



Justyna Godlewska
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

„Migracje i imigranci w Polsce – skala, podstawy prawne, polityka”

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu
„EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej”



Projekt „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej” dofinansowany ze środków Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich”

Wprowadzenie

Przystępując do analizy sytuacji migracyjnej, już na wstępie należy zauważyć, że **Polska pozostaje nadal krajem z przewagą emigracji nad imigracją** (określana jest bądź to jako kraj emigracyjny, bądź też emigracyjno-imigracyjny). Jest jednym z niewielu państw w Unii Europejskiej, które wykazują ujemne saldo migracyjne. Główny Urząd Statystyczny¹ szacuje, że w 2008 r. saldo migracji zagranicznych² wyniosło (-)14,9 tys. Można uznać te dane za dalece zaniżone, obejmują one bowiem jedynie migracje (wyjazdy mieszkańców zameldowanych na stałe w Polsce) wiążące się z wymeldowaniem z miejsca stałego zamieszkania i nieuwzględniające ruchu migracyjnego o charakterze czasowym, który stanowi zdecydowana większość przepływów migracyjnych³. Sytuacja migracyjna w Polsce wpływa na stosunkowo niewielkie zainteresowanie problemami imigrantów, natomiast najczęściej podejmowanym w debacie publicznej i badaniach naukowych tematem o konotacjach migracyjnych są zagraniczne wyjazdy zarobkowe Polaków, rozpatrywane przede wszystkim z punktu widzenia konsekwencji dla państwa wysyłającego (sytuacja na rynku pracy, potencjalny drenaż mózgow), w mniejszym stopniu zaś w odniesieniu do sytuacji adaptacyjno-integracyjnej obywateli polskich w państwach przyjmujących.

1. Migracje z Polski

Bardzo trudno dokładnie określić liczebność wyjeżdżających. Jedynie niewielka część wyjazdów jest rejestrowana. Dotyczy to przede wszystkim tych, którzy emigrują na pobyt stały. Według danych GUS⁴, w 2008 r. wyemigrowało na pobyt stały 30 140 mieszkańców Polski (46% emigrujących stanowiły kobiety), najwięcej do Niemiec (11 884), Wielkiej Brytanii (6 565) i Stanów Zjednoczonych (3 158). Większość wyjazdów zagranicznych stanowią jednak migracje zarobkowe do krajów Unii Europejskiej, które ze względu na zasadę swobodnego przepływu osób, najczęściej nie znajdują swojego odbicia w statystykach. Szacunki Ośrodka Badań nad Migracjami⁵ wskazują, że migracje (wyjazdy) poakcesyjne (po

¹ *Rocznik Demograficzny 2009*, Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/PUBL_rocznik_demograficzny_2009.pdf

² Saldo dotyczy tylko migracji na stałe wiążących się z zameldowaniem bądź wymeldowaniem z miejsca zamieszkania.

³ Warto w tym miejscu zauważyć, że współczesne migracje (głównie zarobkowe) charakteryzują się coraz większą płynnością i coraz trudniej wpasowują się w tradycyjnie przyjęte podziały na migracje długo- i krótkookresowe.

⁴ *Rocznik Demograficzny 2009*, Główny Urząd Statystyczny, op. cit., s. 434.

⁵ M. Okólski, *Nowe uwarunkowania, nowe migracje? Współczesne migracje Polaków a rynek pracy* [w:] P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.) *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Ośrodek Badań nad Migracjami WNE UW, Warszawa 2008, s. 22, <http://www.migracje.uw.edu.pl/download/publikacja/191/>

1 maja 2004 r.) objęły (do II 2007 r.) ok. **1 milion 100 tysięcy osób**, natomiast Główny Urząd Statystyczny ocenił, że na dzień 1 stycznia 2007 r. 1 milion 950 tysięcy stałych mieszkańców Polski przebywało ponad 2 miesiące zagranicą⁶. Zdaniem prof. M. Okólskiego dane GUS należy traktować, jako „dolną granicę przedziału, w którym mieści się faktyczna liczba osób [migrantów]”⁷. W okresie przed przystąpieniem Polski do Wspólnoty, trzema najważniejszymi krajami emigracji były dla Polaków: Niemcy, Stany Zjednoczone i Włochy. Otwarcie rynków pracy przez niektóre państwa członkowskie UE po przyjęciu 8 nowych państw, spowodowało, że na pierwsze miejsce wśród krajów docelowych wysunęły się Wielka Brytania i Irlandia (przy utrzymaniu wysokiego poziomu migracji do Niemiec i Włoch), a ponadto Polacy stali się grupami dominującymi wśród migrantów w Norwegii, Niderlandach i Islandii⁸.

Jak już wspomniano, głównym motywem wyjazdów zagranicznych Polaków jest możliwość podjęcia lepiej płatnej pracy (w coraz mniejszym stopniu zaś brak jakiegokolwiek możliwości podjęcia pracy) i co za tym idzie oczekiwanie lepszej sytuacji ekonomicznej. Zwraca się jednak uwagę na fakt, że w obecnej sytuacji gospodarczej w Europie (umocnienie złotego względem funta brytyjskiego i euro) obserwuje się spadek siły nabywczej zarobków osiąganych zagranicą, co powoduje, że coraz trudniej „dorobić się” w trakcie wyjazdu zarobkowego i musi on też trwać dłużej, aby przynieść zakładane przez migranta korzyści⁹.

Czynnikami wypychającymi w odniesieniu do migracji poakcesyjnych mieszkańców Polski są obecnie przede wszystkim:

- brak możliwości znalezienia na polskim rynku pracy zatrudnienia dającego satysfakcję materialną, a w odniesieniu do wielu młodych ludzi także zapewniającego możliwości rozwoju;
- trudności w procesie przejścia ze szkoły (wyższej uczelni) do pierwszej pracy (trudna sytuacja absolwenta na rynku pracy).

Analizując strukturę wyjeżdżających, należy podkreślić, że migrują głównie osoby młode (w dużej części bez zobowiązań rodzinnych) o zróżnicowanym poziomie wykształcenia, niemniej wyjazdy poakcesyjne charakteryzują się zwiększonym udziałem osób ze stosunkowo wysokim poziomem wykształcenia i lepszą znajomością języków obcych.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ M. Okólski, *Polska jako aktor na europejskiej scenie migracyjnej* [w:] M. Duszczyk, M. Lesińska (red.) *Współczesne migracje: dylematy Europy i Polski*, Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami, 2009.

⁹ R. Jończy, *Nowa poakcesyjna emigracja z Polski – perspektywy i zagrożenia oraz możliwości przeciwdziałania (wnioski z badań prowadzonych na obszarze Śląska)* [w:] M. Duszczyk, M. Lesińska (red.) *Współczesne migracje: dylematy Europy i Polski*, Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami, 2009 s. 73.

2. Imigranci w Polsce

Na potrzeby niniejszego opracowania, terminem „imigrant” określa się wszystkie kategorie cudzoziemców (osób nie posiadających obywatelstwa polskiego), którzy przybywają do Polski w celach innych niż turystyczne. W związku z tym do tej grupy zaliczać się będą także osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy, cudzoziemcy, którym przyznano status uchodźcy, bądź inną formę ochrony międzynarodowej.

Według danych Eurostatu¹⁰, w 2008 r. w Polsce zamieszkiwało **58 tys. cudzoziemców**, z czego 25 tys. to obywatele pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Udział cudzoziemców w całej populacji – 0,2% ogółu – był jednocześnie jednym z najniższych we Wspólnocie (niższy miała tylko Rumunia). Z kolei dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹¹ wskazują, że według stanu na 31 grudnia 2009 r. w Polsce przebywało **92 574** cudzoziemców posiadających ważne karty pobytu. W tabeli 1 przedstawiono 10 najliczniej reprezentowanych obywatelstw wśród osób posiadających ważne karty pobytowe (pobyt powyżej 1 roku).

Tabela 1. Najliczniej reprezentowane obywatelstwa wśród cudzoziemców posiadających ważne karty pobytowe. Stan na dzień 31.12.2009 r.

Państwo pochodzenia (obywatelstwo)	Liczba osób posiadających ważne kart pobytu
1. Ukraina	26 571
2. Federacja Rosyjska	12 961
3. Białoruś	8 447
4. Wietnam	8 207
5. Armenia	3 649
6. Chiny	2 600
7. Stany Zjednoczone Ameryki	2 058
8. Indie	1 970
9. Turcja	1 768
10. Korea Południowa	1 292

Źródło: Opracowano na podstawie: *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2009 r. (wersja polska)*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia_roczne.233.html

Poniższa tabela przedstawia populację cudzoziemców przebywających w Polsce legalnie na podstawie dokumentów pobytowych (nie obejmuje ona cudzoziemców przebywających na

¹⁰ K. Vasileva, *Population and social conditions*, Eurostat, Statistics in focus, 94/2009, s. 3 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-094/EN/KS-SF-09-094-EN.PDF

¹¹ *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2009 r. (wersja polska)*, http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia_roczne.233.html

terytorium RP na podstawie wiz krótko- i długoterminowych) z uwzględnieniem rodzaju przyznanego prawa pobytu.

Tabela 2. Cudzoziemcy posiadający ważne karty pobytu z uwzględnieniem rodzaju zezwolenia i najliczniej reprezentowanych obywatelstw – stan na 31.12.2009

Rodzaj karty pobytu	Liczba cudzoziemców posiadających daną kartę pobytu	Trzy najliczniej reprezentowane obywatelstwa		
Status uchodźcy	1 144	Federacja Rosyjska (848)	Białoruś (94)	Irak (29)
Ochrona uzupełniająca	5 311	Federacja Rosyjska (5 051)	Irak (46)	Sri Lanka (31)
Pobyt tolerowany	632	Wietnam (333)	Armenia (66)	Federacja Rosyjska (63)
Zamieszkanie na czas oznaczony	36 409	Ukraina (11 074)	Białoruś (3 032)	Wietnam (2 774)
Osiedlenie się	44 540	Ukraina (13 787)	Białoruś (5 019)	Federacja Rosyjska (4 843) ¹²
Rezydent długoterminowy WE	4 538	Ukraina (1 656)	Wietnam (721)	Federacja Rosyjska (364)

Źródło: Opracowano na podstawie: *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2009 r. (wersja polska)*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia_roczne_233.html

Oba przedstawione zestawienia pozwalają stwierdzić, że najliczniejszą grupę cudzoziemców, którzy ze względu na długość pobytu, mogą być określani jako imigranci (pobyt powyżej 1 roku) stanowią osoby posiadające obywatelstwo trzech państw sąsiadujących z Polską – Ukrainy, Federacji Rosyjskiej i Białorusi.

Należałoby dodać, że cudzoziemcy będący obywatelami państw członkowskich UE mają szereg ułatwień dotyczących legalizacji pobytu na terytorium Polski. W przypadku pobytu powyżej trzech miesięcy wystarczy złożenie wniosku o zarejestrowanie pobytu (według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w 2009 r. takich wniosków złożono w Polsce 6 507, najwięcej wniosków złożyli obywatele Niemiec – 1 759), natomiast przy osiedleniu się (przy spełnieniu określonych warunków) składany jest wniosek o wydanie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu (według danych Urzędu do Spraw

¹² Na czwartym miejscu znaleźli się obywatele Wietnamu – 4 375.

Cudzoziemców, w 2009 r. takich wniosków złożono w Polsce 1 597, najwięcej wniosków złożyli obywatele Niemiec – 437).

Polska charakteryzuje się stosunkowo **niską dynamiką naturalizacji** (nadawania obywatelstwa polskiego cudzoziemcom) – według danych Eurostatu¹³, w 2007 r. było to 28,1 na 1 000 cudzoziemców (0,3). Państwa o najwyższej dynamice naturalizacji w UE to Szwecja – 68,4, Węgry – 50,3, Słowacja – 46,0, Wielka Brytania – 45,0, Niderlandy – 45,0. Poniższa tabela przedstawia liczbę nadanych obywatelstw polskich w latach 2000-2008 z uwzględnieniem pięciu najliczniej reprezentowanych krajów poprzedniego obywatelstwa.

Tabela 3. Liczba nadanych obywatelstw polskich w latach 2000-2008 z uwzględnieniem kraju poprzedniego obywatelstwa

Rok	Liczba nadanych obywatelstw ogółem	Pięć najliczniej reprezentowanych krajów poprzedniego obywatelstwa ¹⁴				
2000	1 436	Bezpaństwowcy (449)	Izrael (112)	Niemcy (101)	Litwa (95)	Kazachstan (54)
2001	1 070	Bezpaństwowcy (282)	Izrael (84)	Ukraina (84)	Litwa (66)	Niemcy (47)
2002	1 186	Ukraina (214)	Bezpaństwowcy (162)	Litwa (93)	Izrael (91)	Białoruś (54)
2003	1 634	Ukraina (431)	Bezpaństwowcy (150)	Litwa (126)	Białoruś (108)	Szwecja (107)
2004	1 937	Ukraina (538)	Izrael (162)	Federacja Rosyjska (145)	Białoruś (129)	Bezpaństwowcy (115)
2005	2 866	Ukraina (758)	Białoruś (316)	Federacja Rosyjska (257)	Niemcy (156)	Bezpaństwowcy (152)
2006	1 060	Ukraina (428)	Federacja Rosyjska (122)	Białoruś (101)	Bezpaństwowcy (56)	Wietnam (26)
2007	1 542	Ukraina (665)	Białoruś (128)	Federacja Rosyjska (114)	Bezpaństwowcy (64)	Wietnam (47)
2008	1 715	Ukraina (565)	Białoruś (232)	Federacja Rosyjska (105)	Bezpaństwowcy (89)	Szwecja (59)

Źródło: Opracowano na podstawie: *Rocznik Demograficzny 2009*, Główny Urząd Statystyczny, op. cit., s. 448.

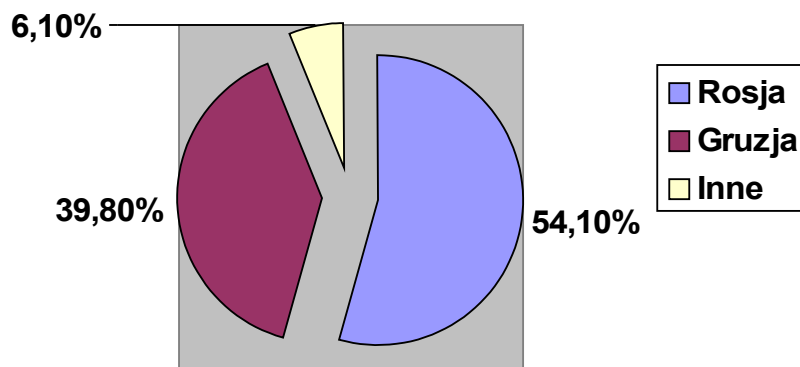
¹³ F. Sartori, *Acquisition of citizenship in the European Union*, Eurostat, Statistics in focus, 44/2009, s. 3, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-044/EN/KS-QA-09-044-EN.PDF

¹⁴ Uwzględniono tylko obywatelstwo nadane przez Prezydenta RP.

2.1. Osoby objęte statusem ochrony międzynarodowej w Polsce

W 2009 r. o status uchodźcy wnioskowało w Polsce **10 590**, z czego 5 726 osób stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej (przede wszystkim cudzoziemcy deklarujący narodowość czecheńska), a 4 217 obywatele Gruzji (zob. Wykres 1.). Wśród innych znaczących liczebnie reprezentacji znajdowali się obywatele Armenii – 147 osób i Wietnamu – 67 osób.

Wykres 1. Cudzoziemcy wnioskujący o status uchodźcy w Polsce w okresie 1.01.-31.12.2009 wg obywatelstwa



Jednocześnie, w 2009 r. przyznano (decyzje Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Rady do Spraw Uchodźców):

- Status uchodźcy – 133 osobom (103 obywatelom Federacji Rosyjskiej, 20 obywatelom Białorusi, 4 obywatelom Iranu; 2 obywatelom Somalii, 1 obywatelowi Iraku, 1 obywatelowi Pakistanu, 1 obywatelowi Wietnamu, 1 obywatelowi Sri Lanki)
- Ochronę uzupełniającą – 2 377 osobom (w tym 2 319 obywatelom Federacji Rosyjskiej, 23 obywatelom Iraku; 16 obywatelom Sri Lanki)
- Zgodę na pobyt tolerowany¹⁵ – 81 osobom (w tym 57 obywatelom Federacji Rosyjskiej).

Do niedawna jeszcze zdecydowaną większość (nawet ponad 90%) wszystkich cudzoziemców ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej deklarujący narodowość czecheńska. Sytuacja zmieniła się w 2008 r. po wybuchu

¹⁵ Dotyczy to jedynie pobytu tolerowanego przyznanego w konsekwencji rozpatrywania wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

konfliktu zbrojnego pomiędzy Federacją Rosyjską a Gruzją – od tego czasu, jak wynika ze statystyk, obywatele Gruzji stanowią znaczącą część wszystkich ubiegających się o ten status. O ile sytuacja uchodźców z Czeczenii w Polsce była już wielokrotnie badana i opisywana, o tyle niewiele wiadomo o grupie gruzińskiej. Istotny jest fakt, że w 2009 r. wszystkie rozpatrywane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców wnioski gruzińskie o nadanie statusu uchodźcy zostały bądź to umorzone bądź też procedura zakończyła się decyzją negatywną (bez przyznania statusu ochrony uzupełniającej)¹⁶.

3. Status prawny cudzoziemca w Polsce – najważniejsze regulacje z punktu widzenia procesu integracji

Podstawowym elementem różnicującym status prawny cudzoziemca (imigranta) w Polsce jest posiadanie przez niego bądź nie obywatelstwa jednego z państw należących do Unii Europejskiej. W przypadku obywatela UE (także członka rodziny obywatela UE), zarówno legalizacja pobytu, jak też dostęp do rynku pracy, instytucji edukacyjnych, ubezpieczenia zdrowotnego i pomocy społecznej są znacząco ułatwione, a w wielu aspektach życia społecznego, prawa tych osób są zrównane z prawami obywateli polskich. Inaczej przedstawia się sytuacja obywateli państw trzecich, których wjazd i pobyt na terytorium RP są ściśle reglamentowane, począwszy od dotyczącego dużej części z nich obowiązku wizowego. W wypadku tej kategorii cudzoziemców-imigrantów podstawowe znaczenie ma podział na osoby posiadające status rezydentów długoterminowych Wspólnot Europejskich (zezwolenie na osiedlenie się), status uchodźcy bądź przyznaną ochronę uzupełniającą oraz na pozostałe grupy imigrantów, których status prawny w Polsce charakteryzuje się dużą większą niepewnością i brakiem dostępu do wielu ważnych z punktu widzenia procesu integracji instytucji społecznych.

3.1. Podejmowanie pracy

Z zasady cudzoziemcy z państw nienależących do Unii Europejskiej (a także szerzej do Europejskiego Obszaru Gospodarczego) nie mają prawa do podejmowania w Polsce pracy bez wcześniejszego uzyskania odpowiedniego zezwolenia, niemniej ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz. U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 z późn. zmianami) regulująca zatrudnianie cudzoziemców w Polsce przewiduje szereg wyjątków od tej reguły.

¹⁶ Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2009 r. (wersja polska), http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia_roczne.233.html

Bez zezwolenia mogą pracować m.in.:

- cudzoziemcy posiadający nadany w Polsce status uchodźcy, bądź którym udzielono ochrony uzupełniającej; posiadający zgodę na pobyt tolerowany na terytorium RP lub też korzystający z ochrony czasowej w Polsce oraz ich małżonkowie posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP udzielone w związku z zawarciem małżeństwa;
- cudzoziemcy posiadający zezwolenie na osiedlenie się na terytorium RP oraz ich małżonkowie posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP udzielone w związku z zawarciem małżeństwa ;
- cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich w Polsce oraz ich małżonkowie posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP udzielone w związku z zawarciem małżeństwa;
- cudzoziemcy – obywatele państw, które zawarły ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi umowy umożliwiające swobodny przepływ osób oraz określeni członkowie rodziny tych cudzoziemców;
- cudzoziemcy – małżonkowie obywateli polskich posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP udzielone w związku z zawarciem małżeństw;
- cudzoziemcy posiadający ważną Kartę Polaka (art. 87).

Ponadto, prawo do sześciomiesięcznego (w okresie kolejnych 12 miesięcy) zatrudnienia bez uzyskiwania zezwolenia, a jedynie w oparciu o oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia im pracy, zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy, uzyskali cudzoziemcy będący obywatelami państw graniczących z Polską, oraz państw, z którymi Polska współpracuje w zakresie migracji zarobkowych w ramach partnerstwa na rzecz mobilności, ustanowionego między tymi państwami a Unią Europejską.

3.2. Opieka zdrowotna

Prawa cudzoziemców do korzystania z publicznej opieki zdrowotnej reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027). Zgodnie z jej zapisami (art. 3), prawo do ubezpieczenia w Narodowym Funduszu Zdrowia przysługuje jedynie wybranym grupom cudzoziemców, w tym m.in.:

1. Obywatelom państw członkowskich UE i państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz pod pewnymi warunkami członkom ich rodzin.

2. Osobom nieposiadającym obywatelstwa państwa członkowskiego UE (lub EFTA) legalnie zamieszkującym na terytorium innego niż Polska państwa członkowskiego UE (lub EFTA), oraz pod pewnymi warunkami członkom ich rodzin.
3. Obywatelom państw trzecich przebywającym na terytorium Polski na podstawie wizy w celu wykonywania pracy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (z pewnymi wyjątkami), zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE, zgody na pobyt tolerowany, przyznanego w Polsce statusu uchodźcy, statusu ochrony uzupełniającej bądź cudzoziemcom korzystającym z ochrony czasowej – oraz członkom rodzin wymienionych kategorii cudzoziemców.

3.3. Pomoc społeczna

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zmianami), do świadczeń z pomocy społecznej uprawnia jedynie wybrane kategorie cudzoziemców, jako zasadę przyjmując, że tylko obywatele polscy mogą z tych świadczeń korzystać.

Art. 5 ustawy cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający w Polsce na podstawie:

- zezwolenia na osiedlenie się;
- zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE;
- zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego cudzoziemcowi, który w innym państwie członkowskim UE uzyskał status rezydenta długoterminowemu WE a do Polski przybył np. w celu podjęcia pracy, rozpoczęcia działalności gospodarczej, kontynuacji studiów lub szkolenia zawodowego;
- przyznanego im w Polsce statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;
- przyznanego im w Polsce pobytu tolerowanego – w tej sytuacji jednak świadczenia z pomocy społecznej mogą obejmować jedynie udzielenie schronienia, wydanie posiłku, zapewnienie niezbędnego ubrania i przyznanie zasiłku celowego;
- przyznanego im w Polsce prawa pobytu lub prawa stałego pobytu – dotyczy to obywateli pozostałych państw członkowskich UE, obywateli państw członkowskich EFTA i obywateli Konfederacji Szwajcarskiej, a także członków ich rodzin.

Ponadto, art. 5a ustawy o pomocy społecznej przyznaje prawo do korzystania ze świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego cudzoziemcom będącym ofiarami handlu ludźmi bądź prawdopodobnymi ofiarami

handlu ludźmi i spełniającym określone w ustawie o cudzoziemcach warunki uzyskania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w Polsce.

4. Polityka integracji imigrantów

Polityka integracji cudzoziemców rozumiana jako dodatkowe działania państwa nakierowane na ułatwienie procesu integracji imigrantów-cudzoziemców w społeczeństwie, **jest realizowana w Polsce jedynie w odniesieniu do osób, którym przyznano status uchodźcy bądź też ochronę uzupełniającą**. Pozostałe kategorie cudzoziemców nie mogą liczyć na żadne dodatkowe działania wspierające ich integrację w społeczeństwie polskim (brak jest np. programów wprowadzających dla nowoprzybyłych).

Niemniej, politykę integracyjną można również oceniać jako całościowy kształt środowiska instytucjonalnego i regulacji prawnych, sprzyjających procesowi integracji imigrantów/cudzoziemców, bądź też jej nie ułatwiających, a nawet stanowiących dla niej przeszkodę. Badania prowadzone w ramach Indeksu Polityki Integracji Migrantów (MIPEX)¹⁷, mające na celu monitorowanie polityk integracyjnych państw Unii Europejskiej wobec obywateli państw trzecich pozwalają na przedstawienie kilku wniosków dotyczących sytuacji Polski w tym obszarze. Analizy wykazały, że spośród sześciu badanych obszarów życia społecznego – dostęp do rynku pracy, łączenie rodzin, pobyt stały, udział w życiu politycznym, dostęp do obywatelstwa, antydyskryminacja – **najbardziej niekorzystne warunki dla integracji dotyczyły rynku pracy** (drugie najgorsze miejsce spośród badanych 28 krajów). Polska nie oferowała imigrantom żadnych środków wspomagających integrację na rynku pracy, dostęp do rynku pracy był znacząco ograniczony (większość cudzoziemców z państw trzecich zobowiązana była do posiadania zezwolenia na pracę), a utrata pracy wiązała się z bezwzględną utratą pozwolenia na pracę w Polsce, bez względu na dotychczasowy staż pracy w Polsce (oczywiście regulacje te nie dotyczyły cudzoziemców, którzy nie potrzebowali zezwolenia na pracę). Komentując te wyniki, należy zauważyć, że od czasu, kiedy opublikowano to badanie, poszerzyło się grono cudzoziemców, którzy mogą podejmować w Polsce pracę bez zezwolenia (m.in. o zagranicznych studentów i absolwentów studiów stacjonarnych odbywanych w Polsce – bez ograniczeń czasu zatrudnienia, oraz o obywateli państw graniczących z Polską: Rosji, Ukrainy, Białorusi, którzy mogą pracować w

¹⁷ Przedstawione w tym miejscu informacje pochodzą z raportu: J. Niessen, Thomas Huddleston, L. Citron, Indeks Polityki Integracji Migrantów, British Council, Migration Policy Group, 2007, <http://www.integrationindex.eu/multiversions/2792/FileName/PolishVersionCompleted.pdf>.

Polsce w okresie nieprzekraczającym sześciu miesięcy w okresie 12 miesięcy), stąd też można uznać, że przynajmniej w tym wymiarze sytuacja uległa poprawie.

Jako niekorzystne w wymiarze integracji uznano również polskie rozwiązania odnośnie udziału cudzoziemców w życiu politycznym (trzecie najgorsze miejsce spośród badanych 28 krajów) przede wszystkim w odniesieniu do praw wyborczych – w Polsce nie przewiduje się możliwości udziału w wyborach lokalnych dla cudzoziemców z państw nienależących do Unii Europejskiej, nawet jeśli mają oni status rezydentów długoterminowych. Imigranci mogą zakładać w Polsce swoje organizacje (ten element został oceniony bardzo pozytywnie), ale nie mają one dostępu do finansowania publicznego, ani też nie uczestniczą w procedurach konsultacyjnych.

Sprzyjające integracji rozwiązania obowiązują w Polsce w zakresie przyznawania i praw związanych ze stałym pobytem oraz łączenia rodzin. Niejednoznacznie wygląda sytuacja w odniesieniu do polityki naturalizacji i przeciwdziałania dyskryminacji. Stawiane imigrantom chcącym uzyskać obywatelstwo polskie wymogi, zostały zakwalifikowane jako jedne z najmniej przychylnych dla cudzoziemców (wymagany długi okres stałego pobytu, brak ułatwień dla dzieci imigrantów urodzonych w Polsce), z drugiej strony pewność statusu po jego uzyskaniu jest wysoka. W przypadku przepisów antydyskryminacyjnych, pozytywnie oceniono szeroki zakres regulacji oraz środki egzekwowania, natomiast słabą stroną pozostaje jego stosowanie w różnych obszarach życia społecznego.

Kwestie integracji imigrantów (cudzoziemców) w Polsce pozostają obecnie w gestii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (Departament Pomocy i Integracji Społecznej). Wydaje się jednak, że w ramach tej instytucji problematyce integracyjnej nie została nadana odpowiednio wysoka (właściwa) ranga. W styczniu 2005 r. w ramach ówczesnego Ministerstwa Polityki Społecznej (obecnie MPiPS) opracowano *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, ale jak dotąd nie doczekały się one kontynuacji w postaci określenia zasad polskiej polityki integracyjnej. Polska jako państwo członkowskie UE uczestniczy w działaniach Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji, będących inicjatywą mającą na celu zainicjowanie współpracy i współdziałania w obszarze polityki integracji imigrantów w ramach Wspólnoty. Jednak stosunkowo słabe (w porównaniu z innymi państwami członkowskimi) umocowanie zagadnień integracyjnych w strukturach instytucjonalnych przekłada się na mniejsze możliwości zaangażowania i wpływu na tworzenie wspólnych ram dla integracji obywateli państw trzecich na poziomie unijnym.

4.1. Indywidualne Programy Integracji dla osób objętych w Polsce ochroną międzynarodową

Podstawowym instrumentem prointegracyjnym skierowanym do osób, które uzyskały w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą są **indywidualne programy integracji** regulowane ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zmianami). Programy realizowane są w ramach powiatowego centrum pomocy rodzinie, właściwego dla miejsca zamieszkania cudzoziemca. Istotne jest, że cudzoziemiec, aby otrzymać pomoc integracyjną musi złożyć wniosek w tej sprawie, w terminie 60 dni od dnia uzyskania w Polsce statusu uchodźcy/ochrony uzupełniającej. Zgodnie z art. 92 ustawy o pomocy społecznej, pomocy integracyjnej (realizowanej w ramach indywidualnego programu integracji) udziela się przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy i obejmuje ona:

1. Świadczenia pieniężne przeznaczone na utrzymanie (żywność, odzież, higiena osobista, opłaty mieszkaniowe) oraz pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego. Wysokość świadczeń (mieszcząca się w granicach od 446 zł do 1 175 zł na osobę) uzależniona jest przede wszystkim od wielkości rodziny, a także od jej indywidualnej sytuacji bytowej. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą określa maksymalną wysokość stawek dla poszczególnych typów gospodarstw domowych: a) dla osoby samotnie gospodarującej – do 1 175 zł miesięcznie; b) dla rodziny dwuosobowej – do 70% kwoty wymienionej w punkcie „a” na osobę; c) dla rodziny trzyosobowej – do 60% kwoty wymienionej w punkcie „a” na osobę; d) dla rodziny czterosobowej i większej – do 50% kwoty wymienionej w punkcie „a” na osobę. Należy zauważyć, że w okresie od 7 do 12 miesięcy udzielania pomocy integracyjnej, wypłacana kwota wynosi maksymalnie do 90% wymienionych powyżej limitów.
2. Opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne;
3. Pracę socjalną;
4. Poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne;
5. udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z instytucjami (rynek pracy, organizacje pozarządowe, środowisko lokalne);
6. Inne działania wspierające proces integracji.

Powiatowe centrum pomocy rodzinie, uwzględniając sytuację życiową cudzoziemca i jego rodziny, uzgadnia z uchodźcą indywidualny program integracji, który następnie jest przekazywany do akceptacji wojewodzie (pieniądze na realizację programu przyznaje wojewoda). Uchodźca, w ramach programu zobowiązany jest do (art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej):

1. Zameldowania się w miejscu zamieszkania;
2. Zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy i aktywnego poszukiwania pracy;
3. Obowiązkowego uczestnika w kursach języka polskiego (jeżeli nie zna języka polskiego w zadowalającym stopniu);
4. Współdziałania i kontaktowania się z realizatorem programu w ustalonych terminach, ale nie rzadziej niż dwa razy w miesiącu;
5. Przestrzegania pozostałych zobowiązań zapisanych w programie (realizacji innych przewidzianych działań).

Z kolei wśród szczegółowych zobowiązań realizatora programu – pracownika socjalnego zatrudnionego w powiatowym centrum pomocy rodzinie – znajdują się (art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej):

1. Informowanie cudzoziemca na temat warunków, udzielania, odmowy bądź wstrzymania pomocy integracyjnej;
2. Wspieranie cudzoziemca w nawiązywaniu przez niego kontaktów ze środowiskiem lokalnym, w tym z właściwym ośrodkiem pomocy społecznej;
3. Pomoc w uzyskaniu miejsca zamieszkania, jeśli to możliwe, w mieszkaniu chronionym;
4. Prowadzenie z cudzoziemcem pracy socjalnej;
5. Realizacja innych zadań uzgodnionych z cudzoziemcem w indywidualnym programie integracji.

Realizator programu integracyjnego ma także za zadanie monitorowanie postępów w integracji cudzoziemca – co najmniej raz na trzy miesiące, w takich obszarach jak:

1. Nauka języka polskiego – w zakresie znajomości języka umożliwiającej komunikowanie się;
2. Funkcjonowanie zawodowe – w zakresie sytuacji na rynku pracy – poszukiwanie zatrudnienia/innej formy aktywności zawodowej umożliwiające finansowe usamodzielnienie się;
3. Funkcjonowanie społeczne – w zakresie integracji ze środowiskiem lokalnym w miejscu zamieszkania oraz udziału w życiu społecznym, kulturalnym i publicznym (§5 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie

udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą).

Oceny postępów w procesie integracji dokonuje się używając takich metod jak: obserwacja, rozmowa z cudzoziemcem i członkami jego rodziny, konsultacja z innymi instytucjami/organizacjami uczestniczącymi w integracji cudzoziemca. Proces monitorowania programu ma na celu przede wszystkim możliwie szybkie jego modyfikowanie i lepsze dostosowanie do potrzeb cudzoziemca w przypadku niezadowolających efektów jego realizacji. Przewiduje się także możliwość czasowego wstrzymania pomocy integracyjnej dla cudzoziemca w przypadku, gdy (art. 95 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej):

1. W sposób uporczywy i zawiniony nie wykonuje on zobowiązań przyjętych w programie, w tym przede wszystkim ma nieusprawiedliwione nieobecności na kursie języka polskiego – wstrzymanie pomocy do 30 dni;
2. Wykorzystuje on przyznaną pomoc niezgodnie z jej celem – wstrzymanie pomocy do 30 dni;
3. Udzielił fałszywych informacji na temat swojej sytuacji życiowej – wstrzymanie pomocy do czasu wyjaśnienia sprawy;
4. Przebywa on ponad 30 dni w zakładzie opieki zdrowotnej – wstrzymanie pomocy do czasu opuszczenia zakładu;
5. Wszczęto przeciwko niemu postępowanie karne – do czasu prawomocnego zakończenia postępowania.

Jeżeli po upływie okresu wstrzymania pomocy, nie ustały przyczyny, dla których pomoc została wstrzymana, powiatowe centrum pomocy rodzinie odmawia dalszego udzielania pomocy cudzoziemcowi. Taka odmowa ma miejsce także wtedy, gdy: a) cudzoziemiec po raz kolejny dokonuje działań opisanych powyżej w punkcie 1-3; b) cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne; c) cudzoziemiec został pozbawiony statusu uchodźcy, bądź cofnięto mu status ochrony uzupełniającej (art. 95 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej).

Ewaluacja realizowanych w Polsce indywidualnych programów integracji skierowanych do osób, które uzyskały status uchodźcy¹⁸ pozwala na sformułowanie wniosku

¹⁸ Przywoływane tu badania miały miejsce w okresie, gdy pomoc integracyjna skierowana była jedynie do osób, które uzyskały w Polsce status uchodźcy, natomiast osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany (czyli de facto cudzoziemcy, którzy w obecnym systemie objęci zostali ochroną uzupełniającą) byli pozbawieni tego rodzaju pomocy. Status ochrony uzupełniającej wraz ze zrównaniem sytuacji osób go otrzymujących w zakresie dostępu do pomocy integracyjnej z położeniem uznanych uchodźców został wprowadzony w maju 2008r.

o ich małej skuteczności i wielu problemach realizacyjnych¹⁹. Do najważniejszych z nich można zaliczyć²⁰:

1. Zbyt małą indywidualizację programów integracyjnych;
2. Stosunkowo krótki okres trwania programu – zbyt krótki w stosunku do okresu potrzebnego do usamodzielnienia – po zakończeniu programu, osoba objęta ochroną międzynarodową nie uzyskuje żadnego dodatkowego wsparcia integracyjnego;
3. Brak skutecznej pomocy cudzoziemcom w zakresie uzyskania w trakcie trwania programu zatrudnienia i dostępnego finansowo mieszkania (problem mieszkaniowy jest obecnie najbardziej dotkliwym dla uchodźców);
4. Problem braku dostosowania organizacji kursów języka polskiego do sytuacji uchodźcy w trakcie trwania programu integracyjnego (np. fakt, że kursy odbywają się w dniach roboczych, kiedy to cudzoziemiec powinien szukać pracy/podejmować zatrudnienie);
5. Brak uwzględnienia szczególnej sytuacji do uchodźczyń;
6. Brak specjalnych działań integracyjnych skierowanych do dzieci uchodźców.

Proces integracji w społeczeństwie polskim utrudnia fakt, że przeważająca większość uchodźców to osoby w bardzo trudnej sytuacji materialnej (w tym kontekście pojawiają się głosy o transferze ubóstwa z państw pochodzenia uchodźców²¹), w złym stanie zdrowia (dochodzą do tego często problemy psychiczne związane z traumą wojenną), o niskim kapitale edukacyjnym. Warto dodać, że przynajmniej dla części z nich Polska jest krajem tranzytowym w drodze „na Zachód” – do innych państw Unii Europejskiej, gdzie mieszka już część rodziny, a przewidywane warunki osiedlenia jawią się cudzoziemcom jako o wiele korzystniejsze.

4.2. Osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy – preintegracja

Poważnym problemem polskiej polityki integracyjnej jest **brak szerszych działań preintegracyjnych** w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (obecnie na terenie Polski funkcjonuje 20 takich ośrodków). Obecnie takie ośrodki oprócz zakwaterowania, wyżywienia, dostępu do opieki zdrowotnej (w większości także psychologicznej) i nauki języka polskiego nie zapewniają dodatkowych aktywności/usług,

¹⁹ Zob. J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2007, <http://www.isp.org.pl/files/20145565800346360001224674140.pdf>.

²⁰ Opracowano na podstawie: J. Frelak, W. Klaus, *Integracja uchodźców w Polsce. Rekomendacje i dobre praktyki*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2007, <http://www.isp.org.pl/files/11937006250826226001202486831.pdf>.

²¹ Zob. P. Hut, *Doświadczenia życiowe przed przybyciem do Polski osób ubiegających się o status uchodźcy*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2007.

które mogłyby mieć wpływ na ułatwienie integracji w Polsce po uzyskaniu statusu ochrony międzynarodowej – takich jak np. audyt umiejętności czy szkolenia zawodowe. Niskie oceny wystawiane są kursom języka polskiego organizowanym w ośrodkach – zwraca się uwagę na problem niedostosowania metod dydaktycznych do specyfiki potrzeb uchodźców (osoby dorosłe z odmiennego kręgu kulturowego), a także ich niski poziom, co wynika z niewłaściwej organizacji kursów w sytuacji dużej rotacji w ośrodkach.

Ponadto sytuacja socjalno-bytowa w wielu ośrodkach bywa dalece niezadawalająca. W oczach uchodźców problemem jest przeludnienie, brak sprzętów gospodarstwa domowego, niska jakość oferowanego pożywienia (także brak możliwości samodzielnego przygotowywania posiłków)²². Brakuje wykwalifikowanego personelu w ośrodkach dla osób ubiegających się o status uchodźcy (najdotkliwiej odczuwany jest brak dostatecznej liczby pracowników socjalnych²³), badania wskazują także na nieprzygotowanie pracowników urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej i innych instytucji publicznych do kontaktów zawodowych z osobami wywodzącymi się z odmiennych kultur²⁴.

²² G. Firlit-Fesnak, *Cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy; niełatwa teraźniejszość, niepewna przyszłość* [w:] G. Firlit-Fesnak (red. naukowa) *W poszukiwaniu bezpiecznej przystani. Cudzoziemcy z Czeczenii w Polsce*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-Jr, 2008.

²³ Zwracają na to uwagę m.in. A. Maciejko i Z. Olszewska, autorki raportu *Preintegracja i integracja Czeczenów w Polsce. Rzeczywistość i rekomendacje*, Analizy, Raporty, Ekspertyzy, nr 5, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, pobrano z: http://www.mcaz.org.pl/dokumenty/ARE_507_preintegracja.pdf.

²⁴ G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki (red.) (2006). *Spółeczność i instytucje lokalne wobec inicjatywy utworzenia ośrodka dla uchodźców*, Seria „Raporty migracyjne” nr 7, Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW, <http://www.ips.uw.edu.pl/pdfdoc/raportyips/raportm7.pdf>