

**Joanna Leska-Ślęzak**

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3543-571X>

*Uniwersytet Gdański*

**Jarosław Ślęzak**

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3295-1631>

*Pomorska Szkoła Wyższa*

## **Nowe podejście do problemu migracji. Zmiany w polityce migracyjnej RP**

**A new approach to the migration problem.  
Changes in Poland's migration policy**

**Słowa kluczowe:** migracja, imigracja, migracje cyrkulacyjne i krótkoterminowe, emigracja, cudzoziemcy, jednokulturowość

**Keywords:** migration, immigration, circular and short-term migrations, emigration, foreigners, monoculturalism

### **Streszczenie**

W artykule ukazuje się zmiany w polskiej polityce migracyjnej. Przyjęcie dokumentu „Polska polityka migracyjna” w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 spowodowało stworzenie polskiego modelu aktywnej polityki migracyjnej, w którym założono m. in. zarządzanie procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integrację cudzoziemców, a także uwzględniono politykę bezpieczeństwa państwa.

### **Abstract**

The article presents changes in Polish migration policy. The adoption of the document „Polish Migration Policy” as a part of the Strategy for Responsible Development until 2020 resulted in the creation of the Polish model of active migration policy,

which assumes, among others: management of immigration and immigration processes, integration of foreigners, and the security policy of the state.

Zjawisko migracji – ruchliwość przestrzenna ludności jest jedną z jej cech charakterystycznych. Przemieszczanie się ludzi wywołują różne przyczyny i okoliczności. Jest ono także wartością cywilizacyjną, ponieważ wykształca w społeczeństwach takie cechy, jak: odwaga, tolerancja, przedsiębiorczość, krytycyzm poznawczy<sup>1</sup>.

Ruchy migracyjne, a także oblicze imigracji zmienia się w procesach przemian kulturowo-cywilizacyjnych w czasie i przestrzeni, choć zawsze związane jest z dużą siłą tradycji. Ruchy migracyjne związane są z przemieszczaniem i miejscem osadnictwa; występują różne przyczyny podjęcia decyzji o wychodźstwie i występują różne bariery adaptacyjne, integracyjne i asymilacyjne. Aktualnie mamy też nową jakość imigrantów. Emigranci z krajów europejskich w swoich postawach urzeczywistniają zachowania, które są generowane przez procesy globalizacyjne, m.in. uczestniczenie w życiu publicznym według wzorów i ładu prawnego określonego przez poszczególne państwa (głównie przez politykę migracyjną), przestrzeganie praw człowieka<sup>2</sup>.

Rozważając kwestie dotyczące imigrantów i ich adaptacji w państwie przyjmującym należy zwrócić uwagę na następujące kwestie według J.W. Berry'ego, który podkreślił, że adaptacje imigrantów w kraju przyjmującym jest pochodną integracji dwóch czynników:

- 1) strategii radzenia sobie z napływem imigrantów realizowanej przez państwo przyjmujące (wielokulturowość, *melting pot*, „tygiel kulturowy”, segregacja, wykluczenie);
- 2) strategicznymi preferencjami preferowanymi przez imigrantów (*integration*, asymilacja, separacja, marginalizacja)<sup>3</sup>.

Należy zwrócić uwagę po pierwsze na to, że nawet społeczeństwo otwarte na nowo przybyłych nie jest w stanie zintegrować imigranta, który tego nie chce, uznając wyższość kultury, którą opuścił. Drugim aspektem jest kwestia społeczeństwa,

<sup>1</sup> A. Chodubski, *Migracje i imigranci*, [w:] *Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy*, red. J. Balicki, Warszawa 2007, s. 103–121.

<sup>2</sup> Idem, *Imigranci a patologie współczesnego świata*, [w:] *Ruchy migracyjne: współczesna przestrzeń tolerancji i patologii*, red. J. Leska-Ślęzak, J. Ślęzak, Olsztyn 2016, s. 22–23.

<sup>3</sup> J.W. Berry, *Immigration, Acculturation, and Adaptation*, „Applied Psychology: An International Review” 1997, vol. 46(1), s. 5–34.

które wyklucza osoby nowo przybyłe, ale osoby te zdolne są skutecznie adoptować się w nowych warunkach.

W Polsce ustawodawstwo dotyczące kwestii imigrantów kształtuje wspólna polityka imigracyjna Unii Europejskiej, która opiera się na „ogólnym podejściu do zarządzania migracją” realizowanym zgodnie z art. 79 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w ramach polityki imigracji legalnych i nielegalnych. Celem wspólnej polityki imigracyjnej UE jest promowanie legalnej imigracji, opartej na transparentnych i sprawiedliwych zasadach, traktujących w taki właśnie sposób obywatele państw trzecich zamieszkujących legalnie na terytorium państw członkowskich. Podjęte działania mają doprowadzić do zbliżenia ich statusu prawnego do statusu obywateli Unii Europejskiej.

Globalne Podejście do Migracji i Mobilności (GAMM) – to koncepcja ustanawiająca ramy zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej i azylowej UE, zgodnie z którymi prowadzona jest współpraca UE z państwami trzecimi dotycząca zagadnienia. GAMM złożony jest z czterech filarów, które określają priorytetowe obszary dialogu i współpracy z kluczowymi z punktu widzenia migrantów państwami trzecimi.

Obszary tematyczne GAMM to:

- 1) migracja legalna i mobilność;
- 2) nieregularne migracje i przeciwdziałanie handlowi ludźmi;
- 3) promowanie ochrony międzynarodowej i poszerzenie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej;
- 4) wzajemne oddziaływanie polityk migracyjnej i rozwojowej.

Wymiar polityczny związany z wymiarem praktycznym.

Europejska Sieć Migracyjna (ESM) powołana na mocy decyzji Rady WE/381/2008 z 14 maja 2008. W ramach tej sieci funkcjonuje Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM), który jest zlokalizowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych<sup>4</sup>.

Organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów Zespół ds. Migracji przy Prezesie Rady Ministrów wsparł projekt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji „Polityka migracyjna Polski”, który zastąpił unieważniony dokument z 2012 r. „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” – określający politykę migracyjną RP.

14 lutego 2017 r. rząd przyjął Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 roku. W ramach tego strategicznego pro-

<sup>4</sup> [www.gov.pl](http://www.gov.pl). Polityka azylowa i migracyjna [dostęp: 10.12.2019].

jektu przedstawiono kompleksowe opracowanie polskiego modelu aktywnej polityki migracyjnej. W ramach tej strategii przyjęto dokument „Polityka migracyjna Polski”, w którym zwrócono m.in. uwagę na:

- system zarządzania migracjami;
- migracje cyrkulacyjne i krótkoterminowe dostosowane do potrzeb rynku pracy;
- powroty Polaków z emigracji (głównie ze Wschodu);
- tworzenie systemu integracji i asymilacji dla cudzoziemców pozostających w Polsce;
- mechanizm selekcji dotyczący kwalifikacji cudzoziemców.

Podkreślono konieczność podjęcia działań na rzecz imigracji osiedleńczej „z wybranych krajów”.

Wpływ na kształtowanie się polityki migracyjnej Polski miał niekorzystny trend demograficzny związany z niskim przyrostem naturalnym, spadkiem liczby osób w wieku produkcyjnym i prognozą, że zasoby pracy zmniejszą się o ponad 1,5 mln w 2030 r. Największy spadek dotyczyć będzie osób pomiędzy 18. a 45. rokiem życia. Jeżeli w Polsce nie zwiększy się liczba pracujących w najbliższych latach, to społeczeństwu nie uda się zachować obecnego poziomu konsumpcji. Demografia ma kluczowe znaczenie jako czynnik kształtujący zapotrzebowanie na imigrantów. Polityka migracyjna Polski musi być ukierunkowana na specjalistów, którzy będą spełniali wymagania gospodarki opartej na wiedzy i dlatego założenia polityki migracyjnej w tym zakresie podlegać powinny systematycznej weryfikacji. Istotne będą kwalifikacje imigrantów pracowników<sup>5</sup>.

Po 1 maja 2004 r. Polskę opuściło relatywnie dużo osób o wysokich kwalifikacjach. Wpływ na to miała dysproporcja między możliwościami życiowymi w Polsce a w niektórych zachodnich państwach Unii Europejskiej<sup>6</sup>.

Efektom wyjazdów Polaków były niedobory siły roboczej w takich branżach, jak budownictwo i rolnictwo. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w latach 2006–2011 podjęło decyzje o czasowym zatrudnieniu (bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę) obywateli państw graniczących z Polską – Białorusi, Rosji i Ukrainy, a następnie w ramach Partnerstwa na rzecz mobilności obywateli Mołdowy, Gruzji i Armenii. Wprowadzenie tych przepisów umożliwiło na-

<sup>5</sup> A. Fandrejewska-Tomczyk (red.), *50 mln mieszkańców Polski. Konkretnie działania, a nie tylko marzenia*, Warszawa 2018, Demografia-wersja-elektroniczna-pdf.

<sup>6</sup> Według GUS-u w 2017 r. poza granicą przebywało 2,5 mln stałych mieszkańców Polski; w 2018 r., według badań Work Service, 8,6% Polaków rozważało emigrację zarobkową.

plyw imigrantów zarobkowych w ramach legalnej migracji o charakterze cyrkulacyjnym (w praktyce wykorzystywanym w 90% przez Ukraińców).

Od 2008 r. w wyniku rozwoju polskiej gospodarki, przemian demograficznych, nacisku pracodawców w pozyskiwaniu siły roboczej z zagranicy, napływ cudzoziemców staje się znaczący. Pracownicy cudzoziemcy na polskim rynku pracy podejmują się zawodów nieatrakcyjnych dla pracowników rodzimych. Jednak w polityce migracyjnej Polski należy uwzględnić monopolizację drugorzędnych zawodów przez imigrantów, ponieważ może to rodzić niepokoje społeczne, zarzewie konfliktów a w konsekwencji prowadzić do dyskryminacji ekonomicznej ze względu na pochodzenie. Warto nadmienić, iż około 70% wszystkich zezwoleń na pobyt stały w ostatnich dwóch latach zostało wydanych w trybie uproszczonym dla osób posiadających Kartę Polaka.

Polityka migracyjna Polski powinna uwzględniać zjawisko globalnej konkurencji w walce o wykwalifikowanych imigrantów. Ważne jest monitorowanie na bieżąco polityk migracyjnych innych państw europejskich, natomiast w polityce zagranicznej należy uwzględnić pozycję geopolityczną Polski.

Celem polskiej polityki migracyjnej jest tworzenie opartego na wiedzy systemu zarządzania migracjami zapewniającego bezpieczeństwo, sprzyjającemu rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej. Polska jako państwo przyjęła największy odsetek imigrantów ze Wschodu. W strategii polskiej polityki migracyjnej podkreślono stworzenie kompleksowego systemu integracji i asymilacji cudzoziemców. W ramach tego procesu ważnym aspektem jest powstanie polityki integracyjnej, która powinna określać założenia i potrzeby państwa przyjmującego, a także może ułatwić pobyt na terytorium Polski z węższym lub szerszym zakresem uprawnień i świadczeń wspomagających cudzoziemca mieszkającego i pracującego w Polsce.

Fiasco polityki wielokulturowości w państwach Europy Zachodniej i związane z tym doświadczenia zostały uwzględnione w polskiej polityce integracyjnej, gdzie zwrócono uwagę na tworzenie społeczeństwa jednokulturowego. Polska jest krajem europejskim związanym tradycją, historią i kulturą z państwami zachodnioeuropejskimi i dlatego powstawanie enklaw kulturowych, gett etnicznych, innych systemów obyczajowych i prawnych, negacja systemu wartości obowiązujących w kraju przyjmującym oddziałują negatywnie na społeczeństwo kraju przyjmującego, jak i na imigrantów. Najważniejsze dla Polski jest uruchomienie programów integracyjnych, które adresowane są do cudzoziemców, którzy chcą uzyskać zezwolenie na pobyt czasowy lub stały na terytorium Polski. Udział w tych programach powinien mieć wpływ na uzyskanie wyżej wymienionych zezwoleń.

Programy integracyjne powinny obejmować:

- odpłatność za udział w programie;
- intensywne zajęcia z nauki języka polskiego;
- zajęcia z historii Polski;
- bezwarunkową akceptację norm prawnych;
- akceptację norm kulturowych;
- akceptacje norm obyczajowych<sup>7</sup>.

Celem polskiej polityki integracyjnej jest asymilacja cudzoziemców. Po zakończeniu specjalistycznych kursów organizowanych przez administrację państwową, które kończyłyby się egzaminem – obligatoryjny dla wszystkich cudzoziemców ubiegających się o prawo stałego pobytu na terytorium Polski – kurs integracyjny, a dla osób ubiegających się o polskie obywatelstwo – kurs asymilacyjny<sup>8</sup>.

Istotne znaczenie w procesie integracji ma edukacja uczniów z doświadczeniem migracyjnym dotyczy to zarówno cudzoziemców, jak i osób powracających do Polski po czasowym lub długoletnim pobycie zagranicą. Dotyczy to głównie dzieci. W subwencji oświatowej przewidziano specjalne środki na tworzenie oddziałów przygotowawczych dla uczniów przybywających z zagranicy (obywateli polskich, jak i cudzoziemców) w celu zatrudnienia dodatkowych nauczycieli. Placówki oświatowe w szkołach publicznych muszą zapewnić bezpłatne nauczanie cudzoziemcom do końca 18. roku życia lub ukończenia szkoły ponadpodstawowej. Dodatkowe zajęcia wprowadzono z języka polskiego, a także wyrównawcze z innych przedmiotów nauczania. Placówki mają prawo zatrudnić nauczyciela, który będzie się posługiwał językiem ojczystym uczniów, a także będzie rozumiał specyficzne problemy adaptacyjne obcokrajowców.

Programy szkolne powinny także obejmować treści, które będą służyły asymilacji dzieci i młodzieży cudzoziemskiej. Aby dzieci identyfikowały się ze społeczeństwem polskim muszą zrozumieć polskie wartości, tradycję i historię, a także funkcjonowanie instytucji społecznych. W dokumencie zwrócono uwagę na wyznawane wartości religijne cudzoziemców, które nie mogą kolidować z przekonaniami i zasadami religii wyznawanej przez ogół społeczeństwa polskiego. Celem tego zapisu jest założenie, że nie można doprowadzać do konfliktu z wartościami przyjętymi przez społeczeństwo polskie.

W dokumencie zwrócono uwagę, że koszty udziału cudzoziemca studenta w programie integracyjnym powinny być pokryte przez uczelnię, chyba że uczel-

---

<sup>7</sup> Polityka migracyjna Polski, Zespół ds. Migracji, redakcja Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA (pdf), s. 42.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 43.

nia prowadzi własne programy integracyjne dla studentów zagranicznych. Wprowadzenie odpłatności w programach integracyjnych i asymilacyjnych jest czynnikiem motywującym cudzoziemca do aktywnego w nich udziału. Ukierunkowanie programu integracyjnego wokół praktycznej znajomości języka polskiego i wiedzy o życiu w Polsce umożliwi samodzielne bytowanie cudzoziemca w polskich uwarunkowaniach.

W programach asymilacyjnych zwrócono uwagę na zdolność cudzoziemca do zaakceptowania i przyjęcia jako swoje wartości obowiązujących w Polsce dotyczących kwestii światopoglądowych, politycznych, kulturowych, obyczajowych, religijnych itp. Brak takiej zdolności będzie skutkował odmową przyznania obywatelstwa polskiego.

W kwestii przygotowania szkół do pracy z dziećmi cudzoziemców i Polaków urodzonych za granicą podkreślono, iż należy podnieść kwalifikacje nauczycieli pracujących z dziećmi z doświadczeniem migracyjnym; dotyczy to szkół, placówek prowadzących zajęcia pozalekcyjne i ośrodków doskonalenia nauczycieli<sup>9</sup>.

W polityce migracyjnej Polski zwrócono również uwagę na kwestię łączenia rodzin, w szczególności dotyczy to rodzin osób, które podjęły pracę w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin wrażliwych (wielodzietnych).

W procesach migracyjnych ważne miejsce zajmuje polityka bezpieczeństwa rozumiana jako eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń związanych z migracjami międzynarodowymi, która odnosi się do migrantów, społeczeństw państw przyjmujących, społeczeństw państw tranzytowych, gospodarek państw przyjmujących, polityk społecznych tych państw, porządku publicznego, a także relacji międzynarodowych.

Działaniem do podjęcia w ramach polityki bezpieczeństwa migracyjnego jest stworzenie Centralnego Urzędu Imigracyjnego, którego celem będzie m.in.:

- udzielanie ochrony międzynarodowej,
- legalizacja pobytu,
- udzielanie zezwoleń na podejmowanie pracy,
- integracja,
- asymilacja<sup>10</sup>.

W dokumencie przedstawiono propozycje stworzenia limitu wiz wydawanych cudzoziemcom z poszczególnych krajów (limit nie będzie obejmował cudzoziemców w tranzycie przez Polskę). Wykaz ten będzie wiążący dla organów

---

<sup>9</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 56.

administracji publicznej przy podejmowaniu decyzji o wjeździe i pobycie cudzoziemca na terytorium RP.

Legalizacja pobytu na terytorium RP należy do kompetencji wojewody. Zwraca się on przed wydaniem decyzji o informacje dotyczącą danego cudzoziemca do oficera łącznikowego Straży Granicznej urzędu wojewódzkiego, Komendanta Wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i właściwego konsula. Jest to działanie kontrolno-weryfikacyjne poprzedzające podjęcie decyzji.

Właściwym do rozpatrzenia wniosku cudzoziemca o legalizację pobytu jest wojewoda, na którego terenie on przebywa<sup>11</sup>.

Według danych EUROSTATU 2018 roku Polska przyjęła 597 tys. imigrantów z Ukrainy, 42 756 z Białorusi, 7803 z Mołdawii. Głównie byli to mężczyźni w wieku 20–48 lat. Największy napływ imigrantów z Ukrainy nastąpił w latach 2014–2018.

Pozostali imigranci w 2018 r. przybyli z:

– Turcji	4153,
– Syrii	1065,
– Iraku	1183,
– Bangladeszu	1070,
– Uzbekistanu	1800,
– Pakistanu	1429,
– Azerbejdżanu	878,
– Tunezji	871,
– Arabii Saudyjskiej	835,
– Algierii	748,
– Maroka	543,
– Libii	442,
– Iranu	395,
– Libanu	305 <sup>12</sup> .

Imigranci wybierają głównie województwo mazowieckie, pomorskie (głównie Gdańsk i Gdynię), Lublin i Wrocław są to Ukraińcy, Białorusini, a także Gruzini, Rosjanie i Ormianie.

Podsumowując należy stwierdzić, że:

1. W 2016 r. Rada Ministrów unieważniła dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013, poz. 1650.

<sup>12</sup> <https://prawy.pl/ilu-przyjeliśmy-imigrantów-w-2018-r/> [dostęp: 11.02.2018].



2. 14 lutego 2017 r. rząd przyjął Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (SOR).
3. W ramach SOR stworzono projekt strategiczny „Polityka migracyjna Polski”, w którym przedstawiono aktywny model polityki migracyjnej RP.
4. W „Polityce migracyjnej Polski” wyróżniono m.in. kwestie dotyczące:
  - systemu zarządzania migracjami;
  - migracji cyrkulacyjnych i krótkoterminowych;
  - powrotów Polaków z emigracji;
  - tworzenia systemu integracji i asymilacji dla cudzoziemców pozostających w Polsce;
  - mechanizmu selekcji dotyczących kwalifikacji cudzoziemców.
5. Istotną kwestią była konieczność podjęcia działań na rzecz imigracji osiedleńczej „z wybranych krajów”.
6. Odejście od modelu wielokulturowości na rzecz modelu kultury wiodącej.
7. Integracja staje się powinnością każdego cudzoziemca starającego się o pobyt na terytorium RP.
8. Obowiązkowe płatne kursy integracyjne i asymilacyjne.
9. Zaakceptowania i przyjęcia przez cudzoziemca jako swoich wartości obowiązujących w Polsce dotyczących kwestii światopoglądowych, politycznych, kulturowych, obyczajowych, religijnych.
10. Dokument „Polityka migracyjna Polski” będzie aktualizowany przez Zespół ds. Migracji co trzy lata w celu weryfikacji planu działania.

## Bibliografia

Berry J.W., *Immigration, Acculturation, and Adaptation*, „Applied Psychology: An International Review” 1997, vol. 46 (1).

Chodubski A., *Migracje i imigranci*, [w:] *Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy*, red. J. Balicki, Warszawa 2007.

Chodubski A., *Imigranci a patologie współczesnego świata*, [w:] *Ruchy migracyjne: współczesna przestrzeń tolerancji i patologii*, red. J. Leska-Ślęzak, J. Ślęzak, Olsztyn 2016.

*Polityka migracyjna Polski*, Zespół ds. Migracji, redakcja Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA (pdf).

A. Fandrejewska-Tomczyk (red.), *50 mln mieszkańców Polski. Konkretnie działania, a nie tylko marzenia*, Warszawa 2018, Demografia-wersja-elektroniczna-pdf.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013, poz. 1650.

www.gov.pl. Polityka azyłowa i migracyjna.