

Zespół do Spraw Migracji

Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego

Redakcja: Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA
2020-12-15

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Legalna migracja	4
2.1. Imigracja zarobkowa	4
2.1.1. Opis sytuacji	4
2.1.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	13
2.2. Imigracja studentów i naukowców	16
2.2.1. Opis sytuacji	16
2.2.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	18
2.3. Wizy, mały ruch graniczny i legalizacja pobytu	19
2.3.1. Opis sytuacji	19
2.3.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	23
3. Nielegalna migracja	25
3.1. Działania kontrolno-weryfikacyjne wobec cudzoziemców	25
3.1.1. Opis sytuacji	25
3.1.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	29
3.2. Polityka powrotowa	30
3.2.1. Opis sytuacji	30
3.2.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	34
4. Ochrona międzynarodowa cudzoziemców	35
4.1. Opis sytuacji	35
4.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	37
5. Integracja cudzoziemców	38
5.1. System edukacji	38
5.1.1. Edukacja szkolna	38
5.1.2. Szkolnictwo wyższe	40
5.2. Usługi publiczne dla cudzoziemców	42
5.2.1. Opis sytuacji	42
5.2.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	44
5.3. Programy integracyjne dla poszczególnych grup cudzoziemców	44
5.3.1. Opis sytuacji	44
5.3.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	46
5.4. Obywatelstwo polskie	46
5.4.1. Opis sytuacji	46
5.4.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	48
5.5. Działania informacyjne na rzecz społeczeństwa przyjmującego	48

5.5.1. Opis sytuacji.....	50
5.5.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	53
5.6. Przepępczość cudzoziemców.....	53
5.6.1. Opis sytuacji.....	53
5.6.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	54
6. Migracje Polaków	54
6.1. Emigracja i powroty	54
6.1.1. Opis sytuacji	54
6.1.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	57
6.2. Repatriacja	58
6.2.1. Opis sytuacji	58
6.2.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	59
6.3. Karta Polaka	59
6.3.1. Opis sytuacji	59
6.3.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka	60
Wykaz skrótów	61

1. Wstęp

Analizując rozwój sytuacji społecznej i ekonomicznej Polski można dojść do wniosku, że procesy migracyjne odgrywają w tym rozwoju coraz ważniejszą rolę. Nie jest to zjawisko specyficzne dla naszego kraju, do podobnego wniosku można dojść obserwując dzieje współczesne większości państw europejskich. Zaskoczeniem może być tempo zachodzących zmian i – w pewnym stopniu – ich nieuchronność. Znaczącej emigracji z Polski towarzyszy liczna imigracja głównie z terytoriów państw leżących po wschodniej stronie polskiej granicy, imigracja spowodowana różnymi przyczynami. Zmiany w sytuacji migracyjnej Polski nakładają się na zmiany wywołane procesami demograficznymi: depopulacją, szybkim wzrostem liczby osób w wieku poprodukcyjnym, starzeniem się zasobów pracy, niską wartością współczynnika urodzeń.

Procesy migracyjne wywołują szereg skutków gospodarczych i społecznych tym intensywniejszych, im bardziej dynamicznie zachodzą owe procesy. Skutki mogą być zarówno pozytywne (wzmacnianie gospodarki, jej rozwój, wzbogacenie kulturowe, rozwijanie procesów integracji społecznej, itd.) jak i negatywne (segmentacja mieszkańców i wzrost napięć etnicznych i kulturowych, nadmierne obciążenia systemu zabezpieczenia społecznego, przeciążenie administracji, itd.).

Aby korzystać z migracji i minimalizować jej potencjalnie negatywne skutki niezbędna jest właściwa polityka państwa, realizowana przez administrację rządową, ale także i przez samorządy, organizacje społeczne, środowiska lokalne, zakłady pracy. Niezbędna jest więc polityka publiczna w zakresie migracji. W ramach owej polityki publicznej polityka państwa odgrywa rolę szczególną, zapewniając warunki prawne i organizacyjne konkretnym działaniom.

Dotychczasowe próby sformułowania polityki migracyjnej państwa, kończyły się zwykle niepowodzeniem. Jedyne próby, które można uznać za częściowo udane, to opracowanie dokumentu *"Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania"*, przyjętego przez Radę Ministrów w 2012 r. i unieważnionego w 2016 r. oraz dokumentu *„Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej”*, opracowanego pod kierunkiem Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju i przyjętego przez Radę Ministrów w 2018 r. Brak jest jednak dokumentu, który całościowo i spójnie ujmowałby sprawę koordynacji działań państwa wobec procesów migracyjnych.

Brak możliwości przewidzenia gwałtownej dynamiki zmian sytuacji migracyjnej Polski i sytuacji migracyjnej w Europie spowodował szybką dezaktualizację dokumentu *"Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania"*. Wychodząc z tego założenia obecne działania służące wypracowaniu polityki migracyjnej kraju oparte są na przekonaniu, że zarówno procesy migracyjne jak i sytuacja migracyjna kraju ulegają ciągłym przeobrażeniom, zmianom, które mogą zachodzić nagle. Dokument powinien więc być aktualizowany w cyklu rocznym, a jeśli zajdzie taka konieczność – również odpowiednio do nagłych zmian sytuacji. Sam dokument powinien składać się z trzech elementów składowych: diagnozy (odpowiadającej na pytanie: jak jest), zbioru głównych zasad polityki migracyjnej oraz z części opisującej kierunki działań (co powinno zostać zrobione w dłuższym i krótszym okresie). Ważnym czynnikiem jest także powiązanie projektowanego dokumentu z innymi dokumentami rządowymi o charakterze strategicznym, takimi jak Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju czy przygotowywany dokument rządowy dotyczący polityki demograficznej.

W 2020 roku przystąpiono do prac nad nową polityką migracyjną kraju, zmieniając metodę postępowania stosowaną przy wcześniejszych pracach (wychodząc naprzeciw konieczności uwzględnienia zmienności sytuacji). Ustalony został harmonogram, umożliwiający opracowanie diagnozy w oparciu o aktualną sytuację migracyjną, zbioru głównych zasad i kierunków działań na rok 2021. Niestety, epidemia Covid-19 zahamowała prace, uniemożliwiając realizację wcześniej przyjętego harmonogramu. Pomimo braku możliwości organizacji posiedzeń Zespołu ds. Migracji oraz spotkań

grup roboczych, w wyniku czego aktualizowanie opracowanych analiz i pozyskiwanie nowych niezbędnych materiałów było bardzo utrudnione, podjęto w czasie epidemii inne istotne dla realizacji postawionego celu działania. Na prośbę podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Rektor Uniwersytetu Warszawskiego zwrócił się do Ośrodka Badań nad Migracjami UW z prośbą o opracowanie materiału pozwalającego przygotować się na migracyjne skutki epidemii oraz uwzględniającego różne warianty tych skutków.

Niezależnie od przyszłego rozwoju pandemii kwestie związane z procesami migracyjnymi wymagają prowadzenia planowych i skoordynowanych działań. Zdecydowano zatem o opracowaniu dokumentu diagnostycznego oraz kierunków działań na rok 2021, gdyż dalsza zwłoka w uruchomieniu procesu przygotowania polityki migracyjnej groziłaby samemu procesowi. Opracowanie zbioru głównych zasad zostało przesunięte na dalszy horyzont czasowy.

W kolejnych okresach czasu przygotowywanie nowego materiału diagnostycznego i nowych kierunków działań na kolejne lata stworzy możliwość uzupełniania braków i doskonalenia samej formy tych dokumentów.

Przedstawiciele polskiej administracji uczestniczą w pracach grup roboczych Rady UE i komitetów Komisji Europejskiej. W grupach i komitetach przygotowywane są projekty aktów prawnych i dokumentów strategicznych Unii, także w odniesieniu do migracji. Corocznie aktualizowany dokument dotyczący polityki migracyjnej będzie uwzględniał zmiany wprowadzane do prawa i praktyki działania państwa w dziedzinie migracji. Z tego punktu widzenia szczególne znaczenie dla polityki migracyjnej kraju będzie miał nowy „Pakt na rzecz Migracji i Azylu”.

Należy jednak pamiętać, że regulacje unijne nie obejmują całego obszaru współpracy międzynarodowej państw członkowskich w dziedzinie migracji, a dodatkowo niemal każde państwo posiada obszar problemów migracyjnych nieuregulowany regułami przyjętymi w ramach współpracy międzynarodowej (np. w odniesieniu do Polski: repatriacja, polityka wobec Polonii, itd.). Wiele rozwiązań przyjmowanych w ramach współpracy międzynarodowej ma także charakter wytycznych lub ogólnych ram, w których powinny mieścić się konkretne rozwiązania krajowe. Międzynarodowa polityka wobec migracji nie może więc zastąpić polityki krajowej.

2. Legalna migracja

2.1. Imigracja zarobkowa

2.1.1. Opis sytuacji

Skala zatrudnienia cudzoziemców i uwarunkowania demograficzne

Polska w ostatnich latach stała się krajem atrakcyjnym dla znacznej liczby imigrantów zarobkowych. Liczba pracujących w danym momencie migrantów jest szacowana na ok. 1 mln osób, z czego większość stanowią obywatele Ukrainy. Obecnie dominuje cyrkulacyjny model migracji do Polski (na okres nieprzekraczający 1 roku), co powoduje wahania liczby imigrantów obecnych w Polsce, a także utrudnia pomiar skali migracji. Udział cudzoziemców w polskim rynku pracy wynosi według szacunków średnio w roku ponad 5%, przy niecałym 1% w 2013 r. Tempo wzrostu napływu migrantów osłabło nieco w 2019 r. Znaczne zmiany w krótkoterminowej podaży i popycie na pracowników z zagranicy przyniosła epidemia koronawirusa. Należy oczekiwać, że rok 2020 będzie pierwszym od lat z możliwym spadkiem liczby cudzoziemców pracujących w Polsce (prawdopodobny jest spadek liczby wydanych dokumentów uprawniających do pracy rzędu kilku - kilkunastu procent w porównaniu do 2019 r.). W dłuższym terminie jednak wzrost zapotrzebowania na pracowników migracyjnych może – w związku z

pogłębianiem się niekorzystnych trendów demograficznych oraz przy utrzymaniu wzrostu gospodarczego i niskiego bezrobocia – wynosić nawet kilka - kilkanaście procent rocznie. Na przyszłą migrację zarobkową do Polski z obecnych kierunków mogą wpływać też czynniki zewnętrzne, takie jak poprawa sytuacji gospodarczej na Ukrainie, malejąca liczba osób w wieku sprzyjającym migracji (20-40 lat) w populacji Ukrainy, a także coraz bardziej aktywna polityka przyciągania imigrantów prowadzona przez inne kraje.

Migracje stały się istotną determinantą rozwoju społeczno-ekonomicznego współczesnej Polski. Przede wszystkim umożliwiają uzupełnianie niedoborów na rynku pracy, które od kilku lat stanowią jedną z najważniejszych barier rozwoju firm i będą się pogłębiać z powodu niekorzystnych trendów demograficznych, szczególnie silnych w populacji osób w wieku produkcyjnym mobilnym (18 – 44 lata), choć należy obserwować skutki trwającego kryzysu związanego z pandemią Covid-19. Według badania GUS w Polsce na koniec II kw. 2020 r. nieobsadzonych było ponad 81 tys. miejsc pracy (w porównaniu do 125 tys. w IV kw. 2019 r. oraz 76 tys. w I kw. 2020 r., co pokazuje, że pandemia znacznie obniżyła popyt na pracę, ale i na szybkie odbicie trendu). Ponadto prognozy GUS wskazują, że w latach 2020 - 2025 liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o prawie 850 tys. (3,8%), a w wieku produkcyjnym mobilnym już o prawie 1,18 mln osób (8,4%). Dla porównania pomiędzy rokiem 2015 a 2020 prognoza przewidywała spadek odpowiednio o ok. 560 tys. i 1,2 mln. W kolejnych latach po 2025 r. spadek liczby osób w wieku produkcyjnym będzie się utrzymywał, w niektórych okresach może być nawet szybszy. Negatywne efekty dla rynku pracy związane z trendami demograficznymi w okresie do 2030 roku mogłyby być kompensowane przez silny wzrost aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym oraz przesuwanie efektywnego wieku emerytalnego, ale zjawiska te nie były obserwowane w ostatnich latach pomimo bardzo dobrej koniunktury. Polityka migracyjna wydaje się zatem głównym sposobem na zapewnienie stabilności podaży na rynku pracy w najbliższych latach. W odniesieniu do zapobiegania dynamicznemu spadkowi po 2035 roku, kiedy na emerytury zaczną odchodzić pokolenie wyżu demograficznego przełomu lat 70-tych i 80-tych, obecne napływy migracyjne mogą okazać się niewystarczające. Należy założyć, że napływy nowych pracowników z Ukrainy (m.in. z powodu niekorzystnych trendów demograficznych na Ukrainie) nie będą wtedy odpowiadały potrzebom rynku pracy, co będzie wymagało uruchamiania nowych kanałów migracyjnych, prawdopodobnie z kierunków, które będą wiązały się z wyższymi kosztami integracji. Większość ekspertów jest jednak zgodna, że w długim terminie polityka migracyjna nie jest wystarczającym narzędziem uzupełnienia luki demograficznej. Stąd już dziś podejmowane są różnorodne działania od polityki rodzinnej po inwestycje w branże bardziej innowacyjne i mniej pracochłonne.

Uwarunkowania ekonomiczne migracji oraz przedsiębiorczość migrantów

Migracje zarobkowe pełnią istotną rolę dla całego systemu gospodarczego, a nie tylko dla rynku pracy. W latach 2016 - 2017 praca migrantów zarobkowych z Ukrainy odpowiadać mogła za 0,7 – 0,8 pkt proc. wzrostu PKB Polski rocznie, biorąc pod uwagę także cudzoziemców z pozostałych państw wkład ten mógł wynosić ok. 1 pkt proc. Migracje zwiększając zasoby siły roboczej i wpływając na stopę bezrobocia zmieniają też strukturę czynników produkcji (większy wkład pracy). Wykwalifikowani migranci mają również duży wpływ na wzrost produktywności, o ile pracują zgodnie ze swoimi kwalifikacjami, co nie jest regułą. Dodatkowo, migranci wspierają wzrost gospodarczy m.in. zwiększając poziom konsumpcji, obecnie już nie tylko podstawowych dóbr i usług, ale też coraz częściej inwestują w Polsce (np. kupując mieszkania¹). Gwałtowne zmniejszenie się liczby pracujących w Polsce cudzoziemców musiałoby się w sposób bardzo wyraźny odbić na polskim PKB, odpowiednio niższe byłyby również wpływy podatkowe.

¹ Według danych MSWiA zainteresowanie cudzoziemców mieszkaniami w Polsce rośnie. W 2019 r. zarejestrowano zakup 8 487 mieszkań, nabywanych przede wszystkim przez podmioty (głównie osoby fizyczne) z Ukrainy (3 121), Białorusi (543), Rosji (302), Chin (199) i Izraela (180). Najwięcej lokali (mieszkalnych i użytkowych) cudzoziemcy nabyli na terenie województw: mazowieckiego, małopolskiego,

W kolejnych latach uzależnienie wzrostu gospodarczego od dostępności podaży pracowników z zagranicy będzie jeszcze wzrastać. Dostępność cudzoziemskiej siły roboczej (rozumiana także jako łatwość uzyskania potrzebnych zezwoleń) staje się coraz częściej czynnikiem decydującym o rozpoczęciu dużej inwestycji (często z udziałem kapitału zagranicznego). W niektórych branżach (m.in. transport, budownictwo, część usług, zbiór owoców, agencje pracy tymczasowej) dostępność pracowników cudzoziemskich może decydować o samej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Migranci podejmują często pracę w sektorach i zawodach najmniej atrakcyjnych dla obywateli Polski, gdzie kluczowe znaczenie ma utrzymanie niskich kosztów pracy, co przyczynia się do ograniczenia ryzyka off-shoringu (przeniesienia działalności do państwa o niższych kosztach pracy). W przypadku usług praca migrantów pozwala zapewnić istotne społecznie usługi po cenach dostępnych dla szerszych grup społecznych, m.in. usługi opiekuńcze, hotelarskie, gastronomiczne czy w zakresie zdrowia i urody.

Duże możliwości rozwoju w związku ze zwiększoną skalą migracji zarobkowych uzyskały agencje zatrudnienia. Cudzoziemcy stanowili w 2019 r. 42% (87 tys.) osób, które znalazły pracę za pośrednictwem agencji oraz 42% (298 tys.) pracowników zatrudnianych w agencjach pracy tymczasowej i świadczących pracę na rzecz innych podmiotów (w obu przypadkach obywatele Ukrainy stanowili ok. 90% wszystkich cudzoziemców). Agencje pełnią istotną rolę w procesie łączenia podaży i popytu na pracę cudzoziemców, co ma istotne znaczenie zwłaszcza dla mniejszych przedsiębiorców, w związku z formalnościami wymaganymi przy zatrudnianiu cudzoziemca i brakiem zdolności organizacyjnych do samodzielnego poszukiwania pracowników za granicą. Jednocześnie agencje pracy tymczasowej mogą przyczyniać się do ograniczania stabilności zatrudnienia cudzoziemców, ich większego narażenia na nadużycia oraz obniżania standardów na rynku pracy. PIP zwraca uwagę m.in. na coraz częstsze omijanie przez agencje przepisów o pracy tymczasowej poprzez stosowanie tzw. outsourcingu pracowniczego² oraz na znaczną skalę stosowania umów o dzieło w odniesieniu do cudzoziemców.

Stosunkowo nowym zjawiskiem o relatywnie niewielkiej, ale rosnącej skali, wymagającym dokładniejszych analiz, jest delegowanie pracowników państw trzecich z terytorium Polski do innych państw UE w ramach swobody świadczenia usług, w tym delegowanie pracowników tymczasowych zatrudnionych przez agencje pracy tymczasowej. Z jednej strony może być to szansa na zbudowanie przez część polskich przedsiębiorców silnej pozycji na rynku europejskim (wykorzystując dobrą sieć kontaktów w wybranych państwach trzecich i liberalne przepisy dostępu do rynku pracy w Polsce), z drugiej niesie szereg ryzyk, m.in. niewystarczającej podaży pracowników na polskim rynku pracy czy strat wizerunkowych.

W odniesieniu do delegowania do Polski pracowników spoza UE pojawiają się sygnały od polskich pracodawców nt. potencjalnego ryzyka dumpingu płacowego. Udział zezwoleń na pracę wydanych dla przedsiębiorców zagranicznych delegujących pracowników do Polski w ogóle wydanych zezwoleń na pracę pozostaje jednak relatywnie niewielki – 3,3% w 2019 r., 3,8% w 2018 r. oraz 2,8% w 2017 r. (w liczbach bezwzględnych to odpowiednio 14,5 tys., 12,5 tys. oraz 6,6 tys.). Do końca września 2020 r. liczba zezwoleń na pracę dla przedsiębiorców delegujących pracowników do Polski wyniosła 11 tys., czyli tyle samo ile w tym okresie w 2019 r. (przy spadku ok. 10% dla ogółu wydanych zezwoleń na pracę). Pewnym mechanizmem zabezpieczającym przed możliwością dumpingu płacowego ze strony przedsiębiorstw spoza UE jest konieczność uzyskania zezwolenia na pracę (nie ma możliwości delegowania pracownika w ramach najpopularniejszej ścieżki zatrudniania cudzoziemców – tj. oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi), wyższe w praktyce progi minimalnego wynagrodzenia oraz brak możliwości delegowania pracowników przez agencję pracy tymczasowej

dolnośląskiego, łódzkiego, śląskiego. Najchętniej cudzoziemcy nabywali lokale w dużych miastach: Warszawie (3 208 – głównie mieszkania), Krakowie (1 509), Wrocławiu (1 029), Łodzi (313), Gdańsku (298). Dla porównania, w 2018 r. cudzoziemcy kupili 7 043 mieszkania.

² Outsourcing pracowniczy oznacza wyodrębnienie określonych zadań, funkcji ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa i zlecenie ich realizacji podmiotowi zewnętrznemu (źródło: pip.gov.pl)

spoza UE (konieczne jest prowadzenie działalności w Polsce i uzyskanie wpisu do Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia).

Coraz częściej cudzoziemcy mieszkający w Polsce sami stają się pracodawcami oraz tworzą dobra i usługi na potrzeby naszej gospodarki, choć potencjał ten nie wydaje się w pełni wykorzystywany. W Polsce w połowie 2020 r. aktywnych było ponad 13 tys. spółek prawa handlowego, w których jednym ze współników była ukraińska firma lub osoba fizyczna posiadająca ukraińskie obywatelstwo. Najwięcej takich firm działało w branżach transportu towarów, robotach budowlanych, agencji pracy tymczasowej oraz sprzedaży hurtowej. Dostrzegalne jest także rosnące zainteresowanie cudzoziemców rozpoczęciem indywidualnej działalności gospodarczej na podstawie wpisu do CEIDG. Na koniec 2019 r. zarejestrowanych było ponad 21 tys. takich firm, których najwięcej założyli obywatele Ukrainy, Białorusi i Wietnamu. Dane CEIDG pokazują wysoką dynamikę rejestracji ukraińskich firm. W 2019 r. roczny przyrost wynosił ponad 38% (w porównaniu do 2014 r. aż 237%). Pojawiają się natomiast problemy z legalizacją własnego biznesu w Polsce, głównie w przypadku cudzoziemców dysponujących zezwoleniami na pobyt czasowy. Nie wszystkie bowiem tytuły pobytowe, pomimo, że potwierdzają legalność pobytu i pracy cudzoziemca w Polsce, uprawniają do założenia działalności gospodarczej w wybranej formie prawnej (np. spółki jawnej, czy w oparciu o wpis do CEIDG). Wśród negatywnych sygnałów wskazywanych m.in. przez służby kontrolne czy organizacje pozarządowe wymienić można m.in. zjawisko tzw. fałszywego samozatrudnienia, pozwalającego przetrzącać na pracujących cudzoziemców koszty i ryzyka związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Innym zjawiskiem wymagającym analizy (np. w aspekcie interpretacji przepisów z zakresu prowadzenia postępowań legalizacji pracy i pobytu w związku z pracą lub działalnością gospodarczą) jest kwestia wykonywania przez cudzoziemców tzw. działalności nierejestrowej w kontekście warunków ich pobytu i zatrudnienia w Polsce, co podnoszą m.in. służby kontrolne. Jednym z wyzwań dla polskiej gospodarki jest wzrost innowacyjności, dlatego istotne jest przyciąganie przedsiębiorców proponujących nowatorskie rozwiązania. Jedną z odpowiedzi na ten problem było stworzenie programu Start in Poland (budżet – 2,8mld zł) oraz, adresowanego do cudzoziemców, będącego jego częścią komponentu pn. Poland Prize (30 mln zł). Ten ostatni projekt cieszył się dużą popularnością i będzie kontynuowany.

Migranci na rynku pracy

Dotychczas praca migrantów uzupełniała przede wszystkim niedobory w zawodach niewymagających kwalifikacji (np. pomocniczy pracownicy w rolnictwie, budownictwie, logistyce, czy niewykwalifikowani pracownicy opieki, hotelarstwa i gastronomii), a także w zawodach związanych z wykwalifikowaną pracą fizyczną (np. kierowcy samochodów ciężarowych, dostawczych i autobusów, wykwalifikowani pracownicy budowlani, elektrycy, operatorzy maszyn i urządzeń czy kucharze). Liczba cudzoziemców podejmujących pracę w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji zwiększa się w niektórych grupach zawodów (m.in. w zawodach informatycznych), ogółem jednak udział dokumentów legalizujących zatrudnienie specjalistów jest niski (poniżej 3%) i zmniejszał się w ostatnich latach. Analizując wyniki prowadzonego przez MRPiPS Monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, a także prognozy zawarte w Barometrze Zawodów, widać dużą zbieżność z popytem na pracę cudzoziemców. Są jednak zawody deficytowe, w których cudzoziemcy nie pracują na większą skalę, m.in. wykwalifikowani pracownicy służby zdrowia, pracownicy branży finansowej, księgowi czy nauczyciele przedmiotów zawodowych.

Przez dłuższy czas Polska nie stosowała – co do zasady - preferencji dla określonych zawodów lub kwalifikacji. Dopiero od połowy 2018 r. dla prawie 300 zawodów wprowadzono zwolnienie z tzw. testu rynku pracy w procedurze uzyskania zezwolenia na pracę. Rozwiązanie to zostało korzystnie ocenione m.in. przez pracodawców i przyczyniło się do zwiększenia liczby wydawanych zezwoleń na pracę, w szczególności dla zawodów związanych z wykwalifikowaną pracą fizyczną. Przykładem rozwiązań wypracowanych w tym zakresie jest program „Poland. Business Harbour” opracowany w celu

umożliwienia przyjazdu i przeniesienia swojej aktywności zawodowej do Polski wysoko wykwalifikowanej kadry menadżerów i pracowników branży IT z Białorusi.

Cudzoziemcy mają ograniczoną możliwość korzystania ze wsparcia PSZ, np. w zakresie staży czy specjalistycznych szkoleń językowych, m.in. ze względu na ograniczenia możliwości rejestracji (jako bezrobotni zarejestrowanych jest ok. 3-4 tys. cudzoziemców, wliczając obywateli UE). W niektórych PUP, przede wszystkim w największych miastach, tworzone są rozwiązania organizacyjne dedykowane obsłudze cudzoziemców. Inne możliwości uzyskania wsparcia w procesie rozwoju kwalifikacji, zwłaszcza dla cudzoziemców już pracujących w Polsce, nie mają powszechnego charakteru i są dostępne poprzez organizacje pozarządowe.

Innym problemem są ograniczenia w uznawalności dyplomów i kwalifikacji zdobytych przez imigrantów w ich kraju pochodzenia. Do najważniejszych grup zawodów o wysokich kwalifikacjach, w odniesieniu do których koniecznym wydaje się wprowadzanie rozwiązań zmierzających do likwidacji potencjalnych ograniczeń, należy zaliczyć zawody medyczne. Na koniec 2019 r. prawo wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentystry posiadało w Polsce 1823 cudzoziemców (1407 spoza UE, 416 z UE), co stanowi 1% ogółu lekarzy i lekarzy dentystry posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu w Polsce. Ważne z punktu widzenia pojawiających się niedoborów są również zawody pielęgniarstwa i położnictwa. Liczba cudzoziemców, którym stwierdzono prawo wykonywania zawodu pielęgniarstwa wynosi 243 osoby (0,1% aktywnych zawodowo pielęgniarek w 2019 r.), w przypadku położnych było to 15 osób (0,05%). Należy jednocześnie pamiętać, że Polska wciąż jest krajem, który stanowi atrakcyjny rynek pozyskiwania wysoko wykwalifikowanego personelu medycznego, co skutkuje już ograniczeniem dostępu do usług medycznych w kraju. Polska podpisała Kodeks Dobrej Praktyki WHO w sprawie rekrutacji zagranicznego personelu medycznego, przewidujący ograniczenia bezpośredniej rekrutacji z państw, w których stabilność systemów ochrony zdrowia jest zagrożona. Podobnie jak większość państw rozwiniętych, Polska będzie musiała jednak przynajmniej część niedoborów w zawodach medycznych uzupełniać w oparciu o pracowników z zagranicy.

Wyniki badań nad zjawiskiem imigracji i doświadczenia innych krajów wskazują, że przyciągnięcie imigrantów o wysokich kwalifikacjach może wymagać zaoferowania im nie tylko odpowiednio atrakcyjnych wynagrodzeń, ale również sprawnych i czytelnych procedur administracyjnych, dobrej jakości usług edukacji i ochrony zdrowia, dla zapewnienia odpowiednich warunków życia dla nich i ich rodzin. W konsekwencji, w przypadku tej grupy imigrantów należy liczyć się z ich oczekiwaniami dłuższego pobytu w kraju goszczącym, niż ma to miejsce w przypadku dominującego obecnie w Polsce modelu imigracji cyrkulacyjnej.

Cudzoziemcy partycypują również w systemie ubezpieczeń społecznych, przyczyniając się do jego równowagi. Dane ZUS na koniec 2019 r. odnotowały 651,5 tys. ubezpieczonych cudzoziemców (ponad 4% ogółu ubezpieczonych). Dla porównania w 2013 r. było to ok. 101 tys. osób (0,6% ogółu). Epidemia spowodowała wyraźny spadek liczby ubezpieczonych w I połowie 2020 r. (z ok. 662 tys. na koniec marca do ok. 605 tys. na koniec czerwca, czyli o 9%). Jednak kolejne miesiące pokazały, że cudzoziemcy w szybkim tempie powracają na stanowiska pracy w Polsce, gdyż liczba ubezpieczonych cudzoziemców na koniec sierpnia wyniosła ponad 658 tys. Łączna kwota środków zapisanych na kontach i subkontach cudzoziemców na koniec 2019 roku wyniosła 18,3mld zł (0,6% ogółu). Wartość składek płaconych w związku z pracą cudzoziemców jest wyraźnie niższa niż wskazywałaby na to liczba ubezpieczonych cudzoziemców, co może wynikać m.in. z powierzania cudzoziemcom pracy w branżach i zawodach, gdzie wynagrodzenia są niższe, czy z zaniżania oficjalnego wynagrodzenia, ale też np. niższego przeciętnego wieku cudzoziemców.

Silny wzrost napływu migrantów zarobkowych nie wywołał dotychczas negatywnych zjawisk na rynku pracy, przynajmniej w skali makro. Bezrobocie rejestrowane pod koniec 2019 r. osiągnęło najniższe poziomy od początku transformacji (5,2%) a tempo wzrostu płac wynosiło w 2019 r. ok. 7% r/r. Poprawę sytuacji na rynku pracy zahamowała pandemia COVID-19, która spowodowała wzrost bezrobocia rejestrowanego do poziomu 6,1% w sierpniu 2020 r. oraz spadek tempa wzrostu

wynagrodzeń. Recesja nie spowodowała masowego przyrostu bezrobotnych a dane z przełomu II i III kw. 2020 r. pokazują na ustabilizowanie się sytuacji i stosunkowo niewielką skłonność pracodawców do zwolnień. Wg części opracowań naukowych zatrudnienie cudzoziemców może mieć negatywne skutki dla niektórych lokalnych rynków pracy, czy w niektórych zawodach. Może też zwiększać segmentację polskiego rynku pracy, a w przypadku niektórych rodzajów prac, zwłaszcza wymagających niższych kwalifikacji, możemy mieć do czynienia z pogorszeniem sytuacji pracowników rodzimych. Prawdopodobny, choć trudny do oszacowania, jest także efekt mniejszej od potencjalnie możliwej, aktywizacji osób obecnie nieaktywnych zawodowo. Wg ankiety przeprowadzonej przez MRPiPS w 2019 r. wśród PUP, 39% urzędów dostrzegało ryzyka związane z obecnością cudzoziemców na lokalnych rynkach pracy - najczęściej obniżanie wynagrodzeń (28% ogółu PUP) i zwiększanie się udziału umów cywilnoprawnych (21%), w dalszej kolejności wypychanie z rynku pracy polskich pracowników (15%), a stosunkowo rzadziej - problemy z integracją (8%). Na ryzyko zaniżania standardów na rynku pracy mogą też wskazywać dane nt. umów zawieranych z cudzoziemcami – w przypadku zezwoleń na pracę w 2019 r. umowy o pracę na czas określony i umowy zlecenia stanowiły po ok. 46% wszystkich zezwoleń, w przypadku oświadczeń zaś umów zlecenia w 2019 r. było już 70%, a umów o pracę na czas określony 26%. Wartości te są znacznie wyższe niż w przypadku ogółu polskich pracowników (co jednak może wynikać m.in. z odmiennej struktury branżowej zatrudnienia cudzoziemców czy faktu wiązania się z cudzoziemcem na relatywnie krótszy okres). Wprowadzona w 2018 r. umowa o pomocy przy zbiorach (podlegająca ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu), miała ograniczyć powszechne (nawet do 90%) stosowanie w rolnictwie umów o dzieło (niepodlegających żadnym ubezpieczeniom społecznym). Wg danych za 2019 r. dot. zezwoleń na pracę sezonową udział umów o pomocy przy zbiorach wynosił 60%, umowy zlecenia stanowiły 22%, a umowy o dzieło jedynie 14%. Na potencjalne ryzyka, na jakie narażeni są cudzoziemcy wskazują także konsekwentnie PIP, RPO i wyspecjalizowane organizacje pozarządowe. Jednym ze skutków pozostawiania części cudzoziemców w szarej strefie jest zwiększone ryzyko po stronie cudzoziemców w razie problemów z wypłatą wynagrodzeń przez pracodawców, a także w sytuacji problemów ze zdrowiem, generujących dodatkowe koszty dla polskich świadczeniodawców. Wartość niezbędnych świadczeń zdrowotnych udzielonych cudzoziemcom nieposiadającym prawa do publicznych świadczeń zdrowotnych rosła w ostatnich latach (2016 – 19,2 mln zł, 2017 – 22,8 mln zł, 2018 – 24,9 mln zł).

Obecne regulacje zawierają mechanizmy mające chronić przed negatywnymi zjawiskami na rynku pracy, zarówno w odniesieniu do ochrony pracownika z zagranicy jak i potencjalnego pogorszenia pozycji pracowników krajowych. Można tu wymienić m.in. porównywalność wynagrodzenia cudzoziemca do wynagrodzeń na podobnym stanowisku na lokalnym rynku pracy, obowiązek zapewnienia minimalnego wynagrodzenia niezależnie od rodzaju umowy, czy preferencje w przypadku zatrudniania na umowę o pracę. Istotnym mechanizmem ochronnym krajowego rynku pracy jest tzw. test rynku pracy. Rozwiązania tego rodzaju stosowane są w znacznej części państw rozwiniętych, często ograniczają się jednak do publicznego ogłoszenia oferty pracy (np. w prasie). W Polsce test polega na złożeniu oferty w PUP, w celu oceny możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy. Uzyskanie informacji starosty o braku takiej możliwości jest w zasadzie warunkiem udzielenia zezwolenia na pracę, zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Cały proces, trwający od 14 do 21 dni (w zależności od tego, czy PUP prowadzi rekrutację), jest uciążliwy zarówno dla PUP, jak i dla pracodawców, w szczególności w warunkach niskiego bezrobocia (pojawiają się nawet postulaty likwidacji testu rynku pracy). Jego efektywność w obecnych warunkach pozostaje bardzo niewielka – wg danych za I półrocze 2019 r. jedynie dla 1,7% ofert udało się zrekrutować bezrobotnego. Z drugiej strony jest to istotny instrument realizujący zasadę komplementarności zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do zasobów rodzimych pracowników. Test rynku pracy może się okazać ważny w warunkach pogorszenia koniunktury gospodarczej, co jest istotne w kontekście trudnych na razie do oszacowania konsekwencji związanych z pandemią Covid-19. Taką rolę pełnić może też wprowadzona w 2018 r. możliwość wydania rozporządzeń przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, określających

limity zezwoleń i oświadczeń (rozwiązania takie stosuje część państw w UE, choć w literaturze dominuje pogląd, że są one trudne w praktycznej realizacji i często mało skuteczne).

Stosunkowo ograniczoną rolę w przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom na rynku pracy związanym z zatrudnianiem cudzoziemców odgrywa w Polsce dialog społeczny. Choć partnerzy społeczni (zwłaszcza organizacje pracodawców) są aktywni w procesie konsultowania zmian przepisów, niekiedy proponując nowe rozwiązania, to rola związków zawodowych w ograniczaniu niekorzystnych zjawisk na rynku pracy jest ograniczona, co kontrastuje z sytuacją w takich państwach jak Szwecja czy Niemcy. Wynika to m.in. z niskiego stopnia uzwiązkowienia w Polsce, zwłaszcza w branżach, gdzie najczęściej zatrudniani są cudzoziemcy, czy z braku rozbudowanego dialogu na poziomie branżowym. Warto jednak zwrócić uwagę, że część związków zawodowych (a niekiedy również wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych) próbuje wykorzystać zwiększony napływ cudzoziemców jako impuls do rozwoju i wprowadzania nowych form i metod działalności.

Zatrudnienie cudzoziemców wiąże się również z naruszeniami prawa w zakresie legalności zatrudnienia czy pobytu cudzoziemców. Liberalnie ukształtowany system legalizacji zatrudnienia i pobytu w związku z pracą prowokował m.in. takie zjawiska jak pozorne powierzanie pracy (mające na celu ułatwienie wjazdu do Polski w zamian za nielegalną opłatę), często poprzez wyspecjalizowane podmioty (np. „wirtualne biura”). Wprowadzone w 2018 r. zmiany przepisów zwiększyły możliwości urzędów legalizujących pracę do wydawania decyzji odmownych w sytuacji, gdy okoliczności wskazują na pozorny zamiar zatrudnienia, a także stworzyły podstawę prawną do rozwijania systemów elektronicznych w zakresie legalizacji zatrudnienia i wymiany danych z innymi zaangażowanymi instytucjami. Zmiany te zostały korzystnie ocenione m.in. przez służby kontrolne, choć w tym zakresie pozostaje jeszcze wiele wyzwań. Obecność cudzoziemców na rynku pracy to także szereg ryzyk związanych z bezpieczeństwem państwa i konieczność sprawnego ich niwelowania, dotyczy m.in. wywiadu gospodarczego czy zatrudniania cudzoziemców w obszarach tzw. infrastruktury krytycznej przez organizacje przestępcze bądź terrorystyczne.

Niedobór wykwalifikowanych pracowników stanowi jedną z największych barier działalności branży budowlanej (w styczniu 2020 r. wskazany przez 49% ankietowanych przedsiębiorców tej branży); w krótkim okresie z powodu skutków COVID-19 niedobór może się zmniejszyć, jednak stanowił on problem strukturalny już przed pandemią a jego charakter w długim okresie prawdopodobnie jest trwały.

Wybrane aspekty rozwiązań instytucjonalnych

Niezależnie od wewnętrznych czynników demograficznych i ekonomicznych oraz uwarunkowań zewnętrznych (takich, jak np. sytuacja na Ukrainie) obecny kształt migracji zarobkowych do Polski jest również wynikiem przyjętych w Polsce rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Dominujący w Polsce model cyrkulacyjny ze stosowanymi preferencjami geograficznymi został ukształtowany m.in. dzięki rozwijanej od 2006 r. tzw. uproszczonej procedurze zatrudniania cudzoziemców, pozwalającej na powierzenie pracy bez zezwolenia na pracę na podstawie oświadczenia wpisanego do ewidencji w powiatowym urzędzie pracy. Oświadczenie pozwala pracować do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy obywatelom Ukrainy (w zależności od roku odsetek w przedziale 90-98% ogółu), Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Rosji. Obecnie można obserwować, że pracodawcy coraz częściej poszukują cudzoziemców do pracy na dłuższy, ciągły okres czasu, w zawodach i branżach, gdzie w większym stopniu liczą się kwalifikacje oraz potrzebny jest dłuższy okres wdrożenia pracownika. Potwierdza to szybsze tempo wzrostu wydawanych zezwoleń w stosunku do liczby rejestrowanych oświadczeń. Dla przykładu w 2015 r. liczba oświadczeń przekraczała liczbę zezwoleń składanych u wojewody i pozwalających na pracę do 3 lat aż 12-krotnie, a w 2019 r. już tylko 3,5-krotnie.

Inną cechą polskiego modelu instytucjonalnego w zakresie zatrudniania cudzoziemców jest pewna niezależność przepisów i procedur dotyczących pobytu i pracy, uregulowanych przede wszystkim w 2 aktach: ustawie o cudzoziemcach oraz ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przygotowywanych odpowiednio przez resort spraw wewnętrznych oraz pracy. System instytucji realizujących procedury umożliwiające pracę i pobyt w celu pracy jest dość rozproszony i obejmuje zarówno instytucje administracji rządowej, w tym terenowej jak i samorządowej m.in. wojewodów (tzw. klasyczne zezwolenia na pracę oraz zezwolenia na pobyt czasowy i pracę), starostów (zezwolenia na pracę sezonową, oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi oraz realizacja tzw. testu rynku pracy) oraz konsuli (wydawanie wiz). Ukształtowane przepisy pozwalają na dość dużą swobodę wyboru ścieżek legalizacji pobytu i pracy, powodując jednak nieprzejrzystość systemu.

Odwołując się do stosowanego w literaturze podziału na polityki migracyjne oparte na potrzebach rynku pracy oraz na kapitale ludzkim, polskie rozwiązania są modelowym przykładem polityki migracyjnej opartej na potrzebach rynku pracy (popycie zgłaszanym przez pracodawców przede wszystkim w krótkim terminie), co charakteryzuje się m.in. koniecznością posiadania uprzedniej oferty pracy i wymóg uzyskania nowego zezwolenia (oświadczenia) przy każdorazowej zmianie pracy. Tej logiki nie zmieniły również wprowadzane w ostatnich latach w związku z koniecznością wdrożenia prawa UE zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (w tym dla zawodów wymagających wysokich kwalifikacji) – powielają one bowiem rozwiązania stosowane przy okazji tzw. klasycznych zezwoleń na pracę. Nie są praktycznie stosowane rozwiązania charakterystyczne dla polityk migracyjnych opartych na kapitale ludzkim (np. system punktowy czy możliwość swobodnego poszukiwania pracodawcy dla wybranych kategorii cudzoziemców. Zaletą rozwiązań polskich jest uzależnienie liczby cudzoziemców dopuszczonych do rynku pracy od aktualnej koniunktury na rynku pracy i możliwość szybkiego ograniczenia liczby cudzoziemskich pracowników w czasie jej pogorszenia, wadą zaś m.in. brak możliwości długofalowego, niezależnego od krótkoterminowych cykli koniunkturalnych, budowania kapitału ludzkiego w oparciu o pracowników z zagranicy.

Stosowany system preferencji dla Ukrainy i 5 państw wschodniego sąsiedztwa, obejmujący głównie ww. procedurę uproszczoną, okazał się pod wieloma względami korzystny. Cudzoziemcy z tych państw, w szczególności z Ukrainy, którzy stanowią znaczną większość wszystkich cudzoziemców mieszkających w Polsce, bardzo dobrze odnaleźli się na polskim rynku pracy i w społeczeństwie, m.in. dzięki posiadaniu poszukiwanych przez pracodawców kwalifikacji czy bliskości językowej i kulturowej. Obecnie jednak coraz bardziej należy liczyć się z sytuacją, w której zwiększający się popyt na pracę w Polsce w połączeniu z ograniczonymi zasobami pracy w ww. państwach (a także rosnącą konkurencją ze strony innych państw czy poprawiającą się sytuacją gospodarczą np. na Ukrainie), będzie skłaniał pracodawców, w tym agencje zatrudnienia, do poszukiwania pracowników w innych państwach, niż dotychczas uznawanych za preferencyjne. Widać już to obecnie, zwiększa się napływ m.in. z państw Azji Południowo-Wschodniej, zwłaszcza Indii, Nepalu, Bangladeszu, Filipin czy Indonezji.

Powiązana kwestią pozostaje wykorzystywanie w procesie przyjmowania migrantów umów międzynarodowych. Pojawia się zainteresowanie zawarciem porozumień dwustronnych w sprawie migracji zarobkowej ze strony państw z Azji Centralnej (m.in. Tadżykistanu czy Uzbekistanu), a także Azji Południowo-Wschodniej. Do tej pory Polska stosowała umowy dwustronne jedynie w ograniczonym zakresie (m.in. koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego), kwestie regulowania dostępu cudzoziemców do rynku pracy czy zasad rekrutowania pozostawiając w obrębie prawa krajowego. Jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, umowy mogą być dobrym narzędziem m.in. uzupełniania niedoborów w konkretnych zawodach, branżach lub regionach, z drugiej jednak proces ich zawierania może być czasowo- i kosztochłonny, a efekt ilościowy w skali całego rynku pracy stosunkowo niewielki.

Duży wzrost napływu migrantów zarobkowych stanowi poważne wyzwanie dla obsługi procedur legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców. Dotyczy to w szczególności zezwoleń na pracę oraz zezwoleń na pobyt czasowy i pracę udzielanych przez wojewodów i wynika m.in. z bezprecedensowego wzrostu

liczby spraw przy stosunkowo niewielkim wzroście nakładów na etaty i obsługę procedur. Dla przykładu liczba wniosków o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca wzrosła z ok. 25 tys. w 2008 r. przez 50 tys. w latach 2012-2013 do ponad 410 tys. w 2018 r. i ponad 485 tys. w 2019 r. Na koniec sierpnia 2020 r. średni czas oczekiwania na decyzję w sprawie zezwolenia na pracę wynosił ok. 51 dni. Jeszcze dłuższy czas trwania procedur dotyczy zezwoleń na pobyt czasowy i pracę. Warto jednak pamiętać, że wśród procedur dopuszczających w Polsce do pracy cudzoziemca najczęściej wykorzystywana jest tzw. procedura oświadczeniowa (ok. 1,65 mln oświadczeń w porównaniu do 450 tys. zezwoleń w 2019 r.) – tutaj średni czas wpisu do ewidencji oświadczeń wyniósł ok. 7 dni na koniec sierpnia 2020 r. Przewlekłość procedur jest obecnie głównym problemem, na jaki wskazują imigranci legalnie pracujący w Polsce i chcący przedłużyć swój pobyt, wyprzedzającym niesatysfakcjonujące wynagrodzenia czy trudności językowe³.

Na problemy z przedłużaniem się postępowań w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemca zwracają uwagę inwestorzy zagraniczni oraz pracodawcy wskazując również skomplikowanie procedur, opisanych w różnych aktach prawnych, podlegających częstym zmianom. Także Najwyższa Izba Kontroli zdiagnozowała problemy w tym zakresie, m.in. przewlekłość postępowań, niedostateczne zasoby kadrowe urzędów wojewódzkich, brak sformalizowanych standardów obsługi, częściowo niedostosowanie lokalowe. Zdaniem NIK zdiagnozowane problemy mogą skutkować m.in. funkcjonowaniem części cudzoziemców w szarej strefie. Na podobny problem może też wskazywać opracowana w 2019 r. przez MRPIPS „Ocena ryzyka powierzenia pracy cudzoziemcowi bez ważnego dokumentu pobytowego”. Choć skala powierzenia pracy cudzoziemcom bez ważnego dokumentu pobytowego pozostaje w Polsce nieduża, odsetek kontroli, które wykazują to wykroczenie wzrósł w latach 2015-2018 od 1,9% do 3,5% (2019 r. przyniósł kolejny wzrost do 4,3%). Mimo dużych postępów w zakresie elektronizacji procedur Polska wciąż nie wykorzystuje potencjału technologii cyfrowych w zarządzaniu migracjami zarobkowymi (np. w zakresie sztucznej inteligencji, automatycznych komunikatorów), co pozwoliłoby zmniejszyć obciążenie pracą przy zwiększeniu efektywności m.in. w zakresie wykrywania nadużyć czy obsługi zapytań. Polska pozostaje tutaj daleko za takimi krajami jak m.in. Kanada, Australia, Dania czy Finlandia, które wyznaczają trendy w tym obszarze. Konieczność dużych inwestycji nie może ograniczać się tylko do technologii, ale powinna dotyczyć również kapitału ludzkiego osób zaangażowanych w zarządzanie migracjami zarobkowymi. Wg ankiety MRPIPS z 2019 r. wysokość wynagrodzeń pracowników urzędów wojewódzkich wydających zezwolenia wahała się w okolicach 3000 zł brutto, co niekorzystnie odbija się na zdolności długofalowego utrzymania wysoko wykwalifikowanej kadry.

Podobnie jak w większości państw UE, napływ migrantów jest w Polsce zróżnicowany terytorialnie i skoncentrowany na niektórych obszarach. Cudzoziemcy skupieni są przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich, na terenach z dużą skalą działalności sadowniczej i ogrodniczej, a także w powiatach, gdzie funkcjonują przedsiębiorstwa z branż szczególnie uzależnionych od pracy cudzoziemców (m.in. przetwórstwo spożywcze, logistyka czy przemysł drzewny). Następuje jednak stopniowa dekoncentracja imigracji zarobkowej. Dla przykładu o ile w 2012 r. 90% oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi było rejestrowanych w gminach stanowiących 14% obszaru Polski, to w 2017 r. było to już 30%. Do tej pory regulacje dotyczące dostępu cudzoziemców do rynku pracy tworzone były przede wszystkim na poziomie centralnym. Wyjątek stanowią tzw. kryteria wojewódzkie pozwalające wojewodom m.in. wyłączać ze stosowania tzw. testu rynku pracy określone zawody. W niektórych państwach stosuje się specjalne rozwiązania, m.in. w postaci preferencji dla zatrudnienia cudzoziemca wykonującego poszukiwany zawód (np. lekarza) w mniej zamożnych regionach.

Skala napływu cudzoziemców w ostatnim okresie okazała się nie tylko znacząca w porównaniu do lat poprzednich, ale również w stosunku do innych państw w UE – według danych Eurostat od kilku lat Polska zajmuje pierwsze miejsce wśród państw UE wydających najwięcej pierwszych zezwoleń

³ Narodowy Bank Polski, *Informacja z badań ankietowych imigrantów w Bydgoszczy i we Wrocławiu w 2018 i 2019 roku*

pobytowych w celu podjęcia pracy. Zarówno w liczbach bezwzględnych jak i wartościach względnych Polska pozostaje jednak państwem, w którym, na tle innych europejskich państw, mieszka stosunkowo niewielu cudzoziemców, a także obywateli o migracyjnym pochodzeniu. Inaczej niż w przypadku większości państw tzw. starej UE większość cudzoziemców przyjeżdża do Polski w celu podjęcia pracy. Stosunkowo niewielkie znaczenie na rynku pracy mają cudzoziemcy przyjeżdżający w ramach ubiegania się o ochronę międzynarodową czy w ramach tzw. łączenia rodzin. Jest to korzystne zjawisko m.in. ze względu na łatwiejszą integrację na rynku pracy, nie można wykluczyć jednak w dalszej perspektywie czasowej (5-10 lat), że coraz więcej będzie cudzoziemców, dla których praca nie będzie definiującym celem pobytu, a także cudzoziemców z krajów bardziej odległych kulturowo i językowo. Wraz z dalszym wzrostem udziału cudzoziemców w rynku pracy należy się też liczyć z możliwymi negatywnymi reakcjami społecznymi. W odróżnieniu od większości państw tzw. starej UE Polska nie ma również w tej chwili praktycznej możliwości uzupełniania braków kadrowych w oparciu o mobilność wewnątrzunijną, co wynika m.in. z niskich wynagrodzeń na tle innych państw UE. Z kolei skłonność cudzoziemców pracujących w Polsce do przeniesienia się do innego kraju UE jest trudna do określenia i różni się w zależności od badań. Niektóre badania sugerują, że deklarowana chęć do dalszej emigracji obniża się wraz z długością okresu pozostawania w Polsce.

2.1.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

Kwestie instytucjonalne i systemowe

- Niewystarczająco efektywny system legalizacji zatrudnienia i pobytu związanego z zatrudnianiem cudzoziemców w Polsce wynikający z przewlekłości, poziomu skomplikowania i częstotliwości zmian procedur dotyczących migracji zarobkowej, a także niewystarczających nakładów na zwiększanie potencjału kadrowego urzędów zajmujących się legalizacją pobytu i pracy oraz niewystarczającego poziomu elektronizacji postępowań.
- Konieczność dopasowania modelu polskiej polityki migracji zarobkowych oraz przyjętego kształtu instytucjonalnego do zmieniających się uwarunkowań (obecnie wskazuje się m.in. na koncentrację na migracjach krótkoterminowych czy zbyt słabą koordynacją kwestii związanych z pobytem i pracą).
- Brak mechanizmu elastycznej reakcji państwa na zmiany kierunków imigracji do Polski, w tym rozstrzygnięcia, czy państwo powinno dostosowywać się do nowych kierunków migracji (np. poprzez wzmacnianie obsługi konsularnej w nowych państwach pochodzenia migrantów zarobkowych) czy próbować je aktywnie współtworzyć decydując się na wskazanie nowych kierunków preferencyjnych oraz określenie narzędzi do tego celu, z uwzględnieniem ewentualnego stosowania umów dwustronnych dotyczących migracji zarobkowej.
- Brak odpowiedniej reakcji na wyzwania związane z rosnącym udziałem cudzoziemców, dla których praca nie będzie definiującym celem pobytu, a także cudzoziemców z krajów odległych kulturowo i językowo (związane m.in. z integracją na rynku pracy i w społeczeństwie czy dostępnością oraz kosztami niektórych usług publicznych).
- Niewystarczające nakłady na dalszy rozwój systemów informatycznych, m.in. stworzenie jednolitej bazy cudzoziemców czy tworzenie wyspecjalizowanych algorytmów wykorzystujących technologie AI, wspomagających walkę z nadużyciami.
- Niewystarczające uwzględnienie specyfiki, potrzeb i możliwości poszczególnych regionalnych i lokalnych rynków pracy, biorąc pod uwagę silne (mimo procesu dekoncentracji) zróżnicowanie terytorialne migracji zarobkowej, wskaźników demograficznych, gospodarczych czy bezrobocia (powiatowa stopa bezrobocia waha się pomiędzy 1% a ponad 20%).
- Niewystarczające narzędzia pozwalające na szacowanie wpływu migracji na bilans finansów publicznych, pozwalające na długoterminowe planowanie wydatków publicznych i na rzetelne informowanie społeczeństwa o skutkach migracji.

- Brak spójnego systemu, który umożliwiłby płynną wymianę informacji na temat wydatkowania przez poszczególne instytucje środków z funduszy UE na cele związane z zarządzaniem migracjami zarobkowymi (np. EFS, FAMI), co może skutkować m.in. ryzykiem niedofinansowania niektórych obszarów i przeinwestowania innych.

Kwalifikacje i uzupełnianie niedoborów kadrowych

- Trudności w zapewnieniu wysokiego udziału pracowników cudzoziemskich o wysokich kwalifikacjach, co jest istotne w dłuższym okresie w związku z transformacją gospodarki w ramach tzw. czwartej rewolucji przemysłowej. Dotychczas podejmowane działania nie okazały się wystarczająco skuteczne. Może to wskazywać, że bariery występują gdzie indziej - np. przy uznawaniu kwalifikacji - lub decydujące znaczenie mają nieatrakcyjne dla pracowników o wysokich kwalifikacjach warunki pracy i pobytu w Polsce.
- Trudności w zwiększeniu liczby cudzoziemców wykonujących zawody deficytowe, w tym medyczne, co pozwoliłoby uzupełnić coraz bardziej dotkliwe niedobory. Do głównych barier należy brak systemowych rozwiązań w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych poza granicami UE, w szczególności tzw. innych zawodów medycznych⁴ Mała liczba zatrudnionych pielęgniarek i położnych z za wschodniej granicy spowodowana jest trudnościami w uznaniu kwalifikacji zawodowych, które wynikają z wymogów kształcenia określonych w przepisach UE, a także relatywnie niskich wynagrodzeń. Ewentualna rekrutacja musi się liczyć z ograniczeniami, m.in. wskazanymi w Kodeksie Dobrej Praktyki WHO w sprawie rekrutacji zagranicznego personelu medycznego.
- Nadmierna koncentracja cudzoziemców w zawodach i branżach niewymagających wysokich kwalifikacji w połączeniu z brakiem ścisłego powiązania imigracji zarobkowych do Polski z polityką innowacyjną, tak jak to coraz częściej się dzieje w państwach wysoko rozwiniętych. Zjawisko to może stanowić w dłuższej perspektywie ryzyko uzależnienia tych branż od niskich kosztów pracy oraz przyczynić się do niższej produktywności niż wynikałoby to z liczby pracujących cudzoziemców, zmniejszenia nakładów na automatyzację produkcji i niższej skłonności do szybkiego, organicznego wzrostu przedsiębiorstw, a w konsekwencji opóźnienia korzystnych strukturalnie zmian w polskiej gospodarce⁵. Wyzwaniem jest też uzupełnianie kwalifikacji tych cudzoziemców, którzy już pracują w Polsce.
- Trudności z zatrzymaniem w Polsce cudzoziemców kończących studia na polskich uczelniach, a także przyciąganiem do Polski cudzoziemców studiujących na kierunkach istotnych z punktu widzenia polityki rozwojowej państwa, w tym na kierunkach technicznych i informatycznych. W świetle doświadczeń innych państw, okres spędzony na studiach jest też czasem, kiedy bardzo efektywnie dokonuje się integracja cudzoziemców na rynku pracy i w społeczeństwie.

Nadużycia i negatywne konsekwencje migracji na rynku pracy

- Możliwe pojawienie się nowych negatywnych skutków napływu cudzoziemców na rynku pracy, takich jak segmentacja rynku pracy, pogorszenie sytuacji pracowników rodzimych (obniżanie wynagrodzeń, zwiększenie udziału umów cywilnoprawnych, wypychanie z rynku pracy), mniejsza od potencjalnie możliwej skala aktywizacji osób nieaktywnych zawodowo, problemy z integracją, gorszy dostęp do opieki zdrowotnej i dodatkowe koszty dla świadczeniodawców.

⁴ Obecne regulacje dotyczą głównie zawodów sektorowych, oparte są na uznaniu dyplomów do celów akademickich lub uznaniu kwalifikacji po przystąpieniu do Lekarskiego Egzaminu Weryfikacyjnego/Lekarskiego Dentystycznego Egzaminu Weryfikacyjnego oraz powiązanej z tym konieczności spełnienia dodatkowych wymagań takich jak staże, egzaminy państwowe i potwierdzenie znajomości języka polskiego w stopniu umożliwiającym wykonywanie zawodu.

⁵ Por. P. Strzelecki, J. Growiec, R. Wyszynski, 2020, op. cit.

- Brak skuteczności instrumentów chroniących rynek pracy, generowanie przez nie zbyt dużych obciążeń dla pracodawców i zaangażowanych urzędów, zbyt mała elastyczność ww. instrumentów w odniesieniu do sytuacji na rynku.
- Niedobory zdolności organizacyjnych, zasobów a być może także niewystarczający zakres kompetencji służb kontrolnych (w szczególności PIP, SG) i ZUS.
- Duża liczba cudzoziemców, za których nie są odprowadzane należne składki na ubezpieczenia.
- Ryzyka związane z funkcjonowaniem rynku agencji zatrudnienia (ograniczanie stabilności zatrudnienia cudzoziemców, większe narażenie na nadużycia oraz obniżanie standardów na rynku pracy). Wyzwaniem pozostaje taka regulacja rynku, aby ograniczać ww. ryzyka i jednocześnie nie przeciążać podmiotów prowadzących działalność na tym rynku. Mogłoby to bowiem zwiększyć tzw. szarą strefę i skalę obchodzenia przepisów, m.in. o agencjach pracy tymczasowej, poprzez „pozorowany outsourcing usług” (co sygnalizuje m.in. PIP⁶).
- Dumping płacowy ze strony przedsiębiorców z państw trzecich delegujących pracowników do Polski.
- Możliwe negatywne reakcje społeczne na zwiększający się udział cudzoziemców w rynku pracy.

Przedsiębiorczość migrantów

- Ograniczenie przedsiębiorczości cudzoziemców w Polsce w wyniku barier prawnych (np. niektóre tytuły pobytowe nie dają możliwości prowadzenia działalności gospodarczej), niedostateczne wsparcie dla cudzoziemców chcących podjąć działalność gospodarczą.
- Nadużycia ze strony pracodawców w postaci wymuszania tzw. pozornego samozatrudnienia.
- Potrzeba analizy kwestii wykonywania przez cudzoziemców tzw. działalności nierejestrowej (tj. formy aktywności zarobkowej niestanowiącej działalności gospodarczej) w kontekście warunków ich pobytu i zatrudnienia w Polsce.

Uwarunkowania międzynarodowe (w tym wynikające z obecności w UE)

- Konieczność wdrażania rozwiązań nieodpowiadających potrzebom polskiego rynku pracy w wyniku implementacji przyjętych przez UE aktów legislacyjnych. Silne zróżnicowanie potencjałów, sytuacji na rynku pracy i interesów różnych państw członkowskich UE może być istotną przeszkodą w wypracowaniu odpowiadającej potrzebom Polski polityki UE w zakresie legalnej migracji zarobkowej z państw trzecich (pokażały to m.in. prace nad tzw. dyrektywą sezonową czy obecnie trwające prace nad nowelizacją tzw. dyrektywy ws. niebieskiej karty dotyczącej pracowników o wysokich kwalifikacjach). Brak strategii w zakresie rozwijania unijnych regulacji dotyczących migracji zarobkowych, które byłyby korzystne dla Polski, jak i innych państw UE.
- Straty dla Polski w wyniku nasilenia konkurencji między państwami UE o pracowników z państw trzecich (zarówno do prac o wysokich kwalifikacjach jak i do prac niewymagających wyższych kwalifikacji). Polska sąsiaduje z państwami o najniższej stopie bezrobocia w UE i najwyższych wskaźnikach nieobsadzonych miejsc pracy (Niemcy oraz Czechy).
- Ograniczone możliwości uzupełniania braków kadrowych w oparciu o mobilność wewnątrzunijną.
- Ryzyka związane z delegowaniem pracowników państw trzecich z terytorium Polski do innych państw UE w ramach swobody świadczenia usług (potencjalnie negatywne reakcje państw UE chroniących swój rynek pracy i przedsiębiorstwa przed konkurencją ze strony polskich firm, ukształtowanie się obrazu Polski jako kraju korzystającego na dumpingu socjalnym czy zbytnie

6 PIP, 2019, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 r.*, s. 92.

obciążenie polskich urzędów legalizujących pobyt i pracę cudzoziemców, którzy następnie będą pracowali w innym państwie).

Bezpieczeństwo państwa

- Ryzyko wystąpienia zagrożeń wywiadowczych wynikających z realizowania przez migrantów zarobkowych, zatrudnionych w miejscach gwarantujących im dostęp do wiedzy ekskluzywnej (administracja państwowa, instytucje finansowe, służba zdrowia, wojsko, wymiar sprawiedliwości, firmy telekomunikacyjne, szeroko rozumiany sektor strategiczny i infrastruktura krytyczna), zadań na rzecz państwa pochodzenia.
- Występowanie zjawiska tzw. *insider threat*⁷ w wyniku nasilenia przypadków zatrudniania cudzoziemców w obiektach infrastruktury krytycznej oraz podmiotach realizujących usługi na ich rzecz. Może to generować zarówno zagrożenia wywiadowcze, jak i terrorystyczne.
- Zagrożenia terrorystyczne i kontrwywiadowcze w kontekście realizacji przez firmy zewnętrzne zatrudniające cudzoziemców, w tym migrantów z państw podwyższonego ryzyka, zadań zleconych na rzecz obiektów strategicznych, np. baz wojskowych i strategicznych spółek skarbu państwa.
- Brak wystarczającej skuteczności elektronicznej wymiany informacji pomiędzy organami prowadzącymi postępowania administracyjne w sprawach cudzoziemców a organami opiniującymi osoby/podmioty w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa.

2.2. Imigracja studentów i naukowców

2.2.1. Opis sytuacji

Polska w ostatnich latach odnotowuje dynamiczny przyrost liczby cudzoziemców podejmujących studia w szkołach wyższych⁸. Oznacza to coraz lepsze wykorzystanie przez Polskę potencjału przyjmowania studentów cudzoziemców na krajowe uczelnie. Jednocześnie obserwowany jest spadek ogólnej liczby studentów w Polsce. Te dwa procesy przekładają się na dynamiczny wzrost odsetka studentów cudzoziemskich, który wynosi obecnie 6,36% (w poprzednim roku akademickim było to 5,63%). Wartość wskaźnika umiędzynarodowienia jest jednak w naszym kraju nadal wyraźnie niższa niż mediana dla wszystkich krajów OECD: (8,82% w 2018 r.)⁹.

Jeśli przyrost studentów zagranicznych oraz spadek liczby studiujących Polaków będą postępowały w tym samym tempie jak w latach 2013 – 2019, to w najbliższym czasie liczba cudzoziemskich studentów w Polsce przekroczy 100 tys., a ich udział w ogólnej liczbie studentów zbliży się do 10%.

Wzrasta też liczba cudzoziemskich doktorantów. Na koniec 2019 r. było to 1500 osób, a więc 5,05% doktorantów w Polsce¹⁰. Mimo to stopień umiędzynarodowienia kadry naukowej w polskich uczelniach i innych ośrodkach naukowo-badawczych jest nadal na niskim poziomie. Przykładowo, udział doktorantów spoza UE, na poziomie 1,7% jest najniższy w całej UE i pozostaje w znaczącym kontraście ze średnią unijną wynoszącą 25%.¹¹

⁷ Działania skierowane przeciwko danemu podmiotowi realizowane przez jego pracownika, byłego pracownika lub współpracownika.

⁸ W polskich uczelniach w roku akademickim 2018/2019, według danych GUS, studiowało 78 259 cudzoziemców (studenci na pełnym cyklu kształcenia oraz uczestnicy mobilności planujący kształcić się w Polsce co najmniej dwa semestry). Jest to wzrost o 7,6% w stosunku do roku akademickiego 2017/2018 (wówczas było 72 743 studiujących cudzoziemców). *Szkoły wyższe i ich finanse w 2018 r.*, GUS, Warszawa, Gdańsk 2019, s. 22.

⁹ Dane pochodzą z raportu OECD *Education at glance 2018*.

¹⁰ Dane z POL-on.

¹¹ *Peer Review of Poland's Higher Education* Dyrekcja Generalna KE ds. Badań i Innowacji, 2017

W Polsce pracuje obecnie (wrzesień 2020 r.) 3115 pracowników naukowych, badawczych, dydaktycznych, badawczo-dydaktycznych, naukowo-dydaktycznych, badawczo-technicznych, naukowo-technicznych i inżynieryjno-technicznych niemających polskiego obywatelstwa¹² (2,33% pracujących w Polsce naukowców), co jest jednym z najniższych współczynników w UE.

Dominującą grupę na uczelniach polskich niezmiennie stanowią studenci z Ukrainy (39 203 w roku akademickim 2018/2019; 50,1% ogółu studentów zagranicznych) i Białorusi (7 314 osób). Trzecią pozycję pod względem liczby studiujących obcokrajowców w Polsce zajmują Hindusi (3571). Z roku na rok przybywa też studentów z Hiszpanii (2131), Turcji (1928), Czech (1655), Norwegii (1494), Niemiec (1315) i Rosji (1187).

Z drugiej strony od kilku lat spada systematycznie liczba studentów pochodzących ze Szwecji (1069), Stanów Zjednoczonych (753) i Arabii Saudyjskiej (697). Dotyczy to w szczególności uczelni medycznych dotychczas najczęściej wybieranych przez obywateli tych państw.

Coraz bardziej zainteresowani nauką w Polsce są studenci z Azji. Do Polski przyjeżdża coraz więcej osób z Chin (1259), Kazachstanu (1024) czy Uzbekistanu (467). Zauważalny jest również przyrost liczby osób kształcących się na polskich uczelniach z krajów Afryki, przykładowo z Zimbabwe (376) czy Rwandy (143)¹³.

Na imigrację cudzoziemców chcących podejmować studia w Polsce należy również patrzeć z perspektywy zmian demograficznych. W kolejnych latach spadać będzie liczba obywateli polskich, którzy będą podejmować studia. Napływ cudzoziemców mógłby zmniejszyć negatywne konsekwencje tej sytuacji, m. in. konieczność zamykania niektórych kierunków studiów z uwagi na brak dostatecznej liczby studentów.

Kluczową rolę w pozyskiwaniu studentów, doktorantów i naukowców z zagranicy pełni utworzona w 2017 roku NAWA, której misją jest wzmocnienie potencjału polskiej nauki i szkolnictwa wyższego poprzez wymianę akademicką i współpracę międzynarodową. NAWA poprzez ustanawianie programów przyciąga do Polski zarówno młodych uzdolnionych ludzi, zainteresowanych kształceniem w polskich uczelniach, jak i wybitnych zagranicznych naukowców na różnych etapach kariery.

Umożliwienie przyjazdu do Polski najbardziej utalentowanych studentów i naukowców jest warunkiem dalszego rozwoju naszego kraju w obszarze badań i innowacyjności. Budowanie innowacyjnego państwa nie jest możliwe bez ambitnych osób, zdeterminowanych do pracy i rozwoju. Przyciągnięcie talentów z zagranicy pozwala zintensyfikować twórczą wymianę myśli i perspektyw badawczych. Uznając wagę migracji zarobkowych, to właśnie w studentach i naukowcach trzeba upatrywać największy potencjał budujący siłę uczelni oraz gospodarkę Polski.

Badania oceniające wpływ pandemii na sytuację uczelni¹⁴ pokazują duże zróżnicowanie – co czwarta z nich odnotowała mniej niż 5% ubytku studentów zagranicznych; w grupie tej jest podobna reprezentacja uczelni publicznych i niepublicznych, a sytuacja dotyczy głównie dużych ośrodków akademickich – Warszawy, Wrocławia, Poznania i Gdańska. Prawie połowa ankietowanych odnotowała wyjazd średniej lub dużej grupy studentów zagranicznych, a 13% uczelni - ponad połowy.

Największy odpływ studentów dotyczy młodzieży przybyłej w ramach umów bilateralnych (do 50%), na drugim miejscu są uczestnicy programu Erasmus+ (20-30%), a wśród studentów regularnych odpływ jest najmniejszy. Zdecydowana większość uczelni deklaruje utrzymanie stałego kontaktu ze studentami zagranicznymi w obecnych warunkach (ponad 82%), 13% ankietowanych utrzymuje częściowy kontakt. W sposobie komunikacji przeważają narzędzia wirtualne: 87% ankietowanych uczelni używa w tym

¹² Dane z POL-on.

¹³ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2018 r.*, GUS, Warszawa, Gdańsk 2019, s. 159-162

¹⁴ „Internacjonalizacja w czasach pandemii – Studenci zagraniczni w Polsce i rekrutacja międzynarodowa 2020/21” Fundacja Edukacyjna „Perspektywy”, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, 2020 r.

celu dedykowanych informacji na stronie internetowej w połączeniu z mediami społecznościowymi, 80% uczelni dodaje także dedykowane mailingi.

Do początku maja 2020 r. skala rezygnacji ze studiów spowodowanych koronawirusem nie jest duża. Ponad połowa uczelni deklaruje brak rezygnacji. Najwięcej uczelni (27%) deklaruje, że liczba ta nie przekracza 3% studentów zagranicznych. Zauważalną lub średnią skalę deklaruje łącznie 11% ankietowanych. Tyle samo uczelni nie posiada jeszcze dokładnych danych, choć rezygnacje zostały już odnotowane.

Blisko połowa ankietowanych (prawie 49%) jest przekonana, że przy zniesieniu restrykcji obecni studenci zostaną lub wrócą do Polski, jeśli wyjechali do domów. Niepokojące jest natomiast, że aż 42% ankietowanych wstrzymuje się z odpowiedzią.

2.2.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Ograniczenie możliwości wykorzystania potencjału polskich uczelni w wyniku następujących uwarunkowań:
 - obowiązek zatwierdzenia instytucji przyjmującej cudzoziemców w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych (w tym również uczelni akademickich, instytutów PAN czy instytutów Sieci Badawczej Łukaszewicz) z wymogiem co najmniej 5 – letniej aktywności, co ogranicza możliwość zatrudniania zagranicznych badaczy przez nowo powstające podmioty finansowane np. ze środków publicznych czy też grantów unijnych chociażby w prestiżowych projektach Horyzont 2020);
 - trudność uzyskania wizy w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych przez cudzoziemców z doktoratem zainteresowanych pracą badawczą w Polsce lub pracą dydaktyczną w polskich uczelniach;
 - wymóg dołączenia przez naukowca wnioskującego o wizę umowy o pracę, dzieło, umowy zlecenia lub innej umowy cywilnoprawnej zawartej z jednostką przyjmującą. Główną niedogodnością w tym względzie jest brak możliwości zawarcia czasowej umowy na odległość oraz konieczność spełnienia takich wymogów formalnych jak np. posiadanie potwierdzenia zakwaterowania na planowany okres pobytu jeszcze przed przyjazdem;
 - konieczność przesyłania do polskiej placówki konsularnej (wraz z wnioskiem o wydanie wizej) dokumentu zapraszającego cudzoziemca na pobyt o charakterze akademickim (konferencje, prowadzenie wykładu/zajęć itp.) w formie papierowej;
 - dokonywanie weryfikacji cudzoziemca przez SG drogą telefoniczną;
 - wymogi wobec kandydatów na studia częściowe (program Erasmus+). Osoby takie – obywatele państw trzecich studiujący w uczelni europejskiej, jeszcze przed przyjazdem do Polski są zobowiązane do przedłożenia uczelni szeregu dokumentów przetłumaczonych przez tłumacza przysięgłego na język polski, celem ich przekazania do Szefa UdSC, w tym m.in. potwierdzenia posiadania środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania i podróży powrotnej do państwa członkowskiego UE. Spełnienie tych warunków przed przyjazdem do Polski bywa niezwykle trudne i kosztowne.
- Potencjalne postrzeganie Polski jako kraju silnie zbiurokratyzowanego, nieprzyjaznego zagranicznym studentom oraz brak skuteczności prowadzonych przez polskie uczelnie działań promocyjnych i informacyjnych na wybranych rynkach edukacyjnych (w tym wspieranych środkami publicznymi z programów zarządzanych przez NAWA). Zagrożenie wynika z możliwości wystąpienia przypadków przedłużenia czasu trwania postępowania o wydanie wizej ponad średni czas trwania takiego postępowania, nadmiernie wydłużonego okresu oczekiwania na kartę pobytu oraz niewystarczającej obsady kadrowej i braku osób

posługujących się językiem angielskim w urzędach wojewódzkich w wydziałach właściwych w sprawach cudzoziemców.

- Rozwiązania wizowe oraz związane z legalizacją pobytu, niewystarczająco skutecznie zapobiegające nadużyciom związanym z wykorzystaniem statusu studenta do celów nielegalnej migracji, zwłaszcza z krajów tzw. wysokiego ryzyka imigracyjnego.
- Przyczynianie się przez cudzoziemców w systemie szkolnictwa wyższego do powstawania zagrożeń o charakterze wywiadowczym, w tym realizowanie przez nich na potrzeby państw pochodzenia przedsięwzięć niezgodnych z polskim prawem, godzących w strategiczne interesy, bezpieczeństwo i międzynarodową pozycję RP.
- Wzrost zagrożenia zjawiskiem tzw. nieuchwytnego transferu technologii w wyniku zbyt otwartej polityki dostępu zagranicznych naukowców i studentów do polskich podmiotów realizujących badania w dziedzinach o szczególnym znaczeniu (np. technologie jądrowe, mechatronika, optoelektronika, genetyka, wirusologia, biotechnologia, inżynieria produkcji).
- Rozwój sytuacji epidemiologicznej: na razie nie wiadomo czy i w jakim zakresie będą możliwe podróże, stąd obiektywnie największe trudności rekrutacyjne mogą mieć kandydaci z odległych Polsce regionów, takich jak Azja, Afryka, Ameryka Południowa.
- Odwołanie lub przełożenie wyjazdów kandydatów na studia z krajów pręźnie rozwijających się przed epidemią, ze względu na zmniejszenie dochodów lub obawy przed podróżami (prognozy dotyczą m.in. Kazachstanu, Uzbekistanu, Indii, Rosji, Turcji).
- Utrudnione pozyskiwanie kandydatów z UE – w obecnej sytuacji młodzież może chwilowo wstrzymać mobilność, wybierając ofertę rodzimych uczelni.
- Utrudniony dostęp do placówek dyplomatycznych - po wznowieniu obsługi konsularnej system może nie być w stanie obsłużyć wszystkich chętnych na studia w Polsce.

2.3. Wizy, mały ruch graniczny i legalizacja pobytu

2.3.1. Opis sytuacji

Wizy

Polskie urzędy konsularne stoją przed stale rosnącymi wyzwaniami obsługi ruchu osobowego cudzoziemców – utrzymuje się wzrostowy trend w liczbie wniosków wizowych, głównie o wizy krajowe. Polska polityka wizowa, będąca w znacznej części polityką unijną, jest wypadkową politycznych, ekonomicznych i rozwojowych interesów państwa. Realizuje ona też priorytety w zakresie współpracy kulturalnej, naukowej i akademickiej. Jako element polityki migracyjnej państwa polityka wizowa uwzględnia priorytety krajowego rynku pracy, w tym demograficzne aspekty potrzeb rozwojowych kraju, a jednocześnie dostrzega zagrożenia migracyjne i bezpieczeństwa w kontekście rozwoju sytuacji międzynarodowej. Szczególne miejsce w polskiej polityce wizowej zajmuje kierunek wschodni (Ukraina, Białoruś, Rosja), gdzie polskie urzędy konsularne wydają najwięcej wiz.

W latach 2014 – 2019 liczba wydawanych rocznie wiz oscylowała pomiędzy 1,5 mln. a 1,9 mln. przy czym od 2017 r. liczba wiz krajowych przekracza liczbę wiz krótkoterminowych (Schengen) – w 2019 r. wydano 1,1 mln. wiz krajowych i ok. 0,4 mln. wiz Schengen, zaś w pierwszych 8 miesiącach 2020 r. wydano prawie 600 tys. wiz, w tym ponad 500 tys. wiz krajowych. Specyfika roku 2020 wynika z ograniczeń w wydawaniu wiz i działalności urzędów konsularnych spowodowanych pandemią.

Wśród wiz krajowych zdecydowanie przeważają wizy wydawane w celu wykonywania pracy na podstawie różnych tytułów prawnych (zezwolenia na pracę, oświadczenia o powierzeniu pracy, wykonywanie pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę). W 2014 r. wydano ponad 240 tys. wiz uprawniających do podjęcia pracy, w 2015 r. – blisko 420 tys., w 2016 r. – ponad 680 tys., w

2017 r. – ponad 900 tys., w 2018 r. – ponad 800 tys., w 2019 r. – 910 tys., a w pierwszych 8 miesiącach 2020 r. - prawie 440 tys.). Oznacza to w ciągu 6 lat wzrost liczby wydawanych wiz w celu wykonywania pracy o prawie 380%. Zdecydowanie przeważały wizy wydawane obywatelom państw objętych uproszczonymi procedurami podjęcia pracy w Polsce (Ukrainy, Białorusi, Rosji, Gruzji, Armenii i Mołdawii). Najwięcej tego typu wiz wydano obywatelom Ukrainy. Wprowadzenie w 2017 r. ruchu bezwizowego przy krótkoterminowych podróżach do strefy Schengen dla obywateli Ukrainy posługujących się paszportami biometrycznymi zmieniło nieznacznie dynamikę wizową w tym kraju (spadek ogólnej liczby wydanych wiz w 2017 r. w stosunku do 2016 r.), jednak potwierdziło zwiększony popyt na wizy krajowe, co pokazuje wzrost liczby wydanych wiz krajowych w celu podjęcia pracy: z 652 407 wiz w 2016 r. do 832 368 wiz w roku 2017 r. Od roku 2017 zarysowuje się wyraźna tendencja wzrostu liczby rozpatrywanych wniosków o wizy do pracy w odniesieniu do obywateli kilku krajów Azji Południowej i Południowo-Wschodniej oraz Azji Środkowej.

Drugą, po wizach w celu wykonywania pracy, co do liczby grupę wiz wydawanych przez konsulów stanowią wizy w celu podjęcia nauki i szeroko rozumianego kształcenia. Konsulowie w 2014 r. wydali takich wiz ponad 43 tys., w 2015 r. – ponad 50 tys., w 2016 r. – ponad 58 tys., w 2017 r. – ponad 62 tys., w 2018 r. – prawie 64 tys., w 2019 r. ponad 62 tys., a przez 8 miesięcy 2020 r. (z powodu pandemii) jedynie ponad 17 tys. W tym obszarze także zauważalna jest tendencja wzrostowa. Obecnie odnotowywany jest wzrost zainteresowania studiami w Polsce studentów z krajów Azji i Afryki, choć nadal co druga wiza w celu nauki wydawana jest obywatelom Ukrainy. Podejmowaniu przez cudzoziemców studiów na polskich uczelniach towarzyszą również próby nielegalnej imigracji. Osoby zakwalifikowane przez uczelnie wyższe do podjęcia studiów w Polsce czasem nie spełniają minimalnych wymogów do podjęcia kształcenia – w trakcie składania wniosku wizowego nie są w stanie wykazać się znajomością języka obcego, w którym ma być prowadzona nauka, niekiedy nie posiadają podstawowej wiedzy z zakresu przedmiotu przyszłych studiów lub nie mają orientacji co do kraju przyszłego pobytu bądź przedstawiają fałszywe dokumenty potwierdzające możliwość kontynuacji nauki. Rynek usług związanych z przygotowaniem dokumentów do złożenia wniosku wizowego w krajach kwalifikowanych jako kraje wysokiego ryzyka migracyjnego jest bardzo rozbudowany, więc ocena wniosków wizowych tej grupy aplikujących jest znacznie utrudniona.

Od 2019 r. obowiązuje katalog dokumentów niezbędnych do uzyskania wizy w jednym z wyżej wymienionych celów¹⁵, co realnie wydłużyło czas rozpatrywania wniosków wizowych. Kolejnym elementem, który wpłynął na proces wydawania tych wiz, jest obowiązek zatwierdzania jednostek przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o ile są one zainteresowane przyjmowaniem cudzoziemców jako studentów, pracowników naukowych, czy wolontariuszy.

Okresy oczekiwania na złożenie wniosków wizowych w polskich urzędach konsularnych wydłużają się, niejednokrotnie sięgając kilku tygodni. Problem ten co do zasady nie dotyczy miejsc, gdzie został wdrożony system outsourcingu wizowego, wykorzystywany przez polskie urzędy konsularne dla obsługi wniosków wizowych (na Ukrainie i w Turcji od 2011 r., w Rosji od 2013 r., na Białorusi od 2015 r., w Chinach od 2016 r. i w Indiach od 2019 r.

Wzrostowi liczby wydawanych wiz towarzyszy utrzymujący się od kilku lat na tym samym poziomie współczynnik odmów wydania wiz (uśredniona wartość wynosi 3,5% w 2019 r., 4% w 2018 r., 3,8% w 2017 r., 3,4% w 2016 r. oraz 4% - w 2015 r.). Odsetek ten w krajach podwyższonego albo wysokiego ryzyka migracyjnego jest jednak kilkanaście lub kilkadziesiąt razy wyższy od uśrednionego. Najwyższy wskaźnik odmów wizowych w stosunku do liczby przyjętych wniosków wizowych odnotowuje się w krajach afrykańskich, wybranych krajach azjatyckich oraz Azji Środkowej.

¹⁵ Wprowadzony nowelizacją ustawy o cudzoziemcach z dnia 22 lutego 2019 r. dostosowującą polski porządek prawny do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair*

Do podstawowych instrumentów polityki wizowej stosowanych w ramach przeciwdziałania nielegalnej migracji należą standardy i wymogi określone w kodeksie wizowym i dokumentach KE, a także ustalenia w ramach lokalnej współpracy schengenńskiej lub konsularnej. Szczególną rolę w tych działaniach pełni także system informatycznych konsultacji z organami centralnymi państw strefy Schengen, jak również z właściwymi instytucjami w kraju – za pośrednictwem Szefa UdSC będącego centralnym organem wizowym oraz wykorzystywanie narzędzi w ramach VIS.

Przy ocenie wniosku wizowego, w tym pod kątem przeciwdziałania nielegalnej migracji, konsulowie stosują przepisy prawa i procedury określone w kodeksie wizowym oraz ustawie o cudzoziemcach. Konsulowie w procesie oceny ryzyka migracyjnego, a zwłaszcza oceny ryzyka wykorzystania wizy w celu innym niż miałyby zostać wydana wykorzystują mechanizmy konsultacji i uzyskiwania dodatkowych opinii, w tym wymiana informacji ze służbami granicznymi RP oraz konsulami innych państw strefy Schengen. Wypracowywane w ramach tej współpracy dokumenty dot. zharmonizowanych list dokumentów uzupełniających, których należy żądać od cudzoziemców ubiegających się o wize Schengen służą jednolitemu stosowaniu przepisów wspólnotowych.

W przypadku odmowy wydania wizy cudzoziemiec ma prawo do zwrócenia się o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzje konsula w sprawach wiz krajowych nie podlegają kontroli sądów administracyjnych, podlegają jej natomiast decyzje w sprawach wiz Schengen oraz wiz wydawanych członkom rodzin obywateli UE. Warto nadmienić, że do Trybunału Sprawiedliwości UE skierowane zostało pytanie prejudycjalne, czy kontroli sądowo-administracyjnej nie powinny podlegać też decyzje o odmowie wydania, cofnięciu lub unieważnieniu wiz krajowych. Postępowanie w tej sprawie jest w toku.

Polska jest reprezentowana w zakresie wydawania wiz Schengen przez inne państwa tej strefy w następujących lokalizacjach: Ułan Bator, Biszkek, San José, Quito, Antananariwa, Katmandu, Kolombo, Bagdad, Maskat, Akra, Paramaribo, Chartum, Harare, Port of Spain, Witebsk, Podgorica (do 30.10.2020), Dhaka, Lusaka, Ho Ci Minh. Obecnie prowadzone są zaawansowane uzgodnienia ze stroną hiszpańską i belgijską dotyczącą poszerzenia obszaru reprezentacji wizowej o nowe lokalizacje. Funkcję państwa reprezentującego nasz kraj wizowo przyjęła: Holandia (6 lokalizacji), Szwajcaria (6 lokalizacji), Czechy i Szwecja (po 2 lokalizacje) oraz Węgry i Łotwa (pojedyncze lokalizacje). Polskie konsulaty pozostają w kontakcie ze służbami konsularnymi tych krajów w państwach trzecich i wymieniają się informacjami.

Mały ruch graniczny

Polska zawarła porozumienia w sprawie MRG z Ukrainą i Rosją, ale od połowy 2016 r. w pełni wykonywana jest jedynie umowa z Ukrainą. W ramach MRG konsulowie wydają zezwolenia na przekraczanie granicy, które są tożsame z posiadaniem wizy dla celów przekroczenia granicy państwowej. W 2015 r. łącznie wydano ponad 51 tys. takich zezwoleń, w 2016 r. – ponad 53 tys., w 2017 r. – ponad 37 tys., w 2018 r. – ponad 18 tys., zaś w 2019 r. – ponad 15 tys. zezwoleń.

Legalizacja pobytu

Legalizacja pobytu to oparty o prawo administracyjne zespół norm prawnych regulujących warunki uzyskiwania przez cudzoziemców, w tym obywateli UE i członków ich rodzin, uprawnień do pobytu na terytorium RP oraz rozwiązania instytucjonalne w tym zakresie. System legalizacji pobytu w Polsce jest regulowany głównie ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz ustawą 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. Powyższe ustawy wdrażają również prawo UE w tym zakresie dotyczące m.in. pracowników (w tym wysoko wykwalifikowanych), studentów, naukowców, członków rodzin cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce, czy rezydentów długoterminowych UE. Duże znaczenie dla tego systemu ma również stosowany często bezpośrednio dorobek Schengen.

Pod względem instytucjonalnym system legalizacji pobytu oparty jest głównie o kompetencje wojewodów, Szefa UdSC oraz SG – organów nadzorowanych przez ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. W proces legalizacji pobytu, w odniesieniu do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zaangażowane są również ABW, Policja oraz SG opiniujące w tym zakresie cudzoziemców.

W aspekcie informatycznym system legalizacji pobytu wspiera Krajowy Zbiór Rejestrów Ewidencji i Wykazu w Sprawach Cudzoziemców – zbiór danych prowadzony w systemie teleinformatycznym przez Szefa UdSC, do którego dostęp posiadają organy administracji prowadzące postępowania w sprawach cudzoziemców, m.in. wojewodowie, SG, MSWiA, Policja czy ABW. System skomunikowany jest również m.in. z SIS, EURODAC, CEIDG i systemem Syriusz MRPIPS.

W I półroczu 2020 roku ważne zezwolenia, zgody na pobyt lub prawo pobytu w Polsce posiadało 449 tysięcy cudzoziemców, w tym obywateli państw członkowskich UE, EOG, Szwajcarii oraz Wielkiej Brytanii i członków ich rodzin (dwukrotnie więcej niż pod koniec 2015 r.). W porównaniu z pierwszym półroczem 2019 roku wzrost tego wskaźnika kształtuje się na poziomie ok. 50 tys. osób. Największy wzrost dotyczy obywateli Ukrainy (+37 tys.), przy czym różnica wynika głównie z większej liczby zezwoleń na pobyt czasowy (+33 tys.). Największą liczbę ważnych dokumentów posiadają obywatele następujących państw: Ukrainy, Białorusi, Niemiec, Rosji, Wietnamu, Indii, Włoch, Chin, Gruzji i Wielkiej Brytanii. Ponad połowę ważnych dokumentów stanowią karty pobytu wydane w związku z zezwoleniem na pobyt czasowy, 16% - zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE, a 18% to karty pobytu dla posiadaczy zezwolenia na pobyt stały.

Zezwolenia na pobyt czasowy, stały i rezydenta długoterminowego UE wydawane są przez wojewodów na wniosek cudzoziemców. Odwołania od decyzji wojewodów rozpatruje Szef UdSC.

W I półroczu 2020 roku cudzoziemcy spoza UE złożyli 128 tys. wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt (+ 19% w porównaniu z I półroczem 2018 r. i prawie 400% więcej w porównaniu z rokiem 2014). Wśród cudzoziemców ubiegających się o zezwolenia pobytowe dominują obywatele Ukrainy (72%), Białorusi, Gruzji, Indii i Rosji. Najpopularniejsze jest zezwolenie na pobyt czasowy (94% wniosków). Szacowany ogólny napływ wniosków w 2020 r. wyniesie około 260-280 tys. 61% postępowań w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt kończy się decyzją pozytywną. W I półroczu 2020 liczba udzielonych zezwoleń (78 tys.) jest zbliżona do liczby zezwoleń za cały rok 2015 r. (76 tys.) Warto zauważyć, że wąska grupa państw pochodzenia wykazuje wysoki - blisko 30-40% wskaźnik decyzji negatywnych (np. Pakistan, Irak, Uzbekistan, Iran, Gruzja). Gwałtownie wzrosła liczba odwołań od decyzji wojewodów do Szefa UdSC, z 2 tys. w 2014 r. do ponad 18 tys. w 2019 i 10,5 tys. w I półroczu 2020 r.

Okolo 66% zezwoleń na pobyt czasowy wydanych w okresie 2015- I półroczu 2020 r. było związanych z pracą. Najwięcej decyzji pozytywnych związanych jest z zezwoleniem na pobyt i pracę (zwanym potocznie „zezwoleniem jednolitym”), ale rosną również wskaźniki osób prowadzących działalność gospodarczą lub pracowników wysoko wykwalifikowanych. Odsetek osób uzyskujących zezwolenia na pobyt czasowy w związku z rodziną, studiami lub edukacją jest od kilku lat stabilny, jednak w praktyce oznacza to ciągły równomierny, wzrost liczby osób, które uzyskują tego typu zezwolenia.

Wzrost zainteresowania uzyskaniem zezwolenia na pobyt w Polsce wynika zatem głównie z zapotrzebowania rynku pracy oraz rozwoju przedsiębiorczości. Obecnie, zgodnie z trendami w rozdziale poświęconym migracjom zarobkowym, należy przewidywać, że długoterminowy trend wzrostowy zainteresowania uzyskaniem zezwolenia na pobyt w Polsce utrzyma się w dłuższym okresie. Wśród czynników, które mogą mieć wpływ na krótko i średnioterminowe wahania wymienić można m.in. pandemię Covid-19. Warto też zwrócić uwagę na rozwiązania wprowadzone w związku z pandemią – tzn. wydłużenie okresu obowiązywania dokumentów legalizujących pracę i pobyt do końca stanu epidemii / zagrożenia epidemicznego.

Polskie prawo poprzez różne formy zezwoleń na pobyt stały ułatwia osiedlanie się w Polsce osób z polskimi korzeniami oraz członków ich rodzin. W ciągu ostatnich 6 lat skorzystało z nich prawie 34 tys.

posiadaczy Karty Polaka, 14,5 tys. osób, które wykazały polskie pochodzenie oraz prawie 240 członków rodzin repatriantów. O ile widoczne jest utrzymanie zainteresowania zezwoleniami na pobyt dla posiadaczy Karty Polaka oraz osób wykazujących polskie pochodzenie, to członkowie rodzin repatriantów pojawiają się w statystykach rzadko.

Zgoda na pobyt ze względów humanitarnych lub zgoda na pobyt tolerowany są udzielane przez SG z urzędu (z jednym wyjątkiem) w trakcie procedury o zobowiązanie do powrotu (albo w postępowaniu następczym, już po wydaniu decyzji o zobowiązaniu do powrotu). Organem II instancji w tym zakresie jest Szef UdSC. W I półroczu 2020 r. liczba osób, które przebywały w Polsce na podstawie karty pobytu wydanej w związku z udzieloną zgodą na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodą na pobyt tolerowany wyniosła 2 tys. Co roku ok. 200 nowych cudzoziemców uzyskuje tego rodzaju tytuł pobytowy, z czego zaledwie kilka to zgoda na pobyt tolerowany. Udzielanie zgody na pobyt ze względów humanitarnych (i w wyjątkowych przypadkach pobyt tolerowany) wynika z obowiązku ochrony podstawowych praw człowieka określonych w Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka. Natomiast udzielanie zgody na pobyt tolerowany wynika z braku faktycznej możliwości powrotu i jest warunkowe, tj. powinno być cofnięte, gdy pojawią się możliwości realizacji decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

Prawo pobytu i prawo stałego pobytu obywateli UE i członków ich rodzin wynika z zasady swobody przepływu osób w UE (obejmującej wtórnie również państwa EOG, Szwajcarię oraz do końca 2020 roku Zjednoczone Królestwo, do którego w dalszym ciągu stosowane jest prawo UE). Wojewodowie stwierdzają posiadanie ww. prawa i wydają odpowiednie dokumenty. Odwołania od decyzji wojewodów rozpatruje Szef UdSC. Prawo pobytu w pierwszej połowie 2020 r. posiadało ponad 82 tys. osób. W ciągu ostatnich 5 lat prawo to nabyło około 11 tys. osób.

2.3.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

Wizy:

- Trudności w zapewnieniu adekwatnych zasobów kadrowych do obsługi rosnącego zapotrzebowania wizowego wobec niejednorodnego obciążenia urzędów konsularnych i braku synergii w działaniach między urzędami w kraju i za granicą.
- Konieczność dalszej elektronizacji procedur postępowania przed konsulami oraz rozwoju systemów informatycznych, w tym zapewnienie szerszego dostępu urzędnikom konsularnym do danych o cudzoziemcach przetwarzanych przez inne organy w kraju dla potrzeb procedur wizowych (migracyjnych).

Legalizacja pobytu:

- Trudności w sprawnym zarządzaniu postępowaniami administracyjnymi w sprawach zezwoleń na pobyt przy posiadanych zasobach kadrowych i infrastrukturalnych, zarówno przez wojewodów jak i przez Szefa UdSC, w wyniku lawinowo rosnącej od 2014 r. liczby toczących się postępowań (w połowie 2020 r. ok. 200 tys. w Urzędach Wojewódzkich i 31 tys. w UdSC)
- Zbyt długi i wciąż rosnący średni czas oczekiwania na decyzję w sprawie zezwolenia na pobyt (w 2017 r. ok. 150 dni, w 2019 r. prawie 230 dni, w I półroczu 2020 r. 243 dni), skutkujący wzrostem liczby zasadnych skarg na bezczynność organu, zastrzeżeniami KE, ryzykiem finansowym dla państwa w przypadku szkód dla działalności gospodarczej cudzoziemców, przedłużaniem stanu niepewności prawnej dla cudzoziemców, których poprzednie zezwolenia na pobyt wygasły a kolejne nie zostały jeszcze wydane oraz wzrostem ryzyka utraty wartościowych pracowników, przedsiębiorców, studentów lub naukowców, co może mieć negatywne konsekwencje dla wielu aspektów rozwoju państwa.

- Brak mechanizmu ujednolicenia interpretacji prawa w województwach oraz brak możliwości prawidłowego zarządzania z poziomu centralnego postępowaniami administracyjnymi, polityką informacyjną i obsługą klienta. Obowiązujący system legalizacji pobytu przewiduje jedynie nadzór instancyjny Szefa UdSC nad wojewodami, bez instrumentów nadzoru ustrojowego. Szef UdSC ma kompetencje kontrolne w zakresie wykonywania przez wojewodów określonych zadań, lecz jednocześnie nie posiada instrumentów egzekwowania zaleceń pokontrolnych.
- Brak adekwatnych środków finansowych na prowadzenie postępowań.
- Brak możliwości doskonalenia i rozwoju kluczowych dla funkcjonowania państwa systemów informatycznych wspomagających legalizację pobytu oraz ich integracji z innymi systemami w wyniku braku stałego finansowania.
- Utrudniony rozwój nauki, napływu innowacji i talentów w wyniku wzrostu złożoności wymagań i procedur dla niektórych kategorii cudzoziemców, np. studentów i naukowców.
- Instrumentalne wykorzystanie przez państwa trzecie zauważalnego wydłużenia oczekiwania na decyzję w sprawie zezwolenia na pobyt w kampaniach informacyjno – propagandowych dyskredytujących założenia polskiej polityki migracyjnej oraz działania poszczególnych elementów systemu legalizacji pobytu w RP.
- Nadużywanie przez cudzoziemców wydłużonej procedury administracyjnej do celów pobytowych (m.in. poprzez zmianę miejsca zamieszkania i wymuszenie tym samym zmiany urzędu odpowiedzialnego za wydanie zezwolenia).
- Niewystarczająco wydajna elektroniczna wymiana informacji pomiędzy organami prowadzącymi postępowania administracyjne w sprawach cudzoziemców a organami opiniującymi w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa.
- Nadużywanie przez cudzoziemców procedur uchodźczych (składanie kolejnych wniosków) wyłącznie w celu przedłużenia pobytu na terytorium RP, a następnie argumentowanie w ten sposób wzmocnienie związków z Polską i dowodzenie podstaw do udzielenia w związku z tym zgody na pobyt ze względów humanitarnych.
- Niejednolita interpretacja prawa w zakresie udzielania zgody na pobyt ze względów humanitarnych i zgody na pobyt tolerowany stosowana przez Straż Graniczną i Szefa UdSC, co wyraźnie widać w dużej liczbie udzielonych zgód przez organ II instancji (liczba zgód udzielonych przez Szefa UdSC jest o ponad 100% wyższa niż liczba takich zgód udzielonych przez SG).

3. Nielegalna migracja

3.1. Działania kontrolno-weryfikacyjne wobec cudzoziemców

3.1.1. Opis sytuacji

Działania kontrolno-weryfikacyjne mają na celu ustalenie czy wjazd lub pobyt cudzoziemca na terytorium RP jest zgodny w warunkami określonymi w prawie UE i w polskich uregulowaniach prawnych. Zalicza się do nich kontrolę graniczną, kontrolę legalności pobytu na terytorium RP, kontrolę legalności wykonywania pracy, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom. Do czynności kontrolno-weryfikacyjnych można również zaliczyć konsultacje wizowe (na potrzeby polskich urzędów konsularnych), opiniowanie pobytu cudzoziemców (na potrzeby wojewodów) oraz czynności realizowane w ramach weryfikacji uczelni.

Kontrola graniczna

SG organizuje i dokonuje kontroli ruchu granicznego¹⁶. Funkcjonariusze SG na I linii kontroli granicznej weryfikują czy cudzoziemcy, w tym obywatele państw trzecich zgłaszający się do kontroli granicznej spełniają określone przepisami prawa warunki wjazdu i pobytu. W przypadku potrzeby szczegółowych ustaleń cudzoziemcy kierowani są na tzw. II linię kontroli granicznej, prowadzoną w innym miejscu, niż to, w którym dokonywana jest odprawa wszystkich osób.

Celem kontroli II linii jest uzyskanie pełnej wiedzy w kwestii wypełnienia wspomnianych warunków, w tym weryfikacja dokumentów uzasadniających cel i warunki planowanego pobytu, a w rezultacie podjęcie decyzji w przedmiocie zezwolenia cudzoziemcowi na wjazd na terytorium RP.

Jeżeli w następstwie kontroli granicznej II linii okaże się, że cudzoziemiec nie spełnia określonych przepisami prawa warunków wjazdu i pobytu, jest mu wydawana decyzja o odmowie wjazdu na terytorium RP. W przypadku stwierdzenia, że cudzoziemiec nie spełniał lub przestał spełniać warunki dotyczące wydania wizy, wydawana jest również decyzja o jej unieważnieniu albo cofnięciu.

W 2019 r. organy SG wydały 96 606 odmów wjazdu (z czego 61% dotyczyło obywateli Ukrainy a 30% obywateli Federacji Rosyjskiej). Działania te są szczególnie widoczne w największych przejściach granicznych w Ukrainą i z Białorusią (jak Medyka, Dorohusk, Hrebenne i Terespol).

Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP

Celem kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP jest ustalenie, czy przestrzegane są przepisy dotyczące warunków wjazdu i pobytu na tym terytorium.

Najszerze uprawnienia w tym zakresie posiadają organy SG oraz Policji. Ww. kontrola może stanowić też element czynności naczelnika urzędu celno-skarbowego. Natomiast najwęższe uprawnienia kontrolne w przedmiocie legalności pobytu posiadają Szef UdSC oraz wojewoda – czynności te mogą być realizowane fakultatywnie i wyłącznie w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców.

¹⁶ zgodnie m.in. z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie kontroli granicznej

Stwierdzone w toku kontroli naruszenie przepisów prawa skutkuje podjęciem czynności karnych (np. nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego, jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium RP nie posiadając do tego tytułu prawnego) i administracyjnych (wszczęcie postępowania w sprawie o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu).

W 2019 r. funkcjonariusze SG skontrolowali legalność pobytu 61 355 cudzoziemców, w wyniku czego ujawniono 11 273 cudzoziemców, którzy naruszyli lub nie spełniali warunków do pobytu na terytorium Polski, tj. nie posiadali wymaganych dokumentów zezwalających na pobyt na terytorium RP, przekroczyli dopuszczalny okres pobytu w ruchu bezwizowym, lub też ich cel pobytu w Polsce był niezgodny z posiadanymi dokumentami uprawniającymi do pobytu. Dominowali wśród nich obywatele Ukrainy (56%, Gruzji (8%) i Rosji (7%).

Kontrola legalności zatrudnienia cudzoziemców

Kontrola legalności zatrudnienia cudzoziemców na terytorium RP jest kolejnym z katalogu czynności kontrolnych realizowanych na terytorium kraju¹⁷.

Właściwe w zakresie identyfikacji nielegalnie zatrudnionych obywateli państw trzecich są organy SG oraz PIP. Obie instytucje są uprawnione do prowadzenia samodzielnych kontroli, w tym SG w zakresie legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom oraz prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, a PIP w zakresie legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców. Dodatkowo inspektorzy pracy kontrolą obejmują również przestrzeganie przepisów prawa pracy, w szczególności związanych z BHP. Zasady współdziałania PIP i SG określone zostały w porozumieniu zawartym 10 grudnia 2018 r.

Kontroli SG poddawani są zarówno cudzoziemcy wykonujący pracę lub prowadzący działalność gospodarczą na terytorium RP, jak również pracodawcy, przedsiębiorcy niezatrudniający pracownika i inne instytucje, a także (w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia przepisów) osoby fizyczne.

Kontrola może objąć weryfikację dokumentów związanych z zatrudnieniem, powierzeniem pracy lub prowadzeniem działalności gospodarczej, przesłuchanie osób podejrzewanych o naruszenie przepisów, czy oględziny miejsc wykonywania pracy. W przypadku podejrzenia naruszenia przepisów prawa będących w kompetencji innych instytucji, stosowne informacje są przekazywane zgodnie z właściwością, w celu umożliwienia zainicjowania działań kontrolnych w ich własnym zakresie.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, funkcjonariusze SG mogą nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego, zastosować środek oddziaływania wychowawczego lub skierować do właściwego sądu wnioski o ukaranie. Ponadto, w niektórych okolicznościach powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi stanowi przestępstwo, zagrożone karą pozbawienia wolności. W przypadku skazania za przestępstwo sąd może orzec zakaz dostępu firmy do niektórych środków unijnych lub zobowiązać do zapłaty na rzecz Skarbu Państwa równowartości takich środków otrzymanych w ciągu ostatniego roku.

Poza konsekwencjami karnymi, cudzoziemcowi, który np. wykonywał pracę bez wymaganego odpowiedniego dokumentu wydaje się decyzję o zobowiązaniu do powrotu. Wówczas okres zakazu ponownego wjazdu wynosi od 1 roku do 3 lat. Gdy ww. decyzja podlega przymusowemu wykonaniu, podmiot, który powierzył cudzoziemcowi wykonywanie pracy lub pełnienie określonej funkcji ponosi koszty związane z jej wydaniem i wykonaniem (w tym koszty postępowania, pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców, badania lekarskiego czy koszty transportu).

Kolejnym rodzajem sankcji jest brak możliwości uzyskania niektórych dokumentów uprawniających do powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom.

¹⁷ Przepisy definiujące legalność zatrudnienia (zarówno w odniesieniu do wykonywania pracy jak i powierzania wykonywania pracy) oraz przewidujące sankcje za ich nieprzestrzeganie określone są w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

W 2019 r. funkcjonariusze SG przeprowadzili łącznie 4 094 kontrole legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom na terytorium RP, w ramach których skontrolowano 124 979 cudzoziemców. W wyniku kontroli ujawniono 14 740 cudzoziemców nielegalnie wykonujących pracę lub wobec których stwierdzono nieprawidłowości związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Najwięcej przypadków dotyczyło obywateli Ukrainy (90%), Gruzji (3%) i Mołdawii (2%).

W 2019 r. inspektorzy pracy przeprowadzili 8 348 kontrole legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Sprawdzono legalność powierzenia pracy blisko 43,4 tys. cudzoziemcom, w tym 18,7 tys. wykonującym pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi oraz 1,3 tys. posiadaczom zezwolenia na pracę sezonową. 84% wszystkich objętych kontrolą cudzoziemców z państw trzecich stanowili obywatele Ukrainy. Wykazano powierzenie nielegalnego wykonywania pracy 5 947 cudzoziemcom z 42 państw. Największą grupę nielegalnie pracujących cudzoziemców stanowili obywatele Ukrainy – 4 937 osób, w dalszej kolejności obywatele Białorusi (403), Gruzji (228) i Filipin (131).

Konsultacje wizowe

W zakresie czynności weryfikacyjnych SG realizuje konsultacje wizowe, których celem jest zebranie wszelkich informacji stanowiących ewentualną podstawę do odmowy wydania wizy cudzoziemcowi lub mających istotny wpływ na podjęcie decyzji wizowych przez konsulów RP. Wynik sprawdzeń przekazywany jest do Szefa UdSC (Centralnego Organu Wizowego). Przed przekazaniem powyższych informacji dokonywane są sprawdzenia pod kątem możliwego zagrożenia dla bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego oraz – mając na uwadze przeciwdziałanie nielegalnej migracji - sprawdzane jest uzasadnienie celu i warunków planowanego pobytu cudzoziemców.

Celem konsultacji wizowych jest również gromadzenie i przetwarzanie informacji w zakresie zagrożeń migracyjnych pojawiających się w obrębie odpowiedzialności służbowej oddziałów SG; monitorowanie trendów i identyfikacja nieprawidłowości jeszcze na etapie wnioskowania o wizę przez poszczególne kategorie cudzoziemców; podjęcie właściwych czynności kontrolnych wobec osób fizycznych/prawnych zapraszających cudzoziemców do Polski, których działalność może wskazywać na nadużywanie przepisów w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

Opiniowanie pobytu

Opiniowanie pobytu cudzoziemców odbywa się w ramach postępowań z zakresu legalizacji pobytu, w celu zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Badane są wówczas okoliczności występowania zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w przypadku wjazdu lub pobytu danego cudzoziemca. W tym celu przed wydaniem decyzji o udzieleniu tytułu pobytowego wojewoda zwraca się do komendanta oddziału SG, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa ABW, a niekiedy również do konsula właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą, z wnioskiem o przekazanie informacji w tym zakresie.

Udział SG w opiniowaniu pobytu cudzoziemców sprowadza się do przeprowadzania wywiadów środowiskowych oraz sprawdzeń lokali cudzoziemców ubiegających się o udzielenie zezwolenia na pobyt, w ramach których zbierane są m.in. informacje dotyczące cudzoziemca, członków jego rodziny, wykonywanej pracy, podejmowanych działań mogących mieć wpływ na ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego albo stanowiących zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, jak również innych okoliczności, których istnienie mogłoby wpłynąć na rozstrzygnięcie w prowadzonym postępowaniu.

Gdy funkcjonariusze SG zidentyfikują przesłanki świadczące o tym, że wjazd lub pobyt danego cudzoziemca stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, informują o nich wojewodę, który wydaje wówczas decyzję o odmowie udzielenia zezwolenia na pobyt. Tożsame konsekwencje mają miejsce, gdy funkcjonariusze SG podczas wywiadu środowiskowego lub sprawdzenia lokalu ujawnią przesłanki świadczące o tym, że cudzoziemiec zawarł nieprawdziwe informacje we wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt lub nie przebywa pod adresem wskazanym w tym wniosku.

Weryfikacja uczelni

Koordynowana przez ministra właściwego ds. wewnętrznych procedura zatwierdzenia jednostki prowadzącej studia jest jednym z działań wpisujących się w katalog czynności kontrolno-weryfikacyjnych realizowanych na terytorium RP w celu przeciwdziałania nielegalnej migracji pod pozorem nauki w szkołach wyższych. W jej trakcie badana jest działalność jednostki prowadzącej studia polegająca na przyjmowaniu cudzoziemców, pod kątem występowania zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również interesów RP. Działania SG w tym zakresie odnoszą się do jednostek prowadzących studia, organizujących staż, lub wolontariat. Ich weryfikacja polega na zebraniu wszelkich istotnych informacji dotyczących, m.in. charakteru, zakresu prowadzonej działalności, umów zawartych pomiędzy podmiotem oraz cudzoziemcem, sposobu organizacji studiów czy pozyskiwania cudzoziemców i nawiązywania z nimi kontaktu. Podmioty ubiegające się o zatwierdzenie przyjmowania cudzoziemców opiniowane są również przez Komendanta Głównego Policji, Szefa ABW oraz MSZ.

Informacje przekazywane w tych sprawach zawierają rekomendacje, w oparciu o które wydawana jest decyzja MSWiA w sprawie zatwierdzenia danego podmiotu lub zakaz przyjmowania cudzoziemców.

Wdrażanie i rozwój wielkoskalowych systemów UE

W najbliższych latach Polskę czeka realizacja na gruncie krajowym szeregu zadań związanych z modernizacją oraz wdrożeniem wielkoskalowych systemów informacyjnych UE. Zarówno modernizacja istniejących już systemów (SIS, VIS, EURODAC), jak również sukcesywne wdrażanie nowych systemów mających funkcjonować w obszarze współpracy granicznej, policyjnej i sądowej (EES, ETIAS oraz ECRIS-TCN) oraz skuteczne zapewnienie ich interoperacyjności wiąże się z wyzwaniem natury legislacyjnej, organizacyjnej oraz technicznej, które będą dotyczyć społeczności europejskiej oraz unijnych podmiotów i agencji zaangażowanych w ten proces. Procesy te wymagają wielu zmian legislacyjnych oraz organizacyjnych, a także nakładów na niezbędne zasoby i infrastrukturę techniczną w obszarze działania krajowych organów zaangażowanych we współpracę prowadzoną w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami oraz migracjami.

Wielkoskalowe systemy informacyjne UE to narzędzia wspierające zarządzanie granicami zewnętrznymi UE oraz służące zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku wewnątrz UE. Zniesienie kontroli granicznych na granicach wewnętrznych UE oraz związana z tym możliwość swobodnego poruszania się po obszarze, na którego granicach co do zasady nie są prowadzone kontrole graniczne, gwarantowana wszystkim legalnie przebywającym na tym obszarze osobom jest uznawana za jedno z największych osiągnięć integracji europejskiej. Tym samym zapewnienie właściwej interoperacyjności opisanych powyżej wielkoskalowych systemów informacyjnych UE będzie kluczowe w kontekście zagwarantowania efektywnego i skutecznego dokonywania sprawdzeń, identyfikacji oraz weryfikacji tożsamości obywateli państw trzecich, jak również osób posługujących się fałszywymi lub skradzionymi tożsamościami.

Dokonując podsumowania podejmowanych działań kontrolno-weryfikacyjnych, istotnym jest odniesienie się do rezultatów tych działań, jakim są sankcje nałożone na te osoby, tj. decyzje administracyjne o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. W oparciu o podstawy prawne wydanych

decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu możliwa jest ocena kategorii nielegalnej migracji w danym roku. Według danych Straży Granicznej za rok 2019 dotyczących obszaru powrotu cudzoziemców, wydanych zostało łącznie 29 408 decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, z czego 42% stanowili cudzoziemcy, którzy otrzymali przedmiotowe decyzje administracyjne w związku z tzw. przeterminowanym pobytem (*overstayers*). Pozostałe kategorii dotyczyły pobytów bez ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu (16%), a także osoby które usiłowały, lub przekroczyły granicę państwa wbrew przepisom (14%). Opierając się na tych samych danych, wskazać należy, że problematyka dotycząca nielegalnego pobytu dotyczy przede wszystkim obywateli Ukrainy, Gruzji, Białorusi, Rosji oraz Mołdawii.

3.1.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Brak integrującego systemu IT, umożliwiającego uzyskanie zbiorczej informacji o cudzoziemcu, którego dane figurują w różnych systemach informacyjnych, na potrzeby planowania działań kontrolno-weryfikacyjnych oraz prowadzonych postępowań administracyjnych. Obecnie uzyskanie ww. informacji wymaga kierowania odrębnych zapytań do różnych baz danych.
- Ograniczony dostęp do nowoczesnych technologii, brak interoperacyjności istniejących systemów informacyjnych powodujący utrudnienia we właściwym zasilaniu danych w krajowych oraz w międzynarodowych zasobach informacyjnych.
- Wykorzystanie nieefektywnych rozwiązań teleinformatycznych pomiędzy krajowym Biurem SIRENE a podmiotami krajowymi w zakresie wymiany informacji uzupełniających do wpisów SIS wprowadzonych w stosunku do osób objętych odmową wjazdu lub pobytu, a także w zakresie dokumentów wydawanych cudzoziemcom, które jako skradzione, zagubione, unieważnione lub przywłaszczone są poszukiwane do celów zajęcia.
- Brak kompatybilności systemów teleinformatycznych funkcjonujących na poziomie krajowym, pozwalających na efektywną wymianę informacji pomiędzy wielkoskalowymi systemami informacyjnymi UE powodujący utrudnienia podczas realizacji czynności związanych z prowadzeniem kontroli granicznej na granicach zewnętrznych UE oraz działań weryfikacyjno-kontrolnych na terytorium UE.
- Trudności w zakresie wdrażania na gruncie unijnym lub krajowym poszczególnych wielkoskalowych systemów informacyjnych powodujące opóźnienia w zakresie osiągnięcia gotowości operacyjnej państw członkowskich UE w kontekście uruchomienia wszystkich nowotworzonych systemów.
- Nieefektywna koordynacja prac poszczególnych zespołów projektowych prowadzonych w kluczowych obszarach (tj. legislacyjnym, organizacyjnym i technicznym) na poziomie krajowym w zakresie wdrażania nowych systemów wielkoskalowych.
- Niewystarczające kadrowe możliwości realizacji kontroli legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców oraz przeprowadzania wywiadów środowiskowych, sprawdzeń lokalu i działań związanych z certyfikacją uczelni w dużych aglomeracjach miejskich.
- Nieadekwatne zasoby ludzkie w porównaniu do skali obecności cudzoziemców na rynku pracy, w szczególności w dużych aglomeracjach miejskich, a także wyzwań wiążących się z potrzebą intensyfikacji działalności SG i PIP w tym obszarze.
- Rozwój działalności podmiotów specjalizujących się w legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bez rzeczywistego zamiaru zatrudnienia cudzoziemców, w tym fikcyjnego delegowania pracowników w ramach świadczenia usług do innych państw członkowskich.
- Używanie tzw. wirtualnych biur przez przedsiębiorców, których działalność budzi uzasadnione wątpliwości co do ułatwiania cudzoziemcom nielegalnej migracji. Korzystanie przez przedsiębiorców z tego rodzaju usług w znacznym stopniu utrudnia kontakt, bądź wręcz go uniemożliwia, przez co brak jest możliwości przeprowadzenia działań kontrolnych.

- Ograniczenie skuteczności kontroli legalności zatrudnienia na skutek przepisów komplikujących sporządzanie dokumentacji pokontrolnej, uniemożliwiających przeprowadzenie kontroli w terytorialnym zasięgu działania innych jednostek organizacyjnych SG i PIP oraz właściwą reakcją w przypadku utrudniania lub udaremniania kontroli. Aktualnie brakuje przepisów pozwalających oddziaływać na podmioty niepodporządkowujące się żądaniom organu kontrolnego. Z kolei zjawisko utrudniania lub udaremniania kontroli legalności zatrudnienia realizowanych przez organy SG polega m.in. na: blokowaniu dostępu do pomieszczeń kontrolowanego podmiotu, niewydaniu na żądanie osoby uprawnionej stosownej dokumentacji lub nieterminowym i niekompletnym okazywaniu dokumentów, uniemożliwianiu odbierania ustnych wyjaśnień od pracowników kontrolowanego podmiotu, braku kontaktu z kontrolowanym przedsiębiorcą, pełnomocnikiem lub osobami upoważnionymi do reprezentowania kontrolowanego.
- Ograniczenie skuteczności kontroli legalności zatrudnienia na skutek przepisów uniemożliwiających SG nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego za powierzenie cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy.

3.2. Polityka powrotowa

3.2.1. Opis sytuacji

Organizowanie powrotów osób, które nie mają prawa do pobytu ani do ochrony na terytorium RP/UE, jest jednym z najskuteczniejszych sposobów zapobiegania nielegalnej migracji oraz istotnym elementem funkcjonującego w Polsce oraz Unii systemu migracyjnego i azylowego.

Powroty obejmują dobrowolny lub przymusowy wyjazd obywatela państwa trzeciego do kraju jego pochodzenia, państwa tranzytu lub innego państwa trzeciego, do którego zdecydował się powrócić i przez które został przyjęty. Termin ten nie obejmuje przypadków przekazywania cudzoziemców pomiędzy państwami członkowskimi UE/stowarzyszonymi z Schengen (zarówno w procedurze dublińskiej jak i readmisyjnej).

Obowiązek opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP powstaje zarówno z mocy prawa – w związku z utratą ważności dotychczas posiadanego tytułu pobytowego, jak i w następstwie wydanej wobec cudzoziemca decyzji administracyjnej.

Uwarunkowania prawne i instytucjonalne

Zapobieganie i zwalczanie nielegalnej migracji jest jednym z celów rozwijanej przez UE polityki imigracyjnej, określającej m.in. wspólny zbiór zasad dotyczących powrotu obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają lub przestali spełniać warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium jakiegokolwiek państwa UE, a także związane z nimi gwarancje proceduralne.

Podstawę prawną określającą obowiązek opuszczenia terytorium RP przez nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego stanowi, co do zasady, decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Decyzję taką wydaje komendant oddziału lub placówki SG. Organem wyższego stopnia w sprawach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu jest Szef UdSC.

Decyzję o zobowiązaniu do powrotu dotyczącą cudzoziemca, co do którego istnieje obawa, że może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzanego o popełnienie jednego z tych przestępstw wydaje – na wniosek Komendanta Głównego Policji, Szefa ABW albo Szefa SKW – minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Ustawa o cudzoziemcach precyzuje katalog przypadków, w których cudzoziemcowi nie wydaje się decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Należą do nich przesłanki związane z tytułem pobytowym (m.in. status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgoda na

pobyt tolerowany, niektóre rodzaje zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE na terytorium RP, a także zaświadczenie dla domniemyanych ofiar handlu ludźmi). Cudzoziemcy przebywający w Polsce na podstawie wskazanych tytułów pobytowych mogą zostać zobowiązani do powrotu z chwilą wygaśnięcia lub pozbawienia prawa do pobytu w Polsce.

Szczególną kategorię osób stanowią cudzoziemcy, których pobyt na terytorium RP został uznany za nielegalny, a którzy posiadają zezwolenie pobytowe udzielone przez inne państwo członkowskie UE. Jeżeli nie sprzeciwiają się temu względny obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, organ właściwy do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu poucza go o obowiązku niezwłocznego wyjazdu na terytorium państwa, które mu to zezwolenie wydało. Zobowiązanie do powrotu takiego cudzoziemca będzie możliwe, jeżeli po otrzymaniu pouczenia, cudzoziemiec nie wykona określonego w nim obowiązku.

Do powrotu nie zobowiązuje się również małżonków obywateli polskich albo cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt stały lub pobyt rezydenta długoterminowego UE na terytorium RP, o ile nie sprzeciwiają się temu względny obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wydanie decyzji w takim przypadku będzie też możliwe, gdy organ prowadzący postępowanie uzna, że celem zawarcia związku małżeńskiego lub jego istnienia jest obejście przepisów.

Nie zobowiązuje się także do powrotu cudzoziemca przekazywanego do państwa trzeciego na wniosek organów tego państwa o wydanie osoby ściganej, a także cudzoziemca przekazywanego do innego państwa członkowskiego UE jako osobę ściganą europejskim nakazem aresztowania.

Ochrona przed wydaleniem

Orzekając o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu organ w każdym przypadku ma obowiązek rozstrzygnąć, czy występują przesłanki udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wyjątkowo zgody na pobyt tolerowany udziela się na wniosek cudzoziemca, jeżeli powołuje się on na orzeczenie sądu albo na rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości dotyczące odmowy wydania cudzoziemca. Jeżeli natomiast okoliczność będąca podstawą do udzielania zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany wyszła na jaw po wydaniu ostatecznej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, to z urzędu wszczyna się odrębne postępowanie (opisane w pkt. 1.3).

Formy powrotu

Powrót dobrowolny

Co do zasady obowiązek wyjazdu z terytorium RP/państw obszaru Schengen wynikający z decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu powinien zostać wykonany przez jej adresata dobrowolnie. W tym celu w decyzji określa się termin jej dobrowolnego wykonania, który wynosi od 15 do 30 dni od doręczenia decyzji (do 1 roku w szczególnie uzasadnionych przypadkach).

W celu realizacji powyższego obowiązku cudzoziemcy mogą skorzystać z programu pomocy w dobrowolnym powrocie. Pomoc taką mogą organizować – na wniosek cudzoziemca – podmioty, do których statutowych obowiązków należy takie działanie. W praktyce pomoc ta świadczona jest przez IOM, zgodnie z porozumieniem zawartym z MSWiA. Koszty pomocy w dobrowolnym powrocie są współfinansowane ze środków unijnych. W niektórych przypadkach Szef UdSC ma możliwość samodzielnego zorganizowania dobrowolnego powrotu cudzoziemcom, którzy wycofali wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Powrót przymusowy

Terminu dobrowolnego powrotu nie wskazuje się, gdy istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca, albo gdy wymagają tego względy obronności i bezpieczeństwa państwa lub ochrony

bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym drugim przypadku decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu, podobnie jak decyzje wydane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Gdy w decyzji nie zostanie określony termin dobrowolnego powrotu następuje jej przymusowe wykonanie. Decyzję wykonuje się również przymusowo, gdy cudzoziemiec nie podporządkuje się wskazanemu w niej obowiązkowi dobrowolnego powrotu.

W celu zabezpieczenia przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu na cudzoziemca można nałożyć określone prawem obowiązki (tzw. środki alternatywne do detencji) polegające na zgłaszaniu się w określonych odstępach czasu do organu SG, wpłacie zabezpieczenia pieniężnego, przekazaniu dokumentu podróży do depozytu lub zamieszkiwaniu w wyznaczonym miejscu. Jeżeli zastosowanie ww. środków nie jest możliwe albo cudzoziemiec nie wywiązuje się z już nałożonych na niego obowiązków, umieszcza się go w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców, chyba że mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla jego życia lub zdrowia lub jego stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że był on poddany przemocy. W stosunku do cudzoziemców, których stan zdrowia nie pozwala na stosowanie wobec nich środka w postaci umieszczenia w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców (oraz członkom ich rodzin, a w przypadku osób małoletnich lub ubezwłasnowolnionych, także ich opiekunom prawnym) istnieje możliwość objęcia ich pomocą instytucjonalną w postaci świadczeń socjalnych, opieki medycznej i psychologicznej. Taka forma pomocy jest cudzoziemcom dostarczana dzięki zawartej umowie z podmiotem zewnętrznym.

Postanowienie o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców wydaje na wniosek SG sąd rejonowy. Okres pobytu nie powinien przekroczyć co do zasady 6 miesięcy, przy czym każde postanowienie sądu w tej sprawie wydaje się na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Po upływie 6-miesięcznego okresu pobyt cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców może zostać – pod określonymi warunkami – przedłużony o kolejne 12 miesięcy (gdy cudzoziemiec nie współpracuje z SG w zakresie realizacji powrotu, lub gdy następują opóźnienia w uzyskaniu dokumentu podróży na powrót do państwa pochodzenia). Maksymalny okres pobytu cudzoziemca w ośrodku lub areszcie może wynieść 18 miesięcy. Strzeżone ośrodki dla cudzoziemców (obecnie 6) funkcjonują wyłącznie w strukturach SG.

Przymusowe wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu polega na doprowadzeniu cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony. Doprowadzenia dokonują właściwe organy SG.

W takim przypadku cudzoziemiec jest obowiązany uiścić należności z tytułu kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

W decyzji o zobowiązaniu do powrotu określa się zakaz ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen. Zakaz zależnie od okoliczności może być wydany na okres od 6 miesięcy do 5 lat. Organ, który wydał decyzję może, na wniosek cudzoziemca, cofnąć zakaz wjazdu (przede wszystkim w sytuacji, gdy cudzoziemiec wykonał obowiązki wynikające z decyzji o zobowiązaniu go do powrotu, a jego ponowny wjazd ma nastąpić ze względu na uzasadnione okoliczności, zwłaszcza ze względów humanitarnych). Co do zasady zakaz wjazdu może być cofnięty po upływie połowy jego okresu oraz po upływie 2 lat od cofnięcia poprzedniego zakazu wjazdu. Warunki te mogą zostać pominięte, jeżeli wjazd cudzoziemca ma nastąpić ze względów humanitarnych. Ponadto wjazd lub pobyt cudzoziemca nie może stanowić zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub naruszyć interesu RP. Jeżeli decyzja została wykonana przymusowo, cofnięcie zakazu wjazdu możliwe jest dopiero po pokryciu przez cudzoziemca kosztów wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

Istotnym instrumentem wspomagającym przymusowe wykonywanie decyzji, z których wynika obowiązek powrotu cudzoziemca, są zawierane z państwami trzecimi umowy o readmisji (zarówno na poziomie Unii jak i krajowym). Umowy te nakładają na umawiające się strony wspólne zobowiązanie do przyjmowania własnych obywateli oraz, pod pewnymi warunkami, obywateli państw trzecich i bezpaństwowców. Zawierają one także szczegółowy opis formalnych i technicznych kryteriów tego procesu, w tym identyfikacji osób podlegających readmisji. Dialog z państwami trzecimi zorientowany

jest na definiowanie wspólnych potrzeb współpracy w zarządzaniu migracją ze szczególnym uwzględnieniem powrotów. W tym celu SG inicjuje projekty dedykowane partnerom z państw trzecich, których głównym założeniem jest zapobieganie oraz przeciwdziałanie nielegalnej migracji poprzez wzmacnianie potencjału służb granicznych i migracyjnych państw pochodzenia cudzoziemców

Szczególną formą powrotu, która przybiera postać czynności faktycznej, bez wydawania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, jest jego niezwłoczne przekazanie do państwa trzeciego (lub państwa członkowskiego UE) na podstawie umowy o readmisji po uprzednim zatrzymaniu w związku z przekroczeniem granicy wbrew przepisom prawa (tj. w trybie readmisji przyspieszonej/uproszczonej).

Efektywność powrotów wzmacnia również działalność oficerów łącznikowych SG w państwach trzecich, których jednym z priorytetowych zadań jest m.in. utrzymywanie współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za identyfikację własnych obywateli oraz ich przyjmowanie. SG aktywnie uczestniczy również w tworzeniu i rozwijaniu sieci wspólnych oficerów łącznikowych do spraw powrotów delegowanych z państw członkowskich UE do państw trzecich. Od 1 listopada 2018 r. funkcjonariusz SG pełni funkcję oficera łącznikowego w Wietnamie. Z dniem 1 listopada 2020 r. planowane jest rozpoczęcie delegowania oficera SG do Uzbekistanu (z odpowiedzialnością terytorialną obejmującą Tadżykistan oraz Kirgistan). Do ich zadań należy m.in. współpraca ze służbami migracyjnymi goszczącego państwa dotycząca potwierdzania tożsamości i uzyskiwania zastępczych dokumentów podróży dla nieudokumentowanych obywateli tych państw zobowiązanych do powrotu z terytorium państw Unii, udział w procesie negocjowania bilateralnych umów o przyjmowaniu i przekazywaniu osób oraz identyfikowanie podstawowych potrzeb w zakresie budowania potencjału służb migracyjnych danego państwa w celu przeciwdziałania oraz zwalczania nielegalnej migracji.

SG współpracuje z Agencją Frontex i Komisją Europejską w zakresie realizacji powrotów. Od 2018 r. większość przymusowych operacji powrotowych wykonywana jest w ramach działań organizowanych i finansowanych przez Agencję. W przyszłości SG planuje również objęcie tymi działaniami powroty dobrowolne.

Dane statystyczne

W 2019 r. organy SG wydały wobec 29 408 cudzoziemców decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (o 0,4% mniej niż w roku poprzednim). 75% tych decyzji zostało wydanych obywatelom Ukrainy, po 5% obywatelom Gruzji i Republiki Białorusi.

W 2019 roku 19 173 cudzoziemców (tj. 65,2%) otrzymało decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w przejściu granicznym przy wyjeździe z terytorium RP, natomiast 10 235 cudzoziemców (tj. 34,8%) taką decyzję otrzymało w wyniku działań SG realizowanych na terytorium RP.

42% decyzji zostało wydanych w związku z przeterminowaniem pobytu cudzoziemca na terytorium RP/państw obszaru Schengen.

W 2019 r. poziom wykonalności decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wyniósł 88,53% (wzrost o 2% w porównaniu z 2018 r.).

Decyzje, w których określono termin dobrowolnego powrotu stanowiły 96,5% wszystkich decyzji o zobowiązaniu do powrotu wydanych cudzoziemcom w 2019 r. Zdecydowaną większość, tj. 76,6% takich decyzji wydano obywatelom Ukrainy (21 751 osób). Tego typu decyzje wydano także 1 375 obywatelom Rosji oraz 1 348 obywatelom Białorusi.

Wysoki odsetek decyzji z terminem dobrowolnego powrotu oraz wysoki poziom realizacji przez cudzoziemców tych decyzji (wykonalność na poziomie 88,9%) wskazuje, że podstawową formą realizacji powrotów cudzoziemców z terytorium Polski jest dobrowolne wykonanie decyzji.

W 2019 r. z pomocy w dobrowolnym powrocie, organizowanej przez IOM a sfinansowanej przez SG skorzystało 413 cudzoziemców (503 osoby w 2018 r., spadek o 18,1%). Powroty cudzoziemców w ramach programu pomocy w dobrowolnym powrocie stanowią znikomą część wszystkich powrotów (1,6% cudzoziemców, którzy dobrowolnie opuścili terytorium RP realizując obowiązek wynikający z wydanej im decyzji).

Z pomocy w dobrowolnym powrocie organizowanej przez IOM, finansowanej przez Szefa UdSC w 2019 r. skorzystało 27 osób, z pomocy organizowanej przez Szefa UdSC – 1 osoba

1 020 cudzoziemców w roku 2019 otrzymało decyzje, w których nie określono terminu dobrowolnego wyjazdu. Byli to przede wszystkim obywatele Ukrainy (327 osób), Rosji (202 osoby) oraz Wietnamu (136 osób). Jednocześnie zanotowano wzrost poziomu realizacji tego typu decyzji, podlegających przymusowemu wykonaniu. Poziom ten wyniósł 79,2% i jest wyższy względem 2018 r. o 10,2%.

W 2019 r. na podstawie umów o readmisji, w trybie uproszczonym, przekazanych do państw trzecich zostało 160 osób (dla porównania takich osób w 2018 r. było 238, co oznacza spadek o 32,8%). Najwięcej osób przekazano na Ukrainę – 144. Najliczniejszą grupę cudzoziemców przekazywanych w tym trybie stanowili obywatele Turcji (52 osoby), Ukrainy (33 osoby) i Iraku (32 osoby).

3.2.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Wydłużenie czasu rozpatrywania spraw, w których rozstrzygnięcia – ze względu na charakter pobytu cudzoziemców – powinny zapadać niezwłocznie. Postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu ma charakter ogólnego postępowania administracyjnego, które cechuje nadmierny formalizm.
- Niska efektywność systemu powrotowego w wyniku jego niewystarczającej korelacji z procedurą uchodźczą (wielość postępowań administracyjnych, uniemożliwianie realizacji decyzji o zobowiązaniu do powrotu poprzez składanie kolejnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a następnie składanie odwołań i skarg).
- Konieczność przeprowadzania kolejnych procedur readmisyjnych wobec jednego cudzoziemca w związku z upływem terminu na realizację procedury przekazania (określonego umową) spowodowanego przeciągającymi się postępowaniami administracyjnymi
- Długotrwałość i przewlekłość postępowań w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, skutkująca brakiem możliwości wszczęcia postępowania powrotowego lub wykonania decyzji powrotowej.
- Ponowne pojawienie się opóźnień we wprowadzaniu danych do wykazu osób niepożądanych na terytorium RP oraz do międzynarodowych zasobów informacyjnych w tym do SIS, szczególnie w zakresie zakazu wjazdu lub pobytu wprowadzanego w związku z decyzjami powrotowymi (np. na skutek zwiększenia liczby zdarzeń, z których wystąpieniem wiążą się podstawy wpisu).
- Nieprzychylny podejście krajów pochodzenia cudzoziemców w zakresie przyjmowania z powrotem swoich obywateli powodowane złą sytuacją polityczno-ekonomiczną, nieprzyjmowanie pewnej kategorii osób z powodów humanitarnych np. małoletnich bez opieki, samotnych kobiet, osób chorych itp.
- Brak współpracy ze strony cudzoziemca podczas realizacji czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem jego powrotu, podawanie przez niego nieprawdziwych lub niepełnych danych utrudniających weryfikację jego tożsamości oraz podejmowanie działań mających na celu przerwanie procedury powrotu poprzez niewłaściwe zachowanie podczas operacji powrotu tj. agresja, stawianie oporu, samookaleczenie się.
- Przeszkody natury logistycznej, ograniczenia dotyczące środka transportu umożliwiającego sprawne doprowadzenie cudzoziemca do kraju pochodzenia, zawieszenie lub brak połączeń lotniczych do kraju pochodzenia cudzoziemca (oraz innych alternatywnych rozwiązań w tym zakresie).
- Ograniczenie lub brak możliwości realizacji umów o readmisji i wykonywania powrotów przymusowych cudzoziemców poprzez wprowadzenie stanu: zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii.

4. Ochrona międzynarodowa cudzoziemców

4.1. Opis sytuacji

System udzielania ochrony cudzoziemcom reguluje ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Większość instytucji przewidzianych tą ustawą stanowi wdrożenie aktów prawa UE w zakresie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA). Niektóre instrumenty tego systemu obowiązują również bezpośrednio - (w zakresie kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku złożonego w jednym z państw członkowskich – tzw. system dubliński). Obecnie toczą się prace nad reformą WESA w celu ulepszenia i większej harmonizacji unijnych przepisów, a tym samym ustanowienia systemu odpornego na nadużycia i kryzysy. Reforma zakłada przekształcenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w pełnoprawną unijną agencję azylową (EUAA), wspierającą proces implementacji WESA w państwach członkowskich oraz w większym stopniu udzielającą im pomocy operacyjnej i technicznej.

Formy, w których udzielana jest w Polsce ochrona to status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, azyl i ochrona czasowa.

Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej składa się do Szefa UdSC za pośrednictwem komendanta placówki lub oddziału SG. Ochrony w Polsce udziela Szef UdSC w ramach procedury administracyjnej. Organem odwoławczym w sprawach statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej jest Rada do Spraw Uchodźców. W sprawach dotyczących azylu lub ochrony czasowej przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ważną rolę w tych procedurach odgrywają również SG, Policja i ABW opiniujące cudzoziemców w zakresie zagrożenia dla bezpieczeństwa przed samym udzieleniem im ochrony.

Szef UdSC zapewnia cudzoziemcom na czas procedury o udzielenie ochrony pomoc socjalną i opiekę medyczną. Pomoc socjalna może być udzielana w ośrodku bądź poza ośrodkiem (w postaci świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP). Pomoc obejmuje naukę języka polskiego wraz z niezbędnymi materiałami oraz pomoce dydaktyczne dla uczących się dzieci. Szef UdSC może również zapewnić pomoc w przypadku przeniesienia do innego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zakwaterowanie i wyżywienie oraz opiekę medyczną zapewnia się również cudzoziemcom korzystającym z ochrony czasowej. Cudzoziemcy ubiegający się o azyl nie mają prawa do powyższych świadczeń.

Mając na względzie konieczność zapewnienia odpowiednich warunków osobom wymagającym szczególnego traktowania, UdSC podejmuje kompleksowe działania mające na celu zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa oraz pomocy socjalnej. Sposób postępowania w przypadku osób wobec których zachodzi prawdopodobieństwo konieczności szczególnego traktowania określa art. 68 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Status uchodźcy i ochrona uzupełniająca

W I półroczu 2020 r. ważne dokumenty związane z udzieleniem jednej z form ochrony posiadało nieco ponad 2,7 tys. osób.

Od 2017 r. Polska odnotowuje znaczący spadek napływu cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (z ponad 12 tys. rocznie w 2016 r. do ok. 4 tys. w 2019 r. i 1,3 tys. w I półroczu 2020 r.). Najczęściej wnioski uchodźcze składają obywatele Federacji Rosyjskiej (w większości Czeczeni), a w dalszej kolejności obywatele Ukrainy, Tadżykistanu, Gruzji i Turcji. Wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowiły w I półroczu 2020 r. zaledwie ok. 1% ogółu wszystkich wniosków cudzoziemców (ochrona i legalizacja pobytu łącznie).

W okresie 2014 r. – połowa 2020 r. Szef UdSC wydał prawie 48 tys. decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej. Jednej z form ochrony udzielił 2 998 osobom, ok. 14 tys. osób uzyskało decyzję negatywną, a 31 tys. postępowań umorzono.

Z analizy decyzji wydanych w okresie 2014 r. - połowa 2020 r. przez obie instancje (Szef UdSC i Rada do Spraw Uchodźców) wynika, że najwięcej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy uzyskali obywatele: Syrii – 399, Turcji – 122, Ukrainy – 109, Rosji – 93 oraz Iraku – 81. Ochrony uzupełniającej udzielano głównie: Rosjanom – 555, obywatelom Ukrainy – 422, Tadżykom – 86, Irakijczykom - 74 i Syryjczykom – 49. Uznawalność, czyli odsetek decyzji o udzieleniu którejś z form ochrony, w 2014 r. wynosiła 16%, w 2015 r. - 15%, w 2016 r. – 10%, w 2017 r. – 19%, w 2018 r. – 15%, w 2019 r. – 13%, I półroczu 2020 r. – 13%.

W 2015 r. średni okres trwania postępowania wynosił 118 dni (3 miesiące i 26 dni), w 2016 r. – 86 dni (2 miesiące 24 dni), w 2017 r. – 176 dni, w 2018 r. – 171 dni, w 2019 r. – 151 dni, I półroczu 2020 r. – 199 dni.

W 2016 11% decyzji Rady do Spraw Uchodźców stanowiło uchylene decyzji Szefa UdSC, w 2017 r. – 7%, w 2018 – 7%, a w 2019 r. –4%, w I półroczu 2020 r. – 5,5%.

System dubliński

Liczba osób objętych wnioskami o przejęcie odpowiedzialności za wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony na terytorium innego państwa członkowskiego (wniosek „IN”) wyniosła w okresie 2014 r. - połowa 2020 r. - 38,5 tys. Co czwarty z nich dotyczy osób podróżujących na podstawie wizy wydanej przez polską placówkę konsularną. Polska wystąpiła z takim wnioskiem do innych krajów europejskich (wniosek „OUT”) w przypadku ponad 1,2 tys. osób. Około 80% wniosków „IN” oraz 68% wniosków „OUT” zostało rozpatrzonych pozytywnie.

456% wniosków IN dotyczyło współpracy z Niemcami, a 18% - z Francją. Procedury OUT kierowane były głównie do Niemiec (33%) i Francji (ok. 10%).

W podziale na obywatelstwo cudzoziemców wnioski IN dotyczyły najczęściej ob. Rosji (61%), a także Ukrainy (10%), Armenii (4%), Gruzji (5%) i Tadżykistanu (2%). Wnioski IN dotyczące obywateli Rosji były kierowane w głównej mierze z Niemiec (63%) i Francji (20%); obywateli Ukrainy – z Niemiec(34%), Szwecji (10%); obywateli Armenii – z Niemiec (46%) i Francji (40%); obywateli Gruzji – z Niemiec (46 %) i Francji (24%), a obywateli Tadżykistanu – głównie z Niemiec (76%).

Faktyczne transfery stanowią jedynie kilka procent wszystkich decyzji o przejęciu odpowiedzialności.

Azyl jest krajową formą ochrony przewidzianą w Konstytucji. W I półroczu 2020 r. złożono 9 nowych wniosków o azyl polityczny (w tym 4 od obywateli Syrii) i nie wydano żadnej decyzji o udzieleniu tej formy ochrony. Jest to forma ochrony przyznawana sporadycznie (poza 110 – osobową grupą obywateli Ukrainy, którzy uzyskali azyl w latach 2015 – 2016 podczas konfliktu zbrojnego i związanego z nim kryzysu humanitarnego).

Ochrona czasowa może być stosowana na podstawie decyzji Rady UE. Nie była dotychczas używana.

Detencja osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce jest dopuszczalna, jednakże procedury związane z tym trybem różnią się do stosowania środków detencyjnych wobec cudzoziemców podlegających procedurom powrotowym. Zastosowanie detencji wobec osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej dotyczy, co do zasady, wyłącznie przypadków konieczności zabezpieczenia cudzoziemca na potrzeby zebrania materiałów/informacji niezbędnych do przeprowadzenia procedury administracyjnej. W sytuacji braku takiej konieczności, odstępuje się do stosowania detencji. Czas zastosowania środka detencyjnego wobec tej kategorii osób jest ograniczony do maksymalnie 6 miesięcy. Osoby należące do grupy wrażliwej, tj. osoby małoletnie bez opieki, są wyłączone z systemu detencji (odmienny tryb jest zastosowany w procedurze powrotowej, gdzie dopuszczalne jest zastosowanie detencji wobec tej kategorii osób). Większość cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce, w sytuacji gdy rozpatrywany jest wątek detencji, podlega przede wszystkim zastosowaniu środków alternatywnych do detencji.

4.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Ucieczka dużego odsetka wnioskodawców, traktujących Polskę jako kraj tranzytowy w drodze do państw Europy Zachodniej, co skutkuje umorzeniem postępowań (tzw. wtórne ruchy migracyjne).
- Nieprzewidywalny, spontaniczny napływ cudzoziemców starających się o udzielenie ochrony np. pod wpływem wydarzeń w UE lub państwach trzecich.
- Nadużywanie procedury, w tym wielokrotne składanie kolejnych wniosków i opóźnianie w ten sposób wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.
- Zwiększenie podatności na nadużycia w wyniku niewdrożenia przewidzianych w europejskich ramach prawnych rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych na granicy w trybie przyspieszonym (tzw. procedury graniczne).
- Generowanie kosztów pomocy socjalnej i opieki medycznej dla wnioskodawców (pomimo spadku liczby wniosków utrzymuje się względnie stała liczba cudzoziemców korzystających z ww. świadczeń).
- Nadmiernie długi czas załatwiania spraw spowodowany rozbudowanymi możliwościami odwoławczymi (dwie instancje administracyjne i dwie sądowe).
- Nałożenie na Polskę zobowiązania w zakresie przyjmowania cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w innych państwach członkowskich (w ramach prac nad reformą azylową w UE toczą się dyskusje na temat automatycznego mechanizmu relokacji, mogącego wywrzeć negatywny wpływ na system bezpieczeństwa i stanowić czynnik przyciągający).
- Interwencja agencji na terytorium państwa członkowskiego bez jego zgody. Nowoprojektowany mandat EUAA uwzględni propozycje, które mogą naruszać kompetencje i suwerenność państw członkowskich.
- Wykorzystywanie przez państwa trzecie odmowy udzielenia ochrony wnioskującym cudzoziemcom w kampaniach informacyjno – propagandowych wymierzonych w Polskę (np. krytykowanie działań wobec cudzoziemców rzekomo niesłusznie podejrzewanych o działalność terrorystyczną i ekstremistyczną).
- Ewentualna próba ograniczenia form i środków pomocy socjalnej dla cudzoziemców może skutkować negatywną reakcją ze strony beneficjentów tych świadczeń i zostać instrumentalnie wykorzystana w kampaniach informacyjnych wymierzonych w politykę migracyjną władz RP.
- Brak możliwości jednoznacznej identyfikacji i weryfikacji tożsamości cudzoziemców aplikujących o objęcie ochroną międzynarodową, który może skutkować pojawieniem się w Polsce osób stanowiących potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, w tym m.in. cudzoziemców będących sympatykami bądź członkami organizacji terrorystycznych.

5. Integracja cudzoziemców

Integracja to złożony i dynamiczny proces dwustronny, angażujący zarówno cudzoziemców jak i społeczeństwo przyjmujące, którego celem jest pełne i równe członkostwo cudzoziemców w społeczeństwie państwa przyjmującego. Celem integracji powinno być doprowadzenie do możliwości samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w RP, w tym na rynku pracy oraz uniezależnienie się imigranta od świadczeń i pomocy społecznej. Integracja jest procesem budowania spójnego społeczeństwa.

Integracja dokonuje się zarówno w wymiarze prawnym, społeczno-ekonomicznym, jak i kulturowym, zaś jej miernikiem będzie umiejętność samodzielnego funkcjonowania migrantów na terytorium kraju przyjmującego oraz otwartość na wspieranie tego procesu przez społeczność goszczącą.

Na przebieg procesu integracji wpływa wiele czynników, do których możemy zaliczyć przede wszystkim:

- cechy społeczeństwa przyjmującego, takie jak typ kultury, tradycje wielokulturowości, stopień zróżnicowania kulturowego i etnicznego, poziom rozwoju gospodarczego, polityka integracyjna kraju, zasady dotyczące przyznawania obywatelstwa;
- specyfika kraju pochodzenia cudzoziemców: podobieństwo kultury kraju pochodzenia i osiedlenia, doświadczenie wielokulturowości i tradycje migranckie, odległość geograficzna;
- cechy grupy imigrantów – jej wielkość, poziom wykształcenia, wiek, płeć, rodzaj migracji.

W tak rozumianym procesie integracji istotne jest współdziałanie i zaangażowanie dwóch stron: cudzoziemców oraz społeczeństwa przyjmującego. Integracja powinna być zatem przedmiotem zainteresowania wielu polityk publicznych.

5.1. System edukacji

5.1.1. Edukacja szkolna

Nauka cudzoziemców w publicznych szkołach w Polsce

Przepisy art. 70 ust. 1 Konstytucji RP gwarantują każdemu prawo do nauki oraz określają obowiązek nauki do ukończenia 18. roku życia. Przepisy ustawy Prawo oświatowe stanowią, że cudzoziemcy, podlegający obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki mogą uczyć się w szkołach publicznych na tych samych warunkach co obywatele RP. Posiadacz świadectwa zagranicznego może ubiegać się o przyjęcie do szkoły policealnej lub na studia wyższe w polskich uczelniach zgodnie z zasadami określonymi odpowiednio w przepisach oświatowych oraz szkolnictwa wyższego.

Uczeń przybywający z zagranicy może być przyjęty do szkoły podstawowej i ponadpodstawowej (z wyjątkiem szkoły policealnej) na kolejny rok nauki, wynikający ze zsumowania liczby lat nauki za granicą i w Polsce, z uwzględnieniem opinii rodziców i samego ucznia, jeśli jest pełnoletni.

Natomiast przyjęcie do szkoły policealnej wymaga przedłożenia świadectwa zagranicznego uznanego za dokument potwierdzający wykształcenie średnie (z mocy prawa lub w wyniku postępowania kuratora oświaty). Podobnie, posiadacze świadectw zagranicznych zamierzający podjąć studia wyższe w Polsce muszą przedłożyć uczelni dokument potwierdzający uprawnienie do studiowania. Jeśli świadectwo nie jest uznawane z mocy prawa (np. na podstawie umów bilateralnych), wówczas kurator oświaty, w drodze postępowania administracyjnego decyduje, czy uprawnia ono do aplikowania.

Uczniowie - cudzoziemcy korzystają z nauki i opieki w publicznych przedszkolach i szkołach do ukończenia 18. roku życia lub ukończenia szkoły ponadpodstawowej/ponadgimnazjalnej, tak jak

obywatele RP. Zdecydowana większość cudzoziemców może korzystać na analogicznych warunkach z nauki w publicznych szkołach dla dorosłych, szkołach policealnych, artystycznych, placówkach i kolegiach pracowników służb społecznych oraz z kształcenia ustawicznego w formie kwalifikacyjnych kursów zawodowych.

Cudzoziemcy podlegający obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, którzy nie znają języka na wystarczającym poziomie, mają prawo do dodatkowych, bezpłatnych lekcji języka polskiego (nieograniczone czasowo) oraz do pomocy osoby władającej językiem kraju pochodzenia, zatrudnionej jako pomoc nauczyciela przez dyrektora szkoły (przez okres do 12 miesięcy).

Cudzoziemcy mogą też korzystać z dodatkowych zajęć wyrównawczych z innych przedmiotów przez okres 12 miesięcy. Łączny wymiar dodatkowych zajęć z języka polskiego i zajęć wyrównawczych wynosi do 5 godzin tygodniowo.

Uczniowie i absolwenci cudzoziemscy, którym ograniczona znajomość języka polskiego utrudnia zrozumienie czytanego tekstu, mogą przystąpić do egzaminu ósmoklasisty oraz egzaminu maturalnego (z wyjątkiem egzaminu z języka obcego nowożytnego) w warunkach dostosowanych do ich potrzeb oraz możliwości psychofizycznych, na podstawie pozytywnej opinii rady pedagogicznej. Do potrzeb ucznia może być też dostosowana forma egzaminu ósmoklasisty.

W celu wspomagania efektywności kształcenia organy prowadzące szkoły mogą tworzyć oddziały przygotowawcze dla uczniów przybywających z zagranicy, słabo znających lub nieznających języka polskiego, a także wykazujących zaburzenia w komunikacji oraz trudności adaptacyjne związane z różnicami kulturowymi lub ze zmianą środowiska edukacyjnego. W oddziałach przygotowawczych ograniczono liczebność uczniów do 15. Nauka trwa w nich co do zasady do zakończenia roku szkolnego, w którym uczeń został zakwalifikowany do danego oddziału, z tym że okres ten w zależności od postępów w nauce ucznia i jego potrzeb edukacyjnych może zostać skrócony albo przedłużony, nie dłużej niż o jeden rok szkolny.

Organizowanie dodatkowych form wsparcia wiąże się z otrzymywaniem zwiększonych środków w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

Dla cudzoziemców podlegających obowiązkowi szkolnemu, placówka dyplomatyczna lub konsularna kraju pochodzenia albo stowarzyszenie kulturalno-oświatowe danej narodowości mogą organizować w szkole, w porozumieniu z dyrektorem i za zgodą organu prowadzącego, naukę języka i kultury kraju pochodzenia. Szkoła udostępnia nieodpłatnie pomieszczenia i pomoce dydaktyczne.

Wsparcie w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej i programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły lub placówki

Szkoły wspierają wszystkich uczniów, w tym cudzoziemców, w ramach działalności dydaktyczno-wychowawczej, obejmującej pomoc psychologiczno-pedagogiczną¹⁸. Potrzeba objęcia nią ucznia może wynikać m.in. z trudności adaptacyjnych związanych z różnicami kulturowymi lub ze zmianą środowiska edukacyjnego, w tym związanych z wcześniejszym kształceniem za granicą¹⁹.

W roku szkolnym 2017/2018 wprowadzono obowiązek realizacji w każdej szkole programu wychowawczo-profilaktycznego²⁰. Działania w nim zawarte - skierowane do uczniów, nauczycieli i rodziców, wynikają z diagnozy potrzeb i problemów występujących w danej społeczności szkolnej.

¹⁸ Art. 109 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, z późn. zm.).

¹⁹ § 2 ust. 2 pkt. 12 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r. poz.1280).

²⁰ Art. 26 ustawy - Prawo oświatowe.

Program pośrednio umożliwia w sposób systemowy poprawę integracji uczniów, w tym uczniów - cudzoziemców w szkołach.

Dane statystyczne

Liczba uczniów cudzoziemców objętych kształceniem w polskim systemie oświaty (przedszkola i szkoły dla dzieci i młodzieży, w tym również artystyczne) wzrosła w ostatnim dziesięcioleciu z 9 610 osób w 2009 r. (w tym 1 769 dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym) do 50 744 osób w 2019 r. (w tym 10 886 na poziomie przedszkola). Najliczniejszą grupę stanowiły dzieci i młodzież z Ukrainy - 30 777 osób, następnie z Białorusi – 2 360 osób i Rosji – 1 732 osoby. Zajęcia dla uczniów cudzoziemców były prowadzone w roku szkolnym 2019/2020 w 7 318 szkołach dla dzieci i młodzieży wobec 1 571 szkół w roku szkolnym 2009/2010.

Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Niewystarczające przygotowanie do pracy nauczycieli i kadry zarządzającej szkół w zakresie wspomaganie nauki dzieci i młodzieży przybywających do Polski z zagranicy, w szczególności ze względu na rosnącą ich liczbę.
- Niewystarczające przygotowanie nauczycieli w zakresie wspierania potrzeb edukacyjnych uczniów wynikających z doświadczeń migracyjnych, w tym dostosowania programów nauczania i sposobów oceniania uczniów z potrzebami edukacyjnymi wynikającymi z doświadczeń migracyjnych.
- Brak rozwiązań pozaoświatowych dotyczących nauki w szkołach w Polsce osób niepełnoletnich przebywających na terenie Polski bez opieki rodziców.
- Niewystarczające przygotowanie (brak szkoleń) społeczności szkolnej (nauczycieli, kadry zarządzającej, pracowników niepedagogicznych szkół, a także uczniów polskich i ich rodzin) do zapobiegania możliwym konfliktom na tle światopoglądowym i kulturowym oraz reagowania na nie, w tym zwłaszcza konfliktom:
 - na tle światopoglądowym i ideowym pomiędzy uczniami polskimi i cudzoziemskimi (także ich rodzinami i szkołą) wynikającym z różnic w programach nauczania przedmiotów o profilu społeczno-humanistycznym (głównie historii, wiedzy o społeczeństwie i edukacji dla bezpieczeństwa) w szkołach podstawowych i średnich w Polsce oraz państwach sąsiadujących z RP;
 - o podłożu kulturowym (pomiędzy uczniami polskimi i cudzoziemskimi, także uczniami cudzoziemskimi i nauczycielami), wynikającym np. z odmiennych zwyczajów i tradycji; brak odpowiedniej i szybkiej reakcji ze strony szkoły może skutkować lekceważeniem i brakiem reakcji na pojawiające się problemy oraz ich eskalacją (np. przenoszenie konfliktu z dzieci na ich rodziców i opiekunów).

5.1.2. Szkolnictwo wyższe

Kursy przygotowawcze

Istotnym elementem realizacji programów stypendialnych dla studentów z zagranicy prowadzonych przez NAWA²¹ są kursy przygotowujące do podjęcia kształcenia w Polsce. Są to miesięczne kursy językowo-adaptacyjne bądź roczne kursy przygotowawcze na warunkach stypendialnych, poprzedzające studia w Polsce. Celem kursów jest nauka lub pogłębienie znajomości języka polskiego

²¹ Program im. gen. Władysława Andersa, im. Stefana Banacha i im. Ignacego Łukasiewicza, umowy międzynarodowe i współpraca bilateralna

oraz wiedzy o polskiej historii i kulturze, a także pogłębienie wiedzy z przedmiotów kierunkowych związanych z tokiem przyszłych studiów. Kursy są prowadzone przez ośrodki wyłonione przez Agencję w drodze zamówienia publicznego, posiadające doświadczenie w kształceniu cudzoziemców.

Program Welcome to Poland

Program NAWA – Welcome to Poland obejmuje działania w celu integracji studentów – cudzoziemców ze społeczeństwem. Uczelnie/institute tworzą zróżnicowane narodowościowo grupy, przygotowują kursy języka polskiego, w tym materiały dla zagranicznej kadry i studentów. Organizowane są spotkania i warsztaty budujące relacje między studentami, pracownikami uczelni a studentami i kadrą przyjeżdżającą z zagranicy oraz służące wymianie doświadczeń nt. funkcjonowania w nowym środowisku. Organizowane są międzynarodowe spotkania i wydarzenia, prowadzone w językach obcych.

Program obejmuje też kształtowanie postaw otwartości i tolerancji w środowisku akademickim i otoczeniu społecznym (spotkania, warsztaty lub seminaria ukierunkowane na integrację międzykulturową, przyczyniające się do wymiany informacji nt. kultur krajów pochodzenia). W ramach programu możliwe są też działania w zakresie integracji studentów i kadry z zagranicy ze społecznością uczelni oraz miasta.

Letnie kursy języka i kultury polskiej

Głównym celem programu jest nauczanie i promocja języka polskiego i kultury polskiej za granicą poprzez umożliwienie zagranicznym studentom bezpłatnego udziału w organizowanych w Polsce kilkutygodniowych kursach języka i kultury polskiej. Program kursów uwzględnia także działania wspierające integrację uczestników z polskim społeczeństwem (wycieczki, zwiedzanie, warsztaty, projekcje filmów oraz spotkania integracyjne, a także spotkania z Polakami).

Spotkania dla stypendystów programów NAWA

Elementem integracji są także spotkania dla stypendystów poszczególnych programów (im. Andersa, im. Banacha, im. Łukasiewicza, Polonista) organizowane przez NAWA. Ich program każdorazowo dostosowany jest do grupy beneficjentów i ewentualnych dodatkowych okoliczności lub uroczystości (np. spotkania świąteczne), Zawiera on zwykle wykłady popularno-naukowe, wydarzenia kulturalne i zwiedzanie.

Działania związane z epidemią

NAWA podjęła działania ułatwiające realizację projektów czy toku studiów w związku z pandemią. Należą do nich utworzenie infolinii w języku polskim i angielskim dla beneficjentów Agencji, wypłata jednorazowych zapomóg dla studentów zagranicznych – stypendystów NAWA w kwocie 500 zł, uelastycznienie regulaminów programów studenckich oraz zasad realizacji projektów, ogłoszenie specjalnej edycji programu Polskie Powroty, która pozwoli uczelniom (publicznym i niepublicznym) na pozyskanie światowej klasy specjalistów polskiego pochodzenia, pracujących za granicą, zapewnienie wsparcia psychologiczno-informacyjnego dla zagranicznych studentów, uruchomienie systemu KWALIFIKATOR, umożliwiającego bieżące uzyskiwanie informacji w zakresie uznawalności w Polsce dyplomów i stopni naukowych uzyskanych w innych krajach.

5.2 Usługi publiczne dla cudzoziemców

5.2.1. Opis sytuacji

Pomoc społeczna

Dostęp do świadczeń z pomocy społecznej na równi z obywatelami polskimi przysługuje cudzoziemcom, którzy mają miejsce zamieszkania i przebywają na terenie RP i spełniają następujące warunki:

- uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą,
- przebywają na podstawie zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE,
- posiadają zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną, w przypadku członka rodziny uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej,
- posiadają prawo pobytu lub stałego pobytu na terytorium RP i są obywatelami państw członkowskich UE/EFTA lub członkami ich rodzin²².

Dodatkowo posiadacze zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany mają prawo do świadczeń z pomocy społecznej w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego.

Prawo do świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego przysługuje cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP na podstawie zaświadczenia potwierdzającego domniemanie, że cudzoziemiec jest ofiarą handlu ludźmi, lub na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi.

Ubezpieczenia społeczne

Z punktu widzenia systemu ubezpieczeń społecznych, nie ma znaczenia czy osoba ubezpieczona jest cudzoziemcem. Podmiotem odpowiedzialnym za świadczenie usług z obszaru ubezpieczeń społecznych (ustalenie prawa do oraz wypłata świadczeń, pobór składek) jest ZUS (a w przypadku umów o pomocy przy zbiorach – KRUS).

Trwają prace nad przełożeniem na język angielski informacji dotyczących praw i obowiązków obywateli w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (w tym praw i obowiązków dotyczących uprawnień emerytalnych i rentowych) oraz praw i obowiązków pracodawców w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w UE, dzięki czemu będą one dostępne i zrozumiałe także dla cudzoziemców. Informacje te są dostępne na stronie www.gov.pl w zakładce *Zdrowie i Ubezpieczenia Społeczne*.

Pieczą zastępczą

Jedną z usług publicznych dostępnych dla cudzoziemców jest pieczę zastępcza²³. Ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stosuje się do cudzoziemców przebywających w Polsce w ramach swobodnego przepływu osób oraz obywateli państw trzecich uprawnionych do przebywania w Polsce na stałe.

W 2018 r. z systemu pieczy zastępczej korzystało łącznie 198 dzieci cudzoziemskich, (z pieczy rodzinnej 79, a z pieczy instytucjonalnej 119 dzieci) stanowiąc 0,3% ogólnej liczby 72 339 dzieci przebywających w systemie pieczy zastępczej w 2018 r.

²² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art.5.

²³ Pieczę zastępczą to rodzinna lub instytucjonalna forma opieki sprawowana nad dziećmi w przypadku niemożności zapewnienia im opieki i wychowania przez rodziców (źródło: GUS, „Pojęcia stosowane w statystyce publicznej”).

Opieka zdrowotna

Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych - na tych samych zasadach co obywatelom RP - przysługuje cudzoziemcom zamieszkującym i przebywającym w Polsce na podstawie wizy w celu wykonywania pracy, większości rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, zgody na pobyt ze względów humanitarnych, pobyt tolerowany oraz posiadającym status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą albo korzystającym w Polsce z ochrony czasowej. Warunkiem jest podleganie obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego albo ubezpieczenie dobrowolnie. Ubezpieczonymi mogą być również członkowie rodzin tych osób posiadający miejsce zamieszkania na terytorium Polski.

Cudzoziemcy ubiegający się o udzielenie ochrony na terytorium RP mają prawo do opieki medycznej i psychologicznej zapewnianej przez Szefa UdSC. Zakres opieki medycznej jest tożsamy z zakresem przysługującym ubezpieczonym obywatelom polskim. Wyłączeniu podlega jedynie leczenie uzdrowskowe i rehabilitacja uzdrowskowa.

W przypadku osób, które uzyskały w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, objętych indywidualnym programem integracji na podstawie przepisów o pomocy społecznej, niepodlegających obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu, np. zatrudnienia lub bezrobocia, składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane są przez PCPR realizujące indywidualny program integracji i finansowane z budżetu państwa.

Cudzoziemcy niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego lub niemogący ubezpieczyć się dobrowolnie ze względu na niskie dochody mogą korzystać ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych należnych świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni. Uprawnienia takie przysługują osobom posiadającym status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą i członkom ich rodzin posiadającym stosowne zezwolenie na pobyt czasowy; kobietom w okresie ciąży, porodu i połogu, dzieciom i młodzieży do ukończenia 18 roku życia oraz osobom spełniającym kryterium dochodowe.

Cudzoziemcy, przebywający lub zamieszkali na terytorium RP, mogą niezależnie od statusu ubezpieczeniowego korzystać z bezpłatnego leczenia osób uzależnionych, opieki psychiatrycznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi, świadczeń związanych ze zwalczaniem zakażeń i chorób zakaźnych oraz usług ratownictwa medycznego. Prawo do opieki medycznej mają również osoby umieszczone w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców oraz w przypadku których zrezygnowano z umieszczenia w ośrodku z uwagi na niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia lub stan psychofizyczny.

Mieszkalnictwo

Cudzoziemcy mogą w Polsce zarówno wynająć mieszkanie, jak i uzyskać prawo własności lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Przepisy polskie nie dyskryminują obywateli innych państw w dostępie do mieszkań i możliwości skorzystania ze wsparcia mieszkaniowego.

Zamieszkujący na terenie danej gminy i spełniający określone kryteria (w tym kryterium dochodowe) mogą ubiegać się o najem mieszkania gminnego z niskim czynszem, dedykowanego najbardziej potrzebującym. Mieszkania o czynszu poniżej rynkowego budują również towarzystwa budownictwa społecznego. Ubiegający się o najem takiego mieszkania musi spełnić kryterium dochodowe oraz nie może posiadać innego mieszkania. Najczęściej musi wpłacić również wkład, stanowiący określoną część wartości mieszkania (zwracany po zakończeniu najmu). Dążeniem państwa jest zwiększenie dostępności mieszkań z niskim czynszem, dlatego realizowany jest szereg działań mających na celu wsparcie rozwoju tego zasobu.

Od 1 stycznia 2019 r. najemcy nowych mieszkań i mieszkań poddanych działaniom rewitalizacyjnym, mogą ubiegać się o dopłatę do czynszu, przeznaczoną dla osób spełniających określone warunki m.in. dochodowe, majątkowe, związane z użytkowaniem mieszkania. Dopłata przysługuje danemu najemcy na

okres 15 lat. Osoby w trudnej sytuacji materialnej mogą też skorzystać z pomocy w formie dodatku mieszkaniowego przeznaczanego na utrzymanie posiadanego lub wynajmowanego mieszkania lub domu jednorodzinnego. Warunkiem uzyskania takiej pomocy jest spełnienie kryteriów dochodowych. Mieszkanie lub dom musi spełniać kryteria powierzchniowe.

Powyższa oferta może być atrakcyjna tylko dla małej grupy cudzoziemców - niewielka ich część jest bierna zawodowo, a w świetle dostępnych badań zarobki przyjezdnych nie należały do najniższych. Ponadto większość cudzoziemców ma zapewniony nocleg przez pracodawcę, a niskie miesięczne wydatki świadczą o posiadaniu lokum lub wynajmowaniu pokoju lub łóżka. Należy również pamiętać, że programy wspierające budownictwo socjalne są dopiero rozwijane, a dodatkowymi ograniczeniami mogą być konieczne formalności oraz niedostosowanie terytorialne oferty do potrzeb.

Aktywizacja zawodowa cudzoziemców finansowana ze środków europejskich

Polska wynegocjowała z Komisją Europejską w 2017 r. możliwość objęcia szerszej grupy osób wsparciem z EFS. Od 2018 r. z różnych form aktywizacji zawodowej (m.in. szkoleń, staży, pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, wsparcia mobilności geograficznej, niwelowania barier osób z niepełnosprawnościami) oraz pomocy finansowej na zakładanie działalności gospodarczej korzystać mogą także imigranci, reemigranci, którzy powrócili do Polski lub planujący powrót do kraju oraz repatrianci. Wsparcie realizowane jest na poziomie krajowym i regionalnym. W PO WER z pomocy (np. bon szkoleniowy, subsydiowane zatrudnienie czy staż) mogą korzystać osoby w wieku do 29 lat, z kolei na poziomie regionalnym osoby w wieku od 30 lat. Z aktywizacji zawodowej w ramach PO WER i RPO skorzystało dotychczas nieco ponad 4,3 tys. migrantów i osób obcego pochodzenia.

5.2.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Zbyt niska podaż mieszkań w sytuacji wzrostu popytu ze strony osób powracających z emigracji lub imigrantów, co może powodować dalszy wzrost cen i tym samym zmniejszać dostępność mieszkań.
- Brak zainteresowania wspieraniem cudzoziemców ze strony podmiotów realizujących projekty wspierane ze środków EFS.

5.3 Programy integracyjne dla poszczególnych grup cudzoziemców

5.3.1. Opis sytuacji

Zgodnie z obowiązującymi przepisami tylko cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową w Polsce i członkowie ich rodzin są uprawnieni do korzystania z programów integracyjnych. Pozostali cudzoziemcy korzystają z pomocy integracyjnej w ramach prowadzonych przez wojewodów i organizacje pozarządowe projektów współfinansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz budżetu państwa.

Cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową

Cudzoziemcowi, który posiada status uchodźcy lub korzysta z ochrony uzupełniającej, udziela się w okresie do 12 miesięcy pomocy w celu wspierania procesu jego integracji ze społeczeństwem w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Pomocy integracyjnej udziela się na wniosek cudzoziemca złożony do starosty za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie. Obejmuje ona wsparcie finansowe na utrzymanie i pokrycie kosztów nauki języka polskiego wysokości od 647 zł do 1376 zł miesięcznie na osobę, opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, pracę socjalną, specjalistyczne poradnictwo (m.in. prawne, rodzinne i psychologiczne), wsparcie w kontakcie z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi oraz inne niezbędne działania.

Pomoc realizowana jest w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego między PCPR a cudzoziemcem. Program określa wysokość, zakres i formy pomocy (w zależności od sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny) oraz zobowiązania obu stron. PCPR zobowiązuje się do udzielania cudzoziemcowi informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz warunkach jej wstrzymania, współdziałania z cudzoziemcem oraz wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym nawiązaniu kontaktu z ośrodkiem pomocy społecznej, pomocy w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w miarę możliwości w mieszkaniu chronionym, prowadzenie z cudzoziemcem pomocy socjalnej, innych uzgodnionych z cudzoziemcem działań wynikających z jego sytuacji życiowej, wskazania pracownika, zwanego dalej „realizatorem programu” uzgadniającego z cudzoziemcem program oraz wspierającego cudzoziemca w jego realizacji. Cudzoziemiec zobowiązuje się do zameldowania się w miejscu zamieszkania, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy i aktywnego poszukiwania pracy, uczestnictwa w kursach języka polskiego (gdy zachodzi taka potrzeba), współdziałania oraz kontaktowania się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej niż 2 razy w miesiącu, innych ustalonych z realizatorem programu działań wynikających z jego sytuacji życiowej, przestrzegania zobowiązań przyjętych w programie.

Liczba osób objętych pomocą integracyjną w latach 2015 – 2019 wynosiła od ok. 500 do ok. 800 osób rocznie.

Cudzoziemcy nieobjęci ochroną międzynarodową

Działania związane z integracją cudzoziemców wspierane są poprzez FAMI, zgodnie z Programem Krajowym na lata 2014 – 2020. Działania te prowadzone są przez organizacje pozarządowe oraz organy administracji rządowej i samorządowej. W latach 2015 – 2019 ogłoszono i rozstrzygnięto 3 nabory wniosków na projekty integracyjne. Nabory w 2015 i 2019 r. były otwarte, czyli skierowane do wszystkich organizacji i instytucji w Polsce. W 2015 r. przyjęto do realizacji 46 projektów (realizowanych w latach 2015 – 2019), a w 2019 r. 21 projektów (czas realizacji: 2019 – 2022) złożonych głównie przez organizacje pozarządowe, w tym organizacje migranckie. W obu przypadkach na realizację projektów przeznaczono kwotę ponad 40 mln. zł.

Projekty obejmowały m.in.:

- doradztwo i pomoc w kwestiach legalizacji pobytu, administracyjnych i prawnych, praw pracowniczych, integracji, opieki zdrowotnej, psychologicznej i socjalnej, opieki nad dziećmi oraz łączenia rodzin;
- kształcenie cudzoziemskich dzieci, młodzieży oraz dorosłych (zajęcia wyrównawcze, sportowe i inne rozwijające umiejętności i podnoszące samoocenę, wycieczki, zajęcia przedszkolne i świetlicowe), działania wspierające studentów cudzoziemskich odbywających naukę w Polsce;
- naukę języka polskiego na różnych poziomach (w tym kursy specjalistyczne);
- zwiększanie kompetencji cudzoziemców i świadomości prawnej w celu ułatwienia dostępu do rynku pracy, kursy dotyczące wartości i praw obowiązujących w Polsce, warunków życia i umiejętności postępowania w codziennych sytuacjach;
- wspieranie samodzielności i samowystarczalności, w tym aktywizację zawodową, ocenę i uzupełnianie kompetencji, doradztwo zawodowe,;

- działania zwiększające kontakt i integrację ze społeczeństwem polskim oraz działania kierowane do społeczeństwa przyjmującego, promujące integrację i wzajemne zrozumienie, w formie np. wydarzeń kulturalnych, edukacyjnych i innych w zależności od sytuacji w danym regionie;
- promocję oferowanych usług (ulotki, strona internetowa, strony innych aktorów integracji i inne formy promocji medialnej).

W 2017 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ogłosił ograniczony nabór wniosków FAMI skierowany do wojewodów. Każdy z nich realizuje od 2018 r. kompleksowy projekt skierowany do legalnie przebywających cudzoziemców. Wojewodowie realizują projekty samodzielnie bądź we współpracy z partnerami: organizacjami pozarządowymi, uczelniami, i instytucjami ze swojego terenu. Ponad połowa wojewodów zdecydowała się właśnie na taką formułę. Projekty realizowane przez wojewodów opiewają na kwotę ponad 50 milionów złotych (FAMI oraz budżet państwa).

Wojewodowie realizują następujące działania:

- Tworzenie, rozwijanie lub aktualizacja spójnej strategii integracyjnej na terenie województwa lub jego głównych ośrodków miejskich:

- Budowanie trwałych struktur organizacyjnych na rzecz integracji;
- Współpraca pomiędzy zainteresowanymi stronami pozwalająca na wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk;
- Łączenie zasobów w celu świadczenia usług na rzecz obywateli państw trzecich;
- Szkolenie personelu pracującego z obywatelami państw trzecich.

- Optymalizacja wykorzystania struktur pomocy społecznej lub innych instytucji (np. powiatowych urzędów pracy) i organizacji w celu integracji cudzoziemców, a także wsparcie współpracy między nimi oraz rozwój wolontariatu wspierającego integrację obywateli państw trzecich, np. spotkania pomiędzy powiatowymi centrami pomocy rodzinie a urzędami pracy z danego województwa, próba standaryzacji obsługi cudzoziemców,

Projekty obejmują również działania związane z doradztwem (każdy wojewoda utworzył co najmniej jeden punkt informacyjno-doradczy), kształceniem (w tym kursy dotyczące wartości i praw obowiązujących w Polsce) oraz aktywizacją zawodową.

5.3.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Brak wprowadzonych systemowo szeroko rozumianych programów integracyjnych dla cudzoziemców niebędących beneficjentami ochrony międzynarodowej w Polsce. Potrzeby w tym zakresie są ogromne i nawet projekty obecnie realizowane nie wyczerpują tych potrzeb, nie mówiąc o tym, że są one działaniem doraźnym, niejako zastępującym działania państwa w tym zakresie.
- Negatywne zjawiska społeczne, na czele z zagrożeniem bezpieczeństwa społecznego, w wyniku braku systemowych działań integracyjnych.

5.4. Obywatelstwo polskie

5.4.1. Opis sytuacji

Polskie prawo nie definiuje pojęcia obywatelstwa, ograniczając się do regulowania jego nabycia, utraty oraz potwierdzenia posiadania. Nabycie obywatelstwa jest sposobem na wyeliminowanie sytuacji, w których mieszkańcy Polski nie mogą korzystać z pełni praw obywatelskich, jak też nie dotyczą ich pewne

obowiązki np. służba wojskowa. Naturalizacja (nabycie obywatelstwa) jest konsekwencją skutecznej integracji cudzoziemca ze społeczeństwem polskim i nierozdzielnie wiąże osobę z państwem. Wraz z naturalizacją migranci uzyskują bowiem dostęp do szerokiej opieki ze strony państwa (np. konsularnej) oraz uprawnienia polityczne. Od maja 2004 r. obywatele polscy stali się obywatelami UE. Kwestie nabycia, posiadania i utraty obywatelstwa nie podlegają jednak prawu unijnemu, a należą do wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego.

Zasady dotyczące obywatelstwa polskiego

Podstawowe zasady regulujące prawo o obywatelstwie polskim znajdują się w przepisach konstytucyjnych, a prerogatywy do kształtowania polityki nadawania obywatelstwa i wyrażania zgody na zrzeczenie się go posiada Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim zawiera zasady ogólne oraz reguluje tryb oraz warunki nabywania i utraty obywatelstwa, potwierdzania jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tych sprawach oraz prowadzenie rejestrów. Wyrażona w ustawie zasada ciągłości obywatelstwa gwarantuje jego trwałość, począwszy od momentu nabycia, zgodnie z obowiązującymi w tym czasie przepisami, niezależnie od późniejszych zmian przepisów. Ustawa przyjęła zasadę dopuszczalności wielości obywatelstw przy utrzymaniu bezwzględnego priorytetu obywatelstwa polskiego, co oznacza, że obywatel polski może posiadać równocześnie obywatelstwo państwa obcego, ale nawet wówczas nie może wobec władz polskich powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo obce lub na wynikające z niego prawa i obowiązki.

Nabycie obywatelstwa polskiego

Ustawa o obywatelstwie polskim wyróżnia następujące sposoby nabycia obywatelstwa polskiego.

- 1) nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa:
 - urodzenie z rodziców, z których co najmniej jedno posiada obywatelstwo polskie,
 - urodzenie/znalezienie na terytorium Polski, gdy rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub obywatelstwo ich jest nieokreślone,
 - przysposobienie pełne małoletniego cudzoziemca, który nie ukończył 16 lat przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie,
 - repatriację
- 2) nadanie obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP,
- 3) uznanie przez wojewodę za obywatela polskiego,
- 4) przywrócenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obywatelstwa polskiego cudzoziemcowi, który posiadał obywatelstwo polskie i utracił je przed 1999 r. na podstawie określonych w ustawie przepisów.

Nadanie obywatelstwa przez Prezydenta RP nie jest ograniczone żadnymi przesłankami. Prezydent RP – w ramach swoich konstytucyjnych uprawnień – nadaje obywatelstwo, gdy uzna, iż wnioskodawca na to zasłużył. Natomiast w drodze uznania, o obywatelstwo mogą ubiegać się cudzoziemcy o polskim pochodzeniu lub, którzy w toku długoletniego legalnego pobytu w Polsce zintegrowali się ze społeczeństwem, znają język polski, mają zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania. Ustawa wprowadziła możliwość przywrócenia obywatelstwa polskiego określonej kategorii cudzoziemców, którzy w przeszłości je posiadali, jednak utracili je z różnych powodów (w tym ekonomicznych, społecznych, rodzinnych, czy sytuacji politycznej w PRL).

Utrata obywatelstwa polskiego

Prawo polskie nie przewiduje możliwości pozbawienia obywatelstwa. Konstytucja RP gwarantuje natomiast możliwość zrzeczenia się obywatelstwa polskiego na swój wniosek, po uzyskaniu zgody Prezydenta RP.

Statystyka

Sukcesywnie od kilku lat wzrasta liczba cudzoziemców nabywających obywatelstwo polskie (2017 r. - 4570 osób, 2018 r. – 5606 osób, 2019 - 6840 osób²⁴). Należy zwrócić uwagę na znaczny wzrost decyzji w sprawach o uznanie za obywatela polskiego (2016 r. - 1320 osób, 2017 r. - 2605 osób, 2018 r. - 3223 os, 2019 r. - 4342 osoby, do 31 sierpnia 2020 r. – 3062 osoby). Wynika on z dokonanej we wrześniu 2016 r. nowelizacji ustawy o obywatelstwie polskim, rozszerzającej zakres podmiotowy o posiadaczy zezwolenia na pobyt stały w związku z posiadaną Kartą Polaka oraz skracającej wymagany okres nieprzerwanego przebywania cudzoziemca w Polsce z 2 lat do roku. Tryb uznania za obywatela polskiego jest dominujący (4342 osoby w 2019 r., do 31 sierpnia 2020 r. – 3062 osoby). Prezydent RP nadał w 2019 r. obywatelstwo polskie 2157 cudzoziemcom, a w 2020 (do 31 sierpnia) – 1056 osobom. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przywrócił obywatelstwo polskie 341 osobom w 2019 r. i 187 osobom w 2020 r. (do 31 sierpnia).

5.4.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Brak krajowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych zapewniających dostęp i uprawnione wykorzystanie danych SIS dla organów odpowiedzialnych za naturalizację cudzoziemca.
- Potencjalne negatywne skutki wynikające z nadania obywatelstwa polskiego osobie angażującej się w działalność o charakterze przestępczym bądź terrorystycznym.

5.5. Działania informacyjne na rzecz społeczeństwa przyjmującego

W II RP ok. 69% mieszkańców deklarowało narodowość polską. W ciągu stu lat sytuacja zmieniła się radykalnie. W narodowym spisie powszechnym z 2011 r. 94,8% populacji wskazało tylko narodowość polską, 2,26% zarówno polską, jak i inną; 1,55% wskazało niepolską tożsamość narodową.²⁵Oznacza to, że Polska jest krajem wyjątkowo jednorodnym narodowościowo. W okresie przeprowadzania spisu Polska była krajem o najniższym w UE odsetku cudzoziemców w całości populacji²⁶.

Jednym z najważniejszych różnicowań zjawisk społecznych jest różnicowanie przestrzenne. Dotyczy to także ludności deklarującej tożsamość inną niż polska (często obok polskiej), zamieszkującej głównie w województwach: śląskim, opolskim, pomorskim, mazowieckim i podlaskim.²⁷ Różnicowania te mogą wpływać na stosunek do cudzoziemców, mogą też stanowić czynniki ułatwiające emigrowanie obywateli polskich. Różnicowania terytorialne mogą łagodzić sytuację wynikającą z jednorodności narodowo-etnicznej Polski traktowanej jako całość. Wysoka jednorodność narodowościowa może ograniczać otwartość na nowe doświadczenia, przyjmowanie innych niż tradycyjne wzorów zachowania, utrudniać komunikację międzykulturową czy akceptację dla cudzoziemców zamierzających przebywać dłużej na terytorium Polski, a trudno adoptujących się do polskiego tła kulturowego.

²⁴ Dane uzyskane w dn. 28 września 2020 r. z Analitycznej Hurtowni Danych dla SI Pobyt v.2. Dane są dynamiczne i mogą ulec zmianie.

²⁵ Tamże, s. 98

²⁶ Państwem o najwyższym udziale cudzoziemców był Luksemburg, gdzie ich odsetek wyniósł pod koniec 2015 r. prawie 45%). W Polsce natomiast wskaźnik ten wynosił tylko 0,5%.

²⁷ Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, wyd. GUS, Warszawa 2013, s. 94

Już w 2015 r. CBOS zwracał uwagę na rosnącą liczbę imigrantów²⁸. Migracje generalnie akceptowane były przez Polaków. Blisko 68% badanych w 2015 r. przez CBOS uznawało migracje za zjawisko korzystne dla państw. 66% pozytywnie oceniało wpływ migracji na kulturę i poziom tolerancji społeczeństw.

Przystąpienie Polski do UE zintensyfikowało przyjazdy cudzoziemców do Polski. Cudzoziemcy przebywający w Polsce, to – według badanych – przede wszystkim Ukraińcy (70% respondentów), Wietnamczycy (26%), Chińczycy (21%) i Białorusini (17%). Zauważono, że zmniejszał się dystans psychiczny Polaków do cudzoziemców.

Praca imigrantów w Polsce oceniana była na ogół pozytywnie, ale od 2006 r. zauważono wzrost obaw co do wpływu pracy imigrantów na sytuację osób badanych. W 2015 r. aż 43% respondentów oceniło ten wpływ negatywnie. Wynik ten mógł odzwierciedlać wzrost obaw o stabilizację życia zawodowego, mógł więc świadczyć o zanikaniu poczucia bezpieczeństwa socjalnego.

Najkorzystniej oceniana była obecność w Polsce Amerykanów, Czechów i Niemców, ale także i Ukraińców, Wietnamczyków, Białorusinów i Rosjan. Raczej negatywnie oceniana była obecność obywateli państw afrykańskich, Turków i Arabów.

Większość Polaków (69%) akceptowała pracę imigrantów z państw trzecich na stanowiskach pracy niechętnie podejmowanej przez Polaków. W tym przypadku byliśmy skłonni zgodzić się na ułatwienia w podejmowaniu pracy przez cudzoziemców. Co czwarty Polak obawiał się jednak zatrudnienia wypierającego; akceptowania przez cudzoziemców niższych płac na stanowiskach pracy, które mogliby zajmować Polacy.

Badani nie podzielali opinii części polityków i naukowców, że nasz kraj potrzebuje większej liczby imigrantów (86% respondentów). Nadal utrzymujący się wysoki wskaźnik bezrobocia stanowił tu ważki argument. Choć nasz stosunek do cudzoziemców stopniowo łagodnieje w miarę doświadczenia wynikającego z kontaktów, to jednak wyraźnie wizja społeczeństwa wielokulturowego nie była dla nas atrakcyjna.

Napływ imigrantów zarobkowych (których liczbę szacuje się obecnie, w zależności od źródeł, na 1,9 – 2,5 mln osób) spowodował, że doświadczenie migracyjne stało się częstym, niekiedy codziennym elementem życia Polaków, zwłaszcza mieszkańców dużych miast. Imigrant, to obecnie, w naszej percepcji, przede wszystkim Ukrainiec (93 %), znacznie rzadziej Białorusin (23 %) lub Wietnamczyk (21 %), niekiedy Chińczyk. CBOS zwraca uwagę na to, że społeczne intuicje wobec tego, kto jest imigrantem w Polsce, w zasadzie zgodne są z oficjalnymi statystykami²⁹.

Większość badanych (62 %) akceptuje podejmowanie zatrudnienia przez cudzoziemców w Polsce. Ok. 30 % uważa jednak, że zakres dostępnych cudzoziemcom prac powinien być ograniczony. Analiza okresu 2009-2020 wskazuje na stały, choć nierównomierny wzrost społecznej akceptacji dla pracy cudzoziemców.

28 Przybysze z bliska i z daleka, czyli o imigrantach w Polsce., Komunikat z badań CBOS Nr 93/2015, wyd. CBOS, Warszawa, czerwiec 2015 r.

29 Praca obcokrajowców w Polsce. Komunikat z badań, CBOS, Nr 5/2020, s. 1

44 % badanych deklaruje odczuwane korzyści z pracy cudzoziemców (1/3 nie ma zdania na ten temat). Ponad połowa badanych akceptuje pracę cudzoziemców pochodzących z krajów spoza UE. Aż 74 % respondentów uznaje pracę cudzoziemców jako korzystną dla polskiej gospodarki.

Podsumowując, Polska znajduje się obecnie w okresie intensywnych zmian społecznych, na których powstanie i przebieg mają wpływ takie czynniki, jak: procesy demograficzne, rozwój gospodarczy, utrzymująca się liczna emigracja, niemal równie liczna imigracja, pandemia Covid-19, itd. W procesie owych zmian przekształceniom ulegają postawy Polaków, a ustalone tradycyjne poglądy – weryfikacji. Stopniowo rośnie akceptacja dla obecności dużej liczby cudzoziemców, obecnie skoncentrowana głównie wokół rynku pracy, ale pociągająca za sobą także i akceptację dla większego zróżnicowania kulturowego. Niewątpliwie jest to trudny okres, w którym zmiany następują szybko a ich skutki nie zawsze dają pozytywny efekt. Tym bardziej wymagane jest skuteczne poszukiwanie nowych rozwiązań strategicznych, umożliwiających maksymalizację korzyści i minimalizację strat społecznych i gospodarczych. W ramach takich poszukiwań toczą się właśnie prace nad nową polityką migracyjną Polski.

5.5.1. Opis sytuacji

Ministerstwo Edukacji Narodowej

MEN prowadzi zadanie publiczne pn. „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym” w formie corocznego otwartego konkursu ofert. Projekty skierowane są m.in. do uczniów z doświadczeniem migracyjnym, nauczycieli, kadry zarządzającej i administracyjnej szkół oraz wychowawców placówek oświatowo – wychowawczych. Mają one na celu wsparcie uczniów z doświadczeniem migracyjnym w podjęciu nauki w publicznych szkołach poprzez m.in. przygotowanie materiałów dydaktycznych wspomagających pracę z uczniami w oddziałach przygotowawczych, intensywne kursy języka polskiego czy projekty dla nauczycieli i środowiska szkolnego, które ma kontakt z uczniami z doświadczeniem migracyjnym.

W celu wspierania nauczania języka polskiego oraz kultury i tradycji polskiej, w ramach powyższych projektów organizuje się obozy i półkolonie, kursy językowe, a także warsztaty z elementami nauki języka polskiego. Integracji i budowaniu relacji w środowisku wielokulturowym służy zwiedzanie miejsc znaczących dla historii, kultury i nauki, organizacja gier miejskich, pikników, warsztatów oraz zajęć sportowych. Wspieranie i przygotowanie nauczycieli oraz innych pracowników szkoły do pracy z uczniem z doświadczeniem migracyjnym jest realizowane poprzez kursy, warsztaty, webinaria, seminaria, szkolenia, wizyty studyjne oraz konsultacje. Opracowano programy nauczania języka polskiego jako obcego i języka edukacji szkolnej m.in. matematyki, scenariusze zajęć pozalekcyjnych materiały edukacyjne przeznaczone do pracy z uczniem cudzoziemskim. Projekty umożliwiają uczestnikom naukę w szkole publicznej, a samej szkole - uzyskanie wsparcia, ponadto pozytywnie wpływają na adaptację w szkole uczniów cudzoziemskich oraz ich integrację z polskimi rówieśnikami.

W latach 2015 – 2019 dotację na realizację powyższych działań w łącznej kwocie 1,88 mln zł otrzymało 26 organizacji pozarządowych, które zrealizowały 47 projektów.

W świetle wybuchu pandemii COVID-19 oraz wytycznych Ministra Zdrowia w sprawie organizacji kolonii oraz obozów dla dzieci w 2020 r. otwarty konkurs ofert skupia się przede wszystkim na doskonaleniu wiedzy i umiejętności nauczycieli oraz środowiska szkolnego w pracy z uczniami cudzoziemskimi poprzez m.in. przygotowywanie materiałów dydaktycznych, przygotowanie przykładowych programów nauczania języka polskiego jako obcego, organizacji szkoleń dla nauczycieli, również w formie zdalnej.

Edukację uczniów z doświadczeniem migracji wspiera też Ośrodek Rozwoju Edukacji (jednostka podległa MEN) poprzez szkolenia dla kadry pedagogicznej, w tym nauczycieli, doradców metodycznych i wizytatorów. Szkolenia centralne, dotyczące m.in. nauczania języka polskiego jako drugiego czy uczniów migrujących w polskiej szkole, przygotowują liderów regionalnych do prowadzenia szkoleń w województwach. Każdy z liderów przygotowuje oraz prowadzi co najmniej jedno szkolenie regionalne dla min. 10 osób - nauczycieli uczących uczniów cudzoziemskich (w tym nauczycieli języka polskiego jako obcego, nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej), specjalistów z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej i asystentów kulturowych.

Na stronie internetowej ORE dostępne są raporty z badań oraz materiały dydaktyczne i szkoleniowe dla nauczycieli pracujących z uczniami z doświadczeniem migracji, zwłaszcza w oddziałach przygotowawczych. Są to m.in. programy nauczania i przewodniki dla nauczycieli opracowane przez Fundację im. Mikołaja Reja w ramach projektu: „W polskiej szkole”, zrealizowanego dzięki dotacji MEN.

Państwowa Inspekcja Pracy

Oprócz działalności kontrolnej PIP prowadzi działania prewencyjne w celu zapobiegania nielegalnemu zatrudnieniu cudzoziemców oraz naruszaniu ich praw pracowniczych. Do takich zadań należy m.in. udzielanie porad prawnych pracodawcom i osobom świadczącym pracę, w tym cudzoziemcom.

W Głównym Inspektoracie Pracy od 2018 r. działa infolinia dla cudzoziemców, umożliwiająca konsultacje w języku ukraińskim i rosyjskim na temat zasad legalnego wykonywania pracy w Polsce. Z infolinii korzystają głównie obywatele Ukrainy, lecz również m.in. Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Rosji oraz pracodawcy, również w imieniu obcokrajowców, którym chcą pomóc w legalizacji pobytu i pracy.

W latach 2017-2019 PIP zrealizowała ogólnopolską kampanię informacyjno-edukacyjną „Pracuję legalnie” w celu zwiększenia świadomości prawnej pracodawców i pracowników, w tym obywateli Ukrainy, pracujących lub planujących zatrudnienie w Polsce. W związku z kampanią w Okręgowych Inspektoratach Pracy zorganizowano szkolenia dla pracowników i pracodawców oraz społecznych inspektorów pracy i przedstawicieli służb bhp. W 2019 r. przeprowadzono 304 szkolenia z udziałem ponad 5,4 tys. pracodawców, ok. 600 pracowników.

PIP jest też organizatorem lub uczestnikiem konferencji i seminariów poświęconych legalności zatrudnienia cudzoziemców, we współpracy z ZUS, partnerami społecznymi i uczelniami. W 2019 r. PIP zorganizowała blisko 460 inicjatyw, z udziałem ok. 1,1 tys. pracodawców i ok. 900 pracowników. Informacje o zatrudnianiu zgodnym z prawem upowszechniano też w punktach doradczych PIP, organizowanych podczas targów dni kariery, dni otwartych i innych wydarzeń z udziałem pracowników i pracodawców.

Na stronie internetowej www.prawawpracy.pl. udostępniono szereg materiałów związanych z legalnością zatrudnienia w Polsce, elektroniczne wersje wydawnictw, filmy oraz listę planowanych bezpłatnych szkoleń dla pracodawców i pracowników. Część materiałów opracowano w języku angielskim i ukraińskim.

Podczas kampanii wsparciem działalności szkoleniowo-doradczej była promocja w środkach masowego przekazu. W 2019 r. przeprowadzono ogólnopolską akcję radiową zachęcającą pracodawców i pracowników do legalnego zatrudnienia oraz ogólnopolską akcję w prasie lokalnej przedstawiającą korzyści z pracy legalnej oraz negatywne skutki nielegalnego zatrudnienia. Na ekranach w komunikacji publicznej w 20 miastach emitowano filmy-świadectwa pracodawców i pracowników dotyczące pozytywnych skutków legalnej pracy i zagrożeń związanych z nielegalnym zatrudnieniem. Bohaterkami dwóch spotów były obywatelki Ukrainy. Filmy zamieszczono na stronie internetowej kampanii i kanale YouTube oraz wykorzystano jako materiał wspomagający szkolenia. Filmy były również emitowane w salach obsługi klienta ZUS - partnera strategicznego kampanii.

Z myślą o cudzoziemcach podejmujących pracę w Polsce, zwłaszcza pracownikach z Ukrainy, PIP przygotowała serię bezpłatnych wydawnictw w języku ukraińskim i angielskim podejmujących tematykę prawnych aspektów zatrudnienia i technicznego bezpieczeństwa pracy. Publikacje są udostępniane w formie papierowej (w jednostkach organizacyjnych PIP i podczas wydarzeń z udziałem Inspekcji) oraz w wersji elektronicznej.

Policja

Jednym z priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2019–2020 jest zwiększenie efektywności działań Policji na rzecz wzmocnienia współpracy ze społeczeństwem. Od 2019 r. priorytetowe obszary rozszerzone zostały o obszar przestępstw z nienawiści.

Zgodnie z Planem działań Policji na lata 2018-2021 w zakresie przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstw nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, policyjne działania profilaktyczne mają prowadzić do promowania życia wolnego od zachowań dyskryminujących, poprzez współtworzenie społecznej atmosfery potępiającej istnienie ustrojów totalitarnych oraz przeciwdziałającej radykalizacji postaw i światopoglądów wywołujących strach lub niepokój mniejszości społecznych w Polsce, a także do redukcji propagowania ustrojów totalitarnych oraz naruszania godności człowieka.

Planowane działania profilaktyczne powinny być projektowane z wykorzystaniem form oddziaływań, takich jak np.: artykuły i materiały prasowe, akcje internetowe ze znanymi polskimi youtuberami, przedstawiające przesłanki przeciwko propagowaniu faszyzmu i mowy nienawiści, kampanie społeczne, działalność dydaktyczną i wydawniczą (szkolenia, sympozja, warsztaty, publikacje), dokumentacje i krótkie materiały online (zdjęcia, filmy, infografiki), nagrania video, etc., mające na celu dostarczanie odbiorcom argumentacji, by mogli skutecznie przeciwstawiać się postawom i hasłom ekstremistycznym. Działania takie mają być organizowane we współpracy z urzędami państwowymi (np. RPO), jak i samorządami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, Kościołem katolickim, wspólnotami lokalnymi, religijnymi, szkołami i uczelniami.

Grupami zaangażowanymi w działania profilaktyczne powinny być dzieci, młodzież, rodzice, członkowie rodzin, autorytety, osoby zaangażowane w pomoc młodzieży, nauczyciele i dziennikarze, osoby aktywne w związkach i stowarzyszeniach reprezentujących mniejszości, działających na rzecz równości i asymilacji społecznej, a także wykwalifikowani doradcy, edukatorzy, którzy mają uświadamiać (zwłaszcza młodzież) m.in. o zagrożeniach związanych z głoszeniem treści faszystowskich.

Jako przykłady policyjnych działań w powyższym obszarze można wskazać:

- akcje informacyjne i edukacyjne dotyczące zagrożeń i konsekwencji prawnych w zakresie mowy nienawiści w przestrzeni publicznej lub nawoływania do nienawiści na tle etnicznym, rasowym lub narodowym, w tym na stadionach
- spotkania edukacyjne w szkołach z dziećmi i młodzieżą, rodzicami, nauczycielami, poruszających zagadnienia równości oraz tolerancji
- działania edukacyjno-kulturalne przy współpracy kin, teatrów, ośrodków kultury z udziałem przedstawicieli grup mniejszościowych, wyznaniowych oraz odmiennych kultur
- warsztaty dla różnych grup zawodowych, w tym nauczycieli, o tematyce tolerancji wobec innych kultur, warsztaty szkoleniowe na temat przeciwdziałania przestępstw popełnionych z pobudek rasistowskich i ksenofobicznych
- współpraca ze stowarzyszeniami zrzeszającymi mniejszości narodowe i etniczne np. Stowarzyszeniem Społeczności Romskiej, muzułmanów, Żydów i innych mniejszości narodowych i religijnych w Polsce

- konferencje naukowe we współpracy z różnymi podmiotami, dotyczące poszczególnych grup narodowych, etnicznych, kwestii różnorodności i odmienności
- patrole w miejscach potencjalnie zagrożonych, np. zabytków, cmentarzy, miejsc kultu religijnego
- spotkania z zagranicznymi studentami, grupami mniejszości narodowych czy religijnych na temat prawa polskiego, prawno-karnych procedur postępowania Policji w zakresie przestępstw z nienawiści
- udział policjantów w audycjach radiowych na tematy związane z zapobieganiem przestępstwom motywowanych nienawiścią, opracowywanie komunikatów medialnych w tym zakresie, umieszczanie na stronach internetowych informacji w różnych językach o punktach pomocy i wsparcia dla cudzoziemców oraz dotyczących zasad bezpieczeństwa na terenie naszego kraju.

5.5.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Nasilenie aktywności środowisk wykorzystujących hasła ksenofobiczne (anty-imigranckie, anty-muzułmańskie itp.) do wywoływania niepokojów społecznych w wyniku niedostatecznej komunikacji strategicznej adresowanej do polskiego społeczeństwa w związku ze zjawiskiem migracji (np. wskazującej na działania podejmowane celem ochrony państwa przed negatywnymi zjawiskami związanymi z migracją masową, jednocześnie podkreślającej pozytywne aspekty kontrolowanego napływu cudzoziemców do RP).

5.6. Przestępczość cudzoziemców

5.6.1. Opis sytuacji

W Polsce wraz ze wzrostem ogólnej liczby cudzoziemców zauważalny jest wzrost liczby przestępstw popełnianych przez obcokrajowców. W 2018 r. odnotowano 8 343 cudzoziemców podejrzanych o popełnienie przestępstwa, w 2019 r. liczba ta wzrosła do 9 755 osób a w I półroczu 2020 r. wynosiła 4 778 osób.

Od kilku lat utrzymuje się podział na cztery kategorie przestępstw najliczniej popełnianych przez cudzoziemców w Polsce, są to: kradzieże, przestępstwa gospodarcze, narkotykowe oraz drogowe. Należy przy tym mieć świadomość, że przestępstwa popełniane przez cudzoziemców, np. w transporcie drogowym, nie muszą mieć związku ze zjawiskiem migracji.

Zasięg przestępczości cudzoziemców obejmuje cały kraj, lecz istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa jest, że odsetek cudzoziemców podejrzanych o popełnienie najcięższych przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu (uszkodzenie ciała, zgwałcenie, bójka, pobicie lub zabójstwo) jest niski i wahał się w granicach 2% wszystkich podejrzanych cudzoziemców w roku 2019 oraz 3,2% w I półroczu 2020 roku. Ponadto, cudzoziemcy popełniający przestępstwa w Polsce stanowią niewielki odsetek wszystkich osób podejrzanych. W 2018 roku cudzoziemcy stanowili około 2,5% wszystkich osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, natomiast w 2019 roku oraz I półroczu 2020 r. ich liczba wzrosła nieznacznie do około 3%.

Wśród cudzoziemców podejrzanych o popełnienie przestępstwa najwięcej osób pochodzi z państw byłego ZSRR. W latach 2018-19 i pierwszym półroczu 2020 r. liczba podejrzanych obywateli Ukrainy sięgała 58% wszystkich podejrzanych cudzoziemców, Gruzinów około 8% oraz Białorusinów około 5% podejrzanych.

Przestępczość cudzoziemców w Polsce ma w dużej mierze charakter gospodarczy, jednak widoczny wzrost przestępczości kryminalnej oraz narkotykowej może prognozować wzrost przestępczości zorganizowanej w naszym kraju w przyszłości.

5.6.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Wzrost przestępczości zorganizowanej cudzoziemców w Polsce.
- Rozwój przestępczości transgranicznej w wyniku współpracy zorganizowanych grup przestępczych z różnych państw, w ramach jednego obywatelstwa (np. grupy zorganizowane wyłącznie z cudzoziemców, które są szczególnie liczne i aktywne w Czechach, Niemczech czy Francji).

6. Migracje Polaków

6.1. Emigracja i powroty

6.1.1. Opis sytuacji

Polska od dziesiątek lat pozostawała krajem emigracyjnym. Ostatnia duża fala emigracji miała miejsce w związku z akcesją Polski do UE w 2004 r. W krótkim czasie szacowana liczba migrantów przebywających czasowo poza granicami Polski wzrosła z 1 mln osób w 2004 r. do ponad 2 mln osób. Po krótkotrwałym i relatywnie niewielkim spadku, w związku ze światowym kryzysem gospodarczym, liczba Polaków za granicą zaczęła ponownie rosnąć, choć w mniejszym tempie niż bezpośrednio po wstąpieniu do UE. Osiągnęła ona największą wartość na koniec 2017 r. – 2,54 mln osób by w kolejnym roku – pierwszy raz w ciągu 8 lat – spaść. Spadek wyniósł 85 tys. osób (3%) i wynikał przede wszystkim ze zmniejszenia się szacowanej liczby Polaków przebywających w Wielkiej Brytanii – o 98 tys. (12%). Według danych GUS na koniec 2018 r. szacowana liczba Polaków przebywających czasowo za granicą wynosiła 2,455 mln, w tym 2,031 mln osób w państwach UE (najwięcej w Niemczech i w Wielkiej Brytanii – po ok. 700 tys.). Istotne skupiska Polaków znajdują się jeszcze w Holandii, Irlandii i Norwegii³⁰.

Spadek z 2018 r. jest wyjaśniany przede wszystkim decyzją Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z UE, a więc przesłanką o charakterze jednorazowym. Z drugiej strony są przesłanki przemawiające za tym, że dalszy wzrost liczby Polaków przebywających za granicą ulegnie zahamowaniu, a być może liczba ta będzie się stopniowo zmniejszać. Można tu wskazać m.in. znacznie szybszy niż przeciętny w UE wzrost gospodarczy, czy zmniejszającą się liczbę osób w wieku produkcyjnym, w szczególności w wieku mobilnym (18-44 lata), czyli w wieku, w którym najczęściej podejmowane są decyzje o emigracji. Istotne znaczenie mogą mieć również takie czynniki jak utrzymujące się niskie bezrobocie (5,2% na koniec 2019 r.), zmniejszanie się różnicy wynagrodzeń pomiędzy Polską a tzw. starymi państwami UE, czy zmiany w polityce społecznej i rodzinnej, umożliwiające m.in. uzyskiwanie dodatkowych dochodów w związku z wychowywaniem dzieci czy łatwiejsze łączenie ról zawodowych i rodzinnych. Nie jest w tej chwili jasne jednak jak głębokie i długotrwałe będzie spowolnienie gospodarcze związane z pandemią Covid-19, zarówno w Polsce, jak i w krajach, do których emigrują Polacy, oraz jakie w konsekwencji będą skutki dla skali i kierunków emigracji z Polski.

Migracja poakcesyjna różniła się od poprzednich pod wieloma względami. Populacja migrantów akcesyjnych charakteryzuje się w stosunku do pozostałej populacji niższym wiekiem i wyższym poziomem wykształcenia, choć cechy demograficzne różnią się w zależności między innymi od kraju docelowego (o czym decyduje m.in. popyt na określone kategorie pracowników w kraju docelowym).

³⁰ GUS, 2019, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2018* [<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2018,2,12.html>, dostęp: 11.02.2020]

Obecnie wśród polskich emigrantów najwięcej jest osób w wieku 35-39 lat (380 tys.) oraz 30-34 lata (370 tys.)³¹, co wskazuje, że znaczna część osób, które wyjechały w okolicach 2004 r. pozostała do dziś za granicą. Tym, co różni migracje poakcesyjne, jest jednak to, że znaczna część migrantów nie deklaruje stałego pobytu poza Polską, utrzymuje też różnorodne więzi z krajem. Ważną część migracji stanowią również migracje krótkoterminowe i cyrkulacyjne, w szczególności do Niemiec, Holandii i Norwegii. Zmieniła się również geografia polskich migracji. Tradycyjne państwa docelowe, jak USA, Kanada, a w mniejszym stopniu Francja czy Belgia ustąpiły miejsca takim krajom jak Wielka Brytania, Irlandia, Holandia czy ostatnio również Norwegia. Jednym z głównych krajów docelowych pozostały Niemcy. Emigracja z Polski pozostaje silnie zróżnicowana terytorialnie, choć jednocześnie do tradycyjnych regionów emigracyjnych (m.in. Podlasie, Małopolska, Podkarpacie, Opolskie) dołączyły nowe (m.in. Dolny Śląsk, Górny Śląsk, Lubuskie, Zachodniopomorskie czy Warmińsko-Mazurskie). Dla części regionów (jak np. województwo opolskie) skala emigracji okazała się tak duża, że stała się jednym z istotnych czynników ograniczających rozwój. Inaczej niż w przypadku większości poprzednich fal emigracji z Polski, w których przeważali mężczyźni, obecnie udział obu płci jest zbliżony.

O ile w pierwszych latach po akcesji Polski do UE wyjazdy motywowane były głównie złą sytuacją na rynku pracy (stopa bezrobocia rejestrowanego sięgała 20% i była najwyższa w UE), o tyle w późniejszych latach większe znaczenie miały różnice w wynagrodzeniach, lepsze pozostałe warunki pracy, a także w coraz większym stopniu jakość życia, w tym jakość i dostęp do szeroko rozumianych usług publicznych. Zmniejszanie się różnic w wynagrodzeniach między Polską a państwami docelowymi wydaje się mieć w dalszym ciągu duże znaczenie w ograniczeniu liczby wyjazdów z Polski, jednak to różnica w szeroko rozumianej jakości życia może być teraz czynnikiem decydującym – obok częściowego zakorzenienia w nowym kraju – o przedłużaniu pobytu za granicą przez znaczną część Polaków.

Bilans kosztów i korzyści masowych odpływów poakcesyjnych był w Polsce przedmiotem ożywionej debaty. Przyjmuje się, że w pierwszych latach emigracja miała znaczenie w zmniejszeniu presji na rynek pracy. Sformułowano hipotezę, tzw. migracji rozgęszczającej, zgodnie z którą poakcesyjna fala emigracji mogła przyczynić się do zmniejszenia nadmiernej koncentracji zasobów ludzkich w regionach i branżach, gdzie dominowała działalność o relatywnie niskiej produktywności, tym samym przyspieszając korzystne zmiany strukturalne w Polsce³². Istotne znaczenie zwłaszcza w pierwszych latach po akcesji miały transfery finansowe od migrantów, które przyczyniając się do wzrostu konsumpcji, mogły mieć też wpływ na zmniejszenie ubóstwa. Rola transferów w polskiej gospodarce zmniejszała się jednak w kolejnych latach (w szczytowym 2007 r. transfery stanowiły 1,7% PKB, 7,2 mld \$, podczas gdy w 2018 r. – 0,7% PKB, 4,3 mld \$³³), zauważono również, że stosunkowo rzadko dochody z transferów są przeznaczane na inwestycje.

W miarę upływu czasu od akcesji Polski do UE, w coraz większym stopniu zaczęły dawać o sobie znać negatywne konsekwencje migracji z Polski. Emigracja przyczyniła się przede wszystkim do pogłębienia negatywnych trendów demograficznych, wynikających m.in. ze zmniejszenia liczby urodzeń od początku lat 90-tych. O ile w okresie tuż po akcesji, kiedy na rynek pracy wchodziły roczniki wyżu demograficznego nie było to bardzo widoczne, o tyle w kolejnych latach wpływ ten zaczął być widoczny m.in. w odniesieniu do spadku liczby osób w wieku produkcyjnym mobilnym (18-44 lata) czy spadku liczby urodzeń. W odniesieniu do rynku pracy, już w okolicach 2006-2008 r. pojawiły się pierwsze trudności z zaspokojeniem popytu na pracę w szczególności w takich sektorach jak rolnictwo czy budownictwo. Trudności te po krótkim okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego powróciły ze zdwojoną siłą po 2013 r. Wraz z emigracją Polska utraciła duży zasób umiejętności, którego aktualnie brakuje na rynku pracy. Ponadto, w związku z faktem, że znaczna część Polaków podejmowała pracę

³¹ GUS, tamże.

³² Zob. np. M. Okólski, 2011, *Modernizacyjna rola migracji*, „CMR Working Papers”, 46/104.

³³ http://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/ms314.pdf, s. 15 [dostęp: 11.02.2020]

za granicą poniżej swoich kwalifikacji mogło dojść do deprecjacji ich kapitału ludzkiego i umiejętności (choć mogli oni również nabywać inne potrzebne umiejętności, w tym językowe).

Według analiz NBP zdecydowana większość polskich emigrantów oczekiwałaby po powrocie wynagrodzeń wyraźnie przekraczających możliwe do uzyskania w Polsce³⁴, co oznacza, że proces powrotów będzie stosunkowo ograniczony i rozłożony w czasie. Ponadto, osoby które wyemigrowały z Polski po 2004 r. w większości pochodzą z małych miast i wsi, co może stanowić dodatkowe wyzwanie w znalezieniu satysfakcjonującej pracy i osiągnięciu pożądaných zarobków po powrocie. Sami emigranci, jak pokazują te same badania NBP, nawet jeśli rozważają wyjazd z kraju emigracji, to dopiero w dłuższym horyzoncie czasowym (choć w ostatnim czasie wyraźnie rzadziej niż wcześniej deklarowali oni chęć pozostania za granicą na stałe). Chęć opuszczenia kraju emigracji nie była natomiast równoznaczna z chęcią powrotu do Polski, część emigrantów rozważała wyjazd do innego kraju, a część nie podjęła jeszcze decyzji czy będzie to Polska czy inny kierunek. Ważną rolę mogą tu odegrać odpowiednio prowadzone działania polityki migracyjnej.

Odrębną grupę pracujących za granicą Polaków stanowią osoby, które wyjechały tam na studia albo by kontynuować naukę lub karierę za granicą. Brak jest szerszej wiedzy na temat skali tego zjawiska, podejmowane są pewne działania zachęcające takie osoby do powrotu, m.in. program Polskie Powroty³⁵, działający w ramach NAWA, czy program Go4Poland³⁶. Działania te, choć bardzo potrzebne, do tej pory mają ograniczony zasięg.

Procesy emigracyjne, w szczególności w warunkach demokracji, jednolitego rynku i swobodnego przepływu pracowników, w bardzo ograniczonym stopniu mogą być zarządzane przez państwo. Decydujące są różnice w poziomach wynagrodzeń, dostępności pracy czy jakości usług publicznych pomiędzy państwem pochodzenia a docelowym migracji. Dlatego największą wagę po 2004 r. przywiązywano w Polsce do zmniejszania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez zapewnienie warunków do stabilnego i silnego wzrostu gospodarczego, który przekładałby się na tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost wynagrodzeń oraz podnoszenie jakości życia w Polsce. Z biegiem czasu coraz większą wagę przykładano także do tworzenia rozwiązań z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej i rodzinnej. Przynajmniej część z tych działań brała pod uwagę konieczność ograniczenia liczby osób wyjeżdżających z kraju i zwiększenie prawdopodobieństwa decyzji o powrocie. Można tu wymienić m.in. rozwijanie programu 500+, wprowadzenie urlopów rodzicielskich, wspieranie opieki nad dziećmi, systematyczne podnoszenie płacy minimalnej w tempie przekraczającym średni wzrost wynagrodzeń, wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej obejmującej także określone umowy cywilno-prawne, nowe instrumenty aktywizacji zawodowej osób młodych czy wprowadzenie zerowej stawki podatku dochodowego dla osób do 26 roku życia.

W związku z ograniczonymi możliwościami bezpośredniego stymulowania decyzji o powrocie, działania podejmowane w stosunku do osób przebywających za granicą koncentrowały się przede wszystkim na dostarczaniu rzetelnej informacji dla osób rozważających i podejmujących decyzję o powrocie. Działania te były szczególnie intensywne w okresie po akcesji, tj. w latach 2006 – 2008. W ramach programu wypracowanego przez międzyresortową grupę w 2008 r. opracowano m.in. poradnik dla reemigrantów i wprowadzono tzw. abolicję podatkową dla reemigrantów z Wielkiej Brytanii, dodatkowe zajęcia w szkołach dla dzieci reemigrantów, szkolenia dla pracowników PSZ w związku z pracą z osobami powracającymi z zagranicy, czy program dla młodych naukowców – Homing. Flagową inicjatywą stał się portal Powroty, który rozwijany jest do dzisiaj³⁷. Ułatwia on zdobycie informacji potrzebnych osobom wracającym z emigracji oraz umożliwia kontakt z ekspertami. Wśród działań

³⁴ https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/polacy_pracujacy_za_granica_2018.pdf, 15 [dostęp: 11.02.2020] Badania NBP wskazują, że tylko ok 10-15% emigrantów skłonna byłaby wrócić do Polski niezależnie od wynagrodzenia po powrocie lub z płacą zbliżoną do średniej w Polsce.

³⁵ <https://nawa.gov.pl/naukowcy/polskie-powroty> [dostęp: 11.02.2020]

³⁶ <https://www.go4poland.pl/> [dostęp: 11.02.2020]

³⁷ <https://powroty.gov.pl/> [dostęp: 11.02.2020]

podejmowanych w późniejszym okresie wymienić należy m.in. projekty w ramach środków przeznaczonych na wspieranie Polonii, działania skierowane do naukowców i studentów, różnorodne działania podejmowane przez samorządy, targi pracy organizowane w państwach z największymi skupiskami Polaków, wsparcie na założenie własnej działalności gospodarczej czy też dodatkowe środki z Rezerwy Funduszu Pracy, przeznaczone dla urzędów pracy, które chcą tworzyć programy wspierające powracających z zagranicy³⁸.

Wśród istotnych kwestii związanych z emigracją są warunki pracy i życia Polaków podejmujących pracę przede wszystkim w państwach UE. Wielu z nich pracuje w sektorach i zawodach, w których narażeni są różne ryzyka, w tym nadużycia ze strony pracodawców i pośredników czy pracę w niebezpiecznych warunkach. Choć główny ciężar zadań spoczywa tu na państwach, w których pracują Polacy to podejmowane są również działania przez państwo polskie. Od 2012 r. funkcjonuje Plan działania na rzecz ochrony praw polskich pracowników na rynkach pracy państw członkowskich UE oraz państw należących do EFTA, realizowany przez MSZ (obecnie KPRM), we współpracy z MRPIPS i innymi resortami, w ramach którego m.in. prowadzony jest monitoring sytuacji poprzez coroczne ankiety wypełniane przez placówki dyplomatyczne, koordynowane są działania podejmowane na forum UE i bilateralnie przez poszczególne resorty na szczeblu eksperckim i politycznym czy przygotowywane są materiały informacyjne dla wyjeżdżających Polaków. Kwestie mobilności wewnątrzunijnej są jednym z bardziej wrażliwych tematów i nie ograniczają się jedynie do swobody przepływu pracowników, ale obejmują m.in. delegowanie pracowników w ramach swobody świadczenia usług oraz koordynację systemów zabezpieczenia społecznego. W ostatnim okresie obserwujemy wzrost tendencji protekcyjnych ze strony tzw. państw starej UE, widoczny przede wszystkim w obszarze przepisów regulujących delegowanie. Działania Polski zmierzają do tego by przeciwdziałanie dumpingowi płacowemu i nadużyciom wobec pracowników delegowanych nie ograniczały swobody świadczenia usług, Polska od lat jest bowiem państwem delegującym największą liczbę pracowników i zbudowała mocną pozycję w takich branżach jak budownictwo czy transport.

Cele i narzędzia polityki polonijnej co do zasady są wyznaczane przez „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020”. Wśród celów strategicznych poza celami stricte związanymi z podtrzymaniem tożsamości i więzów z Polską wśród Polonii można także odnaleźć takie, które zająbiają się z polityką migracyjną:

- wspieranie nauczania języka polskiego, w języku polskim i wiedzy o Polsce wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących poprzez rozwijanie nauki języka polskiego i w języku polskim w systemach szkół publicznych innych państw, a także na wspieranie tworzenia nowych szkół społecznych, zwłaszcza w krajach migracji powracających;
- wspieranie powrotów Polaków do kraju i tworzenie zachęt do osiedlania się w Polsce osób polskiego pochodzenia poprzez rozwój kontaktów z migrantami i ich motywowanie do powrotów, a także na usprawnienie polityki informacyjnej, m.in. w sprawach podatkowych i emerytalnych, jak również popularyzowanie możliwości osiedlania się w Polsce osób pochodzenia polskiego.

6.1.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Pogłębianie niekorzystnych trendów demograficznych i ich konsekwencji m.in. dla rynku pracy, poprzez dalsze utrzymywanie się lub wzrost wyjazdów zarobkowych do pracy za granicą oraz ograniczoną skalę powrotów;
- Brak spójnego systemu koordynacji działań administracji dotyczących emigracji i powrotów;
- Brak spójnego systemu zachęt do powrotów Polaków z emigracji.

³⁸ W ostatnich latach rosła popularność tych programów, w 2017 r. – 3 mln zł, 2018 – 4,6 mln zł, 2019 – 7,8 mln zł.

- Trwałe deficyty określonych kompetencji na rynku pracy (m.in. zawody medyczne, zawody budowlane);
- Trudności z adaptacją osób, które zdecydowały się powrócić z zagranicy;
- Przyjmowanie regulacji unijnych z obszaru szeroko rozumianej mobilności wewnętrznej, które nie będą odpowiadały polskim interesom (np. niedostateczna ochrona pracowników, nadmierne regulacje uderzające w polskich przedsiębiorców delegujących pracowników);
- Nadużycia ze strony pracodawców i pośredników wobec polskich obywateli pracujących za granicą.

6.2. Repatriacja

6.2.1. Opis sytuacji

Repatriacja osób polskiego pochodzenia z terenów azjatyckiej części byłego ZSRR stanowi od 2001 r. stały element polityki państwa polskiego. Od początku ma ona charakter zadośćuczynienia osobom deportowanym i prześladowanym ze względu na swe polskie pochodzenie.

Liczebność osób polskiego pochodzenia jest odmiennie oceniana ze względu na przyjmowanie różnych kryteriów podczas tworzenia danych. Szacuje się, że w krajach powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego żyje około miliona Polaków, choć i te dane uważa się za zaniżone. Nie oznacza to, że wszystkie osoby, zgodnie z ustawą o repatriacji, mają prawo do wizy krajowej w celu repatriacji czy też są zainteresowane repatriacją.

O wize repatriacyjne mogą ubiegać się osoby, które uzyskały decyzję konsula o polskim pochodzeniu. Warunkiem przyjazdu do Polski jest posiadanie warunków do osiedlenia się (miejsce zamieszkania i źródło utrzymania). Osoby, które nie mają warunków do osiedlenia się otrzymują decyzję o zakwalifikowaniu do wydania wize repatriacyjnej oraz są rejestrowane w prowadzonej przez Pełnomocnika Rządu ds. Repatriacji ewidencji osób oczekujących na repatriację w celu skierowania do ośrodka adaptacyjnego dla repatriantów lub uzyskania zaproszenia gminy. Kandydaci do repatriacji stanowią grupę zróżnicowaną pod względem wieku, kwalifikacji zawodowych i wykształcenia. Dominują wśród nich osoby w wieku późnoprodukcyjnym z wykształceniem średnim zawodowym, bez znajomości języka polskiego.

Co roku w budżecie wyodrębniana jest rezerwa celowa „Pomoc dla repatriantów”, z której finansowane są koszty:

- funkcjonowania ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów,
- zasiłków dla repatriantów na zagospodarowanie się i pomoc mieszkaniową
- dotacji dla gmin zapraszających repatriantów
- dotacji dla gmin remontujących lokal mieszkalny repatrianta,
- dotacji dla powiatów prowadzących aktywizację zawodową repatrianta.

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji określiła ramy realizacji akcji repatriacyjnej, stwarzając szanse na przedstawienie każdej z zainteresowanych polskich rodzin realnej ścieżki repatriacji. Niemniej pomyślna realizacja całego procesu będzie warunkowana wysokością kwot z budżetu państwa na zapewnienie warunków do osiedlenia się. Rozbudzone nadzieje na powrót do Polski spowodowały skokowy wzrost liczby składanych wniosków o wydanie wize krajowej w celu repatriacji. W 2019 r. wpłynęły 2545 wniosków, podczas gdy w 2018 r. było ich 1168 a w 2017 r. tylko 486. Aktualnie w ewidencji osób oczekujących na repatriację jest zarejestrowanych ok. 5 000 osób.

Przyspieszenie procesów digitalizacji archiwów państwowych i kościelnych mogłoby przyczynić się do usprawnienia procedur w obszarze repatriacji.

6.2.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Brak możliwości zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań dla stale wzrastającej liczby osób aplikujących o repatriację.
- Wykorzystywanie osób repatriowanych przez państwa trzecie do realizacji działań godzących w bezpieczeństwo i interesy RP, w tym o charakterze wywiadowczym.

6.3. Karta Polaka

6.3.1. Opis sytuacji

Ustawa o KP realizowana jest od 2008 roku. KP może być przyznana osobie, która spełni łącznie następujące warunki:

- wykaże, że jest narodowości polskiej lub jej przodkowie byli narodowości polskiej (jeden z rodziców, jeden z dziadków lub dwoje pradziadków), albo przedstawi zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej potwierdzającej aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat,
- wykaże się przynajmniej podstawową znajomością języka polskiego,
- kulturuje polskie tradycje i zwyczaje,
- złoży deklarację przynależności do Narodu Polskiego,
- oświadczy, że ona sama lub jej przodkowie nie repatriowali się z terytorium RP lub PRL na podstawie stosownych umów.

Posiadacz KP może skorzystać z następujących uprawnień:

- bezpłatna roczna wiza krajowa,
- dostęp do polskich szkół i uczelni na takich zasadach jak obywatele polscy oraz ułatwienia w uzyskiwaniu stypendiów,
- podejmowanie pracy i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce na takich zasadach jak obywatele polscy,
- ulgi na przejazdy koleją,
- bezpłatny wstęp do muzeów państwowych,
- nieodpłatna opieka lekarska w nagłych przypadkach.

Posiadacze KP mogą bez opłat wystąpić o zezwolenie na pobyt stały, a następnie otrzymać świadczenie pieniężne na zagospodarowanie w okresie pierwszych 9 miesięcy pobytu w Polsce. Osoby posiadające zezwolenie na pobyt stały w Polsce na podstawie KP tracą ją, natomiast po roku takiego pobytu mogą wystąpić o uznanie za obywatela polskiego. Warto podkreślić, że w roku akademickim 2019/2020 studiowało w Polsce 6,7 tys. posiadaczy KP, co stanowiło ponad 8% ogółu cudzoziemskich studentów.

14 lipca 2019 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o KP. Nowe przepisy zniosły podmiotowe ograniczenia działania ustawy do obywateli krajów powstałych po rozpadzie ZSRR i umożliwiły Polakom oraz Polonii na całym świecie ubieganie się o ten dokument. Jedynie obywatele polscy oraz posiadacze zezwolenia na pobyt stały na terytorium RP nie mogą ubiegać się o KP. Wprowadzone zmiany mają na celu wzmocnienie więzi przedstawicieli Polonii niezależnie od posiadanego obywatelstwa z ojczyzną przodków oraz popularyzację i wzmocnienie pozycji języka polskiego w środowiskach polonijnych. Stanowią także zachętę do odwiedzania naszego kraju, podejmowania w Polsce zatrudnienia, działalności gospodarczej, nauki lub działalności naukowej.

Nowe przepisy nie spowodowały dotychczas znaczącego zwiększenia skali wnioskowania o KP. W ciągu niecałych 6 miesięcy obowiązywania zmian, przyjęto 99 wniosków od obywateli państw objętych nowymi przepisami. Największe zainteresowanie KP wykazują obywatele Republiki Czeskiej (79 wniosków), Brazylii (5 wniosków) i Izraela (5 wniosków). Ogłoszenie przez MSZ w styczniu 2020 r. nowego wykazu organizacji polskich lub polonijnych uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej, może spowodować stopniowy wzrost liczby wniosków składanych przez członków organizacji polonijnych w krajach Europy oraz obu Ameryk. Szczególnie Polonia brazylijska, której przodkowie wyemigrowali z terenów polskich w końcu XIX i na początku XX wieku może licznie wykorzystywać tę możliwość potwierdzenia swoich związków z polskością.

W 2020 r (do końca września) liczba złożonych wniosków (w tym przedłużenia, duplikaty) o przyznanie KP wyniosła 16 067. Statystyki za rok 2020 nie odzwierciedlają zainteresowania otrzymaniem KP z uwagi na trwającą pandemię (większość urzędów konsularnych wstrzymała przyjmowanie wniosków lub ograniczyła liczbę przyjmowanych interesantów). Zauważalne jest natomiast duże zainteresowanie otrzymaniem KP w Ameryce łacińskiej.

Dla placówek dyplomatyczno-konsularnych na świecie zmiany w ustawie o KP oznaczają konieczność zintensyfikowania współpracy z organizacjami polonijnymi, społecznymi szkołami języka polskiego i parafiami skupiającymi Polonię. Zadaniem placówek pozostaje także bezpośrednie docieranie z informacjami o KP do wszystkich środowisk polonijnych i osób niezrzeszonych, a następnie umożliwienie wnioskodawcom sprawnego złożenia wniosku, co w niektórych krajach oznaczać będzie konieczność organizacji dyżurów konsularnych poza urzędem konsularnym w miejscowościach licznie zamieszkałych przez osoby polskiego pochodzenia.

W krajach powstałych po rozpadzie ZSRR zainteresowanie KP utrzymuje się na podobnym poziomie jak w latach ubiegłych. W 2019 r. przyjęto tam łącznie 30630 wniosków o przyznanie pierwszej KP i przedłużenie ważności Karty. We wszystkich placówkach na Wschodzie rok 2019 był drugim z kolei, w którym liczba wniosków o przedłużenie ważności KP znacząco wzrosła w porównaniu do lat 2008-2017.

6.3.2. Kluczowe wyzwania i ryzyka

- Uzyskiwanie KP przez osoby niepożądane z punktu widzenia bezpieczeństwa RP. Wśród cudzoziemców wyłudających KP – m.in. w oparciu o podrobione lub przerobione dokumenty, fałszywe lub nieprawidłowe zaświadczenia od organizacji polonijnych – mogą się znaleźć przedstawiciele organizacji przestępczych, osoby zaangażowane w działalność ekstremistyczną lub terrorystyczną czy osoby inspirowane przez obce służby specjalne do zadań wywiadowczych.

Wykaz skrótów

ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
CEIDG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
EASO - Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu
EFS – Europejski Fundusz Społeczny
EFTA – Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
EOG – Europejski Obszar Gospodarczy
EUAA – Agencja Azyłowa Unii Europejskiej
EURODAC – Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców
FRONTEX - Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej
GUS – Główny Urząd Statystyczny
IOM – Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji
KE – Komisja Europejska
KP – Karta Polaka
KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MEN – Ministerstwo Edukacji Narodowej
MR – Ministerstwo Rozwoju
MRG – mały ruch graniczny
MRPiPS – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NAWA – Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej
NBP – Narodowy Bank Polski
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PAN – Polska Akademia Nauk
PUP – Powiatowy Urząd Pracy
PCPR – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
PIP – Państwowa Inspekcja Pracy
POLon - Zintegrowany System Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce
PO WER – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PSZ – Publiczne Służby Zatrudnienia
PUP – Powiatowy Urząd Pracy
RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO – Regionalny Program Operacyjny
SG – Straż Graniczna
SIS – System Informacyjny Schengen
RP – Rzeczpospolita Polska
UdSC – Urząd do Spraw Cudzoziemców
UE – Unia Europejska
VIS – Wizowy System Informacyjny
WESA – Wspólny Europejski System Azyłowy
ZSRR – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich
ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych