

**Adam Rogala-Lewicki\***

## KSZTAŁTOWANIE „DOBREJ” IMIGRACJI DO POLSKI WSPÓŁCZEŚNIE. ZARYS PRAWNO-SPOŁECZNY WYZWAŃ

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.52/a.rogala-lewicki

### WPROWADZENIE: DOBRA IMIGRACJA

Historia uczy, że rozwój cywilizacyjny w perspektywie krótkoterminowej najczęściej odbywa się jednowektorowo, średnioterminowej – sinusoidalnie, długoterminowej – od fazy inkubacyjnej, rozwojowej, największego rozkwitu po fazę schyłkową i upadek, będący jednocześnie początkiem nowej struktury – na poziomie aksjologicznym, gospodarczym, i politycznym. Dotyczy to różnych warstw społecznych struktur organizacyjnych, od imperiów, państw przez korporacje czy przedsiębiorstwa. Za wzorcowy przykład może służyć Imperium rzymskie. Śledząc fazę najdynamiczniejszego rozwoju owych struktur można zaryzykować konstatację, że jednym z najpoważniejszych, niezastąpionych czynników decydujących o urzeczywistnieniu się szeroko rozumianej hossy, jest czynnik demograficzny (ludzki). Tylko młode, prężne, ambitne społeczeństwa odnoszą sukcesy. Należy wyeksponować, że wspomniane struktury w fazie rozkwitu, ale również kontynuacji, wchłaniają, bądź zasysają zewnętrzne zasoby potencjału ludzkiego, ze wszelkimi z tego tytułu płynącymi konsekwencjami. Struktury organizacyjne, lokalizacje, z których następuje odpływ zasobów ludzkich, lub nie dochodzi do równoważonej wymiany poziomu demograficznego (odtworzenia ilościowego społeczeństwa na poziomie przynajmniej zapewniającym zastępowalność) przegrywają konkurencję,

---

\* Adam Rogala-Lewicki – dr, prezes zarządu Poland India Business House, adwokat@rogala-lewicki.com

a w ostateczności umierają. Przykłady można mnożyć: podboje kolonialne państw europejskich, postkolonializm, neokolonializm, imigracja powojenna i późniejsza (zarobkowa) do Stanów Zjednoczonych, w tym w szczególności do Doliny Krzemowej – stanowiąca swoisty drenaż mózgow innych społeczeństw.

Na dłużej można się zatrzymać na arbitralnie wybranym przykładzie Wielkiej Brytanii, która swoją potęgę – będąc niewielkim wyspiarskim państwem – zbudowała na ekonomiczno-społecznej eksploatacji zewnętrznych zasobów oraz sprzyjającą politykę dobrowolnego zasysania owych rezerwarów. Źródła historyczne wskazują, że:

„gdy w XVII-wiecznej Francji nasiliły się prześladowania protestantów, wielu z francuskich hugenotów postanowiło szukać szczęścia po drugiej, bardziej przyjaznej dla nich stronie Kanału La Manche. Na przykład Jean Desaguliers – późniejszy twórca pierwszego systemu klimatyzacji, który zainstalowano w Izbie Gmin, członek Royal Society oraz asystent sir Isaaca Newtona – drogę na Guernsey i później do Londynu pokonał w becze. (...) Hugenoci uciekający do Anglii po wycofaniu Edyktu Nantejskiego (w 1685 r.) mogli liczyć na wsparcie pierwszej emigracji z ich kraju, która zjawiała się na Wyspach po Nocy św. Bartłomieja. Wielu z nich dorobiło się okazałych fortun. Gdy ustanawiano Bank Anglii, 10 proc. jego pierwotnych środków pochodziło właśnie od hugenotów. Pod koniec XVII wieku w Londynie było co najmniej 20 Francuzów mogących wylegitymować się majątkiem w wysokości co najmniej 5 tys. funtów, czyli według dzisiejszych standardów – milionerów. (...) Po nich regularnie pojawiały się kolejne fale imigracji. I niemal każda z nich wzbogacała wyspiarskie państwo i gospodarkę. Wśród ludzi, którzy w Wielkiej Brytanii szukali schronienia i chleba, byli Holendrzy, którzy umiejętnościami i energią przypominali hugenotów. Ale też Niemcy, którym Anglia zawdzięcza bekon w dzisiejszej formie, a literatura postać Robinsona Crusoe (syna imigranta z niemieckiej Bremy). Niemieccy imigranci – już w XIX wieku – stworzyli też jedną z najbardziej brytyjskich marek – Triumph. (...) Wiele dobrego można powiedzieć także o sporej i bardzo energicznej grupie europejskich Żydów. (...) Doskonałym przykładem może tu być choćby pochodzący ze Słonimia w zaborze rosyjskim Michał Marks – założyciel Marks & Spencer. Ich dzieci też nierzadko osiągały znaczące pozycje, a do najbardziej prominentnych należał bez wątpienia premier Benjamin Disraeli. Z kolei Włosi rozwinęli teatr, rozpropagowali lody, a jeden z nich – Guglielmo Marconi – wprowadził też na Wyspy radio. Po nich, za chlebem, zaczęli przyjeżdżać Irlandczycy. Kolejną liczną grupą Europejczyków byli już Polacy. (...) Równoległe kolejnych imigrantów dostarczało rozwijające się Imperium. Na Wyspy zostało przywiezionych między innymi kilkadziesiąt tysięcy pochodzących z Afryki niewolników. A kolejne 2,5 mln Brytyjczycy sprzedali na amerykańskie i karaibskie plantacje, zdobywając w ten sposób środki, które wykorzystano na pozyskiwanie kolejnych terytoriów i do budowy finansowej potęgi wielu brytyjskich rodzin, np. Gladstone’ów”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> T. Borejza, *Ożywiająca imigracja*, <https://wolnemediamedia.net/ozywiajaca-imigracja/> [dostęp: 21.10.2016].

Mając powyższe na uwadze, nie można oprzeć się spostrzeżeniu, że to m.in. różnorodność, ciągły napływ nowych idei oraz odważnych i mądrych ludzi zapewniły Brytyjczykom wiele z przewag, podobnie jak później Amerykanom.

Oczywiście imigracja ludności napływowej stymuluje także napięcia i konflikty społeczne, szczególnie w Europie, gdzie można odwoływać się do paradygmatu społeczeństwa rdzennego. Pozostawiając na marginesie rozważań, klasyfikację generowanych napięć i konfliktów – jako materiał do osobnych rozważań – należy sformułować ogólny wniosek, że zawsze wraz z procesami migracyjnymi występują złe i dobre (np. sprzyjające ekonomicznie) zjawiska, *ergo* można mówić o złej i dobrej migracji (w tym imigracji). Takie spostrzeżenie pozostaje niezmiennie do dzisiaj. W konsekwencji można sformułować pytanie ze sfery inżynierii społecznej, czy możliwe jest zaprojektowanie (pokierowanie) procesów migracyjnych tak, by generowały jedynie (w większości) pozytywne skutki. Czy da się zjeść ciastko i wciąż je mieć? Wydaje się, że odpowiedź jest negatywna. Niemniej jednak można i trzeba próbować. Lęki społeczne przed imigracją – często wykorzystywane przez populistów – muszą ustąpić statystykom i racjonalnemu myśleniu. Jeżeli nie nastąpi rekapitalizacja starzejących się społeczeństw europejskich, stary kontynent – w myśl teorii cywilizacyjnych – początkowo będzie tracił na znaczeniu (co już następuje), by ostatecznie, nie dysponując „produktywnymi” zasobami ludzkimi, przestać się rozwijać, skurczyć się, a być może ustąpić. Oczywiście nie dotyczy to tylko Europy (*vide*: Japonia, Rosja). Szczególnie źle na tym tle wygląda sytuacja w Polsce. Demografowie ostrzegają, że:

„pod względem dzietności Polska jest na 209 miejscu wśród 222 państw, w których taka statystyka jest prowadzona. Liczba dzieci w Polsce systematycznie maleje, a krajowi grozi wyludnienie. Prognozy wskazują, że za 40 lat liczba Polaków zmaleje z 38,8 mln obecnie do 32 mln. W 1982 roku urodziło się ich ponad 700 tysięcy. W 2003 roku już niewiele ponad 350 tysięcy. Przyniesie to w efekcie określone problemy gospodarcze związane z brakiem rąk do pracy”<sup>2</sup>.

Są tylko dwa scenariusze uniknięcia tegoż. Po pierwsze odwrócenie trendów demograficznych, po drugie wywołanie ruchów imigracyjnych. W drugim przypadku chodzi jednak o imigrację jakościową, tzn. taką, która byłaby społecznie i ekonomicznie użyteczna, nie byłaby obciążeniem i w stopniu marginalnym wywoływałaby konflikty. Oczywiście trudno kształtować dobrą imigrację nie będąc zamożnym państwem. Nie usprawiedliwia to jednak bier-

<sup>2</sup> <http://wiadomosci.wp.pl/wedlug-prognoz-za-40-lat-liczba-polakow-zmaleje-z-38-8-mln-do-32-mln-6032384941273729a> [dostęp: 21.10.2016].

ności administracji publicznej w tym względzie. Odnosząc się raz jeszcze do przykładu brytyjskiego, należy zauważyć, że:

„nie bez kozery to migranci wypełnili luki na rynku pracy, zapełnili londyński sektor finansowy, dzięki nim Wielka Brytania cieszy się z niskich podatków, relatywnie wysokiej konsumpcji, a także rosnącego przyrostu naturalnego (ponad 20 tys. polskich dzieci rodzi się co roku na Wyspach). W dyskusji o migracji przebijają się głosy, że to dzieci dzisiejszych migrantów będą utrzymywać starsze pokolenia Europejczyków. Konsensus jest więc jeden – jest dobra migracja, i jest zła migracja. Dla tej, która nam się opłaca, warto jest rozłożyć czerwony dywan. A ta, która tylko nas kosztuje, powinna zostać zahamowana”<sup>3</sup>.

Problem funkcjonowania cudzoziemców w Polsce, a ogólniej zagadnienie migracji, wreszcie imigracji w Polsce jest kwestią stosunkowo nową i złożoną. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Polska – tradycyjny kraj wysyłający migrantów – staje się systematycznie krajem przeznaczenia i tranzytu. Najważniejszą kategorią imigrantów legalnych w sensie ilościowym są cudzoziemcy, którzy otrzymali pozwolenie na pobyt czasowy. Głównymi krajami, z których rekrutują się imigranci, są kraje byłego ZSRR.

„Wśród imigrantów najwięcej jest osób przybyłych z Ukrainy (26,6% ogółu imigrantów). Dość liczne były osoby przybyłe z Białorusi (9,2%) i Chin (4,2%). Stosunkowo liczną grupę w Polsce stanowią obywatele państw wysoko rozwiniętych: USA, Niemiec, Francji. Co trzeci obcokrajowiec mieszkający z Polsce pochodzi z kraju bezpośrednio sąsiadującego. Pod względem liczebnym dominują mężczyźni. Cudzoziemcy z różnych stron świata nie osiedlają się w tych samych regionach Polski. (...) Zdecydowanie najwięcej imigrantów przebywało na terenie woj. mazowieckiego (30%). W następnej kolejności uplasowały się województwa: małopolskie, dolnośląskie i łódzkie. Około 83% imigrantów mieszkało w miastach. Zdecydowana większość imigrantów przebywających w Polsce czasowo nie zamierza mieszkać w naszym kraju na stałe. O zamiarze pozostania poinformowało tylko 18,6% migrantów. Odsetek osób przebywających czasowo zamierzających pozostać w Polsce na stałe wzrasta wraz z długością okresu przebywania w Polsce”<sup>4</sup>.

Znacząco większa niż wcześniej obecność cudzoziemców w Polsce stanowi w kontekście rozszerzenia NATO i Unii Europejskiej dylemat i wyzwanie dla europejskiej oraz polskiej polityki migracyjnej. W konsekwencji staje się przestrzenią do zagospodarowania w sposób zapewniający najlepsze wykorzystanie pozytywnych efektów tego zjawiska i eliminację tych negatywnych, zarówno na poziomie społecznym, jak i gospodarczym.

<sup>3</sup> A. Kaniewska, *Dobra i zła migracja*, <http://www.institutobywatelski.pl/17440/komentarze/dobra-i-zla-migracja> [dostęp: 21.10.2016].

<sup>4</sup> *Raport na temat imigrantów w Polsce*, Hafelekar, Join-in-a-job!, UE Leonardo da Vinci, <http://docplayer.pl/2655670-Raport-na-temat-imigrantow-w-polsce.html> [dostęp: 21.10.2016].

Socjologowie ostrzegają przed katastrofą demograficzną. Zwiększona emigracja ludzi młodych oraz zmniejszający się przyrost naturalny w konsekwencji może skutkować nie tylko przebudową struktury społecznej, ale także gospodarczym spowolnieniem. Polska w perspektywie kilkunastu lat może stać się jednym z najstarszych społeczeństw Europy. Jeżeli nie nastąpi odwrócenie niekorzystnego trendu, wszystko wskazuje na to, że w 2050 roku będzie mniej o 8 mln Polaków. Wyludnienie oraz niewystarczająca liczba osób w wieku produkcyjnym może oznaczać chociażby bankructwo systemu ubezpieczeń społecznych i w rezultacie zapaść gospodarczą. Przed Polską stoją zatem poważne wyzwania związane z koniecznością przeprowadzenia przekształceń strukturalnych związanych z aspektem demograficznym. Starzenie się społeczeństwa wymusza podjęcie kroków niwelujących lukę pokoleniową i brak wystarczającej liczby osób w wieku produkcyjnym. W tym zakresie najprawdopodobniej konieczne stanie się powielanie rozwiązań stosowanych w tzw. państwach wysoko rozwiniętych. Ponadto Polska stanie przed koniecznością dostosowywania własnej polityki migracyjnej do wymogów cały czas zmieniających się tendencji w tym zakresie w innych państwach Unii Europejskiej, szczególnie tych tradycyjnie postrzeganych jako imigracyjne, jak: Wielka Brytania, Francja, Holandia, w których coraz częściej wprowadza się rozwiązania zaostrzające możliwość napływu kolejnych imigrantów. Rząd polski stanie przed problemem zaprojektowania, wyboru i wdrożenia własnego modelu migracyjnego, w tym imigracyjnego.

## 1. RYS PRAWNY

Na kwestie wjazdu i legalizacji pobytu cudzoziemca w Polsce należy patrzeć z dwóch punktów widzenia: po pierwsze z perspektywy obywateli innych państw UE, strefy Schengen oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego, po drugie z perspektywy pozostałych osób. Obywatele UE i członkowie ich rodzin, niebędący obywatelami UE mogą przebywać w Polsce do 3 miesięcy, bez konieczności spełniania jakichkolwiek warunków pobytu, innych niż posiadanie ważnego dokumentu podróży. Obywatel UE może mieć inny ważny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo. W przypadku pobytów przekraczających 3 miesiące obywatel UE oraz członek jego rodziny mający obywatelstwo UE zobowiązani są zarejestrować swój pobyt. Organem właściwym do zarejestrowania pobytu obywatela UE jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce jego pobytu. Obywatelowi UE przysługuje prawo pobytu przez okres dłuższy niż 3 miesiące, w przypadku gdy spełnia

jeden z następujących warunków: (a) jest pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek na terytorium RP, (b) posiada wystarczające środki finansowe, aby nie stanowić obciążenia dla pomocy społecznej, (c) studiuje lub odbywa szkolenie zawodowe w RP, (d) jest małżonkiem obywatela polskiego. Po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatel UE nabywa prawo stałego pobytu.

W przypadku osób nie będących obywatelami UE/Schengen/EOG wymogi są bardziej restrykcyjne. Ustawodawca wprowadza obowiązek uzyskania jednego z zezwoleń: (a) zezwolenia na pobyt czasowy, (b) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, (c) zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, (d) zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności, (e) zezwolenia na pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli RP, (f) zezwolenia na pobyt czasowy dla członków rodzin cudzoziemców. Aby uzyskać zezwolenie na pobyt czasowy, cudzoziemiec musi wykazać potrzebę pobytu w Polsce przez czas dłuższy niż trzy miesiące. Podstawą do takiego pobytu może być oferta pracy w Polsce, prowadzenie działalności gospodarczej, studia lub nauka, działalność naukowa, więzi rodzinne lub inne przyczyny. W każdym przypadku cudzoziemiec dołącza do wniosku dokumenty potwierdzające cel pobytu w Polsce, źródło stabilnego i regularnego dochodu, ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Polski, oraz zapewnione miejsce zamieszkania. W przypadku pobytów stałych w Polsce ustawodawca przewiduje dwie formy zezwoleń na pobyt bezterminowy dla cudzoziemców: (a) zezwolenie na pobyt stały, (b) zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Cudzoziemiec może złożyć wniosek o udzielenie tych zezwoleń w większości przypadków dopiero po kilku latach nieprzerwanego pobytu w Polsce. Wymagany czas pobytu zależy od dotychczasowego statusu prawnego wnioskodawcy<sup>5</sup>.

Obsługę cudzoziemców zapewnia wiele instytucji publicznych. Aktualnie następujące podmioty odgrywają wiodącą rolę w systemie instytucjonalnym, odpowiedzialnym za sprawy migracji i uchodźstwa w Polsce:

- Urząd ds. Cudzoziemców;
- Minister Spraw Wewnętrznych (z usytuowanym w Ministerstwie Departamencie Polityki Migracyjnej) koordynujący politykę migracyjną państwa,
- ochronę granic oraz (nadzór nad Szefem Urzędu ds. Cudzoziemców, Policją i Strażą Graniczną);

<sup>5</sup> Szerzej na temat aspektów prawnych zob. *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2015.

- Minister Pracy i Polityki Społecznej koordynujący i tworzący politykę zatrudnienia, w tym zatrudnienia obcokrajowców i nadzorujący Państwową Inspekcję Pracy;
- Minister Spraw Zagranicznych nadzorujący placówki dyplomatyczne i konsularne;
- międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, wraz z wykreowaną grupą roboczą ds. przygotowania Strategii Migracyjnej Polski, powołaną w ramach Zespołu do Spraw Migracji;
- Senat sprawujący pieczę nad Polakami zagranicą,
- Prezydent nadający cudzoziemcom obywatelstwo polskie<sup>6</sup>.

Polskie prawodawstwo migracyjne kształtowane było *de facto* po 1989 roku. I tak należy odnotować ratyfikowanie przez Polskę w 1991 roku Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (Konwencji Genewskiej) z 1951 roku. Polska jest też sygnatariuszem wielu umów readmisyjnych. Konieczność przyspieszenia procesu przyjmowania wspólnotowego dorobku prawnego legła u podstaw przyjęcia w czerwcu 1997 roku ustawy o cudzoziemcach, która zniósła przepisy dotychczasowej, wielokrotnie nowelizowanej ustawy z 1963 roku. Ponadto w 1997 roku nowa Konstytucja RP zagwarantowała cudzoziemcom prawo do otrzymania w Polsce statusu uchodźcy, zachowując jednocześnie tradycyjną w polskich ustawach zasadniczych instytucję azylu. Ostatecznie proces dostosowywania polskiego prawa do dorobku UE w obszarze migracji i azylu zakończył się uchwaleniem dwóch nowych ustaw z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W odrębnym akcie prawnym uregulowano także zasady wjazdu i pobytu w Polsce obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (ustawa z dnia 27 lipca 2002 roku). Sytuacje cudzoziemców, w szczególności pochodzących z państw europejskich, istotnie zmieniło wejście Polski do strefy Schengen w 2007 roku. Dowodem tego są m.in. nowelizacje na przestrzeni lat 2007–2009 przepisów regulujących zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP. W tym samym roku Polska rozpoczęła negocjacje umów o tzw. małym ruchu granicznym z Ukrainą i Białorusią, które wprowadziły nową jakość we wzajemnym ruchu osobowym. W 2011 roku, po dwustronnych rozmowach polsko-rosyjskich, na skutek wystąpienia strony polskiej do Komisji Europejskiej z wnioskiem o specjalne warunki dla umowy o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim,

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat zob. *Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, red. M. Łysienia, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015, s. 47–72.

uzgodniono obustronny obszar strefy na cały obszar obwodu kaliningradzkiego, część województwa warmińsko-mazurskiego i część województwa pomorskiego. Ukoronowaniem działań legislacyjnych jest nowa, obszerna ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 roku (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650), która dokonała implementacji wielu europejskich norm prawnych w tym obszarze<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Ustawa dokonała w zakresie swojej regulacji wdrożenia: (1) dyrektywy Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz. Urz. WE L 149 z 2.6.2001); (2) dyrektywy Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniającej postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz. Urz. WE L 187 z 10.7.2001); (3) dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003); (4) dyrektywy Rady 2003/110/UE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną (Dz. Urz. UE L 321 z 6.12.2003); (5) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 16 z 23.1.2004); (6) dyrektywy Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz. Urz. UE L 261, z 6.8.2004); (7) dyrektywy Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz. Urz. UE L 375 z 23.12.2004); (8) dyrektywy Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz. Urz. UE L 289 z 3.11.2005); (9) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008); (10) dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz. Urz. UE L 155 z 18.6.2009); (11) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz. Urz. UE L 168 z 30.6.2009); (12) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlu ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującej decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz. Urz. UE L 101 z 15.4.2011); (13) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniającej dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 132 z 19.5.2011); (14) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego



Niniejszą ustawą dokonano zmian w wielu ustawach<sup>8</sup>. Należy uznać, że aktualnie podstawami aktami prawnymi regulującymi kwestie wjazdu i pobytu cudzoziemców w Polsce są: (1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28,

---

statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L 337 z 20.12.2011); (15) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz. Urz. UE L 343 z 23.12.2011).

- <sup>8</sup> Ustawą zmieniono m.in. następujące akty prawne: ustawę z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawę z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, ustawę z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawę z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, ustawę z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich, ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, ustawę z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, ustawę z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, ustawę z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, ustawę z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, ustawę z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, ustawę z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, ustawę z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do

poz. 319); (2) ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r., poz. 161), uchylająca ustawę z dnia 15 lutego 1962 roku; (3) ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 249, poz. 1828 i z 2007 r. Nr 120, poz. 818); (4) ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650) uchylająca dotychczasową ustawę z 13 czerwca 2003 roku wraz przepisami wykonawczymi<sup>9</sup>; (5) ustawa z dnia 13 czerwca

---

alimentów, ustawę z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ustawę z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej oraz ustawę z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej.

- <sup>9</sup> Przepisy wykonawcze do ustawy: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie opłat pobieranych w Rzeczypospolitej Polskiej od cudzoziemców za wydanie i wymianę dokumentów, które mogą być wydane cudzoziemcom, oraz trybu ich uiszczania (Dz.U. z 2014 r., poz. 563); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie trybu i sposobu przydzielania, zmiany i cofania uprawnień do dostępu do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 562); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie unieważniania i cofania wiz dla cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 560); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia (Dz.U. z 2014 r., poz. 554); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie kontroli korzystania z dostępu do danych przetwarzanych w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych lub systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 554); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie cudzoziemcowi informacji umieszczonych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, lub Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, a także o sprostowanie albo usunięcie danych umieszczonych w tym wykazie lub Systemie (Dz.U. z 2014 r., poz. 549); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający (Dz.U. z 2014 r., poz. 546); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanej cudzoziemcowi, który przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa (Dz.U. z 2014 r.,

poz. 535); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego, albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony (Dz.U. z 2014 r., poz. 534); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru wniosku o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku albo o zastosowanie wobec niego aresztu dla cudzoziemców oraz wzoru wniosku o przedłużenie okresu pobytu cudzoziemca w tym ośrodku albo areszcie (Dz.U. z 2014 r., poz. 533); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie danych przetwarzanych w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 519); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru stempla potwierdzającego przedłużenie okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej o 90 dni (Dz.U. z 2014 r., poz. 514); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zaświadczenia potwierdzającego domniemanie, że cudzoziemiec jest ofiarą handlu ludźmi (Dz.U. z 2014 r., poz. 513); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 2014 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego podczas kontroli granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1528); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 października 2014 r. w sprawie wzoru formularza listy podróżujących dla wycieczek w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1476); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 września 2014 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o zezwolenie na tranzyt drogą powietrzną (Dz.U. z 2014 r., poz. 1331); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu odnotowywania w dokumencie podróży cudzoziemca wydania decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1329); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie wniosku o wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz sposobu odnotowywania w dokumencie podróży wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (Dz.U. z 2014 r., poz. 1063); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie wzoru karty daktyloskopijnej, na której pobiera się od cudzoziemca odciski linii papilarnych w przypadku zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz gdy cudzoziemiec przekroczył granicę wbrew przepisom prawa (Dz.U. z 2014 r., poz. 1013); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie minimalnej wysokości środków finansowych, jakie musi posiadać cudzoziemiec podejmujący lub kontynuujący studia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz dokumentów mogących potwierdzić możliwość uzyskania takich środków (Dz.U. z 2014 r., poz. 681); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie minimalnej wysokości środków finansowych, jakie musi posiadać cudzoziemiec prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej badania naukowe lub prace rozwojowe, oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków (Dz.U. z 2014 r., poz. 677); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie minimalnej wysokości środków finansowych, jakie będzie musiał posiadać cudzoziemiec, który

zamierza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podjąć lub kontynuować naukę, oraz dokumentów mogących potwierdzić możliwość uzyskania takich środków (Dz.U. z 2014 r., poz. 676); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie sposobu i trybu sprawowania nadzoru sędziego penitencjarnego nad strzeżonymi ośrodkami i aresztami dla cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 597); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie przedłużania wiz dla cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 593); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 592); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie dokumentów wydawanych cudzoziemcom (Dz.U. z 2014 r., poz. 589); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (Dz.U. z 2014 r., poz. 569); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały (Dz.U. z 2014 r., poz. 568); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Przemyślu (Dz.U. z 2015 r., poz. 289); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim (Dz.U. z 2015 r., poz. 288); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Kętrzynie (Dz.U. z 2015 r., poz. 287); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Białymstoku (Dz.U. z 2015 r., poz. 286); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 285); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców (Dz.U. z 2015 r., poz. 274); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie środków finansowych wymaganych od cudzoziemca wjeżdżającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków, a także cel i czas trwania planowanego pobytu (Dz.U. z 2015 r., poz. 326); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Lesznowoli (Dz.U. z 2015 r., poz. 495); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu (Dz.U. z 2015 r., poz. 502); rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 8 kwietnia 2015 r. w sprawie wiz oraz dokumentów potwierdzających pełnienie funkcji członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych (Dz.U. z 2015 r., poz. 535); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania kosztów związanych z wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (Dz.U. z 2015 r., poz. 580); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców (Dz.U. z 2016 r., poz. 828); rozporządzenie Ministra Spraw

2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176, z 2006 r. Nr 234, poz. 1695 i z 2007 r. Nr 120, poz. 818); (6) ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141); (7) ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 120, poz. 818); (8) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2005 roku w sprawie dyplomów, zaświadczeń lub certyfikatów potwierdzających znajomość języka pomocniczego (Dz.U. z 2005 r. Nr 119, poz. 1013); (9) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 roku w sprawie rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, wzorów wniosków o wpisanie do tego rejestru oraz o ustalenie dodatkowej

---

Wewnętrznych z dnia 20 maja 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający (Dz.U. z 2015 r., poz. 1284); rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru zaświadczenia jednostki prowadzącej studia o przyjęciu cudzoziemca na studia lub o kontynuowaniu przez niego studiów (Dz.U. z 2015 r., poz. 1501); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 września 2015 r. w sprawie chorób zakaźnych, których rozpoznanie lub podejrzenie wystąpienia może stanowić podstawę odmowy wjazdu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1807); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia wymaganego do udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 2314); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy (Dz.U. z 2016 r., poz. 289); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający (Dz.U. z 2016 r., poz. 282); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie środków finansowych wymaganych od cudzoziemca wjeżdżającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków, a także cel i czas trwania planowanego pobytu (Dz.U. z 2016 r., poz. 288); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnej wysokości środków finansowych, jakie musi posiadać cudzoziemiec prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej badania naukowe lub prace rozwojowe, oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków (Dz.U. z 2016 r., poz. 285).

nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej albo w języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 102, poz. 857); (10) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 roku w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy (Dz.U. z 2005 r. Nr 102, poz. 856); (11) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 roku w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż alfabet łaciński (Dz.U. z 2005 r. Nr 102, poz. 855).

W ramach przedstawianej tu próby porządkowaniu aktów prawnych regulujących kwestie wjazdu i pobytu cudzoziemców, nie można nie odnotować regulacji dotyczących dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Podstawy normatywne regulujące kwestie wykonywania pracy przez cudzoziemców zawarte są (obok wymienianej już ustawie o cudzoziemcach) m.in. w: (1) ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, Nr 69, poz. 415, z późn. zm.); (2) ustawie z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terytorium Polski (Dz. U. z 2012 r., poz. 769), oraz przepisach wykonawczych do wymienionych ustaw w zakresie statusu cudzoziemców: (a) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 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 (Dz.U. z 2015 r., poz. 588); (b) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 roku w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2015 r., poz. 543); (c) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 lutego 2015 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (Dz.U. z 2015 r., poz. 261); (d) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2013 roku w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2013 r., poz. 1644); (e) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 listopada 2013 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczególne warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2013 r., poz. 1534); (f) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenia na pracę cudzoziemca jest wydawane

bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2010 r. Nr 236, poz. 1560); (g) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 roku w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2009 r. Nr 16, poz. 85); (h) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 stycznia 2007 roku uchylającym rozporządzenie w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 r. Nr 7, poz. 54).

Oprócz przepisów krajowych i tych, których obecność w normach prawa krajowego wynika z obowiązku implementacji dyrektyw unijnych, należy pamiętać, że Polska musi na bieżąco realizować normy wynikające z polityki migracyjnej UE<sup>10</sup>. Ta formalnie została włączona do polityk wspólnotowych dopiero w maju 1999 roku na mocy postanowień Traktatu Amsterdamskiego, który wprowadził do Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) nowy Tytuł IV: „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”. W art. 62 i 63 Traktatu wprowadzono wymóg przyjęcia przez Radę w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie (do 1 maja 2004 roku) środków dotyczących m.in. zasad przekraczania granic zewnętrznych, wydawania wiz, spraw związanych z udzielaniem ochrony (azyłu) oraz polityki migracyjnej w zakresie: warunków wjazdu i pobytu, nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu oraz praw i warunków, na których obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym Państwie Członkowskim mogą przebywać w innych Państwach Członkowskich. Polityka w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zapisana w Traktacie Lizbońskim, przyjętym w 2007 roku, uzyskała jednolite ramy prawne. Zagadnienia dotyczące migracji (polityka wizowa, azyl, zarządzanie migracjami), które były zawarte w tzw. I filarze integracji, znalazły się wraz z problematyką współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (dotychczas w III filarze) w nowym rozdziale IV Traktatu. Wcześniej pogłębiano niektóre działania w tym zakresie, w szczególności: (a) stopniowe wprowadzenie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, (b) wpisanie nowych pojęć w polityce azylowej i uchodźczej – prowadzenie wspólnej polityki wspólnych procedur i jednolitego statusu azylowego w dziedzinie ochrony międzynarodowej, (c) dążenie do rozwijania wspólnej polityki imigracyjnej (z wyłączeniem możliwości określania na

<sup>10</sup> Szerzej zob. M. Pacek, *Polish Policy of Migration Compared to the EU Solutions*, Yearbook of Polish European Studies 2006, Nr 10, s. 63–88, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/Y\\_10\\_pacek\\_migration.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/Y_10_pacek_migration.pdf) [dostęp: 03.06.2016].

poziomie UE kwot imigrantów zarobkowych). Łącznie polityka migracyjna Unii Europejskiej jest odzwierciedleniem rozwiązań wypracowanych w kluczowych programach wspólnotowych:

- Programie z Tampere, przyjętym przez Radę Europejską w 1999 r., który zakładał m.in. utworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, potrzebę wypracowania polityki integracyjnej wobec imigrantów oraz podejmowanie działań przeciwko rasizmowi, ksenofobii i nietolerancji;
- Konwencji dublińskiej – umowy podpisanej w ramach Wspólnoty Europejskiej 15 czerwca 1990 roku (weszła w życie 1 września 1997 roku) dotyczącej zasad rozpatrywania wniosku o azyl przez państwa członkowskie UE, w której zawarto definicje pojęć: wiza wjazdowa i tranzytowa, cudzoziemiec, wniosek o azyl, pozwolenie na pobyt, a która to konwencja została zastąpiona nową umową „Dublin II” w 2003 roku.
- Programie Haskim, przyjętym przez Radę Europejską w 2004 r., ukierunkowanym na rozwinięcie w latach 2005–2010 polityk w zakresie migracji i azylu, w którym przyjęto 10 priorytetów, w tym m.in.: (a) zarządzanie migracją – ustalenie zrównoważonego podejścia do zarządzania migracją poprzez utworzenie wspólnej polityki migracyjnej, (b) integracja – maksymalizacja pozytywnych skutków migracji dla społeczeństwa i gospodarki oraz (c) kwestia granic zewnętrznych i wiz, czyli tworzenie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu swobodnego przepływu osób;
- Programie Sztokholmskim, tj. Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu, przyjętym w 2008 roku, którego założenia mają stanowić wytyczne dla kolejnego programu działań w obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, który zastąpił program haski w 2010 roku. Pakt określa zobowiązania państw członkowskich UE w zakresie pięciu obszarów związanych z imigracją i azylem: (1) organizowanie legalnej imigracji, z uwzględnieniem priorytetów, potrzeb i zdolności przyjmowania imigrantów określonych przez każde państwo członkowskie, (2) sprzyjanie integracji, (3) zwalczanie nielegalnej imigracji, zwłaszcza poprzez zapewnienie powrotów cudzoziemców przebywających nielegalnie do państw pochodzenia lub tranzytu (4) zwiększenie skuteczności kontroli granicznych oraz (5) budowa Europy, która będzie miejscem azylu.

Bezpośrednio w ramach Unii Europejskiej kierunki rozwoju wspólnotowej polityki migracyjnej Komisja Europejska przedstawiła w Komunikacie „W kierunku wspólnej polityki w dziedzinie imigracji” z 5 grudnia 2007 roku. Przełomowy charakter ma zawarta w wymienionym Komunikacie konkluzja, stwierdzająca, że w ramach rynku wewnętrznego opartego na zasadzie swo-



bodnego przepływu osób istnieje oczywista potrzeba odejścia od 27 krajowych polityk imigracyjnych. Zgodnie z założeniami Komisji stworzenie wspólnej polityki migracyjnej ma być „systemem systemów państw członkowskich”, który ułatwi efektywne zarządzanie migracją, wymianę informacji i co za tym idzie – współpracę między państwami członkowskimi. Polityce imigracyjnej poświęcony jest kolejny Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 17 czerwca 2008 roku („Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia”, KOM(2008)359). Komisja zaproponowała w nim dziesięć podstawowych zasad, na podstawie których zostanie sformułowana Wspólna Polityka Imigracyjna. Zostały one podzielone na trzy części przyporządkowane odpowiednim wartościom: dobrobytowi, bezpieczeństwu i solidarności.

Ważnym elementem Wspólnej Polityki Imigracyjnej – jako państwa granicznego UE i strefy Schengen – jest Polska. Tymczasem należy zauważyć, że Polska, mimo bogatych historycznych tradycji wielokulturowych, aktualnie nie jest przygotowana na zmianę modelu migracyjnego i efektywne przyjmowanie cudzoziemców. Nie ma wypracowanych strukturalnych rozwiązań w tym zakresie. Przykładowo w 2008 roku decyzją i rozporządzeniem Komisji (WE) nr 102/2007 z dnia 2 lutego 2007 roku przyjmującą specyfikacje modułu *ad hoc* dotyczącego sytuacji migrantów i ich bezpośrednich potomków na rynku pracy, przewidzianego rozporządzeniem Rady (WE) nr 577/98, oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 430/2005 – sytuacja migrantów na rynku pracy została dodana do kategorii badań Labour Force Survey (LFS). Polska, choć uczestniczy w projekcie państw unijnych i państw EFTA – „The European Union Labour Force Survey (EU-LFS)”, w ramach którego w 33 państwach (28 krajów członkowskich UE, 3 kraje EFTA: Islandia, Norwegia, Szwajcaria oraz Macedonia i Turcja) prowadzi się pogłębione badania nad populacjami, nadal nie jest w stanie przygotować i przedstawić odpowiednich, kompletnych danych statystycznych w zakresie rzetelnej analizy zjawisk migracyjnych.

## 2. GLOBALNE PODEJŚCIE

Migracja jest nie tylko zjawiskiem społeczno-politycznym, ale również wyzwaniem, i w tym zakresie musi skutkować odpowiednią reakcją sektora publicznego. Otwierając nowy rozdział polityki migracyjnej państwa polskiego, chodzi o to, aby nie tylko zacząć wypełniać rozsądną, przedyskutowaną w ramach narzędzi demokratycznych, treścią do tej pory niezagospodarowaną przestrzeń, ale przede wszystkim o to, aby uzyskać w Polsce tzw. Globalne Podejście do Migracji. Uporządkowanie kwestii związanych z migracją

jest sprawą ponadnarodową i w konsekwencji stanowi wspólnotowy projekt w tym zakresie. Program unijny promujący Globalne Podejście do Migracji jest próbą syntetycznego ujęcia wszystkich działań już podejmowanych i planowanych przez państwa członkowskie UE, których przedmiotem zainteresowania są kraje trzecie. Głównym zamierzeniem idei jest koordynacja działań państw członkowskich i Wspólnoty jako całości w celu osiągnięcia spójności realizowanej polityki oraz poszerzenie dialogu i współpracy UE z krajami trzecimi. Działania podejmowane w ramach Globalnego Podejścia do Migracji skupiają się na trzech obszarach: (1) promowanie migracji legalnej, (2) przeciwdziałanie migracji nielegalnej, (3) związki pomiędzy migracją i rozwojem.

### 3. WYZWANIA/REKOMENDACJE

Z perspektywy dotychczasowych doświadczeń, zagadnienie imigracji jest dla Polski nadal sprawą stosunkowo nową. Na kwestie imigracyjne patrzy się głównie przez pryzmat prawno-administracyjny. Tymczasem występuje i nasila się wiele problemów natury społeczno-ekonomicznej, bądź bezpośrednio związanych z sytuacją cudzoziemców, pozostających całkowicie poza agendą zainteresowania podmiotów publicznych i nieinkorporowanych do przestrzeni zadań państwa. Niedostrzeżenie tych zjawisk przez sektor publiczny w tym momencie będzie negatywnie skutkować w przyszłości. Pośród najważniejszych kwestii, w przestrzeni których nad wyraz widoczna jest absencja państwa, ze wszelkimi z tego tytułu konsekwencjami, warto zwrócić uwagę na kilka zagadnień:

#### 1. Problemy mentalno-kulturowe, jak:

- zmiana mentalna wśród urzędników – eliminowanie niechęci do cudzoziemców, braku pomocniczości, rozstrzygania spraw na niekorzyść cudzoziemców,
- zmiana mentalna wśród społeczeństwa – przygotowanie i wdrożenie kampanii promocyjnych zrozumienie dla różnorodności kulturowej, rasowej i potępiających nietolerancję, rasizm, dyskryminację i ksenofobię,
- kwestia promocji wśród cudzoziemców postawy wychodzenia z tzw. szarej strefy,
- brak znajomości przez cudzoziemców kontekstu kulturowego kraju przebywania oraz jego prawa, ze wszelkimi konsekwencjami swoich czynów,

- kwestia postrzegania Polski zagranicą jako promocji wizerunku kraju tolerancyjnego, otwartego, bezpiecznego i przyjaznego dla cudzoziemców.

## 2. Problemy informacyjno-logistyczne:

- obsługa informacyjna – brak krajowych (gminnych), miejskich i wojewódzkich punktów obsługi cudzoziemca, jako miejsc, w którym każdy obcokrajowiec przebywający w Polsce mógłby zasięgnąć, w języku dla niego zrozumiałym, podstawowych danych, funkcjonalnie niezbędnych dla jego pobytu, w szczególności w zakresie aspektów prawnych, kulturowych, mieszkaniowych, pracowniczych, handlowych, turystycznych i innych,
- kwestia dostępności do jednego z języków o międzynarodowym zasięgu komunikacyjnym (np. języka angielskiego) w miejscach publicznych, w tym w szczególności na dworcach, w urzędach, w teatrach, kinach, uczelniach, obiektach sportowych i innych,
- brak wystarczającej liczby folderów, prospektów, ulotek, poradników informacyjnych dla cudzoziemców przebywających i mieszkających w Polsce, zawierających katalog niezbędnych danych dla zgodnego z prawem funkcjonowania i życia w Polsce,
- brak elektronicznego portalu rządowego poświęconego sprawom związanym z migracjami i obsługą pobytów cudzoziemców w Polsce.

## 3. Problemy prawne wynikające z aktualnie obowiązujących przepisów:

- zbyt długie oczekiwanie na przedłużenie dokumentów pobytu, bez których cudzoziemiec legalnie nie może przebywać i funkcjonować w Polsce,
- szara strefa – zachęcanie cudzoziemców do legalizacji pobytu w Polsce i do prowadzenia działalności zawodowej zgodnie z wymogami prawa cywilnego, handlowego i podatkowego,
- koordynacja pomocy dla cudzoziemców i uchodźców, którzy bardzo często są pozostawieni sami sobie, bądź nie chcą ujawniać swojego pobytu,
- edukacja dzieci cudzoziemców – brak odpowiednich szkół i programów nauczania przygotowanych na zapewnienie odpowiedniej i powszechnej edukacji wśród dzieci cudzoziemców,
- trudności z uzyskaniem numeru PESEL,
- szeroko rozumiane problemy z niedostosowaniem aktualnie obowiązujących przepisów do wyzwań związanych z migracjami i napływem cudzoziemców do Polski.

#### 4. Problemy związane z migracją powrotną Polaków:

- brak skutecznego, systemowego programu zapewniającego zachęcającą ofertę powrotową dla Polaków przebywających na emigracji zarobkowej,
- brak identyfikacji statystycznej, społecznej, gospodarczej i politycznej zjawiska emigracji zarobkowej Polaków, w tym w szczególności brak monitoringu: (1) skali zjawiska emigracji zarobkowej Polaków oraz prowadzonej przez nich działalności za granicą, (2) skuteczności podejmowanych działań (w ramach dobrowolnych powrotów, pomocy reintegracyjnej, preintegracji, integracji oraz kampanii społecznych).

#### 5. Problemy nadzoru nad procesami migracji:

- kwestia kontroli, nadzoru oraz identyfikacji statystycznej cudzoziemców, przekładająca się na lepsze wykorzystanie kapitału społecznego cudzoziemców, zmniejszenie szeroko rozumianego niebezpieczeństwa, skuteczniejszą antycypację i planowanie działań nakierowanych na eliminowanie problemów związanych z sytuacją cudzoziemców w Polsce,
- brak prowadzenia skutecznego monitoringu imigrantów, w tym w szczególności: (1) ruchów migracyjnych, (2) popytu na migrantów zarobkowych, (3) procesu odbywania studiów przez cudzoziemców w Polsce, (4) zjawisk związanych z nieprzestrzeganiem przez cudzoziemców przepisów dotyczących pobytu na terytorium RP, (5) danych na temat losów cudzoziemca, którego pobyt został zalegalizowany na podstawie przepisów abolicyjnych, (6) stosunku polskiego społeczeństwa do migrantów,
- brak zintegrowanego, interoperacyjnego, spójnego i komplementarnego systemu monitoringu migracji dla administracji publicznej, który nie powinien być rozumiany tylko jako system kontroli, lecz jako instrument pozwalający na kreowanie i realizowanie polityki migracyjnej państwa.

W związku z powyższym najbardziej niezbędnymi działaniami wychodzącymi naprzeciw potrzebom polityki migracyjnej państwa polskiego są: (1) dokonanie przeglądu przepisów obowiązujących w Polsce, a odnoszących się do sytuacji obcokrajowców i skonfrontowanie ich z rzeczywistymi problemami na jakie oni natrafiają, (2) włączenie do programu promocji Polski zagranicą kwestii imigracyjnych, (3) stworzenie sieci punktów pomocy i obsługi cudzoziemca – przy wykorzystaniu aktualnych zasobów kadrowo-administracyjnych, (4) przygotowanie publikacji (informatory, ulotki, poradniki) dla cudzoziemców z zestawem najbardziej potrzebnych informacji,

(5) przygotowanie kampanii informacyjnych promującej szacunek i tolerancję dla odmienności narodowo-kulturowych oraz piętnującej postawy ksenofobiczne, rasistowskie i dyskryminacyjne, (6) przygotowanie poradnika dla urzędników w zakresie obsługi cudzoziemców, (7) wyegzekwowanie na operatorach przestrzeni publicznej (dworce, lotniska, porty morskie, urzędy, stadiony, muzea itd.) organizacji obsługi dla osób nieznających języka polskiego (np. pracownik znający język angielski, informacja wywieszona w języku angielskim), (8) stworzenie programów integracyjno-edukacyjnych dla cudzoziemców, w tym m.in. powołanie ośrodków integracji cudzoziemców oraz szkół przygotowanych do nauczania cudzoziemców i ich dzieci, (9) opracowanie programu monitorowania uchodźców i cudzoziemców osiedlających się w Polsce, (10) stworzenie punktów obsługi cudzoziemców w urzędach pracy, (11) uruchomienie rządowego portalu elektronicznego dla cudzoziemców, (12) stworzenie rządowego dokumentu pod nazwą: „Polityka Imigracyjna Polski”, (13) przygotowanie nowych przepisów oraz zaproponowanie nowelizacji obowiązujących w zakresie wdrożenia rozwiązań zaproponowanych w dokumencie – „Polityka Imigracyjna Polski”, (14) podjęcie działań aktywizujących rolę i znaczenie Polski w ramach migracyjnych programów ponadnarodowych oraz międzynarodowych.

Podkreślenia wymaga fakt, że ze względu na położenie geograficzne Polska staje się krajem kluczowym w kontekście procesów migracyjnych. Polska, w ramach Unii Europejskiej, stała się podstawowym „ogniwem” w tworzeniu europejskiej polityki migracyjnej. Istotnie przyjęliśmy wiele z uregulowań europejskich odnoszących się do polityki imigracyjnej. Polskie państwo stanie przed problemem przyjęcia imigrantów z państw objętych konfliktem. Zgodnie z raportem Antoniego Rajkiewicza: „Report on the state Migration Policy” – nadal nie osiągnięto dotychczas dwóch kluczowych rzeczy. Po pierwsze nie utworzono prawno-instytucjonalnych ram regulujących w sposób kompleksowy warunki „wejścia” imigrantów i ich pobytu zgodnie z linią wyznaczaną przez *acquis* EU, po drugie nie podjęto się uregulowania zjawiska integracji imigrantów ze społeczeństwem polskim w świetle jego potrzeb demograficznych, ekonomicznych<sup>11</sup>.

Istniejący stan rzeczy spowodowany jest m.in. brakiem centralnego „ośrodka” zajmującego się ściśle zagadnieniami związanymi z polityką imigracyjną. W polskim systemie nie ma podmiotu politycznego, który w sposób

<sup>11</sup> Szerzej zob. A. Rajkiewicz, *Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, Materiał Rządowej Rady Ludnościowej, Warszawa 2003; Por. M. Kozień, *Imigranci w Polsce – wyzwania dla polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2004, Nr 11–12.

klarowny byłby odpowiedzialny za kształtowanie polityki imigracyjnej państwa, przygotowywanie w tym zakresie odpowiednich dokumentów o charakterze państwowym, koordynacją dostosowywania przepisów krajowych do wymogów unijnych. Powołanie w 2001 roku Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców świadczyło o rozpoczęciu procesu mającego na celu skonsolidowanie liczby podmiotów zarządzających migracjami, proces jednak został zahamowany. Struktura organizacyjna polskiego systemu migracyjnego pozostaje rozproszona, co utrudnia koordynację działań i prowadzenie jednolitej polityki migracyjnej.

Brak jest działań, które byłyby nastawione na wykorzystanie potencjału płynącego ze zjawiska imigracji. Niewystarczająca jest sfera aktywności mająca zachęcać Polaków pracujących zagranicą do migracji powrotnej. Pozostaje także konieczność dostosowania rynku pracy do wymagań związanych z pojawieniem się na nim imigrantów. Polityka imigracyjna powinna być dostosowana do priorytetów rynku pracy, a z drugiej strony uwzględniać potrzebę zapewnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Istnieje potrzeba opracowania systemu monitoringu, zarówno skali przepływów pracowniczych, jak i sytuacji osób przebywających za granicą, a także ich rodzin mieszkających w kraju. Realizacja takiego podejścia wiąże się m.in. z koniecznością:

- uproszczenia przepisów dotyczących możliwości podejmowania pracy i otwarcia dostępu do rynku pracy dla cudzoziemców przebywających legalnie;
- stworzenia uzupełniającego modelu zatrudniania imigrantów zarobkowych, względem pracowników lokalnych (reglamentacja w zakresie zatrudniania cudzoziemców przy jednoczesnym stosowaniu systemu zwolnień podmiotowych i przedmiotowych);
- wprowadzenia mechanizmów stałego monitoringu rynku pracy, pozwalającego na elastyczne reagowanie na zapotrzebowanie na określonych pracownikach;
- stosowania ułatwień na rynku pracy dla pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz osób o pożądanym poziomie kwalifikacji zawodowych;
- stosowania ułatwień dla inwestorów;
- promowania migracji cyrkulacyjnych;
- rozwijania mechanizmu uproszczonego podejmowania pracy (system oświadczeń);
- utworzenia aktywnego systemu pozyskiwania pracowników (m.in. na podstawie bilateralnych umów międzynarodowych);

Inną istotną z punktu widzenia polityki migracyjnej grupą cudzoziemców są studenci, absolwenci polskich uczelni, naukowcy oraz cudzoziemcy

podejmujący naukę lub szkolenia zawodowe. W celu wzmocnienia obecności cudzoziemców kształcących się i prowadzących badania naukowe w Polsce należy:

- upowszechniać informacje na temat możliwości studiowania w Polsce;
- stworzyć kompleksowy system rekrutacji cudzoziemców – kandydatów na studia w Polsce;
- uprościć formalności związane z uzyskiwaniem dokumentów pobytowych przez studentów i pracowników naukowych;
- rozwijać system stypendialny, zachęcający do studiowania w Polsce na kierunkach istotnych z uwagi na znaczenie realizowanych przez uczelnie badań naukowych lub z punktu widzenia rynku pracy.

Szczególne działania powinny być skierowane do cudzoziemców polskiego pochodzenia. Do zadań w tym obszarze należy:

- uregulowanie problematyki stwierdzenia polskiego pochodzenia oraz uprawnień przysługujących osobom polskiego pochodzenia, w tym osiedlenia się w Polsce;
- poszerzenie kręgu osób mogących ubiegać się o stwierdzenie polskiego pochodzenia,
- wprowadzenie preferencji i ułatwień dla cudzoziemców pochodzenia polskiego w zakresie możliwości uzyskania obywatelstwa polskiego;
- zmiana przepisów dotyczących repatriacji w kierunku pozwalającym na skrócenie okresu oczekiwania na przyjazd repatriantów do Polski<sup>12</sup>.

Kolejna kwestia to stworzenie programu integracji kulturowej cudzoziemców. Chodzi zarówno o wypracowanie standardów pogłębiania wiedzy o funkcjonowaniu społecznym, kulturowym i ekonomicznym w Polsce u imigrantów, jak i promowanie tolerancji dla odmienności kulturowej czy językowej u Polaków. Poza utrzymaniem dotychczasowego systemu integracji w przypadku grup wymagających szczególnej troski (uchodźcy, osoby objęte ochroną uzupełniającą), wskazane jest m.in.:

- przyjęcie kompleksowych rozwiązań w odniesieniu do integracji cudzoziemców pozostających poza systemem ochrony międzynarodowej, również z uwzględnieniem możliwości uzyskania obywatelstwa polskiego;
- przyjęcie zasady określania polityki integracyjnej na poziomie centralnym, przy założeniu prowadzenia działań integracyjnych na szczeblu lokalnym;
- doprowadzenie do wzrostu roli diaspor w procesie integracji cudzoziemców;

<sup>12</sup> Szerzej zob. *Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka*, red. M. Lesińska, Ośrodek Badań nad Migracjami, CMR Working Papers 2010, Nr 44/102.

- popularyzowanie działań przybliżających społeczeństwu problematykę imigracji;
- prowadzenie działań na rzecz wzmocnienia wiedzy o zjawisku integracji oraz ustanowienie monitoringu działań podejmowanych w ramach integracji<sup>13</sup>.

Wszystko to tworzy przestrzeń wyzwań i zadań cywilizacyjnych stojących przed Polską, których głównym celem winno być odwrócenie katastrofalnego trendu demograficznego<sup>14</sup>. To zadanie można osiągnąć podnosząc społeczno-ekonomiczną konkurencyjność i innowacyjność. Wszystkie kraje wysoko rozwinięte to kraje imigracyjne. Na przykład w Dolinie Krzemowej w Kalifornii, gdzie najbardziej innowacyjne koncerny na świecie generują dochód narodowy USA, większość pracowników to imigranci w pierwszym pokoleniu. Patrząc historycznie na rozwój państw wysoko rozwiniętych, należy zauważyć, że w większości przypadków obecność ambitnych, pracowitych, dobrze wykształconych imigrantów w znacznym stopniu przyczyniła się do sukcesu gospodarczego tych krajów. To dobrze zasymilowani oraz umiejętnie zaangażowani w pracę imigranci, będąc na dorobku w nowym miejscu, są zorientowani na rozwój, sukces i w konsekwencji podnoszą poziom kreatywności, wreszcie skutecznie wypełniają lukę demograficzną – razem tworząc wartość dodaną. Tymczasem Polska, spośród krajów UE, ma jeden z najniższych wskaźników obecności cudzoziemców w społeczeństwie. Kraj w dominującej mierze nie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom osób, które byłyby zainteresowane osiedleniem się. Nadal panuje niesprzyjająca imigrantom atmosfera społeczno-kulturowa oraz mentalna, a społeczeństwo charakteryzuje się niskim poziomem rozumienia kontekstów interkulturowych.

Dlatego należy podnieść, że uzasadnionym twierdzeniem pozostaje konstatacja, iż Polska potrzebuje opracowania i wdrożenia kompleksowej polityki imigracyjnej, uwzględniającej cele demograficzne. Konieczne staje się zahamowanie procesu emigracji i wsparcie różnych form tzw. dobrej imigracji. Uruchomienie polityki imigracyjnej winno być nastawione na uzyskanie dwóch podstawowych celów: (1) wypełnienia luki demograficznej, (2) uzyskania efektu pozytywnej korelacji pomiędzy wzrostem imigracji a wzrostem rozwoju gospodarczego, w szczególności innowacyjności i konkurencyjności. Realizowanie polityki imigracyjnej w Polsce powinno być racjonalne, nowoczesne i uwzględniać osiągnięcie najwyższego poziomu efektywności w zakresie pozytywnych skutków imigracji przy niwelacji błędów, jakie popełniono w innych krajach.

<sup>13</sup> Szerzej zob. K. Iglicka, O. Olszewska, A. Stachurski, J. Żurawska, *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, Instytut Studiów Społecznych UW, Prace migracyjne 2005, Nr 58.

<sup>14</sup> Powyższy katalog zadań nie uwzględnia konieczności opracowania skutecznej polityki nastawionej na stymulowanie powrotów Polaków z emigracji.



## BIBLIOGRAFIA

- Bieniecki M., Frelak J., *Non-Poles on the Polish labour market. Problems and Challenges. An overview of the issue of racial/ethnic discrimination in the private sector in Poland*, Gliwice 2005.
- Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, red. M. Łysienia, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015 r.
- Cianciara D., Dudzik K., Lewczuk A., Pinkas J., *Liczba, charakterystyka i zdrowie imigrantów w Polsce*, Problemy Higieny Epidemiologicznej 2012.
- Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce w latach 2008–2010*, [http://www.bezuprzedzen.org/dyskryminacja/index.php?dzial=UD\\_Badania%20op](http://www.bezuprzedzen.org/dyskryminacja/index.php?dzial=UD_Badania%20op) [dostęp: 04.04.2016].
- Fiałkowska K., Wiśniewski J., *Polityka integracyjna Wielkiej Brytanii wobec uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, <http://interwencjaprawna.pl/docs/polityka-integracyjna-wielkiej-brytanii-wobec-uchodzcow.pdf> [dostęp: 24.05.2016].
- Frelak J., Klaus W., *Integracja uchodźców w Polsce. Rekomendacje i dobre praktyki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, <http://www.isp.org.pl/files/11937006250826226001202486831.pdf> [dostęp: 19.05.2016].
- Godlewska J., *Migracje i imigranci w Polsce – skala, podstawy prawne, polityka*, Instytut Polityki Społecznej UW, <http://www.eapn.org.pl/expert/files/Migracje%20i%20imigranci%20w%20Polsce-skala,%20podstawy%20prawne,%20polityka.pdf> [dostęp: 17.05.2016].
- <http://metrocafe.pl/metrocafe/1,145523,19657212,wzrosla-liczba-cudzoziemcow-pracujacych-w-polsce-to-glownie.html> [dostęp: 24.05.2016].
- <https://wirtualnapolonia.com/2015/10/29/imigranci-w-polsce-pod-wzgledem-ich-liczby-zajmujemy-drugie-miejsce-w-europie-jak-to-mozliwe/> [dostęp: 21.05.2016].
- Hut P., *Doświadczenia życiowe przed przybyciem do Polski osób ubiegających się o status uchodźcy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007.
- Iglicka K., Olszewska O., Stachurski A., Żurawska J., *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, Instytut Studiów Społecznych UW, Prace migracyjne 2005, Nr 58.
- Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy wielokulturowości*, red. K. Iglicka, Warszawa 2003.
- Integracja i dyskryminacja – krajobraz 2009*, Instytut Polityki Społecznej, <http://www.isp.org.pl/files/15092712760608654001258628195.pdf> [dostęp: 17.05.2016].

- Jaworek J., Piotrowska K., *Polityka migracyjna Polski, Niemiec i Szwecji*, [http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/Karolina-Piotrowska-Joanna-Jaworek-Polityka-Migracyjna%20\(1\).doc](http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/Karolina-Piotrowska-Joanna-Jaworek-Polityka-Migracyjna%20(1).doc) [dostęp: 24.05.2016].
- Klaus W., *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja, czyli o przestępczości cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Nr 1/2011, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-111-przestepczosc-cudzoziemcy.pdf> [dostęp: 23.05.2016].
- Konieczna-Sałamatin J., *Imigracja do Polski w świetle danych urzędowych*, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz Instytutu Socjologii UW, [http://www.i-see.org.pl/strona/uploads/ngrey/Documents/Analiza\\_danych\\_urzedowych\\_JKS.pdf](http://www.i-see.org.pl/strona/uploads/ngrey/Documents/Analiza_danych_urzedowych_JKS.pdf) [dostęp: 07.06.2016].
- Koziń M., *Imigranci w Polsce – wyzwania dla polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2004, Nr 11–12.
- Krajobraz dyskryminacji I*, „Raporty Migracyjne” 2003, nr 1, Instytut Polityki Społecznej, [http://www.bezuprzedzen.org/doc/raporty\\_migracyjne\\_I.pdf](http://www.bezuprzedzen.org/doc/raporty_migracyjne_I.pdf) [dostęp: 17.05.2011].
- Krajobraz dyskryminacji II*, „Raporty Migracyjne” 2003, nr 4, Instytut Polityki Społecznej, <http://ips.uw.edu.pl/pliki/publikacje/migracje/raportm4.pdf> [dostęp: 17.05.2016].
- Mikulska A., *Ksenofobia i dyskryminacja na tle etnicznym w Polsce – zarys sytuacji*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2008, <https://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=4088> [dostęp: 23.05.2016].
- Obcokrajowcy pracujący w Polsce*, Komunikat z badań, BS/150/2006, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2016, [http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2006/K\\_150\\_06.PDF](http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2006/K_150_06.PDF) [dostęp: 15.05.2016].
- Pacek M., *Polish Policy of Migration Compared to the EU Solutions*, Yearbook of Polish European Studies 2006, Nr 10, s. 63–88, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/Y\\_10\\_pacek\\_migration.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/Y_10_pacek_migration.pdf) [dostęp: 03.06.2016].
- Pogodzińska, P., *Integracja i przeciwdziałanie dyskryminacji imigrantów na szwedzkim rynku pracy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/dyskryminacjamigrantownarynkupraczy-Szwecja.pdf> [dostęp: 24.05.2016].
- Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008.
- Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka*, red. M. Lesińska, Ośrodek Badań nad Migracjami, CMR Working Papers 2010, Nr 44/102.

- Przybysze z bliska i daleka, czyli o imigrantach w Polsce*, Komunikat z badań Nr 93/2015, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2015, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K\\_093\\_15.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_093_15.PDF) [dostęp: 15.05.2016].
- Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, red. J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, <http://www.isp.org.pl/files/20145565800346360001224674140.pdf> [dostęp: 19.05.2016].
- Rajkiewicz A., *Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, Materiał Rządowej Rady Ludnościowej, Warszawa 2003.
- Raport polskiej służby konsularnej za 2013 r.*, <http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/publikacje/> [dostęp: 04.05.2016].
- Rocznik demograficzny 2012, Główny Urząd Statystyczny, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs\\_rocznik\\_demograficzny\\_2012.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2012.pdf) [dostęp: 22.05.2016].
- Równe traktowanie w zatrudnieniu. Przepisy a rzeczywistość*, red. K. Kędzióra, K. Śmiszek, M. Zima, Warszawa 2009, [http://www.ptpa.org.pl/images/publikacje/raport\\_pdf.pdf](http://www.ptpa.org.pl/images/publikacje/raport_pdf.pdf) [dostęp: 05.04.2016].
- Stosunek do innych narodów*, Komunikat z badań Nr 14/2015, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2015, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K\\_014\\_15.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_014_15.PDF) [dostęp: 23.05.2016].
- System badań migracji zagranicznych*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych – Wydział Analiz i Badań Migracji, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/l\\_system\\_badan\\_statystyki\\_migracji.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/l_system_badan_statystyki_migracji.pdf) [dostęp: 18.05.2016].
- Szaniawska-Schwabe M., *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec; „Przegląd Zachodni”* 2009, Nr 4.
- Tożsamość narodowa Polaków oraz postrzeganie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Komunikat z badań BS/84/2005, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2005, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K\\_084\\_05.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_084_05.PDF) [dostęp: 23.05.2016].
- Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2015.
- Urban E., Piotrowicz M., *Cudzoziemcy w Polsce – dyskryminacja i przestępczość*, Problemy Higieny Epidemiologicznej 2012, Nr 93(1), s. 195–202, <http://www.phie.pl/pdf/phe-2012/phe-2012-1-195.pdf> [dostęp: 23.05.2016].
- Wencel K., Klaus W., *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce w latach 2008–2010*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Biuletyn nr 6/2010, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-610-dyskryminacja-praktyka.pdf> [dostęp: 20.05.2016].

## KSZTAŁTOWANIE „DOBREJ” IMIGRACJI DO POLSKI WSPÓŁCZEŚNIE. ZARYS PRAWNO-SPOŁECZNY WYZWAŃ

### Streszczenie

Dane ekonomiczne wskazują, że tylko młode, dynamiczne i dobrze wykształcone społeczeństwa odnoszą sukcesy. Okresy najdynamiczniejszego rozwoju wiążą się z czynnikiem demograficznym. Struktury organizacyjne w fazie rozkwitu, ale również kontynuacji, wchłaniają zewnętrzne zasoby potencjału ludzkiego. Wraz z procesami migracyjnymi występują złe i dobre (np. sprzyjające ekonomicznie) zjawiska, ergo można mówić o złej i dobrej migracji (w tym imigracji). W konsekwencji można sformułować pytanie ze sfery inżynierii społecznej, czy możliwe jest zaprojektowanie procesów migracyjnych tak, by generowały pozytywne skutki. Chodzi o imigrację jakościową, tzn. taką, która byłaby użyteczna i w stopniu marginalnym wywoływałaby napięcia oraz konflikty. Oczywiście trudno kształtować dobrą imigrację nie będąc zamożnym państwem. Pośród najważniejszych kwestii są problemy mentalno-kulturowe, informacyjno-logistyczne, prawne, związane z migracją powrotną oraz nadzorem nad procesami migracji. Nie usprawiedliwia to jednak bierności aparatu państwowego. Migracja jest wyzwaniem i w tym zakresie musi skutkować odpowiednią reakcją sektora publicznego. Otwierając nowy rozdział polityki migracyjnej, chodzi o to, aby uzyskać w Polsce tzw. Globalne Podejście do Migracji. Chodzi o uzyskanie efektu pozytywnej korelacji między imigracją a rozwojem gospodarczym. Wszystkie kraje wysoko rozwinięte to kraje imigracyjne. Tymczasem polskie społeczeństwo nadal charakteryzuje się niskim poziomem rozumienia kontekstów interkulturowych. Dlatego coraz bardziej niezbędne okazują się być działania wychodzące naprzeciw potrzebom Polityki Imigracyjnej wraz z wyznaczeniem organu koordynującego działania i politycznie odpowiedzialnego za jej realizację.

Słowa kluczowe: Polityka imigracyjna, cudzoziemcy, azyl, wieloetniczność, dyskryminacja, integracja

## DEVELOPMENT OF CONTEMPORARY “GOOD” IMMIGRATION TO POLAND: OUTLINE OF LEGAL AND SOCIAL CHALLENGES

### Abstract

Economic data clearly indicate that only young, dynamic and well-educated society achieves success. The most dynamic periods of development rely on the demographic factor. Social structures in the flowering stage absorb external resources of human potential. Along with the migration processes, there are good (conducive to economy) and bad phenomena, ergo one can indicate bad and good migration (including immigration). Consequently, a question from the sphere of social engineering, can be formulated whether it is possible to design a migration processes so that it generates positive effects, i.e. one that would be useful and would marginally cause tension and conflicts. Of course, it is difficult for a state that is not wealthy to shape good immigration. of Mental-cultural problems, information and logistics, legal matters related to their return home and supervision of the migration processes are the most important issues. It does not, however, justify the inactivity of the state apparatus. Migration is a challenge, and in this regard it must meet with an adequate response of the public sector. Opening a new chapter in terms of migration policy means to adopt the so-called Global Approach to Migration in Poland. It means getting the effect of a positive correlation between immigration and economic development. All developed countries are countries with high level of immigration. However, Polish society can be still characterized by a low level of understanding of intercultural contexts. Poland needs to implement a comprehensive immigration policy that takes into account indicators of integration. Action is needed to meet the needs of immigration policy, along with a coordinating body politically responsible for the implementation of the policy.

Key words: immigration policy, foreigners, asylum, multi-ethnicity, discrimination, integration

## ФОРМИРОВАНИЕ «ХОРОШЕЙ» ИММИГРАЦИИ В ПОЛЬШУ НА СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ. ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ЗАРИСОВКИ ПРОБЛЕМ

### Резюме

Экономические данные указывают на то, что успешными могут быть только молодые, динамичные и хорошо организованные социумы. Периоды наиболее динамичного развития связаны с демографическим фактором. Организационные структуры в период своего расцвета, а также дальнейшего развития, „поглощают” внешние ресурсы человеческого потенциала. Наряду с миграционными процессами, существуют „плохие” и „хорошие” (например, экономически выгодные) явления, в связи с чем можно говорить о „плохой” и „хорошей” миграции (в том числе иммиграции). Вследствие этого можно сформулировать вопрос из сферы социальной инженерии о том, можно ли спроектировать миграционные процессы так, чтобы они генерировали положительные результаты. Речь идёт о качественной иммиграции, то есть такой, которая могла бы быть полезной и только в незначительной степени вызывала бы состояние напряжённости и конфликты. Разумеется, сложно сформировать хорошую иммиграцию, не будучи богатым государством. К наиболее злободневным вопросам относятся проблемы ментально-культурного, информационно-логистического, правового характера, связанные с возвратной миграцией, а также контролем над миграционными процессами. Однако это не может служить оправданием пассивности государственного аппарата. Миграция – это серьёзный вызов, и в этом отношении необходимо обеспечить адекватную реакцию со стороны государственного сектора. Открытие нового раздела миграционной политики связано с формированием так называемого *глобального подхода к миграции*. Речь идет о достижении положительного соотношения между иммиграцией и экономическим развитием. Все высокоразвитые государства – это иммиграционные государства. Между тем, для польского общества по-прежнему характерен низкий уровень понимания межкультурного контекста. В связи с этим все более насущной становится необходимость реализации деятельности, которая отвечает потребностям Иммиграционной политики, а также назначения органа, координирующего её деятельность и несущего политическую ответственность за её осуществление.

Ключевые слова: Иммиграционная политика, иностранцы, убежище, полиэтничность, дискриминация, интеграция

**Cytuj jako:**

Rogała-Lewicki A., *Kształtowanie „dobrej” imigracji do Polski współcześnie. Zarys prawnospołeczny wyzwań*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 254–284. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.52/a.rogala-lewicki

**Cite as:**

Rogała-Lewicki, A. (2018) ‘Kształtowanie “dobrej” imigracji do Polski współcześnie. Zarys prawnospołeczny wyzwań’ [‘Development of contemporary “good” immigration to Poland: Outline of legal and social challenges’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 254–284. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.52/a.rogala-lewicki