

Załącznik do uchwały Nr ... Rady Ministrów
z dnia2021 r.

Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022

WSTĘP

Postulat określenia polskiej polityki migracyjnej formułowany był przez różne środowiska od początku lat 90-tych, a więc od pojawienia się nowych zjawisk i procesów migracyjnych w efekcie transformacji ustrojowej. Reakcja władz państwowych i administracji na te zjawiska oraz procesy (współpraca międzynarodowa, przystępowanie do organizacji międzynarodowych zajmujących się kwestiami migracyjnymi, przyjęcie Polski do Rady Europy a później – do Unii Europejskiej) wzmocniły te postulaty, podkreślając potrzebę wypracowania jednolitego stanowiska wobec różnych skutków politycznych, gospodarczych i społecznych łączących się z migracjami międzynarodowymi. Położenie Polski na szlaku migracji Wschód-Zachód powoduje, że migracje międzynarodowe odgrywają coraz większą rolę w ekonomii i polityce społecznej kraju. Ponadto, sytuacja demograficzna wpływająca na polski rynek pracy, w połączeniu ze znacznym odpływem emigracyjnym oraz nasilającą się imigracją, głównie z państw położonych na wschód od Polski, wymuszają konieczność wzmocnienia i koordynacji działań polskiej administracji, środowisk lokalnych i organizacji pozarządowych w celu identyfikacji oraz maksymalizacji korzyści płynących z migracji i minimalizacji potencjalnie niekorzystnych społecznie skutków ruchów migracyjnych.

Dodatkowo należy pamiętać o specyfice sytuacji migracyjnej Polski. Położenie geograficzne i przebieg szlaków migracyjnych do Europy powodują, że do Polski migrują przede wszystkim obywatele państw leżących za wschodnią granicą kraju, a nie państw afrykańskich czy Bliskiego Wschodu, jak to ma miejsce w wielu krajach Unii Europejskiej. Historia Polski spowodowała, że wielu polskich obywateli znalazło się za granicą wbrew własnej woli, na skutek wydarzeń dziejowych. Jedynie nieliczni z nich mieli szansę powrotu do ojczyzny. Repatriacja, dająca szansę potomkom dawnych Polaków siłą asymilowanych w Związku Radzieckim, na przyjazd i osiedlenie w kraju ich przodków, jest także cechą sytuacji migracyjnej kraju. Znaczące rozmiary emigracji z Polski stanowią kolejny czynnik wyznaczający specyficzne potrzeby i działania w ramach polityki migracyjnej. Zgodnie z danymi Eurostatu Polska wydaje największą w Europie liczbę pierwszych zezwoleń na pobyt cudzoziemców, w tym dla obywateli Ukrainy i Białorusi, co rzutuje na specyfikę całości zjawiska imigracji, a także wyznacza szczególne potrzeby w obszarze integracji cudzoziemców.

W takich uwarunkowaniach konieczne jest zapewnienie skoordynowanych spójnych działań w obszarze zarządzania migracjami. Dodatkowo, polityka migracyjna musi być polityką publiczną, akceptowaną i realizowaną nie tylko przez podmioty rządowe, ale i samorządowe oraz społeczne.

W 2020 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zaproponowało międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Migracji zmianę metodologii prac nad polityką migracyjną Polski. Wcześniejsze próby opierały się na założeniu, że istnieje jeden wzorzec działań w ramach polityki państwa wobec migracji międzynarodowych, a jego opracowanie pozwoli na działania w interesie państwa i społeczeństwa w każdych warunkach. Europejski kryzys migracyjny roku 2015, zagrożenia bezpieczeństwa Unii Europejskiej, kryzys demograficzny, a w końcu pandemia Covid-19 uświadomiły, że poszukiwanie uniwersalnych rozwiązań w polityce migracyjnej w tak dynamicznym otoczeniu jest niezmiernie trudne. Sytuacja migracyjna kraju charakteryzuje się dużą zmiennością, a co za tym idzie

jest ona możliwa do przewidzenia jedynie w pewnym zakresie. Taki stan rzeczy wymaga możliwości korygowania szczegółowych rozwiązań w zakresie polityki migracyjnej w ramach podejścia procesowego.

Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji zdecydował więc o przyjęciu następującej procedury prac nad polityką migracyjną kraju: podstawą podejmowanych działań będą dwa dokumenty – diagnostyczny, określający aktualną sytuację migracyjną Polski, oraz wykonawczy – określający działania planowane do podjęcia. Z założenia oba dokumenty będą aktualizowane w cyklu rocznym (chyba, że zdarzy się sytuacja wymagająca wcześniejszego uaktualnienia informacji zawartych w dokumentach). Dokument wykonawczy, opracowany na podstawie dokumentu diagnostycznego, może zawierać postulaty dotyczące działań wieloletnich, a więc nie ograniczonych jedynie do okresu rocznego. Pod koniec okresu, którego dotyczyć będą dokumenty, przeprowadzona zostanie ewaluacja zrealizowanych działań.

Dokument wykonawczy ma charakter ramowy, nie zawiera więc szczegółowych wskazań konkretnych działań, a raczej określa ich kierunki. Szczegółowy harmonogram wdrażanych działań zostanie przygotowany w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji.

Prezentowany dokument wykonawczy „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-22” stanowi rezultat uzgodnień wszystkich podmiotów wchodzących w skład międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. Niniejszy dokument obejmuje wyjątkowo dwuletni okres z uwagi na trudności związane z obecną pandemią. Dokument diagnostyczny, z którego ustaleń wynikają projektowane działania w tym okresie, opublikowany został w grudniu 2020 roku.

Dokument wykonawczy składa się z następujących rozdziałów: legalna migracja (gdzie obecnie na pierwszy plan wysuwają się sprawy związane z imigracją zarobkową i polityką rynku pracy w odniesieniu do cudzoziemców); nielegalna migracja (dotycząca wjazdu, pracy i pobytu cudzoziemca w Polsce z naruszeniem przepisów prawa); ochrona cudzoziemców (międzynarodowa i krajowa); integracja cudzoziemców, migracje Polaków (działania na rzecz Polaków, którzy wyjechali na długie pobyty za granicę, osób polskiego pochodzenia i repatriantów) oraz europejski wymiar polityki migracyjnej (uwarunkowania polityki migracyjnej wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej).

Niniejszy dokument łączy zróżnicowane podejścia instytucji rządowych do problematyki migracji. Określając kierunki przyszłych działań wyznacza jednocześnie obszary współpracy tych instytucji, a także obszary współpracy z podmiotami pozarządowymi. Prezentowany obecnie dokument wesprze proces długofalowego zarządzania migracjami w Polsce.

I. LEGALNA MIGRACJA

Zarządzanie migracjami międzynarodowymi w sposób odpowiadający potrzebom gospodarczym i społecznym kraju

Główne kierunki działań w obszarze:

1. Wzmocnienie systemu instytucjonalnego w obszarze legalizacji pobytu i zatrudnienia.
2. Uzupelnienie niedoboru na rynku pracy i zapewnienie znaczącego udziału cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach, jak i robotników wykwalifikowanych, ze szczególnym uwzględnieniem sąsiedztwa wschodniego, z uwagi na bliskość językową i kulturową.
3. Wykorzystanie potencjału polskich uczelni w zakresie kształcenia cudzoziemców.
4. Zapobieganie nadużyciom i negatywnym konsekwencjom legalnej migracji.

Zadania dla kierunków działań:

1. Wzmocnienie systemu instytucjonalnego w obszarze legalizacji pobytu i zatrudnienia.
 - Dopasowanie modelu polityki migracji zarobkowych oraz kształtu systemu instytucjonalnego do zmieniających się uwarunkowań, w tym do zmiany kierunków imigracji do Polski.
 - Poprawa efektywności systemu legalizacji zatrudnienia i pobytu związanego z zatrudnianiem cudzoziemców w Polsce.
 - Rozwój systemów teleinformatycznych w obszarze legalnej migracji.
 - Skuteczne zarządzanie z poziomu centralnego procesem legalizacji pobytu (postępowania administracyjne, polityka informacyjna, obsługa klienta) oraz ujednoczenie interpretacji prawa.

Obecny model polityki migracji zarobkowych opiera się na dominacji migracji krótkoterminowych i cyrkulacyjnych, podczas gdy pracodawcy coraz częściej poszukują pracowników z zagranicy do pracy ciągłej przez dłuższy okres niż 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, jak to jest w przypadku najpowszechniej wykorzystywanych przez pracodawców oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Powyższe zagadnienie powinno zostać uwzględnione w przygotowywanej reformie rynku pracy. Pracodawcy uzyskaliby łatwiejszy dostęp do zezwoleń, skrócony zostałby też czas postępowania, zachowując wymogi komplementarności zatrudnienia cudzoziemców. Zmiany musiałyby uwzględniać preferencje geograficzne dla krajów sąsiedztwa wschodniego, będące podstawą dotychczasowego systemu oświadczeń. Utrzymane byłoby w dalszym ciągu wydawanie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę przez urzędy wojewódzkie, a rozważone zostaną zmiany w zasadach wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca, w tym w zakresie właściwego urzędu. Rozważane zmiany byłyby skoordynowane z szerszą reformą publicznych służb zatrudnienia. Celem reformy będzie dostosowanie publicznych służb zatrudnienia (w tym powiatowych urzędów pracy) do nowych warunków, w których aktywizacja osób bezrobotnych będzie towarzyszyć innym ważnym zadaniom jak wzmocnienie kwalifikacji osób pracujących, aktywizacja osób biernych zawodowo oraz pozyskiwanie

pracowników z zagranicy. Reforma rynku pracy, w tym w odniesieniu do migracji zarobkowych, została przewidziana w projekcie Krajowego Planu Odbudowy.

Zmianom w obszarze zatrudnienia cudzoziemców powinny towarzyszyć zmiany dotyczące legalizacji pobytu. Powinny się one rozpocząć od analiz wskazujących priorytetowe kierunki polityki migracyjnej z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy. Analizy powinny także dotyczyć założeń nowej, uproszczonej polityki wizowej, zakładającej jednorazowe uzyskanie wizy na wjazd w związku z pracą. Ważną kwestią jest również dążenie do elektronicznej obiegu dokumentów w procesie wizowym oraz stworzenie „szybkiej ścieżki” dla wybranych – m.in. ze względu na potrzeby rynku pracy - grup cudzoziemców. Istotne będą również zmiany dotyczące procesu wydawania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę. Należy ujednoczyć praktykę prowadzenia postępowań przez urzędy wojewódzkie oraz rozważyć stworzenie portalu szybkiej wymiany informacji i bazy wiedzy na potrzeby prowadzonych postępowań. Kolejnym krokiem może być wypracowanie koncepcji centralnego organu administracji rządowej, zajmującego się wydawaniem zezwoleń pobytowych, obsługiwane przez urząd posiadający centralę i delegatury na bazie obecnie istniejących wydziałów w urzędach wojewódzkich właściwych w sprawach cudzoziemców.

Prace nad krajowymi instrumentami zarządzania migracją wysoko wykwalifikowanych pracowników powinny wziąć również pod uwagę uwarunkowania wynikające z nowej Dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (tzw. Dyrektywy ws. Niebieskiej Karty), nad którą prace na poziomie UE są obecnie finalizowane.

Ponadto, istotne będzie zapewnienie właściwej koordynacji prac krajowych nad zapowiadany przez Komisję Europejską na IV kwartał 2020 r. pakietem dotyczącym umiejętności i talentów obejmującym m. in. przegląd dyrektywy w sprawie jednolitego zezwolenia (czasowego na pobyt i pracę), czy określenie wariantów rozwoju unijnej puli talentów.

Istotną rolę może odegrać wzmocnienie współpracy z państwami pochodzenia migrantów, w tym z wykorzystaniem instrumentów rozwijanych w ramach prac na forum Unii Europejskiej.

Wprowadzane zmiany powinny powstawać w ramach dialogu społecznego oraz uwzględniać zrównoważony rozwój rynku pracy, w szczególności zasadę komplementarności zatrudnienia cudzoziemców.

Kluczowe dla wzmocnienia systemu instytucjonalnego będzie dalsze rozwijanie systemów teleinformatycznych, w tym budowa rozwiązań zapewniających właściwym organom kompleksowy dostęp do danych cudzoziemców, a także rozwój biometrycznych narzędzi identyfikacji, dążenie do możliwie pełnej elektronicznej procedur legalizacji pracy i pobytu w celu pracy oraz interoperacyjności baz danych funkcjonujących w różnych resortach. Rozwój systemów teleinformatycznych poza usprawnieniem procedur powinien służyć również wzmocnieniu możliwości analitycznych instytucji państwa. Działania te powinny być realizowane w sposób spójny z rozwijaniem istniejących i wdrażaniem nowych wielkoskalowych systemów informacyjnych Unii Europejskiej oraz procesem zapewnienia ich interoperacyjności.

2. Uzupełnienie niedoboru na rynku pracy i zapewnienie wysokiego udziału cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach, jak i robotników wykwalifikowanych, ze szczególnym uwzględnieniem sąsiedztwa wschodniego, z uwagi na bliskość językową i kulturową.
 - Zwiększenie liczby cudzoziemców wykonujących zawody deficytowe, w tym medyczne.

- Wspieranie przedsiębiorczości cudzoziemców w Polsce.
- Uzupełnianie kwalifikacji cudzoziemców pracujących w Polsce.
- Przyciąganie do Polski cudzoziemców studiujących na kierunkach istotnych z punktu widzenia polityki rozwojowej państwa, w tym na kierunkach technicznych i informatycznych.
- Zachęcanie do pozostania w Polsce cudzoziemców kończących studia na polskich uczelniach.
- Usprawnienie procesu uznawania kwalifikacji oraz zagranicznych świadectw, dyplomów i stopni naukowych.

Przyjmowane rozwiązania dotyczące dostępu cudzoziemców do rynku pracy powinny być w większym niż obecnie stopniu selektywne pod względem ich kwalifikacji (nie tylko tych wysokich, ale również tych obejmujących wykwalifikowaną pracę fizyczną) oraz sektorów, w których występują największe deficyty pracowników. W przypadku zwiększonego zapotrzebowania konkretnych branż na pracę robotników wykwalifikowanych do rozważenia pozostaje ewentualne zawieranie międzyrządowych porozumień dotyczących współpracy na rynku pracy.

Kluczowe będzie wprowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych poza UE w m.in. tzw. innych zawodach medycznych oraz system uznawania zagranicznych świadectw, dyplomów i stopni naukowych. Należy rozważyć działania w kierunku rozszerzania zasad uznawania kwalifikacji obowiązujących na podstawie prawa UE na obywateli państw trzecich. Planowany jest m.in. dalej idący rozwój bazy Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (NAWA) pozwalającej na uzyskanie informacji na temat uznania określonych świadectw, dyplomów i stopni naukowych oraz regularne wydawanie informacji o zagranicznych kwalifikacjach. W kontekście wdrażania dyrektywy ws. Niebieskiej Karty konieczne może być wypracowanie założeń krajowego systemu uznawania umiejętności cudzoziemców w sektorze ICT z możliwością rozszerzenia go na inne sektory.

Silniej niż obecnie powinny być stosowane preferencje dla studentów studiujących na kierunkach strategicznych (m.in. technicznych i informatycznych). Ważny jest rozwój programów stypendialnych NAWA w konsultacji z ministrem właściwym ds. pracy, powinny zostać wdrożone zasady wyznaczania opiekunów naukowych i przygotowywania planów pracy studenta/pracownika. Należy podjąć działania w celu umożliwienia podejmowania studiów podyplomowych bez uprzedniej nostryfikacji zagranicznych dyplomów. Ważną kwestią jest stworzenie zachęt dla cudzoziemców, będących absolwentami polskich studiów stacjonarnych, np. poprzez zmiany w prawie pobytu lub umożliwienie rejestracji jako osoba bezrobotna. Warto rozważyć również ułatwienia w dostępie do rynku pracy dla absolwentów studiów niestacjonarnych.

Kluczowe jest uzupełnianie kwalifikacji cudzoziemców już pracujących w Polsce. Powinni oni być uwzględniani zarówno w Krajowym Funduszu Szkoleniowym, jak i w działaniach publicznych służb zatrudnienia i innych podmiotów rządowych oraz samorządowych. W dalszym ciągu rozwijany będzie również system wspierania cudzoziemców w poszerzaniu kwalifikacji zawodowych ze środków europejskich, m.in. przy udziale organizacji pozarządowych.

3. Wykorzystanie potencjału polskich uczelni w zakresie kształcenia cudzoziemców.

- Poprawa skuteczności prowadzonych przez polskie uczelnie działań promocyjnych i informacyjnych na wybranych rynkach edukacyjnych (w tym wspieranych środkami publicznymi z programów zarządzanych przez NAWA).
- Minimalizacja negatywnego wpływu epidemii na skalę kształcenia cudzoziemców.
- Uproszczenie procesu przyjmowania naukowców.

Kształcenie cudzoziemców na polskich uczelniach jest szansą zarówno na pełne wykorzystanie ich potencjału w obliczu malejącej liczebności wkraczających na rynek edukacyjny roczników niżu demograficznego, jak i na zasilenie polskiego rynku pracy osobami o wysokich kwalifikacjach i dużym potencjale integracyjnym.

Dla osiągnięcia tych celów kluczowe jest dalsze wzmacnianie działań promocyjnych i informacyjnych polskich uczelni na zagranicznych rynkach edukacyjnych przy wsparciu NAWA obejmującym m.in. organizowanie wydarzeń promocyjnych i przekazywanie uczelniom analiz wybranych rynków edukacyjnych w zakresie możliwości pozyskiwania studentów z zagranicy.

Zwiększeniu liczby cudzoziemców kształcących się oraz prowadzących badania na polskich uczelniach posłuży również utworzenie, w porozumieniu z MSZ, w wybranych placówkach zagranicznych stanowisk, które w ścisłej współpracy z NAWA, uczelniami oraz instytucjami naukowymi, zajmą się promocją szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce.

Czas epidemii wykazał znaczenie wykorzystywania nowoczesnych rozwiązań informatycznych zarówno w procesie nauczania, jak i prowadzenia badań naukowych. Dotyczy to m.in. konieczności organizacji większej liczby wydarzeń wirtualnych, upowszechniania zdalnego trybu nauczania, czy też przeprowadzania rekrutacji z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość. Minimalizacji negatywnych skutków epidemii na skalę kształcenia cudzoziemców służyć również powinno poszerzenie oferty kursów, które są realizowane przez wykładowców z zagranicy czy też elastyczne dostosowywanie instrumentów wsparcia dla studentów i naukowców do bieżącej sytuacji epidemiologicznej i związanych z nią ograniczeń.

Przyciąganiu do Polski cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach zawodowych sprzyjać mogłoby wprowadzenie analogicznego, jak ma to miejsce w przypadku studentów, katalogu podmiotów zwolnionych z konieczności ubiegania się o zatwierdzenie w celu przyjmowania naukowców.

Niezależnie od powyższych ułatwień warto rozważyć wdrożenie ewaluacji programów nauczania dla studentów obcokrajowców oraz procesów rekrutacji na niepublicznych uczelniach.

4. Zapobieganie nadużyciom i negatywnym konsekwencjom legalnej migracji.

- Zapobieganie segmentacji rynku pracy oraz nadmiernej koncentracji cudzoziemców w zawodach i branżach niewymagających wysokich kwalifikacji.
- Poprawa ściągalności składek na ubezpieczenia społeczne cudzoziemców.
- Zapewnienie stabilności i odpowiedniego standardu zatrudnienia oraz ochrona przed nadużyciami wobec cudzoziemców zatrudnianych za pośrednictwem agencji zatrudnienia oraz nielegalnych i nieformalnych pośredników.

- Zapobieganie zagrożeniom związanym z dostępem cudzoziemskich pracowników i studentów do ekskluzywnej wiedzy, technologii, obiektów istotnych z punktu widzenia państwa.
- Poprawa skuteczności elektronicznej wymiany informacji pomiędzy organami prowadzącymi postępowania administracyjne w sprawach cudzoziemców a organami opiniującymi osoby/podmioty w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa.

Rosnąca skala napływu cudzoziemców w celu wykonywania pracy w Polsce, poza niekwestionowanymi korzyściami, wiąże się również z szeregiem potencjalnych zagrożeń. Kluczowe jest zatem zarządzanie legalną migracją w taki sposób, by oprócz maksymalizowania korzyści unikać jej negatywnych skutków lub je w jak największym stopniu ograniczać.

Duża skala migracji może wzmacniać polaryzację na rynku pracy i przyczyniać się do obniżania standardów zatrudnienia. Konieczne jest zatem stworzenie rozwiązań zapewniających w większym stopniu, że praca cudzoziemców odbywa się w adekwatnej formie prawnej (z uwzględnieniem ograniczenia skali stosowania umów o dzieło), na warunkach porównywalnych z ogółem pracowników w danym zawodzie.

Nadmierna koncentracja cudzoziemców w określonych branżach i rejonach kraju, przy braku odpowiednich rozwiązań prawno-instytucjonalnych może zwiększać zagrożenie segmentacją rynku pracy oraz prowadzić do napięć społecznych. Kwestia ta powinna być przedmiotem monitorowania i analiz.

Od kilku lat obserwowana jest rosnąca rola agencji zatrudnienia w organizowaniu migracji zarobkowych do Polski. Zjawisko to może mieć wiele zalet zarówno z punktu widzenia pracodawców jak i pracowników, natomiast z uwagi na jego rozmiar i zauważalną skalę zjawisk negatywnych niezbędne jest dokonanie przeglądu mechanizmów oraz wprowadzenie rozwiązań zapobiegających nadużyciom wobec cudzoziemców zatrudnianych za pośrednictwem agencji zatrudnienia oraz nielegalnych i nieformalnych pośredników.

Niezależnie od dużego zapotrzebowania na pracowników wykonujących prace proste, dalszej modernizacji gospodarki i poprawie jej konkurencyjności sprzyjać będzie zwiększenie udziału pracowników wykwalifikowanych wśród imigrantów zarobkowych. Posłuży temu ocena już wprowadzonych zasad ułatwiających cudzoziemcom pracę w wybranych zawodach (z uwzględnieniem możliwości weryfikacji zarówno realnego zapotrzebowania pracodawcy, jak i posiadanych przez cudzoziemca kwalifikacji) oraz przegląd przepisów pod kątem dalszych zmian. Działania te powinny uwzględniać nie tylko bieżące potrzeby rynku pracy, lecz również prognozy w tym zakresie (z uwzględnieniem m.in. zachodzących procesów digitalizacji czy automatyzacji).

Cudzoziemcy, obecni w niemal każdym sektorze gospodarki, pracują również na stanowiskach umożliwiających im dostęp do wiedzy, technologii czy obiektów o strategicznym charakterze. Minimalizowaniu ryzyka nadużywania związanych z tym możliwości posłuży usprawnienie procesu sprawdzania i opiniowania cudzoziemców przez uprawnione do tego służby (z uwzględnieniem narzędzi elektronicznych) oraz procesu cofania/unieważniania tytułów pobytowych osobom uznanym za zagrożenie dla bezpieczeństwa.

II. NIELEGALNA MIGRACJA

Minimalizacja skali migracji niezgodnej z prawem oraz skutków tego zjawiska

Główne kierunki działań w obszarze:

1. Usprawnienie działań kontrolno-weryfikacyjnych wobec cudzoziemców.
2. Zapewnienie efektywnej realizacji polityki powrotowej.

Zadania dla kierunków działań:

1. Usprawnienie działań kontrolno-weryfikacyjnych wobec cudzoziemców.
 - Zwiększenie elastyczności i skuteczności przepisów dotyczących przeprowadzania kontroli.
 - Wzmocnienie działań służb kontrolnych, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich.

Rosnącej skali napływu cudzoziemców do Polski powinna towarzyszyć adekwatna rozbudowa możliwości rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji.

Realizacji tego celu posłużą z jednej strony działania optymalizujące alokację zasobów Straży Granicznej poprzez wzmocnienie jej działań w wybranych, dużych aglomeracjach miejskich, w których skala zjawisk migracyjnych jest największa – właśnie tam należy tworzyć odrębne jednostki terenowe tej formacji.

Z drugiej strony niezbędne jest zwiększenie elastyczności i skuteczności przepisów dotyczących przeprowadzania kontroli przez instytucje zaangażowane w weryfikację dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Posłużą temu likwidacja barier i obciążeń biurokratycznych (dotyczących np. zbędnych elementów protokołu kontroli, zakresu terytorialnego operowania funkcjonariuszy danej placówki Straży Granicznej czy możliwości wykorzystania zgromadzonego materiału dowodowego), umożliwienie tej formacji nakładanie grzywny w drodze mandatu karnego za powierzenie cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy czy rozszerzenie kręgu podmiotów podlegających kontroli Państwowej Inspekcji Pracy. Zagadnieniami wymagającymi dalszej analizy pod kątem wpływu na skuteczność przeciwdziałania nielegalnej migracji jest funkcjonowanie tzw. wirtualnych biur funkcjonujących jako siedziba pracodawcy (niosące ze sobą ryzyko instrumentalnego wykorzystywania procedur legalizacji zatrudnienia) oraz kwestia prowadzenia przez cudzoziemców tzw. działalności nierejestrowej.

2. Zapewnienie efektywnej realizacji polityki powrotowej.
 - Skrócenie czasu rozpatrywania spraw, w których rozstrzygnięcia - ze względu na charakter pobytu cudzoziemców - powinny zapadać niezwłocznie.
 - Poprawa efektywności systemu powrotowego w odniesieniu do osób, którym odmówiono w Polsce ochrony międzynarodowej.
 - Wypracowanie rozwiązań dla sytuacji nieprzychylnego podejścia krajów pochodzenia cudzoziemców do przyjmowania z powrotem swoich obywateli.

- Wypracowanie rozwiązań dla sytuacji braku współpracy cudzoziemca podczas przygotowania i przeprowadzenia powrotu (podawanie nieprawdziwych lub niepełnych danych, agresja, stawianie oporu, samookaleczenie itp.).
- Ograniczanie przeszkód natury logistycznej, dotyczących środków transportu umożliwiających sprawne doprowadzenie cudzoziemca do kraju pochodzenia.

Dla efektywnej realizacji polityki powrotowej kluczowe jest zintegrowane podejście w obszarze powrotów poprzez zapewnienie szybkich i skutecznych postępowań administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP oraz zwiększenie efektywności systemu powrotów.

Usprawnieniu postępowań posłuży przekazanie Komendantowi Głównemu Straży Granicznej – organowi odpowiedzialnemu za realizację powrotów cudzoziemców – dotychczasowych uprawnień Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w zakresie rozpatrywania odwołań cudzoziemców od decyzji organu I instancji w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz w sprawach pokrewnych, np. udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

W celu zwiększenia efektywności systemu powrotów konieczne jest ściślejsze powiązanie działań w obszarze ochrony międzynarodowej i powrotów poprzez zintensyfikowanie współpracy pomiędzy właściwymi organami. Wskazane jest też wprowadzenie ułatwień proceduralnych polegających na orzekaniu o nakazie opuszczenia terytorium RP w decyzji administracyjnej odmawiającej udzielenia ochrony międzynarodowej.

Warunkiem dobrze funkcjonującego systemu powrotów jest **współpraca z krajami pochodzenia, zwłaszcza w kontekście readmisji i wzmacniania ich zdolności do ograniczania nielegalnej migracji** – poprzez dążenie do podpisywania nowych umów o readmisji, szkolenia i wsparcie techniczne.

Niezależnie od pogłębiania współpracy z krajami trzecimi potrzebne jest również rozwijanie nowych i wykorzystanie istniejących już mechanizmów oddziaływania na państwa trzecie niewspółpracujące w zakresie readmisji swoich obywateli, w tym mechanizmów wypracowanych na poziomie UE, w szczególności art. 25 lit. a Kodeksu wizowego. W tym kontekście zasadne jest dążenie do wprowadzenia na poziomie Unii Europejskiej tożsamyh instrumentów obejmujących polityki inne niż wizowa.

Straż Graniczna będzie dążyć do rozwijania **współpracy z Agencją Frontex** w zakresie przygotowania i realizacji powrotów cudzoziemców (przymusowych i dobrowolnych) oraz delegowania funkcjonariuszy SG do pełnienia funkcji europejskich oficerów do spraw powrotów w ramach projektu koordynowanego przez Agencję.

Konieczne jest zapewnienie skutecznych i efektywnych czynności identyfikacyjno-powrotowych również w odniesieniu do cudzoziemców niewspółpracujących, poprzez angażowanie ekspertów zewnętrznych czy prowadzenie negocjacji przy wsparciu zespołu mediatorów. W obecnej sytuacji związanej z wprowadzeniem stanu pandemii oraz licznymi ograniczeniami w transporcie lotniczym należy dążyć do rozwijania alternatywnych form powrotów cudzoziemców, w tym poprzez ścisłą współpracę z Agencją Frontex, państwami członkowskimi UE oraz krajami pochodzenia cudzoziemców.

Istotnym elementem polityki powrotowej jest program pomocy w dobrowolnym powrocie realizowany od kilkunastu lat na podstawie porozumienia pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji. Program uwzględnia działania informacyjne i promocyjne, doradztwo, przygotowanie powrotu (w tym formalności konsularne, zakwaterowanie i wyżywienie w okresie bezpośrednio przed wyjazdem, konsultacje medyczne, pomoc w transzycie oraz kraju docelowym) oraz pomoc reintegracyjną, realizowaną w kraju powrotu. Dla poprawy wydajności programu potrzebne jest zapewnienie możliwości finansowania ze środków budżetu państwa działań szkoleniowych i pomocy reintegracyjnej w przypadku braku

możliwości skorzystania z funduszy unijnych. Rozwijanie dobrowolnych powrotów i readmisji powinno uwzględniać instrumenty UE w tym zakresie.

III. OCHRONA CUDZOZIEMCÓW

Zapewnienie niezbędnej pomocy i opieki cudzoziemcom wymagającym ochrony

Osoby prześladowane i dyskryminowane w swoich krajach pochodzenia lub stałego pobytu stanowią przedmiot szczególnej troski społeczności międzynarodowej. Powszechnie uznaje się prawo takich osób do emigracji i poszukiwania miejsca do życia, wolnego od strachu i zagrożeń. Sytuacja takich osób różni się od sytuacji innych grup migrantów znacznie bardziej rozbudowanymi środkami ochrony prawnej, przy czym prawa osób poszukujących azylu formułowane są przede wszystkim przez społeczność międzynarodową, w formie aktów prawnych, których stronami jest wiele państw.

Polska jest stroną większości takich uregulowań prawnych, a do pierwszych przystąpiła w 1991 r., ratyfikując Konwencję Genewską z 1951 r. dotyczącą statusu uchodźców i uzupełniając ją Protokół Nowojorski z 1967 r. Przyjęcie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz przystąpienie do Unii Europejskiej rozszerzyły zakres ochrony międzynarodowej, udzielanej przez Polskę cudzoziemcom poszukującym azylu.

Choć w rekordowym 2013 r. ponad 15 tys. cudzoziemców złożyło wnioski o udzielenie im w Polsce ochrony międzynarodowej, to później liczba ta malała, a wyraźny trend malejący tej liczby obserwujemy w ostatnich latach.

Główne kierunki działań w obszarze:

1. Usprawnienie i przyspieszenie procedur udzielania ochrony międzynarodowej.
2. Zapobieganie nadużyciom i zagrożeniom związanym z udzielaniem ochrony cudzoziemcom.

Zadania dla kierunków działań:

1. Usprawnienie i przyspieszenie procedur udzielania ochrony międzynarodowej.
 - Skrócenie czasu załatwiania spraw.
 - Weryfikacja i koordynacja procedur i zasobów na wypadek nieprzewidywalnego, masowego napływu cudzoziemców starających się o udzielenie ochrony.
 - Optymalizacja procedur udzielania pomocy socjalnej i opieki medycznej dla wnioskodawców o ochronę międzynarodową.

Różne czynniki (długi odcinek granicy Polski stanowiący jednocześnie granicę zewnętrzną Unii Europejskiej, położenie kraju na szlaku migracyjnym Wschód – Zachód, brak udziału w konfliktach zbrojnych, stosowanie międzynarodowego prawa ochrony cudzoziemców, niestabilna sytuacja polityczna w państwach położonych za wschodnią granicą Polski) sprawiają, że problematyka ochrony cudzoziemców, choć w różnym natężeniu w poszczególnych latach, pozostaje aktualnym elementem krajobrazu migracyjnego kraju. Dlatego też potrzebne są działania służące zapewnieniu niezbędnej pomocy i opieki cudzoziemcom poszukującym ochrony, z uwzględnieniem dbałości o poziom usług oraz efektywną alokację zasobów. Działania te obejmą przedsięwzięcia o charakterze prawno-administracyjnym, praktycznym, informacyjnym oraz analitycznym.

Działania o charakterze prawno-administracyjnym dotyczą przede wszystkim aktualizacji procedur na czas dużego napływu wnioskodawców.

Działania praktyczne dotyczyć będą kwaterowania podopiecznych Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ośrodkach własnych oraz wynajmowanych, gwarantujących odpowiedni standard obsługi i kontrolę kosztów. Należy także wspomnieć o wdrażaniu modułu informatycznego służącego zarządzaniu ośrodkami oraz przyznawaną pomocą. Istotnym elementem tego katalogu działań jest także współpraca Urzędu do Spraw Cudzoziemców ze Strażą Graniczną w zakresie pobytu cudzoziemców w naszym kraju.

Do działań o charakterze analitycznym zaliczyć należy monitoring i projektowanie działań w zakresie pomocy socjalnej i opieki medycznej; analizę i ocenę sytuacji w państwach, z których pochodzi większość wnioskodawców; prowadzenie cyklicznych badań ankietowych na temat poziomu satysfakcji osób zakwaterowanych w ośrodkach dla cudzoziemców. Ważnym jest również promowanie dobrowolnych powrotów do krajów pochodzenia.

2. Zapobieganie nadużyciom i zagrożeniom związanym z udzielaniem ochrony cudzoziemcom.

- Zapobieganie traktowaniu przez wnioskodawców Polski jako kraju tranzytowego w drodze do państw Europy Zachodniej.
- Zapobieganie opóźnieniu wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu poprzez wielokrotne składanie kolejnych wniosków o objęcie ochroną.

Wieloletnie doświadczenie zarządzania napływem cudzoziemców poszukujących ochrony wskazuje na problem instrumentalnego traktowania procedury uchodźczej przez dużą część wnioskodawców. Po złożeniu wniosku o ochronę w Polsce podejmują oni próby przedostania się na terytorium innych państw Unii Europejskiej i obszaru Schengen. Potrzebne są zatem rozwiązania odnoszące się do zapobiegania nadużyciom postępowań ochronnych przez cudzoziemców kierujących się innymi motywami, niż prześladowania czy dyskryminacja. Rozwiązania te obejmą działania o charakterze prawnym, organizacyjnym oraz praktycznym.

Do możliwych rozwiązań o charakterze prawnym zaliczyć należy wprowadzenie podstawy prawnej do prowadzenia postępowań o udzielenie ochrony międzynarodowej w tzw. trybie granicznym, co pozwoli na przyspieszenie i usprawnienie postępowania w odniesieniu do osób, które złożą wniosek w przejściu granicznym. Odpowiednie procedury graniczne planowane są także na forum Unii Europejskiej, a ich projekty znajdują się w pakiecie rozwiązań propozycji nowego Paktu w Sprawie Migracji i Azylu.

Działania powinny również zapobiegać sytuacjom prowadzącym do umarzania postępowań z powodu wyjazdu cudzoziemca, ubiegającego się o ochronę, za granicę (najczęściej z zamiarem złożenia kolejnego wniosku w innym kraju członkowskim UE).

Potrzebne jest także przeanalizowanie możliwości prawnych oraz zaprojektowanie rozwiązań służących ograniczeniu lub eliminacji składania przez tę samą osobę kolejnych wniosków o ochronę, nie wnoszących istotnych informacji, które mogłyby stać się podstawą do weryfikacji wcześniej podjętych decyzji.

Planowane jest podjęcie działań informacyjnych, mających na celu uświadomienie cudzoziemcom konsekwencji nielegalnego wyjazdu do innego państwa UE w toku prowadzonego postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej (postępowania „dublińskie”).

IV. INTEGRACJA CUDZOZIEMCÓW

Zapewnienie harmonijnego współistnienia cudzoziemców w polskim społeczeństwie

Główne kierunki działań w obszarze:

1. Zapewnienie różnym grupom cudzoziemców dostępu do programów integracyjnych dopasowanych do ich potrzeb.
2. Wsparcie procesu integracji przez system edukacji.
3. Poprawa jakości i dostępności usług publicznych dla cudzoziemców.
4. Zapewnienie działań wspierających integrację skierowanych do społeczeństwa przyjmującego.
5. Zapewnienie spójności społecznej w kontekście migracji.

Zadania dla kierunków działań:

1. Zapewnienie różnym grupom cudzoziemców dostępu do programów integracyjnych dopasowanych do ich potrzeb.
 - Rozbudowa i usprawnienie indywidualnych programów integracji dla beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce.
 - Systemowe wprowadzenie szeroko rozumianych programów integracyjnych dla cudzoziemców niebędących beneficjentami ochrony międzynarodowej w Polsce, z uwzględnieniem roli samorządów, społeczności lokalnych, zakładów pracy i organizacji pozarządowych.

Integracja cudzoziemców planujących dłuższy pobyt w Polsce, kluczowa zarówno z punktu widzenia ich szans i perspektyw życiowych, jak też interesu państwa, powinna być wspierana przez władze publiczne. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami tylko cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową w Polsce i członkowie ich rodzin są uprawnieni do korzystania z programów integracyjnych. Pozostali cudzoziemcy mogą korzystać z pomocy integracyjnej organizowanej przez państwo w ograniczonym zakresie, w ramach pilotażowych projektów współfinansowanych ze środków europejskich. Konieczna jest zatem z jednej strony dbałość o rozwój i usprawnianie istniejącego systemu integracji uchodźców, a z drugiej strony stworzenie spójnej i całościowej oferty integracyjnej dla szerszej grupy cudzoziemców.

Indywidualny program integracji dla osób objętych ochroną międzynarodową powinien rozpoczynać się szkoleniem informacyjnym dotyczącym jego założeń i uwarunkowań. W celu poprawy skuteczności programu konieczna jest analiza i wypracowanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych umożliwiających przedłużenie programu cudzoziemcom, którzy chcą kontynuować naukę języka polskiego oraz realizować inne działania integracyjne. Lepszemu monitorowaniu efektów prowadzonych działań posłuży wprowadzenie wymogu sporządzania przez realizatorów programów sprawozdań z postępów cudzoziemców i przekazywania ich wojewodzie a następnie do ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

W obszarze systemowego podejścia do zagadnienia integracji cudzoziemców niebędących beneficjentami ochrony międzynarodowej, najważniejszym zadaniem jest opracowanie i wdrożenie programów integracyjnych, uwzględniających koordynacyjną rolę państwa oraz aktywny udział podmiotów samorządowych i pozarządowych. Kluczowym elementem programów powinna być nauka języka polskiego (przy czym metodyka nauczania i certyfikowania znajomości języka powinny uwzględniać specyfikę pracy z cudzoziemcem) oraz szeroko rozumiana wiedza o Polsce. Programy powinny być realizowane na zasadzie dobrowolności i zaangażowania cudzoziemca (co do zasady również finansowego). Wiedza i umiejętności oferowane w ramach programów powinny docelowo znaleźć odzwierciedlenie w wymaganiach stawianych cudzoziemcom ubiegającym się o długoterminowe zezwolenia pobytowe i o obywatelstwo polskie.

2. Wsparcie procesu integracji przez system edukacji.

- Doskonalenie wiedzy i umiejętności nauczycieli oraz kadry zarządzającej szkół w zakresie wspierania potrzeb edukacyjnych uczniów z doświadczeniem migracyjnym, w tym dostosowania programów nauczania i sposobu oceniania ww. uczniów.
- Doskonalenie wiedzy i umiejętności nauczycieli oraz kadry zarządzającej szkół w zakresie pracy w wielokulturowym środowisku szkolnym.

Nauka w szkole jest ważnym elementem procesu integracji, który nie tylko dostarcza wiedzy i umiejętności merytorycznych, ale też zapewnia interakcje i możliwość nabycia umiejętności społecznych, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania w polskim społeczeństwie. Rozwiązania przyjęte w polskim systemie edukacji gwarantują cudzoziemcom realizację prawa do nauki, a w szczególności realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki na warunkach obywateli polskich, niezależnie od statusu pobytowego. W przepisach oświatowych znajdują się rozwiązania dodatkowo wspierające edukację cudzoziemców i Polaków powracających z zagranicy takie jak: dodatkowe lekcje języka polskiego, możliwość zorganizowania nauki w formie oddziałów przygotowawczych, zajęcia wyrównawcze, pomoc osoby władającej językiem kraju pochodzenia. Ponieważ skuteczność przyjętych rozwiązań systemowych zależy od kompetencji kadry pedagogicznej, dlatego kluczowe jest stałe podnoszenie kompetencji i kwalifikacji nauczycieli oraz kadry kierowniczej szkół.

W świetle powyższych wyzwań kluczowe jest zapewnienie stałego dostępu kadry pedagogicznej do odpowiednio ukierunkowanych szkoleń i warsztatów. Szkolenia powinny być przeprowadzane w oparciu o wyspecjalizowane podmioty (m.in. uczelnie, jednostki zajmujące się doskonaleniem zawodowym nauczycieli, organizacje pozarządowe) mające wiedzę ekspercką popartą praktyką w pracy z dziećmi i młodzieżą z doświadczeniem migracyjnym. Wsparciem do szkoleń będą opracowane materiały edukacyjne do pracy z uczniem z doświadczeniem migracyjnym. Wspomniana tematyka powinna też znaleźć się podczas szkoleń oraz w materiałach przygotowywanych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji.

3. Poprawa jakości i dostępności usług publicznych dla cudzoziemców.

- Dostęp do usług społecznych.
- Zwiększenie podaży mieszkań w sytuacji wzrostu popytu ze strony osób powracających z emigracji lub imigrantów.

Jednym z warunków prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie i skutecznej integracji jest dostęp do szeroko rozumianych usług publicznych. Pojęcie to może być rozumiane wąsko – jako uprawnienie (podstawa prawna do ubiegania się o daną usługę czy świadczenie), bądź też szerzej, jako

świadomość określonych uprawnień, posiadanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do faktycznego z nich korzystania. Naturalne jest, że prawo do niektórych usług publicznych (np. pomoc społeczna) cudzoziemcy nieznajdujący się w szczególnej sytuacji nabywają stopniowo – wraz z uzyskaniem odpowiedniego statusu prawnego, natomiast dostęp do zdecydowanej większości usług publicznych w Polsce nie jest warunkowany obywatelstwem ani tytułem pobytowym. W tym kontekście kluczowe jest zatem wsparcie cudzoziemców w uzyskiwaniu faktycznego dostępu do tych usług.

Realizacji tego zadania sprzyjać będzie upowszechnienie modelu Centrów Integracji Cudzoziemców, działającego na zasadzie *one stop shop*. Oznacza to, że cudzoziemiec w jednym miejscu może otrzymać wszelkie niezbędne informacje ważne z jego punktu widzenia, załatwić sprawy urzędowe, uzyskać pomoc specjalistyczną, lub uzyskać skierowanie do właściwej instytucji, która może pomóc w załatwieniu danej sprawy (np. organizacja kursu języka polskiego, kursu orientacji kulturowej, skierowanie do doradcy zawodowego itp.). Centra Integracji Cudzoziemców funkcjonować powinny w każdym województwie w liczbie zależącej od potrzeb występujących w danym regionie.

Dodatkowo zwiększeniu dostępu do informacji o usługach publicznych posłuży wsparcie jednostek samorządowych na poziomie powiatu lub gminy poprzez zestandaryzowanie i kolportaż stosownych materiałów.

Poprawie dostępności do mieszkań dla imigrantów i reemigrantów sprzyjać będzie wprowadzenie do prawodawstwa instytucji społecznych agencji najmu, pozyskujących mieszkania na rynku najmu w celu ich wynajmowania osobom spełniającym kryteria społeczne określone przez gminę (np. preferencje dla osób powracających z emigracji) z możliwością dopłaty do czynszów. Konieczna jest analiza wprowadzanych w tym obszarze zmian i ich skutków.

4. Zapewnienie działań wspierających integrację skierowanych do społeczeństwa przyjmującego.

- Zaangażowanie zróżnicowanych środowisk w opracowywanie i realizację polityki integracyjnej.
- Dostarczanie społeczeństwu rzetelnych i całościowych informacji na temat kierunków i uwarunkowań polityki migracyjnej oraz skali i charakteru zjawisk migracyjnych.

Integracja to złożony i dynamiczny proces dwustronny, którego sukces wymaga zaangażowania zarówno ze strony cudzoziemców jak i społeczeństwa przyjmującego. Z tego względu bardzo ważne jest wypracowywanie rozwiązań dotyczących integracji w toku szerokich konsultacji, uwzględniających rolę nie tylko administracji rządowej, lecz również samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego. Zaangażowanie szerokiego grona interesariuszy jest potrzebne nie tylko na etapie opracowywania, lecz również we wdrażaniu polityki integracyjnej.

Realizacji powyższych celów posłuży wypracowanie modelu i stworzenie krajowej sieci integracji cudzoziemców, której zadaniem będzie między innymi konsultowanie aktów prawnych, opracowywanie rekomendacji do zmian prawnych, opracowywanie form współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w działania integracyjne (administracji publicznej, pozarządowej oraz innych podmiotów, dla których zagadnienie integracji jest istotne) oraz wymiana dobrych praktyk integracyjnych na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Działania na rzecz społeczeństwa przyjmującego powinny uwzględniać odpowiednie narzędzia komunikacji społecznej (uwzględniające np. informowanie o komplementarnym charakterze zatrudnienia cudzoziemców, mechanizmach zabezpieczających przed obniżaniem standardów zatrudnienia, wpływie migracji na rozwój gospodarczy czy o przesłankach udzielania ochrony

międzynarodowej). Powyższa wiedza powinna przyczyniać się do zmniejszenia obaw, jakie rozwój zjawisk migracyjnych może budzić w części społeczeństwa.

5. Zapewnienie spójności społecznej w kontekście migracji.

- Uwzględnienie w przepisach migracyjnych i programach integracyjnych zagadnień związanych z koniecznością respektowania porządku prawnego i społecznego.
- Zapobieganie zjawisku przestrzennej segregacji etnicznej sprzyjającej wykluczeniu społecznemu i możliwości tworzenia się struktur alternatywnych wobec państwa.
- Doskonalenie mechanizmów zapobiegających przyznawaniu długoterminowych tytułów pobytowych i obywatelstwa osobom niepożądanym ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Jednym z głównych celów integracji jest zapewnienie spójności społecznej. Jej osiągnięcie jest znacząco utrudnione w sytuacji, w której pewna część populacji nie zna lub nie stosuje się do zasad prawnych lub współżycia społecznego. Zagadnienie to dotyczy różnych środowisk i grup społecznych, natomiast w odniesieniu do niektórych grup cudzoziemców może mieć szczególne znaczenie z uwagi m.in. na różnice kulturowe i specyfikę funkcjonowania z dala od dotychczasowych mechanizmów kontroli społecznej.

Z powyższych względów, poza działaniami sprzyjającymi włączeniu społecznemu migrantów, wskazane jest uwzględnienie w opracowywanych programach integracyjnych i kursach adaptacyjnych elementów dotyczących polskiego porządku prawnego, obowiązujących zasad i reguł społecznych oraz polskich obyczajów.

Kwestia potencjalnej przestrzennej segregacji etnicznej powinna stać się przedmiotem monitorowania i analiz. Niezbędne jest także monitorowanie sytuacji migracyjnej na poziomie regionalnym, co pomoże tworzyć programy przeciwdziałające niepożądanym zjawiskom społecznym.

Niezależnie od opisanych powyżej narzędzi integracyjnych potrzebne jest również przeanalizowanie istniejących przepisów i praktyki administracyjnej w obszarze legalizacji pobytu cudzoziemców pod kątem skuteczności mechanizmów zabezpieczających przed otrzymywaniem tytułów pobytowych przez osoby stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem tytułów długoterminowych i przyznawania obywatelstwa.

V. MIGRACJE POLAKÓW

Polacy na świecie i osoby polskiego pochodzenia priorytetem polityki migracyjnej

Główne kierunki działań w obszarze:

1. Zapewnienie spójnej i adekwatnej reakcji państwa na emigrację i mobilność Polaków.
2. Zapewnienie sprawnego i bezpiecznego procesu repatriacji.
3. Zapewnienie bezpiecznego i transparentnego procesu przyznawania Kart Polaka.

Zadania dla kierunków działań:

1. Zapewnienie spójnej i adekwatnej reakcji państwa na emigrację i mobilność Polaków.
 - Opracowanie systemu zachęt do powrotów, ze szczególnym uwzględnieniem określonych kompetencji na rynku pracy (m.in. zawody medyczne, zawody budowlane).
 - Opracowanie spójnego systemu koordynacji działań administracji dotyczących emigracji i powrotów.
 - Zapewnienie kompleksowych działań adaptacyjnych dla osób powracających zza granicy.
 - Kształtowanie szeroko rozumianej mobilności wewnątrzunijnej w sposób odpowiadający polskim interesom (np. zapobieganie niedostatecznej ochronie pracowników czy regulacjom uderzającym w polskich przedsiębiorców delegujących pracowników).
 - Zapobieganie nadużyciom ze strony pracodawców i pośredników wobec polskich obywateli pracujących za granicą.

Znaczące migracje polskich obywateli za granicę, w szczególności zarobkowe, w warunkach niedoborów na rynku pracy oraz sytuacji demograficznej mają bezpośredni wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny kraju. Ocena tego zjawiska prowadzi do wniosku, że w długim horyzoncie czasowym może ono przynieść więcej strat niż korzyści.

Proces emigracji jest ściśle powiązany z warunkami, jakością życia i sytuacją gospodarczą, panującymi zarówno w Polsce, jak i w krajach czasowego lub docelowego pobytu. W tej sytuacji oddziaływanie państwa na migracje Polaków, które są ściśle związane z prawem obywateli do swobodnego przemieszczania się, ma charakter ograniczony. Nie zmienia to faktu, że potrzebna jest spójna i adekwatna reakcja na wyzwania związane z emigracją Polaków, zarówno historyczną, jak i poakcesyjną.

Jej realizacji nie sprzyja brak zdefiniowanego koordynatora tego procesu oraz rozproszone w administracji publicznej kompetencje w tym obszarze. Istnieje więc potrzeba uspołnienienia systemu zarządzania tym zjawiskiem oraz czytelnego zdefiniowania podziału zadań w obszarze emigracji i powrotów w ramach administracji rządowej.

Przed wszystkim jednak potrzebne są działania mające na celu zminimalizowanie negatywnych skutków emigracji i stymulowanie powrotów Polaków przebywających za granicą. Należy opracować system zachęt do powrotów, ze szczególnym uwzględnieniem osób posiadających pożądane i deficytowe na rynku pracy kompetencje i kwalifikacje. Ważnym elementem tego systemu muszą być spójne i adekwatne do zjawiska kompleksowe działania adaptacyjne po powrocie do kraju. Realizowane działania w tym zakresie muszą wpisywać się w szeroko rozumianą politykę gospodarczą i społeczną. Powinny one być wspierane przez organizacje sektora pozarządowego.

Niezależnie od potrzeby usprawnienia działań na rzecz powracających z emigracji, trzeba mieć w szczególności na uwadze sytuację osób decydujących się na długoterminowy pobyt za granicą. Poza oczywistą kwestią potrzeby utrzymania i umacniania więzi z krajem (miedzy innymi poprzez dostępność nauki w języku polskim i poszerzanie kanałów informacyjnych z ojczyzną), konieczne jest zapewnienie polskim obywatelom maksymalnej ochrony i opieki oraz przeciwdziałanie wszelkim formom ich dyskryminacji oraz naruszeniom należnych im praw.

W obszarze praw pracowniczych należy tak kształtować szeroko rozumianą mobilność na poziomie europejskim, aby odpowiadała polskim potrzebom i interesom, na przykład poprzez adekwatne reagowanie na wprowadzanie regulacji prawnych i praktyk uderzających w polskich przedsiębiorców delegujących pracowników.

Należy również zapobiegać nadużyciom ze strony pracodawców i pośredników wobec polskich obywateli pracujących za granicą, w tym również zjawisku handlu ludźmi.

Ważnym aspektem, korzystnie wpływającym na percepcję emigrantów, jest potrzeba wzmocnienia działań kierowanych do społeczeństw krajów przyjmujących na rzecz poprawy ich sytuacji i wizerunku oraz promowanie Polski, jako znaczącego, dynamicznie rozwijającego się państwa europejskiego.

2. Zapewnienie sprawnego i bezpiecznego procesu repatriacji.

- Ewaluacja procedur repatriacyjnych.
- Zapobieganie wykorzystywaniu osób repatriowanych przez państwa trzecie do prowadzenia działań na niekorzyść RP.

Repatriacja osób polskiego pochodzenia z terenów azjatyckiej części byłego ZSRR, stanowiąca od 2001 r. stały element polityki państwa, ma charakter zadośćuczynienia osobom deportowanym i prześladowanym ze względu na swe polskie pochodzenie. Duża skala zainteresowania repatriacją wskazuje na potrzebę rozważenia dalszego usprawnienia procedur w tym obszarze, przy jednoczesnym zapobieganiu ewentualnym nadużyciom i instrumentalnemu traktowaniu procedury repatriacyjnej.

Wprowadzone w 2017 r. zmiany do ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, w szczególności utworzenie ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów, możliwość skorzystania przez repatrianta z dopłaty z budżetu państwa na zakup lub wynajem lokalu mieszkalnego, wprowadzenie dopłaty z budżetu państwa dla samorządów zapraszających wskazane z nazwiska rodziny repatriantów, umożliwienie uzyskania obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji małżonkom repatriantów, którzy nie posiadają polskiego pochodzenia oraz zstępnym repatrianta do czwartego stopnia i ich małżonkom, przyczyniły się do wzrostu liczby osób aplikujących o wydanie wizy repatriacyjnej, jak i liczby przyjeżdżających repatriantów.

Niska liczba repatriantów przesiedlających się do Polski przed nowelizacją ustawy w 2017 r. wynikała z trudności z przedstawieniem warunków do osiedlenia się w Polsce, tj. mieszkania oraz źródeł utrzymania, co jest jednym z wymogów wydania wizy krajowej w celu repatriacji. W tym okresie obowiązywania ustawy możliwy był przyjazd w oparciu o samodzielnie zapewnione warunki mieszkaniowe, warunki zapewnione przez gminę lub bliskich krewnych (zstępni, wstępni lub rodzeństwo) bądź instytucję prywatną. Wprowadzona nowelizacją możliwość repatriacji za pośrednictwem ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów spotkała się z ogromnym zainteresowaniem ze strony osób uprawnionych do repatriacji i znacząco zdynamizowała ten proces. Aktualnie funkcjonują dwa ośrodki adaptacyjne: w województwie mazowieckim oraz wielkopolskim.

Dzięki wprowadzonym w 2017 r. zmianom prawnym proces repatriacji do Polski uległ znaczącemu przyspieszeniu. Z uwagi na zwiększającą się liczbę osób zainteresowanych repatriacją wskazane jest przeprowadzenie ewaluacji funkcjonujących rozwiązań pod kątem zidentyfikowania ewentualnych potrzeb zmian, ukierunkowanych na dalsze usprawnianie tego procesu. W tym celu powinien zostać przeprowadzony przegląd obowiązujących rozwiązań prawnych koordynowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako urząd obsługujący Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji, z udziałem pozostałych uczestników procesu repatriacji. Takie podejście pozwoli na uzyskanie możliwie szerokiej oceny obecnie funkcjonujących mechanizmów. W zależności od zidentyfikowanych potrzeb zostanie wypracowana koncepcja ewentualnych zmian legislacyjnych.

Wskazane jest także dokonanie przeglądu obowiązujących procedur pod kątem możliwości zastosowania elektronicznego obiegu informacji oraz elektronicznej procedur w zakresie weryfikacji prawdziwości dokumentów, np. poprzez przyspieszoną digitalizację archiwów. W tej koncepcji należy uwzględnić zasady odnoszące się do ochrony danych osobowych oraz zapewnienia bezpiecznego przekazywania danych i dokumentów pomiędzy organami. Na dalszym etapie można rozważyć wprowadzenie możliwości samodzielnej weryfikacji przez wnioskodawcę etapu postępowania w zainicjowanej przez niego sprawie, z wykorzystaniem narzędzi informatycznych.

3. Zapewnienie bezpiecznego procesu przyznawania Kart Polaka.

- Usprawnienie procedur związanych z przyznawaniem Karty Polaka i imigracją do Polski jej posiadaczy.
- Zapobieganie wyłudzeniu Karty Polaka - m.in. w oparciu o podrobione lub przerobione dokumenty, fałszywe lub nieprawidłowe zaświadczenia od organizacji.
- Doskonalenie mechanizmów zapobiegających uzyskiwaniu Karty Polaka przez osoby niepożądane z punktu widzenia bezpieczeństwa RP.

Karta Polaka, będąca zachętą do kultywowania polskich tradycji, nauki języka polskiego oraz odwiedzania naszego kraju w celach turystycznych, rodzinnych, zawodowych czy edukacyjnych, jest również ważnym instrumentem w obszarze migracyjnym, stwarzającym możliwość osiedlenia się w Polsce oraz szybsze nabycie obywatelstwa.

Dla posiadaczy tego dokumentu ma ona także wymiar duchowy i sentymentalny, ponieważ jest niekwestionowanym dowodem związków z polskością, wzmacniający ich więzi z ojczyzną, niezależnie od posiadanego obywatelstwa.

Rosnące zainteresowanie osób polskiego pochodzenia posiadaniem Karty Polaka świadczy o atrakcyjności tego dokumentu, a coraz szersze uprawnienia wskazują na realne korzyści dla jego posiadaczy. Jest także dowodem na to, że polityka państwa w tym obszarze realizowana w ostatnich latach przynosi wymierne efekty i powinna być rozwijana.

Zwiększająca się liczba wnioskodawców oraz skutki finansowe i prawne wymagają jednak wzmocnienia działań mających na celu zapewnienie bezpiecznego i transparentnego procesu przyznawania Kart Polaka i usprawnienia obowiązujących procedur. Dotyczą one przede wszystkim potrzeby zapobiegania obserwowanemu procederowi wyłudzenia dokumentu przez osoby nieuprawnione. Ponieważ proceder najczęściej jest realizowany w oparciu o podrobione lub przerobione dokumenty należy wzmocnić współpracę międzyinstytucjonalną, m.in. w obszarze badania autentyczności dokumentów, zapewnić integrację on-line wybranych baz danych instytucji, które są zaangażowane w procedurę

przyznawania Karty Polaka i zapewnić wsparcie sprzętowe w tym zakresie. Oprócz powyższego należy mieć na uwadze doposażenie konsulatów i urzędów wojewódzkich w sprzęt do wykrywania fałszerstw oraz prowadzenie odpowiednich szkoleń. W związku z pojawiającymi się nieprawidłowościami w zakresie wydawania zaświadczeń organizacji polonijnych o aktywnym zaangażowaniu na rzecz języka i kultury polskiej należy dokonywać cyklicznej weryfikacji listy uprawnionych organizacji.

Konieczne jest także doskonalenie mechanizmu zapobiegającego uzyskiwaniu Karty Polaka przez osoby niepożądane z punktu widzenia bezpieczeństwa kraju. Należy wypracować procedury szybkiej wymiany informacji o osobach, które nadużyły Karty Polaka, np. niezwłocznego powiadomienia właściwych organów administracyjnych o wydaniu decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu, w celu wszczęcia odpowiednich postępowań administracyjnych.

Niezależnie od potrzeby uszczelniania procesu postępowań należy podjąć działania, aby prowadzone postępowania przebiegały szybciej i sprawniej. Rozważenia wymaga rozszerzenie możliwości przyjmowania wniosków o Karty Polaka w urzędach wojewódzkich oraz wzmocnienie służb konsularnych. Biorąc pod uwagę tożsamość posiadaczy Karty Polaka postuluje się także wprowadzenie jednocześnie z przyznaniem obywatelstwa możliwości zmiany nazwiska na polską pisownię.

Wejście w życie w 2019 r. nowych regulacji prawnych, znoszących podmiotowe ograniczenia działania ustawy o Karcie Polaka do obywateli krajów powstałych po rozpadzie ZSRR, umożliwiły Polakom oraz Polonii na całym świecie ubieganie się o ten dokument. Tak istotna zmiana powinna być przedmiotem ocen i analiz pod kątem ewentualnych dalszych usprawnień o charakterze prawnym i organizacyjnym np. w zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej dotyczącej dokumentacji, baz danych oraz zasobów archiwalnych (w tym Archiwów Państwowych) wykorzystywanych w procesie przyznawania Karty Polaka.

Analizie powinny zostać także poddane obszary mające bezpośredni wpływ na decyzje migracyjne (wynikające ze zmian prawnych wprowadzonych w 2016 roku), tj. skuteczność Karty Polaka jako instrumentu zachęcającego do osiedlenia, skala osiedlenia, ich efektywność, skala zainteresowania i efektywności zasiłków, problemy, jakie mają osiedleńcy z Kartą Polaka, co pozwoliłoby dokonać oceny tych regulacji i ich ew. korekty.

VI. EUROPEJSKI WYMIAR POLITYKI MIGRACYJNEJ

Realizacja priorytetów polskiej polityki migracyjnej w ramach Unii Europejskiej

Niniejszy obszar ma charakter przekrojowy, a jego oddziaływanie jest istotne z punktu widzenia zdecydowanej większości kierunków działań i zadań uwzględnionych w pozostałych rozdziałach.

Przy określaniu kierunków polityki migracyjnej Polski niezbędne jest uwzględnienie jej międzynarodowych uwarunkowań, w tym przede wszystkim zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Kluczowe jest zapewnienie odpowiedniej implementacji obowiązującej legislacji UE, a także aktywny udział w negocjacjach nad projektami nadającymi kształt przyszłej polityce migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej, co należy traktować jako wieloletni proces wykraczający poza ramy czasowe niniejszego dokumentu. Udział Polski w tych negocjacjach opiera się na stanowiskach Rządu wobec opublikowanego przez Komisję Europejską w dniu 23 września 2020 r. nowego Paktu w sprawie migracji i azylu oraz pięciu bezpośrednio powiązanych z nim dokumentów legislacyjnych. W tym kontekście konieczne jest dążenie do zapewnienia maksymalnej spójności wyników tych prac z głównymi kierunkami polskiej polityki migracyjnej.

Jednocześnie, istotne jest monitorowanie sytuacji migracyjnej i azylowej w Polsce w kontekście sytuacji w Unii Europejskiej, w tym w ramach unijnego mechanizmu na potrzeby zapewnienia gotowości i zarządzania kryzysami związanymi z migracją (planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego), a także bieżąca analiza procesów kształtujących sytuację migracyjną pozostałych państw członkowskich.

Należy również zapewnić by założenia polityki migracyjnej miały swoje odzwierciedlenie w Programach Krajowych właściwych funduszy unijnych, które mogą być wykorzystane do współfinansowania realizacji niektórych spośród wskazanych celów i zadań.

Ponadto, ważne jest zaangażowanie Polski w wyrażanie solidarności z państwami członkowskimi UE i państwami spoza UE znajdującymi się pod zwiększoną presją migracyjną, np. poprzez delegowanie do tych państw ekspertów azylowych i funkcjonariuszy Straży Granicznej.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawiony powyżej materiał ma charakter kierunkowy. Jest on efektem wspólnej pracy wielu organów administracji rządowej, zaangażowanych w problematykę migracji. Ten wspólnie podjęty wysiłek, pomimo panującej w kraju pandemii, jest wart podkreślenia, gdyż we wzajemnych kontaktach ekspertów reprezentujących różnych instytucji pozwolił na postrzeganie migracji jako wielokierunkowego złożonego procesu, nieograniczonego jedynie do ustawowych zadań konkretnych instytucji.

Procesowe podejście do problematyki migracji określa także dalszy sposób postępowania, dotyczący projektowania i realizacji polityki migracyjnej w kolejnych latach. Przygotowywane materiały zatwierdzone przez Zespół do Spraw Migracji kierowane będą do konsultacji społecznych, a następnie do akceptacji Rady Ministrów. Zespół do Spraw Migracji po akceptacji materiałów przez Radę Ministrów określi zasady monitoringu i ewaluacji działań podejmowanych w ramach polityki migracyjnej Polski w danym roku.

Jednocześnie rozpoczną się prace nad aktualizacją materiału diagnostycznego, stanowiącego podstawę dla formułowania postulatów wykonawczych w następnym roku. Działania te powtarzane będą każdego roku, dzięki czemu zarówno diagnoza jak i postulaty staną się narzędziami elastycznymi, dostosowywanymi do zmian w sytuacji migracyjnej kraju, zachodzących na bieżąco, jak również zmian prawa unijnego w obszarze migracji i azylu.

Struktura dokumentu wykonawczego nie jest ustalona raz na zawsze. Problematyka szczegółowa ujęta w treści dokumentu zależeć będzie od zachodzących zmian, rozwoju aparatu metodologicznego, propozycji wnoszonych przez władze, administrację, organizacje samorządowe i pozarządowe, środowiska lokalne, instytucje naukowo-badawcze, nowe podmioty publiczne angażujące się w problematykę migracji.

Zarówno struktura dokumentów wchodzących w skład polityki migracyjnej, metodologia ich przygotowania oraz sposób przetwarzania i prezentacji uzyskanych w ten sposób informacji i formułowanych zaleceń pozostają więc sprawą otwartą. Nawet podczas przygotowywania obecnie prezentowanego materiału już pojawiły się wyzwania, niekiedy czysto organizacyjne, które będą musiały znaleźć rozwiązanie w przyszłości.

Zaprezentowany materiał stanowi początek procesu, który – w kolejnych latach – będzie wzbogacany w celu ciągłego dostosowywania do zmiennej sytuacji migracyjnej.

Fakt wpisania określonych działań do dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022” nie stanowi samoistnej podstawy do występowania o dodatkowe środki finansowe na ich realizację. Działania wskazane w dokumencie mogą być realizowane ze środków zabezpieczonych w budżetach poszczególnych instytucji, chyba że Rada Ministrów zdecyduje inaczej w odniesieniu do konkretnych działań, np. w oparciu o ocenę skutków regulacji dla proponowanych aktów prawnych lub programów. Jednostki samorządu terytorialnego nie będą obciążane nowymi, dotychczas nierealizowanymi zadaniami bez zapewnienia możliwości pokrycia kosztów ich wykonania ze strony budżetu państwa. Zawarte w dokumencie propozycje zmian wskazanych ustaw lub rozporządzeń oraz zakres tych zmian mają charakter rekomendacji i nie stanowią podstawy do wszczęcia procedur legislacyjnych z pominięciem trybu określonego w Regulaminie pracy Rady Ministrów.