ALICJA ZYGUŁA ▶▶

Akademia Sztuki Wojennej

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9919-847X>

Specyfika polskiej polityki migracyjnej w kontekście europejskiego kryzysu uchodźczego

Characteristics of Polish Migration Policy in the Context of the European Refugee Crisis

Abstract

Migration policy, which until recently was absent in public space, has found its place in public debate and scientific research in recent years. Undoubtedly, the migration policy gained in popularity in 2015, when migrants began to migrate to Europe on a massive scale and the situation of their uncontrolled influx was described as a migration crisis. Although migration is a common phenomenon and has been known for years, increased migratory movements require countries to pursue a well-considered and consistent policy in this area. The situation in Europe has prompted reflection on Polish policy towards foreigners, which at that time, was different from European standards.

Keywords: migration crisis, migration policy, refugees, refugees crisis

Специфика польской миграционной политики в контексте европейского кризиса беженцев

Аннотация

Миграционная политика, которая до недавнего времени отсутствовала в публичном пространстве, в последние годы нашла свое отражение в научных исследованиях

и публичных дебатах. Политика относительно мигрантов, несомненно, получила популярность в 2015 году, когда в Европу в больших масштабах начали прибывать мигранты, а ситуация их неконтролируемого притока была обусловлена миграционным кризисом. Хотя миграция является широко распространенным явлением, известным на протяжении многих лет, то усиление миграционных движений требует, чтобы государства проводили продуманную и последовательную политику в этой области. Ситуация в Европе привела к переосмыслению политики Польши в отношении иностранцев, которая в то время отличалась от европейских тенденций.

Ключевые слова: миграционный кризис, миграционная политика, беженцы

Wstęp

Kryzys uchodźczy w Europie wywołał na świecie dyskusję na temat migracji, skłonił państwa Unii Europejskiej do zrewidowania polityki wobec cudzoziemców, a także zmusił do refleksji na temat polskiej polityki w tym zakresie. We wstępie do pracy pt. *Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań* autorzy trafnie zauważają, że polityka migracyjna, choć pozostaje ważną sferą działania współczesnych państw, organizacji międzynarodowych, podmiotów pozarządowych i stowarzyszeń, w wielu aspektach jest jeszcze naukową *terra incognita*, sferą mało zbadaną, ponieważ dotychczas nie prowadzono zintegrowanych i pogłębionych badań porównawczych (Chałupczak et al., 2018, s. 18). Przemyślana polityka migracyjna państwa powinna służyć właściwemu zarządzaniu procesami migracyjnymi i wykorzystaniu migracji w rozwoju danego państwa. Charakter i istotę polityki migracyjnej determinują takie zjawiska, jak sytuacja międzynarodowa, wojny i konflikty zbrojne na świecie, a także sytuacja gospodarcza i demograficzna państwa przyjmującego.

Badając powyższą problematykę, warto poszukać odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: na czym polega specyfika polskiej polityki migracyjnej w kontekście europejskiego kryzysu uchodźczego? Powyższe zagadnienie jest niezwykle interesujące, bowiem polityka Polski wobec cudzoziemców była odmienna od polityki Wspólnoty i jej pomysłów na rozwiązanie kryzysu uchodźczego. Jest to zjawisko o tyle ciekawe, że z jednej strony Polska nie akceptowała narzucanych przez Unię Europejską rozwiązań kryzysu migracyjnego, a z drugiej – w ostatnich latach dokonała się istotna

zmiana na mapie migracyjnej naszego, kraju związana z rosnącą liczbą cudzoziemców w Polsce. W pierwszej części artykułu dokonano charakterystyki podstawowych pojęć przedmiotu, w drugiej natomiast skupiono się na istocie, uwarunkowaniach, w końcu na specyfice polskiej polityki migracyjnej ostatnich lat. Najogólniej mówiąc, polską politykę migracyjną warunkowały dwa zasadnicze determinanty: po pierwsze z obawy i w trosce o bezpieczeństwo odrzucano propozycję relokacji do Polski uchodźców, po drugie w tym samym czasie otwarcie na obywateli sąsiednich państw wymuszała sytuacja gospodarcza w kraju.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji polityki migracyjnej, co wynika z faktu, że samo zjawisko migracji jest złożone, dynamiczne i powiązane z wieloma innymi politykami państwa: ekonomiczną, społeczną, zagraniczną czy wewnętrzną. Barbara Mróz trafnie zauważa, że migracja wiąże się z nieustannym przekraczaniem granic w sensie dosłownym i nie tylko. By ją zbadać trzeba nieustannie przekraczać granice dyscyplin i metod (Mróz, 2007, s. 287).

Według definicji Macieja Duszczyka polityka migracyjna jest katalogiem instrumentów prowadzonych i kreowanych przez państwo lub jego części składowe, obejmującym zarówno bierne, jak i aktywne formy zarządzania imigracją i emigracją (Kaczmarczyk et al., 2008, s. 12). Polityka migracyjna obejmuje szereg działań państwa odnoszących się do przyjmowania cudzoziemców, przepisów dotyczących zasad ich pobytu i pracy, programów integracji, przeciwdziałania nielegalnej migracji, obywatelstwa i repatriacji, a także kontaktów z osobami polskiego pochodzenia.

Polityka migracyjna zdaniem Henryka Chałupczaka jest jedną z działalności publicznych, które zorientowane są praktycznie – nastawione nie na walkę o władzę polityczną (*politics*), ale na osiągnięcie innych celów poza władzą, np. na zaprowadzenie ładu i porządku publicznego, rozwiązywanie problemów społecznych, etnicznych, migracyjnych czy wspomaganie rozwoju społecznego (*ibidem*).

W opinii profesora Chałupczaka w ostatnich latach w politologicznej literaturze polskiej pojawiło się kilka ciekawych prób zdefiniowania polityki migracyjnej (Chałupczak 2018, s. 80). Wśród nich na uwagę zasługuje definicja zaproponowana przez A. Rajkiewicza, według którego polityką migracyjną jest kompleksowo ujęty układ wskazań i regulacji

prawno-instytucjonalnych, wpływających na kształtowanie się rozmiarów, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniający tak sytuację demograficzną i społeczno-ekonomiczną, jak i obowiązujące normy międzynarodowe oraz uzgodnienia bilateralne (Rajkiewicz, 2004, s. 8–9). W ujęciu profesora Chałupczaka polityką migracyjną państwa jest przyjęty i realizowany przez ośrodek decyzyjny (władzę publiczną reprezentowaną przez określone prawem podmioty) zespół działań determinowanych czynnikami wewnętrznymi i międzynarodowymi, zmierzających do efektywnego rozwiązania problemów migracyjnych. Uwzględniając wielość definicji polityki migracyjnej, rozumieć ją należy jako zespół działań podejmowanych przez państwo jako kreatora i realizatora polityki publicznej, zgodnych z jego interesami i celami, realizowanych za pomocą instrumentów prawnych i instytucjonalnych, dzięki którym państwo może zarządzać strumieniami migracyjnymi, uwzględniając zarówno determinanty zewnętrzne, płynące ze środowiska międzynarodowego i zobowiązań na tym polu, jak i wewnętrzne: ustrojowe, historyczne, demograficzne. Celem działań państwa w tym obszarze powinna być, w opinii autora, minimalizacja strat i zagrożeń oraz maksymalizacja zysków płynących z polityki migracyjnej. Strategia migracyjna państwa w tym zakresie, a więc koncepcja zarządzania strumieniami migracyjnymi zdecydowanie uzależniona jest od sfery stosunków międzynarodowych. Pozostaje pod ogromnym wpływem wydarzeń na arenie globalnej, takich jak kryzysy ekonomiczne, konflikty zbrojne czy zmiana relacji międzypaństwowych. Polityka migracyjna osadzona jest w systemie politycznym i prawnym państwa, ale na jej normatywne i funkcjonalne podstawy zasadniczy wpływ ma także otoczenie zewnętrzne (międzynarodowe) (Górny et al., 2010, s. 69).

Uwarunkowania polskiej polityki migracyjnej

W Polsce polityka migracyjna jest zjawiskiem dosyć nowym, bowiem dopiero po 1989 roku w rezultacie przemian społeczno-politycznych oraz procesów liberalizacji zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców nastąpiło zetknięcie się z globalnymi przepływami migracyjnymi. Od tego czasu Polska stała się nie tylko krajem tranzytowym, ale i docelowym dla określonej kategorii migrantów. Sytuacja początku lat 90. XX wieku, kiedy do kraju napływali

obywatele byłego ZSRR, Wietnamu oraz Rumunii romskiego pochodzenia, pokazała, że Polska nie była gotowa na ich przyjęcie. W tym czasie nie było jeszcze odpowiednich przepisów, procedur i standardów w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców. W nowych warunkach społeczno-ekonomicznych należało więc stworzyć strategię, podstawy prawne i instytucje odpowiedzialne za realizację polityki migracyjnej oraz dobre praktyki działania, co nie było łatwe w sytuacji braku doświadczeń w tej dziedzinie. Polska stworzyła podstawy prawne i instytucjonalne polityki wobec migrantów stosunkowo niedawno, przygotowując się do akcesji z Unią Europejską. Do czasu wejścia do wspólnoty, będąc krajem o niskim poziomie czynników przyciągających cudzoziemców, nie stworzyła odpowiednich instrumentów pomocnych w tej kwestii.

Badacze przedmiotu Maciej Duszczyk i Monika Lesińska wskazują dwa punkty przełomowe w rozwoju polskiej polityki migracyjnej: 1989 rok, który był symbolicznym początkiem nowego etapu w historii Polski, a także jednocześnie końcem okresu izolacji i zamkniętych granic oraz 2004 rok – czas przyjęcia Polski do UE, co zmieniło sytuację geopolityczną i zdynamizowało procesy migracyjne oraz politykę państwa w tym zakresie (Górny et al., 2010, s. 74). Polityka migracyjna, jak już wcześniej wspomniano, uzależniona jest od sytuacji międzynarodowej, dlatego warto wspomnieć o światowych wydarzeniach, które odcisnęły w ostatnim czasie swoje piętno zarówno na polityce Unii Europejskiej, jak i jej poszczególnych państwach.

Protesty na Bliskim Wschodzie, nazywane Arabską Wiosną, oraz wojna we wschodniej Ukrainie, zasadniczo wpłynęły na unijną i krajową politykę migracyjną.

Dokonując analizy pierwszego zjawiska, a więc źródła kryzysu uchodźczego, można pokusić się o ogólne stwierdzenie, że jego pochodzenie wynika z nierozwiązanych od lat problemów politycznych i społeczno-ekonomicznych w Azji, Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Fala migracji i postępująca presja migracyjna w Europie są wynikiem destabilizacji politycznej i społeczno-ekonomicznej oraz następstwem wydarzeń nazwanych Arabską Wiosną. Czynniki te doprowadziły do kumulacji niezadowolenia społecznego, które przełożyło się na masowe protesty, jakie miały swój początek w Tunezji w grudniu 2010 roku. Następnie fala niezadowolenia, połączona z nadzieją na zmiany polityczne w regionie, przeniosła się na inne państwa,

takie jak Egipt, Algieria, Libia, Jordania czy Syria (Dahl, 2017, s. 2). Sytuacja w Syrii jest najpoważniejszą humanitarną katastrofą od czasów II wojny światowej. W 2014 roku z syryjskiej ziemi uciekło najwięcej uchodźców na świecie. Od 2013 roku jest to kraj z największą liczbą uchodźców wewnętrznych. Do 31 grudnia 2015 roku, w obawie przed wojną, uciekło stamtąd 4,6 mln osób (*Kryzys uchodźców w 2015 roku...*, 2018).

Bezrobocie, bieda, korupcja, nepotyzm i brak wolności słowa doprowadziły do protestów na Bliskim Wschodzie. Arabska Wiosna pokazała jak bardzo wydarzenia na innym kontynencie wpływają na bezpieczeństwo Unii Europejskiej i jej poszczególnych państw. Bliski Wschód jest kluczem do bezpieczeństwa regionu europejskiego, to właśnie geograficzna bliskość sprawia, że skutki konfliktów w tym rejonie świata są bezpośrednio odczuwalne w Europie.

Pierwszą falę migrantów docierających do UE zaobserwowano już w 2011 roku, wówczas unijne granice przekroczyło ponad 146 tys. osób. Szczyt kryzysu migracyjnego nastąpił jednak w 2015 roku, kiedy do Unii Europejskiej (według Agencji Frontex) przybyło ponad mln 800 tys. imigrantów (Tendera-Właszczuk, 2019, s. 16). To jest ponad cztery razy więcej niż w 2014 roku, kiedy na Stary Kontynent tym samym szlakiem dotarło około 200 tys. ludzi. Według danych IOM – Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji – większość z nich przekroczyła granicę UE w Grecji (685 tys.) lub we Włoszech (142 tys.). Ponad 60% z nich to uchodźcy z objętych wojną domową Syrii, Erytrei i Afganistanu. Inni pochodzą z Libii, Sudanu, Pakistanu, Nigerii, Somalii czy Iraku (Sasnal, 2015, s. 11).

Do granic Europy od 2011 roku napływała fala migrantów szukających schronienia i pomocy, z którą nie do końca była w stanie poradzić sobie Unia Europejska. Zgodnie z unijnymi przepisami, to państwa członkowskie na granicach zewnętrznych odpowiedzialne są za przyjmowanie, rejestrowanie i procedowanie wniosków o udzielenie azylu migrantom. Ich obowiązkiem jest również zapewnienie im opieki do czasu rozstrzygnięcia decyzji w tej sprawie. Niestety w sytuacji natężenia fali migracyjnej, niewydolności greckiego systemu, a także zaniedbania w stosowaniu procedur dublińskich¹ oka-

¹ System dubliński – system ustanowiony na podstawie konwencji dublińskiej w celu zagwarantowania, że wniosek każdej osoby ubiegającej się o azyl w Unii Europejskiej

zało się, że niektóre państwa, m.in. Grecja i Włochy, nie są w stanie sprostać napływowi migrantów i dokonywać ich skutecznej weryfikacji. Uchodźcy nielegalnie i wielokrotnie przedzierali się przez greckie lub włoskie granice zewnętrzne i wędrowali dalej przez kolejne państwa unijne, by dostać się w głąb europejskiego kontynentu. Grecja, nie radząc sobie z tym problemem, korzystała z pomocy państw członkowskich w ramach wspólnych operacji Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Unii Europejskiej.

Celem wędrowek do „lepszego świata” były państwa Europy Zachodniej, które w wyobrażeniach imigrantów były oazami spokoju, bezpieczeństwa i dobrobytu. Ogromna fala uchodźców ujawniła luki w europejskim prawie migracyjnym i systemie zarządzania granicami. Masowy napływ ludności do Europy zmusił instytucje unijne i państwa członkowskie do opracowania nowych mechanizmów i rozwiązań w tak skomplikowanych realiach. Konieczne było podjęcie odpowiednich działań w sprawie zatrzymania napływu uchodźców lub ewentualnego ich przyjęcia i relokacji w celu zażegnania sytuacji kryzysowej. Kryzys uwypuklił brak skutecznej polityki imigracyjnej, wizowej i azylowej UE oraz nieefektywne mechanizmy zarządzania w sytuacji nadzwyczajnej, jaką była presja migracyjna (Tendera-Właszczuk et al., 2019, s. 14). Kryzys uchodźczy był również istotnym bodźcem do dyskusji nad reformą unijnej polityki migracyjnej. Efektywne zarządzanie migracjami jest bowiem fundamentem bezpieczeństwa obszaru europejskiego. W obliczu kryzysu należało podjąć działania szybkie, skuteczne i odpowiedzialne. Antidotum na falę napływających uchodźców miała być relokacja cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową, na podstawie art. 78.3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W myśl przywołanego przepisu, gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji, charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego państwa lub państw członkowskich. Komisja Europejska zaproponowała państwom członkowskim rozlokowanie wśród nich 40 tys.

zostanie rozpatrzony przez jedno z państw członkowskich, bez odsyłania z jednego państwa do drugiego z powodu trudności z ustaleniem państwa właściwego do rozpatrzenia wniosku o azyl (*System dubliński*. Pobrane z: <https://encyklopedia.interia.pl/sloownik-ue/news-system-dublinski,nId,2112880>).

osób. Założenie Komisji Europejskiej było takie, że podział uchodźców obliczony będzie na podstawie wielkości populacji państwa członkowskiego (40%), wielkości PKB (40%), poziomu bezrobocia (10%) i średniej liczby przyjętych wniosków azylowych (10%). Propozycja państw członkowskich nie spotkała się jednak z jednomyślnym przyjęciem i aprobatą. Wobec tego na szczycie Rady Europejskiej 25–26 czerwca 2015 roku państwa przyjęły pomysł relokacji 40 tys. osób z terytorium Włoch i Grecji, ale nie były zgodne co do sposobu ich dystrybucji. Porozumienie w tej sprawie osiągnięto dopiero we wrześniu 2015 roku po dwóch miesiącach negocjacji. W obliczu narastającej fali migracji we wrześniu 2015 roku pojawił się pomysł kolejnych relokacji. Ponownie Komisja Europejska zaproponowała przeniesienie migrantów z Włoch, Grecji i Węgier do innych państw członkowskich. Propozycjom tym sprzeciwiały się państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w tym kraje V4 – Grupy Wyszehradzkiej (Węgry, Polska, Czechy i Słowacja), a także niektóre państwa nadbałtyckie (Łotwa, Estonia).

Specyfika polskiej polityki migracyjnej

Sytuacja migracyjna w Polsce w czasie europejskiego kryzysu uchodźczego była zupełnie inna niż w państwach Wspólnoty Europejskiej. Polska nie zmagала się z niechcianymi migrantami z Bliskiego Wschodu z dwóch powodów: po pierwsze, dlatego, że nie jest państwem na tyle atrakcyjnym pod względem świadczeń socjalnych, po drugie, migranci docierali głównie do południowych granic Europy. Niemniej jednak nieoczekiwany konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie bez wątpienia wpłynął na migracyjną mapę naszego kraju.

W 2014 roku w wyniku rosyjskiej agresji dokonano aneksji Półwyspu Krymskiego oraz zajęto część wschodnich obwodów Ukrainy. Nikt wówczas w Europie i na świecie nie spodziewał się, że następstwem listopadowego protestu Ukraińców na Majdanie Niezależności, nazwanego później rewolucją Godności, będzie konflikt zbrojny – wojna hybrydowa, która tak zmieni środowisko bezpieczeństwa i układ stosunków międzynarodowych (Zyguła, 2018, s. 1). Najprawdopodobniej obecna fala migracji ukraińskiej do Polski w takiej skali by nie nastąpiła, gdyby nie gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej i bezpieczeństwa Ukraińców w wyniku rosyjskiej aneksji Krymu

i wybuchu nierozwiązanego do dzisiaj konfliktu na wschodzie Ukrainy. Po 2014 roku przez niestabilną sytuację polityczno-gospodarczą i postępujący wzrost cen znacznie pogorszyły się warunki życia, co bez wątpienia ma swoje odbicie w liczbie cudzoziemców przyjeżdżających do Polski. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na tę sytuację jest także liberalna polityka wizowa skierowana do obywateli byłego ZSRR.

Kiedy jesienią 2015 roku w wyniku przeprowadzonych wyborów parlamentarnych doszło do zmiany władzy w Polsce, nowy rząd stanowczo sprzeciwiał się europejskim propozycjom relokacji migrantów, a argumentem na forum Unii Europejskiej była właśnie rosnąca liczba migrantów w Polsce z obszaru postsowieckiego. Zdaniem Anity Adamczyk nowy układ sił politycznych w polskim parlamencie (po jesiennych wyborach w 2015 roku) upolitycznił kwestię imigracji, choć symptomy tego widoczne były już we wrześniu. Znacząca w tej kwestii okazała się debata, która odbyła się 16 września 2015 roku w czasie posiedzenia Sejmu RP, której przebieg zdominował temat kryzysu uchodźczego w UE. Ponadto zagadnienie to stało się również przedmiotem kampanii wyborczej (Adamczyk, 2017, s. 6). Wydaje się, że politykę migracyjną w tym czasie zaczęto postrzegać przez pryzmat bezpieczeństwa. W państwach Europy Zachodniej o dużym odsetku migrantów w społeczeństwie coraz częściej dochodziło do zamachów terrorystycznych. Nowa Prezes Rady Ministrów, Beata Szydło, powoływała się wówczas na ten argument i uzasadniała nim decyzję o odrzuceniu unijnej propozycji relokacji uchodźców. Tym samym migranci zarobkowi z państw postsowieckich, których liczba z roku na rok w Polsce rosła, byli w tym czasie po pierwsze potrzebni polskiej gospodarce, po drugie „bezpieczni”, tzn. bliscy kulturowo i językowo, a ich przyjazdy miały często charakter cyrkulacyjny.

W 2015 roku urzędnik MSWiA w wywiadzie dla PAP zapowiedział m.in. zmianę ustawy o repatriacji oraz stwierdził, że

polityka migracyjna Polski powinna być ukierunkowana przede wszystkim na Wschód. To jest naturalny kierunek, który jest przedmiotem zainteresowania Polski i repatriacja jest jednym z elementów tego procesu migracyjnego. Dla Polski otwarcie na kierunek wschodni jest ważne między innymi ze względów demograficznych i ekonomicznych. To jest dla nas wielka szansa (*Wiceszef MSWiA: wschód priorytetem polityki migracyjnej Polski*, 2016).

Rafał Rogala, szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w jednym z biuletynów informacyjnych urzędu pisał:

od kilku lat odnotowujemy rosnącą liczbę cudzoziemców przyjeżdżających do Polski i chcących osiedlić się w naszym kraju. Widać to wyraźnie w statystykach Eurostatu, według których Polska zajmuje drugie miejsce w Unii Europejskiej pod względem liczby wydanych wiz długoterminowych oraz zezwoleń pobytowych dla cudzoziemców z państw trzecich (spoza UE) (*Biuletyn Informacyjny Urzędu do Spraw Cudzoziemców*, 2018).

Niewątpliwie istotnym czynnikiem, który przyczynił się do wzrostu migracji z Ukrainy jest fakt, że polskie przepisy w zakresie zatrudniania cudzoziemców są selektywne geograficznie i preferują migrantów z Europy Wschodniej. Powyższą tezę odzwierciedlają statystyki, bowiem z roku na rok rosła liczba wydawanych wiz, zwłaszcza w celu wykonywania pracy, w 2017 roku wydano ich ponad milion.

Badacze Ośrodka Studiów Wschodnich zauważyli, że w 2017 roku Polska stała się globalnym liderem (większym niż Stany Zjednoczone) w obszarze napływu cudzoziemskiej, sezonowej, krótkoterminowej siły roboczej. Jest to nietypowe zjawisko, ponieważ Polska nigdy nie była krajem imigracyjnym – nadal pozostaje miejscem emigracji. Obecny napływ krótkoterminowych pracowników z zagranicy zawdzięczamy specyficznemu zetknięciu się czynników przyciągających – bardzo liberalny system zatrudniania cudzoziemców w Polsce nastawiony na jeden kierunek geograficzny: państwa Partnerstwa Wschodniego (PW), z czynnikami wypychającymi – sytuacją szokową, jaka nastąpiła na Ukrainie po wybuchu wojny i załamaniu gospodarczym w latach 2014–2015. Ponadto, w związku z rosyjską agresją, wielu ukraińskich migrantów zarobkowych opuściło Rosję na rzecz Polski. Ważnymi czynnikami przyciągającymi obywateli Ukrainy do RP są również: niskie koszty podróży, możliwość utrzymywania więzi z rodziną na Ukrainie, rozbudowane sieci migracyjne, a także podobieństwa językowe i bliskość kulturowa. Dlatego też jednym z określeń, jakie nadano obecnej fali napływowej z Ukrainy do Polski, jest termin „lokalna mobilność”. Oznacza on specyficzny system częstych i krótkoterminowych przyjazdów zarobkowych do Polski, przy jednoczesnym ograniczaniu wydatków w kraju przebywania

i koncentrowaniu swojej aktywności życiowej na Ukrainie. Natomiast migracja, w klasycznym rozumieniu, zakłada stałą zmianę centrum działalności życiowej (Jaroszewicz, 2018).

Obecnie obywatele Ukrainy stanowią największą grupę migrantów w Polsce, co potwierdziły przeprowadzone w 2018 roku przez agencję pracy *Work Serwis* badania rynku pracy, w wyniku których oceniono, że obywatele Ukrainy stanowią najliczniejszą grupę imigrantów zarobkowych w Polsce. Tylko w 2017 roku wydano im ponad 20,4 tys. pozwoleń na pracę, co stanowiło ponad połowę wszystkich wydanych zezwoleń. Rzeczywista liczba ukraińskich pracowników jest jednak wyższa niż podają oficjalne źródła, ponieważ wielu z nich zatrudnionych jest w szarej strefie. Ukraińcy zazwyczaj redukują braki pracownicze w gospodarstwach domowych, a także w sektorze budowlanym, rolniczym, transporcie czy handlu. Wykwalifikowani pracownicy migrujący do Polski to głównie informatycy, artyści, nauczyciele i pracownicy medyczni. Dobrze opłacane zawody stanowią jednak niewielki odsetek wśród wszystkich pracujących, a zdecydowana większość to wykwalifikowani robotnicy i osoby wykonujące proste prace. W opinii prezesa zarządu firmy *Work Serwis*

musimy odejść od stereotypowego postrzegania pracowników z Ukrainy. Znaczna część przyjezdnych wykonuje proste prace nie dlatego, że nie ma kwalifikacji, ale z powodu braku dostępności innych ofert pracy (...), otwartość na imigrantów to przyszłość nie tylko polskiego, ale i europejskiego rynku pracy. Nie da się ukryć, że wszystkich nas czekają podobne procesy demograficzne. Tylko te państwa, które stworzą mądrą politykę migracyjną wygrają w batalii o wykwalifikowanych pracowników (*Ukraińscy specjaliści receptą na paradoks polskiego rynku pracy*, 2018).

O ogromnej liczbie cudzoziemców w Polsce świadczą także dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jak zauważa „Gazeta Prawna”, każdego roku rośnie liczba obcokrajowców, za których opłacane są składki emerytalne i rentowe, a wśród cudzoziemców dominują obywatele Ukrainy, którzy w rejestrach ZUS stanowią $\frac{3}{4}$ wszystkich cudzoziemców.

Biorąc pod uwagę obecne regulacje prawne można odnieść wrażenie, że polska polityka migracyjna powoli przeobraża się w politykę otwartą, ale

Rysunek 1. Liczba obcokrajowców zgłoszonych do ZUS

Źródło: Osiecki, G., Grajewski, Ł. (2019). *Imigracja idzie na rekord. Liczba cudzoziemców pracujących w Polsce wciąż się powiększa*. Pobrane z: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1424408,cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce.html>.

nastawioną tylko na określoną kategorię migrantów. W ostatnich kilku latach dokonano istotnej nowelizacji przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców, a liberalizacja przepisów w zakresie dostępu do rynku pracy trwa. Znowelizowane zostały obowiązujące przepisy dla obywateli 6 państw: Rosji, Ukrainy, Białorusi, Gruzji, Armenii, Mołdawii. Zainteresowani otrzymują możliwość pracy w Polsce w okresie sześciu miesięcy w roku, na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy, które pracodawca rejestruje w Powiatowym Urzędzie Pracy. Dokument ten uprawnia do uzyskania wizy w celu wykonywania pracy. Od 1 stycznia 2018 roku, w odpowiedzi na coraz większe zapotrzebowanie na rynku zatrudnienia, wprowadzono nowy rodzaj pracy dla cudzoziemców – tzw. pracę sezonową. Przepisy pozwalają obcokrajowcom na podjęcie pracy przez dziewięć miesięcy w roku w określonych branżach, np. rolnictwie czy turystyce.

Innym instrumentem ułatwiającym podjęcie zatrudnienia cudzoziemcom w Polsce było rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Rozporządzenie, jako akt wykonawczy do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r., dawało możliwość podjęcia pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia dla określonej kategorii cudzoziemców, takich jak:

- studenci i doktoranci studiów odbywanych w Polsce;
- nauczyciele języków obcych;
- wykładowcy, sportowcy czy artyści nie dłużej niż 30 dni w roku;
- absolwenci polskich uczelni.

Reasumując należy stwierdzić, że w świetle obowiązujących przepisów istnieją trzy formy zatrudnienia cudzoziemców:

- na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy (180 dni w ciągu roku, obywatele sześciu państw: Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Rosja);
- na podstawie zaświadczenia na pracę sezonową, (9 miesięcy w ciągu roku), obywatele wszystkich państw w określonych branżach (rolnictwo, turystyka);
- na podstawie zezwolenia wydanego przez wojewodę, obywatele wszystkich państw, od roku do trzech lat. Jest to najbardziej stabilna forma zatrudnienia, która pozwala legalizować pobyt – ubiegać się o kartę pobytu, a następnie obywatelstwo.

Powyższe działania wskazują na fakt, że sytuacja gospodarcza i potrzeby rynku pracy warunkują zmiany w polskiej polityce migracyjnej i określają jej specyfikę i kierunek. Dotychczasowa aktywność państwa polskiego w sferze migracji utrzymywała jej cyrkulacyjny, krótkookresowy, sezonowy charakter.

Specyfika obecnej polityki migracyjnej polega na tym, że jest ona determinowana sytuacją demograficzną i gospodarczą państwa, a także jest adresowana przede wszystkim do wschodnich sąsiadów Polski, uważanych za „bezpiecznych” i niezagrożających porządkowi publicznemu ze względu na bliskość kulturową. Pracownicy z państw byłego bloku wschodniego, niebędących członkami Unii Europejskiej, uważani są za bezpieczne źródło

migracji krótkookresowych, którzy z łatwością zapełnią luki na polskim rynku pracy. Migranci zarobkowi z Ukrainy, choć dobrze radzą sobie na polskim rynku pracy, to niejednokrotnie doświadczają wielu problemów. W 2018 roku w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowano konferencję, podczas której omówiono sytuację migrantów zarobkowych w Polsce. Eksperci zauważyli wówczas, że migranci są bardziej podatni na dyskryminację w zatrudnianiu, ponieważ są bardziej zależni od pracodawcy niż inni, a w razie konfliktu nie mają wsparcia. Ponadto wielu ukraińskich pracowników nie ma świadomości swoich praw i obowiązków (*Sytuacja mniejszości ukraińskiej i migrantów ukraińskich w Polsce*, 2018).

Podsumowanie

Rekapitułując warto, na podstawie wyżej przywołanych tez, odpowiedzieć na pytanie na czym polega specyfika polskiej polityki migracyjnej. Udzielając odpowiedzi należy zwrócić uwagę, że w ostatnich pięciu latach, kiedy Europa zmagala się z falą napływających migrantów i szukała skutecznych rozwiązań narastającego problemu, rosła liczba cudzoziemców w Polsce. Z jednej strony, w obawie o bezpieczeństwo Polaków, polskie władze nie zgadzały się na rozwiązanie kryzysu uchodźczego w postaci proponowanych relokacji i stanowczo odmawiały przyjęcia cudzoziemców, z drugiej strony zaś, mając na względzie problemy demograficzne i potrzeby polskiej gospodarki, „uchyliły” swoje drzwi dla migracji ze wschodu. Napływający wówczas do Polski obywatele Ukrainy okazali się wygodnym argumentem na forum Unii Europejskiej.

Specyfika polskiej polityki migracyjnej polega na jej selektywnym charakterze, na szczególnym zetknięciu się czynników wypychających i przyciągających cudzoziemców (sytuacja w sąsiedniej Ukrainie i potrzeby polskiej gospodarki). Wpływ na nią bez wątpienia mają takie czynniki, jak konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwu i uzupełnienie braków na polskim rynku pracy.

Badacze przedmiotu zauważają, że bolączką polskiej polityki migracyjnej jest brak jasnej, długofalowej strategii migracyjnej. Wprawdzie 10 czerwca 2019 roku ukazał się projekt dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, który został opracowany przez Zespół do Spraw Migracji Departamentu Analiz

i Polityki Migracyjnej MSWiA. Jest on odpowiedzią na potrzeby polityki gospodarczej odnośnie pozyskiwania pracowników cudzoziemskich, którzy uzupełnią luki na rynku pracy, wynikające z sytuacji demograficznej. Dokument ma na celu identyfikację obszarów, w których należy wzmocnić mechanizmy służące zwiększeniu bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza w zakresie zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji, a także zwiększonego napływu migrantów zarobkowych oraz powszechnego ryzyka ich radykalizacji pod względem światopoglądowym i religijnym. Omawiany dokument zawiera opis uwarunkowań wynikających z sytuacji migracyjnej Polski, a także kierunki i cele polityki migracyjnej. Warto również wspomnieć, że autorzy dokumentu, powołując się na doświadczenia Unii Europejskiej w kontekście kryzysu uchodźczego, zwracają uwagę, że przyjęty dotychczas paradygmat wielokulturowości (Tomczyk, 2013, s. 19) wymaga przewartościowania w stronę koncepcji kultury wiodącej². Autorzy dokumentu zwrócili uwagę, że w obliczu coraz większego napływu migrantów, istnieje konieczność skutecznego przeciwdziałania nielegalnej migracji. Niezbędne jest wdrożenie aktywnej polityki wizowej, wzmocnienie ochrony granic, a także ścisła kontrola w zakresie przestrzegania prawa – zdarzają się próby wyłudzenia lub wykorzystania procedur imigracyjnych czy uchodźczych do celów niezgodnych z deklarowanymi (np. praca w szarej strefie, dalsza migracja do innych państw UE). Bezspornego znaczenia nabierają też kwestie związane z bezpieczeństwem – na pierwszy plan wysuwają się sprawy, takie jak zapobieganie konfliktom i przestępczości (w tym terroryzmowi), aktywny udział służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w procesie legalizacji pobytu cudzoziemców i kontroli ich pobytu oraz zapewnienie spójności społecznej. Celem polityki migracyjnej w świetle powyższego dokumentu jest spójny, oparty na wiedzy, system zarządzania migracjami, który zapewnia bezpieczeństwo i porządek publiczny, sprzyja rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej.

Opinie badaczy do omawianego dokumentu są podzielone. Odrzucenie paradygmatu wielokulturowości na rzecz kultury wiodącej to z pewnością usprawiedliwienie dotychczasowych działań państwa w polityce migracyjnej.

² Doktryna „kultury wiodącej” – koncepcja Leitkultur Bassama Tibiego, narzucająca migrantom określone ramy, zgodnie z zasadami demokracji.

Bez wątpienia natomiast pozostaje fakt, że zadaniem państwa jest stworzenie długofalowych mechanizmów zarządzania migracją, które będą z jednej strony chronić bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, z drugiej zaś uwzględnią wszystkie czynniki płynące zarówno ze środowiska zewnętrznego, jak i wewnętrznego.

MGR ALICJA ZYGUŁA

Wydział Zarządzania i Dowodzenia
Akademia Sztuki Wojennej
ul. Emilii Gierczak 10, 00–910 Warszawa
alicjazygula@wp.pl

Bibliografia

Opracowania

- Adamczyk, A. (2017). *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka imigracyjna*. Warszawa: Komitet Badań nad Migracjami PAN.
- Brettel, C.B., Hollifield, J.F. (2007). *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. New York: Rotledge.
- Chałupczak, H., Lesińska, M., Pogorzała, E., Browarek, T. (2018). *Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań. Teoria i praktyka*. Lublin: UMCS.
- Dahl, M. (2017). Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego z 2015 roku. *Unia Europejska.pl*, 3(244).
- Górny, A., Grabowska-Lusińska, I., Lesińska, M., Okólski, M. (red.). (2010). *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kaczmarczyk, P., Okólski, M. (2008). *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*. Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracją WNE UW.
- Marszałek-Kawa, J., Plecka, D., Hołub, A. (red.). (2018). *Social Security. Selected Aspects*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Mróz, B. (2007). Wpływ zagrożeń migracyjnych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. *Journal of Modern Science*, 2/33.
- Rajkiewicz, A. (2004). Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności. *Polityka Społeczna*, 3.
- Tendera-Właszczuk, H., Prostack, R. (2019). *Aktualna kondycja integracji europejskiej w obliczu wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych*. Warszawa: Difin.
- Tokarski, J. (1980). *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa: PWN.

- Tomczyk, K. (2013). *Wielokulturowość a demokracja liberalna: o granicach tolerancji w społeczeństwach zachodnich*. Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.
- Zyguła A. (2018). *Wojna hybrydowa jako forma konfliktu rosyjsko-ukraińskiego*. W: I. Rycerska, M. Gołoś (red.). *Narody, mniejszości narodowe, religijne, grupy etniczne i ich miejsce we współczesnych państwach*. Chełm: Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej.

Źródła elektroniczne

- Biuletyn Informacyjny Urzędu do Spraw Cudzoziemców* (2018). Pobrane z: <https://udsc.gov.pl/do-pobrania/biuletyn-informacyjny-urzedu>.
- Jaroszewicz, M. (2018). *Migracje z Ukrainy do Polski*. Pobrane z: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Raport_PL_Migracje-z-Ukrainy_net.pdf.
- Kryzys uchodźców w 2015 roku i Unia Europejska* (2018). Pobrane z: http://akademia.krzyzowa.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=156:kryzys-uchodzcow-w-2015-r-i-unia-europejska-geneza-przebieg-i-perspektywy&catid=12&lang=pl&Itemid=211.
- Osiecki, G., Grajewski, Ł. (2019). *Imigracja idzie na rekord. Liczba cudzoziemców pracujących w Polsce wciąż się powiększa*. Pobrane z: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1424408,cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce.html>.
- Sytuacja mniejszości ukraińskiej i migrantów ukraińskich w Polsce-konferencja w Biurze RPO* (2018). Pobrane z: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sytuacja-mniejszosci-ukrainskiej-i-migrantow-ukrainskich-w-polsce-konferencja-w-biurze-rpo>.
- Ukraińscy specjaliści receptą na paradoks polskiego rynku pracy* (2018). Pobrane z: <http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/Ekspert-HR-komentuje/Ukrainscy-specjalisci-recepta-na-paradoks-polskiego-ryнку-pracy>.
- Wiceszef MSWiA: wschód priorytetem polityki migracyjnej Polski* (2016). Pobrane z: <https://dzieje.pl/aktualnosci/wiceszef-mswia-wschod-priorytetem-polityki-migracyjnej-polski>.