałów dydaktycznych czy nawet produkcji programów radiowych i telewizyjnych, które miały służyć rozwijaniu kultury etnicznej. 10 lat później finansowanie takich przedsięwzięć zostało zwiększone i wsparcie zostało rozszerzone na przyjmowanie w kraju nie tylko uchodźców, lecz także ich rodzin. Położono również większy nacisk na pracę urzędu imigracyjnego, który otrzymał większy budżet, oraz zwiększono finansowanie działań jednostek samorządowych. System był jednak krytykowany przez osiedlonych imigrantów za trudność w otrzymaniu szwedzkiego obywatelstwa, do którego praw nie miały nawet dzieci migrantów urodzone już w Szwecji. Podsumowując, koncepcja ustanowiona w 1975 r. stanowiła pierwszy krok ku wielokulturowemu społeczeństwu, natomiast w 1984 r. Komitet ds. Polityki Migracyjnej IPOK stwierdził, iż jest to pożądaný stan docelowy szwedzkiego społeczeństwa⁶⁷.

W 1996 r. nastąpiły kolejne zmiany w kształtowaniu polityki migracyjnej Szwecji. Program jej realizacji opierać się miał na czterech filarach: polityki przyjmowania uchodźców (*flyktingspolitik*), polityki przyjmowania imigrantów niebędących uchodźcami (*invandrapolitik*), polityki imigracyjnej (*invandringspolitik*) i polityki emigracji powrotnej (*återvandringspolitik*). Podjęto również decyzję o mówieniu w przestrzeni publicznej o różnorodności zamiast o wielokulturowości. Pomagało to w zrozumieniu różnicy pomiędzy sprawami etnicznymi a kulturowymi. Zdecydowano o ograniczeniu udzielania nadzwyczajnego wsparcia finansowego tylko do początkowego okresu pobytu imigranta w kraju, aby zachować zasadę równouprawnienia i uniknąć jakiegokolwiek dyskryminacji. Stwierdzono, iż wspomże to pobudzanie zachowań przedsiębiorczych oraz edukowanie społeczeństwa o istnieniu grup wymagających pomocy. Nowym priorytetem zostało więc wprowadzanie imigrantów na rynek pracy, co wspomagały szkolenia, kursy językowe czy lekcje dotyczące szeroko pojętego życia codziennego w kraju. Tym samym podstawowymi celami polityki migracyjnej zostały: równouprawnienie i gwarancja jednakowych możliwości rozwoju dla każdej jednostki bez względu na pochodzenie etniczne czy kulturowe, zachowanie jedności społecznej przy

⁶⁵ Wickström M., *Conceptual Change in Postwar Sweden: The Marginalization of Assimilation and the Introduction of Integration*, [w:] Kivisto P., Wahlbeck Ö. (2013). *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare States*, London, s. 113.

⁶⁶ Kubka A. (2017), op. cit.

⁶⁷ Banaś M. (2010). *Szwedzka polityka integracyjna wobec imigrantów*, Kraków.

różnorodności społecznej, rozwój społeczny oparty na wzajemnym poszanowaniu i respektowaniu podstawowych wartości, takich jak godność, szacunek, tolerancja, a także odpowiedzialność i zaangażowanie w rozwój i budowę wspólnej przestrzeni społecznej oraz wspólnego/ogólnego dobrobytu. **W skrócie, władze państwowe dążyły do sprawienia, aby każda osoba mogła funkcjonować w kraju na takich samych zasadach, bez poczucia dyskryminacji w jakimkolwiek zakresie.** Właśnie dlatego Szwedzi nie mówią o polityce migracyjnej, a polityce integracyjnej. Jednym z podstawowych założeń jest wolność wyboru, tak więc to od imigranta zależy, czy wybierze dalsze funkcjonowanie w kulturze szwedzkiej, czy też będzie pielęgnować swoją ojczystą kulturę. Ponadto przygotowano kampanie informacyjne skierowane do imigrantów na temat przysługujących im praw, wspierano działalność migranckich organizacji pozarządowych oraz organizowano kursy językowe, zarówno z języka szwedzkiego, jak i ojczystych języków migrantów. Powołano także do życia Urząd Integracyjny, działający do 2007 r., który miał czuwać nad prawidłowym przebiegiem realizacji wszelkich procesów związanych z imigracją⁶⁸.

30 czerwca 2007 r. stworzono Urząd Migracyjny, którego zadaniem zostało koordynowanie działań jednostek regionalnych w zakresie rozpatrywania wniosków o azyl, wizę, zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na osiedlenie czy przyznawanie obywatelstwa. Ponadto miał tworzyć plany przyjmowania imigrantów, monitorować ich napływ do kraju oraz śledzić sytuację geopolityczną pod kątem sytuacji sprzyjających zwiększeniu imigracji. UM ma również zadanie zapewniać mieszkanie i utrzymanie uchodźcom nieposiadającym własnych funduszy przez pierwsze dwa lata pobytu. Bardziej szczegółowe zadania, takie jak zapewnienie pracy, leży w kompetencji regionalnych biur. W tym zakresie aktywnie również działa Urząd Pośrednictwa Pracy, który na bieżąco bada rynek krajowy i sugeruje wysyłanie migrantów tam, gdzie podaż pracy jest niewystarczająca. Cały proces integracyjny nadzoruje szwedzki parlament, nadając kształt polityce migracyjnej, natomiast rząd Szwecji może decydować o limitach przyjmowania uchodźców do kraju. Ponadto funkcjonują sądy migracyjne, które zajmują się sprawami odwołań od decyzji Urzędu Migracyjnego⁶⁹.

Polityka integracyjna 56 krajów świata (w tym przykładowo Szwecji, Polski, Francji i Niemiec) jest oceniana przez Migrant Integration Policy Index (MIPEX), organizowany przez Unię Europejską, British Council oraz Migration Policy Group co kilka lat. W rankingu z 2020 r. Szwecja zajmuje pierwsze miejsce z wynikiem 86 punktów na 100 możliwych. Każda osoba bez względu na pochodzenie ma takie same prawa do korzystania z rynku pracy i świadczeń socjalnych. Ponadto bezrobotni imigranci mogą korzystać z różnorodnych kursów podnoszących ich kompetencje. Tak samo jest w zakresie edukacji. Według badaczy MIPEX Szwecja spełnia wszystkie potrzeby osób przybywających do kraju na każdym możliwym etapie edukacji. Oferuje również kompleksowy dostęp do służby zdrowia dla wszystkich bez wyjątków, co pozwala na redukcję nierówności. Ponadto warto zaznaczyć, że imigranci przebywający minimum trzy lata w kraju mogą uczestniczyć w lokalnych wyborach władz samorządowych, a po czterech – ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały, natomiast po pięciu latach – o przyznanie obywatelstwa. Szwecja przyjęła również kompleksową legislację antydyskryminacyjną, co gwarantuje imigrantom poczucie bezpieczeństwa. Jedynym elementem, w którym Szwecja lekko odstaje od idealnego wyniku, jest polityka integracyjna w zakresie łączenia rodzin. W odpowiedzi na kryzys uchodźczy w 2015 r. władze zaostrzyły przepisy. Obecnie aby imigrant mógł sprowadzić swoją rodzinę do kraju, musi wykazać posiadanie zasobów ekonomicznych, odpowiednich do utrzymania siebie i reszty rodziny⁷⁰.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Migrant Integration Policy Index 2020, dostęp: <https://www.mipex.eu/sweden> [22.09.2022].

Podsumowując, Szwecja stanowi modelowy kraj w zakresie kształtowania swojej polityki wobec cudzoziemców. Wszyscy są traktowani na równi wobec prawa oraz wobec przystępujących im świadczeń czy wsparcia państwowego w każdym zakresie.

Francja

Według Krajowego Instytutu Statystyki i Studiów Ekonomicznych w 2015 r. we Francji mieszkało 6,2 mln imigrantów, co stanowiło prawie 10 proc. ogółu populacji. 39 proc. z nich otrzymało obywatelstwo. **Francja już od XIX w. była popularnym kierunkiem migracyjnym, a jej polityka w tym zakresie ulegała wahaniom od restrykcyjnej po liberalną.** Sam proces przyznawania obywatelstwa zmieniał się w zależności od potrzeb demograficznych i pracowniczych kraju. Przykładowo pod koniec XIX w. prawo to zostało zliberalizowane, aby konkurować z szybko rozrastającym się społeczeństwem niemieckim. Wtedy większe znaczenie zyskała zasada otrzymywania obywatelstwa wedle zasady *ius soli*, oznaczającego nabywanie obywatelstwa tego kraju, w którym urodziło się dziecko. We Francji jednakże dalej respektowano prawo krwi, *ius sanguinis*, czyli także brano pod uwagę pochodzenie rodziców i dzieci mogły mieć podwójne obywatelstwo⁷¹.

Przed II wojną światową na imigrację największy wpływ miało zapotrzebowanie na rynku pracy, tak więc w szczególności w górnictwie oraz przemyśle ciężkim sprowadzani byli pracownicy z zagranicy. Co ciekawe, nie zajmowało się tym państwo, ale konsorcjum Société Générale d'Immigration. Po wojnie władze państwowe podjęły próbę zmian w polityce migracyjnej i chciały zwiększyć selekcję przybywających do kraju, aczkolwiek nie udało się to ze względu na presję ze strony pracodawców, którym opłacało się sprowadzać cudzoziemców⁷².

Gdy w 1974 r. rozpoczął się kryzys naftowy, we Francji wzrosło bezrobocie, a w Marsylii wybuchły zamieszki, co doprowadziło do zaprzestania rekrutowania pracowników z zewnątrz. Nielegalni imigranci zaczęli pracować w sektorach, w których o pracę nie starali się Francuzi. To wszystko przyspieszyło procesy stałego osiedlania się migrantów, a w konsekwencji tworzenia się drugiego pokolenia imigrantów na terytorium Francji. Taka sytuacja nie mogła obejść się bez reakcji władz. W tym samym roku zmieniono podejście do polityki imigracyjnej z asymilacji na integrację. Zdecydowano również o przyznaniu praw społecznych imigrantom⁷³. Był to więc przełomowy rok, gdyż praktycznie po raz pierwszy władze centralne przejęły inicjatywę i zaczęły kształtować konkretne polityki publiczne z myślą o cudzoziemcach. Już siedem lat później, w 1981 r., rząd wdrożył plan pozytywnej dyskryminacji. Stworzono programy edukacji priorytetowej w wybranych dystryktach. Obecnie takich dystryktów jest 911. Mimo posiadania pełni praw społecznych imigranci dopiero w 1984 r. przestali być traktowani jako pracownicy najemni, a zaczęli jawić się w świetle prawa jako osiedleńcy. Najważniejszymi zmianami, jakie wtedy zaszły, było przedłużenie prawa pobytu osobom zaślubionym z obywatelem Francji, mającym dzieci z francuskim obywatelstwem lub mieszkającym w kraju dłużej niż 15 lat. Ponadto karta stałego pobytu umożliwiła podejmowanie każdej pracy, bez wyjątków⁷⁴.

W 1990 r. władze Francji wprowadziły politykę Politique de la Ville, która miała pomóc w redukcji bezrobocia, ubóstwa oraz wykluczenia społecznego na terenach miejskich. Imigranci oficjal-

⁷¹ Mazur S.K. (2015). *Unia Europejska a migracje: szanse i wyzwania*, Rzeszów.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

nie nie byli grupą docelową wprowadzanych ustaw, aczkolwiek to właśnie oni zamieszkiwali te tereny, więc w praktyce stali się największymi beneficjentami. W 1997 r. wprowadzono nowe zasady legalizacji pobytu, których głównymi kryteriami stały się długość pobytu oraz relacje z osobami już przebywającymi w kraju. Rok później zaś zliberalizowano prawo dotyczące wjazdu robotników do kraju względem handlowców, ekspertów, rodziców osób osiedlonych we Francji, przybywających na krótki czas oraz osób chorych, które nie mogą otrzymać stosownej opieki w kraju pochodzenia. W 2003 r. na imigrantów został nałożony obowiązek nauki języka oraz zapoznania się z republikańskimi wartościami. Trzy lata później Francja, borykając się z problemem bezrobocia w obszarze rolnictwa, przemysłu budowlanego czy hotelarstwa, zaczęła znowu otwierać swoje granice na pracowników mogących zasilić te sektory. Ponadto przyjmowano specjalistów oraz przedsiębiorców⁷⁵.

Według wspomnianego już rankingu MIPEX, Francja uzyskuje wynik 56 punktów na 100 możliwych, w porównaniu do średniego wyniku 49 punktów innych krajów. Nie odstaje więc ona od innych krajów zachodnich w zakresie integracji imigrantów i jej polityki oceniane są jako sprzyjające integracji tymczasowej⁷⁶.

W zakresie rynku pracy Francja dokonuje rozróżnienia na pracowników z krajów UE oraz spoza niej. Przyjeżdżające do kraju rodziny imigrantów oraz mieszkańcy z zezwoleniem na pobyt stały mają ograniczony dostęp do bardziej regulowanych profesji. Z kolei osoby nowo przybywające do kraju mogą napotkać problemy z nostryfikacją dyplomów czy dostępem do grantów naukowych. Mogą za to korzystać z kursów i treningów podnoszących ich kwalifikacje zawodowe w sektorach, w których to zapotrzebowanie na pracowników jest największe⁷⁷.

W przypadku programów łączenia rodzin zaszły ważne zmiany. Francja pozbyła się wymagań dotyczących wcześniejszej znajomości języka i kultury francuskiej w odniesieniu do przybywających rodzin oraz zwiększyła dostępność kursów językowych i długość ich trwania (obecnie jest to 400 godzin nauki lub 600 godzin, w przypadku osób nieumiejących czytać i pisać). Sam proces łączenia jest zaś niestety długi i wymagający, ze względu na wysokie wymagania ekonomiczne oraz mieszkaniowe dla osób chcących sprowadzić rodzinę do kraju⁷⁸.

Największą siłą Francji są jej polityki antydyskryminacyjne, umocowane głęboko w prawie. W kraju działają różnorodne instytucje, przykładowo Ombudsman – odpowiednik polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, które pomagają imigrantom w zrozumieniu oraz egzekwowaniu własnych praw. Ponadto społeczeństwo jest stale informowane i edukowane w zakresie różnorodności. Dostęp do francuskiej służby zdrowia oceniany jest również pozytywnie. Same władze chcą też lepiej adresować potrzeby migrantów, dlatego prowadzą badania największych problemów imigrantów i sposobów na ich rozwiązanie. Tak samo jest w zakresie edukacji, będącej obecnie najgorzej ocenianą składową polityki migracyjnej Francji. Władze dostrzegają problem i kierują kolejne specjalne programy, mające pomóc imigrantom w dostępie do edukacji wyższej. Podobnie dzieje się w zakresie partycypacji politycznej imigrantów. Francja nie jest skłonna do rozszerzania praw wyborczych na osiedlających się w kraju cudzoziemców, ale od 2018 r. coraz więcej grup migranckich bierze udział w konsultacjach społecznych prowadzonych przez powołany specjalnie w tym celu komitet. W zakresie otrzymywania zezwolenia na pobyt stały, po okresie od trzech do pięciu lat pobytu imigranci muszą spełnić stosunkowo wymagające warunki dotyczące znajomości języka, stopnia zintegrowania ze społeczeństwem francuskim oraz

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Migrant Integration Policy Index 2020, dostęp: <https://www.mipex.eu/france> [26.09.2022].

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

w niektórych wypadkach osobistej sytuacji ekonomicznej, aby otrzymać zezwolenie na 10 lat. W sytuacji pozytywnego rozpatrzenia wniosku otrzymują prawa socjo-ekonomiczne podobne do tych, które mają Francuzi. Natomiast o otrzymanie obywatelstwa imigranci mogą starać się po pięciu latach pobytu. Muszą jednakże spełnić wymagające kryteria, takie jak odpowiedni status ekonomiczny, wykazanie znajomości języka na poziomie co najmniej B1 oraz zostać pozytywnie ocenionymi po rozmowie z urzędnikami, która dotyczy ich stopnia asymilacji⁷⁹.

Wybór dobrych praktyk: rekomendacje dla Polski

- **Brak natychmiastowego deportowania nielegalnych imigrantów** – w Niemczech zamiast tego oferuje się im niezbędną pomoc, zwłaszcza przy zalegalizowaniu pobytu.
- **Kursy integracyjne** – w omawianych krajach istnieją różnorakie kursy dostępne dla imigrantów, które mają na celu podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych oraz pogłębienie integracji z nowym otoczeniem społecznym. Imigranci mogą uczyć się języka kraju przyjmującego, poznać podstawowe zwyczaje i codzienne życie obywateli kraju czy też zapoznać się z obowiązującym porządkiem prawnym. Te wszystkie nowo nabywane kompetencje pozwalają im na szybsze odnajdywanie się w nowej sytuacji i stworzenie większego poczucia przynależności do społeczeństwa.
- **Wsparcie finansowe na początkowym etapie przebywania w kraju** – w Niemczech i Szwecji imigranci wspierani są finansowo przez państwo, dzięki czemu nie są narażeni na skrajne ubóstwo.
- **Pomoc w znalezieniu pracy** – na pochwałę zasługuje szwedzki model wspierania imigrantów w poszukiwaniu pracy. Stosowne urzędy zajmujące się koordynacją ruchu migracyjnego współpracują z lokalnymi urzędami pracy, tak aby zidentyfikować obszary zmagające się lub zagrożone bezrobociem, i tam właśnie wysyłani są potencjalni nowi pracownicy.
- **Możliwość brania udziału w wyborach lokalnych** – w Szwecji imigranci mogą czynnie uczestniczyć w życiu politycznym na szczeblu samorządowym, nawet bez posiadania obywatelstwa, co powoduje kształtowanie poczucia przynależności oraz współodpowiedzialności za dobrobyt ogółu społeczeństwa.
- **Programy łączenia rodzin** – czyli umożliwianie imigrantom sprowadzanie swoich rodzin do kraju przyjmującego. Dzięki temu imigranci lepiej czują się w nowym otoczeniu i nie mają silnej potrzeby powrotu do kraju, co w sytuacji demograficznej wielu krajów może okazać się bezcennym wsparciem dla rynku pracy.
- **Oparcie polityki migracyjnej na integracji, nie asymilacji** – dzięki takiej praktyce imigranci nie są zmuszani do porzucania własnej kultury. Zezwolenie na kultywowanie rodzimych tradycji może, oprócz wzbogacenia kulturowego społeczeństwa przyjmującego, zachęcać do pozostania w kraju.
- **Pełn równość wobec prawa** – model szwedzki jest zdecydowanie najbardziej liberalnym przykładem polityki migracyjnej wśród krajów europejskich. Silne zakotwiczenie przeciwdziałania dyskryminacji w prawie powinno stanowić podstawę porządku prawnego każdego kraju. Ponadto imigranci nie muszą obawiać się spełniania odpowiednich kryteriów, aby móc korzystać praktycznie ze wszystkich praw obywatelskich. Dostęp do systemu ubezpieczeń społecznych i służby zdrowia stanowi podstawę dobrej aklimatyzacji w nowym otoczeniu i stanowi ogromną zachętę do stałego osiedlania w nowym kraju.

⁷⁹ Ibidem.

WYKAZ ŹRÓDEŁ

- Banaś M. (2010). *Szwedzka polityka integracyjna wobec imigrantów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bezrobocie: czy jest tak źle jak się mówi?*, 01.10.2012, Rynek Pracy.pl, dostęp: <https://rynekpracy.pl/artykuly/bezrobocie-czy-jest-tak-ze-jak-sie-mowi> [12.10.2022].
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (czerwiec 2022). *Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi*, raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Warszawa.
- Cope B., Keryk M., Kyliushyk I. (2021). *Sytuacja ukraińskich migrantek w Polsce w czasie COVID-19*, Fundacja „Nasz Wybór” we współpracy z Fundacją im. Heinricha Bölla, Warszawa.
- Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych* (2015). red. M. Łysenia, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa.
- Cybulska A. (2022). *Polacy o altruizmie przed falą migracji z Ukrainy*, raport CBOS, Warszawa.
- Długosz P., Kryvachuk L., Izdebska-Długosz D. (2022). *Uchodźcy wojenni z Ukrainy – życie w Polsce i plany na przyszłość*, Wydawnictwo Academicon, Lublin.
- Feliński M. (2021). *Opinia publiczna wobec kryzysu na granicy z Białorusią*, raport CBOS, Warszawa.
- Górny A., Kołodziejczyk K., Madej K., Kaczmarczyk P. (październik 2019). *Nowe obszary docelowe w migracji z Ukrainy do Polski. Przypadek Bydgoszczy i Wrocławia na tle innych miast*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa.
- Florczak I. (2020). *Pandemia COVID-19 jako papierek lakmusowy sytuacji migrantów ekonomicznych z krajów trzecich na polskim rynku pracy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Helak M. (2022). *Polacy wobec Ukraińców. Analiza postaw społecznych – sierpień 2022*, Polityka Insight, Warszawa.
- Huczko P., *Zatrudnianie cudzoziemców – nowa ustawa w 2022 roku*, 14.09.2022, dostęp: <https://kadry.infor.pl/wiadomosci/5575760,Zatrudnianie-cudzoziemcow-nowa-ustawa-w-2022-roku.html> [13.10.2022].
- Imigranci mają głos! – projekt „WYBORY” rezydentki Biennale, Marty Romankiv. Informacja prasowa*, 18.06.2020, biennalewarszawa.pl, dostęp: *Imigranci mają głos! – projekt „WYBORY” rezydentki Biennale, Marty Romankiv — Biennale Warszawa* [13.10.2022].
- Kostrzyński R. (2014). *Stosunek Polaków do uchodźców i osób starających się o przyznanie statusu uchodźcy. Raport TNS*, raport TNS Hoffmann na zlecenie UNHCR, Warszawa.
- Kubka A. (2017). *Polityka wielokulturowości w Szwecji i europejski kryzys migracyjny w drugiej połowie 2015 r.*, Gdańskie Studia Międzynarodowe, Gdańsk.
- Leszczyński A. (2017). *No dno po prostu jest Polska*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa.
- Matyja R., Siewierska-Chmaj A., Pędziwiatr K. (2015). *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego i Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów.

- Mazur S.K. (2015). *Unia Europejska a migracje: szanse i wyzwania*, Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct, Rzeszów.
- Migrant Integration Policy Index 2020, dostęp: <https://www.mipex.eu/france> [26.09.2022].
- Migrant Integration Policy Index 2020, dostęp: <https://www.mipex.eu/sweden> [22.09.2022].
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy (październik 2021). *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce (stan na 1 lipca 2021 r.)*, Warszawa.
- Mooyaart J.E., de Valk H.A.G. (2021). *Intra-EU migration 2010–2020. QuantMig Project Deliverable D4.2*, The Hague: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI-KNAW)/University of Groningen.
- Narodowy Bank Polski (2022). *Sytuacja życiowa i ekonomiczna uchodźców z Ukrainy w Polsce. Raport z badania ankietowego zrealizowanego przez OO NBP*, Warszawa.
- Nie udzieliła pomocy, wywozła do lasu. Jest akt oskarżenia ws. śmierci ukraińskiego pracownika*, 22.10.2019, Dziennik.pl, dostęp: <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/600882,smierc-pracownik-z-ukrainy-szefowa-wywiozla-go-do-lasu.html> [13.10.2022].
- Nowak M.K., *Mają umowy, zezwolenia na pracę, na opłaty wydają fortunę. Polskiej wizy nie dostają. Powód: „inne”*, 03.07.2019, OKO.press, dostęp: <https://oko.press/hindusi-i-nepalczyzy-w-polsce-nie-popracuja-polski-konsulat-nie-da-wizy-powod-inne/> [06.10.2020].
- Okólski M. (2021). The Migration Transition in Poland, „Central and Eastern European Migration Review” 10(2), s. 151–169.
- Pawelec-Górny A. (1997). *Postawy Polaków wobec cudzoziemców*, Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Pobyty stały w Polsce tylko dla cudzoziemców znających język polski*, 05.09.2016, Rp.pl, dostęp: [Pobyty stały w Polsce tylko dla cudzoziemców znających język polski - rp.pl](https://rp.pl/pobyty-staly-w-polsce-tylko-dla-cudzoziemcow-znajacych-jezyk-polski-rp-pl) [13.10.2022].
- Podraza M. (2022). *Polityka migracyjna Republiki Federalnej Niemiec*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, zeszyt 1.
- Rogulska B. (2022). *Polacy wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, raport CBOS, Warszawa.
- Sobczak K., *Raport: Tłok i fatalne warunki w ośrodkach dla uchodźców*, 20.06.2022, Prawo.pl, dostęp: <https://www.prawo.pl/prawo/warunki-w-osrodkach-dla-uchodzcow-fatalne,515766.html> [13.10.2022].
- Strzelecki P. (lipiec 2020). *Imigranci w polskiej gospodarce – raport z badań ankietowych*, NBP, Warszawa.
- Szymański D., *Paweł Chorąży zdymisjonowany. Wiceminister „zagalopował się” w słowach o imigrantach*, 14.09.2018, businessinsider.com.pl, dostęp: [Paweł Chorąży zdymisjonowany. Wiceminister „zagalopował się” w słowach o imigrantach \(businessinsider.com.pl\)](https://businessinsider.com.pl/pawel-chorazy-zdymisjonowany-wiceminister-zagalopowal-sie-w-slowach-o-imigrantach-businessinsider-com-pl) [13.10.2022].
- Ukraińcy nie zabierają Polakom miejsc pracy*, 08.07.2022, pulsHr.pl, dostęp: <https://www.pulshr.pl/rekrutacja/ukraincy-nie-zabieraja-polakom-miejsc-pracy,90994.html> [13.10.2022].
- Wickström M., *Conceptual Change in Postwar Sweden: The Marginalization of Assimilation and the Introduction of Integration*, [w:] Kivisto P., Wahlbeck Ö. (2013). *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare States*, Palgrave Macmillan UK, London, s. 113.
- Wojdat M., Cywiński P. (kwiecień 2022). *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, dostęp: [UMP_raport_Ukraina_20220429_final.pdf \(metroplie.pl\)](https://ump.metroplie.pl/final.pdf) [13.10.2022].
- Zadbaj o swoją przyszłość – znajdź pracę w Polsce (Wypełnij formularz)*, Praca w Polsce, dostęp: <https://pracawpolsce.gov.pl/> [06.10.2020].



POLITYKA
INSIGHT



**Dofinansowane przez
Unię Europejską**

Publikacja powstała przy wsparciu Unii Europejskiej w ramach programu Citizens, Equality, Rights and Values. Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja Europejska nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

ISBN 978-83-88752-37-7



9 788388 752377