

KLAUDIA SKELNIK

Uniwersytet WSB Merito w Gdańsku

ORCID: 0000-0003-2771-3900

kskelnik@wsb.gda.pl

ZBIGNIEW WITASZEK

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu

Wydział Nauk Społecznych w Koszalinie

ORCID: 0000-0003-4379-8035

witaszek.zbigniew@gmail.com

MATEUSZ ZIĘTARSKI

Uniwersytet Pomorski w Słupsku

ORCID: 0000-0003-2960-7669

mateusz.zietarski@upsl.edu.pl

KULTURA BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO MIGRANTÓW W POLSCE W ŚWIETLE WYZWAŃ I ZAGROŻEŃ NA PRZYKŁADZIE COVID-19 I WOJNY W UKRAINIE

The Culture of Social Security of Migrants in Poland in View of Challenges and Threats on the Example of COVID-19 and the War in Ukraine

Contemporary reasons for migration are diverse and they are treated as the most active factor of human activity. Highlighting the scale of migration processes that generate challenges and threats in the modern world seems fully justified. Analysis of the experience of the influx of Ukrainian immigrants for economic purposes as a result of the migration crisis of 2015–2018, the mass influx of foreigners during the crisis on the Polish-Belarusian border and the specific exodus of war refugees from Ukraine as a result of the military conflict triggered profound changes in Poland's migration policy. This article presents the expansion of the causes and effects of the above phenomena on state security in the social and economic dimensions. The role of migration policy in the new and changing security architecture was also highlighted.

Keywords: war refugees, migration, migration crisis.

WPROWADZENIE

Migracje człowieka jako zjawisko społeczne i polityczne są nieodłącznym elementem życia ludzkości od zarania dziejów. Obraz świata, w którym żyjemy, jest w dużym stopniu efektem procesów migracyjnych oraz ich następstw¹. Kultura jest nieodzownym czynnikiem bezpieczeństwa tak w charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym. Kultura bezpieczeństwa sprzyja harmonijnemu rozwojowi i osiągnięciu przez podmioty najszerzej rozumianego bezpieczeństwa – z korzyścią dla własnej suwerenności i otoczenia². Obejmuje ona swym zakresem kwestie polityczne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne, kulturowe oraz militarne. Mogą one niejednokrotnie, bez względu na czas i miejsce, mieć zbieżne lub rozbieżne cele, służąc korzystnie jednemu z wymienionych aspektów lub stanowić wybór alternatywny. Kultura bezpieczeństwa, jako zjawisko społeczno-kulturowe, jest niezastąpiona we wszelkich działaniach o charakterze:

- mentalnym (wyższe wartości, zasady moralne, świadomość podmiotu, mądrość życiowa i normy społeczne);
- racjonalnym;
- społecznym (kultura organizacyjna, przyjęte procedury kultury organizacyjnej, wiedza, normy moralne, systemy prawne, wyznaczalność, innowacje, stopień umiędzynarodowienia organizacji, relacje zależności i współzależności);
- materialnym – kultura materialna (infrastruktura społeczna, ekonomiczna i organizacyjna, stanowiska pracy, materialne aspekty egzystencji ludzkiej)³.

¹ R. Suduł, *Definicje i uwarunkowania nielegalnej migracji*, „Rocznik Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2012–2013, t. VIII–IX, nr 1, s. 373.

² Termin „kultura bezpieczeństwa” pojawił się w obiegu naukowym pod koniec XX w. Ma on duże znaczenie dla interdyscyplinarnych badań prowadzonych przez przedstawicieli środowisk akademickich zajmujących się naukami o bezpieczeństwie. W badaniach kultury bezpieczeństwa nieodłączny jest nurt nauk społecznych znany jako funkcjonalizm, należący do teorii antropologii. Opiera się on na założeniu, że każde zjawisko kulturowe pełni określoną, ważną dla całości systemu społecznego, funkcję; zob.: M. Cieślarczyk, *Fenomen bezpieczeństwa i zjawisko kryzysów postrzegane w perspektywie kulturowej*, [w:] E. Reklajtis, R. Wiśniewski, J. Zdanowski (red.), *Jedność i różnorodność. Kultura vs. kultury*, Oficyna Wydawnicza ASPRA–JR, Warszawa 2010, s. 85; J. Piwowski, *Nauki o bezpieczeństwie. Zagadnienia elementarne*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego Apeiron w Krakowie, Kraków 2017, s. 87; M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010, s. 210; J. Bielanowska, *Bezpieczeństwo kulturowe Polski w obliczu kryzysu humanitarnego na granicy wschodniej w kontekście normatywnych uregulowań prawnych*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2022, nr 2 (55), s. 14–16.

³ P. Kowalska, Z. Witaszek, *Kultura bezpieczeństwa w negocjacjach. Wybrane aspekty*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2022, nr 2 (55), s. 51–52.

Ruchy migracyjne są zasadniczym elementem i podstawową formą mobilności przestrzennej. W konsekwencji stają się nieodłącznym elementem procesów integracyjnych i globalizacyjnych, które w konsekwencji stanowią element infrastruktury globalizacji. Dane dotyczące migracji nacechowane są niedoskonałościami w zakresie ich jakości, przyjętych standardów i porównywalności w statystyce międzynarodowej, m.in. ze względu na różnorodność definicji migracji, zróżnicowane standardy agregacji i publikacji danych oraz unikanie rejestracji przez migrantów (migranci nierejestrowani) czy brakiem rozwiniętych statystyk i zbiorów danych⁴. W badaniach migracyjnych ludności rozpatruje się przede wszystkim aspekty w zakresie:

- czasu trwania migracji;
- obszaru, na którym następuje przemieszczanie się ludności;
- sposobu organizacji i przebiegu procesów migracyjnych;
- motywów (czynników) do zmiany miejsca zamieszkania.

Procesy migracyjne mogą być ograniczane decyzjami rządów, czego egzemplifikację stanowią chociażby reakcje na pandemię COVID-19, zaangażowanie w konflikt zbrojny w Ukrainie (z racji zastępczego charakteru wojny) czy konsekwencje arabskiej wojny w Afryce czy Bliskim Wschodzie. Migracje są silnie powiązane z rynkiem pracy, zmianą miejsca zamieszkania, korzystniejszymi warunkami składowymi bezpieczeństwa ekonomicznego (wynagrodzenie, podniesienie/nabycie kwalifikacji zawodowych, dostęp do nowych technologii, doskonalenie/nauczenie obcego języka/nowego), zwiększonym poczuciem bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego, uwarunkowaniami kulturowymi, religijnymi, ogólną dynamicznie zmieniającą się globalną sytuacją społeczno-gospodarczą i polityczną, wzrost poczucia bezpieczeństwa, rozpad państw wielonarodowych, zmian ustrojowych.

Do problemów migracyjnych najczęściej zalicza się:

- niedostatek siły roboczej i poszczególnych umiejętności;
- niewystarczający poziom integracji legalnych imigrantów;

⁴ Do zasadniczych źródeł informacji o migracjach wewnętrznych i zewnętrznych zalicza się m.in. powszechne spisy ludności, ewidencję bieżących zgłoszeń meldunkowych, dane Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, badania specjalne, badania reprezentacyjne aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) czy Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Metodologia ONZ uznaje za emigrantów wszystkich posiadaczy np. ukraińskich paszportów, którzy mieszkali poza granicami macierzystego kraju, niezależnie od powodów migracji. Stąd wyliczenia te są pochodną kompilacji wielu niezależnych źródeł, począwszy od spisów powszechnych, poprzez dane o udzielonych pozwoleniach na pobyt (czasowy, stały), analizy banków centralnych, w tym danych opracowanych przez instytucje/ośrodki naukowe lokalne i międzynarodowe. Także Instytucje (Interpol, Europol, Policja, Straż Graniczna) zwalczające np. nielegalną migrację wyniki swojej pracy, statystyki, analizy, opracowania, raporty tylko w części udostępniają do analiz czy prac badawczych.

- niewystarczające partnerstwo z krajami rozwijającymi się;
- niewystarczające dostosowanie zarządzania granicami i polityka wizowa;
- starzenie się społeczeństw i spadek populacji społeczeństwa państw europejskich;
- niezadowolające zarządzanie migracją;
- trwale obciążenia wynikające z nielegalnej migracji.

Procesy migracyjne należy traktować kompleksowo – jako zjawisko pożądanе społecznie, ale także niosące szereg niebezpieczeństw i nieodwracalnych konsekwencji. Mogą być one podstawą do podejmowania racjonalnych decyzji przez rządy narodowe, decyzji o podłożu politycznym, wynikać z pozytywnych lub negatywnych postaw społecznych (Polska i Węgry 2015). Konflikt zbrojny w Ukrainie wykazał, że Ukraińcy postrzegani są jako kanał migracji do państw zachodnich, w tym do Polski. Zajmują czołowe miejsca w statystyce wjazdowej, wizowej, osiedlaniu się osób podejmujących w Polsce tak pracę, jak i studia oraz aplikujących o polskie obywatelstwo. Kluczowymi czynnikami sprzyjającymi procesom migracyjnym są: bliskość geograficzna i kulturowa, stosunkowo łatwa komunikacja, adaptacja do polskich warunków życia, deficyt na polskim rynku pracy oraz niekorzystne statystyki demograficzne. Należy podkreślić różnicę istniejącą między dobrowolnymi ruchami migracyjnymi a ruchami ludnościowymi, które są pochodną konfliktu zbrojnego w Ukrainie. Siła napięcia drugiego rodzaju ruchów migracyjnych (do których zalicza się uchodźstwo wojenne) zależy od fazy, rodzaju konfliktu, liczby i aktywności zaangażowanych stron, a także od stopnia naruszeń praw człowieka.

Ze zjawiskiem uchodźstwa często związane są problemy bezpieczeństwa socjalnego i bezpieczeństwa społecznego. Przedmiotowe pojęcia mają charakter interdyscyplinarny. Rola państwa w aspekcie bezpieczeństwa socjalnego odnosi się do kwestii powszechnej dostępności, uregulowań normatywnych ochrony socjalnej, a w kwestiach społecznych odwołuje się do praw człowieka, zasad dobra wspólnego, bezpieczeństwa narodowego, a w szerszym kontekście odnosi się do działalności państwa w zakresie rozwoju jednostki, ochrony zdrowia, rozdzielania świadczeń, zapewnienie miru społecznego, interwencji w sprawach bytowych i pomocowych, pomocy grupom ekonomicznie słabszym, w tym migrantom, ograniczaniu bezrobocia i wykluczaniu ubóstwa, zapewnienie powszechnego dostępu do dóbr⁵. Istotne są tak-

⁵ I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 16 (3), s. 45–46.

że możliwości rozwojowe jednostki w danym państwie z uwzględnieniem akcesu do rozwoju. Teoretyczne rozważania z przedmiotowych problemów nie wykluczają udziału autorów z obowiązku prowadzenia polemik, kontrastowania spostrzeżeń, poglądów oraz stawiania pytań o istotę procesów migracyjnych. (1) W jakim zakresie przyjęte założenia w polityce migracyjnej zostały wdrożone do pragmatyki migracyjnej po 2015 r.? (2) Na ile skuteczne okazały się założenia przyjęte w polityce migracyjnej w uwarunkowaniach pandemii COVID-19 oraz konfliktu zbrojnego w Ukrainie? (3) Czy przesłanki oddolnej „kultury przyjęcia” znalazły swoje miejsce w kulturze bezpieczeństwa społecznego, a zachowania społeczne będą wypadkową nowej polityki migracyjnej? W artykule zastosowano metodę krytycznej analizy literatury przedmiotu, analizy porównawczej, danych statystycznych, opracowań naukowych ośrodków i instytucji (GUS, SG), wspomaganych metodą opisową, obowiązujących aktów prawnych.

POLITYKA MIGRACYJNA POLSKI. ASPEKT PRAWNY OCHRONY MIGRANTÓW

Polska od końca lat 90. XX w. miała niewielkie doświadczenie imigracyjne. Transformacja systemowa i następujące po niej okresy przyspieszenia gospodarczego wymusiły powstawanie zrębów instytucjonalno-organizacyjnych w zakresie koordynacji działań wobec cudzoziemców. Niejednokrotnie częściej występującym imperatywem dla niniejszych zjawisk były wydarzenia zewnętrzne niż intencje i aspiracje wewnętrzne.

Podjęciem pozwalającym na badanie ewolucji stanowisk różnych rządów do poszczególnych aspektów migracji jest polityka migracyjna mająca na celu regulowanie napływu cudzoziemców. Niejednokrotnie termin „polityka migracyjna” jest stosowany substytucyjnie do pojęcia „polityka imigracyjna”. Z polityką migracyjną państwa utożsamia się wszelką aktywność państwa związaną z mobilnością przestrzenną aktywnej zawodowo części społeczeństwa globalnego wraz z polityką integracyjną. Pojęcie to zawiera w sobie również politykę emigracyjną oraz stymulowanie powrotu do kraju pochodzenia obywateli danego państwa bez względu na ich status. Jej elementem jest także nadawanie obywatelstwa⁶. Skuteczne i umiejętne zarządzanie skomplikowanym

⁶ Zob.: M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 32.

zjawiskiem społeczno-ekonomicznym, jakim są procesy migracyjne, wymaga przyjęcia stosownej strategii wytyczającej zasadnicze kierunki i cele rekomendowanej polityki.

Wydarzenia kryzysu migracyjnego z lat 2015–2016 wpłynęły tak na skalę, jak i strukturę procesów migracyjnych w Europie, także w Polsce⁷. Wyjątkowy charakter tego zjawiska wynikał m.in. z nierównomiernego obciążenia krajów europejskich ryzykiem i kosztami związanymi z napływem migrantów poszukujących opieki. Zaangażowanie mediów sprawiło, że dotychczasowe kwestie imigracji stały się tematem sporów i dyskusji na różnych poziomach, zarówno w przestrzeni publicznej, jak i politycznej. Stąd od 2015 r. kwestie imigracji są postrzegane przez obywateli UE jako jeden z fundamentalnych problemów do rozwiązania. Także rząd i społeczeństwo polskie zostały zaangażowane w retorykę antyimigrancką i włączone do debaty publicznej, a kwestie napływu uchodźców do Europy zaczęły być prezentowane przez polityków i media w silnie sekurytyzacyjnym kontekście („migracja jako zagrożenie”)⁸. Negatywne postawy wobec imigrantów mogły wynikać z poczucia zagrożenia o charakterze ekonomicznym (turbulencji na rynku pracy), realnych bądź wyimaginowanych zagrożeń dla tożsamości narodowej, religii większościowej, sfery wartości, zagrożeń terrorystycznych. Postawy wobec imigrantów mogą być silnie zależne od uwarunkowań o charakterze kontekstowym, wynikającym ze specyfiki danego kraju. Do typów zagrożeń odpowiedzialnych za negatywny stosunek wobec imigrantów zalicza się: zagrożenia realistyczne, zagrożenia symboliczne, negatywne stereotypy oraz niechęć międzygrupową. Zintegrowana teoria zagrożenia sugeruje występowanie dwóch rodzajów zagrożeń o charakterze⁹:

1) realistycznym, które wiążą się z obawą o konieczność rywalizacji o ograniczone zasoby, przeważnie ekonomiczne (rywalizacja na rynku pracy – wypieranie z zawodów, wynagrodzenia, tania siła robocza, specjaliści);

2) symbolicznym, będącym pochodną dystansu między grupą większościową (naród) a napływowymi na poziomie zróżnicowania norm, zasad, wartości, etyki.

⁷ M. Ziętarski, *Tureckie remedium i ukraiński imposybilizm w tle kryzysu migracyjnego*, [w:] A. Kwiatkowski (red.), *Europa w dobie kryzysu migracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego, Kraków 2016, s. 169–172.

⁸ A. Giddens, *Konsekwencje nowoczesności*, tłum. E. Klekot, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 57–59.

⁹ Z. Brunarska, P. Kaczmarczyk, A. Piekut, *Postawy wobec imigrantów „starych” i „nowych” krajach imigracyjnych. Czy historia ma znaczenie?*, [w:] P.B. Sztabiński, D. Przybysz, F. Sztabiński (red.), *Polska – Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2018/19*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2020, s. 94–95.

W przypadku państw Europy Środkowej (Polska, Czechy, Węgry) w procesach migracyjnych akcentuje się rolę czynnika politycznego, którego częścią były rewolucyjne zmiany w zakresie reżimu migracyjnego. Z badań Europejskiego Sondażu Społecznego (ESS) wynika, że w Polsce po stabilnej opinii migracyjnej nastąpiło pogorszenie stosunku społecznego do migrantów od 2014 r., mimo że poczucie zagrożenia ekonomicznego w tym czasie znacząco malało. Wzrastało także poczucie zagrożenia kulturowego. Powyższa sytuacja mogła wynikać z wyobrażanych lęków, nieświadomie podsycanych przez narracje antyimigranckie. Badania wykazały niechęć społeczeństwa polskiego wobec imigrantów innej rasy lub grupy etnicznej, wywodzących się z krajów biedniejszych spoza Europy. Negatywne postawy są silnie skorelowane z poziomem wykształcenia imigrantów oraz brakiem tolerancji w stosunku do osób LGBT¹⁰. Cechą charakterystyczną są niechętnie postawy wobec imigrantów niezależnie od poczucia zagrożenia.

Celem UE jest m.in. prowadzenie wybiegającej w przyszłość i kompleksowej europejskiej polityki migracyjnej opartej na solidarności. Polityka migracyjna służy zapewnieniu wyważonego podejścia zarówno do imigracji legalnej, jak i nieuprawnionej. Podczas kryzysu migracyjnego po roku 2015 w UE rząd Polski zadeklarował admisyję kilku tysięcy uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, co wynikało z problemów wynikających z masowego napływu migrantów do Włoch i Grecji. Później nastąpiła wolta – dokonano zmiany decyzji podjętej na form UE i nie wyrażono zgody na przyjęcie uchodźców w ramach mechanizmu relokacji¹¹. Powyższe stanowisko argumentowano wówczas tym, że wykonanie decyzji zagrażałoby realizacji przez Polskę obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Sprzyjały temu debaty polityczne nacechowane dynamizmem, gwałtownym przebiegiem i ksenofobicznym wydźwiękiem. Wyniki prowadzonych systematycznie badań opinii publicznej jednoznacznie wskazywały na spadek poparcia społecznego dla idei przyjmowania uchodźców, a antyimigrancka retoryka polityczna pozyskiwała głosy wyborców¹².

¹⁰ Tamże, s. 104 i 106.

¹¹ Trybunał Sprawiedliwości UE swoim wyrokiem z kwietnia 2020 r., że Polska, Czechy i Węgry złamały prawo międzynarodowe poprzez niewywiązanie się z obowiązku relokacji uchodźców z Włoch i Grecji; zob. *TSUE wydał wyrok w sprawie Polski, Węgier i Czech. Chodzi o uchodźców*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 2.04.2020, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artukul/1466106.wyrok-tsue-polska-relokacja-cudziemcow-lamanie-prawa.html> [dostęp: 21.03.2023].

¹² Z badań przeprowadzonych przez OBOP w 2006 r. wynikało, że ponad 70 proc. ankietowanych uważało, że Polska powinna przyjmować uchodźców. Największe zagrożenie

Oficjalnym dokumentem określającym stanowisko polskiego rządu w sprawie imigrantów był dokument pn.: *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, przyjęty przez polski rząd w 2012 r.¹³. Dokument zawiera przegląd i ocenę aktualnej sytuacji migracyjnej Polski, postuluje uproszczenie procedur i wzmocnienie struktur odpowiedzialnych za tę problematykę, w tym przebudowę integracji systemu integracyjnego cudzoziemców. W przedmiotowym dokumencie po raz pierwszy wskazano na trendy w europejskich przepływach migracyjnych skutkujące zwiększonym napływem imigrantów na polski rynek pracy. Wskazano aspekty popytowe jako główny czynnik odpowiedzialny za zmiany w tym zakresie, zaprezentowano sugestie potencjalnego, nasilonego napływu obcokrajowców w dającej się przewidzieć przyszłości. Przedstawione w dokumencie podejście do kwestii migracyjnych miało charakter ekonomiczny, wrazone w ocenie kosztów i korzyści wynikających z procesów migracyjnych. Wskazano priorytety rynku pracy, nakreślono jego segmentację oraz wskazano na integrację imigrantów z otoczeniem społeczno-ekonomicznym. Jednak działania integracyjne zostały zawężone do imigrantów korzystających z ochrony humanitarnej w Polsce.

W efekcie dokument nie doczekał się wersji implementacyjnej, która pozwoliłaby na przełożenie zwartych rozwiązań teoretycznych na odpowiedni język pragmatycznych rozwiązań i w 2016 r. po zmianie koalicji rządzącej został usunięty z debaty publicznej. W 2016 r. uchylono obowiązującą *Politykę migracyjną Polski*, uznając tym samym, że dokument nie jest zbieżny z ówczesnymi wyzwaniem migracyjnymi. W okresie od 2016 do 2020 r. międzyresortowy Zespół ds. Migracji nie był w stanie wygenerować odpowiedniego dokumentu, mimo dysponowania odpowiednim bagażem dotychczasowych doświadczeń. Poparł więc projekt MSWiA pn.: *Polityka migracyjna*, który jednocześnie unieważnił dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowany z 2012 r.*

ze strony uchodźców identyfikowano ze związkiem przyczynowo-skutkowym – napływ uchodźców – wzrost bezrobocia, uszczuplenie budżetu, tania siła robocza, praca na czarno; zob. D. Lalak (red.), *Migracja, uchodźstwo, wielokulturowość. Zderzenie kultur we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2007, s. 313. Sondaż przeprowadzony przez dziennik „Rzeczpospolita” ukazuje odwrócenie nastrojów po zmianie rządu do uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej – 70 proc. respondentów było przeciwnych przyjęciu uchodźców przez Polskę – więcej w: F. Mróz, K. Ziółkowska-Weiss, *Młodzież szkolna i akademicka w Polsce wobec problemu uchodźców*. J. Balicki, W. Necel (red.), *Kryzys migracyjny w Europie. Wyzwania etyczne, społeczno-kulturowe i etniczne*, UKSW, Warszawa, s. 135–154.

¹³ *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, www.msw.gov.pl, s. 85 (lipiec 2012).

Kryzys migracyjny w Europie wygenerował podstawy do współpracy państw unijnych w ramach solidarności w aspekcie relokacji imigrantów w ramach państw UE. Polska polityka odbiegała zatem od deklarowanych standardów państw unijnych¹⁴. Polityka migracyjna skupiła się przede wszystkim na:

- tworzeniu koalicji przeciwko mechanizmowi relokacji imigrantów;
- bezpieczeństwie [nieuzasadniona obawa przed terroryzmem, negatywne nastawienie do wyznawców religii muzułmańskiej – przyp. aut.];
- uprzywilejowaniu cudzoziemców posiadających Kartę Polaka lub polskie pochodzenie;
- ukierunkowaniu polityki migracyjnej na obywateli wschodniej Europy (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Rosja);
- otwartości na imigrantów w zależności od potrzeb rynku pracy i rozwoju gospodarczego¹⁵.

14 lutego 2017 r. przyjęto *Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2030 roku*. W ramach tego dokumentu akcent położono na:

- system zarządzania migracjami;
- migracje cykliczne i krótkoterminowe dostosowane do wymogów rynku pracy;
- powroty Polaków z emigracji;
- tworzenie mechanizmów integracji i asymilacji dla cudzoziemców pozostających w Polsce;
- mechanizmy selekcji w zakresie kwalifikacji i kompetencji zawodowych cudzoziemców¹⁶.

Powyższe założenia stanowią podstawę dla działań zogniskowanych wokół wytworzenia opartych na wiedzy mechanizmów zarządzania migracjami, które wzbogacą architekturę i procedury bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, przyczyniając się do rozwoju społeczno-ekonomicznego, ale także: zapewnią wsparcie procesu integracji, poprawią jakość i dostępność usług publicznych adresowanych do cudzoziemców, wspomogą działania wspierające integrację skierowaną do społeczeństwa przyjmującego oraz wpłyną na spójność społeczną w kontekście migracji. W grudniu 2020 r. Międzyresortowy

¹⁴ Zalecenie Komisji Europejskiej 2015/914 z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń, Dz.Urz. UE, seria I., poz. 2015.146.2., Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomicznego, Komitetu Regionów, Europejski Program w zakresie Migracji, Bruksela 2015.

¹⁵ A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka migracyjna*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2017, t. 43, nr 1, s. 307–331.

¹⁶ J. Leska-Słezak, J. Słezak, *Bezpieczeństwo społeczne migrantów w Polsce po 2015 roku*, [w:] J. Fabisiak, H. Sommer, T. Kostecki, G. Zakrzewski (red.), *Funkcje bezpieczeństwa*, cz. 3, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2023, s. 60.

Zespół do Spraw Migracji przyjął dokument pn.: *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, który stał się bazą wyjściową do prac nad projektem dokumentu wytyczającego kierunki polityki migracyjnej państwa. Zwieńczeniem przedmiotowych prac była uchwała Zespołu do Spraw Migracji z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie rekomendacji i zatwierdzenia przez Radę Ministrów dokumentu pn.: *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022*¹⁷.

Dokument w swoich prerogatywach w obszarze migracji rekomendował główne kierunki działań:

- zarządzanie migracjami międzynarodowymi ukierunkowanymi na wyzwania społeczno-ekonomiczne państwa (wzmocnienie systemu instytucjonalnego państwa w obszarze legalizacji pobytu i zatrudnienia, uzupełnienie niedoborów na rynku pracy, wykorzystanie potencjału zawodowego i kwalifikacji cudzoziemców, w tym potencjału szkolnictwa wyższego w kształceniu obcokrajowców, zapobieganie nadużyciom i negatywnym konsekwencjom społeczno-zawodowym legalnej migracji);
- minimalizację skali migracji nieudokumentowanej oraz niepożądanych skutków tego zjawiska (usprawnienie działań kontrolno-weryfikacyjnych w stosunku do obcokrajowców, usprawnienie polityki powrotowej);
- zapewnienie niezbędnej pomocy i opieki cudzoziemcom wymagającym takiej ochrony (usprawnienie procedur udzielania ochrony międzynarodowej, zapobieganie nadużyciom i zagrożeniom wynikających z udzielanej ochrony cudzoziemcom), zapewnienie harmonijnego współistnienia cudzoziemców ze społecznością państwa przyjmującego (zapewnienie obcokrajowcom powszechnego dostępu i korzystania z programów integracyjnych zgodnie z potrzebami, wsparcie procesu integracyjnego system edukacyjny wraz z powszechnie przyjętą jakością i dostępnością do usług publicznych dla cudzoziemców, wykorzystywanie doświadczeń i doskonalenie procesu wspierającego mechanizmy integracyjne społeczeństwa państwa-gospodarza z migrantami);
- priorytetowe podejście polityki migracyjnej do obywateli państwa narodowego poprzez zapewnienie: spójnej i pragmatycznej reak-

¹⁷ Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „*Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022*”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwały-rady-ministrow-w-sprawie-przyjcia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2022?mbstx=isywy [dostęp: 5.04.2023]. Problem polityki migracyjnej Polski był przedmiotem dyskusji podczas konferencji pn.: *Regionalny wymiar procesów demograficznych. Województwo lubelskie na tle Polski w kontekście Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021* zorganizowanej przez Urząd Statystyczny w Lublinie.

cji państwa na procesie emigracji i mobilność przestrzenno-zawodową Polaków, sprawnego i bezpiecznego procesu repatriacji, w tym przyznawania Karty Polaka;

- realizację priorytetów narodowej polityki migracyjnej wynikających z międzynarodowych uwarunkowań członkostwa Polski w UE¹⁸.

Wytyczne do działań wynikające z treści przedmiotowego dokumentu nie stanowią podstawy do występowania o ich finansowanie z budżetu państwa, tzn. że przedsięwzięcia te były lub są finansowane przede wszystkim ze środków zabezpieczonych w budżetach poszczególnych instytucji. Jednak trudne do przewidzenia wydarzenia z 2022 r. wymusiły rewizję przyjętych w polityce migracyjnej Polski rozwiązań.

W przyjętym programie polityki migracyjnej w odniesieniu do przewidywalnych procesów migracyjnych, zarówno w ujęciu regionalnym, jak i globalnym, istotny jest aspekt integracyjny oraz sekwencje jego uruchamiania. Programy integracyjne są adresowane do cudzoziemców w zależności od wyboru formy legalnego pobytu na terytorium Polski. Powinny one obejmować: formę odpłatności za udział w programie, intensywność nauczania języka polskiego, zajęcia z historii Polski, akceptację norm kulturowych, obyczajowych i etycznych. Cudzoziemcy ubiegający się o prawo stałego pobytu na terytorium RP zobligowani są do ukończenia kursu integracyjnego zwieńczonego egzaminem, natomiast obcokrajowcy ubiegający się o obywatelstwo polskie zobligowani są do ukończenia kursu asymilacyjnego. Kursy takie w swojej treści zwracają uwagę na akceptację wartości i norm prawnych, m.in. w zakresie światopoglądowym, kwestii politycznych, obyczajowych, kulturowych, wyznaniowych, a brak akceptacji przedmiotowych założeń może skutkować odmową przyznania obywatelstwa polskiego¹⁹. Priorytetowe miejsce w programach migracyjnych zajmuje środowisko bezpieczeństwa, które skupia uwagę na analizowaniu, diagnozowaniu i ograniczaniu zagrożeń, które swoją przyczynowość mogą czerpać z procesów międzynarodowej migracji, a budowanie architektury bezpieczeństwa leży w gestii państwa przyjmującego.

Kolejną przesłanką do stworzenia dokumentu określającego strategię imigracyjną państwa była pandemia COVID-19. Zaistniała

¹⁸ *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022*, https://www.ey.com/pl_pl/workforce/polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2022 [dostęp: 3.04.2023].

¹⁹ *Polityka migracyjna Polski: projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.*, Zespół ds. Migracji, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, s. 1–2 i 42, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> [dostęp: 4.04.2023].

sytuacja stała się głównym inspiratorem, który zmusił międzyresortowy zespół rządowy do prac nad problematyką migracyjną. Dokument opublikowano pod koniec 2020 r. Choć w Polsce brak dokumentów o charakterze programowo-strategicznym w aspekcie migracyjnym, nie oznacza to, że polityka migracyjna nie jest realizowana. Funkcjonuje ona za sprawą zmian organizacyjnych, jak i resortów i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację (SG, Urząd ds. Cudzoziemców, MRPiPS, rynek pracy, GUS, samorządy, organizacje pozarządowe, agencje pośrednictwa, pracodawcy i ich organizacje, związki zawodowe)²⁰.

BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE CUDZOZIEMCÓW W POLSCE W CZASIE PANDEMII COVID-19 I WOJNY W UKRAINIE

Dynamika tych dwóch przeciwstawnych cykli migracyjnych wiąże się z okresem pandemii COVID-19 oraz wywołanym przez Rosję konfliktem zbrojnym w Ukrainie w 2022 r. Na przełomie 2019 i 2020 r. na świecie i w Europie wybuchła pandemia COVID-19 wywołana przez wirus SARS-CoV-2. W Polsce pierwszy przypadek zarażenia został odnotowany na początku marca 2020 r. W związku z rozprzestrzenianiem się epidemii ogłoszono na terenie kraju stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii. Wprowadzono stosowne ograniczenia sanitarne oraz ograniczenia wjazdu na terytorium Polski. Początkowo nastąpiło stopniowe „zamrożenie” gospodarki, która następnie etapami była „odmrażana”. Na polskim rynku pracy zaobserwowano większe obciążenie kobiet spowodowane przez COVID-19. Wzrost obciążenia pracą objął 73 proc. kobiet, podczas gdy w skali globalnej – 30 proc. Wzrost obciążenia obowiązkami domowymi i codziennymi dotyczył 63 proc. zatrudnionych kobiet²¹, pociągając za sobą spadek zatrudnienia kobiet w Polsce. Stanowiło to wyzwanie dla polskiego rynku pracy. W czasie pandemii to kobiety były szczególnie narażone na kontakt z wirusem ze względu na feminizację zawodów związanych bezpośrednio z ochroną zdrowia i pomocą społeczną²².

²⁰ P. Kaczmarczyk, *Czy Polska potrzebuje polityki migracyjnej?*, [w:] K. Markowski (red.), *Konsekwencje zmian demograficznych, Materiały z III Kongresu Demograficznego*, część 1, Warszawa 2022, s. 53–68.

²¹ *Wpływ pandemii na perspektyw rozwoju zawodowego kobiet w biznesie. Jak pracodawcy mogą wspierać rozwój kobiecych talentów*, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl_Raport_Wplyw_pandemii_na_kobiety_w_biznesie_Deloitte.pdf [dostęp: 31.03.2023].

²² Na przykład w Niemczech w Irlandii, we Włoszech czy w Hiszpanii kobiety stanowiły 70–77 proc. zarażonych COVID-19 spośród osób pracujących w służbie zdrowia, *Pro-*

Pod względem liczby zgonów 2020 r. okazał się dla Polski tragiczny. Bardzo wysoka umieralność w stosunku do okresu referencyjnego (lata 2017–2019) wyniosła 150–200 proc. Do końca maja 2021 r. wskutek pandemii COVID-19 (główna przyczyna zgonu lub choroby współistniejącej) zmarło w Polsce 73,7 tys. osób, z czego w 2020 r. 28,6 tys. Na początku czerwca 2021 r. GUS opublikował dane dotyczące zgonów w Polsce za 2020 r. W całym kraju było ich 477,4 tys., to jest o 67,6 tys. więcej w stosunku do 2019 r. i o 68,4 tys. więcej niż wynosi średnia z lat 2017–2019²³. Pandemia nie wpłynęła w istotny sposób na funkcjonowanie polskiego rynku pracy. Dane dotyczące aktywności zawodowej imigrantów w okresie pandemii wskazują, że 80,2 proc. cudzoziemców było aktywnych zawodowo (średnia dla UE wynosiła 66,4 proc.). Wyższy jest także odsetek osób pracujących w odniesieniu do imigrujących do Polski spoza UE, który wynosił 92,2 proc., wobec średniej dla UE, który wynosił 78,3 proc.²⁴.

Z kolei bezprecedensowy napływ uchodźców wojennych generuje pytania na przyszłość, wyzwania i zagrożenia wynikające z obecności cudzoziemców. Dynamizm działań zbrojnych jest trudny do precyzyjnego przewidzenia i zachowania stron konfliktu, stąd też wszelkie próby w zakresie przewidywania zmian w cyklu migracyjnym obarczone są ryzykiem. Napływ migrantów z Ukrainy będzie miał długofalowe konsekwencje społeczno-ekonomiczne dla Polski, co wymaga i będzie wymagało w przyszłości racjonalnych działań władz samorządowych, rządowych i organizacji pozarządowych w celu realizacji zadań wynikających z sekwencji zdarzeń w świadczeniu usług i egzekwowaniu wymogów wynikających z aktów normatywnych i przyjętej polityki migracyjnej. Sytuacja prawna w zakresie zapobiegania, zwalczania zakażeń COVID-19 i rozprzestrzeniania się pandemii, zadań organów administracji publicznej, w tym uprawnienia i obowiązki świadczeniodawców i świadczeniobiorców wraz z zasadami pokrywania kosztów została uregulowana w stosownych aktach normatywnych²⁵.

gress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2020, UN Women, 2021, <https://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2021/02/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2020-en.pdf> [dostęp: 21.03.2023].

²³ P. Śleszyński, *Wpływ pandemii COVID-19 na przestrzenne struktury demograficzne i osadnicze Polski – wstępne wnioski i hipotezy*, [w:] K. Markowski (red.), *Konsekwencje zmian demograficznych*, s. 42–43.

²⁴ *Polityka migracyjna Polski – konieczne kierunki zmian*, Związek Pracodawców i Pracodawców, październik 2021, s. 10, <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/10/20.10.2021-Raport-ZPP-Polityka-migracyjna-Polski-%E2%80%93-konieczne-kierunki-zmian.pdf> [dostęp: 21.03.2023].

²⁵ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi

Do 24 lutego 2022 r. Polska nie miała dużego doświadczenia w przyjmowaniu i integracji cudzoziemców, a społeczeństwo wyrażało ambiwalentny lub negatywny stosunek do cudzoziemców. Sprzyjały temu narracje o zagrożeniach terrorystycznych, szczególnie po 11 września 2001 r., udział Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Iraku i Afganistanie, wytypowanie państw wysokiego ryzyka, działalność grup przestępczych, wielokulturowość, czynniki ekonomiczne (szara strefa, wykup ziemi, fikcyjne małżeństwa, studia), zagrożenia epidemiologiczne. Taki obraz uchodźców jest dowodem sekurytyzacji problematyki migracyjnej, którą często determinuje proces budowania nastrojów i emocji oparty na zagrożeniach mających źródło w ruchach migracyjnych²⁶.

Na skalę napływu cudzoziemców wskazuje informacja statystyczna Straży Granicznej w latach 2018–2022 w odniesieniu do obywateli Ukrainy. W 2018 r. granicę Polski przekroczyło 19 596 062 obywatele Ukrainy, co stanowiło spadek o 5 proc. w stosunku do 2017 r. Nielegalne wykonywanie pracy, powierzenie wykonywania pracy i prowadzenie działalności gospodarczej w 2018 r. stwierdzono u 10 613 osób, co stanowiło spadek o 4 proc. w stosunku do 2017 r.²⁷. W 2019 r. granicę polską przekroczyło 19 913 315 obywateli Ukrainy, co stanowiło wzrost o 2 proc. w odniesieniu do 2018 r. Nielegalne wykonywanie pracy, powierzenie wykonywania pracy i prowadzenie działalności gospodarczej w 2019 r. stwierdzono u 13 324 osób, co stanowiło wzrost o 25 proc. w stosunku do 2018 r.²⁸. W 2020 r. granicę polską przekroczyło 7 336 577 obywateli Ukrainy, co stanowiło spadek o 63 proc. w odniesieniu do 2019 r. Nielegalne wykonywanie pracy, powierzenie wykonywania pracy i prowadzenie działalności gospodarczej w 2020 r. stwierdzono u 6 975 osób, co stanowiło spadek o 48 proc. w stosunku do 2019 r.²⁹. W 2021 r. granicę polską prze-

sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2112 i in.), ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r., poz. 1845, z późn. zm.).

²⁶ A. Ziętek, *Sekurytyzacja migracji w bezpieczeństwie kulturowym Europy*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych OL PAN” 2017, nr 12 (3), s. 32–33; K. Krzyżak, *Zagrożenia w zglobalizowanym świecie – wybrane przykłady*, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2020, t. 12, s. 13–15.

²⁷ Straż Graniczna, *Informacja statystyczna za 2018 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2019, s. 1 i 29.

²⁸ Straż Graniczna, *Informacja statystyczna za 2019 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2020, s. 1 i 29.

²⁹ Straż Graniczna, *Informacja statystyczna za 2020 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2021, s. 1 i 29.

kroczyło 8 245 506 obywateli Ukrainy, co stanowiło wzrost o 12 proc. w odniesieniu do 2020 r. Nielegalne wykonywanie pracy, powierzenie wykonywania pracy i prowadzenie działalności gospodarczej w 2021 r. stwierdzono u 9 476 osób, co stanowiło wzrost o 12 proc. w stosunku do 2020 r.³⁰ W 2022 r. granicę polską przekroczyło 16 812 924 obywateli Ukrainy, co stanowiło wzrost o 104 proc. w odniesieniu do 2021 r. Nielegalne wykonywanie pracy, powierzenie wykonywania pracy i prowadzenie działalności gospodarczej w 2022 r. stwierdzono u 7 833 osób, co stanowiło spadek o 26 proc. w stosunku do 2021 r.³¹. Pandemia i wprowadzane obostrzenia w istotny sposób ograniczyły mobilność przestrzenną obcokrajowców, sytuację odwrotną wywołała wojna w Ukrainie.

Wojna to nie tylko tragedia dla społeczeństwa dotkniętego agresją, to także wyzwania dla państw ościennych. W takiej sytuacji znalazło się m.in. społeczeństwo polskie oraz władze rządowe i samorządowe. Szacuje się, że w ciągu pierwszych trzech miesięcy agresji FR na Ukrainę w pomoc na rzecz uchodźców zaangażowało się 70 proc. Polaków. Wydatki publiczne i prywatne w analogicznym okresie szacowane były na ok. 9–10 mld zł, co stanowiło 0,38 proc. PKB. Wsparcie dla uchodźców z Ukrainy było najbardziej intensywne w początkowym okresie konfliktu. Wydatki publiczne związane z zapewnieniem uchodźcom dostępu do świadczeń oraz pomocy społecznej, w tym korzystania z usług publicznych (opieki zdrowotnej i edukacji), wyniosły w 2022 r. ok. 15,9 mld zł³².

W udzielanej pomocy dominowały takie czynniki jak: doświadczenie w działalności dobroczynnej przed wojną, bezpośredni kontakt z obcokrajowcami (zwłaszcza Ukraińcami) przed wojną oraz regularne śledzenie informacji medialnych na temat działań zbrojnych i losu uchodźców. Kluczowa okazała się integracja w aspekcie sprawnej koordynacji i mobilizacji potencjału osobowo-rzeczowego i instytucjonalnego różnych aktorów życia publicznego i społecznego. W procesie integracyjnym niezbędne stały się działania w zakresie zapewnienia spójności społecznej, niwelowanie napięć społecznych między nową imigracją a polskim społeczeństwem oraz umożliwienie płynnej integracji (adaptacji) w szkołach, w instytucjach publicznych, miejscach pracy oraz innych miejscach, w których dochodzi do

³⁰ Tamże, s. 29.

³¹ Tamże.

³² *Polacy mogli wydać nawet 10 mld PLN na pomoc udzielaną uchodźcom z Ukrainy w pierwszych miesiącach wojny*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022.

interakcji między uchodźcami, obywatelami polskimi lub obywatelami innych narodowości³³.

Pogłębiający się niż demograficzny jednoznacznie wskazuje na absorpcję imigrantów, a obecny model polityki migracyjnej zachęca do imigracji krótkoterminowej. Spadek liczby cudzoziemców w 2018 r. wiąże się z reformą uproszczonej procedury rejestracji oświadczeń i zatrudniania cudzoziemców oraz ogólnym uszczelnieniem systemu, przez co wyeliminowano możliwość wielokrotnego rejestrowania oświadczeń wystawionych przez pracodawców w odniesieniu do jednej osoby. Był to sposób na urealnienie danych dotyczących migracji. Obowiązujący od 2017 r. ruch bezwizowy dla obywateli Ukrainy i UE spowodował, że wielu przybyszów z Ukrainy pracowało legalnie w Polsce przez trzy miesiące, w ciągu sześciu miesięcy nie rejestrując swojego pobytu i pracując w szarej strefie.

Niska dzietność polskich kobiet generuje zagrożenia związane z sytuacją demograficzną o charakterze krótkotrwałym i długotrwałym. Pierwszy będzie wynikał przede wszystkim z niedoborów wykwalifikowanej kadry w niektórych sektorach gospodarki, np. w energetyce jądrowej. Drugi ma charakter bardziej złożony i strukturalny i wiąże się m.in. z obciążeniem systemu emerytalnego, systemu opieki zdrowotnej czy destabilizacją systemu politycznego³⁴. Zagrożenia polityczne będą wynikały z rosnącego elektoratu nieaktywnego zawodowo. Dla wyborcy w wieku poprodukcyjnym kluczowe będzie przeznaczanie środków rzeczowo-finansowych na infrastrukturę i usługi niezbędne na potrzeby osób starszych i starych.

PRAWNY ASPEKT DOSTĘPU CUDZOZIEMCÓW DO POLSKIEGO RYNKU PRACY

Od momentu, gdy obecność Polski w strukturach Wspólnoty Europejskiej stała się faktem, głównym czynnikiem wpływającym na kształt rozwiązań w zakresie obecności imigrantów w Polsce był dorobek UE w tym zakresie. Po akcesji Polski do UE w obszarze polityki zatrudnienia obcokrajowców nastąpiły zmiany, zwłaszcza w aspekcie ułatwienia cudzoziemcom dostępu do polskiego rynku pracy. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi od większości obywateli państw UE,

³³ Polacy mogli wydać nawet 10 mld PLN na pomoc udzielaną uchodźcom z Ukrainy w pierwszych miesiącach wojny, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022.

³⁴ Polityka migracyjna Polski – konieczne kierunki zmian, s. 3–4.

w tym państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) nienależącego do UE, nie jest wymagane pozwolenie na pracę. Z przedmiotowego obowiązku zwolniony jest również cudzoziemiec, który posiada status uchodźcy nadany w RP; któremu udzielono ochrony uzupełniającej w RP; posiada zezwolenie na pobyt stały w RP, posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE w RP; korzysta z ochrony czasowej w RP; posiada zgodę na pobyt tolerowany w RP; jest obywatelem państwa UE; towarzyszy na terytorium RP cudzoziemcowi jako członek rodziny; posiada zezwolenie na pobyt czasowy; posiada zezwolenie na pracę oraz przebywa na terytorium RP; posiada ważną Kartę Polaka³⁵; cudzoziemcy będący studentami studiów stacjonarnych odbywanych w RP lub wykonujący pracę w ramach staży zawodowych; będący studentami szkół wyższych lub uczniami szkół zawodowych w państwach członkowskich UE lub EOG; będący absolwentami polskich szkół ponadgimnazjalnych, stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich; cudzoziemcy zatrudnieni w charakterze nauczyciela akademickiego lub pracownika naukowego. Od 1 maja 2014 r. uproszczona procedura zatrudnienia objęła również obywateli Armenii³⁶. Także obywatele państw Europy Wschodniej, takich jak: Ukraina, Białoruś, Mołdawia i Gruzja nie muszą posiadać zezwoleń na pracę, natomiast wymagane jest jedynie oświadczenie pracodawcy o powierzeniu zatrudnienia, zarejestrowane w urzędzie pracy. W 2022 r. statusu uprzywilejowanego pozbawiono obywateli Rosji. Przedstawiciele tych państw zwolnieni są także z „testu rynku pracy”.

Obywatele Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi, mają prawo do podejmowania zatrudnienia bez uzyskania pozwolenia na takich zasadach jak obywatele polscy. Obywatele Ukrainy przebywający w Polsce przed 24 lutego 2020 r. mogą legalnie podjąć pracę u każdego pracodawcy w Polsce bez żadnych dodatkowych zezwoleń. Po stronie pracodawcy leży obowiązek zgłoszenia faktu podjęcia pracy przez obywatela Ukrainy do powiatowego urzędu pracy w ciągu 14 dni od podjęcia pracy. Natomiast jeżeli obywatel Ukrainy zamierza zmienić pracę (pracodawcę), może to uczynić bez żadnego zezwolenia.

³⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2018 poz. 1265).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. 2015 poz. 588, ze zm. Dz.U. 2017 poz. 2346).

ZAKOŃCZENIE

Istota i priorytety wdrażania polityk migracyjnych po 2015 r. przez państwa narodowe UE były zróżnicowane ze względu na kontekst polityczny poszczególnych państw. Stąd na przestrzeni lat obserwuje się tendencje, które należy rozpatrywać w aspekcie przyjętych założeń polityki migracyjnej. Wzrost liczby migrantów, rozpatrywany w kontekście kryzysu migracyjnego w Europie w 2015 r., wymusił zmianę podejścia do przedmiotowego procesu w wielu krajach europejskich. Owocowało to wdrożeniem bardziej restrykcyjnych środków wzmacniających bezpieczeństwo wewnętrzne, takie jak zaostrzenie kontroli granicznej, przyspieszenie procedur deportacyjnych, wzmocnienie środków zapobiegawczych mających na celu ograniczenie niepożądanego migracji czy budowa murów granicznych (Polska, 2022). W celu wzmocnienia współpracy międzynarodowej po 2015 r. w obszarze migracji przyjęto m.in. Globalny Pakt na Rzecz Bezpiecznej, Uporządkowanej i Regularnej Migracji, którego celem była koordynacja działań państw UE w zakresie migracji i ochrony praw migrantów. Skuteczność rozwiązań przyjętych w założeniach polityki migracyjnej i w zaistniałej sytuacji kryzysowej w związku z pandemią COVID-19 (2020) i konfliktem zbrojnym w Ukrainie (2022) wymusiły zróżnicowane strategie wobec tych wyzwań. Te dwa globalne zagrożenia, tragiczne w skutkach społecznych i gospodarczych, nałożyły się na siebie. Pandemia COVID-19 wymusiła ograniczenia sanitarne, co w przypadku procesów migracyjnych wiązało się z zakazami przemieszczania się, zamykaniem granic i wprowadzeniem restrykcji wizowych. Decyzje w zakresie ograniczeń sanitarnych, w tym szczepień ochronnych i ochrony zdrowia obywateli, odbierane były i są różnie, także ze względu na negatywne skutki społeczno-ekonomiczne. Konflikt zbrojny w Ukrainie spowodował masowe przemieszczanie się uchodźców wojennych do państw przyjaznych, które podjęły wysiłki związane tak z pomocą humanitarną, jak i procesami integracyjnymi, dostosowaniem infrastruktury społecznej i ekonomicznej oraz samą relokacją migrantów/uchodźców. Trudno w sposób jednoznaczny określić i oszacować skuteczność polityki migracyjnej w kontekście pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie ze względu na ich złożoność, różnorodność czy przyjęte korelacje, a poznanie ich korelacji wymaga odrębnych badań. Generowana oddolnie kultura przyjmowania uchodźców wojennych z Ukrainy nacechowana była postawami otwartości i tolerancji ze strony społeczeństwa państwa przyjmującego. Kultura przyjęcia jako swoista wartość społecz-

na i międzyludzka, przejawiająca się spontanicznością, poszanowaniem i zrozumieniem wielokulturowości w globalnym świecie, może stanowić wyzwanie dla przyszłych pokoleń. Jednak przesłanki pozytywnej oddolnej kultury przyjęcia w przełożeniu na kulturę bezpieczeństwa społecznego zależą od wielu czynników, w tym od sposobu implementacji polityki migracyjnej i działań rekomendowanych przez rząd. Jeśli polityka migracyjna promuje integrację i współpracę między rządem a wiodącymi partiami/partią (grupami społecznymi), to zachowania/reakcje społeczne mogą być wypadkową tej polityki. O ile trudno o jednobrzmiącą definicję bezpieczeństwa społecznego, będącego procesem złożonym, który nie ogranicza się wyłącznie do polityki migracyjnej. Dotyczy to pełnego spektrum poczucia bezpieczeństwa, zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym, w tym stabilności i spójności społecznej. Pozytywne przesłanki oddolnej kultury przyjęcia mogą bezpośrednio/pośrednio wpływać na kulturę bezpieczeństwa społecznego, natomiast zachowania społeczne mogą stanowić wypadkową i macierz dla doskonalenia polityki migracyjnej, pod warunkiem że promuje ona prawa człowieka, integrację i konsensus wszystkich sił społecznych i politycznych na arenie narodowej i międzynarodowej.

Dokonując krytycznej analizy polityki migracyjnej Polski, oprócz założeń ideologicznych i strategicznych trudno doszukać się celów polityki migracyjnej państwa. Swoisty paradoks polega na tym, że cele tej polityki umocowane są w innych obszarach niż migracyjne. Kwestia imigracji zarobkowej to obszar polityki rynku pracy i polityki w zakresie zabezpieczenia społecznego; zadania w zakresie ochrony cudzoziemców to zobowiązania międzynarodowe (polityka zagraniczna); ochrona granic i ograniczanie przestępczości zorganizowanej to obszar bezpieczeństwa wewnętrznego; integracja cudzoziemców, stanowiąca obszar polityki społecznej, charakteryzująca się w przypadku Polski antynomią, którą można rozpatrywać w trzech aspektach: (1) niechęci do przyjmowania migrantów z krajów pozaeuropejskich, m.in. z Bliskiego Wschodu i Afryki (Polska, Węgry, 2015, 2023) przy jednoczesnej akceptacji migracji ekonomicznych z innych państw; (2) zamknięcia dla imigrantów granicy polsko-białoruskiej (obecnie także polsko-rosyjskiej) przy jednoczesnym otwarciu granicy polsko-ukraińskiej; (3) niezwykle szybkiego rozwoju programów integracyjno-pomocowych na rzecz obywateli Ukrainy przy braku takich rozwiązań dla obywateli innych narodowości przebywających w Polsce. Przedmiotowe rozważania uprawniają do stwierdzenia, że określenie

celów i polityki migracyjnej jest pilnym wyzwaniem dla rządu i administracji, a skuteczne zarządzanie polityką migracyjną wymaga holistycznego i futurystycznego podejścia.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A., *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka migracyjna*, www.czasopisma.pan.pl [dostęp: 04.04.2023].
- Bielanowska J., *Bezpieczeństwo kulturowe Polski w obliczu kryzysu humanitarnego na granicy wschodniej w kontekście normatywnych uregulowań prawnych*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2022, nr 2, s. 13–28.
- Brunarska Z., Kaczmarczyk P., Piekut A., *Postawy wobec imigrantów „starych” i „nowych” krajach imigracyjnych. Czy historia ma znaczenie?*, [w:] P.B. Sztabiński, D. Przybysz, F. Sztabiński (red.), *POLSKA–EUROPA. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2018/19*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2020.
- Cieślarczyk M., *Fenomen bezpieczeństwa i zjawisko kryzysów postrzegane w perspektywie kulturowej*, [w:] E. Reklajtis, R. Wiśniewski, J. Zdanowski, *Jedność i różnorodność. Kultura vs. kultury*, ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Cieślarczyk M., *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wyd. AP, Siedlce 2010.
- Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Giddens A., *Konsekwencje nowoczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Kaczmarczyk P., *Czy Polska potrzebuje polityki migracyjnej?*, [w:] K. Markowski (red.), *Konsekwencje zmian demograficznych, Materiały z III Kongresu Demograficznego*, cz. I, Warszawa 2022.
- Krzyżak K., *Zagrożenia w zglobalizowanym świecie – wybrane przykłady*, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2020, t. 12.
- Lalak D. (red.), *Migracja, uchodźstwo, wielokulturowość. Zderzenie kultur we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2007.
- Leska-Ślęzak J., Ślęzak J., *Bezpieczeństwo społeczne migrantów w Polsce po 2015 roku*, [w:] J. Fabisiak, H. Sommer, T. Kostecki, G. Zakrzewski, *Funkcje bezpieczeństwa*, cz. III, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2023.
- MSWiA, 31.07.2012, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/10149,Rada-Ministrów-przyjela-dokument-Polityka-migracyjna-Polski.html> [dostęp: 03.04.2023].

- Piwowarski J., *Nauki o bezpieczeństwie. Zagadnienia elementarne*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego Aperiion w Krakowie, Kraków 2017.
- Polacy mogli wydać nawet 10 mld PLN na pomoc udzielaną uchodźcom z Ukrainy w pierwszych miesiącach wojny*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022.
- Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022*, https://www.ey.com/pl_pl/workforce/polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2022 [dostęp: 03.04.2023].
- Polityka migracyjna Polski – konieczne kierunki zmian*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, październik 2021, s. 10, <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/10/20.10.2021-Raport-ZPP-Polityka-migracyjna-Polski-%E2%80%93-konieczne-kierunki-zmian.pdf> [dostęp: 21.03.2023].
- Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2020*, UN Women, 2021, <https://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2021/02/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2020-en.pdf> [dostęp: 21.03.2023].
- Sierpowska I., *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 16 (3), s. 45–58.
- Straż Graniczna, *Informacja statystyczna za 2018 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2019, s. 1 i 29.
- Straż Graniczna, *Informacja statystyczna za 2019 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2020, s. 1 i 29.
- Straż Graniczna, *Informacja statystyczna za 2020 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2021, s. 1 i 29.
- Suduł R., *Definicje i uwarunkowania nielegalnej migracji*, „Rocznik Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2012–2013, t. VIII–IX, nr 1, s. 373–394.
- Śleszyński P., *Wpływ pandemii COVID-19 na przestrzenne struktury demograficzne i osadnicze Polski – wstępne wnioski i hipotezy*, [w:] K. Markowski (red.). *Konsekwencje zmian demograficznych, Materiały z III Kongresu Demograficznego*, Cz. I.
- Kowalska P., Witaszek Z., *Kultura bezpieczeństwa w negocjacjach. Wybrane aspekty*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2022, nr 2 (55), s. 49–63.
- Wpływ pandemii na perspektyw rozwoju zawodowego kobiet w biznesie. Jak pracodawcy mogą wspierać rozwój kobiecych talentów*, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl_Raport_Wplyw_pandemii_w_biznesie_Deloitte.pdf [dostęp: 31.03.2023].

Zalecenie Komisji Europejskiej 2015/914 z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń, Dz.Urz. UE, seria I., poz. 2015.146.2., Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomicznego, Komitetu Regionów, Europejski Program w zakresie Migracji, Bruksela 2015.

Ziętarski M., *Tureckie remedium i ukraiński imposybilizm w tle kryzysu migracyjnego*, [w:] A. Kwiatkowski (red.), *Europa w dobie kryzysu migracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego, Kraków 2016.

Ziętek A., *Sekurytyzacja migracji w bezpieczeństwie kulturowym Europy*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych OL PAN” 2017, nr 12 (3), s. 23–42.

Akty prawne

Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwały-rady-ministrow-w-sprawie-przyjcia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2022?mbstx=isywy [dostęp: 05.04.2023].

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. 2015 poz. 588, ze zm. Dz.U. 2017 poz. 2346).

Polityka migracyjna Polski, Zespół ds. Migracji, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, <https://www.gov.pl/web/mswia/komunikaty> [dostęp: 04.04.2023].

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2018 poz. 1265).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r., poz. 1845, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2112 i in.).