

BADANIA

**EKSPERTYZY**

REKOMENDACJE

PIOTR KAŻMIERKIEWICZ

# OD STRATEGII DO SPÓJNEJ I CZYTELNEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ

**INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH**

## Od strategii do spójnej i czytelnej polityki migracyjnej

W latach 2011–2012 podjęto wiele działań, które można uznać za kluczowe dla wypracowania podstaw polityki państwa polskiego wobec cudzoziemców. Przedmiotem szerszej dyskusji stały się założenia w zakresie polityki ludnościowej i migracyjnej, weszły w życie ważne nowelizacje ustaw o cudzoziemcach i o obywatelstwie polskim, wprowadzono regulacje wjazdu i pobytu dla wybranych kategorii cudzoziemców (abolicja, mały ruch graniczny). Jednocześnie eksperci i przedstawiciele środowisk pozarządowych skrytykowali podejmowane działania za brak spójnej wizji, nieobecność istotnych kwestii i nieuwzględnienie w wystarczającym stopniu dostępnych badań naukowych oraz doświadczeń praktycznych wypracowanych w toku wcześniejszych działań.

Niniejszy tekst stanowi głos w debacie, która toczy się od kilkunastu lat, nabrała zaś szczególnej aktualności w 2012 roku, wraz z upublicznieniem rządowych dokumentów strategicznych. W debacie tej są stawiane pytania o to, w jakim stopniu:

- o działania prowadzone przez poszczególne resorty składają się na spójną i długoterminową politykę migracyjną,

- o zmiany w prawodawstwie odzwierciedlają konsekwentną doktrynę migracyjną.

- o podejmowane inicjatywy pozwalają osiągnąć długoterminowe cele państwa (odpowiedź na zapotrzebowanie rynku pracy, poprawa sytuacji demograficznej).

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania utrudnia wiele czynników ograniczających zdolność instytucji państwowych do wypracowania długoterminowej polityki migracyjnej: konieczność ciągłego przyjmowania i wdrażania przepisów unijnych, niski priorytet tego obszaru polityki w debacie politycznej, niedostateczne rozpoznanie skali i charakterystyki populacji migrantów w Polsce.

Punktem odniesienia refleksji nad polską polityką migracyjną stała się upubliczniona w kwietniu 2011 roku i przyjęta w lipcu 2012 roku strategia migracyjna. Poddanie tego dokumentu – przygotowywanego od wielu lat – pod publiczną dyskusję wyznaczyło ramy dla szerszej debaty w zakresie przesłanek, jakie powinny kierować polityką państwa w obszarze migracji. Aby odpowiedzieć na pytanie o to, w jakim stopniu mamy do czynienia ze świadomą i spójną polityką państwa w zakresie

imigracji, warto prześledzić trzy aspekty problemu:

- o rosnącą świadomość potrzeby zdefiniowania kierunków polityki państwa w okresie budowy podstaw prawnych i instytucjonalnych,
- o ocenę samego dokumentu strategicznego ze strony partnerów społecznych,
- o skuteczność realizacji polityki wobec zdefiniowanych grup docelowych – wschodnich sąsiadów Polski.

### Świadomość potrzeby określenia kierunków polityki migracyjnej

Cezurą czasową, od której w rządowych dokumentach strategicznych pojawia się refleksja nad odpowiedzią na wyzwania migracyjne, jest przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. W okresie poprzedzającym akcesję Polska zbudowała podstawy prawnoinstytucjonalne zarządzania migracjami, ale koncentracja na dostosowaniu przepisów i rozwiązań administracyjnych do wymagań europejskich sprawiła, że „Polska nie miała ani czasu, ani możliwości tworzenia polityki migracyjnej w naturalnym, wieloletnim cyklu, typowym dla innych krajów docelowych”<sup>1</sup>. Można zgodzić się ze zdaniem Agnieszki Weinar, że do 2004 roku „Polska [...] nie wykształciła doktryny migracyjnej”, co było związane z tendencją do minimalizowania znaczenia kwestii migracji przez elity polityczne. Po raz pierwszy potrzebę wypracowania doktryny migracyjnej państwa postawiła w oficjalnym dokumencie Rządowa Rada Ludnościowa, ciało doradcze przy Prezesie Rady Ministrów. W latach 2003–2004 – na podstawie wyników spisu powszechnego, zalecenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i uchwały I Kongresu Demograficznego – rada opracowała *Założenia polityki ludnościowej w Polsce*, które zostały przyjęte w marcu 2005 roku jako dokument do przekazania Radzie Ministrów. W definicji polityki ludnościowej uwzględniono „celowe, długofalowe oddziaływanie państwa i podmiotów publicznych na przebieg proces[u] [...] wędrownego ludności” między innymi przez „oddziaływanie [...] na procesy migracyjne tak, aby ich przebieg sprzyjał kształtowaniu optymalnego stanu i struktury ludności”<sup>2</sup>. Rada uznała określenie kierunków i zasad polityki migracyjnej za kwestię o pierwszorzędym znaczeniu dla rozwiązania problemów demograficznych, definiując ją jako jeden z czterech głównych celów polityki ludnościowej. W tym wymiarze zwróciła uwagę na „brak czytelnej i powszechnie akceptowanej doktryny migracyjnej”, która mogłaby się wyłonić przez osiągnięcie społecznego konsensusu lub jednoznaczną interpretację norm konstytucyjnych<sup>3</sup>. Rada alarmowała, że w

<sup>1</sup> A. Weinar, *Polityka migracyjna Polski w latach 1990–2003 – próba podsumowania*, „Raporty i Analizy”, nr 10, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 1.

<sup>2</sup> *Założenia polityki ludnościowej w Polsce*, [w:] *Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce. Raport 2004*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2006, s. 2.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 79.

obliczu zagrożeń demograficznych, wskazywanych przez środowiska eksperckie, tematyka migracji nie pojawiła się dotąd w programach partii politycznych lub w debatach publicznych, a przecież – jej zdaniem – „do uzyskania poparcia opinii publicznej dla założeń polityki migracyjnej” jest niezbędna regularna debata z udziałem „wszystkich istotnych aktorów życia publicznego”<sup>4</sup>.

Ostatecznie po ponad roku konsultacji społecznych rząd przyjął strategię migracyjną 31 lipca 2012 roku. We wstępie do dokumentu znalazła się deklaracja, że zostaną w nim sformułowane „założenia polskiej polityki migracyjnej”, uwzględniające „specyficzne uwarunkowania” związane z odmienną charakterystyką migracji i ewolucją procesów migracyjnych w ciągu ostatnich dwóch dekad. Autorzy przyznają, że wyzwania migracyjne, z którymi Polska stykała się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, uniemożliwiły wówczas wypracowanie „własnej polityki migracyjnej w naturalnym cyklu, charakterystycznym dla tych państw europejskich, które posiadają wieloletnią tradycję w zakresie przyjmowania migrantów”<sup>5</sup>. Oceniając pozytywnie wysiłek na rzecz dostosowania polskiego prawodawstwa i instytucji do standardów unijnych, w strategii migracyjnej stwierdzono, że okres przedakcesyjny nie pozwolił na podjęcie przez administrację państwową niezbędnych „prac analitycznych i prognostycznych, pozwalających na planowanie i bardziej skuteczne zarządzanie migracjami oraz na określenie kierunków polityki migracyjnej państwa”<sup>6</sup>.

Czy tekst strategii migracyjnej w ostatecznej wersji kreśli zarys doktryny migracyjnej Polski, który mógłby posłużyć do opracowania długoterminowej polityki państwa? Odpowiedź na to pytanie wymaga przesłedzenia, w jakim stopniu dokument realizuje następujące postulaty dotyczące definicji założeń polityki migracyjnej:

- o Czy przedstawia jasną definicję polityki migracyjnej, określając obszary tematyczne i zakres obowiązków państwa?
- o Czy wskazuje wartości lub zasady, na których powinna być oparta polityka państwa wobec cudzoziemców?
- o Czy precyzyjnie określa kategorie cudzoziemców, wobec których powinna być prowadzona proaktywna polityka, i definiuje obszary wsparcia?
- o Czy ustala konkretne i mierzalne cele, rozpisując je na działania w ograniczonej perspektywie czasowej?

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2012, s. 5.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 7.

o Czy wyznacza instytucje odpowiedzialne za wykonanie rekomendowanych działań?

Niestety, jak zauważyli inni obserwatorzy, dokument ten może być zaledwie uznany za punkt wyjścia dyskusji nad parametrami polityki migracyjnej. Wynika to przede wszystkim z przyjętego formatu – łączącego próbę w miarę całościowego oglądu uwarunkowań tej polityki i systematyczny opis form migracji z ogólnymi rekomendacjami dotyczącymi aspektów zarządzania migracjami. W strategii można znaleźć wskazówki dotyczące parametrów, jakim powinna odpowiadać przyszła polityka migracyjna, i katalog obszarów tematycznych, w których jest wymagana skoordynowana interwencja państwa. Z drugiej strony, analizowany dokument nie prezentuje w sposób uporządkowany źródeł polityki migracyjnej ani nie wyraża spójnej doktryny migracyjnej państwa. Braki te oczywiście nie mogą przysłonić niewątpliwiej wartości samego faktu, że przedstawiciele wszystkich resortów zaangażowanych w realizację zadań państwa wobec cudzoziemców podjęli refleksję nad spójnością dotychczasowych działań.

W listopadzie 2012 roku opublikowano inny dokument strategiczny, który próbuje nakreślić ramy polskiej polityki migracyjnej. W wyniku II Kongresu Demograficznego powstał projekt *Założeń polityki ludnościowej Polski*, który aktualizował i uszczegóławiał dokument z 2004 roku. W stosunku do wcześniejszej wersji powtórzono jako stały cel ogólny w ramach polityki ludnościowej „określenie kierunków i zasad polityki migracyjnej Polski w dobie integracji europejskiej”. Cel ten został jednak rozpisany na szczegółowe priorytety dotyczące grup docelowych: Polaków mieszkających za granicą, emigrantów zarobkowych i migrantów edukacyjnych. Za jeden z priorytetów uznano „wdrożenie postulatów dotyczących imigracji” zawartych w strategii migracyjnej przyjętej przez zespół międzyresortowy. Strategia demograficzna powtarza postulat strategii migracyjnej w zakresie zastosowania preferencyjnych zasad pobytu i pracy dla katalogu grup cudzoziemców. Dokument Rządowej Rady Ludnościowej przyjmuje także za element doktryny migracyjnej dostosowanie polityki wobec cudzoziemców do potrzeb krajowego rynku pracy. W jednym miejscu dokument ten kładzie większy akcent na uwzględnienie cudzoziemców polskiego pochodzenia w polityce migracyjnej, zwracając uwagę, że „repatriacja [...] stanowi marginalny wątek polityki migracyjnej”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> *Założenia polityki ludnościowej Polski 2012 (projekt)*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, listopad 2012 roku, s. 274.

## Ocena projektu rządowej strategii migracyjnej

Rządowa strategia migracyjna spotkała się z żywym zainteresowaniem środowisk pozarządowych i eksperckich, które z radością powitały przyjęcie tego dokumentu i poddanie go pod konsultacje społeczne, jednocześnie jednak zwróciły uwagę na liczne braki w treści strategii, które nie pozwalają na uznanie jej za w pełni skryształizowane stanowisko rządu w zakresie polityki migracyjnej. Wielu ekspertów za największy walor uznało ogłoszenie przez rząd dokumentu, który – jak to określił Mikołaj Pawlak z Caritas Polska – prezentuje „całościowe ramy polityki wobec migrantów”. Komentując fakt upublicznienia dokumentu w 2011 roku, Mikołaj Pawlak podkreślił, że stanowi to „jasną deklarację, że w Polsce są imigranci, a państwo ma określoną wobec nich politykę”. Wyraził jednocześnie nadzieję, że przyjęcie powyższego dokumentu pozwoli uporać się z dotychczasowym problemem braku spójności w działaniach poszczególnych resortów wobec migrantów, wytyczając jasną ścieżkę „od uzyskania pobytu tymczasowego, poprzez pobyt stały, z ewentualną naturalizacją na końcu”. Aby tak się stało, konieczne byłoby przyjęcie wielu aktów prawnych zgodnie z konkretnymi zapisami strategii<sup>8</sup>. Punkt ten znalazł się również w uwagach Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, która uznała za celowe, aby prace nad strategią i proponowaną nową ustawą o cudzoziemcach były prowadzone równoległe, żeby zapisy tej ustawy i planowanych aktów prawnych były zgodne z kierunkami wyznaczonymi przez strategię<sup>9</sup>.

Pozytywnie o dokumencie wypowiedziały się również przedstawicielki Instytutu Spraw Publicznych, Justyna Segeš Frelak i Karolina Grot, które podkreślały wagę jego opublikowania, upatrując w tym „pewną gotowość władz do przyjęcia imigrantów”. Jednocześnie wskazały jego ograniczenia, w tym brak wyraźnego określenia „spójnej doktryny migracyjnej państwa”, szczególnie zaś niedostatecznie precyzyjnego zdefiniowania grupy, która miałaby być objęta preferencyjnym traktowaniem<sup>10</sup>. Podobną krytykę przedstawiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, zwracając uwagę na nieprecyzyjne definicje kategorii cudzoziemców, którzy powinni być uprzywilejowani na podstawie niejednoznacznych kryteriów „potencjału integracyjnego” lub „bliskości kulturowej”. Z formalnego punktu widzenia prawnicy fundacji skrytykowali dokument jako niespełniający warunków niezbędnych do tego, aby stał się on podstawą konkretnych działań państwa. Wyrazili obawę, że liczący

<sup>8</sup> Rozmowa z dr Mikołajem Pawlakiem o wykluczeniu społecznym, integracji oraz polskiej polityce migracyjnej, „Praktyki Integracji”, 12 sierpnia 2011 roku.

<sup>9</sup> Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, Warszawa 2012, s. 7.

<sup>10</sup> P. Gruszka, *Prognozy demograficzne dla Polski* [wywiad z Justyną Segeš Frelak i Karoliną Grot], onet.pl, 2 lutego 2013 roku.

ponad sto stron tekst nie komunikuje wyraźnego przekazu ani nie określa w wystarczającym stopniu celu polityki migracyjnej<sup>11</sup>.

Niewątpliwym walorem dokumentu było to, że poddając go procesowi konsultacji społecznych, władze zainicjowały szerszą dyskusję nad aspektami polityki wobec cudzoziemców, w tym w zakresie integracji, który był powszechnie uznawany za wymagający większej uwagi. Zaangażowanie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców i organizacji pozarządowych skupionych w specjalnie powołanym Zespole Ekspertów Monitorującym Postępy w Polityce Migracyjnej<sup>12</sup>, pozwoliło na całościową redakcję rozdziałów strategii poświęconych kwestiom ochrony i integracji cudzoziemców. Praktycy i eksperci z zakresu integracji zarekomendowali włączenie wielu punktów, które nie były w wystarczającym stopniu uwzględnione w pierwotnej wersji dokumentu, co miało szczególne znaczenie w wypadkach dotąd nieuregulowanych lub w których mogło dochodzić do dyskryminacji<sup>13</sup>. Ponadto wysunięto postulaty włączenia do strategii kilku kwestii o kluczowym znaczeniu dla cudzoziemców, których prawa wymagają szczególnej ochrony: opieki państwa nad bezpaństwowcami, działań integracyjnych w stosunku do osób znajdujących się w procedurze uchodźczej, relokacji i przesiedlenia.

Inne braki projektu strategii wymienił profesor Antoni Rajkiewicz, członek Rządowej Rady Ludnościowej, który skonfrontował zapisy projektu z postulatami przedstawionymi kilka lat wcześniej przez radę. Z uznaniem przyjął to, że – w jego ocenie – strategia została oparta na liberalnej doktrynie migracyjnej, w zgodzie z zasadą nakreśloną przez radę, mianowicie, że Polska ma być krajem „otwartym dla imigrantów,” w którym „każdy, kto chce w Polsce zamieszkać i tu żyć, powinien korzystać z przyjaznego klimatu społecznego”<sup>14</sup>. W ocenie Antoniego Rajkiewicza, na pochwałę zasługuje samo przygotowanie przez rząd takiego dokumentu i poddanie go publicznej debacie, a także deklaracja prowadzenia w przyszłości spójnej polityki migracyjnej, obejmującej obok kwestii „integracji cudzoziemców mieszkających w Polsce” również kontakty z diasporą polską. W tym zakresie Antoni Rajkiewicz wytknął znaczną dysproporcję między szerokim potraktowaniem imigracji a skąpą obecnością wątków emigracji w projekcie strategii. Jednym z ważniejszych mankamentów strategii, zdaniem Antoniego Rajkiewicza, jest również niedostateczne powiązanie

---

<sup>11</sup> *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, op. cit., s. 2.*

<sup>12</sup> Zespół, zorganizowany przez Caritas Polska, skupił trzydziestu przedstawicieli samorządów, organizacji pozarządowych i ekspertów, aktywnie współpracując z międzyresortowym Zespołem do spraw Migracji. Więcej o zespole ekspertów – por. <http://praktyki-integracji.pl/zespole-ekspertow>.

<sup>13</sup> *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, op. cit., s. 7.*

<sup>14</sup> A. Rajkiewicz, *O zaletach i wadach dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, „Biuletyn migracyjny Ośrodka Badań nad Migracjami” 2011, nr 30 (lipiec/sierpień).*

procesów migracyjnych z demografią – zarówno wpływu emigracji na „potencjał matrymonialny i prokreacyjny”, jak i implikacji wędrówek ludności dla krajowej polityki demograficznej.

### Polska polityka migracyjna wobec wschodnich sąsiadów

Niniejszy tekst nie aspiruje do całościowej oceny skuteczności realizacji założeń polskiej polityki migracyjnej. Analiza dostępnych statystyk w zakresie postępowania wobec jednej kategorii migrantów uznanych za priorytetową pozwala na wstępną ocenę, w jakim stopniu polityka ta jest spójna i efektywna. Grupą cudzoziemców, która jest przedmiotem szczególnej uwagi w działaniach państwa polskiego, są obywatele trzech krajów sąsiadujących przez granicę zewnętrzną Unii Europejskiej: Białorusi, Rosji i Ukrainy. Grupie tej poświęcono wiele miejsca w opracowaniach analitycznych publikowanych przez poszczególne resorty. W 2012 roku ukazały się:

- o roczny raport konsularny przygotowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
- o ocena realizacji działań zawartych w strategii migracyjnej wobec tej grupy cudzoziemców opracowana przez Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Analiza danych ujętych w tych raportach pozwala stwierdzić, w jakim stopniu Polska prowadzi spójną i skuteczną politykę migracyjną skierowaną do tej grupy, określonej za priorytetową z punktu widzenia polskich interesów strategicznych.

Od wielu lat zarysowuje się wyraźna tendencja, zgodnie z którą ogromna większość wiz wydawanych przez polskie konsulaty trafia do obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy. W 2011 roku na te trzy kraje przypadło aż 92,5% wszystkich wydanych przez Polskę wiz (w tym 97% wszystkich wydanych wiz z prawem do pracy)<sup>15</sup>. W pełni uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że wobec obywateli tych krajów świadomie jest stosowana liberalna polityka wizowa, o czym zresztą Ministerstwo Spraw Zagranicznych informuje w corocznych raportach konsularnych. Definicję tej polityki, zwanej „inteligentną polityką wizową”, podaje najnowszy raport resortu spraw zagranicznych, określając ją jako takie kształtowanie „procesu wydawania wiz przez placówki konsularne, by służył on stymulowaniu ruchu osobowego Polski z jej wschodnimi sąsiadami, w tym szczególnie rozszerzaniu kontaktów między obywatelami, organizacjami i instytucjami oraz uczelniami, a także rozwijaniu lokalnych relacji biznesowych”<sup>16</sup>. Mają temu służyć następujące działania:

---

<sup>15</sup> *Raport polskiej służby konsularnej za 2011 rok*, Departament Konsularny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa, kwiecień 2012 roku.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 22.



usprawnienie obsługi petentów, liberalizacja kryteriów wydawania wiz, tendencja do wydawania wiz o przedłużonej ważności (od roku do pięciu lat)<sup>17</sup>.

Obok wyraźnej definicji celów wobec tej grupy cudzoziemców, o prowadzeniu odrębnej polityki wizowej w tym regionie świadczą także podejmowane czynności konsularne i praktyka wydawania wiz. Po pierwsze, w krajach tych Polska rozbudowała najgęstsza sieć konsulatów spośród państw członkowskich Unii Europejskiej, co najlepiej widać na przykładzie Ukrainy, gdzie funkcjonuje już siedem placówek zlokalizowanych we wszystkich regionach kraju. W 2011 roku, w celu usprawnienia obsługi wizowej, wzmocniono obsadę dwóch konsulatów na Ukrainie, otwarto także agencję konsularną w Smoleńsku. Ponadto konsulaty w tych krajach plasują się w ścisłej czołówce pod względem liczby wydawanych wiz: konsulat we Lwowie wydał w 2011 roku aż 286 tysięcy wiz, z kolei konsulaty w ukraińskim Łucku, rosyjskim Kaliningradzie oraz białoruskim Brześciu i Mińsku wydały po ponad 100 tysięcy wiz. O wadze przykładanej przez resort do zachowania wysokiej dynamiki wydawanych wiz świadczy to, że statystyka przodujących pod tym względem placówek jest regularnie podawana w raportach Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Po drugie, resort deklaruje prowadzenie w krajach Partnerstwa Wschodniego tak zwanej inteligentnej polityki wizowej, w ramach której są stosowane ułatwienia w trybie wydawania wiz. Między innymi obniżono opłaty za wydanie wiz krajowych na Ukrainie z 35 do 20 euro, a we wszystkich trzech krajach ograniczono katalog wymaganych dokumentów.

Liczba wydawanych wiz w ograniczonym stopniu przekłada się jednak na długoterminowe migracje obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy. Na koniec 2011 roku niewiele ponad 17 tysięcy obywateli tych państw przebywało w Polsce na podstawie zezwoleń na czas oznaczony, a około 30 tysięcy osób posiadało zezwolenia na osiedlenie się lub status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich<sup>18</sup>. Jednocześnie warto zauważyć, że obywatele tych trzech krajów stanowią ponad połowę wszystkich posiadaczy kart pobytu. Udział tej grupy w ogóle kart pobytu utrzymuje się na tym samym poziomie od wejścia Polski do strefy Schengen w 2007 roku<sup>19</sup>.

Jakie czynniki ograniczają skalę migracji osiedleńczej z państw określanych jako priorytetowe kraje pochodzenia migrantów do Polski? Analiza danych dotyczących składanych wniosków pozwala wykluczyć dwa z nich: brak zainteresowania trwałymi

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Polityka migracyjna Polski w odniesieniu do obywateli Republiki Białorusi, Ukrainy i Federacji Rosyjskiej*, Wydział Analiz Migracyjnych Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2012, tab. 1 [*Karty pobytu cudzoziemców ważne w dniu 31 grudnia 2011 roku według tytułu pobytowego – 10 najliczniejszych obywatelstw*], s. 7.

<sup>19</sup> *Ibidem*, wykres 2, s. 6.

związkami z Polską lub wysoki odsetek odmów. Po pierwsze, struktura składanych wniosków wskazuje na wyższe niż wśród przedstawicieli innych narodowości zainteresowanie stałym pobytem w Polsce. Pod koniec 2011 roku karty na pobyt długoterminowy stanowiły 60% wszystkich zezwoleń na pobyt wydanych obywatelom Ukrainy, 70% w wypadku obywateli Białorusi i aż 77% w wypadku obywateli Rosji. Dla porównania, odsetek ten wyniósł 49% dla pozostałych krajów pochodzenia<sup>20</sup>.

Po drugie, wnioski składane przez obywateli tych krajów są w ogromnej większości rozpatrywane pozytywnie (tabela 1). Zaledwie co dziesiąty wniosek o zezwolenie na czas oznaczony i co ósmy wniosek o zezwolenie na osiedlenie się był rozpatrzony w 2011 roku negatywnie. Podobne proporcje można zaobserwować w wypadku obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji – na 12 617 wniosków o pobyt na czas oznaczony odrzucono tylko 1297, a w wypadku wniosków o osiedlenie się zanotowano 460 odmów na 3011 złożonych wniosków.

**Tabela 1.** Decyzje pozytywne w zakresie zezwoleń na pobyt w 2011 roku.

	Zezwolenia na czas oznaczony			Zezwolenia na osiedlenie się		
	wnioski	decyzje pozytywne	odsetek decyzji pozytywnych	wnioski	decyzje pozytywne	odsetek decyzji pozytywnych
Ukraina	9114	8165	90%	2008	1690	84%
Białoruś	2011	1832	91%	731	627	86%
Rosja	1492	1323	89%	272	234	86%
Pozostałe	20646	18333	89%	1327	1182	89%
Ogółem	33263	29653	89%	4338	3733	86%

*Źródło: Polityka migracyjna Polski w odniesieniu do obywateli Republiki Białorusi, Ukrainy i Federacji Rosyjskiej, Wydział Analiz Migracyjnych Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2012, tab. 2, s. 8, tab. 3, s. 9.*

Można jednak postawić dwie inne hipotezy wyjaśniające niski wskaźnik osiedleń cudzoziemców z krajów, które potencjalnie mogłyby stanowić źródło migracji długoterminowej. Pierwsza z nich dotyczy innych możliwych form legalizacji pobytu i zatrudnienia w Polsce, które są dostępne dla tych grup cudzoziemców, druga zaś jest związana z trudnościami w samej procedurze osiedleńczej i z niewystarczającą pomocą integracyjną ze strony państwa polskiego. Po pierwsze, dla wielu migrantów z krajów sąsiadujących dostęp do rynku pracy w Polsce odgrywa kluczową rolę, a dzięki uproszczonemu systemowi regulacji zatrudnienia wybranych kategorii cudzoziemców zwiększyła się znacznie liczba legalnie zatrudnionych obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji. Szczególnie wyraźnie proces ten zaznacza się w wypadku największej grupy cudzoziemców zatrudnionych w Polsce – obywateli Ukrainy.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 7.

Spośród ponad 185 tysięcy wiz wydanych Ukraińcom ze względu na wykonywanie pracy aż 156 tysięcy udzielono w trybie niewymagającym ubiegania się o zezwolenie na podjęcie zatrudnienia. Ponadto ponad 139 tysiącom Ukraińców wydano wizy pozwalające na prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. W wypadku obywateli Białorusi i Rosji rejestrowane zatrudnienie ma marginalne znaczenie (odpowiednio 3962 i 5793 wizy), gdyż zdecydowana większość migrantów z tych krajów zainteresowanych dłuższym pobytem w Polsce podejmuje działalność gospodarczą. W 2011 roku wydano w celu prowadzenia działalności gospodarczej aż 48 tysięcy wiz obywatelom Białorusi i 36 tysięcy wiz obywatelom Rosji<sup>21</sup>.

Innym powodem, dla którego niski odsetek potencjalnych migrantów decyduje się na legalny pobyt długoterminowy w Polsce, może być niesprzyjająca praktyka administracyjna i niedostateczna pomoc integracyjna. Analiza przeprowadzona przez Fundację Rozwoju „Oprócz Granic” pozwoliła zidentyfikować wiele przeszkód o charakterze administracyjnym utrudniających integrację osób, które „wiążą z tym krajem swoje plany życiowe”. W pierwszej kolejności zwrócono uwagę na potrzebę ujednoczenia wymagań w postępowaniach administracyjnych i podniesienia standardów usług świadczonych przez urzędy wojewódzkie w zakresie legalizacji pobytu. Cudzoziemcy potrzebują informacji w zrozumiałym dla nich języku o warunkach legalizacji pobytu i dostępu do rynku pracy. Jednocześnie raport Fundacji Rozwoju „Oprócz Granic” sygnalizuje istnienie przeszkód, które praktycznie ograniczają możliwości ustabilizowania sytuacji życiowej: trudności w uznaniu i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, w uzyskaniu niezbędnego tytułu prawnego do lokalu, włączeniu w system zabezpieczenia społecznego i realizacji praw pracowniczych<sup>22</sup>.

Analiza statystyk wiz i zezwoleń na pobyt, jakie są wydawane obywatelom krajów spoza Unii Europejskiej sąsiadujących z Polską, wskazuje połowiczny sukces polskiej polityki w przyciągnięciu grupy uznanej za priorytetową w dokumentach strategicznych i założeniach polityki zagranicznej. Ułatwienia w ruchu wizowym i w zasadach zatrudnienia sezonowego w znacznej mierze spełniły pokładane w nich oczekiwania, utrzymując poziom ruchu transgranicznego oraz odpowiadając na zapotrzebowanie na rynku pracy. Z drugiej strony, warto się zastanowić, czy dostępność rozwiązań krótkoterminowych nie zmniejszyła zainteresowania wśród wschodnich sąsiadów legalizacją pobytu średnio- i długoterminowego. Inną przeszkodą na drodze do zwiększenia zainteresowania tej grupy osiedleniem się w

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 10–11.

<sup>22</sup> *Praktyczny poradnik dla odpowiedzialnych za wprowadzenie zmian: mapa drogowa do przyjaźniejszej integracji migrantów i polskiego społeczeństwa*, Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”, Warszawa 2012.

Polsce jest niespójna praktyka administracyjna, która powoduje, że cudzoziemcy uznają politykę za nieczytelną.

## Wnioski i rekomendacje

Polska stopniowo buduje podstawy polityki wobec względnie nowego zjawiska, jakim jest imigracja. Pierwszym etapem było przyjęcie niezbędnych norm prawnych i stworzenie systemu instytucjonalnego w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej i integrację z obszarem Schengen. Krok ten ujawnił potrzebę określenia kierunków całościowej strategii krajowej wobec cudzoziemców, na co od lat zwracali uwagę eksperci i praktycy. W warunkach braku szerszej debaty społecznej i niewielkiej skali migracji osiedleńczych impulsem do przyjęcia podejścia strategicznego stała się inicjatywa administracji państwowej, wsparta przez środowisko eksperckie.

Przyjęcie strategii krajowej można uznać za niezbędny element tworzenia spójnej polityki państwa, gdyż dokument ten zawiera deklarację państwa polskiego o potrzebie wypracowania narodowej doktryny migracyjnej. Doktryna ta powinna odpowiedzieć na następujące pytania:

- o Jakie fundamentalne cele ma osiągać polityka wobec cudzoziemców i czy po akcesji do Unii Europejskiej i strefy Schengen jest potrzebna narodowa doktryna migracyjna?
- o W jaki sposób należy zdefiniować grupy migrantów, których przybyciem, pobytem i ewentualnym osiedleniem jest zainteresowana Polska?
- o Czy pożądane jest wprowadzanie preferencji dla tych grup, a jeśli tak, to – biorąc pod uwagę obecne i prognozowane przepływy migracyjne – jakiego typu zachęty mogą okazać się skuteczne?

W trakcie konsultacji dokumentu eksperci pozarządowi wskazali, że jeśli strategia migracyjna ma zdeterminować działania instytucji państwowych, to niezbędne jest podjęcie kolejnych kroków. Po pierwsze, należy przyjąć plan działań, w którym będą określone cele średnio- i długoterminowe, rozpisane na inicjatywy poszczególnych resortów. Po drugie, konieczne jest ścisłe powiązanie strategii migracyjnej z innymi strategiami sektorowymi regulującymi procedury państwa wobec cudzoziemców (między innymi w obszarach zatrudnienia, demografii czy edukacji). Po trzecie, wymagane jest stworzenie mechanizmów stałej konsultacji działań podejmowanych w celu wypełnienia postanowień strategii i planu działań z udziałem ekspertów pozarządowych, organizacji pozarządowych i stowarzyszeń migranckich.

O skuteczności przyjętej polityki migracyjnej zaświadczy dopiero stopień, w jakim

będzie ona czytelna dla przedstawicieli grup, których osiedleniem Polska jest zainteresowana. Rozwiązania przyjęte przez poszczególne resorty wobec wschodnich sąsiadów nie układają się w „pakiet migracyjny”, tak aby zachęcić obcokrajowców do pogłębienia więzi z Polską przez stopniowe wykorzystanie możliwości zawartych w procedurze pobytowej. Wydaje się wskazane, żeby prócz precyzyjnego określenia kryteriów grup, dla których są przewidziane preferencje dotyczące wjazdu i pobytu, zostały wypracowane mechanizmy zachęt na poszczególnych etapach procedury.

## Bibliografia

Iglicka K., Olszewska O., Stachurski A., Żurawska J., *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, „Prace Migracyjne” 2005, nr 58, Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

*Krajowa strategia zatrudnienia na lata 2007–2013. Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r., towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013* – <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/dokumenty%20strategiczne/kszt.pdf>.

*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2012.

*Polityka migracyjna Polski w odniesieniu do obywateli Republiki Białorusi, Ukrainy i Federacji Rosyjskiej*, Wydział Analiz Migracyjnych Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2012 – [http://emn.gov.pl/download/75/14253/Analiza\\_blok\\_wschodni\\_wersja\\_ostateczna.pdf](http://emn.gov.pl/download/75/14253/Analiza_blok_wschodni_wersja_ostateczna.pdf).

*Praktyczny poradnik dla odpowiedzialnych za wprowadzenie zmian: mapa drogowa do przyjaźniejszej integracji migrantów i polskiego społeczeństwa*, Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”, Warszawa 2012 – [http://www.frog.org.pl/mapa\\_drogowa\\_do\\_przyjazniejszej\\_integracji\\_migrantow\\_i\\_spoleczenstwa\\_polskiego.pdf](http://www.frog.org.pl/mapa_drogowa_do_przyjazniejszej_integracji_migrantow_i_spoleczenstwa_polskiego.pdf).

*Praktyki integracji: doświadczenia i perspektywy*, red. M. Bieniecki, M. Pawlak, Caritas Polska, Warszawa 2012 – [http://www.caritas.pl/images/stories/dzialania\\_caritas/uchodzcy/praktyki%20integracji/screen.pdf](http://www.caritas.pl/images/stories/dzialania_caritas/uchodzcy/praktyki%20integracji/screen.pdf).

*Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, Ministerstwo Polityki Społecznej, styczeń 2005 roku –

- [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_14679\\_95376699.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_14679_95376699.pdf).
- Rajkiewicz A., *O zaletach i wadach dokumentu „Polityka migracyjna Polski”*, „Biuletyn migracyjny” 2011, nr 30 (lipiec/sierpień), Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa 2011 – <http://www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/30-lipiec-sierpień-2011/o-zaletach-i-wadach-dokumentu-%E2%80%99Polityka-migracyjna-polski%E2%80%99D>.
- Raport polskiej służby konsularnej za 2011 rok*, Departament Konsularny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa, kwiecień 2012 roku – <http://www.msz.gov.pl/resource/b6563c9e-f402-4cd8-b04b-17a7c44bae8f:JCR>.
- Recent Trends in International Migration in Poland. The 2011 SOPEMI report*, red. A. Fihel, CMR Working Paper, nr 52 (110), Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa 2011 – <http://www.migracje.uw.edu.pl/download/publikacja/1778>.
- Rozmowa z dr Mikołajem Pawlakiem o wykluczeniu społecznym, integracji oraz polskiej polityce migracyjnej*, „Praktyki integracji”, 12 sierpnia 2011 roku – <http://praktyki-integracji.pl/o-integracji-cudzoziemcow/77-o-integracji/316-rozmowa-z-dr-mikoajem-pawlakiem-o-wykluczeniu-spoecznym-integracji-oraz-polskiej-polityce-migracyjnej>.
- Smoter B., Kaźmierkiewicz P., Frelak J., *Jak stworzyć warunki do skutecznej integracji cudzoziemców w Polsce?*, „Analizy i Opinie”, nr 72, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 – <http://www.isp.org.pl/files/16302064500012375001175784950.pdf>.
- Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce. Raport 2004*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2006 – [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP\\_raport\\_RRL\\_2004.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_raport_RRL_2004.pdf).
- Szymanderski J., *Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Warszawa 2010 – <http://archiwum.sws.org.pl/doc/raport.pdf>.
- Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do dokumentu „Polityka migracyjna Polski”*, Warszawa 2012 – <http://www.hfhrpol.waw.pl/uchodzcy/images/stories/file/HFHR%20uwagi%20o%20pol%20migracyjnej.pdf>.
- Weinar A., *Polityka migracyjna Polski w latach 1990–2003 – próba podsumowania*, „Raporty i Analizy”, nr 10, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005 – [http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Raporty\\_i\\_analizy/2005/Agnieszka%20Weinar\\_Polityka%20migracyjna%20Polski%20w%20latach%20199.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2005/Agnieszka%20Weinar_Polityka%20migracyjna%20Polski%20w%20latach%20199.pdf).

Wencel K., *Potrzeby i zadania dla Polski w zakresie integracji obywateli państw trzecich*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2008 – <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-208-integracja-obywateli-pa.pdf>.

Wencel K., Klaus W., *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce w latach 2008–2010*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2010 – <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-610-dyskryminacja-praktyka.pdf>.

*Założenia polityki ludnościowej Polski 2012 (projekt)*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, listopad 2012 roku – [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP\\_Projekt\\_zalozenia\\_polityki\\_ludnosciowej\\_Polski\\_RRL\\_listopad\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_Projekt_zalozenia_polityki_ludnosciowej_Polski_RRL_listopad_2012.pdf).

Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej

Projekt „Polskie Forum Integracyjne II” jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.  
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych  
ul. Szpitalna 5 lok. 22  
00-031 Warszawa  
tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)