

*Małgorzata Pacek\**

## **Polska polityka migracyjna na tle rozwiązań i doświadczeń Unii Europejskiej**

Przemieszczanie się ludności, czyli migracje są zjawiskiem sięgającym początków rodzaju ludzkiego. Zmienił się tylko z czasem kierunek wędrówek. Kiedyś Frankowie czy Germanie zapędzali się w poszukiwaniu lepszego bytu na południe. Dziś to ludy południa chcą szukać życiowych szans na północy, gdzie przesuwają się od szeregu lat gospodarcze jądro Europy.

Polityka migracyjna „starych” krajów Unii Europejskiej jest określoną konsekwencją napływu taniej cudzoziemskiej siły roboczej, która w latach 60. i 70. umożliwiła im znaczny wzrost gospodarczy. Nie była to imigracja jednolita ze względu na pochodzenie, kulturę czy religię, ale spełniła oczekiwania ekonomiczne tamtego okresu. W Wielkiej Brytanii byli to przybysze z dawnych kolonii (Indii, Pakistanu), we Francji – z Afryki Północnej, głównie Algierii, we Włoszech – z Maroka, w Niemczech – gasterbeiterzy z Turcji. Napływ cudzoziemców był w tych krajach znacznie szybszy niż myślenie o znalezieniu dla nich miejsca w nowych społeczeństwach. Podejmowano działania doraźne, rozwiązujące *ad hoc* zaistniałe problemy. A napięcia i konflikty narastały, kumulowały się, co jakiś czas wybuchając w niekontrolowany sposób – przykładem mogą być podpalenia domów tureckich czy marokańskich robotników. Konflikty regionalne (w Afryce, na Bałkanach, w Afganistanie i Czeczenii) przywiodły do tego tygla nowych uchodźców i azylantów.

Wspólne unijne ustalenia dotyczyły najpierw uchodźców i azylu, potem zaczęto rozszerzać kompetencje UE na kwestie migracji zarob-

---

\* Dr **Małgorzata Pacek** – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

kowych i wreszcie na niesłuchanie ważne problemy integracji cudzoziemców.

Konwencja Dublińska z 1990 r. była pierwszym podejściem Wspólnoty do rozwiązania problemu właściwości państwa do rozpatrywania wniosku azylowego. Nakładała obowiązek rozpatrzenia wniosku przez państwo pierwszego wjazdu, co miało wyeliminować problem składania go w kilku kolejnych krajach.

Następnym krokiem był Traktat z Maastricht, podpisany w 1992 r. Wskazywał on sferę wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a zatem także politykę azylową i migracyjną jako dziedziny, w których konieczne jest współdziałanie państw członkowskich. Rzeczywistym punktem zwrotnym stał się Traktat Amsterdamski z 1997 r., który przenosił problematykę migracji z III filaru (decyzje międzyrządowe) do filaru I (decyzje wspólnotowe), uznając tym samym ważność i konieczność rozwiązań wspólnotowych w tej dziedzinie. Traktat włączał ponadto postanowienia z Schengen do dorobku prawnego Unii. Dalszą konsekwencją tych decyzji były ustalenia „szczytu” w Tampere (1999 r.), które dotyczyły kompetencji określonego Konwencją Dublińską państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego, ustalenie wspólnych standardów dla statusu uchodźcy i przyjmowania uchodźców w krajach Unii. Wspomniano tam również o konieczności uczciwego traktowania legalnie przebywających cudzoziemców i wypracowania efektywnej polityki integracyjnej. Ważnym elementem dyskusji podczas „szczytu” w Tampere było dostrzeżenie możliwości prognozowania i sterowania falami napływających imigrantów, jak też możliwie kompleksowe przygotowanie się do eliminowania przestępczych procederów przemytu cudzoziemców na terytorium Unii Europejskiej. A to może być realne jedynie w przypadku zapewnienia cudzoziemcom jasno określonych prawem możliwości wjazdu na teren Wspólnoty.

W następstwie ustaleń z Tampere Komisja Europejska przygotowała szereg dyrektyw, wśród których na szczególną uwagę zasługują dyrektywy odnoszące się do:

- zasad łączenia rodzin imigrantów,
- statusu rezydentów UE,
- zasad admisji studentów i pracowników migracyjnych.

Nie bez znaczenia były także przyjęte plany działania zmierzające do: przeciwdziałania nielegalnym migracjom, promowania dobrowolnych powrotów do kraju pochodzenia czy udzielania wsparcia krajom spoza Unii w zakresie migracji i azylu.

Prezydencja holenderska (lipiec-grudzień 2004 r.) odniosła się do ustaleń z Tampere, ponieważ miało 5 lat, które przewidziano na ich

realizację. „*Nie chcemy stworzyć fortecy Europa*” – powiedział premier Holandii, ale zwracał uwagę, że konieczna jest kontrola granic Unii Europejskiej i ograniczenie fali nielegalnej emigracji. „*W Unii otwartych wewnętrznych granic nie możemy nie posiadać wspólnej polityki w sprawach imigracji, repatriacji i azylu*”. Tworzenie szans integracji ze społeczeństwem przyjmującym, zapewnienie praw porównywalnych do statusu własnych obywateli jest niestety bardzo kosztowne, rezultaty zaś do końca niepewne. W społeczeństwach europejskich istnieje generalnie przekonanie o konieczności integracji imigrantów, ale problemem jest, kto pokryje związane z tym koszty. Integracja nie może być przypadkowa i doraźna. Osoby przybywające do danego kraju powinny znać zasady procesu integracji i organy za nią odpowiedzialne, aby mieć wyobrażenie o oczekiwaniach, jakie ma wobec nich społeczeństwo przyjmujące.

Prezydencja holenderska, szukając metod rozwiązania problemu skłaniała się ku pomocy krajom pochodzenia uchodźców, a choć nie zostało to *explicite* wyartykułowane, w tle jawi się powstały wcześniej w Wielkiej Brytanii pomysł tworzenia ośrodków dla uchodźców poza granicami Unii.<sup>1</sup>

W kontekście nasilających się problemów migracyjnych znaczenia nabiera odpowiedź na pytanie: jaki kierunek napływu imigrantów jest dla Europy najkorzystniejszy? Istnieje już pewna sytuacja zastana – w Europie mieszka prawie 20 mln muzułmanów. Ci zaś mają rodziny, które chętnie sprowadzają do kraju pobytu, jeśli uzyskają na to zgodę. Doświadczenia po zamachach 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie, 11 marca 2004 r. w Madrycie czy 7 lipca 2005 r. w Londynie rodzą w społeczeństwach europejskich wrogie nastroje wobec muzułmanów. Trudnym zadaniem polityki informacyjnej państw Wspólnoty jest przekonać społeczeństwo, że nie wszyscy wyznawcy islamu to fanatyczni terroryści.

Tu warto poświęcić chwilę refleksji argumentacji przedstawionej na łamach „*Newsweeka*”<sup>2</sup> przez R.Ziemkiewicza: Przyjęcie Turcji do Unii Europejskiej ma wielu przeciwników (duża, biedna, inna kulturowo, leżąca poza Europą itd.), ale czy w dobie takiego zapotrzebowania na młodych imigrantów dla wspomżenia europejskiej gospodarki roztropne jest odwrócenie się od kraju, który przebył już daleką drogę ku europejskim standardom i wartościom? Czy lepsze rezultaty dać

---

<sup>1</sup> Wystarczy wspomnieć polityczną burzę po tym, gdy władze ukraińskie dowiedziały się z zachodnich mediów o planach tworzenia takich ośrodków na terenie Ukrainy.

<sup>2</sup> R.Ziemkiewicz, *Wejście Turka*, „*Newsweek*”, 24.07.2005.

może otwarcie się na przybyszów z odległej kulturowo i mentalnie Afryki i Azji? Te same pytania należałoby odnieść kiedyś do rozterek nad przyjęciem do UE Ukrainy.

Przy dyskusji nad regulacjami wspólnotowymi dotyczącymi polityki azylowej i migracyjnej nie można też zapominać, że zbyt restrykcyjne przepisy nie muszą wywołać ograniczenia napływu cudzoziemców, mogą tylko przesunąć ich liczbę w kierunku pobytów nielegalnych, a te w znacznie większym stopniu wymykają się państwu członkowskim spod kontroli. Słuszna również wydaje się refleksja wyrażona w dokumencie Grupy Zielonych/Wolnego Przymierza Europejskiego w Parlamencie Europejskim „W kierunku europejskiej polityki imigracyjnej i azylowej”, przedstawionym 4 kwietnia 2001 r.: *„Polityka imigracyjna nie może zależeć tylko od sytuacji na rynku pracy. Udzielanie pozwoleń na pracę jedynie ludziom o wysokich kwalifikacjach powoduje, że kraje rozwijające się tracą swoją <elitę intelektualną> na rzecz krajów najbogatszych”*. To natomiast przynosi dalsze ubożenie biednych krajów pochodzenia imigrantów i uruchamia lawinę wędrowek

w poszukiwaniu lepszego życia.

W dyskusji nad harmonizacją polityki migracyjnej Unii nie można nie uwzględniać różnorodności kulturowej i historycznej społeczeństw europejskich. Rita Sussmuth podczas seminarium zorganizowanego przez Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie we wrześniu 2003 r. wyraziła przekonanie, że narodowe polityki migracyjne będą się stawały częścią europejskiej polityki migracyjnej. Na potwierdzenie tego kierunku kształtowania się polityki wobec obywateli państw trzecich przytoczyła ustalenia „szczytu” w Tampere, podczas którego postanowiono o europeizacji polityki wobec uchodźców, ustalając limit czasowy na działania w tym zakresie do 2004 r. Punktem wyjścia dla mających zapaść w przyszłości decyzji jest Konwencja Genewska o statusie uchodźców z 1951 r.

Polska wciąż stoi przed problemem wypracowania strategii postępowania z cudzoziemcami i zwerbalizowania zasad tego postępowania uwzględniających *aquis communautaire* z jednej strony i doświadczenia migracyjne innych państw członkowskich oraz własną specyfikę polityczną, społeczną i kulturową z drugiej. Trudności ze sformulowaniem całościowej polityki migracyjnej mają w Polsce kilka istotnych przyczyn.

Pierwszą jest brak doktryny migracyjnej. Jak pisze prof. A. Rajkiewicz w „Raporcie w sprawie polityki migracyjnej państwa”: *„winna ona stanowić fundamentalną zasadę polityki, odzwierciedlają-*

*całą polską rację stanu, idee humanitarne oraz filozofię państwa, w tym zwłaszcza jej strategiczne przesłanki cywilizacyjne i modernizacyjne lub odwołującą się do tradycji narodowych czy podstawowych dokumentów międzynarodowych*".<sup>3</sup>

Sformułowanie doktryny oznacza wyartykułowanie tego, co tkwi w powszechnej świadomości, albo, co zostało zapisane w dokumencie państwowym najwyższej rangi, np. konstytucji. Ma ona pokazać stosunek Polski i jej obywateli do „obcych” – czy ich akceptują i otwierają dla nich swe granice, czy się izolują i zamykają. Powinna stanowić punkt wyjścia dla przyjmowanych aktów prawnych, składanych deklaracji, formułowanych programów.

W Polsce brakuje jasno i precyzyjnie wyrażonej doktryny, a za tym pojawia się różnorodność interpretacji dokumentów, brak koordynacji decyzji i ciała rozstrzygającego spory w tym zakresie.

Drugą przyczyną jest brak ośrodka, który skupiłby wokół siebie postaci ze świata politycznego, administracyjnego i społecznego – każdy z nich ma swoje priorytety i argumenty – wokół tworzenia założeń polityki migracyjnej państwa. Już na poziomie kompetencji administracyjnych widać panującą dezorganizację. Z procesu decyzyjnego został wyłączony minister spraw zagranicznych, a decyzja z 2001 r. o utworzeniu Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców pociągnęła za sobą zwolnienie z odpowiedzialności za tę sferę ministra spraw wewnętrznych i administracji. Do tego dodać trzeba oddanie nadzoru nad funduszami unijnymi przeznaczonymi na pomoc uchodźcom i migrantom w ręce Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (Europejski Fundusz Społeczny, Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL) bądź Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE (Fundusz Uchodźczy). Nie ma zatem instytucji, która inicjowałaby dyskusję społeczną i państwową na temat polityki migracyjnej, formułowała wnioski i sprawowała nadzór nad realizacją. Co ciekawe, niezwykle biernie zachowują się w tej sprawie partie polityczne, nie wykazują aktywności Senat (poza sprawami Polonii) i Sejm, nie wypowiada się na ten temat prezydent (nie któryś konkretny, ale żaden).

Nie podjęto skutecznych prób włączenia w proces tworzenia doktryny migracyjnej państwa środowisk i organizacji cudzoziemców,

---

<sup>3</sup> A.Rajkiewicz, „Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa”, przedstawiony na posiedzeniu Rządowej Rady Ludnościowej 9 lipca 2004 r. (cyt. za: M.Okólski, *Imigranci. Przyczyny napływu, cechy demograficzno-społeczne, funkcjonowanie w społeczeństwie polskim*, „Prace migracyjne”, nr 17, ISS UW, Warszawa 1998).

z ich zróżnicowaną kulturą, tradycjami, oczekiwaniami wobec państwa przyjmującego.

Nie zrobiono zatem nic, żeby uniknąć choćby najbardziej rażących błędów popełnionych w zakresie przyjmowania i integracji cudzoziemców w innych europejskich krajach, bardziej doświadczonych w tej materii z racji swej otwartości na „obcych” trwającej dziesiątki lat.

Wreszcie nie przyjęto żadnej polityki informowania społeczeństwa o założeniach polityki migracyjnej, zasięgania u niego opinii o stosunku do cudzoziemców i stopniu ich akceptacji przez polskich obywateli.

Prof. A. Rajkiewicz, członek Rządowej Rady Ludnościowej i autor wspomnianego „Raportu w sprawie polityki migracyjnej państwa” zauważył w trakcie prac nad jego przygotowaniem istnienie dwóch podejść w rozumieniu polityki migracyjnej. Pierwsze koncentruje się na sprawach formalno-instytucjonalnych: przepisach regulujących zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców na terenie Polski z uwzględnieniem postanowień traktatowych UE, dyrektyw, decyzji i zaleceń. Drugie, zdaniem Rajkiewicza istotniejsze w myśleniu o cudzoziemcach i ich miejscu w naszym społeczeństwie, szuka związku między polityką migracyjną a strategią rozwoju kraju, analizuje dane statystyczne i prognozy demograficzne, sięga myślą poza dzisiejsze realia.<sup>4</sup> Analiza dokonana przez Rajkiewicza sygnalizuje ponadto dwupłaszczyznowość procesów migracyjnych: z jednej strony plasują się cudzoziemcy przybywający do Polski z rodzinami i całym bagażem często negatywnych doświadczeń, z drugiej – członkowie społeczeństwa przyjmującego ich u siebie, akceptującego bądź nie, przyjaznego bądź wrogiego, często innego kulturowo. Te dwie płaszczyzny wydają się być wciąż mocno od siebie oddalone.

Cechą różniącą Polskę od państw dawnej unijnej „Piętnastki” jest przewaga emigracji z Polski nad imigracją. Dla porównania: według danych Federalnego Urzędu Statystycznego w Niemczech w 2002 r. opuściło ten kraj 109,5 tys. obywateli, a w 2004 r. 150 tys. (wśród nich obok studentów i emerytów wysoko wykwalifikowani specjaliści),<sup>5</sup> jednak tam jest to zjawisko nowe i nie tak niebezpieczne ze względu na znaczny napływ imigrantów.

Uczestnicy I Kongresu Demograficznego, który odbył się w listopadzie 2002 r. w Warszawie, w „Deklaracji Kongresu” sprecyzowali główne zagrożenia demograficzne w naszym kraju: „*Polska staje na*

---

<sup>4</sup> Patrz: M. Kozień, *Imigranci w Polsce – wyzwania dla polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 11-12/2004.

<sup>5</sup> Zob.: F. Gańczak, *Pożegnanie z Heimatem*, „Newsweek”, 30/2005.

*początku XXI wieku przed poważnymi problemami demograficznymi: malejącą liczbą urodzeń, wysoką wciąż umieralnością, krótszym niż w Unii Europejskiej trwaniem życia ludzkiego, złym stanem zdrowia ludności, trudnościami w procesie zakładania i rozwoju rodzin, realną perspektywą zmniejszania się liczby mieszkańców i poważnymi naruszeniami równowagi liczebnej między pokoleniami”.*<sup>6</sup>

Według oceny Rządowej Rady Ludnościowej, w latach 1991-2001 przybyło do Polski 84 tys. imigrantów, wśród których połowa to powracający do ojczyzny Polacy.<sup>7</sup> Zaś tylko po 1999 r. opuściło nasz kraj 200-250 tys. osób.<sup>8</sup> Saldo migracji zewnętrznych jest więc ciągle ujemne. Jeśli dodać do tego efekt spadku liczby urodzeń, bilans demograficzny Polski wygląda zdecydowanie pesymistycznie. To, że istnieje tu przewaga emigracji nad imigracją ma swoje historyczne uzasadnienie. Otóż Polacy od dziesiątek lat wyjeżdżali „za chlebem”. Na całym świecie (Stany Zjednoczone, Australia, Argentyna, RFN itd.) powstawały skupiska naszych rodaków, którzy ściągali rodziny, przyjaciół czy szeroko rozumianych „swoich.” Powojenne zmiany społeczno-ustrojowe sprzyjały kontynuacji tych tradycji. Według Wspólnoty Polskiej za granicą mieszka ok. 20 mln Polaków i ludności polskiego pochodzenia. Za to w drugą stronę – w stronę imigracji – był i pozostaje brak dostatecznych bodźców. Nie ma historycznie powstałych, przyciągających innych, skupisk migrantów; ich odsetek jest jednym z najmniejszych w Europie – 0,1% (w porównaniu z Niemcami – 8,9% czy Francją – 6,6%).<sup>9</sup> Polityka migracyjna, nawet w tej szczątkowej i doraźnej formie, jest restrykcyjna i niechętna cudzoziemcom. Dodatkowym czynnikiem wywołującym migracje czasowe jest czynnik edukacyjny. Wiele lat zamknięcia Polski na Zachód spowodowało ogromny pęd młodych, przedsiębiorczych ludzi do uzupełniania powstałej przepaści. Jak podaje UNESCO, spośród ok. 1,5 mln zagranicznych studentów w świecie połowę skupiają uczelnie i instytuty amerykańskie; kolejni w rankingu są Niemcy i Brytyjczycy. Intensywną politykę edukacyjną przyciągającą młodzież i studentów zagranicznych zaczęli prowadzić też Irlandczycy. Prosta konsekwencją tego faktu jest pozostanie znacznej części absolwentów w kraju pobierania nauki. Zgoła inną politykę w tej materii mają wojewodowie w Polsce, którzy wielokrotnie

---

<sup>6</sup> Zob.: „Deklaracja I Kongresu Demograficznego w Polsce” (<http://www.rcss.gov.pl/IKongres/kontakt.htm>)

<sup>7</sup> Zob.: „Raport w sprawie polityki ludnościowej państwa”, op.cit., s. 5.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> <http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoetab10.php>

odmawiają zgody na przedłużenie pobytu w Polsce osobom po zakończeniu studiów i żądają opuszczenia przez nie kraju.<sup>10</sup>

Ważnym czynnikiem przy tworzeniu podstaw polskiej polityki migracyjnej jest ocena i monitorowanie na bieżąco działań innych państw na tym polu. Podjęcie kroków naturalizacyjnych przez Niemców czy przygotowywana akcja regularyzacyjna w USA nie mogą bowiem pozostać bez wpływu na decyzje migracyjne Polaków. Raport komisji niemieckiej zajmującej się polityką imigracyjną, która pracowała pod kierunkiem Rity Sussmuth wyraźnie pokazuje że Polska jest w RFN postrzegana jako „źródło” bliskich kulturowo imigrantów.<sup>11</sup>

Kraje „starej” Unii są w o wiele korzystniejszym położeniu, jeśli chodzi o sytuację demograficzną. Co prawda i tam mamy do czynienia z ujemnym przyrostem naturalnym (np. w Niemczech – 1,14%, we Włoszech – 0,5%), ale bilans migracji zewnętrznych jest dodatni, co gwarantuje wzrost populacji. Komunikat Komisji Europejskiej z 2000 r. mówi o konieczności odejścia od „zerowej migracji” i otwarcia się na obcokrajowców.<sup>12</sup> Zapleczem dla owego otwarcia były i na razie pozostaną nowe państwa członkowskie, w tym Polska z jej ponad 20% bezrobociem i 400-450 tys. wyjazdów zarobkowych rocznie. Wśród wyjeżdżających, obok nisko kwalifikowanych robotników, rośnie grupa lekarzy, pielęgniarek czy dobrze wykształconych fachowców budowlanych. Co prawda, kiedy w 2001 r. RFN wyraziła gotowość przyjęcia u siebie ok. 10 tys. informatyków, z Polski wyjechało ich tylko 87, jednak znaczne różnice w płacach w innych branżach, jak również korzystniejsze zabezpieczenie potrzeb socjalnych mogą stanowić dostatecznie silną motywację do opuszczenia kraju. Pocieszeniem może być fakt, że podobnie, jak to miało miejsce np. w Niemczech w latach 90. i do nas zaczynają napływać imigranci zarobkowi wykonujący niszowe prace jako pomoce domowe, pracownicy sezonowi w rolnictwie i budownictwie, ale także, choć jeszcze powoli, wysoko wykwalifikowana kadra z krajów byłego Związku Radzieckiego. Polska powinna przygotować się, biorąc przykład z niektórych krajów unijnych, do określenia kwot naboru cudzoziemców, zgodnie z potrzebami gospodarki ale też możliwościami ich włączenia w swój system organizacyjny i społeczny. Ale najistotniejszym zadaniem i celem polskiej polityki migracyjnej powinno być powstrzymanie spadku liczby ludności

---

<sup>10</sup> Szerzej: „Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa”, op.cit.

<sup>11</sup> R.Süssmuth, *Zuwanderung gestalten - Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung”*, Bundesministerium des Innern, Berlin 2001.

<sup>12</sup> COM (2001) 387.



a w szerszej perspektywie – odbudowa potrzebnej krajowi tej wielkości populacji. Kolejnym krokiem zaś – sformułowanie takich przesłanek dla tej polityki, które pozwolą zintegrować „obcych” z polskim społeczeństwem, co w konsekwencji zatrzyma ich w kraju, pozwoli uniknąć konfliktów i nawiąże do świetnej polskiej tradycji tolerancji.

W zależności od przyjętej doktryny, sformułowanych założeń polityki migracyjnej i ustalenia ośrodka koordynującego, należałoby określić metody i środki niezbędne do osiągnięcia założonych celów np.:

1. przyjąć kryteria zatrudniania cudzoziemców (jeśli się chce umożliwić im pobyt w Polsce);
2. sformułować kryteria wykluczania grup niechcianych (jeśli się chce wywołać napływ konkretnych grup);
3. stworzyć program absorpcji zagranicznych absolwentów polskich uczelni (jeśli chce się wykorzystać taki potencjał).

„Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa” zawiera sugestie dotyczące organów, instytucji i ciał, które powinny zostać włączone do dyskusji nad polską polityką migracyjną. Zalicza się tu:

- a. organy polityczne i ustawodawcze,
- b. organy administracji rządowej,
- c. organy odwoławcze i sądowe,
- d. administrację lokalną i samorządy,
- e. związki zawodowe i przedstawiciele pracodawców,
- f. środowiska naukowe i instytuty badawcze,
- g. media,
- h. organizacje pozarządowe i stowarzyszenia imigrantów.<sup>13</sup>

Widać z tego, jak ogromny jest zakres potrzebnej konsultacji politycznej i społecznej dla sformułowania doktryny migracyjnej i przyjęcia założeń polityki migracyjnej kraju. Nie jest to więc zagadnienie marginalne czy sezonowe. Ważne jest, aby stało się częścią strategii rozwoju kraju, budowanej na rzetelnej wiedzy z zakresu demografii, ekonomii, socjologii, polityki zagranicznej i znajomości zasad funkcjonowania wielokulturowego społeczeństwa.

Sformułowanie doktryny i polityki migracyjnej to dopiero część drogi, i to nie najtrudniejsza. Potem musi nastąpić zapis ustawowy, programy realizacji, monitoring tej realizacji i stała współpraca ze społeczeństwem dla uzyskania jego aprobaty i pomocy.

Proces tworzenia polskiej polityki migracyjnej nie może być odkładany na bliżej nieokreśloną przyszłość. Mimo licznych deklaracji, raportów i ocen, jak informuje na początku tego roku „Rzeczpospolita”

---

<sup>13</sup> A.Rajkiewicz, „Raport w sprawie...”, op.cit., s.25-28.

cytując Jana Węgrzyna, dyrektora generalnego Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców: „*Taka polityka w ogóle u nas nie istnieje. O tym, kto się osiedli w Polsce, a kto nie, de facto, decydują pracodawcy*”.<sup>14</sup>

Prognozy demograficzne dla Europy nie są optymistyczne. Do 2040 r. liczba mieszkańców w jej krajach spadnie o 9%. Jeśli w sposób znaczny nie zwiększy się liczba pracujących kobiet albo postęp technologiczny nie obniży zapotrzebowania na siłę roboczą, nadzieja pozostanie w imigrantach, których w latach 2001-2020 będzie potrzebnych ok. 500 tys. rocznie, a po tym okresie zapotrzebowanie jeszcze się zwiększy.<sup>15</sup>

Spróbujmy teraz przyjrzeć się sytuacji cudzoziemca w Polsce, jego prawom, pozycji, co pozwoli nam oszacować, jakie perspektywy istnieją dla polityki migracyjnej w naszym kraju.

Przemiany lat 90. obok zmiany sytuacji ekonomicznej, politycznej i społecznej Polski wpłynęły także na zmianę podejścia do spraw migracyjnych. Z jednej strony determinowała ją wielka potrzeba współpracy z partnerami zachodnimi, wyjścia naprzeciw „wolnemu światu”, dołączenia do otwartych na „innych” społeczeństw, z drugiej zaś istniały już unijne ograniczenia i wymogi odnośnie do polityki azylowej czy migracyjnej, które Polska zobowiązała się przyjąć i respektować.

Nastąpiło otwarcie granic i zniesienie ograniczeń wyjazdów i przyjazdów zarówno obywateli polskich, jak i obcokrajowców. Problemy znane dotychczas z informacji mediów zachodnich – konieczność zajęcia stanowiska wobec uchodźców, nielegalni imigranci, regulacje sfery zatrudniania cudzoziemców na polskim rynku pracy – zaczęły coraz częściej gościć w polskiej świadomości. Za tym pojawiła się kwestia określenia prawnych zasad funkcjonowania tej nowej dziedziny.

Osoby przybywające do Polski można podzielić na dwie zasadnicze grupy: imigrantów zarobkowych i uchodźców. Osoby przynależne do każdej z grup wymagają innego traktowania, a ich pobyt w Polsce regulują inne przepisy prawne.

Cudzoziemiec w Polsce okresu powojennego był zjawiskiem rzadkim i prawie zawsze podejrzanym. Niewiele osób decydowało się bowiem dobrowolnie na życie w komunistycznym kraju, a jeśli tak się działo, widziano w nich osoby przybywające z określoną „misją” do spełnienia, a nie zainteresowanych przebywaniem tu na stałe obcokrajowców. Sporadyczność występowania zjawiska powodowała, że

---

<sup>14</sup> „Rzeczpospolita”, 08.02.2005.

<sup>15</sup> Zob.: K. Iglicka, *Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej*, „Analizy i opinie”, nr 13, Instytut Spraw Publicznych.

ustawodawstwo w tej materii było nieprecyzyjne. Konstytucja z 1952 r. nie zajmowała się problemem cudzoziemców. Jej art. 88 mówił jedynie o azylu, którego „*Polska Rzeczpospolita Ludowa udziela obywatelom państw obcych, prześladowanych za obronę interesów mas pracujących, walkę narodowo-wyzwoleńczą lub działalność naukową*”. Azylanci w Polsce zdarzali się rzadko – wyjątek stanowili Grecy i Macedończycy prześladowani w swojej ojczyźnie w latach 50. i Chilijczycy w latach 70. Ustawa o cudzoziemcach z 1963 r. została stworzona na potrzeby czasu jej obowiązywania. Była ogólnikowa i wiele kwestii celowo pozostawiała bez precyzyjnego uregulowania. Nie określała zasad przyznawania i odbierania zezwoleń na pobyt stały cudzoziemca, zezwoleń na pobyt czasowy, procedury wydalania osób niepożądanych, ochrony uchodźców w szerokim rozumieniu tego słowa. Przekazanie kwestii cudzoziemców kompetencjom wojewodów, przy tak niepełnych uregulowaniach ustawodawczych, uniemożliwiało prowadzenie konsekwentnej, spójnej polityki migracyjnej.

W Polsce zatem nie tylko nie było stosownego ustawodawstwa odnośnie do cudzoziemców, nie było również odrębnych instytucji, które mogłyby zająć się ich problemami. Wszystkie sprawy dotyczące obywateli zagranicy przekazane zostały kompetencjom Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. O ile Ustawa z 1963 r. normowała kwestie właściwości organów w sprawach przyznawania cudzoziemcom statusu uchodźców, to w żadnym punkcie nie odniosła się do procedury nadawania statusu uchodźcy. Do rozstrzygania tych spraw sięgano po kodeks postępowania administracyjnego, który stawał się podstawą do podjęcia ostatecznej, nie podlegającej zaskarżeniu decyzji.

Polska nie przystąpiła do Konwencji Genewskiej o statusie uchodźców z 1951 r.<sup>16</sup> ani do uzupełniającego ją Protokołu Nowojorskiego z 1967 r.<sup>17</sup> Nie było też miejsca dla Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców, bo naruszało to suwerenną politykę zewnętrzną socjalistycznego państwa.

Dopiero zmiany polityczne lat 90. spowodowały, że Polska stała się w 1991 r. sygnatariuszem Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego. W 1992 r. otwarte zostało w Warszawie Biuro Łącznikowe Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, gdyż

---

<sup>16</sup> Konwencja Genewska o statusie uchodźców z 28 lipca 1951 r.; szerzej patrz: B.Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Białystok 1993.

<sup>17</sup> Protokół o statusie uchodźców przyjęty 31 stycznia 1967 r. w Nowym Jorku.

przystąpienie do wspomnianych umów międzynarodowych nakłada obowiązek współpracy państw-sygnatariuszy z Urzędem Wysokiego Komisarza. Ważnym momentem było także ratyfikowanie przez Polskę w styczniu 1993 r. Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.,<sup>18</sup> zawierającej również szereg postanowień dotyczących traktowania uchodźców.

Przystąpienie Polski do Konwencji i Protokołu, a później podpisanie porozumień z państwami Grupy Schengen spowodowały konieczność zrewidowania polskiego ustawodawstwa dotyczącego cudzoziemców, w tym uchodźców.

W październiku 1997 r. weszła w życie nowa Konstytucja, której art. 56 stanowi, że „*Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w Ustawie*”, a „*Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi*”.

W czerwcu 1997 r. przyjęto znowelizowaną Ustawę o cudzoziemcach. W znacznej mierze była ona rezultatem konieczności dostosowania polskiego ustawodawstwa do prawa unijnego. Jej celem było zapewnienie przewidzianej w *acquis communautaire* swobody przepływu osób, ale również ustalenie środków niezbędnych do zabezpieczenia państwa przed napływem osób niepożądanych. Ustawa wprowadziła cztery rodzaje wiz: pobytową, pobytową z prawem do pracy, tranzytową oraz repatriacyjną. Określiła szereg sytuacji, w których cudzoziemcowi można odmówić wydania wizy, np.: zagrożenie interesów Polski, podejrzenie o handel narkotykami, bronią, umożliwianie innym osobom nielegalnego przekraczania granicy. Wprowadziła zezwolenie na zamieszkanie na czas określony i na osiedlenie się. Pierwsze jest instytucją w polskim ustawodawstwie nową, ale powszechną w państwach członkowskich UE, drugie zastąpiło kartę stałego pobytu funkcjonującą w poprzedniej ustawie. Nowa ustawa uporządkowała także dość rygorystycznie sprawę zaproszeń umożliwiających cudzoziemcom, głównie tym zza wschodniej granicy, wjazd i pobyt w Polsce. Ponieważ wprowadziła ich szczegółową kontrolę i rejestrację, a także obciążała zapraszającego kosztami pobytu, leczenia bądź potencjalnego wydalenia zapraszanego, spowodowała spadek liczby wystawianych zaproszeń, a w jego konsekwencji zmniejszenie się osobowego ruchu

---

<sup>18</sup> Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. nr 61/1993, poz. 284-285.

przygranicznego. Dalszym tego skutkiem było pogorszenie się stosunków Polski ze wschodnimi sąsiadami, którzy ograniczenia i zaostrzenia odebrali jako odwracanie się Polski od Europy Wschodniej. Problem ten w ostrzejszej formie powróci po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (wizy dla obywateli Federacji Rosyjskiej, Białorusi, Ukrainy).

### Azyl polityczny i status uchodźcy

Polskie ustawodawstwo w zakresie azylu i statusu uchodźcy traktuje te dwie kategorie w sposób odrębny.<sup>19</sup> Instytucja azylu politycznego jest znana polskiemu ustawodawstwu od dawna, zaś pojęcie „uchodźcy” jest pojęciem wprowadzonym dopiero przez Ustawę z 1997 r. Jej art. 1A, ust. 2 mówi, że *„uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”*.

Azyl zaliczany jest do atrybutów suwerenności państwa – decyduje ono w sposób samodzielny o jego przyznaniu, zgodnie z Ustawą z 1997 r., gdy kompetentny jego organ uzna, że jest to niezbędne dla zapewnienia cudzoziemcowi ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Polski. Wnioski o azyl zdarzają się w Polsce niezwykle rzadko (patrz tabela 1 i 2).

Częstą praktyką jest, że w przypadku odmowy udzielenia azylu, zainteresowany składa wniosek o przyznanie statusu uchodźcy.

Ustawa z 1997 r. postanawiała, że o status uchodźcy może się starać cudzoziemiec spełniający warunki przewidziane w Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokole Nowojorskim z 1967 r., jeśli nie uzyskał takiego statusu w innym kraju. Stosowny wniosek mógł zainteresowany złożyć tylko osobiście, w chwili przekraczania granicy. Jeśli osoba taka znalazła się w Polsce nielegalnie, powinna złożyć wniosek komendantowi Straży Granicznej najpóźniej w ciągu 14 dni od daty przekroczenia granicy. Artykuł 37, § 4 określał postępowanie w sytuacji, gdy cudzoziemiec przebywa na terenie Polski legalnie i dowie się

---

<sup>19</sup> Zob. np.: Asylbewerberleistungsgesetz, §1, pkt 7, ust. 2 (<http://www.bundesrecht.juris.de/bundesrecht/asyblbg/inhalt.html>).

o zaistnieniu w państwie pochodzenia okoliczności zagrażających jego życiu i wolności, a zatem uzasadniających ubieganie się o status uchodźcy – ma wtedy prawo, w ciągu 14 dni od uzyskania takiej wiadomości, złożyć przewidziany polskim prawem wniosek.

**Tabela 1. Liczba osób, które w latach 2001-2003 złożyły wniosek o udzielenie azylu na terytorium RP (wg obywatelstwa)**

Obywatelstwo	2001	2002	2003	Razem
Afganistan	10	-	-	10
Algieria	-	-	1	1
Armenia	4	3	2	9
Azerbejdżan	-	1	3	4
Bez obywatelstwa	-	1	1	2
Białoruś	5	1	-	6
Bośnia i Hercegowina	1	-	-	1
Bułgaria	1	-	-	1
Estonia	1	-	-	1
Gruzja	-	2	-	2
Irak	-	2	1	3
Iran	-	-	5	5
Kazachstan	-	5	-	5
Mołdawia	2	-	-	2
Mongolia	-	-	1	1
Niemcy	-	1	-	1
Nigeria	1	1	-	2
Rosja	2	3	2	7
Tadżykistan	-	1	1	2
Ukraina	-	4	-	4
<b>Ogółem</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>69</b>

Źródło: Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców, Biuro Informatyki, Ewidencji i Statystyki.





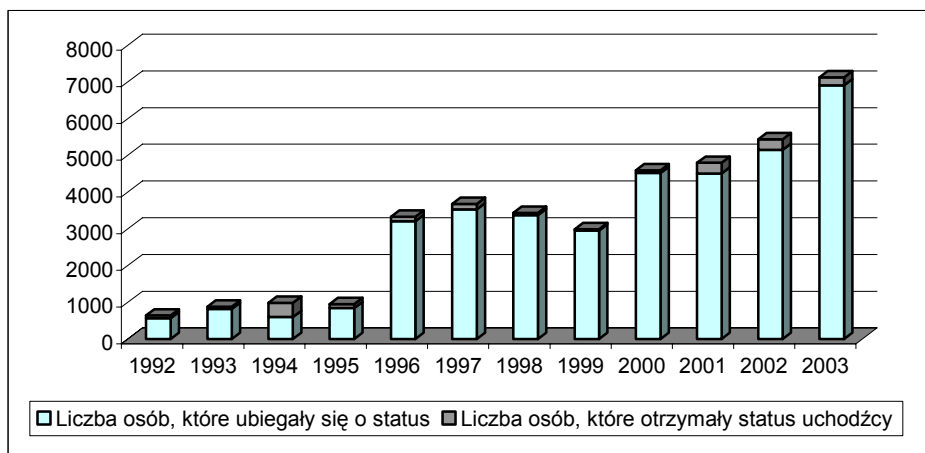




Ustawa z 1997 r. wprowadzała znane od dawna ustawodawstwom państw Europy Zachodniej, a dla polskiego prawa nowe pojęcia „bezpiecznego kraju pochodzenia” i „bezpiecznego kraju trzeciego”<sup>20</sup> (bezpiecznego, czyli takiego, w którym sytuacja polityczna i prawna nie zagraża prześladowaniem kogokolwiek z jakichkolwiek względów). Były to pojęcia niezwykle ważne w kontekście przyznawania statusu uchodźcy, wykluczały bowiem przyjmowanie i rozpatrywanie podań od osób pochodzących z „bezpiecznych krajów”. Cudzoziemiec wnioskujący o status uchodźcy, wjeżdżający nie ze swojego kraju, lecz z bezpiecznego kraju trzeciego, spotyka się z odmową nadania statusu, gdyż dla niego właściwy do rozpatrzenia wniosku jest kraj pierwszego pobytu. Przyjęcie tej zasady zapobiega zjawisku tzw. krających uchodźców, składających swoje wnioski w kolejnych krajach podróży.

Do 2003 roku przyjęto w Polsce ponad 30 tys. wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Status taki został nadany w tym okresie 1419 cudzoziemcom. Największe grupy uchodźcze stanowili obywatele Bośni i Hercegowiny, Rosji (głównie narodowości czeczeńskiej), Somalii, Sri Lanki i Afganistanu.

**Wykres 1. Liczba osób, ubiegających się o status uchodźcy w latach 1992 –2003 oraz liczba uznanych uchodźców**



Źródło: UNHCR (<http://www.unhcr.pl/statystyki/index.php>).

<sup>20</sup> Zob. np.: H.Martens, J.McCarty, *Field Report. <In general no serious risk of persecution> safe country of origin practice in nine European states*, „Journal of Refugee Studies”, no. 11/1998, s.3.

W 2003 r. o status uchodźcy w Polsce poprosiło 6909 osób. Nadano go 216 cudzoziemcom, 23 uzyskało zgodę na „pobyt tolerowany”. Większość wnioskujących o status, a także uznanych uchodźców, to Czecheni (5581 wniosków, 187 nadanych statusów). Kolejne miejsca zajmują: Afganistan (251), Indie (236), Pakistan (150) i Armenia (104). Wśród uznanych uchodźców byli oprócz wspomnianych obywatele Rosji narodowości czecheńskiej obywatele Białorusi (10), Gruzji (6), Afganistanu, Kuby, Chin, Uzbekistanu, Wietnamu, Somalii, Mołdawii, Konga, Etiopii i Sudanu.

Liczba osób ubiegających się w Polsce o ochronę rośnie – to trend charakterystyczny dla Europy Środkowej. W stosunku do roku 2002 liczba wniosków o status uchodźcy wzrosła o ponad 33%. Jednocześnie spada liczba wniosków azytowych składanych w „starych” krajach UE – w 2003 r. o ponad 25% (niektóre z nich odnotowały ponad 40% spadek).

Obecnie wnioski o nadanie statusu uchodźcy rozpatruje Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców (URiC). Instancją odwoławczą od decyzji URiC jest Rada ds. Uchodźców, od niej zaś przysługuje cudzoziemcom prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Rada powstała na podstawie art. 85, ust.7 Ustawy z 1997 r. i została z wielkim uznaniem przyjęta przez zachodnich partnerów jako rozwiązanie niekonwencjonalne i obiecujące. W jej skład wchodzi 12 członków powołanych na okres 5 lat. Wśród członków Rady są także osoby rekomendowane przez ministra spraw zagranicznych i ministra sprawiedliwości, aby decyzje w tych sprawach nie pozostawały wyłącznie w resorcie spraw wewnętrznych.

Osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy przebywają zazwyczaj w ośrodkach dla uchodźców. W Polsce jest 11 takich ośrodków, skupionych głównie wokół Warszawy i we wschodniej Polsce, co jest wypadkową kierunku, z którego napływają uchodźcy. Największy ośrodek znajduje się w Dębaku-Podkowie Leśnej. Do niego trafiają wszyscy uchodźcy i tam otrzymują przydziały indywidualne. Przydział następuje z uwzględnieniem narodowości, wieku, sytuacji rodzinnej. To pozwala zapobiegać konfliktom i ułatwia pracę integracyjną z uchodźcami. Pozostałe ośrodki mieszczą się w: Łomży, Białymstoku (dwa), Czerwonym Borze, Smoszewie, Wołominie, Mosznej, Lininie, Łukowie i Lublinie.

Osobom umieszczonym w ośrodkach zapewnia się pomoc materialną, żywność, odzież, pomoc medyczną, pomoc psychologa (jeśli tego wymaga sytuacja) oraz niewielkie kieszonkowe. Osoba taka nie ma prawa do pracy; ma natomiast prawo nawiązania kontaktu z Urzędem

dem Wysokiego Komisarza ONZ do Spraw Uchodźców, a Urząd ze swej strony może zwracać się do właściwych organów administracji z prośbą o informację o stanie prowadzonego postępowania. Artykuł 44 Ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. zapewnia nadanie statusu uchodźcy małżonkowi i małoletnim dzieciom osoby, która uzyskała taki status.

Najważniejszym etapem procedury o nadanie statusu uchodźcy jest „wywiad statusowy” z cudzoziemcem na temat jego sytuacji w kraju pochodzenia i przyczyn poszukiwania ochrony międzynarodowej. Odbywa się on dwukrotnie, a odpowiedzi porównuje się, aby wychwycić rozbieżności. Zadaniem URiC jest sprawdzenie zebranych informacji z raportami organizacji zajmujących się prawami człowieka (także raportami UNHCR), czy własnymi źródłami informacji na temat sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy. Procedura rozpatrywania wniosku przez pierwszą instancję powinna trwać nie więcej niż 6 miesięcy.

Od 1 maja 2004 r. Polskę obowiązują przepisy azytowe Unii Europejskiej. Przewidują one m.in. pobieranie odcisków palców od wszystkich osób ubiegających się o status uchodźcy dla zapobieżenia składaniu wniosku przez jedną osobę w kilku krajach UE. Budzi to protesty organizacji uchodźczych, zarzucających tym przepisom traktowanie uchodźcy jak przestępcy.

Wiele spośród procedur wyjaśniających w sprawach o status uchodźcy wykazało, że u podłoża składanych wniosków leżą przyczyny ekonomiczne.<sup>21</sup>

Podobnie jak Polacy na przełomie lat 90. szukali lepszego życia w państwach Europy Zachodniej, dziś Polska stała się taką „ziemią obiecaną”, albo etapem do niej dla obywateli państw zza wschodniej granicy. Sytuacja ekonomiczna w Polsce, wysokie bezrobocie, brak w społeczeństwie prawidłowej informacji o potrzebach i celach polskiej polityki migracyjnej powodują niejednokrotnie wrogość wobec napływających cudzoziemców. W potocznym odczuciu oznaczają oni konieczność podzielenia się czymś, co i tak wydaje się być bardzo skromne. „Ekonomiczni uchodźcy” starają się dobrze przygotować do swej roli. W razie wykrycia innych niż zarobkowe przyczyn przyjazdu do Polski niszczą wszystkie dokumenty pozwalające ustalić tożsamość czy kraj przyjazdu, a zatem mogące doprowadzić do readmisji. O tym, że Polska dla wielu osób jest jedynie krajem tranzytowym świadczy choćby

---

<sup>21</sup> Zob.: I. Popoff, *Uchodźcy w Polsce. Informacja Departamentu Migracji i Uchodźstwa MSWiA*, „Przegląd Rządowy”, nr 2/1997.

fakt, że spośród 3,5 tys. złożonych w 1997 r. wniosków aż 80% musiało zostać umorzonych ze względu na brak kontaktu z wnioskodawcami (opuszczenie przez nich naszego kraju).<sup>22</sup>

Obligatoryjność stworzenia polityki migracyjnej wynika dla Polski z Konwencji o statusie uchodźców z 1951 r., nakazującej traktowanie uchodźców nie mniej korzystnie, jak własnych obywateli, jeśli chodzi np. o wybór miejsca zamieszkania, nabywanie nieruchomości czy mienia ruchomego, uznawanie świadectw i dyplomów czy dostęp do studiów.

Pewnych kroków na tej długiej drodze Polska już dokonała. Zarządzenie ministra finansów z 1997 r. nakazywało zaniechania naliczania i pobierania podatku dochodowego od osób mających status uchodźcy, albo się o niego ubiegających. Znowelizowana w 1996 r. Ustawa o pomocy społecznej dawała cudzoziemcom ze statusem uchodźcy prawo do świadczeń pomocy społecznej. Decyzje takie stanowią w jakiejś mierze złagodzenie sytuacji uchodźców. Ale pamiętać trzeba, że uchodźcy najczęściej słabo władają językiem polskim, co stanowi istotną barierę w znalezieniu pracy. Często niski poziom ich wykształcenia powoduje, że trafiają do najgorzej płatnych prac, a zatem otrzymują niskie wynagrodzenie, które implikuje warunki bytowe (mieszkanie, wyżywienie, kształcenie dzieci).

Nowelizacja Ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. nastąpiła w 2001 r. Jej zapisy brały już pod uwagę ustalenia wspólnotowe z Tampere i doświadczenia współpracy wyniesione z udziału w programie PHARE. Przewidywała odejście od czasowego ograniczenia na złożenie wniosku o status uchodźcy, usprawnienie procedur rozpatrywania wniosków z uwzględnieniem konstrukcji „wniosku oczywiście bezzasadnego”,<sup>23</sup> zmiany kompetencji organów administracji zajmujących się

---

<sup>22</sup> S.Łodziński, *Problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989-1998 a nowa Ustawa o cudzoziemcach*, Raport nr 147 (<http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-147.htm>).

<sup>23</sup> „Z następujących powodów wniosek o nadanie statusu uchodźcy może być uznany za oczywiście bezzasadny:

- wniosek nie daje jakichkolwiek podstaw do uznania, że istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem (cudzoziemiec podaje inne niż obawa przed prześladowaniem przyczyny przyjazdu do Polski, nie podaje żadnych informacji związanych z obawą przed prześladowaniem, przedstawia fakty oczywiście niewiarygodne, nieprawdopodobne, oczywiście sprzeczne),
- wniosek ma na celu wprowadzenie w błąd organu lub nadużycie procedury (cudzoziemiec nie powiadomił, że w innym kraju starał się o status uchodźcy, podaje nieprawdziwe informacje, przedstawia fałszywe dowody, uszkodził lub zataił dowód istotny w sprawie, wystąpił o status tylko w celu uniknięcia wydalenia, pomimo, że miał możliwość wcześniejszego złożenia wniosku, nie stawił się na wywiad statusowy,

sprawami cudzoziemców – utworzenie Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców jako centralnego organu państwa właściwego w sprawach migracji.

Ustawy z 13 czerwca 2003 r.: o cudzoziemcach i o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP były kolejnym ważnym etapem na drodze dostosowywania prawodawstwa polskiego do regulacji wspólnotowych w zakresie polityki migracyjnej i azylowej. Ich zapisy regulowały zasady przyznawania wiz, obowiązek wizowy wobec sąsiadów ze Wschodu, wprowadziły też nową formę zgody na pobyt cudzoziemca w Polsce – pobyt tolerowany. Jest to konstrukcja znana w innych państwach europejskich<sup>24</sup> i stanowiąca często ostatnią „deskę ratunku” dla „niechcianych” przybyszów.

Zgoda na pobyt tolerowany może zostać udzielona cudzoziemcowi, jeśli jego wydalenie „*mogłoby nastąpić tylko do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu bądź poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka*”.<sup>25</sup> Po uzyskaniu takiej zgody cudzoziemiec otrzymuje kartę pobytu ważną 12 miesięcy i korzysta z takich uprawnień jak osoba, której udzielono zgody na zamieszkanie na czas oznaczony. Może zatem wykonywać pracę na terytorium RP bez odrębnego zezwolenia, ma prawo do świadczeń socjalnych, otrzymywania zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego, ma prawo do nauki w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych.

Po formę pobytu tolerowanego sięga właściwy wojewoda, prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców bądź Rada do Spraw Uchodź-

---

*nie zawiadomił o zmianie miejsca pobytu, opuścił Polskę przed wydaniem decyzji ostatecznej,*

- *wskazuje, że cudzoziemiec przybył z bezpiecznego kraju pochodzenia lub bezpiecznego kraju trzeciego, do którego ma prawo powrotu,*
- *wskazuje, że inne państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o status uchodźcy.*

*W razie uznania wniosku za oczywiście bezzasadny, wydaje się decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy”* (za: *Status uchodźcy w Polsce* [http://www.hfhrpol.waw.pl/index\\_pliki/informatory/uchodzcy/status%20uchodzcy\\_a5.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/index_pliki/informatory/uchodzcy/status%20uchodzcy_a5.pdf)).

<sup>24</sup> Por. formę *duldungu* przyznawaną w RFN na mocy § 60a, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländer im Bundesgebiet (<http://www.aufenthaltstitel.de/aufenthaltsg.html>).

<sup>25</sup> Art. 97, pkt 1 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 128/2003, poz. 1176.

ców,<sup>26</sup> gdy wyczerpane zostały inne możliwości legalnego pobytu cudzoziemca na terenie RP a nie może zostać wykonana, z powodów wspomnianych wyżej, decyzja o wydaleniu.

Cudzoziemiec, który uzyskał status uchodźcy w Polsce, zgodnie z art. 70 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP<sup>27</sup> a także art. 91 Ustawy o pomocy społecznej<sup>28</sup> ma prawo do tzw. pomocy integracyjnej. Obejmuje ona świadczenia pieniężne, w zależności od jego indywidualnej sytuacji cudzoziemca,<sup>29</sup> opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, co daje możliwość korzystania z państwowej pomocy medycznej, a także szeroko rozumiane poradnictwo socjalne (konsultacje dotyczące zatrudnienia, poszukiwania mieszkania, pomocy dzieciom). Po pomoc zainteresowany powinien się zwrócić do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w miejscowości, gdzie chciałby zamieszkać. Pomoc taka nie przysługuje uchodźcy, jeśli współmałżonek jest obywatelem polskim.

28 września 2000 r. Rada Unii Europejskiej, uznając potrzebę udzielenia pomocy państwom członkowskim w ponoszeniu ciężarów wynikających z napływu uchodźców i azylantów, podjęła decyzję o powołaniu Europejskiego Funduszu Uchodźczego (European Refugee Fund).<sup>30</sup> Pierwszy okres obowiązywania Funduszu obejmował lata 2000-2004.

Zgodnie z art. 4 decyzji Rady wsparcie ma być kierowane na trzy cele:

1. poprawę warunków przyjmowania uchodźców,
2. integrację osób, których pobyt na terytorium państwa członkowskiego ma charakter długotrwały,
3. pomoc w dobrowolnej repatriacji.

Cel pierwszy mieści w sobie finansową pomoc na poprawę infrastruktury zakwaterowania – warunków socjalnych w ośrodkach dla uchodźców, poszerzenie zakresu opieki medycznej, pomoc w załatwianiu spraw administracyjnych i prawnych, niezbędną pomoc materialną.

---

<sup>26</sup> To są bowiem organy wg Ustawy z 2003 r. upoważnione do udzielania zgody na pobyt tolerowany.

<sup>27</sup> Dz.U. nr 128/2003, poz. 1176.

<sup>28</sup> Dz.U. nr 64/2004, poz. 593.

<sup>29</sup> Obecnie jej wysokość ustalona jest na poziomie od 420 PLN do 1 149 PLN na osobę miesięcznie – za: A.Jasiakiewicz, B.Smoter „Jeśli jesteś uchodźcą” (<http://www.psep.pl/uchod-p.html>).

<sup>30</sup> Decyzja Rady Unii Europejskiej 596/2000, O.J., L 252, 06.10.2000.

Drugi z założonych celów koncentruje się na sferze, której znaczenie powinno rosnać z uwagi na bezpieczeństwo i względy humanitarne – na integracji ze społeczeństwem państwa członkowskiego uchodźcy i jego rodziny. Dofinansowanie kierowane tu jest na organizowanie kursów języka kraju pobytu, informowanie o kulturze tego kraju, pomoc w znalezieniu mieszkania, wysłaniu dziecka do odpowiedniej szkoły czy finansowym usamodzielnieniu się.

W zakres celu trzeciego wchodzi informowanie o sytuacji w państwie pochodzenia i możliwościach powrotu tam, prowadzenie szkoleń i kursów przydatnych po powrocie do kraju pochodzenia czy wreszcie pomoc przy osiedlaniu się w kraju pochodzenia.

Z dofinansowania w ramach Funduszu Uchodźczego korzysta także, z dniem uzyskania pełnoprawnego członkostwa w Unii Europejskiej, Polska. Pierwszą instytucją odpowiedzialną za administrowanie Funduszem był u nas Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców, zaś obecnie jest nią Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE. Łączna kwota środków przekazanych do dyspozycji polskich beneficjentów wyniosła w 2004 r. 414 tys. euro. Współfinansowanie z EFU może wynosić 75% łącznej wartości projektu. Beneficjentami projektów są zarówno instytucje krajowe, regionalne, jak i lokalne. Mogą to być placówki edukacyjne i badawcze, instytucje szkoleniowe, organizacje pozarządowe czy placówki opiekuńcze działające samodzielnie bądź wspólnie, dobierając sobie partnerów i konstruując wspólne projekty.

Wśród projektów, które uzyskały dofinansowanie w 2004 r. znalazły się projekty złożone przez:

1. Caritas Polska – „Poradnictwo psychologiczne, prawne i społeczne dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce”;
2. Wojewodę Mazowieckiego – „Wspieranie integracji uchodźców oraz wykonywanie usług społecznych na rzecz osób posiadających status uchodźcy na terenie województwa mazowieckiego”;
3. Fundacja Studencki Ośrodek Pomocy Prawnej przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego – Klinika Prawa UW – „Klinika Prawa UW dla Uchodźców”;
4. Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna – „Pomoc medyczna dla obcokrajowców w obozach dla uchodźców”;
5. IOM – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, Biuro w Warszawie – „Projekt pilotażowy – dobrowolna repatriacja i reintegracja cudzoziemców, którzy nie uzyskali statusu uchodźcy, azylu lub ochrony czasowej w Polsce lub zrezygnowali z ubiegania się o jedną z ww. form ochrony”;



6. Rada do Spraw Uchodźców – „Tworzenie warunków do orzekania w sprawach o nadanie statusu uchodźcy”;
7. Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – „Poprawa warunków zakwaterowania oraz wsparcie socjalne osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i uznanych uchodźców w Polsce”.

Potrzeba jeszcze trochę czasu na dokonanie oceny skuteczności Funduszu Uchodźczego w odniesieniu do uchodźców w Polsce. Ważne, aby nie stał się on formą usprawiedliwienia dla państw Wspólnoty, pewnym działaniem pozorowanym dla uspokojenia sumień i udowodnienia, że przecież sprawa uchodźców leży wszystkim głęboko w sercu.

### **Imigranci zarobkowi**

Imigracja zarobkowa w Polsce nie jest w swej warstwie społecznej jednolita. Po przełomie w roku 1989, kiedy polski rynek pracy przestał być hermetyczny i narodowy, zaczęli się na nim pojawiać cudzoziemcy szukający legalnego i nielegalnego zatrudnienia. Pierwsi podlegali kontroli wojewódzkich urzędów pracy, które, zgodnie z art. 50 Ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 r.,<sup>31</sup> są uprawnione do wydawania pracodawcom zezwoleń na zatrudnienie cudzoziemca na określony czas i określone stanowisko, z uwzględnieniem sytuacji na rynku pracy. W praktyce oznacza to udzielenie zezwolenia jedynie wtedy, gdy żaden poszukujący pracy obywatel polski nie jest z różnych względów zainteresowany podjęciem danej pracy. Przepisy Ustawy wykluczają samodzielne poszukiwanie pracy przez cudzoziemca po przybyciu na terytorium Polski. Dopiero posiadanie zezwolenia wojewódzkiego urzędu pracy może stanowić podstawę do ubiegania się w polskim przedstawicielstwie dyplomatycznym bądź urzędzie konsularnym o uzyskanie zgody na pobyt z prawem do pracy. Wizę pobytową z prawem do pracy uzyskuje zatem cudzoziemiec wyłącznie za granicą, na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. Legalnie zatrudnionemu cudzoziemcowi przysługują wszystkie prawa i obowiązki wynikające z polskiego kodeksu pracy.

Liczba legalnie zatrudnionych w Polsce cudzoziemców oscyluje od początku lat 90. wokół 12 tys.,<sup>32</sup> z czego ponad 60% stanowią zezwolenia indywidualne, pozostałe zaś obejmują pracowników kontraktowych firm zagranicznych wykonujących zlecenia w Polsce. Najwięcej

---

<sup>31</sup> Dz. U. nr 25/1997, poz. 128.

<sup>32</sup> Patrz: S.Łodziński, *Problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989-1998...*, op.cit., s.10.

zezwoleń udzielanych jest obywatelom Ukrainy, Białorusi, Federacji Rosyjskiej – łącznie prawie 40%. Pozostali pochodzą z Wielkiej Brytanii, USA, Chin, Wietnamu, Francji i innych. Charakterystyczne jest, że o zezwolenia na prace wymagające wysokich kwalifikacji starają się w zdecydowanej przewadze obywatele państw Europy Zachodniej i USA, a prace niewykwalifikowane przypadają przybyszom z państw byłego ZSRR. W kadrze kierowniczej zaś najczęściej znajdują się obywatele z Chin i Wietnamu, co ma swoje uzasadnienie w tym, że zakładają jednoosobowe firmy, którymi kierują.

Poza omówionym zjawiskiem zatrudniania cudzoziemców na podstawie zezwolenia dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, pracuje w Polsce ponad 20 tys. obywateli innych państw przebywających tu na podstawie karty stałego pobytu i uzyskanego statusu uchodźcy. Obie te grupy mają prawo do legalnego zatrudnienia i wynikającej z niego ochrony socjalnej.

Znacznie trudniejszą do statystycznej i społecznej oceny grupę stanowią osoby zatrudnione nielegalnie. W pełni wiarygodne statystyki nie istnieją. Pamiętać należy, że do tej grupy należą osoby zatrudniane przez inwestorów prywatnych na budowach, pomoce domowe, opiekunki do dzieci, pracownicy sezonowi w rolnictwie. Ze względu na podejmowanie przez nie pracy w zawodach stosunkowo słabo wynagradzanych lub tam, gdzie praca jest wyjątkowo ciężka, można – mimo ponad 18% bezrobocia w Polsce – mówić o przyzwoleniu społecznym dla zatrudniania takich grup cudzoziemców. Według ocen Państwowej Inspekcji Pracy dokonanych w 1996 r. zjawisko nielegalnego zatrudnienia dotyczy 100-150 tys. osób, ale już szacunki Krajowego Urzędu Pracy są zdecydowanie wyższe i wydają się być bliższe stanu faktycznego (od 800 tys. do 1 mln).<sup>33</sup> Mimo że nielegalne zatrudnianie jest zagrożone karą zarówno w stosunku do pracodawcy (grzywna, utrata prawa prowadzenia działalności gospodarczej), jak i pracownika (grzywna, wydalenie z terytorium RP), wyeliminowanie tego zjawiska nie wydaje się na razie możliwe. Nie potrafiły go zwalczyć państwa o znacznie skuteczniejszych od polskiego systemach prawnych, jak choćby Niemcy czy Austria.

Wejście Polski do Unii Europejskiej, a co za tym idzie przyjęcie *acquis communautaire*, nakłada na nią obowiązek ochrony granic wewnętrznych, a zatem przeciwdziałanie napływowi nielegalnych migrantów. Jak już była o tym mowa wcześniej, wśród osób przekraczających nielegalnie polską granicę są takie, które chcą tu pozostać

---

<sup>33</sup> Ibidem.

i takie, dla których Polska jest krajem tranzytowym. W latach 1990-93 pośród zatrzymanych za przekroczenie granicy bez zezwolenia przeważali obywatele Rumunii, Bułgarii, Ukrainy i Rosji. W połowie lat 90. wzrosła znacznie liczba osób przybywających z Ukrainy i Armenii, a także z Afganistanu, Indii, Algierii, Mołdawii i Iraku. Napływ cudzoziemców z dalekiej Azji oraz Afryki jest zjawiskiem nowym, ale pewnie nie sporadycznym. Polska leży na skrzyżowaniu europejskich szlaków migracyjnych i nie może tego nie uwzględniać w swojej ocenie sytuacji migracyjnej.

Tworzenie polskiej polityki migracyjnej musi uwzględniać prawo unijne w zakresie obywatelstwa i swobody przemieszczania się osób. Konieczne jest również wypracowanie zasad i metod informowania społeczeństwa o problemach imigrantów w taki sposób, żeby uzyskać jego przychylność dla tego zjawiska, tolerancję i chęć współpracy w procesie integracji. A pamiętać trzeba, że oprócz dosyć bliskich Polakom mentalnie przybyszów z Europy Wschodniej mogą do nas trafić osoby zupełnie odmienne kulturowo – z Azji czy Afryki. Spadające bowiem wskaźniki demograficzne pokazują, że Europa w ciągu nadchodzących 25 lat powinna przyjąć w swe granice około 50 mln osób, żeby mogła funkcjonować gospodarka, a wpływy z podatków pokryły potrzeby starzejącego się społeczeństwa europejskiego.

Nie wydaje się możliwe wypracowanie wspólnej unijnej polityki migracyjnej, mimo powtarzanych przez polityków Wspólnoty deklaracji. Realne i potrzebne natomiast jest sformułowanie polskiej polityki migracyjnej uwzględniającej standardy międzynarodowe i unijne. I jest to zadanie do zrealizowania w najbliższym czasie.