

Polityka migracyjna Polski w opiniach aktorów instytucjonalnych

RAPORT Z BADANIA



Redakcja:

Magdalena Lesińska, Agata Górny, Karolina Podgórska,
Brygida Solga, Agnieszka Trąbka

Komitet Badań nad Migracjami PAN

Warszawa 2024

Raport został przygotowany
przez Komitet Badań nad Migracjami
Polskiej Akademii Nauk
na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Redakcja: Magdalena Lesińska
Agata Górny
Karolina Podgórska
Brygida Solga
Agnieszka Trąbka

Skład i łamanie – Andrzej Figatowski
Biuro Upowszechniania Nauki i Wydawnictw, Kancelaria PAN

Projekt graficzny okładki – Aneta Karwowska, Biuro Komunikacji
Kancelaria PAN

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	6
SKŁAD ZESPOŁU BADAWCZEGO	10
1. WPROWADZENIE	11
2. METODA, PRZEBIEG BADAŃ I CHARAKTER POZYSKANYCH DANYCH	13
2.1. Metoda badania	13
2.2. Przebieg badania	15
2.3. Charakterystyka grupy badanej	17
2.4. Charakter i ograniczenia danych	20
3. ANALIZA WYNIKÓW	22
3.1. Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej	22
3.2. Dostęp do terytorium	34
3.3. Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej	45
3.4. Dostęp do rynku pracy	56
3.5. Dostęp do edukacji i migracje edukacyjne	73
3.6. Integracja	85
3.7. Obywatelstwo i repatriacja	101
3.8. Diaspora polska	113
4. BIBLIOGRAFIA	125
5. ANEKS – KWESTIONARIUSZ ANKIETY	128

SPIS TABEL

TABELA 1	Liczba wypełnionych ankiet według bloku tematycznego	15
TABELA 2	Liczba i charakterystyka paneli według bloku tematycznego	16
TABELA 3	Liczba ankiet według rodzaju podmiotu i bloku tematycznego	18
TABELA 4	Liczba ankiet wypełnionych przez podmioty administracji samorządowej według rodzaju podmiotu i bloku tematycznego	19
TABELA 5	Liczba ankiet wypełnionych przez podmioty administracji rządowej według rodzaju podmiotu i bloku tematycznego	19
TABELA 6	Liczba ankiet według zasięgu terytorialnego działania wypełniającego podmiotu	20
TABELA 7	Poparcie dla potrzeby i poszczególnych form przyjęcia dokumentu regulującego cele i kierunki polityki migracyjnej Polski	28
TABELA 8	Oceny i opinie o przyszłości systemu zarządzania migracjami w Polsce	28
TABELA 9	Ocena możliwego zwiększenia kompetencji samorządów w zarządzaniu migracjami	29
TABELA 10	Poparcie dla stwierdzeń odnoszących się do zapory na granicy polsko-białoruskiej	38
TABELA 11	W jakim stopniu zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi wprowadzenia w Polsce przyspieszonych procedur granicznych zakładających detencję osób przekraczających granicę?	50
TABELA 12	Grupy cudzoziemców, które powinny być przyjmowane do Polski z perspektywy potrzeb rynku pracy	57
TABELA 13	Najważniejsze korzyści związane z napływem cudzoziemskich pracowników do Polski	61
TABELA 14	Sposoby wsparcia cudzoziemców zakładających i prowadzących w Polsce działalność gospodarczą	63
TABELA 15	Preferowane zmiany, które mogłyby bardziej efektywnie wykorzystać kompetencje migrantów	65
TABELA 16	Możliwe działania ułatwiające wejście na polski rynek pracy cudzoziemskim studentom/absolwentom polskich uczelni	66
TABELA 17	Działania wspierające organizacje pozarządowe zaangażowane w integrację migrantów na polskim rynku pracy	69
TABELA 18	Ocena respondentów na temat najbardziej odpowiedniego dla Polski wariantu polityki związanej z dostępem cudzoziemców do rynku pracy	71
TABELA 19	Najistotniejsze formy wsparcia państwa polskiego dla edukacji uczniów-migrantów	74
TABELA 20	Instrumenty/działania jakie powinno podjąć państwo polskie, aby zachęcić polskie uczelnie do rekrutacji studentów cudzoziemskich	81
TABELA 21	Działania jakie powinny podjąć uczelnie czy instytucje państwowe, aby zachęcić cudzoziemskich studentów do podjęcia studiów w Polsce	82
TABELA 22	Czynniki, które mogą zniechęcać cudzoziemców do studiowania w Polsce	83
TABELA 23	Ocena istniejących i proponowanych regulacji nabywania obywatelstwa polskiego	102
TABELA 24	Kierunki polityki państwa polskiego w zakresie przyznawania obywatelstwa polskiego	104
TABELA 25	Cele polityki państwa w zakresie przyznawania obywatelstwa polskiego	106
TABELA 26	Ocena rozwiązań dotyczących programu repatriacji	108
TABELA 27	Zakres terytorialny programu repatriacji	110
TABELA 28	Skutki i możliwe rozwiązania dotyczące programu repatriacji	111

SPIS WYKRESÓW

WYKRES 1	Kluczowe wartości jakie powinny przyświecać polityce migracyjnej państwa polskiego	23
WYKRES 2	Cele polityki migracyjnej	26
WYKRES 3	Rozwiązania z zakresu polityki migracyjnej, które są potrzebne	30
WYKRES 4	W jaki sposób polityka integracyjna powinna być wdrażana	31
WYKRES 5	Grupy osób, które powinny być traktowane priorytetowo w systemie wizowym	35
WYKRES 6	Usprawnienia jakich wymaga dotychczasowa organizacja systemu wizowego	36
WYKRES 7	Sposoby na poprawę funkcjonowania systemu wydawania kart pobytu	40
WYKRES 8	Sposoby poprawy organizacji systemu dobrowolnych powrotów w Polsce	44
WYKRES 9	Rozwiązania, którymi można zwiększyć skuteczność prowadzenia procedury udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce	51
WYKRES 10	Polskie prawo nie pozwala na umieszczanie w detencji niektórych kategorii osób Co zrobić, by osoby z tej listy nie trafiały do ośrodków strzeżonych?	54
WYKRES 11	Działania preintegracyjne, które należy wprowadzić do systemu recepcji	55
WYKRES 12	Największe bariery w zakresie integracji imigrantów na polskim rynku pracy	62
WYKRES 13	Opinie na temat tego, że świadectwa uzyskane w kraju pochodzenia powinny być uznawane na równi z polskimi świadectwami przy rekrutacji na studia wyższe w Polsce	77
WYKRES 14	Opinie na temat tego, że absolwenci szkół zagranicznych powinni być przyjmowani na polskie uczelnie wyższe w drodze egzaminów wstępnych	78
WYKRES 15	Opinie na temat stwierdzeń odnoszących się do systemu rekrutacji i procesu studiowania cudzoziemskich studentów w Polsce	84
WYKRES 16	Charakterystyki opisujące osobę, którą można uznać za zintegrowaną ze społeczeństwem polskim	86
WYKRES 17	Główne bariery systemowe w zakresie integracji migrantów w Polsce	90
WYKRES 18	Opinie na temat tego czy poszczególne formy wsparcia dla migrantów w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych w Polsce są wystarczające	92
WYKRES 19	Najbardziej potrzebne migrantom w Polsce rodzaje wsparcia w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych	93
WYKRES 20	Grupy migrantów, o które powinien być rozszerzony indywidualny program integracyjny	94
WYKRES 21	Ocena istotności poszczególnych celów strategicznych zawartych w „Rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020”	115
WYKRES 22	Najważniejsze wyzwania dla efektywności współpracy pomiędzy instytucjami reprezentującymi państwo polskie a podmiotami instytucjonalnymi reprezentującymi Polonię i Polaków za granicą	117
WYKRES 23	Najważniejsze słabości systemu finansowania działalności (aktywności) Polonii i Polaków za granicą	119
WYKRES 24	Priorytety państwa polskiego w zakresie wsparcia edukacji polonijnej	120

STRESZCZENIE

Niniejszy Raport przedstawia najważniejsze wnioski z badania „**Polityka migracyjna Polski w opiniach aktorów instytucjonalnych**” zrealizowanego przez Komitet Badań nad Migracjami PAN na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w okresie maj–lipiec 2024. Celem badania było zebranie opinii na temat obecnych i potencjalnych rozwiązań w zakresie polityki migracyjnej wśród przedstawicieli różnych podmiotów instytucjonalnych, których działalność w sposób bezpośredni lub pośredni jest związana z procesami migracyjnymi w Polsce. Wyniki badania mają służyć Ministerstwu w przygotowaniu dokumentu „Strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030”.

Badanie adresowane było do przedstawicieli instytucji rządowych na szczeblu centralnym i regionalnym, instytucji samorządowych, organizacji pozarządowych i międzynarodowych, uczelni, organizacji pracodawców, związków zawodowych, agencji pracy i innych. Część badania dotycząca diaspory polskiej i polityki polonijnej było skierowane przede wszystkim do organizacji polskich i polonijnych działających za granicą.

Badanie zostało zrealizowane z użyciem technik ilościowych (kwestionariusz ankiety obejmujący ponad sto pytań podzielonych na osiem obszarów tematycznych przygotowany przy użyciu platformy Qualtrics) oraz jakościowych (przeprowadzono 19 paneli dyskusyjnych z udziałem 136 przedstawicieli wyżej wymienionych instytucji), a także z wykorzystaniem wiedzy eksperckiej zespołu badawczego. Ogółem w badaniu wzięło udział ponad 1200 osób.

Badanie koncentrowało się na **ośmiu obszarach tematycznych**:

1. Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej
2. Dostęp do terytorium
3. Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej
4. Dostęp do rynku pracy
5. Dostęp do edukacji i migracje edukacyjne
6. Integracja
7. Obywatelstwo i repatriacja
8. Diaspora polska

Celem przeprowadzonej analizy wyników badania było (zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa) przede wszystkim wskazanie na tematy dotyczące polityki migracyjnej, w których panuje zgodność opinii przedstawicieli instytucji oraz takie, w przypadku których istnieje rozbieżność (brak zgody). Poniżej przedstawione zostaną najważniejsze wnioski z poszczególnych obszarów ze szczególnym uwzględnieniem tych, wokół których panowała zgodność opinii różnorodnych grup respondentów.

- **Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej.**

Jednym z kluczowych wniosków badania było przekonanie wszystkich badanych grup instytucjonalnych o **potrzebie zmian w dotychczas prowadzonej polityce migracyjnej** w związku z dynamicznymi zmianami (społecznymi, gospodarczymi i politycznymi) mającymi miejsce w Polsce, jak i sytuacją międzynarodową (wojna w Ukrainie czy sytuacja na granicy polsko-białoruskiej). Niepewność związana z niestabilną sytuacją w państwach sąsiednich z pewnością miała wpływ na to, że jako wiodącą wartość przyświecającą tworzeniu polityki migracyjnej wskazywano **bezpieczeństwo**. Kolejnymi wartościami wybranymi przez ponad połowę respondentów były **prawa człowieka i humanitaryzm, dobrobyt i rozwój gospodarczy oraz spójność społeczna**. Wynik ten wska-

zuje na współistnienie nie wykluczających się wzajemnie **wartości, które powinny być uwzględnione przez twórców polityki migracyjnej**: zapewnienie bezpieczeństwa, przestrzeganie prawa oraz korzyści społeczno-ekonomiczne.

Badani wskazywali na **różnorodne wyzwania** związane przede wszystkim z nieprzejrystością i przewlekłością procedur, niewydolnością instytucji, upolitycznieniem tematu migracji w polskiej debacie publicznej oraz brakiem strategii migracyjnej. Odpowiedzią na nie mają być zmiany w kierunku stworzenia **bardziej spójnego i lepiej skoordynowanego systemu zarządzania migracjami** w postaci **jednej instytucji na poziomie centralnym** całościowo zajmującej się tym tematem z równoczesną **aktywną rolą samorządów i organizacji społecznych**. Powszechnie zwracano uwagę na to, że urzędy i organizacje zajmujące się migracjami powinny być wzmocnione kadrowo i kompetencyjnie, co oznacza także zwiększenie poziomu ich finansowania. Zdecydowana większość badanych wskazała również na potrzebę **stworzenia kompleksowej i skutecznej polityki integracji imigrantów**.

- **Dostęp do terytorium.**

Badani byli zgodni, że konieczna jest znacząca **poprawa współpracy i wymiany informacji między różnymi podmiotami** publicznymi odpowiedzialnymi za kwestie legalizacji pobytu oraz znaczne wzmocnienie zasobów kadrowych instytucji odpowiedzialnych za zagadnienia legalizacji oraz kontroli pobytu. Ma ona na celu wykluczenie osób nadużywających procedur legalizacyjnych, przede wszystkim pośredników. Zarówno w przypadku procedur wizowych, jak i procedur legalizacyjnych należy poprawić **dostęp osób migrujących do rzetelnej informacji**, w zrozumiałym dla nich języku. Respondenci wskazywali także na konieczność stworzenia **stałego mechanizmu legalizacyjnego**, pozwalającego rozpatrywać sprawę każdej osoby indywidualnie.

W kwestii procedur powrotowych zwracano uwagę na **konieczność rozwijania poradnictwa powrotowego** i przekazywania rzetelnych informacji odnośnie do powrotów. Aktywności te powinny być połączone z działaniami na rzecz poprawy współpracy z organizacjami społecznymi w państwach pochodzenia. Istotne jest także wprowadzenie **działań monitoringowych** dotyczących przestrzegania praw człowieka, zarówno w czasie samego postępowania powrotowego i procedur powrotowych, jak i zmieniającej się sytuacji w państwach pochodzenia.

- **Ochrona krajowa i międzynarodowa.**

Uczestnicy badania zgadzali się, że należy **usprawnić dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej w Polsce** i w pełni zagwarantować stosowanie zasady *non-refoulement*. Byli także zgodni, że należy wprowadzić rozwiązania, które pozwolą **ograniczyć detencję osób** poprzez wprowadzenie skutecznej procedury ich identyfikacji. Badani powszechnie popierali takie rozwiązania jak zapewnienie dostępu do tłumaczy podczas całej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową oraz prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji w zrozumiałym języku. Badani reprezentujący organizacje społeczne postulowali konieczność **zapewnienia legalnych kanałów migracji**, aby zapobiegać narażaniu życia podczas prób przekraczania granicy w sposób naruszający procedury.

W kwestii **preintegracji osób w procedurze uchodźczej** ankietowani rekomendowali przede wszystkim prowadzenie profesjonalnych zajęć z języka polskiego jako obcego oraz dostęp do szkoleń zawodowych. Organizacje społeczne zwracały uwagę na konieczność znacznego zwiększenia katalogu działań preintegracyjnych.

- **Dostęp do rynku pracy.**

Kluczową grupą pracowników zagranicznych, najbardziej pożądaną z perspektywy potrzeb polskiej gospodarki i społeczeństwa, są **lekarze, pielęgniarki i pozostały personel medyczny**. W tym aspekcie wskazano na potrzebę interwencji ustawodawczej, pozwalającej na **uproszczenie procedury nostryfikacyjnej** i podjęcie, szczególnie przez ukraińskich imigrantów, pracy w polskim systemie opieki zdrowotnej. Jednak podobnie jak to miało miejsce na przestrzeni ostatnich dwóch

dekad, ważną z punktu widzenia potrzeb rynku pracy grupę cudzoziemców wciąż powinni stanowić pracownicy wykonujący proste prace, głównie w sektorach pracochłonnych (rolnictwo, usługi osobiste, budownictwo, handel).

Oceniając dotychczasowe instrumenty polityki migracyjnej pod względem płynących z nich korzyści, wskazano na **oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, które powinno zostać utrzymane i rozszerzone** (rozszerzenie listy państw, których obywatele mogą podejmować zatrudnienie w oparciu o uproszczone zasady, powiązanie systemu oświadczeń z listą zawodów deficytowych) oraz **zezwolenie na pracę sezonową**. W ocenie badanych istnieje konieczność **uproszczenia formalności w zakresie uznawania kwalifikacji cudzoziemców**, a także **uproszczenie procedury admisyjnej**, związanej z szybką ścieżką uzyskania wizy i zezwolenia na pracę. Ciekawym postulatem w kwestii dostępu do rynku pracy jest **certyfikacja pracodawców**, pozwalająca na zidentyfikowanie rzetelnych podmiotów zatrudniających cudzoziemców. Podobny postulat certyfikacji padał w odniesieniu do **agencji rekrutacji i pośrednictwa pracy** – panuje bowiem przekonanie o konieczności uregulowania działalności tzw. pośredników migracyjnych, a tym samym większej ochrony praw pracowników migrujących do Polski.

- **Dostęp do edukacji i migracje edukacyjne.**

Uczestnicy badania dotyczącego edukacji uczniów z doświadczeniem migracyjnym jednoznacznie postulują **humanitarne, włączające podejście do ucznia**, stymulujące jego rozwój z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb i możliwości, prowadzone przez kompetentnych nauczycieli, korzystających w miarę potrzeb z **dodatkowego profesjonalnego wsparcia, w szczególności ze strony asystentów międzykulturowych**. Pierwszoplanowe znaczenie ma **profesjonalne przygotowanie kadry pedagogicznej**, w tym asystentów międzykulturowych, by jak najsprawniej włączać uczniów z doświadczeniem migracyjnym do polskiego systemu edukacji.

Większość badanych, którzy odpowiedzieli na pytania dotyczące **migracji edukacyjnych**, wskazywała, że **liczba studentów zagranicznych w Polsce jest odpowiednia** (ani za duża, ani za mała). Wśród potencjalnych działań mających zachęcać zagranicznych studentów do studiowania w Polsce, wymieniano przede wszystkim zwiększenie oferty kierunków studiów anglojęzycznych. Z kolei **procedury wizowe i administracyjne oraz wysokie koszty utrzymania się** wskazywano najczęściej jako **czynniki mogące zniechęcać cudzoziemców do studiowania w Polsce**. Odpowiadając na pytanie dotyczące rekrutacji i kontroli kształcenia studentów cudzoziemskich na polskich uczelniach większość badanych zgodziła się ze stwierdzeniem, że uczelnie powinny być odpowiedzialne za weryfikację w procesie rekrutacji kompetencji (np. językowych) i intencji cudzoziemców chcących studiować w Polsce, potrzebują one jednak do realizacji tych działań wsparcia ze strony instytucji centralnych. Uzupełnieniem wniosków z tej części badania są odpowiedzi na pytanie zadane w obszarze „Dostęp do rynku pracy” dotyczące działań **ułatwiających wchodzenie cudzoziemskich absolwentów na polski rynek pracy**. Wśród badanych dominował pogląd, że kluczowe powinno być zachęcanie cudzoziemców do studiowania na tych kierunkach, które mają zasadnicze znaczenie dla polskiej gospodarki.

- **Integracja.**

Integracja, według uczestników badania, może być rozumiana jako **narzędzie do zapewniania bezpieczeństwa społecznego** w państwie, ponieważ jej celem powinno być stworzenie wspólnoty opartej na wzajemnym szacunku, pozwalającej też realizować indywidualne potencjały osób do niej należących, której członkowie mogą na sobie polegać jako **sąsiedzi**. Badani wyrazili większe poparcie dla partycypacji społecznej, jako celu działań integracyjnych, niż dla partycypacji politycznej imigrantów. Kluczowa dla skutecznej integracji jest **znajomość języka polskiego**. **Głównymi barierami w integracji migrantów w Polsce**, poza wyzwaniem językowymi, pozostaje **niechęć polskiego społeczeństwa do migrantów, brak wsparcia dla pracowników instytucji publicznych oraz trudności w uznawaniu wykształcenia**.

Uczestnicy badania podkreślali głęboką potrzebę stworzenia spójnej koncepcji integracji wskazując także, że działania integracyjne powinny zostać **lepiej skoordynowane na poziomie władz centralnych**. Oceniono, że oferowane przez państwo **programy integracyjne** powinny zostać wydłużone, rozszerzone na niektóre grupy migrantów oraz sprofilowane pod tym kątem. Warto także **wprowadzić pakiety powitalne** dla migrantów, budując w ten sposób brakującą „kulturę przyjęcia” i rozpoczynając tym samym działania integracyjne od razu po przyjeździe migranta do Polski. Istnieje również **duże zapotrzebowanie na edukację o procesach migracyjnych i rzetelną debatę** na ten temat.

- **Obywatelstwo i repatriacja.**

Badani wskazując na zasady przyznawania obywatelstwa polskiego dostrzegali konieczność **liberalizacji przepisów** w tym obszarze ze względu na potrzeby gospodarcze i demograficzne kraju. Podkreślali jednak, że powinno temu towarzyszyć wprowadzanie większych wymagań integracyjnych dla cudzoziemców, jak i – z uwagi na bezpieczeństwo – lepszej kontroli nad tą procedurą. Potrzeba wprowadzenia **dodatkowych preferencji w dostępie do obywatelstwa dla cudzoziemców polskiego pochodzenia**, zwłaszcza tych nieobjętych repatriacją lub zagrożonych wojną (Ukraina) czy prześladowaniami (Białoruś, Rosja), była podkreślana przez wszystkie grupy podmiotów instytucjonalnych.

Znaczne różnice pomiędzy badanymi wystąpiły natomiast w ocenie samego **programu repatriacji**. Respondenci co do zasady uznawali, że program ten powinien być podtrzymany, choć **wymaga gruntownych reform**, zarówno co do zasad (odpowiedzialność na barkach samorządów), jak i sposobów jego realizacji (małe finansowanie). Szczególnie krytyczni byli tutaj pracownicy administracji rządowej, którzy podkreślali niewielką liczbę beneficjentów, duże koszty finansowe i występowanie nadużyć związanych z wydawaniem wiz repatriacyjnych. Bardziej pozytywne opinie wyrażali przedstawiciele samorządów, którzy dostrzegali niekorzystne zasady finansowania procesu osiedlania repatriantów, ale jednocześnie widzieli w nim szansę poprawy sytuacji demograficznej swych lokalnych społeczności.

- **Diaspora polska.**

W zakresie priorytetów polityki polonijnej wśród badanych istnieje konsensus co do konieczności uwzględnienia celów związanych z **polską kulturą** (umożliwianie uczestnictwa w polskiej kulturze, nauczanie języka polskiego, podtrzymywanie polskiej tożsamości). Jako ważną kwestię wskazano **wzmacnianie pozycji środowisk polonijnych oraz rozwój kontaktów diaspory z Polską**. Stosunkowo istotne okazały się także cele związane ze wsparciem Polonii i Polaków za granicą oraz działaniami z zakresu dyplomacji publicznej. Bardziej zróżnicowane opinie dotyczyły natomiast **wsparcia powrotów Polaków do kraju**. Blisko połowa respondentów opowiadała się za podejmowaniem przez państwo aktywnej roli w tym względzie i wskazywała na potrzebę dostarczania wiarygodnych informacji na temat warunków powrotu i życia w Polsce oraz stworzenia rozwiązań systemowych ułatwiających adaptację, szczególnie dzieci w systemie szkolnym.

Badani wskazywali, że **obecny system instytucjonalny** wspierający współpracę z Polonią i Polakami za granicą **nie jest efektywny** z powodu braku długofalowej strategii, zmienności systemu finansowania, upolitycznienia kontaktów z diasporą, biurokracji oraz personalnego charakteru współpracy. Zmienność warunków współpracy wymusza na przedstawicielach diaspory ciągłe dostosowywanie się, ograniczając tym samym skuteczność podejmowanych działań.

Za treść poniższego Raportu wyłączną odpowiedzialność ponoszą jedynie jego Autorki i Autorzy, a poglądy w nim wyrażone w żadnym razie nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Polskiej Akademii Nauk, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji czy innych instytucji.

SKŁAD ZESPOŁU BADAWCZEGO

(w kolejności alfabetycznej)

Jan BRZOZOWSKI
Karolina CZERSKA-SHAW
Magdalena GIBIEC
Marcin GONDA
Agata GÓRNY
Małgorzata GRZANKA
Aleksandra GRZYMAŁA-KAZŁOWSKA
Marta JAROSZEWICZ
Paweł KACZMARCZYK
Marta KINDLER
Witold KLAUS
Kamila KOWALSKA
Sabina KUBICIEL-ŁODZIŃSKA
Magdalena LESIŃSKA
Karol LESZCZYŃSKI
Sławomir ŁODZIŃSKI
Kamil ŁUCZAJ
Karolina ŁUKASIEWICZ
Izabella MAIN
Kamil MATUSZCZYK
Anna MAZURKIEWICZ
Michał NOWOSIELSKI
Marta PACHOCKA
Konrad PĘDZIWIATR
Karolina PODGÓRSKA
Rafał RACZYŃSKI
Diana ROKITA-POSKART
Brygida SOLGA
Agnieszka SZCZEPANIAK-KROLL
Monika SZULECKA
Magdalena ŚLUSARCZYK
Dorota WIŚNIEWSKA
Joanna WOJDON

1 WPROWADZENIE

Brygida Solga

Polska przez dziesięciolecia była tradycyjnym krajem emigracyjnym. Począwszy od XIX w., przez późniejsze przemieszczenia powojenne, aż po zmiany polityczne w latach 90. XX w., w wielu okresach emigracja przybierała masowe rozmiary. Ostatnią istotną cezurą czasową dla międzynarodowej mobilności Polaków było wejście kraju do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. Od tego momentu, Polacy mogą swobodnie wyjeżdżać do krajów unijnych w celu zamieszkania, podjęcia pracy i prowadzenia działalności gospodarczej. Szacuje się, że w 2022 r. poza granicami Polski przebywało czasowo powyżej 12 miesięcy 1523 tys. stałych mieszkańców Polski, w tym 867 tys. w krajach członkowskich UE (GUS 2023a). Spośród krajów europejskich najwięcej polskich emigrantów przebywa w Wielkiej Brytanii (446 tys.), Niemczech (411 tys.) i Holandii (116 tys.).

W ostatnim czasie zaszły jednak istotne zmiany statusu migracyjnego kraju. W dość krótkim okresie z państwa w przewadze emigracyjnego Polska stała się krajem imigracyjnym. W ostatnich latach Polska była na pierwszym miejscu spośród krajów unijnych jeśli chodzi o liczbę wydanych pierwszych zezwoleń na pobyt dla obywateli państw trzecich. W 2022 r. wydano ich około 700 tys., co stanowiło 20% wszystkich dokumentów wydanych w tym okresie w UE (Eurostat 2024). Systematycznie rośnie liczba wydanych zezwoleń na pracę – z 235 tys. w 2017 r. do 504 tys. w 2021 r. (MRPiPS 2024a), a także składanych w powiatowych urzędach pracy oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom – z 1582 tys. w 2018 r. do 2065 tys. w 2021 r. (MRPiPS 2024b). W grudniu 2023 r. w systemie ubezpieczeń emerytalnego i rentowych zgłoszonych było 1127 tys. osób, w tym 759 tys. stanowili obywatele Ukrainy (ZUS 2024).

Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. spowodowała, że sytuacja migracyjna w Polsce dodatkowo zmieniła swój charakter. Tylko w marcu 2022 r. na teren Polski wjechało 2057 tys. obywateli Ukrainy (Straż Graniczna 2024). Dynamika następnych miesięcy pokazała, że liczba przebywających w Polsce Ukraińców zmieniała się – część z nich wróciła na teren Ukrainy, część wyjechała do innych krajów UE lub państw Ameryki Północnej. Obecnie (sierpień 2024 r.) osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca UKR na podstawie *Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* jest 976 tys. (MC 2024).

Także w ostatnich latach na granicy polsko-białoruskiej pojawiało się coraz więcej migrantów, próbujących dostać się do Polski przez tzw. zieloną granicę. Sytuacja ta była wywołana w sposób celowy i przemyślany przez władze białoruskie, dążące do destabilizacji wschodniej granicy Unii Europejskiej. Na odcinku granicy z Białorusią w 2021 r. odnotowano 2877 prób nielegalnego jej przekroczenia, podczas gdy rok wcześniej (2020 r.) takich praktyk było 246 (Straż Graniczna 2022: 12). To zupełnie nowa perspektywa, której do tej pory polskie społeczeństwo nie знаło.

Wciąż duża skala polskiej emigracji, dynamicznie wzrastająca w ostatnich latach imigracja i presja migracyjna związana z próbami przekroczenia granicy przez nieudokumentowanych migrantów, są zatem dużymi wyzwaniem dla polskiej gospodarki i społeczeństwa. Jedną z odpowiedzi może być stworzenie krajowej strategii migracyjnej, której do tej pory nie udało się wypracować, a która uwzględniałaby wszystkie aspekty procesów migracyjnych.

W strategii chodzi zatem o uwzględnienie działań, które zarówno porządkowałyby zarządzanie przepływami migracyjnymi jakich doświadcza Polska, jak i wspierałyby proces integracji cudzoziemców – imigrantów ekonomicznych, uchodźców, cudzoziemskich studentów. Ze względu na krótki czas, w jakim zaszła transformacja statusu migracyjnego Polski, administracja publiczna, system edukacji,

opieka zdrowotna oraz polskie społeczeństwo nie zostały do tej zmiany w wystarczającym stopniu przygotowane. Działania powinny mieć wielowymiarowy charakter i dotyczyć zarówno kwestii społecznych i kulturowych, jak i edukacyjnych oraz wsparcia instytucjonalnego, a także rynku pracy. Warto, aby działania te były skierowane nie tylko do cudzoziemców, lecz także polskich obywateli, podnosząc ich świadomość społeczną w zakresie długofalowej roli imigrantów w społeczeństwie i gospodarce.

Ponadto, pomimo obserwowanej transformacji kraju z emigracyjnego w imigracyjny, poakcesyjny odpływ kilkumilionowej rzeszy osób jest wyraźną wyrwą demograficzną i wciąż pozostaje zasadniczą kwestią społeczną współczesnej Polski. W tym kontekście, również celowe wydają się działania mające na celu utrzymywanie stałego kontaktu z polską diasporą oraz tworzenie podstaw do udanej reintegracji społecznej oraz zawodowej osób, które po latach pobytu za granicą rozważają powrót do kraju.

Niniejszy raport prezentuje wyniki badania zrealizowanego przez Komitet Badań nad Migracjami PAN (KBnM PAN) na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSWiA) w okresie maj–lipiec 2024 r. Celem badania było zebranie opinii przedstawicieli różnych instytucji zaangażowanych w kwestie migracji w Polsce na temat obecnych i potencjalnych rozwiązań w zakresie polityki migracyjnej. W szczególności służyło ono określeniu obszarów, w których można mówić o zgodności opinii interesariuszy oraz takich gdzie występuje zróżnicowanie postaw, czy wręcz polaryzacja wśród reprezentantów różnych podmiotów. W ramach badania przeprowadzono ogólnopolską ankietę internetową oraz 19 paneli dyskusyjnych. Łączna liczba osób reprezentujących różnych interesariuszy, która wzięła udział w badaniu to ponad 1200 osób. Autorzy i Autorki Raportu składają podziękowania wszystkim osobom, które wzięły udział w badaniu sondażowym oraz w panelach dyskusyjnych. Podziękowania kierujemy także do osób, których wsparcie w opracowaniu koncepcji i realizacji badań okazało się bardzo cenne: Jacka Jagielskiego, Małgorzaty Odolczyk, Doroty Pudzianowskiej i Dariusza Stoli.

Połączenie w badaniu ilościowych i jakościowych technik badawczych pozwoliło na zebranie szerokiej reprezentacji opinii unikając jednocześnie zbytnich uproszczeń oraz umożliwiając pogłębienie kwestii istotnych dla aktorów zaangażowanych w sprawy migracji w Polsce. Należy jednocześnie podkreślić, że prezentowane wyniki nie powinny być traktowane jako reprezentatywne dla środowiska, gdyż reprezentacja poszczególnych grup aktorów nie jest równomierna wśród badanych. Wynika to ze względów praktycznych, a także charakteru badania, którego istotnym zadaniem było pozyskanie w stosunkowo krótkim czasie materiału, który ułatwi przygotowanie dokumentu „Strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030”. Zespół KBnM PAN dołożył jednak wszelkich starań żeby jak największa liczba instytucji zaangażowanych w sprawy migracji do Polski i diaspory polskiej miała możliwość zabrania głosu w ramach realizowanego badania. Pragniemy także zauważyć, że używane w Raporcie określenia w rodzaju męskoosobowym, takie jak uczestnicy, eksperci, respondenci, migranci, uchodźcy, obejmują także uczestniczki, ekspertki, respondentki, migrantki i uchodźczynie (o ile nie użyto wprost formy nie-męskoosobowej lub neutralnej jak np. osoby migrujące).

2

METODA, PRZEBIEG BADAŃ I CHARAKTER POZYSKANYCH DANYCH

Agata Górny, Magdalena Lesińska, Karolina Podgórska,
Brygida Solga, Agnieszka Trąbka

2.1. Metoda badania

W badaniu zastosowano podejście mieszane – połączenie metod ilościowych i jakościowych. Koncentrowało się ono wokół ośmiu obszarów tematycznych. Zostały one opracowane przez zespół badawczy, we współpracy z MSWiA, pod kątem ich znaczenia w kontekście polityki migracyjnej, a także zakresów kompetencji interesariuszy biorących udział w badaniu. Obszary i odpowiadające im zagadnienia szczegółowe są następujące:

Obszar 1. Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej.

Obszar pierwszy jest najbardziej ogólny i dotyczy wartości i celów, jakie powinna realizować polityka migracyjna, instrumentów polityki migracyjnej, polityki integracyjnej oraz systemu zarządzania migracjami.

Obszar 2. Dostęp do terytorium.

Obszar drugi obejmuje takie zagadnienia jak organizacja systemu wizowego, system legalizacji pobytu, rozwiązania w odniesieniu do migrantów z nieuregulowanym statusem pobytowym, organizacja systemu dobrowolnych powrotów oraz zasada *non-refoulement* w polityce powrotowej.

Obszar 3. Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej.

Obszar trzeci obejmuje między innymi takie zagadnienia jak dostęp do procedury o ochronę międzynarodową, preintegracja osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, detencja osób przekraczających granicę, dostęp do uzyskania stałego pobytu w Polsce oraz udział Polski w relokacji na poziomie UE.

Obszar 4. Dostęp do rynku pracy.

Zagadnienia badane w ramach obszaru czwartego to między innymi: kryteria dostępu cudzoziemców do rynku pracy, instrumenty prawne dostępu do rynku pracy, zachęty dla pracodawców rekrutujących pracowników zagranicznych, korzyści i zagrożenia związane z napływem cudzoziemskich pracowników do Polski, bariery w zakresie integracji imigrantów na rynku pracy, prowadzenie działalności gospodarczej przez cudzoziemców, wykorzystywanie kwalifikacji imigrantów, cudzoziemscy studenci na rynku pracy, integracja imigrantów na rynku pracy i rola organizacji pozarządowych w tym procesie.

Obszar 5. Dostęp do edukacji i migracje edukacyjne.

Obszar ten obejmuje takie zagadnienia jak proces edukacji a akulturacja/adaptacja/integracja dzieci cudzoziemskich, system kształcenia w wielokulturowym środowisku szkoły, brak znajomości języka polskiego a dostęp do edukacji, uznawalność wykształcenia i kwalifikacji, udział i współpraca różnych instytucji w procesie edukacji dzieci cudzoziemskich. W obszarze migracje edukacyjne poruszane są z kolei takie zagadnienia jak działania zachęcające zagranicznych studentów do studiowania w Polsce, czynniki mogące zniechęcać cudzoziemców do podjęcia studiów w naszym kraju, kwestia rekrutacji i kontroli kształcenia studentów cudzoziemskich na polskich uczelniach.

Obszar 6. Integracja.

Szósty obszar tematyczny obejmuje takie zagadnienia jak: rozumienie integracji, bariery systemowe w zakresie integracji imigrantów w Polsce, stosunek do partycypacji społecznej i politycznej imigrantów, instrumenty integracji migrantów (m.in. kursy językowe, indywidualny program integracyjny, „pakiety powitalne”), wsparcie dla migrantów w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych oraz role poszczególnych aktorów działań integracyjnych.

Obszar 7. Obywatelstwo i repatriacja.

W ramach siódmego obszaru tematycznego poruszone są takie kwestie jak polityka państwa w zakresie przyznawania obywatelstwa polskiego i naturalizacji, formy wsparcia integracyjnego dla nowych polskich obywateli, polityka państwa wobec repatriacji osób polskiego pochodzenia.

Obszar 8. Diaspora polska.

Ósmy obszar tematyczny dotyczy takich zagadnień jak: cele polityki polonijnej, współpraca pomiędzy instytucjami reprezentującymi państwo polskie a podmiotami instytucjonalnymi reprezentującymi Polonię i Polaków za granicą, system finansowania działalności organizacji polonijnych, priorytety państwa polskiego w zakresie wsparcia edukacji polonijnej, wsparcie powrotów polskich migrantów do kraju, reprezentacja Polonii i Polaków za granicą w polskim systemie politycznym i instytucjonalnym.

Moduł ilościowy badania obejmował sondaż internetowy, który miał na celu zebranie opinii i postaw różnorodnych aktorów zaangażowanych w sprawy migracji w Polsce w obrębie analizowanych obszarów tematycznych. Jego adresatami były podmioty administracji centralnej, urzędy wojewódzkie, inspektoraty pracy, PUPy, WUPy, ośrodki interwencji kryzysowej, oddziały Straży Granicznej, organizacje pozarządowe, urzędy miast, gmin, powiatów, urzędy marszałkowskie, związki zawodowe, uczelnie wyższe, kuratoria i szkoły, gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, organizacje międzynarodowe, cechy rzemiosł i agencje pracy. Badanie było anonimowe – dane osób wypełniających ankietę nie były zbierane.

W sondażu wykorzystano dwie ankietę internetowe, które zostały podzielone na bloki tematyczne odpowiadające ośmiu obszarom analizowanym w badaniu. Pierwsza z nich (główna) obejmowała obszary 1–7, a druga dotyczyła wyłącznie obszaru ósmego – diaspory polskiej. Ankietę ta była skierowana do innego grona adresatów niż ankietę główna. Były to organizacje polonijne, konsule i konsule honorowi. W ramach ankiet zbierano informacje o rodzaju instytucji reprezentowanej przez respondenta, a także o zakresie geograficznym jej działania oraz o znaczeniu kwestii związanych z migracjami międzynarodowymi w działalności instytucji. Badani byli także zachęceni do podania nazwy instytucji, którą reprezentują, ale nie było to obowiązkowe (formularze ankiet zawiera Aneks).

W związku z rozpiętością tematyczną ankietę oraz w celu uzyskania odpowiedzi od osób posiadających odpowiednie kompetencje, respondenci wybierali obszary, w których wypełniali ankietę. W pierwszym kroku mogli wybrać nie więcej niż trzy bloki tematyczne, a po ich wypełnieniu mogli kontynuować wypełnianie ankietę w zakresie pozostałych bloków tematycznych. Każdy z bloków tematycznych zawierał 8–15 pytań¹. Ankietę zawierała głównie pytania zamknięte², w niektórych przypadkach pozostawiając respondentom możliwość odniesienia się do pytania za pomocą komentarza.

Celem **modułu jakościowego** było uzyskanie pogłębionego wglądu w dotychczasowe doświadczenia różnych podmiotów, w ich ocenę obecnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych oraz w ich oczekiwania dotyczące przyszłej strategii migracyjnej Polski. Za optymalne narzędzie uzyskania tych pogłębionych informacji uznano panele dyskusyjne. Pozwoliły one na poznanie uzasadnień i argumentów stojących za określonymi opiniami uczestników wyrażanymi w ankiecie. Panele były organizowane w ramach bloków tematycznych uwzględnionych w badaniu. Dobór uczestników paneli był celowy, zespół badawczy zapraszał ekspertów reprezentujących kluczowe dla danego obszaru

¹ Maksymalna liczba pytań była w blokach poświęconych dostępowi do rynku pracy (blok 4) i integracji (blok 6).

² Wybór jednej lub kilku możliwości z kafeterii odpowiedzi, skala Likerta, odpowiedzi tak/nie.

instytucje, dbając o ich zróżnicowanie. Dyskusja podczas paneli, koncentrowała się wokół wybranych zagadnień poruszanych w ankiecie, w szczególności wokół tych kwestii, co do których zdania uczestników mogły być podzielone, albo które – zdaniem zespołu badawczego – wymagały głębszych komentarzy czy uzasadnień. Uczestnicy paneli zostali zapewnieni o poufnym charakterze badania oraz o tym, że wyniki panelu będą przedstawione jedynie w formie zagregowanej w raporcie z badań i artykułach naukowych.

2.2. Przebieg badania

Badanie zostało zrealizowane w okresie maj–lipiec 2024 r. W związku z ograniczonym czasem na wykonanie badania moduły ilościowe i jakościowe były realizowane równolegle. Zespół badawczy składał się z ponad 30 doświadczonych badaczy i badaczek z KBnM PAN oraz spoza jego grona (skład zespołu znajduje się na początku raportu). Był on podzielony na mniejsze zespoły – każdy pracował nad jednym z ośmiu analizowanych obszarów tematycznych.

W ramach modułu ilościowego, po uzgodnieniu ostatecznego brzmienia pytań, obie ankiety zostały oprogramowane na platformie Qualtrics³ i przetestowane przez zespół badawczy. Została także opracowana lista kontaktów do wysyłki. W pierwszej kolejności w ramach zespołu badawczego wskazano typy/rodzaje instytucji, których głosy są ważne dla poszczególnych obszarów tematycznych, dbając o to, aby badaniem objąć różne grupy podmiotów. Następnie, ze wsparciem MSWiA, przygotowano bazę kontaktów do aktorów instytucjonalnych, która zawierała prawie 12 000 adresów mailowych.

Sondaż internetowy rozpoczął się 8 czerwca 2024 r. od wysyłki mailowej linku do ankiety dotyczącej tematyki diaspory polskiej (obszar 8). Rozesłano prawie 4500 maili do organizacji polonijnych i konsułów honorowych. Dodatkowo MSZ rozesłało link do konsułów. Wysyłka głównej ankiety (zawierającej bloki 1–7) rozpoczęła się nieco później. Była ona realizowana w okresie 12–18 czerwca 2024 r. Rozesłano w jej trakcie prawie 7500 maili do pozostałych adresatów ankiety. W dniach 26–29 czerwca przeprowadzono ponowną wysyłkę do około 4000 adresatów z tej puli⁴. Sondaż zakończył się 6 lipca 2024 r., przy czym ankietę dotyczącą diaspory została zamknięta nieco wcześniej: 30 czerwca 2024 r.

Łączna liczba ankiet zebranych w sondażu wyniosła 1 137, w tym 805 odpowiedzi na ankietę główną (bloki 1–7) i 332 odpowiedzi na ankietę na temat diaspory polskiej (blok 8) (Tabela 1). Liczby odpowiedzi w ramach poszczególnych bloków były niższe, co wskazuje na to, że badani wybierali obszary,

TABELA 1
Liczba wypełnionych ankiet według bloku tematycznego

Numer i opis bloku	Liczba ankiet
1. Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej	234
2. Dostęp do terytorium	158
3. Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej	110
4. Dostęp do rynku pracy	466
5. Dostęp do edukacji i migracji edukacyjnych	210
6. Integracja	340
7. Obywatelstwo i repatriacja	189
8. Diaspora polska	332
Łączna liczba ankiet	1137

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

³ Została także przygotowana wersja kwestionariusza w formacie pdf.
⁴ Niestety w związku z anonimowością badania nie było możliwości ponownej wysyłki tylko do podmiotów, które jeszcze nie wypełniły ankiety. W drugiej wysyłce nie uwzględniono związków zawodowych, cechów rzemiosł i agencji pracy.

w ramach których czuli się kompetentni. Przeciętnie każdy badany/podmiot wypełnił 2,1 bloki ankiety głównej. Trzy obszary tematyczne, w których wypełniono najwięcej ankiet to dostęp do rynku pracy (466 ankiet tj. 57,9% badanych odpowiadających na główną ankietę), integracja (340; 42,2%) oraz misja, cele i funkcje polityki migracyjnej (234; 29,1%).

Panele dyskusyjne organizowane w ramach modułu jakościowego odbywały się w ramach ośmiu analizowanych obszarów tematycznych. W zależności od potrzeb, w ramach jednego obszaru tematycznego zorganizowano od 1 do 6 paneli, w sumie odbyło się ich 19 w maju i czerwcu 2024 r. (Tabela 2). Wszystkie panele (z wyjątkiem pięciu), odbyły się on-line, co dało możliwość uczestnictwa osób z różnych regionów Polski (czy świata – w przypadku obszaru 8). W sumie w panelach wzięło udział 136 osób. Panele dyskusyjne zostały nagrane (audio), a następnie zostały sporządzone transkrypcje lub szczegółowe notatki.

W raporcie szeroko wykorzystywane są cytaty z wypowiedzi osób badanych. Cytaty pochodzące z pytań otwartych lub komentarzy do pytań zamkniętych ankiety oznaczone są tylko kursywą bez dodatkowych dopisków i numerów. Cytaty z paneli dyskusyjnych są oznaczone kursywą a także numerem danego obszaru i panelu (np. 2.1 – pierwszy panel w ramach bloku 2) oraz skrótem oznaczającym typ

TABELA 2
Liczba paneli dyskusyjnych według bloku tematycznego

Numer i opis bloku	Numer panelu	Data	Liczba uczestników	Charakterystyka uczestników ¹⁾
1. Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej	1	24.06	12	AR, AS, NGO, BS, Rzecz
	2	25.06	14	AR, AS, NGO, OM, BS, IB
2. Dostęp do terytorium	1	18.06	11	AR, NGO, BS
3. Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej	1	26.06	10	AR, NGO, OM, Rzecz
4. Dostęp do rynku pracy	1	27.05	11	NGO, OM, Rzecz, BS, ZZ, IP
	2	29.05	13	AR, AS, NGO, OM, BS, IB
5. Dostęp do edukacji i migracji edukacyjnych	1	11.06	3	NGO, OM
	2	13.06	5	AR, AS, NGO
6. Integracja	1	05.06	6	AR, AS, OM
	2	05.06	4	NGO
	3	07.06	8	NGO, OM, BS
7. Obywatelstwo i repatriacja	1	21.06	5	AR, AS
	2	21.06	7	AR, NGO
8. Diaspora polska	1. Panel Wschód	18.06	6	OP
	2. Panel Polska	20.06	4	NGO, IP
	3. Panel Ameryka	20.06	4	NGO, IB, IP
	4. Panel Europa	24.06	7	OP
	5. Panel PIASA	08.06	4	IB, OP
	6. Panel „Zakopane”	01.06	2	NGO, IP
Łączna liczba paneli/uczestników	19		136	

ŹRÓDŁO: MODUŁ JAKOŚCIOWY BADANIA KBm PAN 2024

¹⁾ Opis skrótów instytucji reprezentowanych przez uczestników paneli: **AR** – administracja rządowa; **AS** – administracja samorządowa; **NGO** – organizacja pozarządowa; **OM** – organizacja międzynarodowa; **Rzecz** – Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka; **BS** – biznes; **OP** – organizacja polonijna; **IB** – instytucja badawcza; **ZZ** – związki zawodowe; **IP** – inny podmiot.

instytucji (lista skrótów poniżej). Przyjmując, że kluczowy jest właśnie typ instytucji nie podajemy numerów ani pseudonimów poszczególnych uczestników paneli:

- ⇒ AR – administracja rządowa
- ⇒ AS – administracja samorządowa
- ⇒ NGO – organizacja pozarządowa
- ⇒ OM – organizacja międzynarodowa
- ⇒ Rzec – Rzecznik Praw obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka
- ⇒ BS – biznes
- ⇒ OP – organizacja polonijna
- ⇒ IB – instytucja badawcza
- ⇒ ZZ – związki zawodowe
- ⇒ IP – inny podmiot

Autorzy poszczególnych rozdziałów wprowadzając w omawianą tematykę odwołują się niekiedy do wybranych pozycji z literatury przedmiotu lub do innych badań, które uznają za ważne z punktu widzenia interpretacji uzyskanych w tym badaniu wyników. Trzeba jednak podkreślić, że nie jest to w żadnym razie systematyczny przegląd najważniejszych prac w ramach poszczególnych obszarów tematycznych.

2.3. Charakterystyka grupy badanej

Na próbę pozyskaną w badaniu sondażowym składają się dwa niejako odrębne komponenty: grupa instytucji, które odpowiedziały na ankietę główną obejmującą bloki 1–7 odnoszące się przede wszystkim do kwestii związanych z imigracją do Polski (805 ankiet) oraz grupa obejmująca instytucje, które odpowiadały jedynie na ankietę dotyczącą diaspory polskiej (blok 8) (332 ankiety). W drugiej grupie zdecydowanie dominowały organizacje zarejestrowane poza granicami Polski (83,1%; 276 ankiet). Bardziej szczegółowy opis charakterystyk organizacji, które wzięły udział w części badania dotyczącej diaspory polskiej znajduje się w rozdziale 3.8. W dalszej części tej sekcji przedstawione są charakterystyki respondentów, którzy odpowiedzieli na ankietę główną obejmującą pozostałe bloki tematyczne dotyczące głównie imigracji do Polski.

Respondenci wypełniający ankietę główną często deklarowali, że kwestie związane z migracjami międzynarodowymi to główny lub ważny obszar działania ich instytucji (42,2%). W przypadku 37,5% jest to poboczny obszar działania, a tylko 20,2% badanych zaznaczyło, że migracje międzynarodowe nie są obszarem działania ich instytucji, co jednakowoż nie oznacza, że nie mają kontaktu z migrantami, czy że procesy migracyjne nie oddziałują pośrednio na obszar ich działalności. Można zatem stwierdzić, że na ankietę odpowiadały instytucje zajmujące się kwestiami migracji międzynarodowych.

W wypełnianie ankiety stosunkowo często była zaangażowana więcej niż jedna osoba: 7,3% ankiet zostało wypełnionych przez kilka osób, a w przypadku 22,1% wypełniała ją jedna osoba, ale z pomocą innych osób. Ponad 70% ankiet zostało jednak wypełnionych przez tylko jedną osobę, raczej kobietę (69,1%) niż mężczyznę (29,4%). Co istotne, wśród respondentów wypełniających ankietę samodzielnie, większość (54,7%) stanowiły osoby posiadające pięcioletnie lub dłuższe doświadczenie (zawodowe lub społeczne) w zajmowaniu się sprawami związanymi z migracjami międzynarodowymi. Badani nie zajmujący się migracjami międzynarodowymi to jedna czwarta badanej próby.

Dwa najchętniej wypełniane przez respondentów bloki to: blok 4 dotyczący dostępu do rynku pracy (57,9%; 466 ankiet) oraz blok 6 poświęcony integracji (42,2%; 340) (Tabela 3). Wydaje się, że są to zatem obszary cieszące się stosunkowo dużym zainteresowaniem, a także takie, w przypadku których reprezentanci badanych instytucji czuli się kompetentni. Najmniej uwagi badani poświęcili blokowi 3. o tematyce dostępu do ochrony krajowej i międzynarodowej (13,1%; 110 ankiet). Względnie małym zainteresowaniem cieszył się też blok 2 odnoszący się do dostępu do terytorium (19,6%; 110 ankiet). Są to tematy

TABELA 3
Liczba ankiet według rodzaju podmiotu i bloku tematycznego

Rodzaj podmiotu	Razem	Blok 1	Blok 2	Blok 3	Blok 4	Blok 5	Blok 6	Blok 7
Podmiot administracji rządowej (w tym szczebla wojewódzkiego)	121	51	63	34	71	28	30	36
Podmiot administracji samorządowej	489	91	52	38	282	100	199	115
Organizacja międzynarodowa	9	6	1	6	4	4	8	1
Organizacja społeczna	82	49	24	26	42	37	62	20
Podmiot reprezentujący przedsiębiorców / pracodawców	8	3	3	0	7	3	2	2
Agencja pracy	20	11	6	0	20	0	6	4
Związek zawodowy	9	3	1	2	7	3	6	4
Podmiot związany z edukacją lub sektorem nauki	31	4	1	0	9	28	15	4
Inny	36	16	7	4	24	7	12	3
Razem	805	234	158	110	466	210	340	189

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

UWAGA: W Tabeli nie uwzględniono odpowiedzi na ankietę dodatkową w obszarze diaspory polskiej.

zajmujące obecnie opinię publiczną, między innymi ze względu na sytuację na granicy polsko-białoruskiej. Wydaje się jednak, że na ich wypełnienie zdecydowała się stosunkowo wąska grupa respondentów, którzy czuli się kompetentni w tej dziedzinie.

Instytucje odpowiadające na ankietę główną to zróżnicowana grupa, choć reprezentacja poszczególnych interesariuszy jest nierównomierna. Największą i dominującą jej część stanowią podmioty administracji samorządowej (60,7%; 489 ankiet) (Tabela 3). Podmioty administracji rządowej (w tym szczebla wojewódzkiego) i organizacje społeczne to odpowiednio 15,0% (121 ankiet) i 10,2% (82 ankiet) próby. W przypadku pozostałych interesariuszy uzyskane udziały są znacznie niższe: 1,0–3,9%. Najmniej ankiet wypełnili reprezentanci przedsiębiorców i pracodawców (8 ankiet), związków zawodowych (9 ankiet), a także organizacji międzynarodowych (9 ankiet). W przypadku instytucji rynku pracy, wynika to z ograniczonej jakości danych adresowych tych podmiotów (dużo adresów nieaktywnych) i niskiego zwrotu odpowiedzi w wysyłce ankiet, który może być związany z tym, że tematyka migracji, w tym pracowników cudzoziemskich, dotyczy i zajmuje tylko część (trudną do określenia) tej grupy aktorów. Aż 44,4% (4 ankiet) respondentów ze związków zawodowych zadeklarowało, że migracje międzynarodowe nie są obszarem działania ich instytucji. W przypadku podmiotów reprezentujących przedsiębiorców i pracodawców było to natomiast 25,0% (2 ankiety), czyli także więcej niż przeciętnie w próbie.

To, że próba jest zdominowana przez podmioty administracji samorządowej i rządowej wynika zapewne nie tylko z tego, że badanie było realizowane na zlecenie MSWiA, ale też z tego, że tematyka migracji stała się istotna w ramach codziennych działań tych instytucji. Przy czym o ile w przypadku instytucji rządowych tylko 7,4% respondentów zadeklarowało, że migracje międzynarodowe nie są obszarem ich działania, o tyle wśród instytucji samorządowych było to już więcej: 25,8%. Warto zaznaczyć, że najrzadziej brak zaangażowania w obszar migracji międzynarodowych deklarowali respondenci z organizacji społecznych (3,7%), których reprezentacja w próbie jest również znaczna. Wszystkie organizacje międzynarodowe odpowiadające na ankietę, choć nieliczne, są w jakimś stopniu zaangażowane w sprawy migracji międzynarodowych.

Grupa samorządowa dominująca badaną próbę jest bardzo liczna i różnorodna (Tabela 4). Trzy najliczniej reprezentowane w nich kategorie instytucji to urzędy pracy (31,5%; 154 ankiety), placówki pomocy społecznej (22,7%; 111 ankiet) i urzędy gminy (17,8%; 87 ankiet). Znaczny udział w próbie mają także urzędy miasta i powiatu (łącznie 21,9%; 107 ankiet). Analizując wyniki dotyczące tej grupy podmiotów trzeba pamiętać o różnorodności tej części próby.

TABELA 4
Liczba ankiet wypełnionych przez podmioty administracji samorządowej
według rodzaju podmiotu i bloku tematycznego

Rodzaj podmiotu	Razem	Blok 1	Blok 2	Blok 3	Blok 4	Blok 5	Blok 6	Blok 7
Urząd miasta	67	15	10	6	24	18	26	37
Urząd gminy	87	22	16	12	32	36	31	37
Urząd powiatu	40	6	9	7	14	13	18	14
Urząd marszałkowski	11	3	1	1	4	3	10	1
Placówka pomocy społecznej	111	28	10	8	50	16	83	20
Placówka interwencji kryzysowej	2	2	0	0	0	0	1	0
Urząd pracy	154	12	4	3	152	11	20	4
Inny	17	3	2	1	6	3	10	2
Razem	489	91	52	38	282	100	199	115

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

UWAGA: W Tabeli nie uwzględniono odpowiedzi na ankietę dodatkową w obszarze diaspory polskiej.

Nieco mniej zbilansowana jest część próby obejmująca podmioty rządowe. Jest ona zdominowana przez respondentów z urzędów wojewódzkich (57,9%, 70 ankiet) (Tabela 5). Co istotne, grupa ta wyróżnia się wśród badanych szczególnie dużym udziałem wielokrotnych ankiet z jednej instytucji: przeciętnie 4,47 ankiet na urząd. Co więcej liczby wypełnionych ankiet różnią się pomiędzy poszczególnymi urzędami wojewódzkimi. Choć instrukcja badania podkreślała, że każda instytucja powinna wypełnić tylko jedną ankietę to w przypadku urzędów wojewódzkich okazała się ona szczególnie nieefektywna. Wynika to zapewne ze złożoności struktury urzędów wojewódzkich składających się z szeregu departamentów zajmujących się różnymi obszarami. Dla przykładu zagadnienia związane z migracjami międzynarodowymi znajdują się w obszarze kompetencji i zainteresowania wydziałów: spraw cudzoziemców, spraw obywatelskich, rynku pracy, rodziny i polityki społecznej, a także bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Odpowiedzi z ankiet urzędów wojewódzkich lepiej zatem postrzegać w kategoriach odpowiedzi poszczególnych wydziałów, których liczba w próbie różni się pomiędzy urzędami, a nie jako uzgodniony głos całych urzędów. Warto przy tym podkreślić, że każdy z urzędów wojewódzkich przesłał przynajmniej jedną ankietę.

TABELA 5
Liczba ankiet wypełnionych przez podmioty administracji rządowej
według rodzaju podmiotu i bloku tematycznego

Rodzaj podmiotu	Razem	Blok 1	Blok 2	Blok 3	Blok 4	Blok 5	Blok 6	Blok 7
Ministerstwo	8	4	3	1	5	2	2	2
Inny urząd centralny	6	2	3	2	4	1	2	1
Straż Graniczna	14	7	11	11	8	0	1	0
Inspektorat pracy	9	0	0	0	2	1	0	0
Urząd wojewódzki	70	31	37	18	41	12	20	28
Kuratorium oświaty	0	0	0	0	2	6	5	0
Inny	13	7	9	2	9	6	0	5
Razem	121	51	63	34	71	28	30	36

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

UWAGA: W Tabeli nie uwzględniono odpowiedzi na ankietę dodatkową w obszarze diaspory polskiej.

Głosy innych aktorów rządowych były zauważalnie mniej liczne przy czym również obserwujemy wielokrotne odpowiedzi. Dla przykładu Straż Graniczna przesłała 14 ankiet, co stanowi 11,6% odpowiedzi aktorów z tej grupy. Inspektoraty pracy, ministerstwa i inne urzędy centralne przesłały natomiast 6–9 ankiet. Warto zaznaczyć, że podmioty rządowe częściej niż przeciętnie w próbie odpowiadały na bloki 2 i 3, dotyczące dostępu do terytorium oraz dostępu do ochrony krajowej i międzynarodowej: odpowiednio 52,1% i 28,1% ankiet. Względnie rzadko natomiast przysyłały one odpowiedzi na blok 6 dotyczący integracji: 24,8% ankiet. Ta tematyka zyskała natomiast bardzo dużą uwagę organizacji społecznych: blok 6 wypełniło ponad 75,6% respondentów z tej grupy.

Jeżeli chodzi o zasięg terytorialny działania instytucji składających się na próbę sondażową, to jest on nierównomierny i tylko do pewnego stopnia odzwierciedlający natężenie imigracji w poszczególnych regionach Polski (Tabela 6). Jest on jednak zróżnicowany i pozwalający na konstatację, że w badaniu udało się uzyskać głosy płynące z całej Polski. Ponad 13% badanych instytucji działa w całej Polsce. Na poziomie regionalnym, największy udział mają instytucje działające w województwie mazowieckim (14,4%; 116 ankiet), gdzie udział migrantów utrzymuje się na wysokim poziomie od lat. Najmniej ankiet pozyskano natomiast z województwa lubuskiego (2,4%; 19 ankiet).

TABELA 6
Liczba ankiet według zasięgu terytorialnego działania wypełniającego podmiotu

Zasięg terytorialny	Liczba ankiet	Odsetek w próbie (w %)
Cała Polska	112	13,9
Województwo dolnośląskie	48	6,0
Województwo kujawsko-pomorskie	26	3,2
Województwo lubelskie	54	6,7
Województwo lubuskie	19	2,4
Województwo łódzkie	48	6,0
Województwo małopolskie	52	6,5
Województwo mazowieckie	116	14,4
Województwo opolskie	31	3,9
Województwo podkarpackie	36	4,5
Województwo podlaskie	42	5,2
Województwo pomorskie	37	4,6
Województwo śląskie	69	8,6
Województwo świętokrzyskie	38	4,7
Województwo warmińsko-mazurskie	88	10,9
Województwo wielkopolskie	56	7,0
Województwo zachodniopomorskie	34	4,2
Razem	805	100,0

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

UWAGA: W Tabeli nie uwzględniono odpowiedzi na ankietę dodatkową w obszarze diaspory polskiej.

2.4. Charakter i ograniczenia danych

Dane zebrane w badaniu bez wątpienia zasługują na miano unikatowych. Po pierwsze, nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że po raz pierwszy zebrane zostały opinie tak dużej i różnorodnej grupy interesariuszy zajmujących się migracją w Polsce. Po drugie, katalog tematów objętych badaniem jest wyjątkowo szeroki, kompleksowy i nie ograniczający się do kwestii rozwiązań krótkoterminowych wyzwań. Oma-

wiane w tym raporcie dane mają jednak swoje ograniczenia, które trzeba wziąć pod uwagę analizując otrzymane wyniki.

Głównym ograniczeniem jest struktura uzyskanej próby sondażowej. Składa się na to stopień reprezentacji głosów poszczególnych aktorów, zwłaszcza względnie niewielka liczba odpowiedzi od niektórych grup. Z jednej strony, w badaniu ilościowym zabrakło nieco głosów aktorów z obszaru rynku pracy: związków zawodowych, reprezentantów pracodawców i przedsiębiorców, a także agencji pracy (łącznie 37 ankiet). Z drugiej strony, próba jest zdominowana przez podmioty administracji rządowej i samorządowej (łącznie 610 ankiet). Przy czym znaczna część odpowiedzi w tej grupie to ankiety urzędów pracy (154 ankiety) co zapewnia kompetentne głosy w obszarze rynku pracy. Nie można także pomijać kwestii wielokrotnych odpowiedzi z poszczególnych instytucji, zwłaszcza urzędów wojewódzkich, co utrudnia interpretację uzyskanych wyników z perspektywy badanych jednostek i z uwzględnieniem ich reprezentacji wśród interesariuszy zaangażowanych w kwestie migracji międzynarodowych w Polsce. W skali całej próby liczby wielokrotnych odpowiedzi nie są duże, w związku z czym w niniejszym raporcie uwzględniamy wszystkie przesłane ankiety.

Ze strukturą próby jest także związana inna kwestia. Liczba niektórych rodzajów podmiotów jest niska z założenia. Dotyczy to np. organizacji międzynarodowych, które należy jednak wyróżnić w związku ze specyfiką ich działań. Jednocześnie, stopnia znaczenia (np. w kontekście decyzyjności), a także kompetencji wypowiedzi poszczególnych aktorów nie mierzy liczba ich głosów w sondażu. W tym względzie sondażowe badania opinii ekspertów stanowią duże wyzwanie, które trzeba mieć na uwadze analizując zbiorcze i uśrednione wyniki odpowiedzi z sondażu. Pewnego rodzaju minimalizację tej trudności stanowi uzupełnienie danych z sondażu o pogłębione informacje z paneli, w których zadbano o obecność aktorów, którzy mogli by być niedoreprezentowani w badaniu ilościowym. Jeżeli chodzi o kompetencje, to w omawianym badaniu mierzone było zaangażowanie instytucji odpowiadających na ankietę w sprawy migracyjne oraz doświadczenie osób ją wypełniających w obszarze migracji międzynarodowych. Informacje te pozwalają na wniosek, że respondenci sondażu to w większości osoby i instytucje kompetentne w tematyce migracji międzynarodowych. Ponad połowa respondentów posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie w zajmowaniu się sprawami migracji międzynarodowych, a jedynie dla około 20% badanych instytucji migracje międzynarodowe nie stanowią obszaru ich działalności. Należy jednak także pamiętać o tym, że choć adresatami kwestionariusza były instytucje i w założeniu osoby udzielające odpowiedzi miały ich udzielać jako przedstawiciele instytucji, to z pewnością poglądy osobiste na określone kwestie też miały wpływ na charakter odpowiedzi.

Na koniec warto podkreślić, że katalog zagadnień uwzględnionych w badaniu, zwłaszcza w zamkniętym formularzu ankiety, choć bardzo szeroki i kompleksowy, nie wszystkich usatysfakcjonuje. Na pewno istnieje potrzeba dalszych badań, w tym poruszania kolejnych tematów w obszarze polityki migracyjnej. Wybór bloków tematycznych do opisywanego badania był jednak poprzedzony szerokimi dyskusjami w gronie badaczy KBnM PAN, a także konsultacjami z MSWiA.

Prezentowane w tym raporcie wyniki, zwłaszcza wyniki badania sondażowego, należy zatem traktować jako swego rodzaju „rozpoznanie terenu” w kontekście opinii praktyków zajmujących się sprawami migracji w Polsce. Ujawniają one pewne tendencje, ale nie należy ich traktować jako reprezentatywne dla całego środowiska. Co więcej, w związku z małymi liczebnościami niektórych kategorii aktorów w próbie sondażowej ilościowe analizy porównawcze opinii różnych grup są w raporcie ograniczone. Prezentowane są głównie wyniki zbiorcze. Różnice pomiędzy opiniami poszczególnych aktorów są wskazywane tylko w przypadku wyrazistych tendencji.

W kontekście powyższych wyzwań związanych ze strukturą próby sondażowej i katalogiem tematów, należy podkreślić bardzo ważną rolę modułu jakościowego badania – paneli dyskusyjnych. Pozwoliły one na uwzględnienie opinii różnorodnego grona ekspertów oraz, co ważne, dały możliwość podniesienia kwestii istotnych dla uczestniczących w nich osób. Oczywiście w badaniach jakościowych nie można mówić o reprezentatywności opinii, jednak zaproszone grono ekspertów to jedne z najbardziej doświadczonych w kwestiach migracji osób w Polsce. Bez wątpienia pozyskany materiał jakościowy stanowi ważne uzupełnienie poruszanych tematów, a także istotnie pogłębia ilościowe wyniki sondażu.

3

ANALIZA WYNIKÓW

3.1. Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej

Marta Jaroszewicz, Paweł Kaczmarczyk, Magdalena Lesińska, Sławomir Łodziński, Marta Pachocka

WPROWADZENIE

Obszar tematyczny poświęcony misji, celom i funkcjom polityki migracyjnej, choć jest najbardziej ogólny, ma charakter strategiczny. Celem pytań zadanych w ankiecie, a następnie pogłębionych podczas dwóch paneli dyskusyjnych, było uzyskanie wiedzy na tematy dotyczące misji i celów polityki migracyjnej, idei i wartości z jakimi powinna się ona wiązać, a także jej pożądanego kształtu kompetencyjno-instytucjonalnego. Przyjmujemy jako punkt wyjścia, że polityka migracyjna to działania państwa mające na celu regulowanie przemieszczania się ludności przez granice państwa (napływy i odpływy). W szczególności, polityka migracyjna jest narzędziem, za pomocą którego władze danego państwa starają się wpływać na kierunki, skalę i charakter napływu cudzoziemców i ich funkcjonowania w przestrzeni społecznej, publicznej i ekonomicznej. Badania prowadzone w tym obszarze miały na celu uzyskanie odpowiedzi na pytania dotyczące głównych celów polityki migracyjnej Polski, przyjęcia nowego dokumentu strategicznego, wprowadzenia nowych instrumentów polityki migracyjnej, potrzeby polityki integracyjnej. Pytaliśmy też, jakie mechanizmy dialogu i konsultacji społecznych powinny zostać wdrożone w ramach polityki migracyjnej.

Na pytania z tego obszaru odpowiadały 234 osoby, które najliczniej reprezentowały podmioty administracji samorządowej (91), w tym urzędy gmin (22), urzędy miast (15), urzędy powiatowe (6), placówki pomocy społecznej (28), urzędy pracy (12) i inne (8). W podmiotach administracji rządowej pracowało 51 badanych, w tym najwięcej było przedstawicieli urzędów wojewódzkich (31), ministerstw i urzędów centralnych (6), Straży Granicznej (7), konsulatów (6) i innych (1). Kolejnych 76 respondentów reprezentowało kategorię „inne podmioty”, w skład której weszli reprezentanci organizacji społecznych (49), agencji pracy (11), organizacji reprezentujących przedsiębiorców i pracodawców (3), związki zawodowe (3), instytucje edukacyjne (4) i organizacje międzynarodowe (6). Respondenci, którzy nie podali swojej przynależności instytucjonalnej zostali zaliczeni do kategorii „inni” (16 osób). Jeśli chodzi o panele dyskusyjne, to odbyły się dwa panele, w których uczestniczyło 26 przedstawicieli centralnej administracji państwowej, samorządu, NGOs, instytucji oświatowych oraz instytucji gospodarczych.

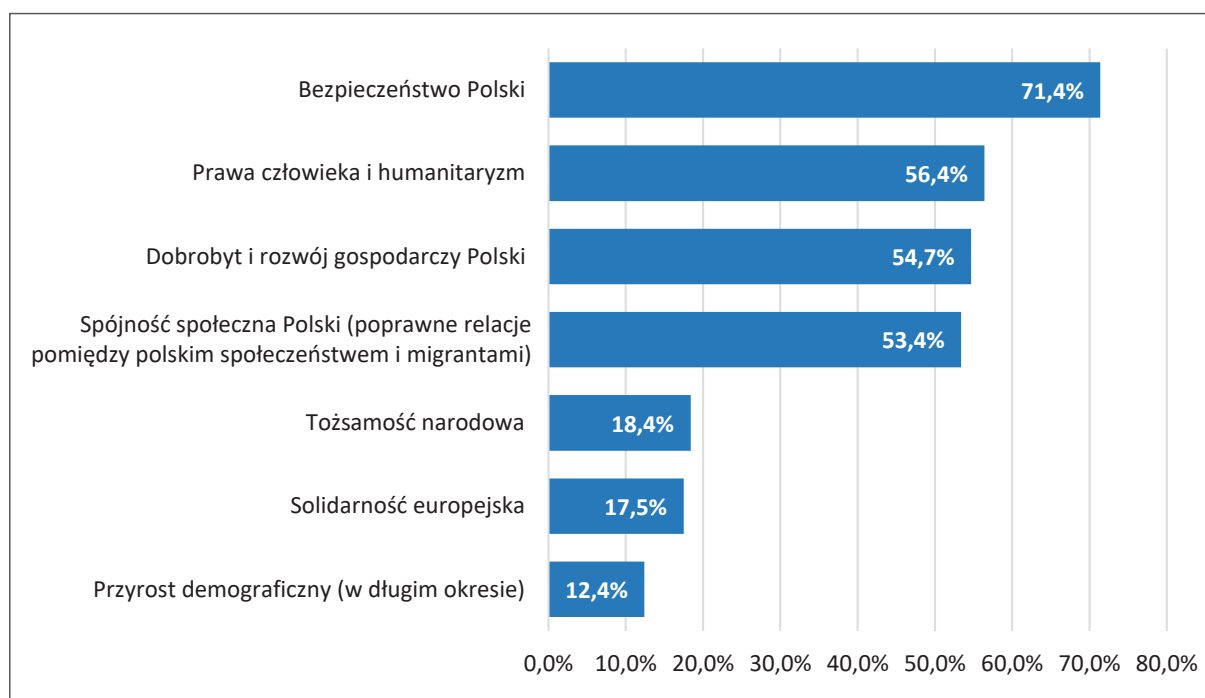
ANALIZA

• Opinie o aksjologii polityki migracyjnej państwa

Skuteczna polityka migracyjna musi być umieszczona w określonym kontekście aksjologicznym właściwym dla społeczeństwa (co zwłaszcza dotyczy demokratycznego państwa prawa), do którego jest skierowana. Powinna też opierać się na określonych wartościach oraz posiadać misję rozumianą jako jasny cel wprowadzonej zmiany skorelowany z wartościami (Jannsen i in. 2021). Dlatego też blok ten rozpo-
częliśmy pytaniem o pożądane wartości, jakie powinny przyświecać tworzeniu polityki migracyjnej.

Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi z zaproponowanej listy. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 234 respondentów, reprezentujących przede wszystkim podmioty administracji

WYKRES 1
Kluczowe wartości jakie powinny przyświecać polityce migracyjnej państwa polskiego
(odsetki respondentów)¹⁾



ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Procenty nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wybrać kilka opcji; N=234.

rządowej i samorządowej oraz organizacje społeczne, w mniejszym stopniu – organizacje przedsiębiorców i inne podmioty powiązane z gospodarką. Główną wartością, na jaką wskazali respondenci (71,4%) jest bezpieczeństwo Polski (Wykres 1), co może świadczyć zarówno o tym, że bezpieczeństwo, a zatem brak zagrożeń i posiadanie możliwości rozwoju, jest potrzebą egzystencjalną państwa i społeczeństwa, jak też o tym, że respondenci coraz bardziej postrzegają migracje w kontekście bezpieczeństwa ze względu między innymi na trwającą od dwóch lat pełnoskalową wojnę rosyjską przeciw Ukrainie, jak i wrogie działania reżimu białoruskiego na granicy z Polską.

Kolejnymi kluczowymi wartościami, na które zwrócono uwagę są: prawa człowieka i humanitaryzm (56,4%), dobrobyt i rozwój gospodarczy (54,7%), spójność społeczna (rozumiana jako poprawne relacje między społeczeństwem polskim i przybywającymi migrantami) (53,4%). Pokazuje to, że choć na poziomie wartości absolutnych respondenci najczęściej wskazują na bezpieczeństwo, jednak chcieliby także polityki migracyjnej, która uwzględnia prawa migrantów oraz proponuje rozwiązania, które pozwalają na prowadzenie humanitarnej polityki wobec tej grupy. Można domniemywać, że tak duży udział głosów uznających kwestie ochrony praw człowieka za priorytetowe, w dużej części może wynikać z kluczowego znaczenia kryzysu na granicy polsko-białoruskiej jako jednego z najważniejszych wyzwań dla polityki migracyjnej. Równie wysokie miejsce spójności społecznej na liście wartości, jakimi powinni kierować się decydenci w kształtowaniu polityki migracyjnej może wskazywać także na to, że Polska weszła już w kolejną fazę rozwoju jako państwo imigracyjne, gdzie obecność migrantów stała się zjawiskiem powszechnym.

Na koniec, co bardzo ciekawe, relatywnie niski poziom odpowiedzi wskazujących na znaczenie tożsamości narodowej (18,4%) może wskazywać, że respondenci nie widzą związku pomiędzy migracjami i tożsamością narodową, albo nie uważają tego związku za wystarczająco ważny, zwłaszcza, że prosiliśmy ich o odpowiedź z punktu widzenia logiki instytucji, które reprezentują. Wydaje się też, że polityka migracyjna jest w coraz mniejszym stopniu postrzegana jako powiązana z polityką europejską, a raczej codziennością polskiej debaty jest przeciwstawienie polskich i europejskich interesów w polityce migracyjnej (zaledwie 17,5% respondentów wskazało na powiązania z wartościami europejskimi). Bardzo niski był też wskaźnik odpowiedzi wskazujących na powiązanie migracji i potrzeb związanych z pro-

blemami demograficznymi (niski przyrost naturalny i starzenie się społeczeństwa), co może świadczyć o tym, że osoby badane nie widzą kluczowego związku pomiędzy polityką migracyjną a zagadnieniami demograficznymi, lub też nie uważają, że jest to kluczowa wartość (12,4%).

W kolejnym pytaniu poprosiliśmy respondentów o uzasadnienie swojej odpowiedzi dotyczącej preferowanych wartości. Aż 62% respondentów (145 osób) skorzystało z tej możliwości. Najbardziej aktywni byli przedstawiciele administracji rządowej oraz samorządowej (odpowiednio 70,6% i 73,6%), w mniejszym stopniu organizacji pozarządowych (38,8%) oraz instytucji gospodarczych (w zależności od typu instytucji w przedziale od 33% do 54%). Z uzyskanych opisowych odpowiedzi wyłania się bardzo kompleksowy obraz wskazujący na dużą znajomość problematyki migracyjnej przez respondentów. Odpowiedzi często były przekrojowe i wielowątkowe. Respondenci wskazywali też na różne rozumienie tego, czym są wartości, a czym priorytety polityki, co mogło powodować różnice w interpretacji pytania, czego jesteśmy świadomi.

Odpowiedzi opisowe respondentów można umownie podzielić na cztery kategorie, które wskazywały na: 1) nadrzędność bezpieczeństwa wobec innych wartości; 2) kluczowe znaczenie wartości związanych z ochroną praw człowieka; 3) wartości związane z gospodarką oraz prawami pracowniczymi migrantów; 4) niewłaściwy sposób przeciwstawiania praw człowieka wartościom związanym z bezpieczeństwem. Należy podkreślić, że choć kwestie demograficzne nie były wiodące w odpowiedziach ilościowych (zarówno, gdy chodzi o wartości, jak i cele polityki migracyjnej), to w komentarzach wybrzmiewały one bardzo mocno, podobnie jak kwestie spójności społecznej i konieczności stworzenia polityki integracyjnej, a także polityki wielokulturowości. Zwracano też uwagę na politykę europejską Polski oraz na globalne uwarunkowania, które także mają wpływ na kierunki polityki migracyjnej.

Jeśli chodzi o respondentów, którzy podkreślali opisowo w ankiecie nadrzędne znaczenie bezpieczeństwa, to odpowiedzi były zazwyczaj krótkie, niejako samotłumaczące się. Jeden z respondentów zauważył, dla przykładu, że: *Bezpieczeństwo jest warunkiem brzegowym dla innych kwestii*. Ta wypowiedź jest wzorcowa, gdyż podobnie argumentowali też inni respondenci. *Wydaje się, że bezpieczeństwo państwa jest kluczowe – bez poczucia bezpieczeństwa, społeczeństwo nie będzie otwarte na migracje (jako zjawisko), nie będzie skłonne do humanitarnego podejścia*. Jeśli chodzi o odpowiedzi, które uszczegóławiały, co respondenci rozumieją jako „bezpieczeństwo”, najczęściej podkreślano, że chodzi o bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, ale też bezpieczeństwo całego społeczeństwa (wtedy bardzo często łącząc bezpieczeństwo z kwestiami spójności społecznej). Wspomniana została także sytuacja na granicy polsko-białoruskiej, w tym przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom jako zjawisko budzące poczucie zagrożenia. Kolejnym tematem podnoszonym w kontekście bezpieczeństwa były kwestie dotyczące nadużyć w zakresie legalizacji pobytu i pracy, co stało się także tematem przewodnim dyskusji podczas panelu dyskusyjnego.

Wypowiedzi respondentów ankiety dotyczące nadrzędności zasad związanych z przestrzeganiem praw człowieka, w tym prawa do azylu, bezpieczeństwa i humanitarnego traktowania były liczne i zwykle bardzo dobrze uargumentowane. Jeden z respondentów podkreślił:

Należy uwzględnić niezbywalną godność każdej osoby ludzkiej próbującej dostać się na terytorium Rzeczypospolitej, z kolei inny respondent wskazał: Polityka migracyjna musi być zgodna z Konstytucją i podstawowymi prawami człowieka, zdefiniowanymi w prawie międzynarodowym.

Respondenci wskazywali nie tylko na prawne, ale też etyczne i polityczne podstawy myślenia opartego na prymacie praw człowieka. Podkreślano powiązanie migracji z nierównościami globalnymi oraz solidarnością polskiego społeczeństwa w momencie kryzysu, która m.in. objawiła się w związku z rosyjską agresją przeciw Ukrainie. Jak podkreślił jeden z respondentów:

Polska może tylko zyskać i umocnić swoją pozycję europejskiego lidera przez taką budowę polityki migracyjnej, by uwzględniała nie tylko jej bezpośredni interes, ale również gotowość do odpowiedzi na potrzeby najsłabszych.

Jeśli chodzi o przestrzeganie praw migrantów przez Polskę, to w wypowiedziach pojawiły się głosy krytykujące dotychczasowe działania władz i służb polskich na granicy polsko-białoruskiej. Jeden z respondentów stwierdził wręcz, że nie należy pytać w ankiecie o preferowane wartości, gdyż *prawa człowieka nie podlegają dyskusji* i może to doprowadzić do *próby zalegalizowania pushbacków*.

Wielu respondentów skoncentrowało się na zagadnieniach związanych z potrzebami rynku i gospodarki, także szerzej w kontekście prawa do przemieszczania się i poszukiwania lepszego miejsca pracy. Respondenci podawali zarówno argumenty natury ogólnej i aksjologicznej (*Dobrobyt i rozwój gospodarczy są nieodłącznie związane z polityką migracyjną. Migranci wnoszą do gospodarki nową siłę roboczą, różnorodne umiejętności i innowacyjne pomysły. Polityka migracyjna powinna reagować na aktualne wyzwania gospodarcze*), jak te bardziej szczegółowe wskazując na potrzebę większej otwartości kraju na imigrację. Wskazywano m.in. na niekorzystne wskaźniki demograficzne Polski i starzejące się społeczeństwo, brak rąk do pracy, szczególnie odczuwalny w niektórych sektorach, innowacyjność wynikającą z migracji, grożącą Polsce recesję, potrzeby polskich firm. Respondenci zwracali także uwagę na dotychczasowe pozytywne doświadczenia związane z migracją z Ukrainy, ale też na inne potencjalne kraje imigracji, takie jak Białoruś czy kraje Azji Południo-Wschodniej. Pojawiła się też kwestia re-emigracji i repatriacji osób pochodzenia polskiego jako ważnego źródła napływu migrantów do Polski. Wreszcie, pojawiały się wypowiedzi, które podkreślały, że jednowymiarowe postrzeganie migracji (tylko przez pryzmat bezpieczeństwa, praw człowieka lub gospodarki) jest mocno uproszczone i może prowadzić do polaryzacji społecznej. Tymczasem kluczową kwestią pozostaje właściwe zbalansowanie tych kwestii, tak aby w zgodzie z przepisami utrzymać spójność społeczną i stworzyć efektywny instytucjonalnie system zarządzania migracjami oraz kompleksową politykę migracyjną. Jak podkreśliła jedna z osób wypełniających ankietę:

Spójność społeczna między Polakami a migrantami jest kluczowa dla stabilności i harmonii społecznej. Dobre relacje między tymi grupami minimalizują napięcia, zapobiegają konfliktom i przyczyniają się do integracji, co z kolei wzmacnia społeczeństwo jako całość.

W panelach dyskusyjnych także wybrzmiały dylematy związane z fundamentalną zasadą przestrzegania godności każdej osoby ludzkiej i przestrzegania prawa przez państwo (zasada legalizmu) z problemami, jakie pojawiły się w 2021 roku w związku z wybuchem kryzysu na granicy polsko-białoruskiej. W szczególności zastanawiano się, czy można z poszanowaniem prawa i podstawowych wartości wzmocnić istniejącą infrastrukturę migracyjną, tak aby była efektywna z jednej strony, a z drugiej nie pozwalała na wykorzystywanie luk i słabości prawnych.

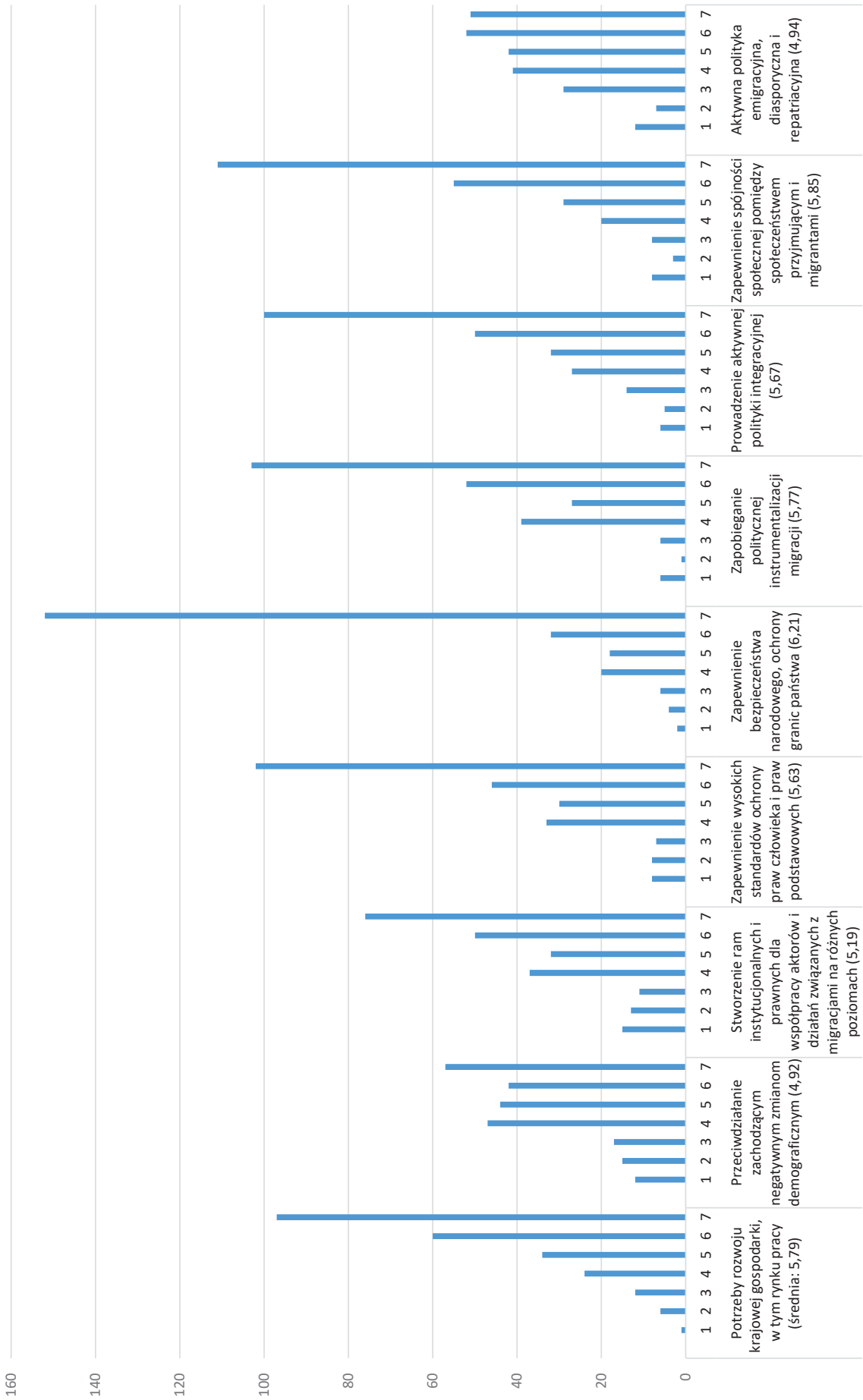
• **Opinie o głównych celach polityki migracyjnej państwa**

Odnosząc się do celów polityki migracyjnej respondenci mogli określić swoje preferencje odwołując się do skali 1–7 (1 to poziom najmniej istotny, a 7 poziom o największym znaczeniu) i wymiarów korespondujących z wartościami omawianymi powyżej. Wyniki obrazuje Wykres 2.

Uzyskane odpowiedzi wskazują na priorytety respondentów, ale również sugerują w jakich obszarach można najłatwiej/najtrudniej osiągnąć porozumienie/kompromis co do celów polityki migracyjnej. Zarówno wartości średnie, jak i rozkład odpowiedzi potwierdzają, że wydarzenia ostatnich lat istotnie przesunęły punkt ciężkości w kierunku większego powiązania bezpieczeństwa z polityką migracyjną: ponad 86% respondentów uznało zapewnienie bezpieczeństwa narodowego i ochrony granic państwa jako cel co najmniej istotny (5–7), a tylko 5% uznało ten obszar za mało istotny (1–3). W ostatnim przypadku byli to głównie przedstawiciele organizacji społecznych oraz reprezentujących interesy pracodawców, ale liczebności były bardzo niewielkie.

Zwracamy jednak uwagę, że przyjęcie priorytetu bezpieczeństwa byłoby daleko posuniętym uproszczeniem. W istocie bowiem, bardzo wysokie oceny średnie dotyczą także działań na rzecz integracji i zapewnienia spójności społecznej (5,85), traktowania imigracji jako narzędzia rozwoju gospodarczego (5,79), takiego podejścia do sfery migracji, która może zmniejszać ryzyko polaryzacji i instrumentalizacji

WYKRES 2
Cele polityki migracyjnej (liczby odpowiedzi)¹⁾



¹⁾ Wartości na skali 1–7, gdzie 1 oznacza „zupełnie nieistotny cel”, a 7 „bardzo istotny cel”. Wartości średnie skali zostały wskazane w opisie kategorii

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBNM PAN 2024

migracji (5,77) czy wreszcie aktywnej polityki integracyjnej (5,67) oraz działań na rzecz ochrony praw człowieka i praw podstawowych (5,63). Pokazuje to, że w przekonaniu respondentów sytuacja migracyjna Polski uzasadniałaby podejmowanie działań zbliżonych do tego, co obserwujemy w innych państwach UE (integracja), ale także, że są oni świadomi ryzyka z tym związanych (instrumentalizacja i polaryzacja).

Na uwagę zasługuje nieco mniejsze znaczenie przypisywane podziałowi ról i kompetencji pomiędzy różnych uczestników procesu (5,19). Może to wynikać z tego, że dla części osób był to temat abstrakcyjny lub też uznano, że jest on oczywisty. Dość nieoczekiwanym wynikiem jest natomiast niska ocena wagi kwestii demograficznych (4,92). Z dyskusji panelowych można by wywieść wniosek, że jest to pochodna poglądu przebijającego się do opinii publicznej, zgodnie z którym napływ imigrantów nie może i nie powinien być traktowany jako automatyczne (i relatywnie proste) rozwiązanie wyzwań demograficznych. Wreszcie, zmiana profilu migracyjnego Polski dokonująca się od początku lat 2010. sprawia, że także w świadomości respondentów kwestia emigracji oraz polityki diasporycznej zdaje się mieć coraz mniejsze znaczenie. Uzyskane wyniki nie upoważniają w żadnym razie do deprecjonowania tego wymiaru, ale jego waga była istotnie niższa od tych powiązanych wprost ze sferą imigracji (4,94).

Temat zapewniania bezpieczeństwa, osiągnięcia celów gospodarczych oraz wysokich standardów ochrony praw człowieka wybrzmiały także podczas obydwu paneli eksperckich. W ich trakcie paneliści skupili się jednak na potrzebie zapewnienia efektywności i przewidywalności infrastruktury migracyjnej rozumianej jako ogół instytucji, procedur i praktyk związanych z imigracją i emigracją, która powinna być głównym celem nowej polityki w sytuacji niewydolności i nieprzejrzystości procedur czy to wizowych czy legalizacyjnych. Wspomniano też o konieczności zapewnienia elastyczności i możliwości adaptacyjnych (rezyliencji) polityki migracyjnej w sytuacji tak dużej zmienności, w jakiej znajduje się współczesna Polska.

• **Opinie o zasadach funkcjonowania, instytucjach polityki migracyjnej państwa oraz nowych instrumentach polityki migracyjnej**

Dyskusja na temat wypracowania celów i zasad polityki migracyjnej toczy się w Polsce od co najmniej połowy lat 90. XX wieku. Stawiane były w niej pytania o potrzebę i zasadność jej tworzenia; o to, kto powinien być odpowiedzialny za jej realizację (tj. jakie instytucje administracji państwowej i samorządowej), a także jakich oczekujemy imigrantów (tj. z jakich regionów i krajów świata oraz o jakich kompetencjach zawodowych) oraz jak wypracować kompromis między potrzebami demograficznymi naszego społeczeństwa (jego starzeniem się i spadkiem dzietności) i zapotrzebowaniem rynku pracy a kwestiami humanitarnymi i zapewnieniem bezpieczeństwa państwa (co pokazuje obecna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej) (Strzelecki, Kluza 2024: 53–61).

Jednym z ważniejszych wyzwań związanych z polityką migracyjną jest opracowanie i przyjęcie programowych dokumentów rządowych, które by wyznaczały cele i regulowałyby podstawowe kwestie zarządzania migracjami oraz integracją imigrantów w naszym kraju (Tabela 7). Zapytaliśmy uczestników badania o to, jaki charakter powinien mieć taki dokument/takie dokumenty.

Badani generalnie dostrzegają potrzebę przyjęcia nowego dokumentu regulującego podstawowe kwestie związane z polityką migracyjną i integracyjną w naszym kraju. Bardzo niewielki odsetek badanych (3,8%) wyraził opinię, że obecnie nie ma takiej konieczności, ani także potrzeby nowelizowania żadnego z takich dokumentów. Za potrzebą szerokiego dokumentu, który by obejmował zarówno problematykę migracji, jak i integracji, zgadzali się przedstawiciele kategorii „innych podmiotów”, w tym organizacji społecznych i osób powiązanych z obszarem gospodarki (60,5%) i administracji samorządowej (57,1%). Bardziej umiarkowani w swojej opinii byli reprezentanci administracji rządowej (39,2%), którzy z kolei w większym stopniu niż pozostałe kategorie badanych zgadzali się co do możliwości nowelizacji istniejących już regulacji prawnych (29,4%). Być może ich nastawienie było wynikiem dotychczasowych doświadczeń związanych z przyjmowaniem rządowych dokumentów programowych, za którymi nie szły ani dalsze decyzje polityczne, ani projekty zmian legislacyjnych. Nie uzyskały szerokiej akceptacji badanych (w zbliżonym stopniu dla wszystkich reprezentantów analizowanych trzech kategorii) propozycje przyjęcia oddzielnych dokumentów regulujących kwestie polityki migracyjnej, jak i integracyjnej (zgadzał się z nimi mówić o tym co siódmy badany – 15,8%) lub dokumentu jedynie o charakterze dok-

TABELA 7

Poparcie¹⁾ dla potrzeby i poszczególnych form przyjęcia dokumentu regulującego cele i kierunki polityki migracyjnej Polski

W jakiej formie rząd polski powinien przyjąć dokument regulujący cele i kierunki polityki migracyjnej RP?	Ogółem		Administracja rządowa		Administracja samorządowa		Inne podmioty	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Szerokiego dokumentu doktrynalnego i operacyjnego (obejmującego obszar polityki migracyjnej i integracyjnej)	124	53,0	20	39,2	52	57,1	46	60,5
Dokumentu jedynie o charakterze doktrynalnym (diagnoza i strategia)	18	7,7	4	7,8	8	8,8	4	5,3
Nowelizacji istniejących ustaw i aktów niższego rzędu	46	19,7	15	29,4	13	14,3	15	19,7
Oddzielnych strategii migracyjnej oraz integracyjnej	37	15,8	8	15,7	15	16,5	10	13,2
Nie ma potrzeby przyjmowania / nowelizowania żadnego z takich dokumentów	9	3,8	4	7,8	3	3,3	1	1,3
Liczba respondentów	234		51		91		76	

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBM PAN 2024

¹⁾ Udziały dotyczą tylko odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” się i „zgadzam się” połączonych w jedną kategorię.

trynalnym obejmującym diagnozę sytuacji migracyjnej i strategię działania (zgadzał się z tym co dwunasty badany – 7,7%).

Badani dostrzegali nie tylko potrzebę przyjęcia szerokiego dokumentu regulującego główne kwestie związane z polityką migracyjną kraju. Oczekują oni również zmian w systemie zarządzania migracjami w kraju (Tabela 8). Obecny system oparty o Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji z ważną rolą Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Urzędu ds. Cudzoziemców uzyskał ich poparcie w granicach 30% (w największym stopniu od osób pochodzących z administracji samorządowej – 34,1%, a w najmniejszym od przedstawicieli kategorii „innych podmiotów” – 25%). Z potrzebą nowego systemu zbudowanego w oparciu o nowo powołaną instytucję centralną oraz jej delegatury w urzędach wojewódzkich (właściwe w sprawach cudzoziemców) zgadzała się co najmniej połowa badanych, a w największym stopniu takie stanowisko wyrazili przedstawiciele administracji rządowej – blisko dwie trzecie tej kategorii (62,7%). Wskazywałoby to na przekonanie tych osób o niemożności skutecznej realizacji polityki migracyjnej w dotychczas funkcjonującym układzie instytucjonalnym.

TABELA 8

Oceny i opinie¹⁾ o przyszłości systemu zarządzania migracjami w Polsce

Jak w przyszłości powinien wyglądać system zarządzania migracjami w Polsce?	Ogółem		Administracja rządowa		Administracja samorządowa		Inne podmioty	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Obecny system powinien pozostać bez zmian (koordynacyjna rola MSWiA, kluczowa rola MRPiPS, istnienie UdSC jedynie na poziomie centralnym, na poziomie regionalnym i lokalnym kompetencje posiadają zarówno urzędy wojewódzkie, jak i jednostki samorządu terytorialnego).	70	29,9	15	29,4	31	34,1	19	25,0
Potrzebny jest nowy system stworzony w oparciu o centralny organ administracji rządowej, obsługiwany przez centralę i delegatury na bazie obecnie istniejących wydziałów w urzędach wojewódzkich właściwych w sprawach cudzoziemców.	133	56,8	32	62,7	50	54,9	43	56,6
Inna propozycja (jaka?), proszę ją krótko opisać	31	13,2	4	7,8	10	11,0	14	18,4
Liczba respondentów	234		51		91		76	

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBM PAN 2024

¹⁾ Udziały dotyczą tylko odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” się i „zgadzam się” połączonych w jedną kategorię.

Badani wymieniali i opisywali także w kategorii odpowiedzi „inne” swoje sugestie zmian w tym obszarze (zrobił to co ósmy badany – 13,2%). Zgłaszane przez nich propozycje zmian możemy połączyć w kilka grup, które często uzupełniają i uzasadniają wybory badanych znajdujące się w Tabeli 2. Pierwsza z nich dotyczy potrzeby, a nawet wręcz konieczności wprowadzenia osobnego, centralnego organu administracji rządowej odpowiedzialnego za kwestie migracji. Miałby on na celu z jednej strony przełamanie branżowego („silosowego”) podziału kompetencji między instytucjami centralnymi obecnymi w tym obszarze, a z drugiej strony doprowadzenie do uwspólnienia strategii i polityk w zakresie migracji między różnymi instytucjami i sektorami branżowymi. Sama realizacja tej polityki odbywałaby się na poziomie regionalnym (wojewódzkim) i lokalnym. Druga kategoria wypowiedzi dotyczyła potrzeby zwiększenia roli przedstawicieli migrantów i organizacji pozarządowych, którzy by wspierali, jak i współtworzyli tę politykę, a trzecia – pilnej potrzeby dofinansowania administracji zajmującej się kwestiami cudzoziemców. Czwarta kategoria zawiera wypowiedzi dotyczące opracowanie lepszego systemu rejestracji cudzoziemców (np. opartego o dane biometryczne i system PESEL) oraz silniejsze niż dotychczas przeciwdziałanie nieuregulowanej imigracji. Ostatnia, piąta kategoria opinii, łącząca się z późniejszym pytaniem o ewentualną potrzebę wprowadzenia nowych instrumentów polityki migracyjnej wskazuje na potrzebę stworzenia równoległych, legalnych ścieżek imigracji do Polski, poczynając od imigracji zarobkowej (na zasadzie kontraktowej lub ograniczonych czasowo wiz pracowniczych odpowiadających na bieżące zapotrzebowanie rynku pracy) poprzez system aktywnego poszukiwania specjalistów (oparty np. o system punktowy), a skończywszy na migracji osiedleńczej.

Wśród opinii mówiących o potrzebie przyjęcia nowego dokumentu o polityce migracyjnej, jak i konieczności zmiany sposobu jej realizacji pojawiał się także regularnie postulat o zwiększeniu kompetencji samorządów w tym zakresie. Jednak propozycja ta budziła podziały wśród badanych (Tabela 9). Mimo ogólnego poparcia przez osoby badane dla propozycji zwiększenia kompetencji samorządów na polu zarządzania migracjami (59,8% wszystkich badanych zgodziło się z nią, a w największym stopniu uczynili to przedstawiciele „innych podmiotów” – 69,7% i administracji samorządowej – 59,4%), to dzieli ona równo reprezentantów administracji rządowej, gdyż ponad 40% z nich nie zgodziło się na taką zmianę, a podobny odsetek ją poparł (39,3%). 19,6% nie miało tutaj zdania (tj. ani wyraziło swojego poparcia, ani sprzeciwu). Trudno w tym miejscu próbować wyjaśnić to nastawienie, ale wydaje się, że przedstawiciele strony rządowej mogą oceniać tę propozycję jako trudną do realizacji z perspektywy formalno-administracyjnej (czyli regulacji i przestrzegania procedur).

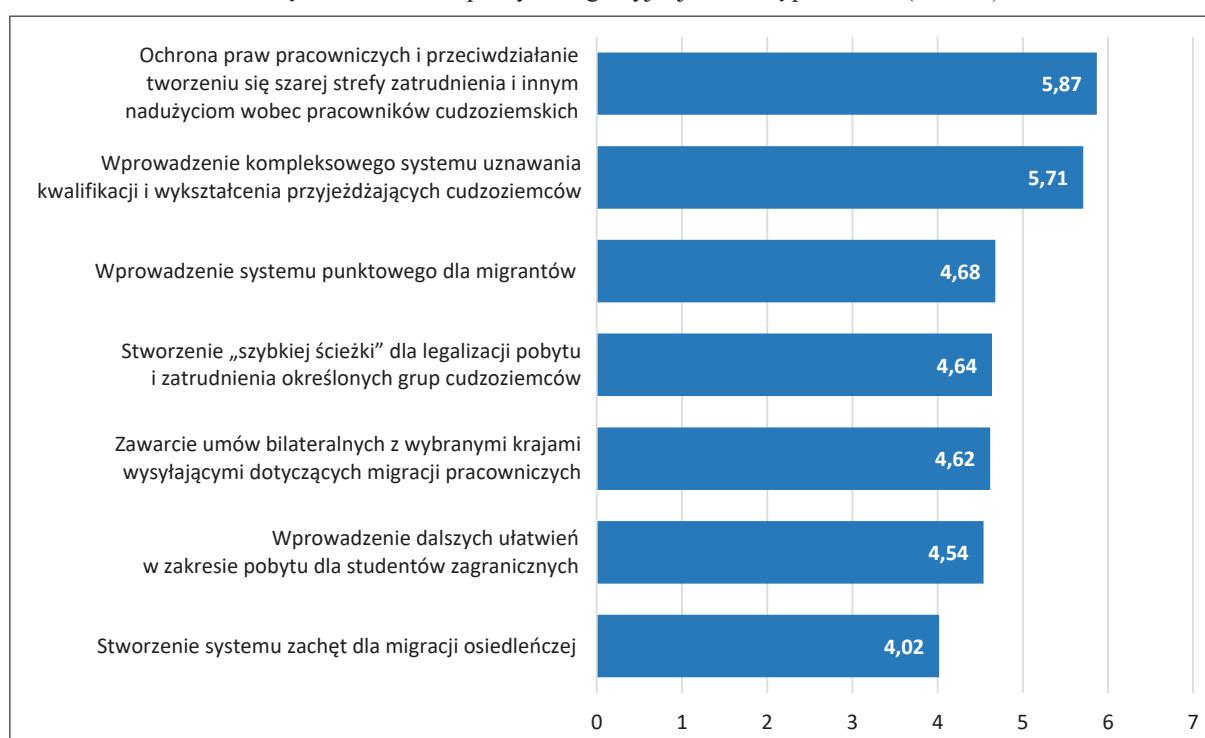
Biorąc pod uwagę dużą dynamikę, jakiej doświadcza obecnie Polska pod względem liczby i różnorodności napływów migracyjnych, zadaliśmy także pytanie o potrzebę wdrożenia nowych instrumentów polityki migracyjnej w zakresie migracji legalnej (np. pracowniczej, edukacyjnej czy osiedleńczej). Zdecydowana większość respondentów (79,5%) potwierdziła taką potrzebę, odpowiadając „zdecydowanie tak” lub „raczej tak”, podczas gdy jedynie 11,5% pozostało neutralne w tej sprawie („ani tak, ani nie”), a 8,9% odpowiedziało negatywnie, uznając tym samym, że obecnie funkcjonujące instrumenty są wystarczające. W każdej analizowanej grupie respondentów była wyraźna przewaga odpowiedzi twierdzących, co może oznaczać powszechne oczekiwanie wprowadzenia zmian w zakresie zarządzania migracjami w Polsce.

TABELA 9
Ocena możliwego zwiększenia kompetencji samorządów w zarządzaniu migracjami

Czy zakres kompetencji samorządów w zakresie zarządzania migracjami powinien być zwiększony?	Ogółem		Administracja rządowa		Administracja samorządowa		Inne podmioty	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Tak	140	59,8	20	39,3	54	59,4	53	69,7
Ani tak, ani nie	38	16,3	10	19,6	14	15,4	12	15,8
Nie	56	23,9	21	41,1	23	25,2	11	14,5
Liczba respondentów	234		51		91		76	

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

WYKRES 3
Rozwiązania z zakresu polityki migracyjnej, które są potrzebne (średnie)¹⁾



ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Średnie na podstawie skali 1–7 gdzie 1 oznacza „zupełnie niepotrzebne”, a 7 „bardzo potrzebne”; N=186.

Osoby, które podkreślały potrzebę zmian w systemie zarządzania migracjami w Polsce (186 osób), w kolejnym pytaniu miały możliwość wskazania określonych rozwiązań i oceny ich jako potrzebnych lub niepotrzebnych (ocena w skali 1 do 7, gdzie 1 oznacza „zupełnie niepotrzebne”, a 7 „bardzo potrzebne”). Rozkład odpowiedzi wskazuje, że respondenci (oprócz jednego przypadku) byli dość zgodni w swoich wyborach. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że dwa z zaproponowanych rozwiązań dotyczących bezpośrednio rynku pracy, uzyskały największe poparcie wśród respondentów jako potrzebne (ocena 5–7) (Wykres 3). Były to: wprowadzenie kompleksowego systemu uznawania kwalifikacji i wykształcenia cudzoziemców oraz ochrona praw pracowniczych i przeciwdziałanie tworzeniu się szarej strefy zatrudnienia i innym nadużyciom wobec pracowników cudzoziemskich (odpowiednio 80,7% i 83,3% respondentów wybrało ocenę 5–7). Kolejne zaproponowane rozwiązania również zostały uznane za potrzebne przez ponad połowę respondentów, w tym wprowadzenie systemu punktowego dla migrantów, który w Polsce nie był dotąd stosowany (58,1%), stworzenie „szybkiej ścieżki” dla legalizacji pobytu i zatrudnienia określonych grup cudzoziemców (58,6%), wprowadzanie dalszych ułatwień w zakresie pobytu dla studentów zagranicznych (56,6%) oraz zawarcie umów bilateralnych z wybranymi krajami wysyłającymi migrantów pracowniczych (58,1%). Jedyne z proponowanych rozwiązań, którego ocena wyraźnie podzieliła respondentów, dotyczyło stworzenia systemu zachęt dla migracji osiedleńczej, które jako potrzebne oceniło 44,1%, a jako niepotrzebne 38,2% odpowiadających. W przypadku tego ostatniego rozwiązania widoczny był podział zdań między przedstawicielami organizacji społecznych, którzy w większości określili wsparcie dla migracji osiedleńczej jako potrzebne, podczas gdy wśród reprezentantów pozostałych grup instytucji (m.in. organów rządowych, samorządowych i agencji pracy) przeważała ocena przeciwna. Nieoczywistym wynikiem był także niski odsetek badanych, którzy uważali, że celem polityki migracyjnej powinno być stworzenie zachęt do migracji osiedleńczej, co może poniekąd wskazywać preferencyjne traktowanie krótkoterminowej migracji zarobkowej.

Dyskusje podczas paneli eksperckich poniekąd podejmowały podobne tematy, jednak bardziej niż w ankiecie wybrzmiała w nich kwestia takiej reformy polityki migracyjnej, by była ona przejrzysta i transparentna oraz wprowadzała jasne i zrozumiałe perspektywy legalnego zamieszkania, pracy, nauki czy otrzymania obywatelstwa.

• Opinie na temat polityki integracyjnej

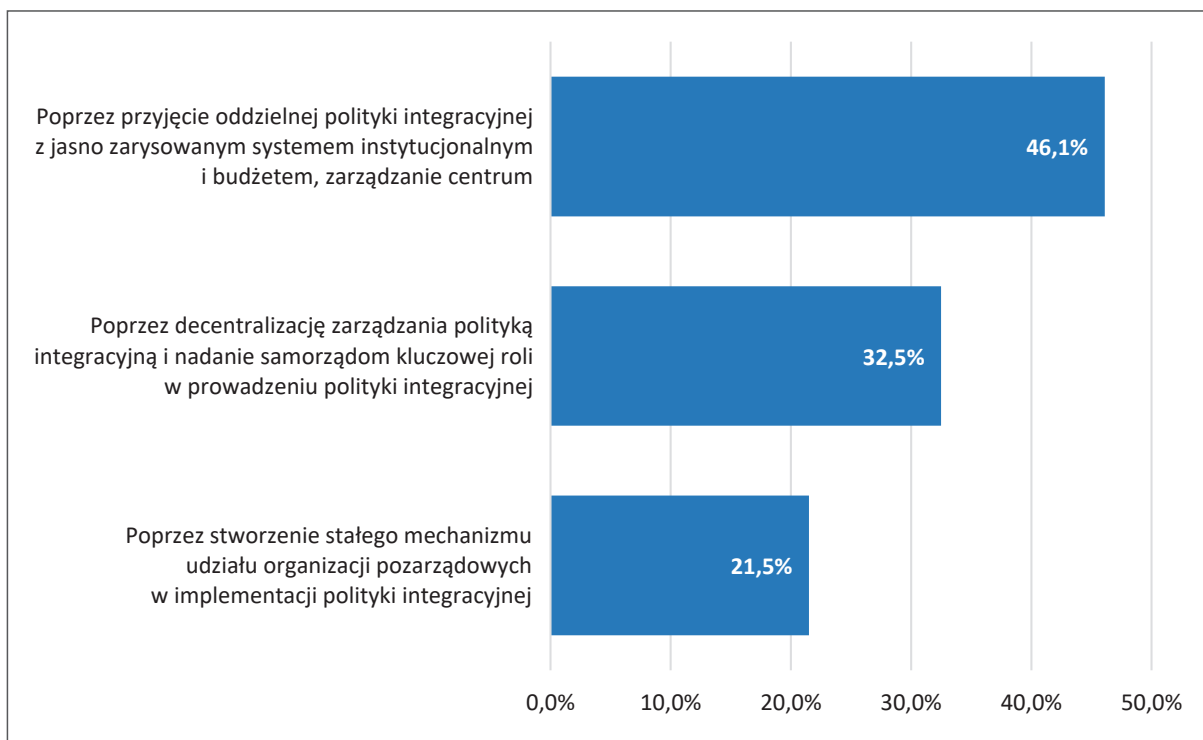
Od czasów transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. Polska nie prowadzi oficjalnie zdefiniowanej polityki integracyjnej i nie posiada dokumentu strategicznego w tym zakresie. Jedyne systemowe działania integracyjne państwa realizowane są w stosunku do beneficjentów ochrony międzynarodowej, a także członków ich rodzin (zob. Rozdział 3.6 Integracja). W związku z rosnącą populacją cudzoziemską w Polsce, obejmującą osoby z doświadczeniem migracji dobrowolnej i przymusowej, oraz dywersyfikacją państw pochodzenia/urodzenia migrantów (przy zdecydowanej przewadze obywateli Ukrainy), powstaje pytanie o zasadność/potrzebę sformalizowania polityki integracyjnej państwa.

Mając na uwadze zmiany zachodzące w Polsce, w badaniu sondażowym zapytano respondentów, czy jednym z priorytetów polityki migracyjnej Polski powinno być stworzenie kompleksowej polityki integracyjnej wobec różnych grup migrantów (nie tylko uznanych uchodźców). Respondenci w przeważającej większości (81,6%) udzielili odpowiedzi twierdzącej („zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Tylko 10,7% badanych nie zajęło jednoznacznego stanowiska w tej kwestii („ani tak, ani nie”), a 7,7% było negatywnego zdania („zdecydowanie nie” i „raczej nie”). Uwzględniając różne kategorie podmiotów udzielających odpowiedzi, warto zwrócić uwagę, że pozytywną opinię na podobnym poziomie wyrazili przedstawiciele administracji rządowej (74,5%) i samorządowej (78,0%), co wskazuje na ich zgodne stanowisko co do potrzeby wypracowania całościowej polityki integracyjnej państwa wobec różnych grup migrantów. Najwyższe poparcie dla takiego pomysłu wybrzmiało po stronie organizacji społecznych (98%).

W pytaniu uszczegóławiającym poproszono respondentów o wyrażenie opinii na temat sposobu jej wdrażania. Mogli oni wybrać jeden z trzech wariantów odpowiedzi, tj. wdrożenie poprzez: 1. przyjęcie oddzielnej polityki integracyjnej z jasno zarysowanym systemem instytucjonalnym i budżetem, zarządzanymi centralnie; 2. decentralizację zarządzania polityką integracyjną i nadanie samorządom kluczowej roli w prowadzeniu polityki integracyjnej; 3. stworzenie stałego mechanizmu udziału organizacji pozarządowych w implementacji polityki integracyjnej. Największa część respondentów (46,1%) opowiedziała się za modelem scentralizowanej polityki integracyjnej (Wykres 4). Najsilniejsze poparcie dla

WYKRES 4

W jaki sposób polityka integracyjna powinna być wdrażana (odsetki respondentów)¹⁾



ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Odsetki wśród osób, które odpowiedziały „zdecydowanie tak” lub „raczej tak” na pytanie „Czy jednym z priorytetów polityki migracyjnej Polski powinno być stworzenie kompleksowej polityki integracyjnej wobec różnych grup migrantów (nie tylko uznanych uchodźców)?” (N=191).

takiego kierunku działań wybrzmiało wśród przedstawicieli administracji rządowej (65,8%) i samorządowej (56,3%). Wśród organizacji społecznych przeważało natomiast podejście zakładające wzrost ich roli w implementacji polityki integracyjnej (41,7%). Za takim rozwiązaniem opowiedziało się tylko 7,9% podmiotów administracji rządowej i 9,9% samorządowej. Uwagę zwraca także względnie niskie (33,8%) zainteresowanie administracji lokalnej decentralizacją zarządzania integracją na rzecz zwiększenia roli samorządów. Za decentralizacją zarządzania integracją i zwiększeniem roli samorządów opowiedziało się natomiast agencje pracy (71,4%).

Z przedstawionych wyników wypływa kilka istotnych wniosków. Sektor pozarządowy ma potrzebę sformalizowania (i docenienia) swojego zaangażowania w politykę integracyjną w Polsce, co potwierdziłoby stan faktyczny – organizacje społeczne od lat odgrywają kluczową rolę w realizacji działań integracyjnych wobec migrantów, często zastępując instytucje publiczne w tym zakresie. Stanowiska tego nie podzielają instytucje publiczne obu szczebli, widząc wiodącą rolę swojego sektora w tej materii. Można domniemywać, że samorządy nie dążą do przejęcia zadań szczebla rządowego w obszarze polityki integracyjnej, gdyż mogłoby to oznaczać znaczący wzrost odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, a większy zakres kompetencyjny niekoniecznie miałby odzwierciedlenie w proporcjonalnie większym budżecie na zadania i zasobach kadrowych.

Według badanych polityka integracyjna powinna opierać się na podejściu partycypacyjnym, w którym kluczowi aktorzy zarządzania integracją mogą wnieść swoją perspektywę, wiedzę i doświadczenie. Taki wniosek mocno wybrzmiewał podczas paneli dyskusyjnych. Jeden z uczestników podsumował to następująco:

Z punktu widzenia samorządu kluczowa jest integracja i spójność społeczna, to znaczy, żeby ten proces wchodzenia w funkcjonowanie innego społeczeństwa prowadził nie do gettoizacji, tylko do bycia częścią społeczeństwa. I jest tu potrzebne spójne działanie zarówno z poziomu państwa, jak i z poziomu samorządu, oczywiście przy współpracy partnerskiej (...) bardzo ważne jest stworzenie, w tym z udziałem samorządów, mechanizmu koordynującego działania na rzecz integracji. (I.I AS)

• **Opinie o metodach konsultacji polityki migracyjnej i podejściu do dialogu ze społeczeństwem**

Wychodząc z założenia, że polityka migracyjna, a w szczególności polityka integracyjna, nie może być skutecznie realizowana bez udziału społeczeństwa przyjmującego, zadane zostało pytanie o priorytety polityki migracyjnej w zakresie dialogu społecznego oraz relacji pomiędzy społeczeństwem przyjmującym a migrantami. Lista zawierała propozycje trzech priorytetów, respondenci mieli też możliwość dopisania swoich własnych. Każdy z trzech zaproponowanych priorytetów został wskazany przez prawie dwie trzecie respondentów, co oznacza, że wszystkie te działania są w opiniach respondentów ważne (mogli wskazać więcej niż 1 odpowiedź). Były to: wypracowanie stałych mechanizmów dialogu i konsultacji społecznych w obszarze migracji, na przykład poprzez powołanie Rady ds. Migracji (63,2%), przeciwdziałania napięciom między grupami etnicznymi, w tym ksenofobii, poprzez na przykład wprowadzenie elementów edukacji wielokulturowej (62,4%), systemowe wsparcie organizacji pozarządowych i innych instytucji działających na rzecz integracji i spójności społecznej (57,7%).

W komentarzach do tego pytania, oprócz wspierających zaproponowane priorytety (np. postulat edukacji wielokulturowej nie tylko w szkołach, ale poprzez szerokie kampanie społeczne, czy wsparcie nie tylko NGO-sów, ale także samorządów), pojawiły się także głosy przeciwnie. Te ostatnie wskazywały na zupełnie inne podejście do relacji między migrantami a społeczeństwem przyjmującym, które powinny być oparte na asymilacji migrantów, eliminacji ich „przywilejów” oraz na zasadzie przyjmowania migrantów pochodzących tylko z bliskich kręgów kulturowych. Komentarze dodane przez respondentów do tego pytania wskazują wyraźnie na krytyczną ocenę przez część z nich propozycji opartych na zasadach otwartości, wielokulturowości i wsparciu migrantów. Warto podkreślić, że podczas dyskusji panelowych wybrzmiało oczekiwanie, że zapowiadany nowy dokument strategiczny zostanie opracowany w oparciu o szerokie konsultacje społeczne.

• Opinie o polityce dotyczącej sytuacji na granicy polsko-białoruskiej

Mając na uwadze, że sytuacja na granicy polsko-białoruskiej wpływa na myślenie o polityce migracyjnej, zapytaliśmy o tę kwestię w tym i kolejnym obszarze (dostęp do terytorium). W ankiecie zadaliśmy pytanie o opinie na temat dalszej polityki wobec napływu migrantów i osób poszukujących azylu przez granicę białorusko-polską w wyniku działań prowadzonych przez białoruski reżim. Można było wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi ze wskazanej listy. W tym pytaniu, bardziej niż w przypadku innych pytań, widać różnice między kategoriami respondentów (por. rozdział 3.2 – Dostęp do terytorium). Jeśli chodzi o ogół badanych, najwięcej osób opowiedziało się za kontynuowaniem „działań mających na celu wzmocnienie zabezpieczenia fizycznego granicy” (62,4%). Niewiele mniejsza liczba badanych opowiedziała się za wzmocnieniem polityki powrotowej wobec cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium RP (53,3%) jako metodzie radzenia sobie z sytuacją kryzysową na granicy z Białorusią. Kolejne pod względem liczby wskazań były następujące odpowiedzi: wzmocnienie kompetencji Straży Granicznej (48,3%), rozbudowa infrastruktury recepcyjnej przy granicy (41,9%), prowadzenie polityki opartej przede wszystkim o zasadę praw człowieka i humanitaryzmu (38,9%). Jeśli chodzi o preferencje określonych kategorii respondentów, to przedstawiciele administracji centralnej i samorządowej opowiedzieli się zdecydowanie za wzmocnieniem bariery fizycznej na granicy (ponad 70,0% ogółu wypowiedzi w tych kategoriach), podczas gdy przedstawiciele sektora pozarządowego skłaniali się ku bardziej znuansowanym odpowiedziom, w tym ponad 71,0% przedstawicieli organizacji społecznych opowiedziało się za zmianą polityki na rzecz prymatu praw człowieka.

PODSUMOWANIE

Osoby, które wzięły udział w sondażu w zdecydowanej większości (ponad 70%) wskazują na potrzebę uwzględnienia w polityce migracyjnej państwa przede wszystkim priorytetu bezpieczeństwa kraju, traktowanego jako egzystencjalne zapewnienie trwania społeczeństwa w warunkach aktualnych wyzwań geopolitycznych i społecznych. Widać to było także w opiniach o głównych celach tej polityki, gdzie o znaczeniu kwestii bezpieczeństwa mówiło 85% wszystkich badanych. Jednocześnie kolejnymi kluczowymi wartościami, na które zwracają uwagę osoby badane są prawa człowieka i humanitaryzm (56,4%), dobrobyt i rozwój gospodarczy (55%) oraz spójność społeczna (54%). Wskazywać to może na to, że choć na poziomie wartości absolutnych, dominuje kwestia bezpieczeństwa, to osoby badane chciałyby także polityki migracyjnej, która uwzględnia prawa migrantów i pozwala na budowę spójnego innowacyjnego społeczeństwa, którego osoby o pochodzeniu migranckim są ważną częścią, a także nowoczesnej gospodarki. Pewnym zaskoczeniem, które wymaga dalszej pogłębionej analizy było stosunkowo małe znaczenie kwestii demograficznych w postrzeganiu migracji przez osoby badane, jak również słaby związek w ocenie badanych pomiędzy polską polityką migracyjną a kwestią tożsamości narodowej.

Badani oczekują obecnie przyjęcia nowego dokumentu programowego, który by regulował zagadnienia związane zarówno z polityką migracyjną, jak i integracyjną tak na poziomie doktryny (celów i wartości), jak operacyjnym (związanym z konkretnymi decyzjami politycznymi i rozwiązaniami prawnymi). Bardziej wstrzemięźliwe w swoich opiniach na ten temat były osoby reprezentujące administrację rządową, które wskazywały również na możliwości tkwiące w zmianie istniejących już uregulowań prawnych. Badani zgłaszali również potrzebę budowy nowego systemu zarządzania migracjami w Polsce, który byłby oparty o nowo powołaną instytucję centralną odpowiedzialną za sprawy migracji. Nowy podmiot miałby przede wszystkim doprowadzić do większej spójności w działaniu i przełamać obecny instytucjonalny podział kompetencji. Wyzwaniem politycznym pozostaje jednak propozycja zwiększenia kompetencji samorządów w tym zakresie, która budzi obawy ze strony przedstawicieli administracji rządowej. Ważnym postulatem obecnym w opiniach badanych była także pilna potrzeba dofinansowania administracji zajmującej się sprawami migrantów. Badani opowiedzieli się także za przyjęciem nowych instrumentów polityki migracyjnej, w tym przede wszystkim w zakresie wprowadzenia kompleksowego systemu uznawania kwalifikacji i wykształcenia cudzoziemców oraz ochrony praw pracowniczych i przeciwdziałaniu tworzeniu się szarej strefy zatrudnienia.

Ponad 80% badanych wskazywało także na pilną potrzebę tworzenia i implementacji polityki integracyjnej państwa wobec różnych grup migrantów. Kontrowersje jednak budzi przyszły kształt instytucjonalny tej polityki, w szczególności rola samorządów, w mniejszym stopniu – organizacji społecznych. Zaproponowane warianty mogą jednak pozwolić na wypracowanie kompromisu: stworzenie oddzielnej scentralizowanej polityki integracyjnej państwa z jasnym systemem instytucjonalnym i odpowiednim budżetem, przy wyraźnym zdefiniowaniu roli samorządów (rewizja zadań w powiązaniu z odpowiednim finansowaniem) i organizacji społecznych (w tym z zagwarantowaniem źródeł finansowania na działania integracyjne).

Osoby badane opowiedziały się także za wzmocnieniem mechanizmów konsultacji społecznych, zarówno podczas wypracowania nowego dokumentu strategicznego, jak i w przyszłości, jak również za wprowadzeniem do szkół elementów edukacji wielokulturowej oraz wsparciem działań organizacji społecznych działających na rzecz integracji i spójności społecznej.

Obecna polityka dotycząca rozwiązania sytuacji na granicy polsko-białoruskiej zrodziła podział wśród badanych, gdyż większość (ponad 70%) przedstawicieli administracji państwowej i samorządowej opowiedziała się za dalszym wzmocnianiem barier fizycznych na granicy, podczas gdy większość (ponad 70%) reprezentantów kategorii „innych podmiotów” opowiedziało się za potrzebą większego uwzględnienia regulacji międzynarodowych związanych z ochroną praw uchodźców (zob. Rozdział 3.2 – Dostęp do terytorium).

3.2. Dostęp do terytorium

Witold Klaus, Monika Szulecka, Karolina Łukasiewicz, Marta Kindler

WPROWADZENIE

Dostęp do terytorium to jeden z kluczowych aspektów polityki imigracyjnej. Dostępność lub niedostępność tzw. legalnych ścieżek migracji determinuje nie tylko losy osób migrujących, ale też wyzwania, przed którymi staje administracja państwowa. W tym rozdziale przedstawimy wyniki badań dotyczących pięciu aspektów dostępu do terytorium Polski: polityki wizowej, zapór na granicach, legalizacji pobytu, przeciwdziałania nieuregulowanej migracji i polityki powrotowej.

Polityka wizowa jest centralnym zagadnieniem w zakresie kontroli dostępu do terytorium. W 2023 r. publiczną dyskusję o dostępie do terytorium zdominował temat nieprawidłowości wydawania wiz przez polskie konsulaty, zwłaszcza te funkcjonujące w państwach azjatyckich czy afrykańskich⁵. Dopełnieniem tego tematu są też kwestie związane z legalizacją pobytu na terytorium Polski, w tym osób o nieuregulowanym statusie. Temat ten nierozzerwalnie wiąże się z przepisami w zakresie legalizacji pobytu, kontroli legalności pobytu, a także wydolnością instytucji, które są odpowiedzialne za te działania, przede wszystkim konsulatów, urzędów wojewódzkich, Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Istotnym zagadnieniem związanym z kontrolą dostępu do terytorium jest też kwestia granicy państwowej, możliwości jej przekraczania przez funkcjonujące przejścia graniczne i wprowadzane na przestrzeni ostatnich lat ograniczenia w tym zakresie, a także ochrona zewnętrznej granicy UE. Ta ostatnia od 2021 roku zmienia swoje oblicze poprzez budowę fizycznej zapory i bariery elektronicznej. Kwestia kontroli granicy jako takiej nie budzi zasadniczych kontrowersji, w przeprowadzonym badaniu skupiliśmy się zatem wyłącznie na samej zaporze.

W niniejszym rozdziale analizujemy wyniki dla 9 pytań z ankiety, na które odpowiedzi udzieliło łącznie 158 osób. Reprezentowali oni przede wszystkim administrację rządową (39,9%) oraz samorządową (39,2%), a w dalszej kolejności – organizacje społeczne (15,2%). Inne podmioty reprezentowane były

⁵ Wyjaśnianiu nieprawidłowości w wydawaniu wiz w latach 2019–2023, czyli wyjaśnianiem tzw. afery wizowej, są poświęcone między innymi prace sejmowej komisji śledczej powołanej w 2023 r. czy też zaprezentowana przez rząd w maju 2024 Biała Księga, zawierająca propozycje służące wyeliminowaniu nieprawidłowości w systemie wizowym.

sporadycznie, dlatego zostały połączone w jedną kategorię (Inne) podczas analiz (w jednym podrozdziale czasem do tej kategorii zaliczone zostały także odpowiedzi osób reprezentujących samorządy). Najwięcej miejsca poświęcamy analizom odpowiedzi osób z administracji rządowej oraz organizacji społecznych, bowiem to one mają największe doświadczenie w omawianych w niniejszym rozdziale tematach. Ponadto wykorzystamy dane z eksperckiego panelu dyskusyjnego, w którym wzięło udział 11 osób reprezentujących: administrację centralną (Straż Graniczna, Urząd do Spraw Cudzoziemców), polskie konsulaty, urzędy wojewódzkie, organizacje społeczne oraz organizacje pracodawców. Analizowane odpowiedzi zostały uzupełnione o dane zastane, w tym artykuły naukowe i analizę wybranych przepisów.

ANALIZA

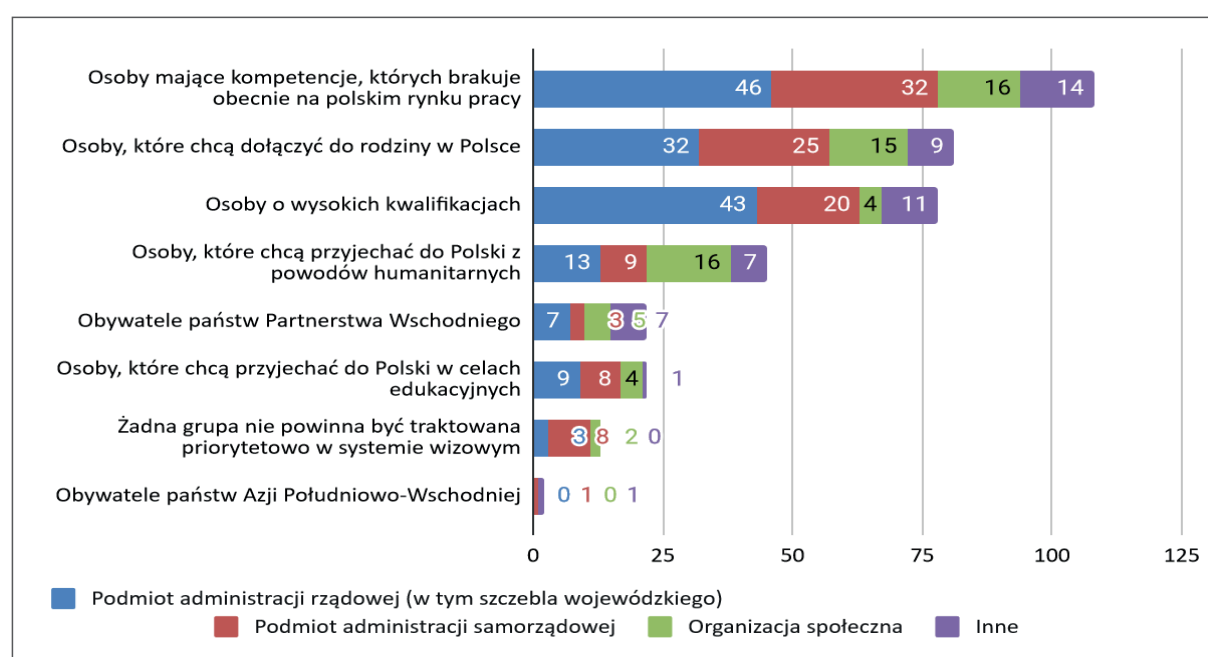
• Polska polityka wizowa

Kwestia uzyskiwania czy wydawania wiz stanowi przedmiot zainteresowania różnych grup podmiotów, w tym administracji publicznej (konsulatów i urzędów zaangażowanych w legalizację wjazdu lub pobytu), pracodawców, szkół wyższych, firm legalizujących pracę i pobyt, organizacji społecznych i przede wszystkim samych osób migrujących, wnioskujących o wize dla siebie bądź członków swoich rodzin. Polityka wizowa powinna być selektywna, bowiem *taki jest cel całego systemu wizowego, czyli sprawowanie pełnej kontroli nad tym, kto wjeżdża, a kto do Polski nie wjeżdża* (2.1 AR).

Jedno z pytań zadanych w badaniu ankietowym dotyczyło priorytetów polskiego systemu wizowego (Wykres 5). Respondenci w zasadzie zgadzali się, że preferencyjne traktowanie niektórych grup osób migrujących w otrzymywaniu wiz jest istotne i powinno mieć miejsce. Jedynie 8,2% osób uważało inaczej. Trzy najczęściej wskazywane grupy, które zdaniem wszystkich kategorii uczestników badania powinny być traktowane priorytetowo, to: osoby mające kompetencje, których brakuje obecnie na polskim rynku pracy (68,4% wszystkich wskazań), osoby chcące dołączyć do rodziny w Polsce (51,3%) i osoby o wysokich kwalifikacjach (49,4%). Dwie trzecie organizacji społecznych dodatkowo wskazało, że konieczne są ułatwienia dla osób, które chcą przyjechać do Polski z powodów humanitarnych. Potrzeba uwzględnienia kwestii humanitarnych jako powodu ubiegania się o wizę wybrzmiała też w panelu eksperckim – znów zwłaszcza w wypowiedziach przedstawicieli organizacji społecznych.

WYKRES 5

Grupy osób, które powinny być traktowane priorytetowo w systemie wizowym (liczby odpowiedzi)¹⁾



¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 odpowiedzi; N=158.

Ważnym wnioskiem płynącym z odpowiedzi respondentów ankiety jest to, że w zasadzie wszyscy raczej odmawiali przyznawania preferencji państwom (czy też regionom) pochodzenia osób migrujących. Niektórzy uczestnicy badania ankietowego wskazali również inne kategorie osób, spoza zaproponowanej przez nas listy, które ich zdaniem powinny być priorytetowo traktowane w procedurach wizowych. Najczęściej wymieniano repatriantów.

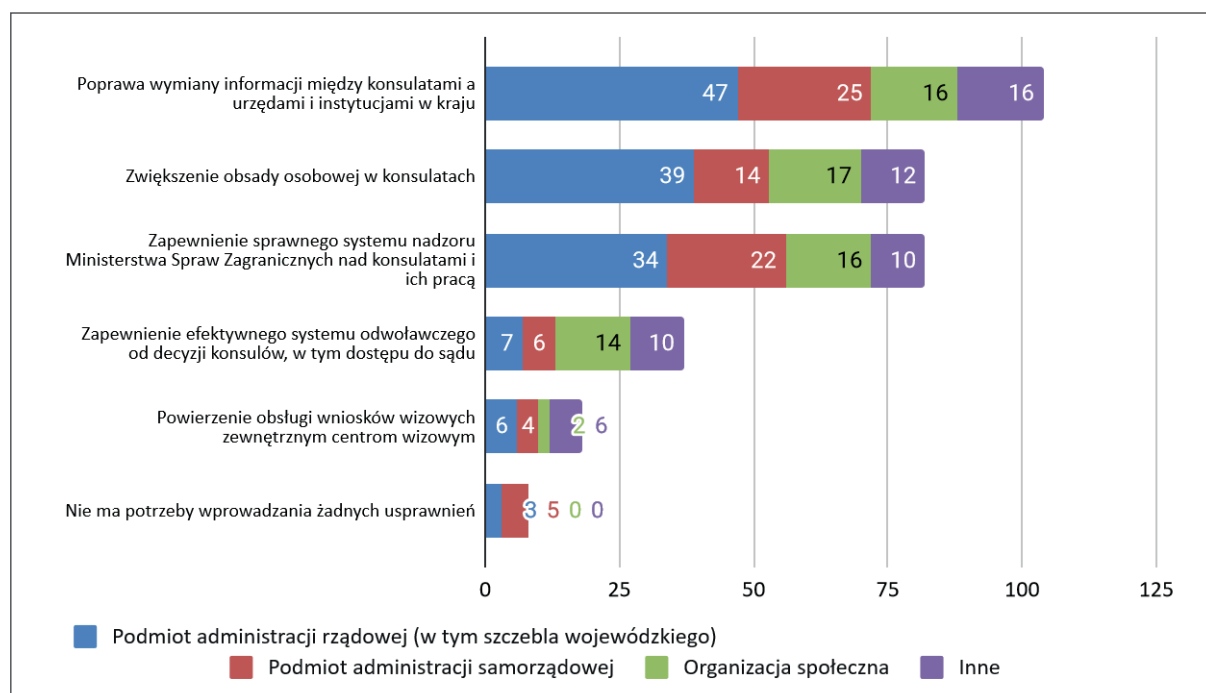
Podczas panelu podkreślano także potrzebę weryfikacji pracodawców już na etapie procedury wizowej, a nawet zanim zostanie ona wszczęta:

Powinniśmy dążyć do tego, żeby na przedpolu postępowania wizowego ściślej kontrolować te okoliczności, które potem będą stanowiły podstawę do wydania wizy, co potem przełoży się [...] i na transparentność, i na przejrzystość tego postępowania wizowego, bo taki wnioskodawca nie będzie zaskoczony potem taką odmową z powodu zastosowania przez konsula na przykład przepisu artykułu 65 ust. 1 pkt 8 [ustawy o cudzoziemcach], że nie uzasadnił celu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czy z punktu 10, które tak jakby wskazują na taką niezgodność pomiędzy tym, co [wnioskodawca] twierdzi, a tym, co konsul rzeczywiście ustalił. (2.1 AR)

Uczestnicy badania ankietowego zostali także poproszeni o ustosunkowanie się do trzech możliwych ułatwień w zakresie dostępu do terytorium dla osób traktowanych priorytetowo. W największym stopniu z akceptacją spotkała się idea przyspieszonej procedury wizowej (łącznie 69% odpowiedzi), której było przeciwnych tylko 15,9% respondentów. Ideę tę poparło ponad 90% przedstawicieli organizacji społecznych. Większość ogółu ankietowanych zgadzała się także na zapewnienie preferencyjnego miejsca w kolejce wizowej osobom z grup priorytetowych (52,4% za i 22,8% przeciw temu rozwiązaniu). Sprzeciw budził pomysł wydawania bezpłatnych wiz osobom traktowanym priorytetowo (45,5% wobec 33,8% za). Najczęściej niechętni mu byli przedstawiciele administracji rządowej (70%), jednak przeciwnego zdania byli przedstawiciele organizacji społecznych (aż 81,8% się ten pomysł spodobał).

Uczestnicy badania zostali zapytani o to, jakich usprawnień wymaga dotychczasowa organizacja systemu wizowego (Wykres 6). Co istotne, konieczność wprowadzenia zmian widziała zdecydowana większość respondentów (tylko 5,1% była przeciwnego zdania). Wśród trzech najczęściej wskazywa-

WYKRES 6
Usprawnienia jakich wymaga dotychczasowa organizacja systemu wizowego (liczby odpowiedzi)¹⁾



¹⁾ Respondenci mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi; N=158.

nych kierunków zmian była: poprawa wymiany informacji między konsulatami a urzędami i instytucjami w kraju (62,5%), zwiększenie obsady osobowej w konsulatach (51,9%) i zapewnienie sprawnego systemu nadzoru Ministerstwa Spraw Zagranicznych nad konsulatami i ich pracą (51,9%). Wskazywali je zarówno przedstawiciele administracji rządowej, jak i organizacji społecznych. Ci ostatni dodatkowo podkreślali (prawie w 60% odpowiedzi) konieczność zapewnienia efektywnego systemu odwoławczego od decyzji konsułów, w tym dostępu do sądu. Inne grupy ankietowanych rzadko wybierały tę odpowiedź. Co ważne w kontekście toczących się dyskusji o systemie wizowym i jego ograniczonej wydolności, powierzanie zadań centrom wizowym nie uzyskało w badaniu ankietowym istotnego poparcia (11,4%).

Konieczność wzmocnienia całego systemu kontroli migracji, zatem także wszystkich instytucji, które w nim uczestniczą, mocno wybrzmiała w trakcie dyskusji panelowej.

Jeżeli mamy w przyszłości wydawać więcej wiz i one mają być wydawane w sposób bezpieczny i chcemy realizować taki cel, żeby te wizy były wydawane tylko osobom, które rzeczywiście spełniają te wymogi do ich wydania i minimalizować ryzyko związane z brakiem realizacji celu pobytu albo innych ryzyk związanych z zagrożeniami dla obronności, bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, to wszystkie te instytucje, które uczestniczą też w konsultacjach wizowych, muszą być odpowiednio wzmocnione. (2.1 AR)

Wzmocnienie to skupiać się miało zdaniem rozmówców przede wszystkim na wzmocnieniu kadrowym tych instytucji, przede wszystkim konsulatów oraz urzędów wojewódzkich, jak również poprzez polepszenie wymiany informacji pomiędzy nimi.

Znaczenie konsultacji wizowych w procesie weryfikacji celów wjazdu nabiera tym większego znaczenia, gdy uznanie zyskują postulaty konieczności weryfikacji choć części kryteriów warunkujących wydanie karty pobytu jeszcze przed przyjazdem do Polski, czyli podczas wydawania wiz. Takie rozwiązanie ułatwiłoby zarówno wydanie wizy, jak i późniejsze wydanie karty pobytu. Z perspektywy konsulatów taki postulat może jednak oznaczać zwiększone obciążenie tych instytucji, które już obecnie mają trudności kadrowe i wynikające z nich wydłużające się terminy załatwiania spraw. Dlatego zgłaszano propozycje przeniesienia części odpowiedzialności za działania weryfikacyjne na podmioty przyjmujące osoby migrujące (pracodawców, uczelnie) i urzędy wydające w Polsce dokumenty stanowiące podstawę ubiegania się o wizę (np. zezwolenia na pracę, oświadczenia o powierzeniu pracy) czy rejestrujące zaproszenia dla cudzoziemców. Przedstawiciele administracji w panelu eksperckim podkreślali, że dodatkowe działania weryfikacyjne, wbrew obawom, nie wydłużyłyby procedur wizowych czy kolejek do wniosków wizowych. Ich rezultatem byłoby wyeliminowanie z grona wnioskodawców podmiotów nadużywających tych procedur, zwanych „dostarczycielami dokumentów”. Ich wielość i łatwość, z jaką w obecnym stanie prawnym one działają (np. agencje pośredniczące), w opinii przedstawicieli administracji rządowej zwiększa liczbę wniosków wizowych i wydłuża same procedury, blokując często do nich dostęp osobom, które rzeczywiście chcą do Polski przyjechać w celu podjęcia pracy czy nauki.

Zdaniem administracji większe możliwości weryfikacji wnioskodawców i podmiotów przyjmujących powinny przełożyć się na „udrożnienie” systemu wizowego i jego dostępność dla podmiotów rzeczywiście zainteresowanych legalizacją wjazdu do Polski w celach uznanych za pożądane z perspektywy interesów naszego kraju. Nie jest bowiem w interesie Polski obsługa wniosków wizowych składanych przez pozornych pracodawców, którzy nierzadko działają ze szkodą dla cudzoziemców.

Jak zaznaczali przedstawiciele administracji, większa weryfikacja to też ochrona praw cudzoziemców ze względu na większą przewidywalność decyzji wizowej. Organizacje społeczne zwróciły dodatkowo uwagę, że poza wzmocnieniem kadrowym i organizacyjnym ważne jest „przyjazne i taktowne” traktowanie osób ubiegających się o wizy, a ponadto:

(...) warto konstruować system, który jest przejrzysty i w jakiś sposób przewidywalny (...) [w którym jest] jakieś takie poszanowanie godności osób, które się ubiegają o wizę, (...) które przykładowo pokonują tysiące kilometrów, żeby dostać się do konsulatu (...). Następnie okazuje się, że muszą za tydzień znów przyjechać. (2.1 NGO)

Organizacje społeczne postulowały również uproszczenie wymogów formalnych wniosku wizowego i większą elastyczność co do wymaganych załączników. Możliwość złożenia wniosku powinna być dostępna dla każdego i w przewidywalnym terminie (np. 30 dni, jak zasugerował przedstawiciel jednego z podmiotów biorący udział w badaniu ankietowym). Dodatkowo cudzoziemcy powinni móc liczyć na dostęp do rzetelnej informacji, przewidywalność procedury wizowej i skuteczne ścieżki odwoławcze.

• Zapory na granicach

Jedną z najistotniejszych zmian, która została stosunkowo niedawno wprowadzona na polskich granicach, jest ich militaryzacja. Rozpoczęła się ona od budowy zapór fizycznych na granicy z Białorusią. Od września 2021 r. zaczęto rozkładać zasieki z drutu żyłkowego, które następnie od stycznia 2022 r. zastępowano bardziej trwałymi umocnieniami w postaci stalowej zapory o wysokości 5,5 metra zakończonej drutem żyłkowym. Budowę umocnień na długości 187 km ukończono w czerwcu 2022 r. Te stałe elementy uzupełniano rozkładaniem zwojów drutu żyłkowego o wysokości około 3 metrów w miejscach, w których nie można było zbudować bardziej trwałych umocnień, np. na brzegach rzek lub bagnach. W 2023 r. kontynuowano rozbudowę elektronicznych elementów zapory. Działania te mają być kontynuowane w kolejnych latach w ramach Narodowego Programu Odstraszania i Obrony – „Tarcza Wschód” ustanowionego na lata 2024–2028. Rząd rozważa także budowę fizycznej zapory na granicy z Rosją, gdzie już obecnie funkcjonuje zapora elektroniczna.

W badaniu ankietowym poprosiliśmy respondentów o ustosunkowanie się do kwestii zapory na polskich granicach (Tabela 10). Wypowiedzi prezentujemy w podziale na administrację rządową, organiza-

TABELA 10.

Poparcie¹⁾ dla stwierdzeń odnoszących się do zapory na granicy polsko-białoruskiej (liczby odpowiedzi)

Opis stwierdzenia	Deklaracja	Administracja rządowa	Organizacje społeczne	Inne podmioty
Należy ją zbudować także na pozostałych odcinkach polskiej granicy zewnętrznej ³⁾	Zgadzam się	42	1	36
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	14	3	17
	Nie zgadzam się	7	18	18
Należy ją rozbudować o dodatkowe systemy zapory elektronicznej	Zgadzam się	57	10	54
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	4	3	12
	Nie zgadzam się	2	11	5
Zapora powinna pozostać w takiej formie, w jakiej obecnie funkcjonuje	Zgadzam się	3	1	6
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	18	2	24
	Nie zgadzam się	42	21	41
Należy zdemontować drugą linię drutu zwojowego z koncertyny	Zgadzam się	4	18	11
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	17	2	16
	Nie zgadzam się	42	4	44
Należy zastąpić istniejące fizyczne bariery zaporą elektroniczną	Zgadzam się	10	9	8
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	18	6	29
	Nie zgadzam się	35	9	34
Należy zdemontować istniejącą zaporę	Zgadzam się	1	11	6
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	8	7	12
	Nie zgadzam się	54	6	53
Liczba respondentów ²⁾		63	24	71

¹⁾ W Tabeli zagregowane zostały odpowiedzi respondentów „zgadzam się” i „zdecydowanie się zgadzam”, w odpowiedzi „zgadzam się”, a odpowiedzi „nie zgadzam się” i „zdecydowanie się nie zgadzam”, zostały zagregowane w odpowiedzi „nie zgadzam się”;

²⁾ N=158. ³⁾ Dwóch respondentów z organizacji społecznych nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie (N=22 w tej grupie).

cje społeczne i inne podmioty łącznie. Odpowiedzi na pytanie o zaporę układają się w stosunkowo jasny wzór. Większości osób nie podoba się stan obecny i uważają, że należy go zmienić, czyli że zaporę nie powinna nadal funkcjonować w takiej formie, jak obecnie. Inne są natomiast kierunki proponowanych zmian w zależności od kategorii reprezentowanego podmiotu. Zdecydowana większość osób z administracji rządowej (85,7%) uważa, że nie należy demontować zapory. Dodatkowo ponad 90% respondentów z tej grupy uznało, że należy ją wzmocnić o dodatkowe systemy ochrony elektronicznej (co już obecnie obiecał rząd), a ⅓ badanych była przeciwna usuwaniu już istniejących rozwiązań, czyli drugiej linii drutu żyłkowego (tzw. koncertyny). Za rozbudowę zapory i wzniesieniem jej także na pozostałych odcinkach granic zewnętrznych opowiedziało się 66,7% ankietowanych z tej grupy⁶. Innego zdania są przedstawiciele organizacji społecznych – 75% z nich było zarówno przeciwnych dalszej rozbudowie barier fizycznych na granicach, jak i popierało demontaż umocnień z koncertyny na odcinkach, na których ona została zbudowana. Jedynie 45% przedstawicieli organizacji społecznych było zwolennikami rozebrania istniejącego już płotu. Podobnie pytanie o dalszą rozbudowę bariery o elementy elektroniczne podzieliło tę grupę na pół.

Istnienie oraz funkcjonowanie zapory krytykowali przedstawiciele organizacji społecznych (jak również międzynarodowych i niezależnych instytucji publicznych) podczas dyskusji panelowej poświęconej kwestii dostępu do ochrony międzynarodowej. Zwracali oni uwagę, że „ani zaporę nie jest skuteczna, ani pushbacki nie są skuteczne, bo osoby [w drodze] się przedostają tak czy inaczej (3 NGO). Potwierdzają to dane władz niemieckich, z których wynika, że jedynie między majem 2021 a majem 2023 w Niemczech ujawniono 22 086 osób⁷, które wjechały na teren UE z Białorusi⁸, a następnie przejechawszy przez Polskę dotarły do Niemiec.

Eksperti uczestniczący w panelu (przede wszystkim osoby z organizacji społecznych oraz reprezentujący rzeczników praw) podkreślali, że istnienie zapory na granicy znacząco utrudnia osobom w drodze ubieganie się o ochronę międzynarodową – szczególnie tym pozostającym po drugiej stronie, na terytorium Białorusi, które nie mają możliwości przejścia przez barierę i złożenia wniosku w Polsce, przede wszystkim jeśli są osobami mającymi problem z pokonaniem tego płotu z powodu wieku (chodzi zarówno o dzieci, jak i osoby starsze), niepełnej sprawności czy ciąży. Funkcjonowanie płotu powoduje, że osoby przedostające się przez niego, doznają różnych obrażeń.

• Legalizacja pobytu

W związku z dostrzeganymi przez różne instytucje (jak [Rzecznik Praw Obywatelskich](#) czy [Najwyższa Izba Kontroli](#)) problemami w zakresie przedłużających się procedur legalizacji pobytu uczestnicy badania zostali zapytani o to, jak poprawić funkcjonowanie systemu wydawania kart pobytu w urzędach wojewódzkich (Wykres 7). W zasadzie wszystkie osoby uczestniczące w ankiecie uznały, że wprowadzenie zmian w tym zakresie jest konieczne.

Najczęściej wskazywali trzy rozwiązania:

1. znaczne zwiększenie zatrudnienia w odpowiednich komórkach urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za procedury legalizacji (61,4% wszystkich wskazań),
2. wprowadzenie daleko idącej cyfryzacji procesów obsługi wniosków (49,4%),
3. wdrożenie działań zapobiegających rotacji pracowników (48,1%).

W tej kwestii panowała zgoda między różnymi kategoriami respondentów, choć częściej odpowiedzi te były wskazywane przez osoby z administracji rządowej. Prawie ⅓ osób z organizacji społecznych powyższy katalog chciałoby uzupełnić o znaczne uproszczenie procedur legalizacji pobytu.

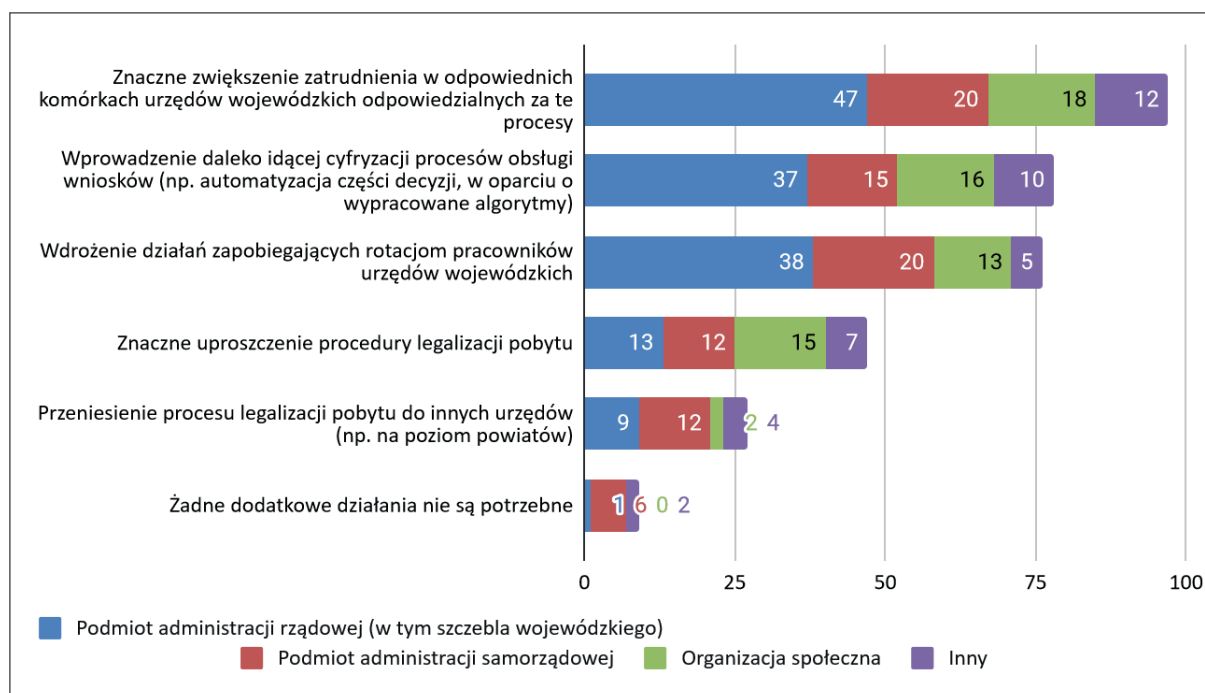
Jeśli chodzi o postulat cyfryzacji procedur legalizacyjnych, to popierane było wprowadzenie wniosków elektronicznych i prowadzenie procedury w tej formie, ale – jak zastrzegła jedna z osób z organi-

⁶ Warto przypomnieć, że na granicach wewnętrznych UE tego rodzaju instalacje nie mogą być budowane, ponieważ narusza to zasady porozumienia z Schengen.

⁷ Dane za okres maj 2021–czerwiec 2022: [czytaj tutaj](#), s. 33–35; dane za okres lipiec 2022–marzec 2023: [czytaj tutaj](#), s. 30.

⁸ Mogły wjechać do UE dodatkowo przez Litwę lub Łotwę, których granice są jednak także silnie chronione, zmilitaryzowane i na których powstają (lub powstały) bariery fizyczne (Ancite-Jepifánova 2024).

WYKRES 7

Sposoby na poprawę funkcjonowania systemu wydawania kart pobytu (liczby odpowiedzi)¹⁾

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 odpowiedzi; N=158.

zacji społecznej – nie powinno dochodzić do wprowadzenia algorytmów w tym postępowaniu. W panelu eksperckim jeden z przedstawicieli administracji wojewódzkiej zaznaczył, że:

Cyfryzacja, ona postępuje i widzimy to. Natomiast to jest tak, że jakby ta cyfryzacja przynajmniej na razie zarówno w przypadku zezwoleń na pracę, jak i zezwoleń pobytowych, stanowi udogodnienie do składania wniosków. Z przykrością muszę to powiedzieć, że do pełnego operowania przez urząd sprawami elektronicznymi jeszcze nam daleko. Póki co takiego wielkiego usprawnienia nie widzimy, poza tym, że można dużo więcej i szybciej złożyć wnioski, natomiast nie wydać rozstrzygnięć. (2.1 AR)

Przedstawiciele organizacji społecznych zwrócili dodatkowo uwagę na problem niskich kompetencji cyfrowych niektórych osób wnioskujących i konieczność wzięcia tego pod uwagę w obsłudze wniosków legalizacyjnych. To oznacza, że:

Przy całkowitej cyfryzacji muszą być punkty, do których można łatwo się dostać, w których żywa osoba pomoże takiej osobie złożyć wniosek, zeskanować dokumenty i ten wniosek złożyć. (2.1 NGO)

Ważną zaletą funkcjonowania takich miejsc byłaby też choćby możliwość skonsultowania kompletności wniosku jeszcze przed jego złożeniem, co pozwoliłoby na zredukowanie elementu wydłużającego procedurę, tj. czasem nawet wielokrotnego wzywania do uzupełnienia braków formalnych.

Organizacje społeczne zwróciły również uwagę na potrzebę zatrudnienia tłumaczy oraz zapewnienia tłumaczeń dokumentów czy innych informacji na języki zrozumiałe przez cudzoziemców. Zgłosiły też postulat edukacji kulturowej w urzędach i zmiany nastawienia do klientów, tak by byli traktowani bardziej podmiotowo. W tym zakresie pomocne mogą być także wiedza i kompetencje organizacji społecznych, które mogłyby się przyczynić do odciążenia urzędów wojewódzkich, szczególnie w zakresie oferowania wsparcia informacyjno-tłumaczeniowego (więcej na temat w rozdziale 6. – Integracja).

Kolejne z pytań dotyczyło zapewnienia osobom migrującym gwarancji prawnych, które na ten moment są niedostatecznie obecne. Spośród konkretnych propozycji zmian najczęściej wybierano: prawo

do informacji w zrozumiałym języku (np. o przysługujących prawach i procedurze legalizacji pobytu; 37,3%) i prawo do pomocy prawnej (29,1%). Jednak znakomita większość osób reprezentujących administrację publiczną uważała, że wszystkie konieczne gwarancje już funkcjonują (60,3% przedstawicieli administracji rządowej i 51,9% samorządowej). Organizacje społeczne miały w tym zakresie odmienną opinię. Zwracały one przede wszystkim uwagę na brak skutecznego działania organu II instancji odnośnie do kontroli decyzji organów I instancji (70,8%) oraz brak dostępu do pomocy prawnej (70,8%). Najbardziej wybieraną przez wszystkie grupy respondentów odpowiedzią był brak skutecznego prawa do sądu, choć jako problem wskazała go prawie połowa reprezentantów organizacji społecznych.

Dużą część dyskusji w panelu eksperckim została poświęcona rozwiązaniom, które mogą zapobiegać szkodom ponoszonym przez cudzoziemców na skutek działania nieuczciwych pośredników, fikcyjnych pracodawców czy niekompetentnych lub nierzetelnych pełnomocników. Znacznie częściej mówili o nich przedstawiciele administracji publicznej (choć problem widziały także organizacje społeczne). Urzędnicy łączyli jednak ten postulat z postulatem zwiększenia kontroli na różnych etapach procedur legalizacyjnych (pobytu, pracy czy nauki), a nawet po ich zakończeniu:

Wcale nie mniej ważnym wyzwaniem w obszarze legalizacji pobytu [...] jest to, żebyśmy mogli rzeczywiście sprawować kontrolę choćby wyrывkowo, czy cudzoziemiec rzeczywiście dalej realizuje ten cel pobytu, czy nie stanowi zagrożenia, co się dalej z nim dzieje, ponieważ no dzisiaj, tak jak w przypadku wiz, tak samo w przypadku zezwoleń pobytowych kontrola następcza tychże cudzoziemców ma charakter rozproszony. [...] nie ma takiego jednego skonsolidowanego systemu, takiego mechanizmu kontrolnego. [...] ten mechanizm powinien w bliższej czy dalszej perspektywie się pojawić. Natomiast do tego są potrzebne naprawdę bardzo duże środki na to, bo ktoś tę kontrolę następczą też będzie musiał przeprowadzać. (2.1 AR)

Już teraz można natomiast, jak sugerowali uczestnicy badania (zarówno ankietowego, jak i panelu eksperckiego), lepiej kontrolować pewne obszary, jak działanie agencji zatrudnienia, pełnomocników w procedurach legalizacyjnych czy pracodawców, co powinno z jednej strony odciążyć system wizowy i legalizacji pobytu, a z drugiej – przyczynić się do zapobiegania oszustwom na szkodę cudzoziemców:

Przyszła mi do głowy koncepcja zweryfikowanego pracodawcy. Skoro każdy jakby na swoim etapie mówi o tym, że przydałaby się większa kontrola, konsulowie są do przeciążenia, wojewodowie są przeciążeni, Straż Graniczna jest zawalona pracą i jednocześnie mowa o tym, że byłoby dobrze, żeby gdzieś właśnie na przedpolu wydawania [dokumentów] więcej sprawdzać, żeby ostatecznie cudzoziemiec nie został tym poszkodowanym, to może, skoro mamy też tyle narzędzi, tyle instytucji, tyle organów kontrolujących, zbierających dane, prowadzących rejestry, to byłaby szansa na weryfikację pracodawcy. Skoro weryfikujemy jednostki przyjmujące studentów, prowadzące badania, to może zrobić to z pracodawcą? (2.1 AR)

W celu ułatwienia cudzoziemcom legalizacji pobytu po stronie administracji pojawił się też postulat rezygnacji z obowiązku uzyskania kolejnego zezwolenia na pracę w związku ze zmianą pracodawcy – wystarczające ich zdaniem powinno być jedynie zawiadomienie o zmianie pracodawcy i miejscu pobytu.

Sposobem na udrożnienie systemu wizowego mógłby być też obowiązek wnioskowania o zezwolenie na pobyt w Polsce przed upływem ważności wiz krajowych, co dotyczy na przykład studentów. Ta kwestia pojawiła się też podczas panelu, ale między dyskutantami nie było zgody, czy to właściwe rozwiązanie. Z jednej strony, jeśli procedura wydania karty pobytu się przedłuża, migranci decydują się czasem na wnioskowanie o kolejną wizę, bowiem ten czas zawieszenia ogranicza ich prawa i możliwości, m.in. w zakresie przekraczania granicy czy zmiany celów pobytu. Zatem niewydolność procedur legalizacyjnych obciąża w tej sytuacji organy wizowe. Przedłużające się procedury legalizacji pobytu oznaczają, że wydłuża się również okres „stanu zawieszenia”, w którym znajdują się cudzoziemcy, na co szczególnie zwracały uwagę organizacje społeczne w panelu dyskusyjnym. Administracja rządowa uważała jednak, że ten istniejący „stan zawieszenia” nie ma wielkiego wpływu na codzienne życie, bowiem migranci nadal mogą podjąć na przykład pracę.

Przy rekomendacjach odnośnie do usprawnienia systemu legalizacji pobytu pojawiły się postulaty wzmocnienia systemu wymiany informacji i współpracy pomiędzy różnymi urzędami i znacznego zwiększenia ich potencjału kadrowego, w tym jego odpowiedniego przeszkolenia. Zakładano też, że część zadań urzędów wojewódzkich można powierzać innym urzędom (np. urzędowi gminy w zakresie potwierdzania tożsamości na podstawie dokumentu podróży, powiatowym urzędowi pracy w zakresie zezwoleń na pracę) lub organizacjom (np. informacja dla cudzoziemców w zrozumiałym języku). Innymi słowy istnieje potrzeba lepszej koordynacji działań, a tym samym może wręcz budowy profesjonalnej autonomicznej służby imigracyjnej (z otoczeniem prawnym, finansowym i organizacyjnym).

● Przeciwdziałanie nieuregulowanemu pobytowi

Polska postrzegana jest jako kraj, do którego relatywnie łatwo można legalnie wjechać, ale nie zawsze wiąże się to z przestrzeganiem zasad pobytu, czyli realizacją celu wskazanego w dokumentach uprawniających do wjazdu i pobytu (Klaus, Szulecka 2023). Jeden z ekspertów z panelu podkreślał, że Polska *jest państwem taniego dokumentu pobytowego* (2.1 AR), co oznacza, że legalny pobyt, przynajmniej na początku migracji, jest osiągalny (choć trzeba podkreślić, że bardzo zależy to od kraju, którego dana osoba jest obywatelem). Problemy piętzą się, gdy cele pobytu różnią się od tych zadeklarowanych w procedurach wizowych czy legalizacji pobytu, w tym z winy nieuczciwych pracodawców i pośredników, lub wtedy, gdy osoby migrujące nie uzyskują kolejnych dokumentów uprawniających do pobytu czy pracy. W panelu eksperckim pojawiły się głosy, że czasem powodem nieuregulowanego pobytu bywa brak wiedzy, kiedy i jak należy o kontynuację legalnego pobytu zadbać, ale częściej winni są mu pełnomocnicy, których rynek – jak stwierdzili w trakcie dyskusji zarówno przedstawiciel organizacji społecznej, jak i administracji – powinien być uregulowany, a w związku ze świadczonymi usługami powinni oni ponosić odpowiedzialność za zaniedbania czy wprowadzenie w błąd osoby, którą reprezentują.

O kwestię różnych dróg wsparcia w legalizacji pobytu pytaliśmy także w badaniu ankietowym. Wśród badanych nie było jasności, czy potrzebne są nowe rozwiązania prawne w tym zakresie, choć największa grupa (40,5%) uznała, że jednak należałoby jakieś zmiany wprowadzić. Wśród zwolenników zmian znajdowali się przede wszystkim przedstawiciele organizacji społecznych (79,2%), a administracja rządowa była wobec tych postulatów raczej sceptyczna. Ta ostatnia grupa jednak była mocno podzielona – choć 36,5% jej przedstawicieli nie widziało potrzeby zmian, to 28,6% uważało, że należy je wprowadzić, a aż 34,9% nie miało w tej sprawie zdania.

Z drugiej jednak strony, większość uczestników badania (51,3%) uważała, że należy wprowadzić jakieś nowe prawne procedury legalizujące pobyt osób o nieuregulowanym statusie. Postulat ten popierało 87,5% przedstawicieli organizacji społecznych, ale także 39,7% osób z administracji rządowej (36,5% było im przeciwnych i znów duża grupa osób nie miała zdania na ten temat). Jednym z rozwiązań legalizujących pobyt, które już wcześniej w Polsce były prowadzone, są akcje regularyzacyjne (tzw. abolicje). Ankietowani najczęściej sprzeciwiali się jednak przeprowadzeniu kolejnej abolicji obejmującej tylko niektóre grupy cudzoziemców (48,1%). Rozwiązanie to popierała zaledwie co piąta osoba. Przeciwnikami abolicji byli przede wszystkim pracownicy administracji rządowej (dwie trzecie ankietowanych). Co ciekawe wśród organizacji społecznych także nie było wielkiego poparcia dla przeprowadzenia akcji regularyzacyjnej – za tym rozwiązaniem opowiedział się zaledwie co trzeci z badanych.

W panelu eksperckim postulat wprowadzenia kolejnej abolicji nie spotkał się ze zdecydowanym sprzeciwem, choć popierali go głównie przedstawiciele organizacji społecznych. Zwrócono uwagę zarówno na pozytywne aspekty abolicji, ale także problemy, czyli tzw. *turystykę abolicyjną*, bowiem podczas ostatniej abolicji z 2012 r. *legalizowaliśmy tak naprawdę nie naszych cudzoziemców. Nasi gdzieś tam nadal pozostali poza systemem* (2.1 AR). Kluczowe jest zatem dobre przygotowanie takiej akcji, w tym określenie warunków, które cudzoziemcy mają spełniać i możliwości ich weryfikacji po stronie urzędów, a także odpowiednia informacja dla osób, które są adresatami takich przepisów w Polsce, by nie pozostawały „poza systemem”.

Wśród uczestników badania ankietowego w większości aprobatę uzyskały za to stałe mechanizmy wychodzenia z sytuacji nieuregulowanego pobytu. Innymi słowy odpowiednie przepisy, pozwalające na podejmowanie decyzji w każdej sprawie indywidualnie i legalizujące pobyt osoby nieudokumento-

wanej. Z takim postulatem zgadzało się dwie trzecie respondentów, głównie z organizacji społecznych (83,3% poparcia), ale także z administracji (popierało go aż 61,9% przedstawicieli administracji rządowej). W panelu eksperckim pojawiły się też bardzo konkretne pomysły odnośnie do takich mechanizmów, które mogłyby opierać się na posiadaniu pracy przez cudzoziemca. Szczególnie wobec osób,

(...) które wpadają w nielegalność właśnie dlatego, że zostały po prostu jakoś tak niesprawiedliwie czy źle potraktowane przez pracodawcę [...] Jeżeli ktoś tą pracę ma i może ją udowodnić i może udowodnić dochody, to wtedy ta legalizacja powinna być uproszczona. (2.1 NGO)

Ekspertka z administracji rządowej zwróciła także uwagę, że już obecnie w ustawie o cudzoziemcach są przepisy, które można uznać za mechanizmy regularyzacyjne. Są one jednak szczątkowe i odnoszą się wyłącznie do przesłanek „konwencyjnych” (przede wszystkim wynikających z Konwencji o prawach dziecka), a więc stanowią rozwiązanie dla stosunkowo niewielkiej grupy osób, które z różnych powodów straciły już ważne dokumenty pobytowe.

Uczestnicy badania ankietowego raczej zgadzali się (43,7%) również, że należy wprowadzić możliwość ubiegania się na terytorium Polski o wizy uprawniające do dalszego pobytu. Za tym rozwiązaniem optowali głównie przedstawiciele organizacji społecznych (75%) i administracji samorządowej (51,9%). Przedstawiciele administracji rządowej byli mu raczej przeciwni (50,8%), a tylko co czwarta osoba wyraziła w tej kwestii aprobatę.

Zarówno wyniki badania ankietowego, jak i przebieg panelu dyskusyjnego dają podstawę, by postulować zmiany w prawie dotyczącym uregulowania pobytu osób, które legalne tytuły pobytowe już utraciły lub ich nie miały. Niekoniecznie chodzi tu jednak o kolejną abolicję, ponieważ bardziej wskazane byłoby rozszerzenie katalogu przesłanek, kiedy legalizacja pobytu w takich sytuacjach będzie możliwa, odpowiadających realiom obecności migrantów w Polsce, zwłaszcza na polskim rynku pracy.

• Polityka powrotowa

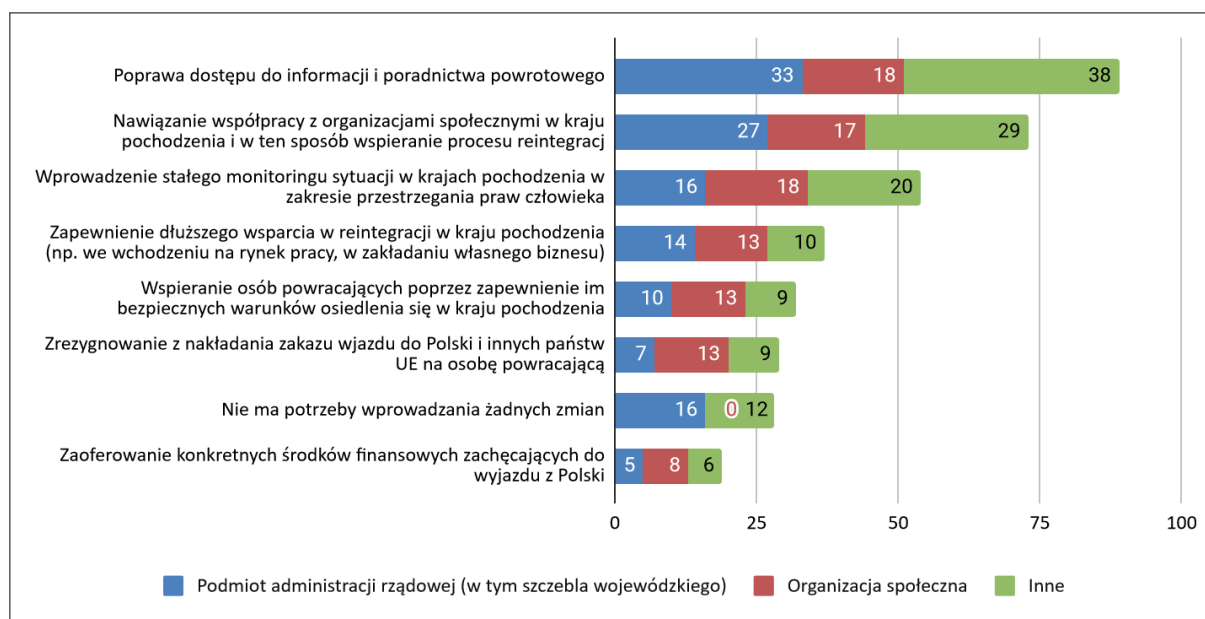
Zgodnie z prawem i polityką UE powroty dobrowolne powinny być **priorytetem** (punkt 10 preambuły tzw. **dyrektywy powrotowej 2008/115/WE**). Powroty dobrowolne można bowiem rozpatrywać jako niosące ze sobą mniej ryzyk w zakresie naruszeń praw człowieka (w przeciwieństwie do powrotów przymusowych) i potencjalnie mające trwalszy efekt. Poza tym są tańsze w realizacji niż powroty przymusowe. Także w Polsce **większy udział w powrotach mają powroty dobrowolne**, najczęściej jednak osoby wracające nie były objęte programem **wspomaganych dobrowolnych powrotów**, z którego korzystała raczej niewielka grupa.

Uczestnicy badania zostali zapytani o to, w jaki sposób poprawić organizację systemu dobrowolnych powrotów w Polsce (Wykres 8). Najczęściej wskazywano: poprawę dostępu do informacji i poradnictwa powrotowego (56,3%), nawiązanie współpracy z organizacjami społecznymi w kraju pochodzenia i w ten sposób wspieranie procesu reintegracji (46,2%) oraz wprowadzenie stałego monitoringu sytuacji w krajach pochodzenia w zakresie przestrzegania praw człowieka (34,2%). Ciekawy i ważny jest szczególnie ten ostatni element, do tej pory nieistniejący w przepisach zarówno krajowych, jak i na poziomie UE. W tym zakresie dość wysokie poparcie dla jego wprowadzenia, w tym także płynące ze strony osób reprezentujących administrację rządową, jest warte szczególnego podkreślenia. Warto zauważyć, że Pakt o migracji i azylu UE zobowiązuje państwa członkowskie, by zaprojektowały i wprowadziły różnego rodzaju instrumenty monitorujące przestrzeganie praw człowieka w związku z migracją, szczególnie w kontekście postępowań na granicach oraz powrotów.

Uczestnicy badania ankietowego zostali zapytani również, jak należałoby poprawić realizację zasady *non-refoulement* w polityce powrotowej. Podczas gdy przedstawiciele administracji rządowej (57,1%) najczęściej byli zdania, że nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych gwarancji, ponieważ obecnie funkcjonujące są wystarczające, to przedstawiciele organizacji społecznych mieli zdecydowanie odmienne opinie w tej sprawie. Wskazywali szereg konkretnych rozwiązań w tym zakresie:

- 1) monitoring procesów powrotowych dokonywany przez niezależne podmioty, które raportują naruszenia (83,3%). Ten element jest już obecny w polskich przepisach – zgodnie z art. 333 ustawy

WYKRES 8

Sposoby poprawy organizacji systemu dobrowolnych powrotów w Polsce (liczby odpowiedzi)¹⁾

¹⁾ Respondenci mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi; N=158.

o cudzoziemcach jako obserwatorzy przy realizacji powrotów przymusowych mogą być obecni przedstawiciele organizacji społecznych i międzynarodowych. Jednak w praktyce przepisy te nie są realizowane właściwie (Trylińska i in, 2024: 40–1);

- 2) zapewnienie migrantom dostępu do pomocy prawnej na każdym etapie procedury powrotowej, w tym w razie potrzeby nieodpłatnej (79,2%);
- 3) zapewnienie właściwej kontroli instancyjnej wszystkich decyzji powrotowych (70,8%), w tym także
- 4) zapewnienie migrantom dostępu do sądu gwarantującego zawieszenie wykonania decyzji powrotowej do czasu rozpatrzenia odwołania (70,8%) oraz
- 5) wprowadzenie monitoringu sytuacji migrantów po ich powrocie do kraju pochodzenia, by mieć pewność, że nie dochodzi do naruszeń ich praw podstawowych (66,7%). Warto zauważyć, że ten punkt jest niezwykle zbliżony do popieranego przez wiele osób w wyżej analizowanym pytaniu postulatu dotyczącego stałego monitoringu sytuacji w krajach pochodzenia w zakresie przestrzegania praw człowieka.

Wśród przedstawicieli administracji rządowej średnio co czwarta osoba poparła pomysły z punktów 2, 3 i 5. Pozostałe dwa postulaty były popierane w mniejszym zakresie przez tę grupę.

PODSUMOWANIE

Konieczna jest znacząca poprawa współpracy i wymiany informacji między różnymi podmiotami publicznymi odpowiedzialnymi za kwestie legalizacji pobytu. Podmioty te muszą także zostać wzmocnione zarówno kadrowo, jak i organizacyjnie, a ich pracowników należy wyposażyć w odpowiednie kompetencje, także z zakresu obsługi osób migrujących. Cyfryzacja jest tylko częściową odpowiedzią na opóźnienia w procesach legalizacyjnych, co jednak nie oznacza, że należy rezygnować z jej dalszego rozwijania.

Zarówno w procedurach wizowych i procedurach legalizacyjnych należy poprawić dostęp osób migrujących do rzetelnej informacji, w zrozumiałym dla nich języku. Powinny mieć one także zagwarantowane skuteczne ścieżki odwoławcze i możliwość wniesienia skargi na działalność organów.

W zakresie wsparcia legalizacji pobytu osób nieudokumentowanych konieczne jest stworzenie stałego mechanizmu legalizacyjnego, pozwalającego rozpatrywać sprawę każdej osoby indywidualnie. Akcja regularyzacyjna nie znalazła raczej poparcia wśród badanych.

W zakresie powrotów, należy rozwijać poradnictwo powrotowe i informacje, które powinny być połączone z działaniami na rzecz poprawy współpracy z organizacjami społecznymi w państwach pochodzenia. Istotne jest jednak bieżące monitorowanie zmieniającej się sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka w tych państwach. Monitoring ten jest potrzebny także w trakcie procedury powrotowej, na co zwracały uwagę organizacje społeczne.

Istnienie fizycznej zapory na polskiej granicy wyraźnie podzieliło badanych. O ile przedstawiciele administracji publicznej są za jej rozwijaniem, to osoby reprezentujące organizacje społeczne widzą w niej raczej zagrożenie i są przeciwnie dalszemu wzmocnieniu jej infrastruktury.

3.3. Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej

Witold Klaus, Karolina Łukasiewicz, Monika Szulecka, Marta Kindler

WPROWADZENIE

W niniejszym rozdziale przedstawimy wyniki badań w tym zakresie obejmujących trzy główne wątki:

- 1) dostęp do ochrony międzynarodowej, czyli zagadnienie możliwości złożenia w Polsce wniosku o ochronę międzynarodową;
- 2) detencję cudzoziemców i alternatywy do niej;
- 3) recepcję i działania preintegracyjne podczas ubiegania się o ochronę międzynarodową, jak również kwestie długoterminowych rozwiązań dla osób uciekających z Ukrainy po 2022 r.

Opisywane wyniki oparte są głównie o dwa źródła danych: instytucjonalną ankietę i panel dyskusyjny. Wykorzystujemy 7 pytań z ankiety, dotyczących ochrony międzynarodowej, na które odpowiedziało w sumie 110 osób. Spośród nich dwie grupy są dla nas w tym rozdziale szczególnie istotne, jako te, które posiadają największą wiedzę nt. kwestii związanych z ochroną międzynarodową. Są to przedstawiciele administracji rządowej (w tym także wojewódzkiej) (łącznie 34 osoby) oraz organizacji społecznych i międzynarodowych (32 osoby). Tę ostatnią grupę traktujemy łącznie z dwóch powodów: po pierwsze, liczba osób z organizacji międzynarodowych nie była duża, ale co najważniejsze, odpowiedzi osób z tych dwóch grup w zasadzie się nie różniły, stąd uznaliśmy, że można przedstawić je razem. To właśnie dane z tych dwóch grup poddajemy w tym rozdziale głównie analizie, jako osób mających największą wiedzę w tym temacie. Czasem dołączamy zagregowane pozostałe odpowiedzi z innych grup, w skład których wchodzi przede wszystkim osoby z różnych jednostek samorządu terytorialnego. Głosy tych ostatnich uwzględniamy w trzeciej części, gdy przedstawiamy zagadnienia związane z preintegracją.

Zorganizowany został także panel dyskusyjny, w którym wzięło udział 10 osób reprezentujących: administrację centralną (Straż Graniczną, Urząd ds. Cudzoziemców), niezależne instytucje publiczne (Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka), organizacje społeczne oraz międzynarodowe. Dane z ankiety i panelu uzupełniamy o dane zastane, w tym artykuły naukowe i analizę wybranych przepisów.

ANALIZA

• Zapewnienie dostępu do ochrony międzynarodowej

Kwestia skutecznego dostępu do ochrony międzynarodowej (określana też czasem używając kalki z języka angielskiego „dostępem do azylu”), w tym przede wszystkim zagadnienie możliwości skutecznego złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, stała się w ostatnich latach ważnym zagadnieniem w Polsce. Za moment przełomowy, od którego możemy mówić, że jest to problem systemowy, możemy uznać rok 2015. Od tego czasu funkcjonariusze Straży Granicznej zaczęli niezwykle selektywnie podchodzić do tego, od kogo przyjmowali oświadczenie o chęci ubiegania się o ochronę

międzynarodową, zatem wobec kogo wszczynali formalną procedurę przyjęcia wniosku o ochronę międzynarodową (Szczepanik 2018). Na sytuację tę wielokrotnie przeciwko Polsce były składane skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), który w wyroku w przełomowej sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce (skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17) z 2020 r. stwierdził, że naruszenie to ma charakter systemowy, będąc częścią celowej polityki państwa polskiego wobec osób poszukujących ochrony (szczególnie punkty 209 i 210 wyroku). W kolejnych kilku wyrokach przeciwko Polsce wnioski te były powtarzane.

W latach 2015–2020 sytuacja nieprzyjmowania wniosków i zwracania osób do krajów, z których przyjechały (przede wszystkim Białorusi, rzadziej Ukrainy), miała miejsce na przejściach granicznych (przede wszystkim na przejściu kolejowym w Terespolu) (Klaus, Szulecka 2023; Szczepanik 2018). Pogłębiła się ona w okresie pandemii, bowiem przepisy zabraniały wówczas wpuszczania do Polski osób, które chciałyby ubiegać się o ochronę międzynarodową. Osoby te, jako jedna z nielicznych grup nie zostały wpisane na listę tych, które mogły być do Polski wpuszczone. Od sierpnia 2021 roku w związku z otwarciem nowego, tzw. wschodnioeuropejskiego szlaku do Unii Europejskiej, prowadzącego z Białorusi (a nierzadko wcześniej z Rosji) przez Polskę lub kraje bałtyckie, praktyka ta uległa zmianie. Wobec osób, które zaczęły przekraczać w sposób nieuregulowany polsko-białoruską granicę, funkcjonariusze Straży Granicznej nie tylko odmawiali przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową, ale dodatkowo zmuszali je do przekroczenia granicy w kierunku do Białorusi poza przejściami granicznymi. Praktykę pushbacków próbowano zalegalizować, wprowadzając odpowiednie rozwiązania do polskiego prawa – zostały one jednak przez znakomitą większość doktryny uznane za nielegalne (Baranowska 2021; Bodnar, Grzelak 2023). Wobec tej praktyki zostało złożonych wiele kolejnych skarg do ETPCz, które czekają na rozstrzygnięcie – obecnie przez Wielką Izbę, do której zostały przekierowane w czerwcu i lipcu 2024 r. (wraz z analogicznymi sprawami przeciwko Litwie i Łotwie). Choć praktyki te przedstawiane są jako przykład instrumentalizacji migracji (jak określone są w najnowszych przepisach UE, w tym w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu) i jako takie próbuje się je usprawiedliwiać, to nadal przez większość prawników uważane są za naruszające przepisy prawa międzynarodowego (por. np. Ganty et al. 2024). Działania takie są również niezgodne z bieżącym orzecnictwem ETPCz, które podkreśla leżący po stronie rządów obowiązek faktycznego zapewnienia osobom w drodze możliwości złożenia przez nich wniosku o ochronę międzynarodową (Klaus 2024).

W trakcie badań w różny sposób pytaliśmy o zagadnienie dostępu do ochrony międzynarodowej. Żaden z uczestników panelu eksperckiego nie kwestionował, że musi być on zapewniony. Osoby reprezentujące organizacje społeczne i międzynarodowe oraz rzeczników praw mówiły jednym głosem, że *stosowanie w praktyce pushbacków, jest praktyką niezgodną z prawem. To jest i nielegalne i narusza prawa człowieka* (3.1 NGO). Zwracały także szczególną uwagę na konieczność przestrzegania przez rząd prawa międzynarodowego, przede wszystkim zasady *non-refoulement* oraz zapewnienia dostępu do przejść granicznych. Podkreślano także, że

Kwestia ubiegania się o ochronę międzynarodową nie wyklucza w ogóle kwestii bezpieczeństwa. (...) obserwując sytuację na różnych granicach, nie tylko na granicy polsko-białoruskiej, [wiemy, że jeśli] (...) rejestrujemy i przyjmujemy osoby i wiemy, kto przychodzi na terytorium Polski, to jest właśnie dbanie o kwestie bezpieczeństwa, nie tylko osób przybywających, ale też osób, które przebywają w Polsce. (3.1 OM)

W trakcie panelu osoba reprezentująca Straż Graniczną zwracała również uwagę, że wnioski o ochronę powinny być składane na przejściach granicznych lub nawet w polskich konsulatach⁹. Ten ostatni postulat poparły także osoby z organizacji społecznych, które rozwinęły go jeszcze, apelując o konieczność zapewnienia przez UE legalnych kanałów migracji do Europy, gdyż tylko takie podejście

⁹ Składanie wniosków o ochronę międzynarodową w konsulatach obecnie nie jest prawnie możliwe.

może zapobiec napływowi osób w sposób nieuregulowany (co wiąże się często z narażeniem ich życia) oraz przeciwdziała działalności przemytników. Tymczasem obecnie w Polsce

(...) jest brak czynnego przejścia granicznego na odcinku podlaskim granicy polsko-białoruskiej. A oczekiwanie od osób, które przez wiele dni czy tygodni przebywały w lesie, były wykorzystywane przez przemytników ludzi, przez handlarzy, były zmuszane do tego, żeby te granice nielegalnie przekraczać, oczekiwanie od nich, że nagle w linii prostej pokonają 100–150 km i znajdą się na przejściu granicznym w Terespolu [jest nierealne] (...). Jeżeli nie możemy mieć otwartych przejść granicznych, wskażmy punkty, do których mogliby się cudzoziemcy udawać, żeby wniosek uchodźczy złożyć. (3.1 Rzecznik)

Osoby reprezentujące Straż Graniczną zwróciły uwagę na konieczność dokonywania pewnej selekcji osób dopuszczanych do polskiego terytorium – wpuszczanie jedynie osób z krajów, *gdzie w rzeczywistości toczy się wojna* (3.1AR) i które w związku z tym są zagrożone. Pozostałym osobom należy według nich odmówić wjazdu. Jest to szczególnie trudne, bowiem jeśli przyjrzymy się osobom szukającym ochrony na terytorium UE, to grupa ta składa się pod względem prawnym z bardzo różnych kategorii, które też są płynne, czyli ulegają zmianom. Stąd do jej określenia stosowany jest termin „osoby w drodze” (*people on the move*), bowiem jedynie ono zawiera w sobie zróżnicowanie tej grupy i płynność prawnych statusów osób ją tworzących (Pijenburg & Rijken 2021). Co więcej, gdy mówimy o przestrzeganiu zasady *non-refoulement*, obywatelstwo osoby zawracanej ma mniejsze znaczenie i zdecydowanie ważniejsza jest kwestia jej bezpieczeństwa w państwie, do którego jest zawracana, które nie musi być wcale państwem jej obywatelstwa. Jest to właśnie przykład zawracania do Białorusi, na terenie której mamy potwierdzone przypadki stosowania tortur w stosunku do osób w drodze (Amnesty International 2021). Reprezentanci administracji zwracali także uwagę, że ponieważ strefa przygraniczna nie jest miejscem bezpiecznym, nie jest w zasadzie możliwe prowadzenie tam postępowań administracyjnych.

• Sposoby zwiększenia dostępu do ochrony międzynarodowej

W badaniu ankietowym poprosiliśmy o ocenę różnych sposobów skutecznego zwiększenia dostępu osób do ochrony międzynarodowej, w tym w zakresie wprowadzenia nowych przepisów w tym temacie. Potrzebę dokonania zmian prawnych widziało 84% ankietowanych reprezentujących organizacje społeczne i międzynarodowe oraz co trzecia osoba z administracji rządowej. W tej ostatniej grupie 38% uznało jednak, że zmian nie ma potrzeby wprowadzać, bowiem już obecnie dostęp do procedury uchodźczej jest zapewniony.

Pytanie o możliwość wprowadzenia odpowiedzialności służbowej funkcjonariuszy za niedopełnienie obowiązków w zakresie przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wyraźnie podzieliło badanych. Podczas gdy przedstawiciele organizacji społecznych i międzynarodowych w większości byli zwolennikami wprowadzenia takiego obowiązku (odpowiednio 83,3% oraz 92,3% zgadza się lub zdecydowanie zgadza się z takim rozwiązaniem), to przedstawiciele administracji rządowej byli mu przeciwni (67,7% się z nim nie zgadzało).

Duże podziały wśród respondentów zaznaczyły się także w odpowiedzi na pytanie o konieczność uchylecia przepisów pozwalających na zawrót do linii granicznej osób przekraczających granicę w sposób nielegalny, bez przeprowadzenia indywidualnej oceny sytuacji każdej z nich, czyli na uchylecie przepisów dotyczących pushbacków. Chodzi tu o: §3 ust. 2a i 2b [rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych](#) wprowadzony w sierpniu 2021 oraz art. 303b ustawy o cudzoziemcach z października 2021 r. Zmianę tych przepisów popierało 87,5% organizacji społecznych i międzynarodowych (w tym prawie 3/4 zdecydowanie) i jedynie 11,8% osób z administracji rządowej. Wśród tej ostatniej grupy 70,6% było jej przeciwnych, w tym co trzecia osoba zdecydowanie. Zostały one także niezwykle krytycznie ocenione podczas dyskusji panelowej. W przypadku przepisu art. 303b z ustawy o cudzoziemcach, jak wspomniała osoba reprezentująca rzeczników praw, *strasznie brakuje gwarancji proceduralnych, które dają zgodę na pobyt ze względów*

humanitarnych (3.1 Rzec), czyli o zagwarantowanie, by w tej niezwykle uproszczonej procedurze nie dochodziło do naruszenia zasady *non-refoulement*, zatem do wydalenia osoby w niebezpieczeństwie. Ponadto, jak kontynuował dalej ten sam uczestnik dyskusji samo postanowienie wydawane w tej procedurze powinno być zaskarżalne i to ten środek zaskarżenia powinien mieć charakter względny suspensywny [i] być wnoszony bezpośrednio do sądu (3.1 Rzec), innymi słowy brakuje w niej możliwości odwołania do sądu od decyzji Straży Granicznej, które w momencie jego wniesienia wstrzymuje wydalenie z Polski. Co więcej jeżeli pojawi się deklaracja zamiar ubiegania się cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej, no to to oczywiście wygrywa (3.1 Rzec), czyli przepisy te nie mogą być stosowane, gdy osoba zgłosi chęć ubiegania się o ochronę międzynarodową. Natomiast samo rozporządzenie wywózkowe czy pushbackowe przekroczyło delegację ustawową, a zresztą w ogóle nie możemy oddziaływać na podmioty administrowane rozporządzeniem (3.1 Rzec). W tym przypadku zwracano uwagę na podkreślany przez sądy administracyjne w wielu wyrokach fakt, że minister spraw wewnętrznych nie miał uprawnień do wydania tego rodzaju przepisów.

W badaniu ankietowym zapytaliśmy, na ile respondenci uważają, że należy przyjmować wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej od każdej osoby, która zgłosi wolę ubiegania się o nią, niezależnie od sposobu i miejsca przekroczenia granicy. Taki obowiązek nakłada na każde państwo, które ją ratyfikowało, Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźcy z 1951 r., która nie pozwala różnicować osób w odniesieniu do tego, w jaki sposób przekroczyły granicę. Stwierdzenie to poparło 87,5% osób reprezentujących organizacje międzynarodowe oraz społeczne i 15,8% z administracji rządowej.

Respondenci poproszeni o ocenę, czy poza Strażą Graniczną jakiś inny organ powinien być także uprawniony do przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową, byli ostrożnie optymistyczni wobec tego pomysłu – zgodziło się z nim około dwie trzecie osób reprezentujących organizacje społeczne i 41,2% z administracji rządowej. Ta ostatnia była wyraźnie podzielona w tym zakresie, bowiem 47,1% respondentów z tej grupy było przeciwnych takiej zmianie.

Prosimy także o rozważenie, czy do czynności prowadzonych przez Straż Graniczną z udziałem osób migrujących należy dopuścić zarówno ich prawnych pełnomocników, jak i podmioty stojące na straży praw człowieka (jak UNHCR czy RPO). Pytaliśmy o to, bowiem problemem, na który zwracały uwagę organizacje społeczne, międzynarodowe oraz niezależne organy, jest brak transparentności procedur dokonywanych na granicy, gdy nie ma żadnej służby, która mogłaby *post factum* i nie z dużym opóźnieniem interweniować w sprawach indywidualnych (3.1 NGO). Stąd obecność innych, w tym niezależnych podmiotów podczas wykonywania czynności mogłaby wpłynąć na monitorowanie ich zgodności z prawem.

Warto podkreślić, że sama idea monitorowania tych procedur nie budziła sprzeciwu osób uczestniczących w dyskusji, a osoba z administracji rządowej powiedziała wręcz *jestem za monitoringiem, ale w chwili obecnej przy samej granicy jest zbyt niebezpiecznie* (3.1 AR) – proponując zatem jedynie pewne ograniczenie terytorialne jego prowadzenia. Osoby uczestniczące w panelu wspomniały, że warto rozważyć noszenie przez funkcjonariuszy różnych służb obecnych na granicy i podejmujących tam czynności na mundurach włączonych kamer nasobnych. Rozwiązanie to jest stosowane obecnie w Policji, a przepisy już obecnie odpuszczają stosowanie go także w SG (Kupczyński 2023:75). Ważne jest także to, że w ramach Paktu o Migracji i Azylu UE każdy kraj ma obowiązek zaplanować wprowadzenie niezależnego mechanizmu monitorującego przestrzeganie praw człowieka w ramach procedur stosowanych wobec osób migrujących (Apatzidou 2024).

Jeśli chodzi o zagadnienie dopuszczenia pełnomocników i innych podmiotów do postępowań, to postulat ten popierało 84,5% ankietowanych organizacji społecznych i międzynarodowych i jedynie 17,6% reprezentantów administracji rządowej. Wśród tej ostatniej grupy jednak aż co trzecia osoba nie miała zdania na ten temat, a 47,1% było przeciwnych temu rozwiązaniu. Należy jednak zauważyć, że kodeks postępowania administracyjnego w artykule 32 daje stronie postępowania możliwość ustanowienia pełnomocnika do prowadzenia jego/jej sprawy (lub niektórych czynności) i pełnomocnikiem takim może być dowolna inna osoba fizyczna (art. 33 § 1 k.p.a.). Ustanowienie pełnomocnika oznacza, że organ (w tym przypadku Straż Graniczna) ma obowiązek powiadomić go o wszystkich czynnościach

i na równi ze stroną wzywać do udziału w nich (Adamiak, Borkowski 1998: 270). Co więcej, zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego

pominięcie tego pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym musi być traktowane i jest równoznaczne z pominięciem strony. Bez znaczenia prawnego zatem będzie fakt osobistego udziału strony w toczącym się postępowaniu, jeżeli nie może ona korzystać z pomocy swego pełnomocnika. (...) [Odwołanie pełnomocnika] to jednak prawo mocodawcy a nie jego strony przeciwnej, czyli organu administracji państwowej, który ze względów oczywistych nie może mieć uprawnień do ingerowania w realizowanie tego pełnomocnictwa bądź też zakłócenie jego toku. (wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 10.02.1987, sygn. SA/Wr 875/86)

Pomimo tych przepisów organizacje społeczne podczas panelu dyskusyjnego zwracały uwagę, że „pełnomocników się nie dopuszcza do tych czynności [w placówkach SG], ich nie ma fizycznie z cudzoziemcami i za chwilę okazuje się, że jednak cudzoziemcy zmienili zdanie (3.1 OM), czyli już nie chcą ubiegać się o ochronę międzynarodową. Z takim stwierdzeniem nie zgodziła się osoba ze Straży Granicznej – co ciekawe nie podczas panelu (wówczas to stanowisko, podnoszone też przez osoby z organizacji społecznych nie było kwestionowane), a w komentarzach do ankiety pisząc, że jej zdaniem *pełnomocnicy są [i] mogą być obecni przy przyjmowaniu wniosków*.

Pytanie poza pełnomocnikami obejmowało także inne niezależne urzędy publiczne. Warto zaznaczyć, że określone w przepisach kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka są na tyle szerokie, że dopuszczenie ich przedstawicieli do udziału w czynnościach podejmowanych w postępowaniu administracyjnym nie powinno budzić wątpliwości.

Poproszeni o wskazanie innych sposobów na zapewnienie dostępu do procedury azylowej w Polsce uczestnicy badania ankietowego w odpowiedziach otwartych proponowali m.in.:

- prowadzenie szczegółowej dokumentacji działań SG (organizacja społeczna), podczas panelu zwróccono uwagę, że z każdej z takich czynności powinien być sporządzony formalny protokół (a nie jedynie notatka służbowa, która i tak w praktyce nie zawsze powstaje). Podnoszone jest to także w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych;
- organizację szkoleń dla Straży Granicznej z prawa międzynarodowego i postępowania z osobami, które mogły doświadczyć traumy, które powinny być połączone z wprowadzeniem mechanizmu identyfikacji osób z grup szczególnie wrażliwych (organizacja międzynarodowa);
- wprowadzenie rozwiązania ułatwiającego złożenie przez cudzoziemca znajdującego się na terytorium RP w wyznaczonych miejscach wniosku za pośrednictwem systemu elektronicznego (administracja rządowa).

● Wprowadzenie w Polsce przyspieszonych procedur granicznych

Jednym z elementów, który w niedalekiej przyszłości może przynieść zmianę w postępowaniach na granicach, jest wprowadzenie tzw. procedury granicznej, którą przewiduje **Pakt o Migracji i Azylu UE**. Jest to z założenia procedura przyspieszona, prowadzona na granicy lub w jej bliskości, która najczęściej będzie powiązana z detencją cudzoziemców. Ponieważ, jak wspominali uczestnicy panelu *wprowadzenie procedur granicznych chyba jest rozstrzygnięte w tym Pakcie (...)*. Nie będą opcją tak, jak są w tej chwili, tylko będą obowiązkowe (3.1 NGO), pytanie to także zadaliśmy w ankiecie (por. Tabela 11).

Odpowiedzi pokazują, że rozwiązanie to nie jest jednoznacznie oceniane przez respondentów. Choć połowa przedstawicieli administracji rządowej uważa, że rozwiąże ono problemy z napływem dużej liczby osób, które obecnie przekraczają polską granicę, to co czwarta osoba jest przeciwnego zdania. Sceptyczne jest także około dwóch trzecich przedstawicieli organizacji społecznych i międzynarodowych, z których także znakomita większość uważa, że procedury graniczne nie sprawdzą się wobec osób, których powrót do kraju pochodzenia nie jest możliwy. Ta ostatnia grupa respondentów także uważała, że procedury graniczne pozbawiają osoby poszukujące ochrony dostępu do skutecznych prawnych procedur w tej sprawie. Generalnie organizacje to grono, które zdaje się mieć bardziej wyrobione (i raczej krytyczne) zdanie w sprawie procedur granicznych. Po stronie przedstawicieli administracji rządowej

TABELA 11.

Poparcie¹⁾ dla stwierdzeń odnoszących się do zapory na granicy polsko-białoruskiej (liczby odpowiedzi)

Opis stwierdzenia	Deklaracja	Administracja rządowa	Organizacje społeczne i międzynarodowe
To rozwiązanie pozwoli poradzić sobie z dużą liczbą osób, które aplikują w Polsce o ochronę międzynarodową przekraczając granicę nielegalnie	Zgadzam się	50,0%	6,3%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	26,5%	28,1%
	Nie zgadzam się	23,5%	65,6%
Takie rozwiązanie nie sprawdzi się w przypadku osób ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową, których powrót do kraju pochodzenia jest niemożliwy	Zgadzam się	32,4%	78,1%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	50,0%	19,2%
	Nie zgadzam się	17,6%	3,8%
Takie rozwiązanie pozbawia osoby poszukujące ochrony dostępu do skutecznej procedury uchodźczej	Zgadzam się	14,7%	75,0%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	29,4%	15,6%
	Nie zgadzam się	55,9%	9,4%
Takie rozwiązanie się nie sprawdzi w Polsce ze względu na nieprzygotowanie systemu instytucjonalnego do procedowania wniosków w ramach procedury granicznej	Zgadzam się	38,3%	53,1%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	35,3%	40,6%
	Nie zgadzam się	26,4%	6,3%
Doświadczenia innych państw, jak Grecji czy Włoch, pokazują, że takie rozwiązanie nie jest skuteczne i jest bardzo kosztowne	Zgadzam się	41,2%	56,3%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	23,5%	34,4%
	Nie zgadzam się	35,3%	9,4%
Liczba respondentów²⁾		34	32

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ W Tabeli zagregowane zostały odpowiedzi respondentów „zgadzam się” i „zdecydowanie się zgadzam”, w odpowiedź „zgadzam się”, a odpowiedzi „nie zgadzam się” i „zdecydowanie się nie zgadzam”, zostały zagregowane w odpowiedź „nie zgadzam się”;

²⁾ N=66.

odpowiedzi nie układają się jednoznacznie: 38,3% uważa, że procedury graniczne się nie sprawdzą w polskich warunkach ze względu na nieprzygotowanie systemu instytucjonalnego do procedowania wniosków w ich ramach, i zaledwie 17,6% sądzi, że jest to dobre rozwiązanie dla osób, których nie można odesłać do krajów pochodzenia. Większość respondentów z obu grup (odpowiednio 41,2% z administracji i 56,3% z organizacji) uważa, że procedury tego typu nie sprawdziły się w praktyce na południu Europy i że są kosztowne.

Podczas panelu dyskusyjnego zwrócono także uwagę, że procedury graniczne to potencjalnie niebezpieczny instrument, do wprowadzenia którego należy się dobrze przygotować. Bowiem

(...) są połączone z postępowaniem przyspieszonym. Bardzo niejasne przesłanki do tego, kto tak naprawdę może być zakwalifikowany, więc to też jest istotne żeby te przepisy były jasno i raczej w sposób zawężający traktowane niż rozszerzający. (...) osoba [w tej procedurze] ma prawo do wszystkich przysługujących jej praw dotyczących czy konwencji genewskiej czy innych, kontaktu z prawnikiem, kontaktu z pomocą medyczną, żeby po prostu w tych procedurach granicznych nie zniknęły te osoby szczególnie wrażliwe. (3.1 OM)

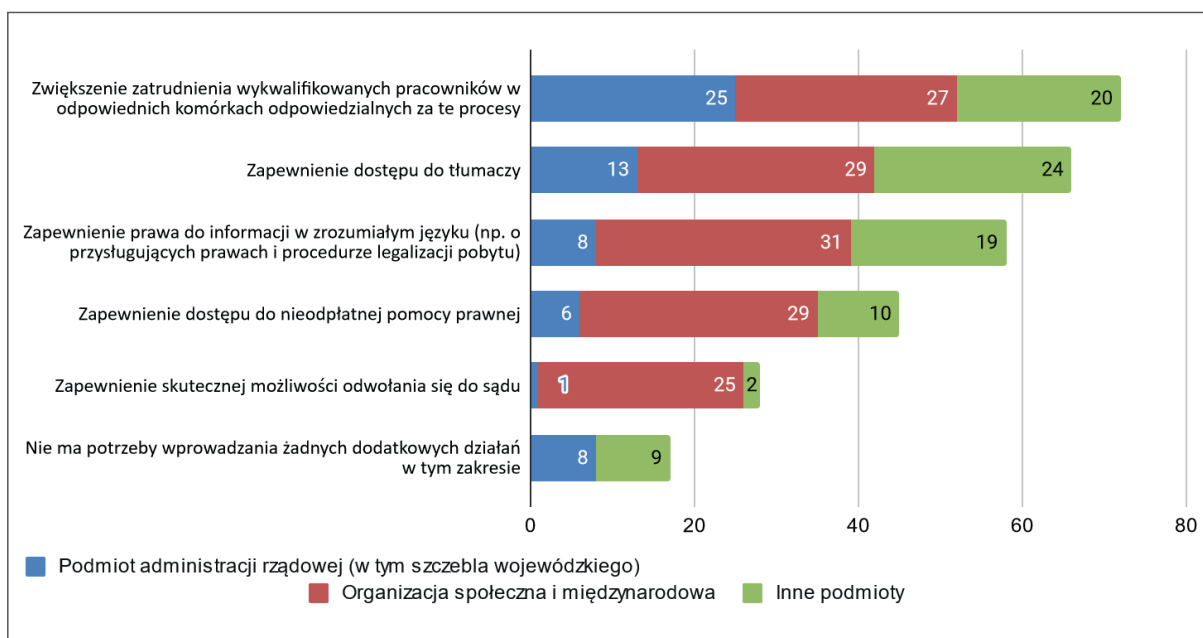
Podniesiony był także problem związanej z nimi fikcji prawnej niewjechania na terytorium UE (non-entry), które są mocno krytykowane przez wiele organizacji prawocławowych.

• Prowadzenie postępowań dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej

Odrębnym blokiem zagadnień, które poruszyliśmy w trakcie badań, była kwestia sprawnego prowadzenia postępowań dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej. Leżą one w kompetencji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Ważnym zagadnieniem podnoszonym w trakcie panelu co do którego zgodne były wszystkie osoby w nim uczestniczące było to, że w celu zapewnienia sprawności procedur – czy to prowadzonych na granicy czy też później – konieczne jest zwiększenie obsady kadrowej zarówno Straży Granicznej, jak i Urzędu ds. Cudzoziemców, ale także konsulatów. Postulat ten mocno wybrzmiewał wśród głosów organizacji społecznych. Okazało się, że w badaniu ankietowym, w którym poprosiliśmy o ocenę kilku rozwiązań, które mogłoby zwiększyć skuteczność prowadzenia procedury udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce (Wykres 9), także to rozwiązanie było wskazywane zdecydowanie najczęściej i to przez wszystkie kategorie respondentów (łącznie przez dwie trzecie osób badanych). Kolejnymi często wybieranymi rozwiązaniami było: zapewnienie dostępu do tłumaczy (66 wskazań; 60,0%), zapewnienie prawa do informacji w zrozumiałym języku (np. o przysługujących prawach i procedurze legalizacji pobytu) (58 wskazań; 52,7%) i zapewnienie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej (45 wskazań; 40,9%).

WYKRES 9

Rozwiązania, którymi można zwiększyć skuteczność prowadzenia procedury udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce (liczby odpowiedzi)¹⁾



¹⁾ Respondenci mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi; na wykresie zareagowaliśmy w kategorię „Inne podmioty” odpowiedzi przedstawicieli administracji samorządowej (N=38), Związków zawodowych (N=2), oraz inne kategorie podmiotów, które nie identyfikowały się jako zaproponowane przez nas kategorie (N=4); N=110.

W odpowiedziach widać wyraźne różnice, jeśli chodzi o różne podmioty. Zdecydowanie najbardziej krytyczne wobec obecnej sytuacji są organizacje społeczne i międzynarodowe. Wszystkie z nich uznały, że wprowadzenie zmian w obecnych procedurach jest konieczne. Proponowane pomysły zebrały stosunkowo zbliżoną liczbę wskazań, choć najczęściej odnoszono się do różnego rodzaju form wsparcia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową – przez tłumacza lub prawnika albo chociaż zapewnienie odpowiedniej jakości informacji prawnej. Konieczność zapewnienia dostępu do odpowiedniej jakości pomocy prawnej w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej było także mocno podkreślane podczas dyskusji w panelu dyskusyjnym. Jako dodatkowe zmiany usprawniające procedurę były także wskazywane przez uczestników:

- *przywrócenie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organu drugiej instancji w postępowaniach powrotowych. Ociążenie w ten sposób też Straży Granicznej (...) wydłużyły się te postępowania od czasu, kiedy trafiło to do Straży Granicznej (3.1 NGO);*

- zmiana funkcjonowania sądów administracyjnych w sprawach uchodźczych i wprowadzenie możliwości, by nie tylko uchylały decyzje organów administracji, a same mogły nadawać ochronę międzynarodową czy krajową. Rola sądów i skutecznego odwołania się do nich była też wskazywana ankiecie przez organizacje społeczne jako istotne zagadnienie.

• Relokacja cudzoziemców na poziomie UE

Uczestnicy badania ankietowego zostali także zapytani o to, czy Polska powinna brać udział w relokacji cudzoziemców na poziomie UE. Połowa respondentów odpowiedziała na to pytanie „nie” lub „zdecydowanie nie”. Najwięcej przeciwników relokacji było wśród przedstawicieli administracji rządowej (73,5%), a trzy czwarte przedstawicieli organizacji społecznych i międzynarodowych poparła ideę relokacji. Warto zauważyć, że stanowisko Polski odnośnie do mechanizmów solidarnościowych nie jest spójne z polityką unijną. W latach 2015–2017, pomimo początkowych zobowiązań, Polska (obok Węgier i Czech) sprzeciwiła się unijnym tymczasowym rozwiązaniom opartym na mechanizmie relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech i w Grecji. Działanie to zostało uznane przez Trybunał Sprawiedliwości UE [za uchybienie zobowiązaniom wynikającym z prawa unijnego](#). Polska sprzeciwia się również mechanizmom solidarnościowym oraz częściom innych założeń odnośnie do procedur azylowych zawartych w Pakcie o Migracji i Azylu UE.

• Detencja

Detencja (jak nazywane jest zwyczajowo umieszczenie osoby w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców (SOC), lub areszcie dla cudzoziemców) jest środkiem obecnym w polskich przepisach od początku lat 90. XX wieku. Osoby uczestniczące w panelu eksperckim reprezentujące organizacje społeczne, międzynarodowe oraz niezależne instytucje były zgodne, że jest to rozwiązanie, które powinno być stosowane jedynie w ostateczności i w zupełnie wyjątkowych przypadkach oraz na jak najkrótszy okres. Tymczasem *detencja jest używana często prewencyjnie, a nie powinna, powinna być właśnie na samym końcu* (3.1 OM). Negatywna ocena stosowania detencji nie ma związku z warunkami mieszkaniowo-bytowymi panującymi w ośrodkach strzeżonych (choć te także mają pewne znaczenie i w przypadku funkcjonującego przez pewien czas ośrodka w Wędrzynie były wielokrotnie krytykowane przez [Rzecznika Praw Obywatelskich](#)), bowiem

(...) detencja zawsze jest związana z deprywacją podstawowych potrzeb, w tym takich potrzeb już zupełnie życiowych, fizjologicznych. Więc niezależnie od tego, jak dobre będą te warunki, to koniec końców brak możliwości kierowania swoim życiem, (...) brak możliwości opuszczenia miejsca, brak możliwości podejmowania decyzji o tym, w jaki sposób chce spędzać czas, o której godzinie chciałbym zjeść posiłek, czy kierowania swoimi sprawami rodzinnymi. (3.1 Rzec)

Jedynie osoba reprezentująca Straż Graniczną widziała potrzebę utrzymania detencji, choć zaznaczała, że nie dla wszystkich, w tym nie dla części osób obecnie tam przebywających: *Nie należy rodzin kierować do detencji* (3.1 AR) Ale zaraz dodała: *no ale też z drugiej strony, dlaczego te rodziny, jak są zwalniane albo jak się ich nie umieszcza, a są środki alternatywne przyznawane, dlaczego one uciekają* (3.1 AR). To oczywiście ważne pytanie i powodów tych jest wiele, jak zaznaczała inna osoba uczestnicząca w panelu:

(...) zderzenie z utrudnieniami w dostępie do terytorium, do procedury uchodźczej, z przemocowym traktowaniem oraz z nieuzasadnioną i przedłużającą się detencją (czyli z naruszeniami prawa i praw człowieka) oraz brak dostępu do rzetelnej informacji, do pomocy prawnej, często niesprawiedliwe rozstrzygnięcia w procedurze – to wszystko powoduje, że cudzoziemcy nie traktują Polski jako bezpiecznego kraju. (3.1 NGO)

W trakcie dyskusji panelowej eksperci podnosili problem braku odpowiednich procedur przesiewowych oraz identyfikacji tych osób umieszczanych w detencji. Ich brak powoduje, że wiele z tych osób

trafia do strzeżonych ośrodków, choć bezwzględnie nie powinni się tam znaleźć. Uczestnicy dyskusji byli zgodni, i to niezależnie od instytucji, którą reprezentowali, że takie osoby nie powinny trafiać do ośrodków strzeżonych. Ich przebywanie tam nie leży w niczym interesie, włączając w to Straż Graniczną, która ośrodki te prowadzi. Należy zauważyć, że polski system prawny zawiera przepisy wskazujące, jakie osoby nie powinny być umieszczane w detencji. Regulacje te znajdują się zarówno w ustawie o cudzoziemcach z 2013 r. (art. 397 ust. 2 i 3, art. 400), jak i ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z 2003 r. (art. 88a ust. 3). W wypadku osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, przeciwwskazaniem do umieszczenia w SOC jest sytuacja, gdy mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla ich życia lub zdrowia, lub gdy ich stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że były poddane przemocy. Do ośrodków strzeżonych nie powinny być też kierowane osoby z niepełnosprawnościami. W wypadku osób, wobec których wszczynana jest procedura powrotowa lub procedura przekazania do innego państwa, przesłanki negatywne ograniczają się do sytuacji, gdy detencja może spowodować zagrożenie dla zdrowia lub życia lub gdy stan psychofizyczny danej osoby wskazuje na domniemanie, że była ona ofiarą przemocy.

Ważną rolę w zakresie identyfikacji takich osób powinny pełnić sądy, które orzekają o umieszczeniu w SOC i które powinny znajdować przypadki, gdy istnieje domniemanie, że ktoś do detencji trafić nie powinien: „jeśli pojawiają się wątpliwości, to na etapie postępowania sądowego powinien być natychmiast powołany biegły, czy psycholog czy psychiatra” (3.1 NGO). Problemem jest jednak znalezienie w krótkim czasie kompetentnych lekarzy, którzy mogliby ocenić sytuację danej osoby. Jak mówiła jedna z osób w panelu:

Założenia piękne, żeby powołać biegłego w 72 godziny, który stwierdziłby stan psychofizyczny. Do lekarza pojechać dobrego. Ocenic, czy nie jest ofiarą handlu ludźmi, zrobić kontrolę legalności pobytu, złożyć wniosek, przyjmując wniosek o ochronę międzynarodową. To jest po prostu, drodzy państwo, to jest nierealne, żeby to wszystko zrobić idealnie. Ten czas jest za krótki. (3.1 AR)

Innym problemem jest zapewnienie także odpowiednio wyszkolonych tłumaczy, szczególnie z języków, które są w Polsce rzadkie. Kluczowe jest również orzekanie przez sądy alternatyw detencji, co w praktyce jest niezwykle rzadkie (Klaus i in. 2024).

Co istotne, w polskim prawie nie ma generalnego zakazu umieszczania w detencji dzieci, jeśli towarzyszą one swoim rodzicom poddanym właśnie temu środkowi kontrolnemu. Nie mogą być umieszczani w detencji wyłącznie małoletni bez opieki (czyli osoby niepełnoletnie podróżujące samodzielnie bez towarzyszenia rodziców lub prawnych opiekunów) w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej, a w postępowaniu powrotowym jedynie ci, którzy nie ukończyli 15 lat. Każdorazowo podczas decydowania o skierowaniu takiej osoby do SOC sąd musi jednak wziąć pod uwagę: poziom jej rozwoju psychicznego i fizycznego, cechy osobowości, okoliczności zatrzymania i warunki osobiste przemawiające za umieszczeniem w detencji. Detencja dzieci była w zasadzie negatywnie oceniana przez wszystkie osoby wypowiadające się podczas dyskusji fokusowej:

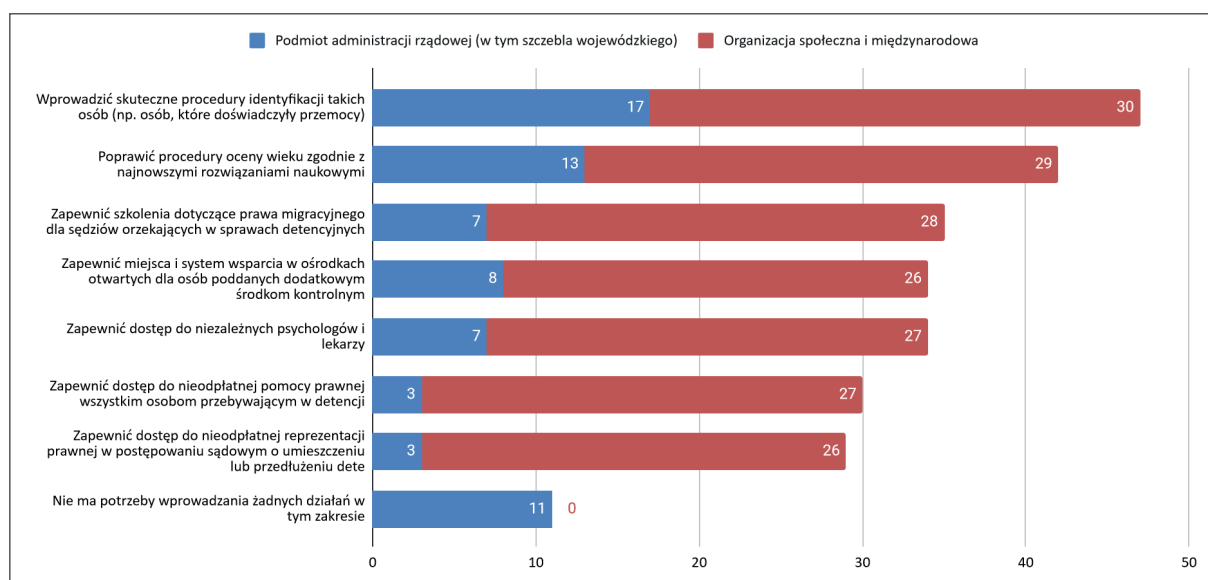
Detencja małoletnich, detencja migracyjna zawsze wykracza poza niezbędną konieczność, zawsze jest rażąco nieproporcjonalna i zawsze nawet przy najlepszych warunkach, najlepszych staraniach personelu (...) wywiera [negatywny] wpływ na rozwój dziecka. Nie jest zgodna z jego najlepszym interesem. (3.1 Rzecznik)

W praktyce zdarza się jednak, że do detencji trafiają osoby, które nie powinny być tam umieszczane, w tym ofiary przemocy [nie zwalniano ofiar przemocy, dlatego, że próbowano stosować wobec nich terapię w strzeżonym ośrodku (3.1 Rzecznik)] lub **małoletni, co do których błędnie stwierdzono, że są osobami dorosłymi** [gdyż ustalenie wieku chronologicznego ogranicza się do badania lekarskiego, głównie jest to prześwietlenie nadgarstka i nie uwzględnia innych czynników, czy też nie uwzględniana jest granica błędu (3.1 Rzecznik)].

Uczestnicy badania ankietowego zostali poproszeni o wskazanie sposobów na to, by ograniczyć takie sytuacje (Wykres 10). Najczęściej wybierano takie rozwiązania, jak: wprowadzenie skutecznej procedury identyfikacji takich osób (63,5% badanych) oraz poprawienie procedur oceny wieku zgodnie z najnowszymi rozwiązaniami naukowymi (56,7% wskazań). To były także najczęstsze wskazania osób reprezentujących administrację rządową. Ogólnie prawie połowa badanych uznała, że zamiast detencji osobom w niej umieszczonym należałoby zapewnić miejsca i system wsparcia w ośrodkach otwartych. Wskazywano także na zapewnienie dostępu do niezależnych psychologów i lekarzy oraz przeprowadzenie szkoleń dotyczących prawa migracyjnego dla sędziów orzekających w sprawach detencyjnych (co podkreślano także mocno w panelu dyskusyjnym). W tych przypadkach to jednak przede wszystkim osoby z organizacji społecznych i międzynarodowych zwracały uwagę na te aspekty, a osoby z administracji jedynie w niewielkim zakresie. Aż co trzecia osoba z tej ostatniej grupy nie widziała konieczności wprowadzania jakichkolwiek zmian.

WYKRES 10

Polskie prawo nie pozwala na umieszczanie w detencji niektórych kategorii osób.
Co zrobić, by osoby z tej listy nie trafiały do ośrodków strzeżonych? (liczby odpowiedzi)¹⁾



ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBmM PAN 2024

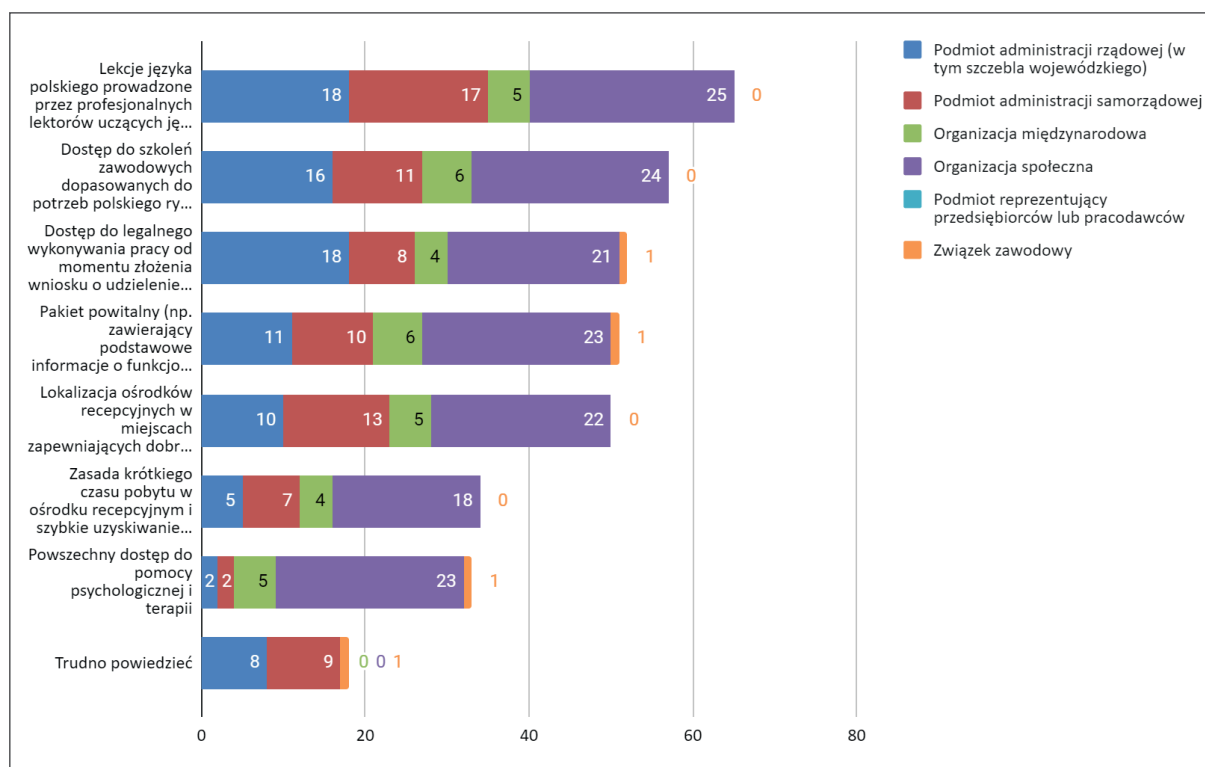
¹⁾ Respondenci mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi; N=66.

Przedstawiciele organizacji społecznych podkreślali ponadto konieczność zapewnienia transportu osób zwalnianych z detencji do ośrodka otwartego. Obecnie często są one pozostawione same sobie i nierzadko nie mają ani środków finansowych na sfinansowanie tego przejazdu, ani wiedzy, jak dotrzeć do tego miejsca (szczególnie że część ośrodków strzeżonych położona jest w odległych miejscowościach, podobnie jak i ośrodki recepcyjne), ani kontaktów do organizacji społecznych, które mogłyby im udzielić pomocy.

• Recepcja i preintegracja podczas procedury o nadanie ochrony międzynarodowej

Recepcja, czyli przyjęcie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i postępowanie z nimi podczas tej procedury, dotyczy następujących kluczowych elementów: spotkania osób wjeżdżających do danego kraju (na przejściach granicznych/lotniskach), zapewnienia transportu do miejsca tymczasowego pobytu, zapewnienia tłumaczenia podczas różnych procedur, ale też w sytuacjach życia codziennego, udzielenia podstawowych informacji na temat życia w danym kraju (bezpieczeństwa, telefonów alarmowych, transportu i wyżywienia), podstawowych kursów języka polskiego oraz zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej. Udana recepcja jest bardzo ważnym krokiem do udanego późniejszego procesu integracyjnego, stąd mówi się o etapie preintegracji. W panelu dyskusyjnym kwestie recepcji, w tym warunki recepcyjne osób mieszkających w otwartych ośrodkach lub samodzielnie, nie były poruszane.

WYKRES 11

Działania preintegracyjne, które należy wprowadzić do systemu recepcji (liczby odpowiedzi)¹⁾

Źródło: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi; N=110.

Spośród uczestników badania ankietowego zapytanych o to, jakie działania preintegracyjne należy wprowadzić, najczęściej wskazywanym elementem preintegracji były lekcje języka polskiego prowadzone przez profesjonalnych lektorów uczących języka polskiego jako obcego (61,8% uczestników badania)¹⁰. Kolejne często wskazywane elementy preintegracji to dostęp do szkoleń zawodowych dopasowanych do potrzeb polskiego rynku pracy (52,7% wskazań), dostęp do legalnego wykonywania pracy od momentu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (49,1%), pakiet powitalny np. zawierający podstawowe informacje o funkcjonowaniu polskiego społeczeństwa i instytucji (49,1%) i lokalizacja ośrodków recepcyjnych w miejscach zapewniających dobry dostęp do rynku pracy i edukacji (47,3%). Szczegółowe dane dotyczące kategorii wskazywanych przez ankietowanych przedstawia Wykres 11.

Lekcje języka polskiego jako narzędzie preintegracji były najczęściej wskazywanym działaniem zarówno wśród przedstawicieli organizacji społecznych (96,2% wskazań) i międzynarodowych (83,3% wskazań) oraz około połowy osób reprezentujących administrację rządową czy samorządową. Generalnie to właśnie przedstawiciele sektora społecznego widzieli potrzebę prowadzenia różnego rodzaju działań preintegracyjnych i wszystkie proponowane rozwiązania były przez nie mocno popierane uzyskując od 85% do 92% wskazań.

• Rozwiązania długoterminowe dla migrantów przymusowych z Ukrainy

Ponad 48,2% ankietowanych było zdania, że osobom, które przyjechały z Ukrainy po 2022 r. uciekając przed rosyjską agresją i którym przyznano ochronę czasową w Polsce, powinno się ułatwić dostęp do uzyskania stałego pobytu w naszym kraju (15,5% zdecydowanie tak; 32,7% raczej tak). Z respondentów opowiadających się za takim rozwiązaniem najwięcej było przedstawicieli organizacji społecznych (88,5%) oraz organizacji międzynarodowych (83,3%). Natomiast tylko mniej więcej jedna czwarta przedstawicieli

¹⁰ Warto podkreślić, że w ostatnich latach w Polsce niewiele osób, które złożyły wniosek o przyznanie ochrony międzynarodowej, uczestniczyło w takich kursach – w 2016 r. było to zaledwie 10% (Pawlak 2019).

administracji rządowej i jedna trzecia samorządowej (odpowiednio 26,4% i 34,2%) uznała to rozwiązanie za właściwe, jednocześnie 34,6% wszystkich respondentów było przeciwne takiemu pomysłowi. Ponad połowa respondentów z administracji rządowej (53,0%) i ponad 42,1% z samorządowej była przeciwna ułatwionemu dostępowi do uzyskania prawa stałego pobytu w Polsce dla obywateli Ukrainy, którzy uzyskali ochronę czasową w Polsce.

PODSUMOWANIE

Uczestnicy badań zgadzali się, że należy usprawnić dostęp do ochrony międzynarodowej w Polsce, stosować zasadę *non-refoulement*. Dodawali, że wnioski o ochronę powinny być składane na przejściach granicznych i sugerowali rozszerzenie miejsc, w których można je składać, o polskie konsulaty. Przedstawiciele organizacji społecznych postulowali konieczność zapewnienia legalnych kanałów migracji do Europy, aby zapobiegać narażaniu życia podczas prób przekraczania granicy w sposób nieregularny.

Przedstawiciele administracji rządowej byli niechętni obecności pełnomocników podczas prowadzenia pierwszej fazy postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej, czyli podczas przyjmowania wniosku w tym zakresie. Jest to niepokojące, bowiem kodeks postępowania administracyjnego nakazuje ich dopuszczenie do wszystkich czynności.

Uczestnicy badań ankietowych i paneli dyskusyjnych byli zgodni, że w celu zapewnienia sprawności procedur – czy to prowadzonych na granicy czy też później – konieczne jest zwiększenie obsady kadrowej zarówno Straży Granicznej, jak i Urzędu ds. Cudzoziemców, ale także konsulatów. Zwracali ponadto uwagę na konieczność zapewnienia dostępu do tłumaczy oraz do nieodpłatnej pomocy prawnej, jak również prawa do informacji w zrozumiałym języku.

Uczestnicy badania byli zgodni, że należy wprowadzić rozwiązania które pozwolą ograniczyć detencję osób, które nie powinny być jej poddawane. Najczęściej zgadzano się z wprowadzeniem skutecznej procedury identyfikacji takich osób.

W kwestii preintegracji osób w procedurze uchodźczej ankietowani rekomendowali przede wszystkim prowadzenie profesjonalnych zajęć z języka polskiego jako obcego oraz dostęp do szkoleń zawodowych. Organizacje społeczne zwracały uwagę na konieczność znacznego zwiększenia katalogu działań preintegracyjnych.

3.4. Dostęp do rynku pracy

Jan Brzozowski, Kamil Matuszczyk, Brygida Solga, Konrad Pędziwiatr, Diana Rokita-Poskart, Paweł Kaczmarczyk, Karolina Czerska-Shaw, Sabina Kubiciel-Lodzińska, Agata Górny

WPROWADZENIE

Polska gospodarka w dużej mierze zależna jest od pracowników cudzoziemskich. Zmiana ta nastąpiła wyjątkowo szybko: jeszcze 10 lat temu liczba cudzoziemców ubezpieczonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wynosiła poniżej 100 tys. osób (ZUS 2024). Tymczasem na koniec 2023 r. było to już 1,12 mln cudzoziemców, co oznacza przyrost o 6,1% w ciągu 12 miesięcy. Z kolei liczba całkowita cudzoziemców z legalną możliwością pracy w Polsce jest jeszcze wyższa – na koniec 2023 r. wynosiła 1,53 mln osób. Oczywiście, zdecydowana większość pracujących w Polsce cudzoziemców to nadal obywatele Ukrainy (759 tys., MRPiPS 2024c). Jednak dynamika wzrostów w przypadku imigrantów spoza obszaru b. ZSRR jest znacząca: w stosunku do 2022 r. istotnie wzrosła liczba zezwoleń na pracę dla obywateli: Nepału (35 tys. zezwoleń, wzrost o 76%), Filipin (35 tys., wzrost o 29%), Bangladeszu (27,9 tys., wzrost o 106%), Kolumbii (11,9 tys., wzrost o 189%), Wietnamu (9,9 tys., wzrost o 67%), Pakistanu (7,3 tys., wzrost o 59%), Zimbabwe (5 tys., wzrost o 516%) czy Sri Lanki (3,1 tys., wzrost o 95%). Ponadto znaczącą liczbę zezwoleń na pracę w 2023 r. wydano dla obywateli Indii (46 tys.), Uzbekistanu (28 tys.),

Turcji (26 tys.) czy Kazachstanu (10 tys.). Tym samym społeczność imigrantów w Polsce staje się coraz bardziej zróżnicowana etnicznie.

Niniejszy rozdział poświęcony jest kwestii dostępu imigrantów oraz uchodźców do polskiego rynku pracy. Analiza bazuje na danych pochodzących z różnorodnych źródeł. Najważniejszym źródłem danych są badania ankietowe oraz dwa panele dyskusyjne z reprezentantami NGO, środowisk reprezentujących pracodawców i pracowników oraz instytucji zajmujących się sprawami imigrantów i uchodźców. W przypadku obszaru „dostęp do rynku pracy” odpowiedzi na kwestionariusz udzieliło 466 podmiotów. Zdecydowanie najliczniej reprezentowane były podmioty administracji samorządowej (60,5%), w tym przede wszystkim urzędy pracy oraz placówki pomocy społecznej. W badaniu uczestniczyły również podmioty administracji rządowej (15,2%) oraz organizacje społeczne (9,0%), reprezentujące przedsiębiorców i pracodawców (1,5%), agencje pracy (4,3%) i inne podmioty.

ANALIZA

• Kategorie cudzoziemców oczekiwane na polskim rynku pracy

W pierwszym punkcie kwestionariusza badawczego respondenci zostali poproszeni o odpowiedź na pytanie „Która grupa cudzoziemców powinna być przyjmowana do Polski z perspektywy rynku pracy?”, przyznając każdej z grup poziom istotności w skali 1–7, gdzie 1 oznaczało najmniej potrzebną, a 7 – najbardziej potrzebną grupę (Tabela 12). Dla respondentów zdecydowanie najważniejszą kategorią cudzoziemców z perspektywy potrzeb polskiej gospodarki i polskiego rynku pracy jest personel medyczny, w tym lekarze i pielęgniarki, zaś kolejną grupą – fachowcy z wykształceniem zawodowym. Na drugim biegunie są pracownicy bez specjalistycznych kwalifikacji, którzy w opinii respondentów są stosunkowo najmniej pożądani. Koreśponduje to z wynikami badań sondażowych Polskiego Instytutu Ekonomicznego, według którego 56% respondentów uważa, że cudzoziemcy są silną konkurencją dla pracowników polskich wykonujących proste prace, natomiast tylko 23% widzi taki problem w przypadku konkurencji dla polskich pracowników wysoko wykwalifikowanych (Dębowska i in. 2024).

Nieco inaczej wygląda sytuacja w kontekście studentów cudzoziemskich. Zaskakująco niskie w ocenie respondentów jest zapotrzebowanie na zagranicznych studentów, o czym wspomina jeden z respondentów:

Żeby nie było takiej patologii, w zakresie specjalizacji, a nie na Uberze, żeby nie było takich patologii, że studiowanie na niby płatnych, ale naprawdę niemal bezpłatnych studiach, że opłata za studia staje się opłatą za prawo do pracy w Polsce dla osób, które przyjeżdżają do prac prostych. (4.1 BS)

TABELA 12

Grupy cudzoziemców, które powinny być przyjmowane do Polski z perspektywy potrzeb rynku pracy

Grupa cudzoziemców	Średnia ¹⁾
Lekarze, pielęgniarki i pozostały personel medyczny	5,97
Przedsiębiorcy, inwestorzy	4,23
Studenci	3,88
Fachowcy z wykształceniem zawodowym (kierowcy, budowlancy itp.)	5,39
Opiekunowie osób starszych oraz dzieci	4,70
Pracownicy bez specjalistycznych kwalifikacji	3,41
Inna grupa	3,97
Liczba respondentów	466

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBIM PAN 2024

¹⁾ Średnia z wartości 7-stopniowej skali, gdzie 1 oznacza „najmniej potrzebna grupa”, a 7 „najbardziej potrzebna grupa”.

● Ocena istniejących instrumentów polityki migracyjnej

Oceniając dotychczasowe instrumenty polityki migracyjnej pod względem ich korzyści, przeważająca większość respondentów (73%) wskazała na oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi na okres do 24 miesięcy, które powinno zostać utrzymane i rozszerzone. Szczególnie pozytywnie o tym instrumencie wypowiadali się przedstawiciele pracodawców i agencji zatrudnienia. Uczestnicy dyskusji panelowych wskazali na dwa główne kierunki niezbędnych zmian w tym zakresie. Pierwszy z nich obejmuje rozszerzenie listy państw, których obywatele mogą podejmować zatrudnienie w Polsce w oparciu o uproszczone zasady. Dotychczasowa lista pięciu państw jest nieadekwatna do potrzeb pracodawców. Kolejny z postulowanych kierunków modyfikacji obejmuje propozycję powiązania systemu oświadczeń z listą zawodów deficytowych.

Dyskutując o wprowadzeniu nowych rozwiązań czy instrumentów, uczestnicy paneli podkreślili konieczność wprowadzenia mechanizmów kontroli działalności pośredników migracyjnych, w tym szczególnie agencji zatrudnienia. Część badanych krytycznie oceniło dynamiczny i niekontrolowany rozwój tych instytucji. W odpowiedzi zaproponowano stworzenie systemu certyfikacji agencji pracy, odrębnego do obowiązującego już Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia. Ponadto jeden z ekspertów zaproponował, aby w procedurze ubiegania się o wizy o pracę, preferencje mieli pracodawcy bezpośrednio zatrudniający cudzoziemców.

Drugim instrumentem polityki migracyjnej w Polsce uznanym przez respondentów za korzystny, okazało się zezwolenie na pracę sezonową, funkcjonujące od 2018 r. (45%). Można zatem uznać, że respondenci chcą zachowania i rozbudowania instrumentów stymulujących głównie migracje tymczasowe oraz mobilność pracowników o niskich lub średnich kwalifikacjach. Na Niebieską Kartę czy Poland Business Harbour wskazało po mniej niż 10% ankietowanych. Dyskusja panelowa ujawniła, że w przypadku tego drugiego instrumentu, choć pracodawcy są świadomi nieprawidłowości, jakie się pojawiły przy jego użyciu, oczekują kontynuacji podobnych programów:

Też takie programy jak Poland Business Harbour, no tutaj zostały zidentyfikowane pewne nadużycie, natomiast naszym zdaniem, z naszego doświadczenia wynika, że on dobrze funkcjonował. Do naszych pracodawców te osoby dojeżdżały, czyli znane są przypadki tutaj z tego, co MSZ wcześniej sygnalizowało, że właśnie te wizy nie były wykorzystywane zgodnie z celem, no więc uważamy, że pod warunkiem, że ten system zostanie uszczelniony i będzie weryfikacja, czy wiza zostaje wykorzystana zgodnie z celem, no to takie programy powinny zostać stworzone. (4.1 BS)

Nieco zapomniany instrument polityki migracyjnej – abolicję dla cudzoziemców przebywających w Polsce w sposób niuregulowany – przywołała jedna z uczestniczek panelu. Ekspertka wskazała na konieczność umożliwienia zalegalizowania pobytu i zatrudnienia wielu cudzoziemców, którzy wpadli w pułapkę nieregularności m.in. na skutek wygaszania specjalnych rozwiązań związanych z pandemią COVID. Od ostatniej akcji abolicyjnej w 2012 r. nastąpiło wiele zmian w prawie imigracyjnym, zaś Polska stała się ważnym krajem docelowym dla różnych kategorii imigrantów. Na postulat akcji legalizacji cudzoziemców przebywających w Polsce w sposób nieudokumentowany wskazali także eksperci w innym badaniu (Matuszczyk, Grzymała-Kazłowska, Homel 2024). Jednak przez respondentów w naszej ankiecie abolicja była najrzadziej wybieranym instrumentem do zastosowania w Polsce w obecnej sytuacji, co wskazywałoby na duże zróżnicowanie opinii w tej sprawie.

● Opinia respondentów dotycząca dodatkowych zachęt dla pracodawców

Opinia respondentów dotycząca dodatkowych zachęt dla pracodawców rekrutujących cudzoziemskich pracowników jest zróżnicowana i generalnie zależy od charakteru tych zachęt. Wśród nich największe korzyści w ocenie respondentów może przynieść uproszczenie formalności w zakresie uznawalności kwalifikacji cudzoziemców. Ma to szczególne znaczenie w branżach i zawodach, w których występują deficyty pracowników. Ponad 2/3 respondentów (70,4%) popiera takie zachęty. Zdaniem większości respondentów (59,4%) ważne dla przedsiębiorców jest ponadto uproszczenie procedury admisyjnej, związanej z szybką ścieżką uzyskania wizy i zezwolenia na pracę.

Mniejsze korzyści w porównaniu do wcześniejszych zachęt mogą natomiast przynieść granty na innowacje i założenie działalności gospodarczej. Mimo to, co trzeci respondent (34,4%) uważa, że również tego typu instrumenty mogą być zachętą dla pracodawców rekrutujących cudzoziemców. Natomiast zdecydowanie najmniejszym wsparciem w ocenie respondentów są zachęty mieszkaniowe (np. dofinansowanie kredytu hipotecznego lub wynajmu mieszkania) – aż 64,8% spośród nich nie upatruje w tego typu instrumentach korzyści dla przedsiębiorców. Podobnie zachęty podatkowe (np. częściowe zwolnienie z podatku dochodowego) nie są oceniane jako instrumenty skłaniające przedsiębiorców do rekrutacji cudzoziemców. Niemal 60% respondentów (59,4%) nie widzi w nich znaczących korzyści.

Taki rozkład odpowiedzi oznacza, że respondenci nie odrzucają możliwości zachęcania przedsiębiorców rekrutujących cudzoziemskich pracowników. W ich ocenie najważniejsze dla pracodawców okazuje się jednak eliminowanie barier o charakterze biurokratycznym. W zasadzie może to oznaczać, że nie są potrzebne jakieś szczególne zachęty, zwłaszcza te o charakterze finansowym lub innym wymiernym, a jedynie brak utrudnień biurokratycznych. Oczekują zatem ograniczenia nadmiernej biurokracji, aby w jeszcze większym stopniu ułatwić dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy, konieczny w sytuacji postępującego spadku zasobów pracy.

Uczestnicy dyskusji panelowych wskazują na potrzebę nie tylko uproszczenia, ale także ujednolicenia określonych procedur związanych z zatrudnianiem cudzoziemców. Według jednego z ekspertów:

Absolutnie największy problem to czas trwania postępowań, brak dostępu do spotkań wizowych, brak spotkań na złożenie wniosku pobytowego w urzędzie wojewódzkim, nieklarowne i niejednolite w Polsce zasady aplikowania o wnioski... To są te właśnie ciągnące się procedury. I niestety brak ujednoliconych procedur pomiędzy urzędami. No pracujemy na terenie całego kraju, a bardzo często procedury są tak różne, jakbyśmy pracowali w różnych krajach. (4.2 BS)

Interesującym pomysłem mogącym zachęcić pracodawców do rekrutacji cudzoziemskich pracowników jest promowanie tych firm, które organizują kursy języka polskiego:

Promujemy tych, którzy organizują kursy języka, no i ktoś, kto chce zatrudnić jedną osobę, no to wiadomo, że on nie będzie tym zainteresowany. Ale przy wielkości firmy, na przykład 250+, to być może już tak, że gdyby im dzisiaj powiedzieć, słuchajcie, będziecie promowani w takim pozyskiwaniu cudzoziemców do pracy, czy w procedurach, jeżeli pokażecie, że zapewniacie kursy języka, to pracodawcy by na to przystali. Wydaje mi się, że dla większych firm to nie jest żaden problem. (4.2 BS)

Korzyści dla przedsiębiorców mogłoby przynieść certyfikowanie pracodawców, rozumiane jako ich uwierzytelnienie:

Czy nie można by też pomyśleć o certyfikowaniu samych pracodawców. Patrząc na różne aspekty wykonania obowiązków publiczno-prawnych, doświadczeń zatrudnienia cudzoziemców, wielkości firmy, PKD, w którym działa, innowacyjności i wykonanie obowiązków związanych z zatrudnieniem cudzoziemców w przeszłości. Więc jest sporo zagadnień, które pozwoliłoby certyfikować i być może właśnie takim firmom ułatwiać zatrudnianie cudzoziemców. (4.2 BS)

Jak już wspomniano, nadużycia związane z rekrutacją cudzoziemców przez agencje pracy skłoniły uczestników panelu do zaproponowania zachęty w postaci bezpośredniego zatrudniania cudzoziemskich pracowników przez pracodawców i jednocześnie certyfikacji samych agencji pracy. Uczestnicy podkreślali, że rynek pośrednictwa pracy dla cudzoziemców jest mało uregulowany, zaś wprowadzenie certyfikacji pozwoliłoby na pozytywne wyróżnienie podmiotów, które przestrzegają polskich przepisów.

- **Postrzeganie korzyści i zagrożeń związanych z napływem cudzoziemskich pracowników**

Pozytywne, obok negatywnych, skutki napływu cudzoziemskich pracowników to istotny wątek badań migracyjnych. Ustalenia prowadzonych badań w wielu obszarach nie są jednoznaczne, gdyż zależą one od czynników kontekstualnych, a także analizowanych obszarów i grup, których ten wpływ dotyczy. Ma to swoje odzwierciedlenie także w postawach Polaków. Według wyników badania CBOS z 2023 r., Polacy są dosyć zgodni, że praca obywateli innych krajów (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Nepal i Indie) w Polsce jest korzystna dla osób i firm zatrudniających cudzoziemskich pracowników. Taką opinię wyraziło aż 83% badanych (CBOS 2023). Znaczna część respondentów cytowanego badania uważała też, że praca cudzoziemców jest korzystna dla polskiej gospodarki (72%). Nieco mniej zgodni byli natomiast respondenci co do tego, że obecność pracowników cudzoziemskich jest korzystna dla ogółu pracujących i respondentów osobiście (odpowiednio 56% i 48%). Warto zaznaczyć, że udziały osób przekonanych o korzyściach wynikających z pracy cudzoziemców w Polsce zauważalnie wzrosły w okresie 2008–2023. Średnio były to wzrosty o 17–31 p.p. zależnie od kategorii wpływu.

W naszym badaniu respondenci w różny sposób podkreślali, że korzyści z migracji pracowniczych mogą być osiągnięte tylko pod pewnymi warunkami, spośród których do najważniejszych należały odpowiednie zarządzanie imigracją i procesem zatrudniania cudzoziemskich pracowników, w szczególności eliminacja nielegalnego zatrudnienia. Katalog wymienianych podczas dyskusji panelowych korzyści z pracy cudzoziemców jest jednak stosunkowo szeroki i dobrze podsumowuje go poniższy cytat:

Co do pozytywu, to zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki, zwiększenie dostępności osób, które władają językami obcymi. Nie tylko językiem angielskim. Zwiększenie wśród Polaków świadomości międzykulturowej. Inwestowanie przez cudzoziemców w Polskę. Mówię i o działalności gospodarczej, ale i o wydawaniu pieniędzy przez cudzoziemców w Polsce. Jednocześnie o opłacaniu podatków i ZUS, czyli ich udział w polskim systemie zabezpieczeń społecznych. No i próba przynajmniej pokrycia demograficznej, i kompetencyjnej luki na polskim rynku pracy. (4.2 BS)

Inni uczestnicy dyskusji panelowych wskazywali także na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw i związane z nim większe perspektywy na rynku Unii Europejskiej. Nie zabrakło też wątku wzrostu tolerancji społeczeństwa polskiego jako skutku obecności cudzoziemskich pracowników na rynku pracy. Wskazywane korzyści obejmowały zatem, obok rynku pracy (choć te wątki wydały się ekspertom najbardziej oczywiste), obszary polityki społecznej (w tym systemu zabezpieczenia społecznego), spójności społecznej i demografii.

Katalog korzyści analizowany w badaniu sondażowym był nieco węższy, ale w większości obejmował kwestie poruszane w czasie dyskusji panelowych. Przy czym 2,1% respondentów zadeklarowało, że nie widzi żadnych korzyści z napływu pracowników cudzoziemskich do Polski (Tabela 13). Pozostałe osoby wskazywały przeciętnie przynajmniej dwie kategorie korzyści (średnio 2,4 odpowiedzi na respondenta, gdzie każdy mógł wskazać nie więcej niż trzy kategorie). Wśród najważniejszych według respondentów korzyści związanych z napływem cudzoziemskich pracowników do Polski znalazło się uzupełnianie luk na rynku pracy w kluczowych sektorach gospodarki (83,5%). Inne kwestie były zauważalnie rzadziej wskazywane – przez mniej niż połowę respondentów. Były to kolejno: wzrost gospodarczy (48,7%) oraz pozyskanie pracowników o wysokich kompetencjach niedostępnych wcześniej w Polsce (39,5%). Warto podkreślić, że w przypadku ostatniej kwestii odnoszącej się do pozyskiwania pracowników, wśród badanych reprezentujących podmioty administracji centralnej, odsetek osób uważających ją za jedną z najważniejszych korzyści był wyższy niż przeciętnie w próbie (49,3%). Może to świadczyć o względnie wysokiej świadomości respondentów z tej grupy co do istniejących luk na polskim rynku pracy.

Niemal 30% respondentów wskazało ponadto na znaczenie korzyści społecznych, czyli wzrostu tolerancyjności polskiego społeczeństwa w związku z napływem cudzoziemskich pracowników. W przypadku badanych z organizacji społecznych analogiczny odsetek był zauważalnie wyższy (45,2%), a wśród respondentów z organizacji międzynarodowych można mówić o konsensusie co do ważności tej kwestii

TABELA 13
Najważniejsze korzyści związane z napływem cudzoziemskich pracowników do Polski¹⁾

Kategorie korzyści	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Uzupełnienie luk na rynku pracy w kluczowych sektorach gospodarki	389	83,5%
Wzrost gospodarczy w Polsce	227	48,7%
Pozyskanie pracowników o wysokich kompetencjach niedostępnych wcześniej w Polsce	184	39,5%
Wzrost tolerancyjności polskiego społeczeństwa	133	28,5%
Zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki	76	16,3%
Wzrost kreatywności i otwartości polskich pracodawców na zmiany	69	14,8%
Inne korzyści	6	1,3%
Brak korzyści ²⁾	10	2,1%
Liczba odpowiedzi i respondentów	1094	466%

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBNM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze ich zdaniem kategorie;

²⁾ kategoria ta obejmuje także odpowiedzi (N=3) krytyczne w stosunku do pytania, sugerujące, że jest ono zbyt jednostronne.

(wskazało ją troje z czworga respondentów z tej grupy). Wśród respondentów z administracji centralnej odpowiedni odsetek był natomiast widocznie niższy niż przeciętnie (19,7%), co sugeruje, że ta grupa jest w mniejszym stopniu przekonana co do ważności lub istnienia tego rodzaju korzyści. Z kolei kwestie związane ze zwiększeniem konkurencyjności polskiej gospodarki i wzrostem kreatywności i otwartości polskich pracodawców na zmiany, zostały uznane za ważne przez względnie małą grupę respondentów (odpowiednio 16,3% i 14,8%). Wśród propozycji innych korzyści, niewymienionych w kwestionariuszu (wskazano tylko sześć takich odpowiedzi) pojawiły się natomiast wątki wzrostu innowacyjności oraz wsparcia dla systemu emerytalnego.

Z kolei najwięcej obaw wśród respondentów wywołuje perspektywa powiększania się szarej strefy (w tym częściowej pracy „na czarno”). Prawie 67% badanych wskazało na takie potencjalne zagrożenie związane ze zwiększonym napływem pracowników cudzoziemskich do Polski. Innymi najczęściej wskazywanymi potencjalnymi zagrożeniami były: wykorzystywanie cudzoziemców, łamanie ich praw pracowniczych i nadużywanie ich słabszej pozycji negocjacyjnej (46%), dumping pracowniczy – praca poniżej stawek, na które zgadzają się Polacy (45%) oraz działalność zorganizowanych grup przestępczych, zajmujących się przemytem i handlem ludźmi (42%). Co trzeci badany obawiał się też rosnących konfliktów między cudzoziemcami a Polakami w środowisku pracy. Respondenci obawiają się także obniżenia jakości świadczenia usług w niektórych branżach, czy też spadku ogólnego poziomu płac i wzrostu bezrobocia (odpowiednio 16% i 15%).

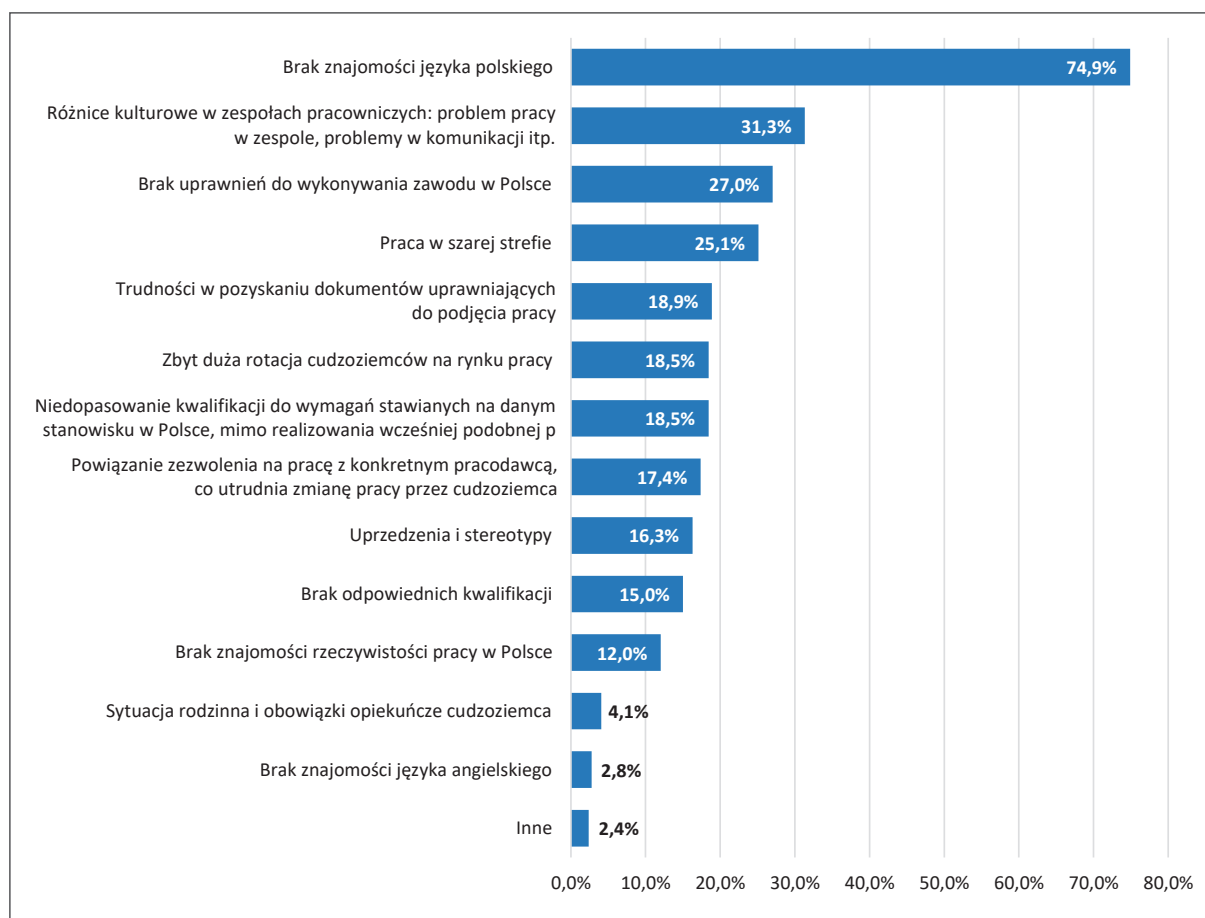
• Bariery w zakresie integracji imigrantów na polskim rynku pracy

W badaniu pytaliśmy również o największe bariery w zakresie integracji imigrantów na polskim rynku pracy (Wykres 12). Prawie trzy czwarte badanych (74,9%) wskazało na brak znajomości języka polskiego jako największą barierę integracyjną. Bardzo często wspominali o niej również rozmówcy podczas dyskusji panelowych, na przykład:

W ten sposób wyciągamy, jak gdyby, podstawową barierę, o której mówią dzisiaj wszyscy, tak? Bariera językowa, która jest i związana z integracją, i związana z pracą, i właściwie związana z wszystkim. (4.2 BS)

Tym samym stworzenie przejrzystych i efektywnych ram zdobywania przez imigrantów kompetencji językowych w Polsce powinno być jednym z najważniejszych instrumentów nowej polityki integracyjnej.

WYKRES 12

Największe bariery w zakresie integracji imigrantów na polskim rynku pracy (odsetki respondentów)¹⁾

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KEnM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze ich zdaniem kategorie.

Innymi zdecydowanie rzadziej wskazywanymi barierami w integracji imigrantów na krajowym rynku pracy były różnice kulturowe w zespołach pracowniczych (31,3%), braki uprawnień do wykonywania zawodu w Polsce i praca w szarej strefie (odpowiednio 27,0% i 25,1% badanych). Część z rozmówców mówiła również o takich barierach jak: trudności w pozyskaniu dokumentów uprawniających do podjęcia pracy (18,9%), zbyt duża rotacja cudzoziemców na rynku pracy (18,5%), powiązanie zezwolenia na pracę z konkretnym pracodawcą, co utrudnia zmianę pracy przez cudzoziemca (17,4%), czy uprzedzenia i stereotypy (16,3%). Część z nich – jak chociaż te ostatnie – wymagają wielopoziomowych i wieloletnich działań, a inne – takie jak powiązanie uprawnień pobytowych z konkretnym stanowiskiem pracy – mogą zostać zmienione dużo łatwiej.

• Wsparcie cudzoziemców zakładających i prowadzących w Polsce działalność gospodarczą

W Polsce rośnie liczba obcokrajowców prowadzących działalność gospodarczą. Z danych ZUS wynika, że w 2015 r. 14,9 tys. cudzoziemców prowadziło działalność gospodarczą, natomiast w 2023 r. było to już ponad 52 tys. osób. Stanowili oni ponad 8% ogółu ubezpieczonych (ZUS 2024). Jeśli chodzi o kraje pochodzenia obcokrajowców, to według danych z 2023 r. największy udział prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą odnotowano wśród osób z krajów Unii Europejskiej (16,8%). Natomiast w grupie krajów spoza UE największy udział ubezpieczonych prowadzących firmy był wśród obywateli Białorusi (7,9%) oraz Ukrainy (3,4%) (ZUS 2024). Biorąc jednak pod uwagę liczby bezwzględne największą aktywnością gospodarczą charakteryzowali się Ukraińcy (35,5 tys. ubezpieczonych w ZUS, Portal statystyczny ZUS). Z danych CEIDG wynika, że około 35% firm prowadzonych w Polsce przez obywateli Ukrainy założyły kobiety, które działają w branży usługowej (około 30%). Firmy zakładane przez ukraińskich mężczyzn działają głównie w branży budowlanej (23%) (PIE 2024).

Z przeprowadzonego badania sondażowego wynika, że wśród respondentów dominuje opinia, iż należy wspierać cudzoziemców chcących założyć w Polsce firmę. Blisko 55% badanych w różnym stopniu popiera ten pomysł. Kolejne nieco ponad 31% respondentów wskazało odpowiedź „ani tak, ani nie”, natomiast 13,6% jest temu przeciwna. Najwięcej pozytywnych opinii dotyczących kwestii wspierania cudzoziemców zakładających i prowadzących w Polsce działalność gospodarczą odnotowano wśród organizacji międzynarodowych oraz organizacji społecznych. Warto zauważyć, że około 21% respondentów reprezentujących podmioty administracji rządowej (w tym szczególnie wojewódzkiego) było temu przeciwnych.

Trudno stwierdzić, na ile proces zakładania działalności gospodarczej przez cudzoziemców jest dobrowolny, a na ile wymuszony (np. przez pracodawców, chcących ograniczyć koszty zatrudnienia), dlatego – co wybrzmiało podczas dyskusji panelowych – warto wzmocnić zaufanie migrantów do instytucji chroniących ich prawa, aby nie mieli obaw w zgłaszaniu nieprawidłowości:

Absolutnie kluczowe jest to, żeby istniała jakaś instytucja, która będzie w stanie zdobyć zaufanie migrantów w zakresie ochrony ich praw i to prawdopodobnie powinna być Państwowa Inspekcja Pracy. Z tym, że na ten moment w sytuacji, w której pracownik cudzoziemski nie może mieć zaufania, że jemu się nie przydarzy w momencie zgłaszania do PIP-u pewnych nadużyć, bo też może ponieść konsekwencje (...) to nie może być ta instytucja w tym momencie wydolna. (...) więc tutaj trzeba to zreformować i trzeba z PIP-u taką instytucję po prostu stworzyć. (4.2 BS)

Respondenci mieli także możliwość wypowiedzenia się, w jaki sposób ich zdaniem należy wspierać obcokrajowców chcących założyć firmę w Polsce (Tabela 14). Ponad 52% respondentów było zdania, że należy umożliwić wszystkim legalnie przebywającym cudzoziemcom z krajów trzecich prowadzenie jednoosobowej działalności oraz wprowadzić większą elastyczność w zakresie przedłużenia prawa pobytowego w Polsce, szczególnie w początkowym okresie rozwijania własnego biznesu (niskie dochody w fazie rozruchu). Ponadto, wśród najczęściej wskazywanych możliwości wsparcia (około 40% wskazań) wymieniano: wprowadzenie ułatwienia w zakresie uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (lub wizy i innej formy prawa pobytowego) dla cudzoziemców inwestujących w Polsce, (lub wizy i innej formy prawa pobytowego) dla cudzoziemców inwestujących w Polsce,

TABELA 14
Sposoby wsparcia cudzoziemców zakładających i prowadzących w Polsce działalność gospodarczą¹⁾

Sposoby wsparcia	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Umożliwienie wszystkim legalnie przebywającym cudzoziemcom z krajów trzecich prowadzenia jednoosobowej działalności	133	52,0%
Wprowadzenie większej elastyczności w zakresie przedłużenia prawa pobytowego w Polsce, szczególnie w początkowym okresie prowadzenia firmy (niskie dochody w fazie rozruchu)	133	52,0%
Wprowadzenie dedykowanej obsługi administracji publicznej na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym (znajomość języków, dostęp do tłumaczy i formularzy w języku angielskim)	105	41,0%
Wprowadzenie ułatwienia w zakresie uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (lub wizy i innej formy prawa pobytowego) dla cudzoziemców inwestujących w Polsce (np. w przypadku udokumentowanej inwestycji powyżej ustalonego progu)	107	41,8%
Wprowadzenie ułatwień w zakresie dostępu do kredytu (np. gwarancje rządowe) lub grantów na innowacje w kluczowych dla polskiej gospodarki branżach (np. AI, farmaceutyka, itp.)	42	16,4%
Inne	4	1,6%
Liczba odpowiedzi i respondentów	524	256%

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze ich zdaniem kategorie.

a także wprowadzenie dedykowanej obsługi administracji publicznej na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym (znajomość języków, dostęp do tłumaczy i formularzy w języku angielskim – zob. też Rozdział 3.6). Nieco ponad 16% odpowiedzi dotyczyło wprowadzenia ułatwień w zakresie dostępu do kredytu (np. gwarancje rządowe) lub grantów na innowacje w kluczowych dla polskiej gospodarki branżach (np. AI, farmaceutyka).

Wśród innych propozycji znalazły się m.in. tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, wsparcie doradcze na start (proponowano dać taką możliwość w ustawie o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – art. 4 ust. 2). Ponadto, zdaniem respondentów należy ułatwić dostęp cudzoziemców do Funduszu Pracy. W ocenie badanych migranci są pozbawieni możliwości skorzystania np. z dotacji za założenie działalności gospodarczej. Wśród uwag zgłoszonych przez respondentów znalazło się także odniesienie do formularzy i ich dostępności w języku obcym. Zwracano uwagę na konieczność tłumaczenia tych dokumentów na język rosyjski/ukraiński (a nie język angielski), ponieważ grupa osób znająca te języki jest najliczniej reprezentowaną wśród zakładających działalność gospodarczą w Polsce. Warto także podkreślić, że w dyskusjach panelowych zwrócono uwagę na możliwe nieprawidłowości podczas wykorzystywania umów B2B wynikające z niedostatecznej znajomości polskich przepisów przez obcokrajowców. Wskazywano na nadużycia związane z zakładaniem działalności gospodarczej przez cudzoziemców, którzy bywa, że są do tego nakłaniani przez pracodawców. Podkreślano, że zagadnienie to zyskuje na znaczeniu ze względu na rosnącą liczbę obywateli Ukrainy zakładających działalność gospodarczą:

Mamy problem przechodzenia w strefę umów B2B, (...) mamy na linii produkcyjnej 74 przedsiębiorstwa, które właśnie pakują paczki. Nie o to nam chodziło, ale byśmy weszli w takie prawdziwe tworzenie przedsiębiorstw. (4.2 IB)

Odnoszono się także do kwestii związanych z uzyskiwaniem zgody na pobyt przez migrantów w kontekście prowadzenia przez nich działalności gospodarczej:

Chciałbym tutaj zwrócić uwagę na kwestię uzyskiwania pobytu czasowego na podstawie założenia własnej działalności gospodarczej. Problem, który jest powszechnie znany, to jest bodajże artykuł 142 ustawy o cudzoziemcach i obowiązek wykazania, że w poprzednim roku podatkowym od momentu złożenia tego wniosku osiągało się dwunastokrotność przeciętnego wynagrodzenia brutto. (...) Jest to bardzo wysoki próg i właściwie uniemożliwia staranie o pobyt czasowy w Polsce. Nie rozumiem dokładnie intencji prawodawcy w tym zakresie, bo właściwie można byłoby w ogóle uniemożliwić takie staranie. Myślę, że (...) zmniejszenie tego wymogu, (...) pozwoliłoby chociaż częściej zakładać taką działalność... (4.2 NGO)

Eksperci w panelach dyskusyjnych wskazywali także na dodatkowe możliwości wspierania przedsiębiorczości migrantów, np.:

Myślę o takim programie, który robi kolega ze Skandynawii (...) „startup migrants” i dzięki temu pomagają migrantom (...), aby otwierali swoje działalności. I ja akurat postrzegam to bardzo pozytywnie. Myślę, że to jest właśnie możliwość wykorzystania ich kompetencji i rzeczywistych umiejętności. Wprowadzenie trochę też różnorodności na naszym rynku pracy. Oni też są bardziej chętni do zatrudniania cudzoziemców, więc tworzą dzięki temu kolejne takie miejsca pracy otwarte, wielokulturowe, z trochę innym zrozumieniem i kontekstem. (4.2 NGO)

● Efektywne wykorzystanie kompetencji imigrantów

Od ponad dwóch dekad podkreśla się, że bardziej efektywne wykorzystanie kompetencji imigrantów ma nie tylko kluczowe znaczenie dla gospodarek krajów przyjmujących, ale także – a może przede wszystkim – jest jednym z warunków skutecznej integracji samych osób migrujących (Brzozowski i Kaczmarczyk 2023). Dyskusja ta była niezwykle istotna w przypadku migrantów z nowych krajów

członkowskich UE po 2004 r., a w ostatniej dekadzie dotyczy także Polski jako kraju docelowego. W szczególności, Strzelecki i inni (2022) wykazali, że w przypadku imigracji z Ukrainy, nasze państwo nie jest w stanie wykorzystać kompetencji pracowników przybyłych z zagranicy, co wydatnie zmniejsza korzyści z migracji. Był to jeden z powodów, dla których temat ten został podjęty w naszym badaniu.

W opinii respondentów kluczowe znaczenie dla lepszego wykorzystania kompetencji imigrantów mają rozwiązania dotyczące (łatwiejszej) nostryfikacji dyplomów (51,7%, Tabela 15). Dodatkowo, kwestię tę należałoby analizować w powiązaniu z postulatem, by stworzyć/poprawić narzędzia umożliwiające bardziej efektywną ocenę kwalifikacji osób migrujących. Od wielu już lat wskazuje się, że niezbędne są przejrzyste rozwiązania systemowe w tym względzie (te, które istnieją mają charakter wyrywkowy i są często mało zrozumiałe). Co istotne, na znaczenie konieczności bardziej efektywnej oceny kwalifikacji imigrantów wskazywały przede wszystkim osoby reprezentujące instytucje na co dzień mierzące się z kwestiami edukacji i praktycznego wykorzystania kompetencji – podmioty reprezentujące pracodawców i pracowników (związki zawodowe) oraz związane ze sferą edukacji.

TABELA 15

Preferowane zmiany, które mogłyby bardziej efektywnie wykorzystać kompetencje migrantów¹⁾

Proponowane zmiany	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Ułatwienia w przepisach dopuszczających do wykonywania zawodów (np. lekarza)	193	41,4%
Ułatwienia w zakresie nostryfikacji dyplomów	241	51,7%
Bardziej efektywna ewaluacja kwalifikacji migrantów (także w kontekście polskich standardów zawodowych)	207	44,4%
Łatwiejszy dostęp do szkoleń językowych oraz zawodowych	222	47,6%
Doradztwo dla cudzoziemców, które wskazałoby im możliwości uzyskania zatrudnienia zgodnego z kwalifikacjami	162	34,8%
Zmiana świadomości pracodawców w zakresie zatrudniania obcokrajowców na stanowiskach nieliniowych, zwłaszcza w zakresie zatrudniania migrantów o wysokich kwalifikacjach	50	10,7%
Inne rozwiązania	7	1,5%
Liczba odpowiedzi i respondentów	1082	466%

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBNiM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze ich zdaniem kategorie.

Doświadczenie wojny w Ukrainie (i związanych z nią migracji) wskazuje również na znaczenie możliwości podnoszenia/dostosowywania kompetencji, a w szczególności poprawę kompetencji językowych jako ważne i perspektywiczne działania (blisko 50% wskazań). Ponad 1/3 respondentów postulowała zmiany w zakresie doradztwa zawodowego i jest to jeden z tych aspektów, który z powodzeniem wpisuje się w koncepcję *mainstreamingu*, jako że jest to jedna z bolączek całego polskiego rynku pracy, a nie jedynie uczestniczących w nim imigrantów. Nieco mniejszą wagę miałyby zmiany w konkretnych przepisach dopuszczających do wykonywania wybranych zawodów, choć w tym przypadku wynik może być pochodną trudnej dyskusji dotyczącej zawodów lekarskich (i możliwości wykonywania tych prac przez cudzoziemców). W tym kontekście ciekawe były uwagi szczegółowe, które postulowały bardziej elastyczne rozwiązania w tej mierze – postulat ważny, ale trudno się spodziewać, by został uwzględniony bez kontrowersji.

• Cudzoziemscy studenci i absolwenci na rynku pracy

Studenci zagraniczni są jedną z najbardziej dynamicznie rosnących globalnie kategorii migracji międzynarodowych. Jest to grupa absolutnie kluczowa w kontekście funkcjonowania nowoczesnych systemów edukacyjnych (także w kontekście zmian demograficznych), ale jest także traktowana jako specyficzna

w kontekście możliwości wchodzenia na rynek pracy i integracji w przyszłości (*pre-integrated migrants*) (Alves i King 2022; Brzozowski i Kaczmarczyk 2023). Studenci cudzoziemscy są wreszcie zwykle chętniej akceptowani przez populację krajów przyjmujących. Wszystkie te elementy sprawiają, że jest to ważny wątek w kontekście przyszłości polskiego rynku pracy (i uczestnictwa w nim imigrantów).

Zanim przedstawimy interpretację uzyskanych wyników warto zaznaczyć, że rozwiązania stosowane w Polsce są już obecnie relatywnie liberalne¹¹, co mogło mieć wpływ na dane zawarte w Tabeli 16 (w szczególności wskazania dotyczące dalszych ułatwień czy preferencji dla cudzoziemców studiujących w Polsce – ok. 38% wskazań). W opinii większości badanych (62,4%) kluczowe powinno być zachęcanie do studiowania na tych kierunkach, które mają kluczowe znaczenie dla polskiej gospodarki. W praktyce sugerowałoby to o wiele bardziej selektywne podejście niż obecnie i różnicowanie wymogów/wsparcia w zależności od kierunku i charakteru studiowania. Wskazywali na to respondenci w swoich uwagach do tego pytania pisząc, że dodatkowe ułatwienia nie są potrzebne, zasadny jest raczej przegląd obecnie istniejących rozwiązań. Postulat ten wiąże się także z wielokrotnie już wyrażanym wcześniej poglądem mówiącym, że polityka migracyjna wymaga dobrego rozpoznania potrzeb polskiego rynku pracy i jego efektywnego monitoringu.

TABELA 16
Możliwe działania ułatwiające wejście na polski rynek pracy cudzoziemskim
studentom/absolwentom polskich uczelni¹⁾

Rodzaje działań	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Zachęcanie cudzoziemców do studiowania w Polsce na kierunkach predestynujących do wykonywania zawodów deficytowych lub wymagających wysokich kwalifikacji	291	62,4%
Wprowadzanie programów/podejmowanie działań nieformalnych zwiększających integrację cudzoziemskich studentów w miejscu studiów i społeczności lokalnej	100	21,5%
Wprowadzanie rozwiązań w zakresie doradztwa zawodowego/tworzenie dedykowanych biur karier dla studentów zagranicznych	134	28,8%
Zatrudnianie cudzoziemskich studentów jeszcze w toku studiów	141	30,3%
Promowanie i rozszerzenie współpracy między sferą edukacji i biznesu, co ułatwiłoby przejście z systemu kształcenia na rynek pracy	197	42,3%
Wzmocnienie ułatwień/preferencji w zakresie legalizacji pobytu w Polsce dla cudzoziemskich absolwentów polskich uczelni (np. wydłużenie okresu na poszukiwanie pracy po zakończeniu studiów)	176	37,8%
Inne rozwiązania	13	2,8%
Liczba odpowiedzi i respondentów	1052	466%

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBiM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze ich zdaniem kategorie.

Warto podkreślić, że bardzo liczna grupa respondentów podkreślała kluczowe znaczenie nie samego studiowania, ale przejścia z systemu edukacji na rynek pracy (ponad 40% wskazań na rozszerzenie współpracy między edukacją a biznesem). To niezwykle ważna kwestia i wpisująca się w europejską dyskusję na temat studentów-cudzoziemców, która w większym stopniu skupia się na zatrudnialności, a nie rekrutacji do procesu edukacyjnego. Jest to także kolejny element systemowy i odnoszący się raczej do powszechnie rozpoznanego problemu, a nie specyficznej sytuacji imigrantów (przez to o wiele trudniejszy do rozwiązania). Część respondentów widziałaby rozwiązanie w zatrudnianiu już w czasie studiów (ponad 30%), ale dostrzegane są ryzyka z tym związane (z wyrażonym postulatem, by ograniczyć czasowo możliwość pracy studentów, po pierwsze, by nie zaburzać procesu edukacyjnego a, po dru-

¹¹ Przynajmniej teoretycznie – respondenci wskazywali choćby na niezwykle wymagające oczekiwania dotyczące zabezpieczenia środków finansowych na czas pobytu w Polsce.

gie, by nie tworzyć sztucznej ścieżki wejścia na rynek pracy przez fikcyjnych studentów). Odnosząc się do wskazanej wcześniej kwestii zatrudnialności, pewnym zaskoczeniem jest relatywnie mniejsza waga przypisywana systemowi wsparcia procesu tranzycji z systemu edukacyjnego na rynek pracy – kwestie doradztwa zawodowego, mentoringu, ale także wsparcie procesu integracji w miejscu zamieszkania. Jest to jeden z sygnałów, że tradycja imigracji do Polski jest relatywnie krótka i nie ma pełnej świadomości tego typu działań.

Zaznaczyły się pewne wzorce, które odzwierciedlają profil oraz zainteresowania respondentów (choć w tym przypadku wyniki należy traktować ostrożniej, jako że liczebności w poszczególnych kategoriach są niskie). Pracownicy administracji różnych szczebli jednoznacznie wskazywali na konieczność bardziej „celowanego” rekrutowania pracowników o określonych profilach edukacyjnych (zawody deficytowe oraz te wymagające wysokich kwalifikacji). Dla osób reprezentujących organizacje społeczne, ale także sferę biznesu równie ważne (lub ważniejsze) powinno być wprowadzanie/pogłębianie rozwiązań, które ułatwiają legalizację pracy i pobytu w Polsce. Ta sama grupa bardzo mocno eksponowała konieczność lepszej współpracy między sferą edukacji a gospodarką (tranzycja z systemu edukacyjnego na rynek pracy).

Wreszcie, warto wspomnieć o jednej kontrowersji, która uwidoczniła się w szczegółowych uwagach respondentów, a jednoznacznie zasługuje na poważną dyskusję. W praktyce duża część cudzoziemców uczestniczy w programach studiów anglojęzycznych. Jest to w pełni zrozumiałe i, na marginesie, to jeden z kluczowych czynników wyjaśniających tak duży wzrost liczby studentów zagranicznych w polskim systemie edukacji wyższej w ostatnich latach. Nasi respondenci wskazują jednak, że w praktyce może to poważnie ograniczać możliwości integracji w przyszłości (a nawet zmniejszać szansę na pozostanie w Polsce po zakończeniu studiów). Stąd warte rozważenia są propozycje wprowadzenia obowiązkowych zajęć z języka polskiego dla wszystkich studiujących z zagranicy, a także weryfikacji skuteczności tego procesu stosownym egzaminem.

• Rola urzędów wojewódzkich w procedurze wydawania zezwoleń na pracę

W dyskusji o roli urzędów wojewódzkich w procedurze wydawania zezwoleń na pracę, respondenci oraz uczestnicy paneli wskazali na kilka problemów, z jakimi borykają się te organizacje, a w konsekwencji pracodawcy oraz cudzoziemcy. Przede wszystkim dostrzeżono problem niewydolności urzędów z rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem dokumentów. Jedna z uczestniczek związana z administracją wprost wskazała, że przepisy regulujące procedury wydawania zezwoleń były tworzone kilkanaście lat wcześniej, w zupełnie innej „rzeczywistości migracyjnej”. Dotkliwość i skala tych wyzwań ma jednak charakter regionalny. Za diagnozą tego problemu idą także konkretne postulaty, m.in. aby w urzędach zwiększono liczbę pracowników posługujących się językami obcymi.

Opinie respondentów dotyczące roli urzędów wojewódzkich w wydawaniu zezwoleń są dość podzielone. Najwięcej badanych (40%) wskazało, że instytucje te powinny otrzymać dodatkowe instrumenty weryfikacji wniosków o wydanie zezwolenia na pracę, między innymi wizje terenowe, nakładanie mandatów, a nawet tworzenie „czarnych list” firm nielegalnie zatrudniających cudzoziemców wraz z personaliami osób w zarządach tych przedsiębiorstw. Kilku respondentów wspomniało, że dodatkowe instrumenty powinny objąć nowe możliwości dokładnej weryfikacji pracodawcy oraz możliwości zatrudniania przez niego cudzoziemca na wskazanym stanowisku. Co czwarty badany wskazał, że rola tych urzędów powinna być taka sama, jak obecnie. Niespełna 24% respondentów uznało, że urzędy wojewódzkie nie powinny pełnić żadnej roli w procesie uzyskiwania zezwoleń na pracę (ich uprawnienia powinny zostać przejęte). Część respondentów wskazała, że zadania od urzędów wojewódzkich mogłyby przejść powiatowe urzędy pracy.

• Rola i wsparcie organizacji pozarządowych zajmujących się integracją migrantów na polskim rynku pracy

Organizacje pozarządowe odgrywają kluczową rolę w systemie zarządzania migracjami i integracją, działając zarówno jako obrońcy praw migrantów wobec struktur państwowych i pracowniczych, jak i jako realizatorzy programów publicznych we współpracy z tymi samymi podmiotami. Organiza-

cje te, działając bezpośrednio w terenie, mogą dostarczać kluczowych informacji na temat potrzeb i warunków życia migrantów, co sprzyja koordynacji działań państwa i społeczeństwa oraz wzmacnia polityczną legitymację polityki migracyjnej (COM 2012: 492). Organizacje te często zatrudniają osoby o migracyjnym pochodzeniu lub same są organizacjami prowadzonymi przez migrantów i migrantki lub uchodźców i uchodźczynie (tzw. *refugee-led organisations* – RLOs, lub *migrant-led organisations*). Pełnią kluczową rolę w integracji kulturowej, działając jako mediatorzy i inkubatory kontaktów międzykulturowych, a także jako rzecznicy wartości różnorodności i inkluzji, o czym mowa w innych częściach raportu. W badaniach zapytaliśmy respondentów oraz uczestników dyskusji panelowych o ich zdanie, jakie konkretne role powinny odgrywać organizacje pozarządowe w integracji migrantów na rynku pracy.

Ponad połowa respondentów kwestionariusza (53,0%) wskazała na ważną rolę organizacji pozarządowych w rozpowszechnianiu wiarygodnych informacji o polskim rynku pracy wśród cudzoziemców. W dyskusjach panelowych uczestnicy wskazywali na dobre praktyki, w których organizacje pozarządowe współpracują z instytucjami publicznymi funkcjonującymi na rynku pracy, takimi jak urząd pracy czy ZUS, w celu tworzenia „punktów kompleksowej obsługi” dla migrantów poszukujących porad dotyczących wejścia na rynek pracy lub założenia własnej działalności gospodarczej. Tego rodzaju rola organizacji pozarządowych jako łącznika pomiędzy migrantami a instytucjami publicznymi była popierana przez 39,1% respondentów. Potencjalnymi nowymi partnerami w takich punktach kompleksowej usługi mogłyby być agencje pracy, a także pracodawcy i związki zawodowe. Mimo pewnych obaw wśród przedstawicieli NGO przed współpracą z agencjami pracy, które mają wykreowany wizerunek podmiotów ukierunkowanych na maksymalizację zysku i masową migrację, może to być dobra okazja do budowania relacji z zaufanymi i wiarygodnymi partnerami. Wyniki badań sondażowych jednoznacznie pokazują, że wśród przedsiębiorstw i pracodawców istnieje znikoma wiedza o istnieniu tego typu NGO, jednak jest silne zapotrzebowanie na współpracę.

Kolejną kluczową rolę, jaką mogą pełnić organizacje pozarządowe, jest ich funkcjonowanie jako miejsca do budowania kompetencji zawodowych i kulturowych wśród migrantów, zwłaszcza w zakresie nauki języka polskiego. Proces ten już odbywa się na szeroką skalę, szczególnie po wybuchu pełnoskalowej wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2022 r.; zewnętrzne finansowanie programów edukacyjnych i podnoszenia kompetencji migrantów i migrantek przymusowych znacznie wzrosło w tym czasie. Niemniej jednak, z dyskusji panelowych oraz innych badań (Czerska-Shaw i in. 2022) wynika, że pojawia się poczucie rosnącej konkurencji między NGO, które rywalizują o coraz bardziej ograniczone zasoby finansowe. Zauważalne są również oznaki nakładania się usług świadczonych przez NGO i pilotażowo działające Centra Integracji Cudzoziemców (CIC), co samo w sobie nie musi być szkodliwe, chyba że pojawi się zwiększone poczucie konkurencji i brak przejrzystości w przyznawaniu zamówień publicznych. Respondenci ujawnili swoje obawy dotyczące transparentności konkursów publicznych i rosnące napięcia pomiędzy wykonawcami usług. Chociaż rywalizacja między różnymi grupami etnicznymi o fundusze publiczne w Polsce jest jeszcze na wczesnym etapie rozwoju, jest to potencjalny scenariusz na przyszłość, gdy NGO zaczną coraz bardziej obsługiwać konkretne społeczności etniczne. Zauważenie tego na wczesnym etapie i promowanie współpracy między NGO byłoby pouczające, podobnie jak zapewnienie przejrzystości w alokacji zasobów publicznych.

Wreszcie jedna trzecia respondentów (32,0%) zauważyła, że organizacje pozarządowe powinny być zapraszane do udziału w projektowaniu i konsultowaniu skuteczności programów oraz instrumentów wykorzystywanych w integracji migrantów na rynku pracy. Nie dziwi zatem, że większość organizacji pozarządowych (61,7%) oraz organizacji międzynarodowych (75%) poparła to stanowisko, co wpisuje się w podejście do zarządzania migracjami, uwzględniające wielu interesariuszy i różne poziomy działania (tzw. zarządzanie wielopoziomowe). Jak już wcześniej wspomniano, organizacje pozarządowe mogą pełnić rolę zarówno strażników praw pracowniczych, jak i realizatorów projektów publicznych; są zatem idealnie predysponowane do dostarczania informacji z terenu oraz użytecznych opinii zwrotnych dla decydentów.

Zapytaliśmy ponadto respondentów badania sondażowego, czy ich zdaniem należy podjąć konkretne działania mające na celu wsparcie organizacji pozarządowych w ich działaniach na rzecz integracji

TABELA 17

Działania wspierające organizacje pozarządowe zaangażowane w integrację migrantów na polskim rynku pracy¹⁾

Rodzaje działań	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Szkolenia dla pracowników w zakresie nowelizacji zmian w prawie pracy dla cudzoziemców	191	65,6%
Wsparcie finansowe szkoleń w zakresie budowania kompetencji zawodowych i kulturowych migrantów	135	46,4%
Ułatwianie współpracy pomiędzy urzędami pracy a organizacjami pozarządowymi	136	46,7%
Promowanie współpracy pomiędzy pracodawcami a organizacjami pozarządowymi	123	42,3%
Umożliwienie organizacjom pozarządowym dostępu do rzetelnych informacji o potrzebach na rynku pracy	123	42,3%
Inne	11	3,8%
Liczba odpowiedzi i respondentów	719	291%

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze ich zdaniem kategorie.

migrantów na rynku pracy. Zdecydowana większość (62,4%) odpowiedziała pozytywnie. Odpowiedzi respondentów dotyczące rodzaju wsparcia, jakie powinny otrzymać NGO, były bardziej zróżnicowane (Tabela 17). Najczęściej wskazywanym działaniem (65,6%) były szkolenia dla pracowników organizacji pozarządowych w zakresie nowelizacji zmian w prawie pracy dla cudzoziemców. Kolejne inicjatywy, które w opinii badanych miały podobne znaczenie, obejmowały usprawnienie współpracy między urzędami pracy a organizacjami pozarządowymi (46,7%) oraz finansowanie szkoleń ukierunkowanych na rozwijanie kompetencji zawodowych i kulturowych migrantów (46,4%). Dwa inne działania – promowanie współpracy pracodawców z organizacjami pozarządowymi, jak również zapewnienie im dostępu do rzetelnych danych o potrzebach rynku pracy, uzyskały jednakowy odsetek wskazań (po 42,3%). Respondenci wskazywali również na potrzebę kompleksowego wsparcia finansowego dla projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, działania w sferze prawno-organizacyjnej oraz zwiększenie zatrudnienia w sektorze organizacji pozarządowych. Te odpowiedzi zostały sklasyfikowane w ramach kategorii „inne”.

Przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej za priorytetowe uznali organizację szkoleń dla pracowników organizacji samorządowych z zakresu prawa pracy dla cudzoziemców (odpowiednio 81,8% i 69,7%), podczas gdy przedstawiciele podmiotów reprezentujących przedsiębiorców lub pracodawców, związków zawodowych oraz organizacji społecznych za kluczowe uznali finansowanie szkoleń rozwijających kompetencje zawodowe i kulturowe migrantów (odpowiednio 83,3%, 100% oraz 79,5%). Przedstawiciele agencji pracy najczęściej wskazywali na potrzebę zapewnienia organizacjom pozarządowym dostępu do rzetelnych informacji o rynku pracy (72,7%).

O przedmiotowe kwestie zostali również zapytani uczestnicy paneli dyskusyjnych, którzy zaproponowali następujące formy wsparcia:

- intensyfikacja współpracy między organami państwowymi, agencjami pracy a NGO,
- wzmocnienie roli NGO jako komplementarnego elementu wobec publicznych służb zatrudnienia,
- wsparcie inicjatyw mających na celu integrację społeczności imigranckich z lokalnymi społecznościami,
- promocja zatrudnienia migrantów w strukturach NGO.

Niezależnie od uzyskanych wyników badań i działań, które podejmują organizacje pozarządowe, warto usprawnić kontakt administracji publicznej z cudzoziemcami, bowiem jak zauważa uczestniczka jednego z paneli dyskusyjnych: *Człowiek, który przyjeżdża tutaj, szukając pracy czy po pracy, nie zaczyna od NGO-sów i nie zaczyna od związków. On zaczyna od urzędu (4.2 NGO).*

- **Integracja ekonomiczna i potencjał osób ubiegających się o ochronę międzynarodową**

Respondenci są zgodni, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową w Polsce powinny mieć szybszy dostęp do rynku pracy i różnych form ich aktywizowania. Aż 2/3 spośród nich wskazało, że działaniem prowadzącym do pełniejszej integracji ekonomicznej imigrantów powinno być umożliwienie podjęcia pracy w pełnym wymiarze godzinowym od momentu wystąpienia o ochronę. Kolejne 37% badanych uznaje, że możliwość ta powinna obejmować pracę w niepełnym wymiarze godzinowym. Już podczas pobytu w ośrodkach zamkniętych cudzoziemcy mogliby mieć możliwość podejmowania płatnej pracy lub przyuczania się do zawodu – zwłaszcza, że często sami wykazują taką wolę. Zamknięcie ich na długi okres w tych placówkach, jak wskazują eksperci, prowadzi do nawarstwiania się problemów oraz obniża ich chęć do aktywizacji. Jeden z uczestników wskazał na szerszy problem, jakim jest brak ukierunkowanych działań na osoby w procedurze uchodźczej:

Żeby ich aktywizować, czyli żeby oni mogli coś rzeczywiście porobić, przejść jakieś serie, na przykład szkoleń, tylko że wydaje mi się, że u nas też tendencja jest taka, że te osoby, które są w ośrodkach zamkniętych w procedurze uchodźczej, skazane są już z góry na to, że prawdopodobnie nie zostaną zalegalizowane. I to od razu jest trochę takie jasne, bym powiedziała, myślę, że niestety to jest taki moment przeczekania, że się ich deportuje pomimo tego, że będzie się składać odwołania. (4.2 NGO)

Dla co trzeciego respondenta badania sondażowego, cudzoziemiec taki powinien mieć możliwość założenia własnej działalności gospodarczej. Wśród innych działań prowadzących do lepszego wykorzystania potencjału osób ubiegających się o ochronę międzynarodową znalazły się m.in. przyspieszenie procedur azylowych, konieczność organizowania szkoleń zawodowych i kursów językowych. Inna propozycja obejmuje pomysł relokacji cudzoziemców na terytorium Polski w celu podjęcia pracy tam, gdzie dostępna oferta odpowiada doświadczeniu czy wykształceniu cudzoziemca. Wartym odnotowania jest pomysł działań skierowanych do pracodawców, czyli budowanie świadomości i otwartości na zatrudnianie osób z tym statusem, wraz z zapewnieniem im wsparcia psychologicznego.

Uczestnicy paneli dyskusyjnych wskazali, że ciężar odpowiedzialności za integrację ekonomiczną tej populacji cudzoziemców spoczywa na organizacjach pozarządowych, które wymagają systemowego wsparcia. Jak już wcześniej wskazano, podmioty te borykają się z niedofinansowaniem, konkutowaniem między sobą o środki oraz niestabilnością finansowania. Wśród postulowanych działań pojawiał się temat stałego strumienia finansowego dla organizacji z doświadczeniem i kadrą osób gotowych wspierać w aktywizacji zawodowej osoby w procedurze uchodźczej. Jeden z ekspertów wspominał o ogromnej roli doradców zawodowych, podkreślając konieczność rozszerzenia ich działalności w skali kraju.

- **Polityka związana z dostępem cudzoziemców do rynku pracy w przypadku Polski**

W ramach badania podjęto również próbę identyfikacji optymalnego dla Polski modelu polityki regulującej dostęp cudzoziemców do rynku pracy. W tym celu respondentom przedstawiono szereg potencjalnych wariantów (Tabela 18), prosząc o wskazanie maksymalnie trzech opcji, które w ich ocenie najlepiej odpowiadają polskiej specyfice.

Optymalny model polityki regulującej dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy według respondentów powinien opierać się na regulacjach wynikających z umów dwustronnych między Polską a wybranymi krajami pochodzenia migrantów (44,6%). Badani wskazywali również na potrzebę oparcia tej polityki na podejściach bardziej selektywnych pod względem krajów pochodzenia migrantów z naciskiem na ułatwienia w dostępie do rynku pracy w poszczególnych sektorach lub zawodach (33,9%), jak i na programy rekrutacyjne dedykowane grupom zawodowym cieszącym się dużym zainteresowaniem pracodawców (33,5%). Analiza odpowiedzi respondentów wykazała niższą częstotliwość wskazań dla opcji dotyczących rozwiązań niezróżnicowanych pod względem kraju pochodzenia cudzoziemców – zarówno dla programów rekrutacyjnych oraz regulacji i ułatwień w dostępie do rynku pracy.

Preferencje poszczególnych grup respondentów odzwierciedlają zróżnicowane perspektywy w kwestii polityki dostępu cudzoziemców do rynku pracy. Podmioty administracji rządowej i samorządowej

TABELA 18

Opinie respondentów¹⁾ w na temat najbardziej odpowiedniego dla Polski wariantu polityki związanej z dostępem cudzoziemców do rynku pracy

Warianty polityki	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Regulacje opierające się na umowach dwustronnych pomiędzy Polską i wybranymi krajami wysyłającymi	208	44,6%
Programy rekrutacyjne dedykowane grupom zawodowym pracowników, na które jest zapotrzebowanie, ale tylko z wybranych krajów	156	33,5%
Programy rekrutacyjne dedykowane grupom zawodowym pracowników, na które jest zapotrzebowanie, niezależnie od kraju pochodzenia cudzoziemców	153	32,8%
Pewne ułatwienia w dostępie do rynku pracy w poszczególnych sektorach rynku pracy lub zawodach, ale tylko dla cudzoziemców z wybranych krajów	158	33,9%
Pewne ułatwienia w dostępie do rynku pracy w poszczególnych sektorach rynku pracy lub zawodach niezależnie od kraju pochodzenia cudzoziemców	109	23,4%
Regulacje jednakowe dla pracowników cudzoziemskich ze wszystkich krajów	115	24,7%
Inne	7	1,5%
Liczba odpowiedzi i respondentów	906	466%

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze ich zdaniem kategorie.

oraz związki zawodowe najczęściej wskazywały na konieczność wprowadzenia regulacji opartych na istniejących już umowach dwustronnych (odpowiednio 64,8%, 42,2%, i 57,1%). Oparcie polityki związanej z dostępem cudzoziemców do rynku pracy na działaniach niezależnych od kraju pochodzenia cudzoziemców wskazywały badane podmioty reprezentujące przedsiębiorców lub pracodawców w zakresie ułatwień sektorowych i zawodowych (42,9%) oraz respondenci z organizacji społecznych, agencji pracy oraz podmioty związanych z edukacją i nauką w zakresie programów rekrutacyjnych dotyczących grup zawodowych pracowników, na które występuje popyt na rynku pracy (odpowiednio 52,4%, 55% oraz 44,4%). Również na potrzebę wprowadzenia jednolitych regulacji dla pracowników cudzoziemskich niezależnie od kraju pochodzenia wskazywali głównie respondenci z organizacji międzynarodowych (50%), podmiotów reprezentujących przedsiębiorców i pracodawców (42,9%) oraz podmioty związane z edukacją i sektorem nauki (44,4%). Ponadto, respondenci zaproponowali alternatywne, niewymienione w kwestionariuszu rozwiązania, które według nich powinny się charakteryzować selektywnym podejściem geograficznym oraz postulowali np. zróżnicowane ułatwienia w dostępie do rynku pracy w zależności od kraju lub regionu pochodzenia cudzoziemców preferujące osoby z państw globalnego Południa, objętych konfliktami zbrojnymi oraz katastrofami naturalnymi.

Analiza treści wypowiedzi uczestników paneli dyskusyjnych wykazała, że najczęściej artykułowanym postulatem względem polityki związanej z dostępem cudzoziemców do rynku pracy była selektywna rekrutacja pracowników ukierunkowana na działania przyciągające pracowników w deficytowych grupach zawodowych. Uczestnicy wskazywali ponadto na to, że: *Z jednej strony ta polityka powinna być elastyczna, a z drugiej strony powinniśmy się troszczyć też o spójność społeczną* (4.1 BS) oraz na to, że przy jej formułowaniu ważna jest *Ochrona polskich pracowników i rozsądny ekonomicznie i gospodarczo napływ cudzoziemców do Polski* (4.1 ZZ). Jeden z uczestników panelu zauważył, że:

Potrzebujemy ludzi, którzy do nas przyjadą, zintegrują się społecznie, kulturowo i zostaną u nas. Praca jest tylko z ich perspektywy elementem aktywności życiowej, która musi się układać w udane życie w kraju, w którym się na nowo znajduje. W związku z tym my nie możemy patrzeć na tego migranta jako na osobę, która nam teraz zapełni lukę na rynku pracy przez najbliższe trzy lata jako kierowca, który za 10 lat będzie zastąpiony technologią i samochodem autonomicznym. My musimy patrzeć na przyciąganie ludzi. (4.1 BS)

PODSUMOWANIE

W opracowywaniu narzędzi dla polityki migracyjnej w obszarze dostępu do rynku pracy należy kierować się przede wszystkim pragmatyzmem oraz potrzebami poszczególnych sektorów gospodarki. Warto również brać pod uwagę prawa pracowników zagranicznych: cudzoziemcy są szczególnie narażeni na prekaryjne warunki i oszustwa ze strony nieuczciwych pośredników. Jednakże należy mieć świadomość, że konkurujemy o pracowników zagranicznych z innymi krajami Unii Europejskiej, a średni poziom wynagrodzeń w Polsce, choć rośnie, nadal nie jest wystarczająco atrakcyjny, by przyciągnąć najbardziej pożądane grupy migracyjne. Dlatego w kontekście tej konkurencji o zagraniczne zasoby pracy, warto rozważyć podejścia niekonwencjonalne i innowacyjne, wykraczające poza tradycyjną ofertę krajów Europy Zachodniej (np. preferencje admisyjne).

Kluczową grupą pracowników zagranicznych, która jest zdecydowanie najbardziej pożądana z perspektywy potrzeb polskiej gospodarki i społeczeństwa, są lekarze, pielęgniarki i pozostały personel medyczny. W tym aspekcie uczestnicy paneli dyskusyjnych wskazywali na potrzebę odgórnej – na poziomie rządowym – interwencji ustawodawczej, pozwalającej na uproszczenie procedury nostryfikacyjnej i podjęcie, szczególnie przez ukraińskich imigrantów, pracy w polskim systemie opieki zdrowotnej. Jednak podobnie jak to miało miejsce na przestrzeni ostatni dwóch dekad, ważną grupę cudzoziemców wciąż powinni stanowić pracownicy wykonujący proste prace, głównie w sektorach pracochłonnych (rolnictwo, usługi osobiste, budownictwo, handel).

Oceniając dotychczasowe instrumenty polityki migracyjnej pod względem ich korzyści, przeważająca większość respondentów wskazała na oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi na okres do 24 miesięcy, które powinno zostać utrzymane i rozszerzone. Wskazano na dwa główne kierunki niezbędnych zmian w tym zakresie. Pierwszy z nich obejmuje rozszerzenie listy państw, których obywatele mogą podejmować zatrudnienie w Polsce w oparciu o uproszczone zasady. Dotychczasowa lista pięciu państw jest nieadekwatna do potrzeb pracodawców. Kolejny z postulowanych kierunków modyfikacji obejmuje propozycję powiązania systemu oświadczeń z listą zawodów deficytowych. Drugim instrumentem polityki migracyjnej w Polsce uznanym przez respondentów za korzystny, okazało się zezwolenie na pracę sezonową. Można zatem uznać, że respondenci chcą zachowania i rozbudowania instrumentów stymulujących głównie migracje tymczasowe oraz mobilność pracowników o niskich lub średnich kwalifikacjach. Na Niebieską Kartę czy Poland Business Harbour wskazało niewielu respondentów.

Opinia respondentów dotycząca dodatkowych zachęt dla pracodawców rekrutujących cudzoziemskich pracowników jest zróżnicowana i generalnie zależy od charakteru tych zachęt. Wśród nich największe korzyści w ocenie respondentów może przynieść uproszczenie formalności w zakresie uznawalności kwalifikacji cudzoziemców. Ważne dla przedsiębiorców jest ponadto uproszczenie procedury admisyjnej, związanej z szybką ścieżką uzyskania wizy i zezwolenia na pracę. Dla pracodawców najistotniejsze jest zatem eliminowanie barier o charakterze biurokratycznym.

Trzeci sektor odegrał kluczową rolę po 24.02.2022 r., kiedy to do Polski napłynęła wielomilionowa fala uchodźców wojennych z Ukrainy. W ciągu ostatnich dwóch lat nastąpiła znacząca profesjonalizacja zadań organizacji pozarządowych działających na rzecz imigrantów i uchodźców, wspierających ich adaptację i integrację w Polsce. Jednak jak sugerują respondenci, kluczowe jest zapewnienie długofalowego finansowania zadań powierzanych organizacjom trzeciego sektora poprzez fundusze rządowe i tryb konkursowy – ciągła doraźność instrumentów finansowych (w tym funduszy europejskich) powoduje bowiem znaczną rotację pracowników i ich odpływ do sektorów dających większą stabilność zatrudnienia.

Ciekawym postulatem w kwestii dostępu do rynku pracy jest certyfikacja pracodawców, pozwalająca na zidentyfikowanie rzetelnych, sumiennych podmiotów zatrudniających cudzoziemców. W przypadku uzyskania takiego certyfikatu dany podmiot byłby uprawniony do szybszej ścieżki obsługi w zakresie przyznawania prawa do legalnego pobytu i pracy zatrudnianych cudzoziemców. Podobny postulat padał w panelach dyskusyjnych w odniesieniu do agencji rekrutacji i pośrednictwa pracy. W części środowiska eksperckiego, głównie prawniczego, panuje przekonanie o konieczności uregulowania działalności tzw. pośredników migracyjnych, a tym samym większej ochrony praw pracowników migrujących do Polski.

Warto także wspomnieć o propozycjach i postulatach dotyczących studentów zagranicznych. W obecnych uwarunkowaniach prawnych, studenci studiów niestacjonarnych mający uregulowany status pobytowy w Polsce muszą dodatkowo ubiegać się o zezwolenie na pracę, podczas gdy wymóg taki nie dotyczy studentów studiów stacjonarnych. Z uwagi na to, że na ogół studia niestacjonarne wybierane są po to, by łączyć pracę z nauką, sensownym postulatem byłoby zniesienie tego wymogu. Warto także dążyć do zrównania praw absolwentów polskich i cudzoziemskich w sferze dostępu do rynku pracy po zakończeniu studiów.

Podobnie rzecz wygląda w przypadku wspomnianej kwestii dotyczącej zezwolenia na pobyt czasowy w kontekście prowadzonej przez cudzoziemca działalności gospodarczej. Problem polega na restrykcjach w zakładaniu jednoosobowej działalności gospodarczej przez cudzoziemców spoza UE (z wyłączeniem Ukraińców, których od wybuchu pełnoskalowej wojny objęła liberalizacja przepisów w tym zakresie), zaś w przypadku prowadzenia spółek kapitałowych wymogi w zakresie osiąganego dochodu są zbyt wysokie, szczególnie na wstępnym etapie działalności. Dlatego uczestnicy paneli dyskusyjnych sugerowali umożliwienie wszystkim cudzoziemcom zakładania jednoosobowej działalności gospodarczej w Polsce.

Kwestia obecnego przypisania zezwolenia na pracę cudzoziemca do konkretnego pracodawcy oraz stanowiska przez wielu respondentów była krytykowana jako bariera w dostępie do zatrudnienia i dalszej integracji ekonomicznej, stąd propozycja liberalizacji przepisów w tym zakresie. W tym kontekście zaproponowano wprowadzenie karnetu na zatrudnienie, który byłby wydawany cudzoziemcowi i który określałby minimalne warunki pracy i płacy, które musi spełnić potencjalny zatrudniający, przy czym jego wystawienie byłoby możliwe dla cudzoziemca przebywającego poza terytorium RP po przedstawieniu promesy zatrudnienia.

3.5. Dostęp do edukacji i migracje edukacyjne

Joanna Wojdon, Magdalena Gibiec, Magdalena Ślusarczyk, Dorota Wiśniewska

WPROWADZENIE

Według danych Systemu Informacji Oświatowej w polskim systemie edukacyjnym w roku szkolnym 2022/2023 funkcjonowało 222 523 uczniów, będących dziećmi cudzoziemców, wobec 48 449 takich uczniów w roku 2020/2021 (NIK 2023: 17). Liczba uczniów z doświadczeniem migracyjnym była prawdopodobnie wyższa w każdym z tych okresów, gdyż dane nie uwzględniają dzieci polskich, które re-emigrowały z zagranicy, a także dzieci cudzoziemskich przebywających w Polsce, ale niezapisanych do polskich szkół (NIK 2023: 10). Gwałtowny wzrost liczby uczniów z doświadczeniem migracyjnym nastąpił w roku szkolnym 2021/2022 i był skutkiem pełnoskalowej wojny w Ukrainie, choć dzieci uchodźcze przybywały do Polski również po wojnie w Czeczenii i innych konfliktach. Warto zwrócić uwagę, że dzieci z doświadczeniem migracyjnym to także dzieci repatriantów i osób przyjeżdżających do Polski zarobkowo.

Skala i tempo napływu dzieci-uchodźców w 2022 r. postawiły nowe wyzwania przed polskimi władzami oświatowymi każdego szczebla, a także przed poszczególnymi nauczycielami. Aby im sprostać, bazowano na rozwiązaniach stosowanych we wcześniejszej pracy z uczniami z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym i w działaniach na rzecz dzieci romskich, jak również na dobrych praktykach zapożyczonych z innych krajów. Niekiedy zaś trzeba było się uciekać do metody prób i błędów.

Badanie przeprowadzone przez KBnM PAN na zlecenie MSWiA miało na celu zebranie opinii i oczekiwań osób pracujących w sektorze publicznym i na jego rzecz odnośnie do polityki oświatowej. Pochylono się w szczególności nad potrzebami kadrowymi, systemową organizacją procesu kształcenia oraz wielokulturowością w duchu edukacji włączającej.

Na pytania ankiety dotyczące edukacji szkolnej odpowiedziały 184 osoby (spośród 210 osób, które odpowiedziały na blok 5 dotyczący dostępu do edukacji i migracji edukacyjnych), z których 87 reprezentowało organy administracji samorządowej, 33 – organizacje społeczne (w tym kilkanaście fundacji i stowarzyszeń), a 27 – podmioty związane z edukacją lub sektorem nauki (poza szkołami różnych

szczególne były to m.in. 2 kuratoria oświaty i 1 okręgowa komisja egzaminacyjna). Prawie 80% tych osób miało doświadczenie w pracy z uczniami-migrantami: 41,8% z okresu sprzed wybuchu pełnoskalowej wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2022 r., a 38% – po wybuchu tej wojny. Dystrybucja geograficzna odpowiedzi była dość wyrównana, jako że od kilku do kilkunastu osób reprezentowało każde z województw, wyraźnie dominowało jedynie województwo mazowieckie z ponad 40 podmiotami.

Poza badaniem ankietowym odbyły się dwa panele dyskusyjne: w pierwszym wzięły udział osoby zaangażowane w edukację uczniów z doświadczeniem migracyjnym, w drugim natomiast reprezentantki organizacji pozarządowych, administracji samorządowej i rządowej oraz dyrektorka jednej ze szkół.

ANALIZA

• Profesjonalizm pomocy – kadra

Zarówno odpowiedzi na pytania ankiety, jak i swobodne wypowiedzi podczas paneli świadczą o dominacji pragmatycznego podejścia do sytuacji uczniów z doświadczeniem migracyjnym. W rozmowie o korzyściach i problemach związanych z obecnością takich uczniów w polskich szkołach postulowano, by mówić raczej o szansach i wyzwaniach, a nie o problemach czy trudnościach. Dominowało przekonanie, że polski system edukacji posiada zasoby i know-how niezbędne do sprawnego włączenia uczniów z doświadczeniem migracyjnym, zarówno do procesu kształcenia, jak i funkcjonowania w grupie rówieśniczej. Obszerny przegląd dostępnych materiałów dotyczących edukacji uczniów z doświadczeniem migracyjnym przygotowało i udostępnia na swojej stronie internetowej Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO 2024).

Ważne jest przygotowanie systematyczne i systemowe kadry nauczycielskiej do pracy z uczniami ze zróżnicowanymi potrzebami. (5.1 NGO)

Zapewnienie profesjonalnej kadry zgodnie uznawano za podstawowy warunek powodzenia procesu włączenia uczniów-migrantów do polskiego systemu edukacji (Tabela 19). Przygotowanie kadry peda-

TABELA 19
Najistotniejsze formy wsparcia państwa polskiego dla edukacji uczniów-migrantów¹⁾

Forma wsparcia	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Przygotowanie kadry oświatowej do pracy z uczniami-migrantami	155	84,7%
Opracowanie i wydawanie innych pomocy dydaktycznych stosowanych w polskich szkołach, ale w języku ojczystym uczniów	50	27,3%
Opracowanie i wydawanie podręczników do nauczania uzupełniającego uczniów-migrantów w polskich szkołach z zakresu ich rodzimych: kultury/języka/historii/geografii	44	24,0%
Opracowanie i wydawanie podręczników do nauczania uzupełniającego dla dzieci polskich z doświadczeniem migracyjnym pobierających naukę za granicą	40	21,9%
Opracowanie i wydawanie podręczników stosowanych w polskich szkołach, ale w języku ojczystym uczniów-migrantów	38	20,8%
Opracowanie i wydawanie innych materiałów dydaktycznych do nauczania uzupełniającego uczniów-migrantów w polskich szkołach	34	18,6%
Tworzenie odrębnych oddziałów szkolnych kształcących uczniów-migrantów	33	18,0%
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są	21	11,5%
Tworzenie odrębnych szkół kształcących uczniów-migrantów	8	4,4%
Liczba odpowiedzi i respondentów	423	183%

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 odpowiedzi.

gogenicznej deklasuje rozwiązania organizacyjne czy materiały edukacyjne wśród wskazań dotyczących najbardziej pożądanых form wsparcia ze strony państwa polskiego na rzecz edukacji uczniów-migrantów. Kadre tę tworzą nauczyciele, osoby zarządzające oświatą: *aby wspierały nauczycieli w rozwoju i zarządzały odpowiednio procesem uczenia się* (5.1 NGO) oraz asystenci międzykulturowi/asystentki międzykulturowe. Brak w szkołach fachowej kadry, gotowej i potrafiącej udzielać skutecznego wsparcia w pracy z uczniami z doświadczeniem migracyjnym wskazywany był jako podstawowa i istotna trudność, zwłaszcza w pierwszym okresie po przybyciu uczniów z Ukrainy. Równocześnie przedstawiciele organizacji pozarządowych zauważali, że ich długoletnie doświadczenie w pracy z uczniami z doświadczeniem migracyjnym, czy też np. doświadczenie asystentów uczniów romskich, nie zawsze było i jest w pełni wykorzystywane.

W ankiecie zapytano także o specyficzne formy wsparcia pracy z uczniem z doświadczeniem migracyjnym czyli o asystenturę międzykulturową i szkolenia dla kadr, a także o rolę nauczycieli-migrantów we wspieraniu tej pracy. W bezpośrednim pytaniu o asystenturę międzykulturową ponad 57% ankietowanych uznało ją za potrzebną lub bardzo potrzebną (w tym ponad jedna trzecia za bardzo potrzebną), a tylko 3 osoby za zupełnie niepotrzebną. Potrzebę zatrudniania asystentów i asystentek międzykulturowych oraz stabilizacji ich zatrudnienia w polskich szkołach (np. w formie pracy etatowej) podnoszono wielokrotnie w odpowiedziach na różne pytania, a także podczas dyskusji panelowej. Podkreślano przy tym konieczność właściwego umiejscowienia tego stanowiska w systemie edukacji: zachowując wymóg znajomości obu języków (polskiego i języka, którym posługują się na co dzień uczniowie), nie należy ograniczać roli asystenta/asystentki do funkcji tłumacza. Powinien to być *pracownik społeczny, który jest zakorzeniony w środowisku i pełni rolę mediatora pomiędzy różnymi podmiotami* (5.1 NGO). Zauważano zarazem, że:

(...) tymczasowość zawodu, przywiązanie do [konkretnego] ucznia [a nie do szkoły], brak stabilizacji zawodowej, brak wyznaczników kompetencji [sprawiają, że asystenci] nie funkcjonują tak dobrze, jak by mogli. (5.2 NGO)

Za naganne uznano przykładowo takie praktyki, jak przydzielanie Ukrainkom, zatrudnionym jako asystentki międzykulturowe, zadań o charakterze porządkowym czy uniemożliwianie im udziału w posiedzeniach rad pedagogicznych czy ograniczanie dostępu do pokoju nauczycielskiego.

Kursy doszkalające kadrę pedagogiczną w zakresie integracji uczniów-migrantów uzyskały najwięcej wskazań jako pożądane rozwiązanie przyczyniające się do dostosowania nauczania w polskich szkołach do obecności uczniów-migrantów. Ponad połowa respondentów zdecydowanie zgadzała się z potrzebą ich wprowadzenia, a suma odpowiedzi „zgadzam się” i „zdecydowanie się zgadzam” sięgała 90%. Uczestniczki panelu drugiego postulowały wręcz, by takie kursy miały charakter obowiązkowy, zauważając, że na szkolenia dobrowolne zgłaszają się po wielokroć te same osoby. Niewiele mniej wskazań pozytywnych (82,1%) uzyskały szkolenia w zakresie zarządzania placówkami edukacyjnymi, w których kształcą się uczniowie z doświadczeniem migracyjnym, a 71,2% – obowiązkowe zajęcia z zakresu edukacji wielokulturowej/włączającej w programie kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela. Z dużą przychylnością spotkał się więc pogląd, że działania systemowe powinny zaczynać się znacznie wcześniej niż w momencie, gdy uczniowie z doświadczeniem migracji znajdują się w szkołach.

Wsluchanie się w te głosy wydaje się tym bardziej zasadne, że przyszli nauczyciele będą funkcjonowali w społeczeństwie wielokulturowym, a wśród przykładów nagannych praktyk, które wystąpiły w polskim systemie edukacji w stosunku do uczniów z doświadczeniem migracyjnym, wymieniano rasizm i nietolerancję ze strony nauczycieli, brak przygotowania do pracy z tymi uczniami, niesprawiedliwe ocenianie czy podejmowanie wadliwych, błędnych decyzji, np. kwalifikowania dzieci migrantów do niewłaściwej klasy (niższej programowo ze względu na nieznaną języka lub trudności wychowawcze).

O ile ponad 90% przychylnych wskazań (w sumie 91,3% odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się”) zyskało zalecenie, by nauczyciele-migranci przechodzili obowiązkowe szko-

lenia, związane z wdrożeniem w polski system edukacji, przed podjęciem pracy w polskich szkołach, o tyle wymóg zdawania przez nich egzaminu dopuszczającego do wykonywania zawodu nauczyciela w polskich szkołach zyskał znacznie mniej, bo 63,0% poparcia, a tylko nieco ponad połowę (54,3%) – tworzenie specjalnej ścieżki uznawania ich wykształcenia, uprawniającego do nauczania w polskich szkołach. W panelach dyskusyjnych zgodnie wskazywano zarazem na konieczność wykorzystania potencjału intelektualnego, przygotowania i doświadczenia pedagogicznego nauczycieli-migrantów do pracy w polskich szkołach.

- **Rozwiązania systemowe – obowiązek szkolny, programy, podręczniki**

Bardzo dużo młodych ludzi na granicy dorosłości ani nie pracuje, ani nie uczy się, co prowadzi do coraz większego wykluczenia. (5.2 AR)

Niemal 3/4 ankietowanych opowiedziało się za egzekwowaniem realizacji przez uczniów-migrantów obowiązku szkolnego w stacjonarnym systemie polskim (a tylko niespełna połowa godziła się, by obowiązek ten mógł być realizowany zdalnie, choć w polskim systemie szkolnictwa), 17,9% nie miało zdania w tej sprawie, a tylko niespełna 8,7% było przeciw takiemu obowiązkowi. Jedynie co piąta osoba (19,0%) dopuszczała możliwość realizowania obowiązku szkolnego zdalnie lub w ramach edukacji domowej w systemie szkolnictwa kraju pochodzenia (bez konieczności uczęszczania do polskiej szkoły), więcej niż co druga (57,6%) była przeciwna takiemu rozwiązaniu, a prawie co czwarta (23,4%) nie miała zdania w tej sprawie. Również w ramach paneli dyskusyjnych podnoszono konieczność szybkiego i sprawnego włączania dzieci z doświadczeniem migracyjnym do polskiego systemu edukacji, wskazując na wielorakie korzyści płynące z tego dla dziecka, niezależnie od preferencji (czy wygody) rodziców. Podkreślano zarazem, że uczynienie szkół bardziej przyjaznymi, akceptującymi różnicowanie kulturowe uczniów uczyniłoby ten proces łatwiejszym.

Osoby uczestniczące w panelach wskazywały też na korzyści, które mogłyby wynikać z modyfikacji podstaw programowych: z jednej strony odejścia od paradygmatu nauczania opartego głównie na transmisji wiedzy w stronę kształtowania kompetencji i uelastycznienia podstawy programowej przy większej autonomii nauczycieli (głos administracji rządowej), z drugiej zaś – poszerzenia ogólnych programów nauczania w polskiej szkole o elementy kultur migrantów (głos NGO). Ta ostatnia propozycja znalazła się także wśród rozwiązań proponowanych w ankiecie, gdzie spotkała się z umiarkowaną przychylnością respondentów (17,9% zdecydowanie się zgadzało, 42,4% zgadzało się, 24,5% nie miało zdania). Niemal identyczne wyniki uzyskała propozycja organizowania zajęć dodatkowych z rodzimej kultury, języka czy historii uczniów z doświadczeniem migracyjnym w polskich szkołach (17,9% zdecydowanie się zgadzało, 40,2% zgadzało się, 24,5% nie miało zdania). Jak jednak zadeklarowała przedstawicielka władz samorządowych, żaden dyrektor szkoły w jej mieście nie wystąpił z wnioskiem o zorganizowanie w szkole zajęć z historii i kultury kraju pochodzenia uczniów, mimo że istnieje taka możliwość prawna.

Równocześnie udział uczniów-migrantów w dodatkowej edukacji w systemie szkolnictwa swojego kraju pochodzenia cieszył się akceptacją prawie 80% ankietowanych, a tylko 5,4% wyraziło brak przychylności wobec takiego rozwiązania.

Wyniki ankiety świadczą o tym, że w gronie osób zajmujących się edukacją uczniów z doświadczeniem migracyjnym dominuje raczej liberalne podejście do kontroli kształcenia odbywającego się poza polskim systemem szkolnictwa. Tylko około połowy z nich uważało, że takiej kontroli ze strony polskich władz powinny podlegać podręczniki, inne materiały dydaktyczne, materiały promujące te zajęcia, jak i same zajęcia (w formie hospitacji), około jedna trzecia nie miała zdania, a około 20% było przeciwnych. Zbliżone wyniki dotyczyły każdej z wymienionych kategorii, mających podlegać ewentualnemu nadzorowi. Osoby uczestniczące w panelach powtarzały zaś postulat, by zapewnić większą elastyczność programów nauczania – z podstawą programową jako szkieletem skoncentrowanym na kompetencjach, pozostawiającą nauczycielom dużą autonomię w zakresie nauczanych treści. Apelowano też o większą autonomię dla dyrekcji szkół, aby w sposób elastyczny mogły reagować na zmieniające się uwarunkowania. Sygnalizowano, że niektóre z funkcjonujących dziś rozwiązań z konieczności mają charak-

ter nielegalny lub półlegalny, np. ukraińskie szkoły stacjonarne finansowane przez rodziców w Polsce, realizujące podstawę programową ukraińską lub polską i ukraińską.

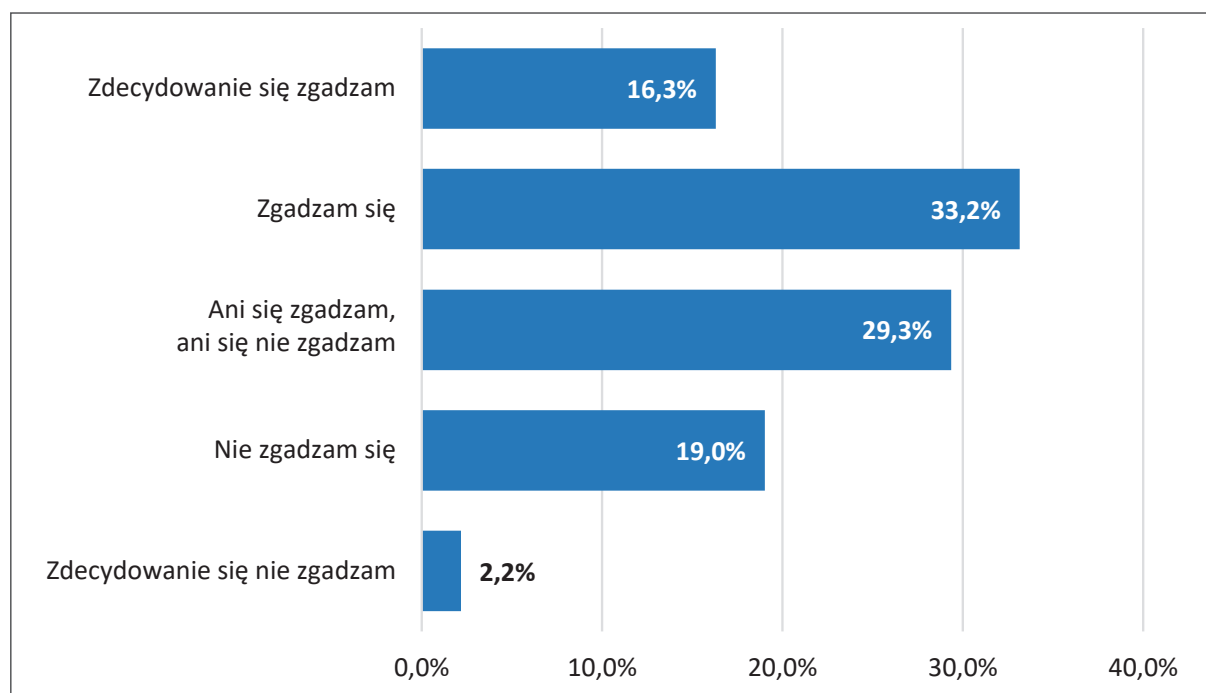
Materiały dydaktyczne generalnie pozostawały na marginesie zainteresowania osób udzielających odpowiedzi zarówno w ankiecie, jak i podczas rozmów w panelach. Pokazuje to m.in. Tabela 19, według której stosunkowo wysokie poparcie miała propozycja wsparcia w postaci udostępnienia materiałów dydaktycznych innych niż podręczniki, opracowanych w języku uczniów-migrantów. Jednak nawet ona zyskała tylko 27,3% wskazań jako istotna forma wsparcia ze strony państwa, podczas gdy wspomniana kwestia przygotowania kadry pedagogicznej miała tych wskazań ponad 80%.

Kryteria oceniania uczniów z doświadczeniem migracyjnym pozostają wyzwaniem i nieraz rodzą poczucie niesprawiedliwości – zarówno wtedy, gdy oceny uczniów-migrantów są zaniżane z powodu nieznamomości języka polskiego, jak i wówczas, gdy są zawyżane ze współczucia dla trudnych przeżyć, co wzbudza niechęć ze strony rówieśników. Mimo że kwestia ta nie była poruszana w zamkniętych pytaniach ankiety, pojawiła się w odpowiedziach na pytania otwarte. Podnoszono tam przede wszystkim kwestię trudności, z jakimi mierzyli się uczniowie-imigranci w odniesieniu do egzaminów ósmoklasisty i maturalnego – choć trudno wyciągać wnioski co do preferencji uczestników badania w tym zakresie. Wymieniali oni różne potencjalne formy uwzględniania potrzeb dzieci-migrantów: od dodatkowych zajęć przygotowawczych, przez arkusze w języku rodzimym, po ujmowanie treści dotyczących kraju pochodzenia w zadaniach.

Wyniki ankiety wskazują na podzielone zdania co do tego, czy świadectwa uzyskane w kraju pochodzenia powinny być uznawane na równi z polskimi świadectwami przy rekrutacji na studia wyższe w Polsce, czy też absolwenci szkół zagranicznych powinni być przyjmowani na polskie uczelnie wyższe w drodze egzaminów wstępnych. Odzwierciedlają to Wykresy 13 i 14. Oba rozwiązania zyskały ok. 30% wskazań „ani się zgadzam, ani się nie zgadzam” (co sugeruje brak zdania). Przeprowadzanie egzaminu wstępnego poparła ponad połowa ankietowanych (Wykres 14: 106 wskazań „zgadzam się” lub „zdecydowanie się zgadzam”), a zarazem prawie połowa zgodziła się (Wykres 13: 91 takich wskazań) z propozycją uznawania świadectw maturalnych kraju pochodzenia, a więc przyjmowania maturzystów zagranicznych bez egzaminów wstępnych.

WYKRES 13

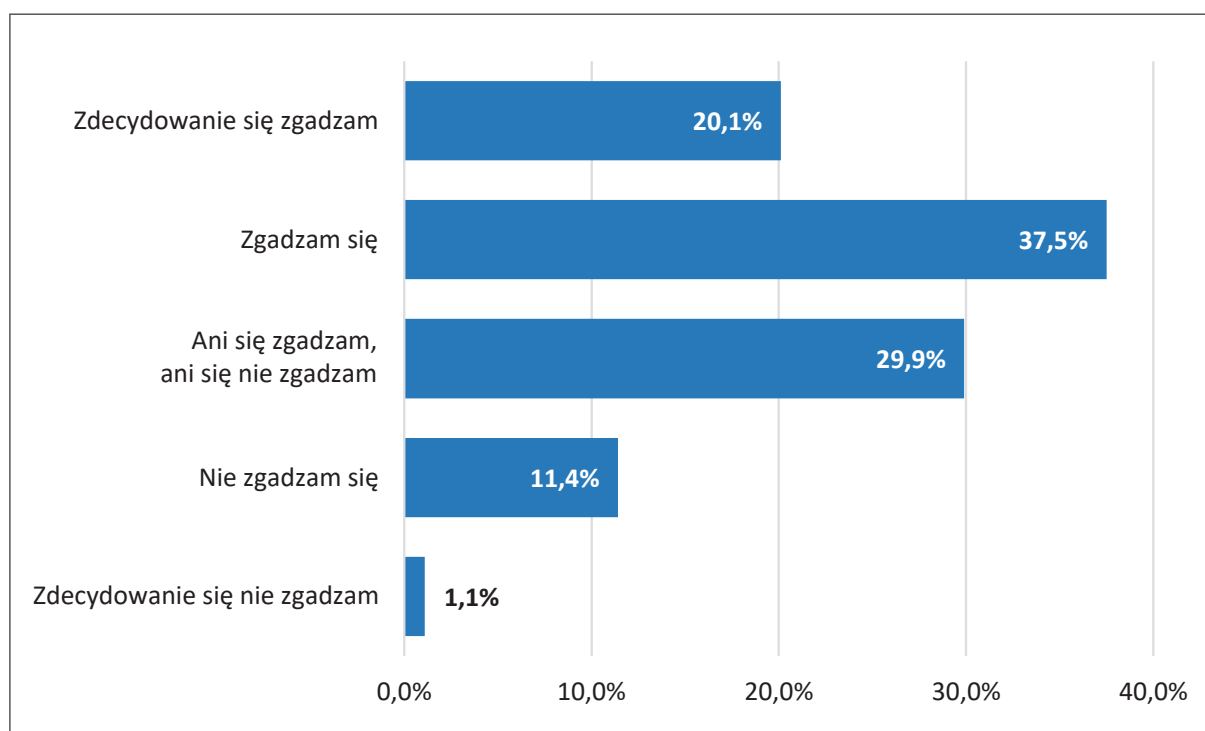
Opinie na temat tego, że świadectwa uzyskane w kraju pochodzenia powinny być uznawane na równi z polskimi świadectwami przy rekrutacji na studia wyższe w Polsce (odsetki respondentów)¹⁾



¹⁾ N=184.

WYKRES 14

Opinie na temat tego, że absolwenci szkół zagranicznych powinni być przyjmowani na polskie uczelnie wyższe w drodze egzaminów wstępnych (odsetki respondentów)¹⁾



ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ N=184.

• Dopasowanie pomocy do potrzeb poszczególnych osób

Pragmatyczne podejście osób biorących udział w badaniu uwidoczniło się także w ocenie wyzwań związanych z obecnością uczniów z doświadczeniem migracyjnym w polskich szkołach. Poszczególnym pozycjom można było przypisywać wartości od „1 – zupełnie nieistotne” do „7 – bardzo ważne”. W interpretacji wyników przyjęto, że wskazania 5, 6 i 7 świadczą o istotnej roli danego czynnika w opinii ankietowanych. Najwięcej wskazań po tej stronie skali zyskały: niedostateczne opanowanie przez uczniów języka polskiego oraz różnice w opanowaniu materiału edukacyjnego – obie zakwalifikowane w ten sposób przez 85,3% badanych. Z diagnozą tą korespondują opinie dotyczące najbardziej potrzebnych form wsparcia, które polska szkoła oferuje lub mogłaby oferować uczniom-migrantom. Jako najbardziej potrzebne formy wsparcia wskazywano dodatkowe zajęcia z języka polskiego/polskiej kultury/historii/geografii – zyskały prawie 86% wskazań po tej stronie skali (w tym 47,3% na końcu skali, jako „bardzo potrzebne”). Ponad 80% takich wskazań miały także zajęcia wyrównawcze organizowane według potrzeb, a ponad 72% – dodatkowe konsultacje indywidualne. Z nieco mniejszym poparciem (niepełna 70% wskazań jako „potrzebne”) spotkały się oddziały przygotowawcze, zwane też klasami powitalnymi – odrębne klasy szkolne, tworzone z dzieci-migrantów na czas nauki podstaw języka polskiego.

Badanie pokazuje wyraźnie, że pomoc powinna być elastyczna, zindywidualizowana, dopasowywana do zmieniających się potrzeb poszczególnych uczniów, zmierzająca do ich integracji z ogółem społeczności szkolnej. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że opanowanie języka polskiego i nadrobienie zaległości programowych powinno być przeprowadzone możliwie szybko i sprawnie na początku pobytu uczniów w placówce edukacyjnej, jako niezbędny wstępny warunek integracji. Zdecydowanie nie zyskały poparcia takie formy jak stałe klasy dla uczniów-migrantów (tylko 12% osób zaznaczyło je na punktach skali 5, 6, 7 jako „potrzebne”) czy zajęcia integracyjne (np. świetlicowe) wyłącznie w grupie uczniów-migrantów (tu wskazań po stronie „potrzebnych” było niepełna jedna czwarta, a po stronie „niepotrzebnych” – ze wskazaniem 1, 2 lub 3 – 52,7%). Wśród niewłaściwych praktyk wielokrot-

nie wymieniano zbyt długie przebywanie uczniów w klasach powitalnych, łączenie w takich klasach uczniów w różnym wieku i realizujących różne podstawy programowe, a także tworzenie – czasem nieformalnie – odrębnych klas dla uczniów-migrantów (np. z przekształcenia klas powitalnych), co skutkuje „gettoizacją” uczniów-migrantów (pojęcie getta pojawiało się także w odpowiedziach na pytania otwarte ankiety).

O ile wśród wyzwań, przed którymi stoi szkoła przyjmująca uczniów z doświadczeniem migracyjnym, zgodnie wskazywano bariery językowe oraz różnice w opanowaniu materiału, o tyle mniejsza waga przywiązywana jest do różnic kulturowych (w 67% respondentów określiło je jako czynnik ważny – łącznie wskazania 5, 6 i 7 na 7-stopniowej skali odpowiedzi) czy problemów wychowawczych (czynnik ważny w 64% odpowiedzi). Problemy wychowawcze dotyczą zresztą zarówno uczniów-migrantów, jak i uczniów i personelu szkół przyjmujących. W swobodnych odpowiedziach kilkakrotnie opisywano zjawisko dyskryminacji, doświadczanej przez uczniów-migrantów, bullingu czy rasizmu ze strony zarówno uczniów, jak i nauczycieli, co jest kolejnym argumentem za koniecznością profesjonalnego przygotowania kadry pedagogicznej. Wśród ekspertek w Panelu 2 wybrzmiał postulat wprowadzenia sankcji dyscyplinarnych wobec nauczycieli dyskryminujących uczniów, co stanowiłoby wyraźny sygnał ze strony władz państwowych, że nie ma zgody na takie postawy i zachowania: *Nauczyciel jest urzędnikiem państwowym, więc nie ma prawa dyskryminować* (5.2 NGO).

Natomiast w kategorii korzyści płynących z obecności uczniów-migrantów w polskich szkołach ponad trzy czwarte ankietowanych przypisało nauce tolerancji wartości 5, 6 lub 7 (w siedmiostopniowej skali od całkiem nieistotnych – 1, do bardzo ważnych – 7). Ponad 80% ankietowanych za potrzebną formę wsparcia ze strony szkoły (ze wskazaniem 5, 6, 7 w skali siedmiostopniowej) uznało zajęcia integracyjne (np. świetlicowe) wspólne dla wszystkich uczniów. Zaznaczano przy tym, że zajęcia takie powinny polegać na podejmowaniu wspólnych działań na rzecz podmiotów trzecich, tzn. by dzieci z doświadczeniem migracyjnym mogły odbierać te zajęcia nie jako formę wsparcia, lecz okazję do doświadczenia sprawczości wspólnie z innymi rówieśnikami.

Jako dobre praktyki sprzyjające integracji wymieniano takie działania, jak wielojęzyczne komunikaty wizualne w przestrzeni szkoły, organizacja spotkań pozalekcyjnych poświęconych poznawaniu różnych kultur, kuchni, zwyczajów, umożliwienie uczniom-migrantom prezentacji swoich umiejętności, np. artystycznych, we własnym języku.

Wśród wyzwań pracy z uczniami z doświadczeniem migracyjnym osoby uczestniczące w panelach oraz osoby, które udzieliły odpowiedzi otwartych na pytania ankiety, wskazywały na ich zmienny status prawny, tymczasowość pobytu, kolejne przeprowadzki (w Polsce i poza Polskę) i „znikanie” uczniów z pola widzenia szkoły. Szkoły powinny potrafić sobie radzić z takimi czynnikami w sposób, który nie krzywdziłby i nie stygmatyzowałby dodatkowo uczniów. Tymczasem na podstawie odpowiedzi na otwarte pytania ankiety oraz wypowiedzi, które wybrzmiały podczas paneli, stworzyć można cały katalog nagannych praktyk, począwszy od odmowy przyjęcia ucznia do szkoły (pod różnymi pretekstami), przez nieinformowanie jego i rodziców o przysługujących im prawach (np. do dodatkowych lekcji języka polskiego – zwłaszcza dla uczniów innych niż ukraińscy), wykluczanie z zajęć (np. na basenie, ponieważ być może wkrótce opuści szkołę). Zgłaszano przypadki, gdy uczniowie stawiani byli w sytuacjach wtórnie traumatyzujących, gdy np. mieli dzielić się z klasą swoimi przeżyciami wojennymi czy uczestniczyć w sporach na tle narodowym. Zwracano uwagę, że uczniowie-migranci bywają obciążani nadmiernymi obowiązkami, zarówno w domu (np. praca zarobkowa), jak i w szkole (gdy wykorzystuje się ich lepszą niż u rodziców znajomość języka polskiego). Szkoła nie powinna dopuszczać do takich sytuacji i powinna udzielać uczniom stosownego wsparcia, a jeśli zachodzi potrzeba, korzystać ze wsparcia profesjonalistów i współpracować z zespołami interwencyjnymi.

W panelach wielokrotnie podkreślano, że wsparcie dla uczniów z doświadczeniem migracyjnym nie powinno ograniczać się do pomocy dzieciom z Ukrainy, jako że oprócz nich polskie szkoły od dawna przyjmują inne dzieci uchodźcze czy migrujące. W sytuacji specjalnych regulacji oraz funkcjonowania licznych i często zwartych grup migrantów z Ukrainy dzieci z innych grup czują się podwójnie wykluczone: z grupy dominującej (polskiej) i wśród uczniów-migrantów. Postulowano konieczność zatrudniania tłumaczy języków rzadkich i wskazywano na *brak wsparcia asystenckiego dla dzieci posługujących*

się językami innymi niż słowiańskie (5.2 NGO). Przytaczano też przykłady programów antydyskryminacyjnych, postulując ich wdrażanie w szkołach.

Podnoszono też konieczność objęcia uczniów-migrantów wsparciem, którego potrzebowaliby również w szkołach w swoim kraju pochodzenia – np. wsparciem psychologicznym, uwzględnieniem specjalnych potrzeb edukacyjnych. Z drugiej strony przytaczano przykłady uczniów, uznawanych za „trudnych” czy o specjalnych potrzebach, choć de facto ich trudności wynikały z nieznamości języka, traumatycznych przeżyć, trudnej bieżącej sytuacji albo nieżyczliwego przyjęcia w nowej szkole.

Działaniami edukacyjnymi i ewentualnym wsparciem psychologicznym należy objąć także uczniów „przyjmujących”, dla których sytuacje związane z przybyciem migrantów mogą być nowe, nieznane i stresujące, a przy tym rodzące konflikty i napięcia. Szczególnie trudne bywają kontakty ze strauumatyzowanymi wojną uczniami-uchodźcami, przedwcześnie dorosłymi, a zarazem niepewnymi przyszłości. Przy pożytkach płynących z angażowania uczniów w asystenturę międzykulturową czy mentoring rówieśniczy, czyli indywidualną współpracę z wybranym uczniem/uczennicą z doświadczeniem migracyjnym, sygnalizowano niebezpieczeństwo przeciążenia uczniów „przyjmujących” tego rodzaju obowiązkami i obarczania ich zbyt wielką odpowiedzialnością. Badanie nie daje natomiast jednoznacznych wskazań co do konkretnych sposobów postępowania w tym zakresie.

Mimo że w ostatecznej wersji ankiety nie znalazło się planowane pierwotnie pytanie dotyczące potencjalnych form wsparcia dla rodziców i opiekunów dzieci z doświadczeniem migracyjnym, kwestia ta była sygnalizowana w odpowiedziach na pytania otwarte. Wskazywano z jednej strony na potrzebę włączania rodziców w proces integracji uczniów, z drugiej zaś – na trudności związane z tym, że posługują się często językiem polskim słabiej niż sami uczniowie. Wprawdzie pomysł przygotowania podstawowych dokumentów szkolnych (statutu, przedmiotowego systemu oceniania) w językach uczniów-migrantów nie został uznany za priorytetową formę wsparcia, ale ponad połowa respondentów uznała go za formę potrzebną, a tylko 5% – za zupełnie niepotrzebną. Za przykład dobrej praktyki uznano przekazywanie uczniom lub rodzicom na początku ich obecności w polskiej szkole pakietów informacyjnych w kilku językach. Podkreślano też, że szkoła (oraz przedszkole i żłobek) może być dogodnym miejscem docierania do dorosłych migrantów z informacjami o dostępnych także dla nich formach wsparcia.

PODSUMOWANIE

Wyniki badania pokazują, że zdobyty w ciągu dwóch lat bagaż doświadczeń prowadzi do dość spójnych wniosków, zgodnie z którymi należy rozwijać w Polsce edukację włączającą.

Pierwszoplanowe znaczenie ma profesjonalne przygotowanie kadry pedagogicznej, w tym asystentów międzykulturowych o stabilnej pozycji, by jak najsprawniej włączać uczniów z doświadczeniem migracyjnym do polskiego systemu edukacji, z uwzględnieniem ich zindywidualizowanych potrzeb i możliwości.

Edukacja szkolna powinna funkcjonować w ekosystemie współtworzonym wspólnie z innymi podmiotami funkcjonującymi w obszarze edukacji, w tym zagranicznymi i międzynarodowymi, a także z otoczeniem domowym uczniów.

Należy gromadzić przykłady dobrych praktyk i wykorzystywać je przy opracowywaniu rozwiązań systemowych i kształceniu kadry pedagogicznej.

Rekomendacje dotyczące podejścia do uczniów z doświadczeniem migracyjnym z powodzeniem nadają się do stosowania również wobec ogółu uczniów, a zwłaszcza uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Obejmują bowiem humanitarne, włączające podejście do ucznia, stymulujące jego rozwój z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb i możliwości, prowadzone przez kompetentnych nauczycieli, korzystających w miarę potrzeb z dodatkowego profesjonalnego wsparcia, w szczególności ze strony asystentów międzykulturowych

Trzeba popatrzeć na dzieci całościowo – jako zbiór jednostek ze specjalnymi potrzebami (5.2 NGO).

MIGRACJE EDUKACYJNE

Migracje edukacyjne dotyczą studentów szkół wyższych, przybywających do Polski właśnie w celu odbycia studiów. Mają więc inny charakter, a związane z nimi wyzwania są odmienne niż te związane z funkcjonowaniem dzieci i młodzieży z doświadczeniem migracyjnym na wcześniejszych poziomach edukacji. Dlatego też w ankiecie poświęcono im osobne miejsce. Na pytania dotyczące migracji edukacyjnych odpowiedzi udzieliło 90 osób (spośród 210 osób, które odpowiedziały na blok 5 dotyczący dostępu do edukacji i migracji edukacyjnych). W przypadku pytania o to, czy liczba cudzoziemskich studentów na polskich uczelniach jest obecnie odpowiednia 31 osób (34,4%) odpowiedziało, że ani za duża, ani za mała, a 21 osób (23,3%) nie miało zdania. Tylko 3 osoby uznały ją za zdecydowanie za małą, a 7 – za zdecydowanie za dużą. Raczej za dużą wydawała się 8 osobom, a raczej za małą – 20 osobom.

Wśród działań, jakie państwo polskie powinno podjąć, by zachęcić polskie uczelnie do rekrutacji studentów cudzoziemskich, stosunkowo najwięcej wskazań zyskało przygotowanie językowe i motywacje finansowe dla kadry akademickiej do prowadzenia zajęć w językach obcych (Tabela 20). Trudno jednak mówić o zdecydowanych preferencjach ankietowanych w tym zakresie.

TABELA 20
Instrumenty/działania jakie powinno podjąć państwo polskie, aby zachęcić polskie uczelnie do rekrutacji studentów cudzoziemskich¹⁾

Instrumenty/działania	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Przeznaczenie dodatkowych środków pieniężnych w postaci bonów/grantów dla uczelni z przeznaczeniem na promocję zagraniczną	18	24,0%
Przeznaczenie dodatkowych środków pieniężnych na badania poświęcone rozpoznaniu potrzeb kształcenia cudzoziemców	17	22,7%
Wprowadzenie dodatkowego obligatoryjnego wynagrodzenia dla nauczycieli akademickich prowadzących przedmioty w języku obcym	39	52,0%
Przeznaczenie dodatkowych środków na certyfikowane kursy językowe dla nauczycieli akademickich	32	42,7%
Wprowadzenie dodatkowych zachęt finansowych dla uczelni, w których odnotowano ponadprzeciętny przyrost liczby student	17	22,7%
Poprawa algorytmu podziału subwencji dla uczelni uzależnionego od liczby studentów będących cudzoziemcami	21	28,0%
Poprawa algorytmu podziału subwencji dla uczelni uzależnionego od liczby doktorantów będących cudzoziemcami w szkołach doktorskich	14	18,7%
Inne	6	8,0%
Liczba odpowiedzi i respondentów	164	75%

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBmM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 odpowiedzi.

Wśród innych propozycji wymieniono: *promocję uczelni poprzez wymiany młodzieży, projekty partnerskie, promocję uczelni według jej autonomicznych potrzeb; rozpoznanie potrzeb polskiej nauki i promowanie kierunków z nimi zgodnych; uproszczenie procedur legalizujących pobyt studentów, wsparcie w zarządzaniu w środowisku międzykulturowym, środki na szkolenia antydyskryminacyjne i z wrażliwości międzykulturowej dla kadry i studentów oraz wycofanie się z upolityczniania procesu ubiegania się o wizy (Biała Księga opracowana przez MSZ), dbałość o doświadczenie poszczególnych studentów którzy mieli możliwość rozpocząć oraz ukończyć studia na poszczególnych polskich uczelniach, niezależnie od języka kształcenia, programu oraz poziomu studiów.*

Niejednoznaczne były wskazania ankietowanych, jeśli chodzi o działania mające zachęcać zagranicznych studentów do studiowania w Polsce, które powinny podjąć polskie uczelnie (Tabela 21). Najczęściej zalecane było zwiększenie oferty kierunków studiów anglojęzycznych, a najmniejszą popularnością cieszyły się stypendia dla studiujących oraz zaangażowanie podmiotów prywatnych w proces rekrutacji.

TABELA 21
Działania jakie powinny podjąć uczelnie czy instytucje państwowe, aby zachęcić
cudzoziemskich studentów do podjęcia studiów w Polsce¹⁾

Działania	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Zintensyfikowanie działań w zakresie rozpoznawania potrzeb kształcenia cudzoziemców	24	32,0%
Zintensyfikowanie działań rekrutacyjnych/kampanii reklamowych zachęcających do studiowania w Polsce	23	30,7%
Większe zaangażowanie podmiotów prywatnych (np. agencji) w proces rekrutacji studentów cudzoziemskich	10	13,3%
Poszerzenie oferty kierunków studiów prowadzonych w języku angielskim	40	53,3%
Uproszczenie procedur wizowych i administracyjnych dla studentów cudzoziemskich	29	38,7%
Zwiększenie dostępności wiz dla zainteresowanych studiowaniem w Polsce studentów cudzoziemskim	20	26,7%
Poszerzenie oferty stypendiów lub ulg finansowych dla studentów cudzoziemskich	9	12,0%
Prowadzenie działań zwiększających integrację studentów cudzoziemskich na polskich uczelniach	31	41,3%
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są	3	4,0%
Liczba odpowiedzi i respondentów	189	75%

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBNiM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 odpowiedzi.

Wśród propozycji w kategorii „inne” pojawiły się: *Konkurowanie o najbardziej uzdolnionych studentów cudzoziemców; Wsparcie w procesie załatwiania formalności po przybyciu do Polski (akademiki, zamiast poszukiwania mieszkań, pomoc w znalezieniu miejsca stażu/praktyki, bardzo ważne: pomoc w legalizacji i planowaniu pobytu w Polsce). Wsparcie mentorów, zapewnienie osoby do ułatwienia kontaktu na linii rodzic – uczelnia; a także stwierdzenie: wystarczy, by uczelnia budowała swoją renomę.*

Procedury wizowe i administracyjne oraz wysokie koszty utrzymania się wskazywano najczęściej jako czynniki mogące zniechęcać cudzoziemców do studiowania w Polsce (Tabela 22). Jeśli chodzi o inne czynniki, przytoczone w ankiecie, opinie osób udzielających odpowiedzi rozłożyły się dość równomiernie. Zarazem nikt nie skorzystał z możliwości wskazania innych trudności – zestaw zaproponowany w ankiecie można więc uznać za kompletny.

Ankietowani poproszeni zostali także o ustosunkowanie się (na 5-stopniowej skali) do poniższych stwierdzeń dotyczących rekrutacji i kontroli kształcenia studentów cudzoziemskich na polskich uczelniach:

- 1) Proces rekrutacji cudzoziemskich studentów na polskie uczelnie powinien być objęty większą kontrolą ze strony instytucji państwowych.
- 2) Liczby cudzoziemców rekrutowanych na poszczególne uczelnie i wydziały powinny być określone na podstawie ogólnokrajowych dokumentów/wytycznych uwzględniających potrzeby polskiego rynku pracy.

TABELA 22
Czynniki, które mogą zniechęcać cudzoziemców do studiowania w Polsce¹⁾

Czynniki	Liczba odpowiedzi	Odsetek respondentów
Niewystarczająca promocja polskich uczelni za granicą	20	22,2%
Niewielka oferta kierunków studiów prowadzonych w języku angielskim	26	28,9%
Niskie notowania polskich uczelni w prestiżowych rankingach międzynarodowych	21	23,3%
Wysokie opłaty za studia w Polsce	15	16,7%
Wysokie koszty utrzymania w Polsce	31	34,4%
Trudności w dostępie do stypendium lub innych form wsparcia finansowego	17	18,9%
Formalności związane z procedurami wizowymi i administracyjnymi	38	42,2%
Duży odsetek odrzuceń wniosków wizowych	7	7,8%
Konkurencyjna oferta uczelni innych państw	28	31,1%
Brak znajomości kraju	20	22,2%
Brak znajomości oferty polskich uczelni	18	20,0%
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są	2	2,2%
Liczba odpowiedzi i respondentów	243	90%

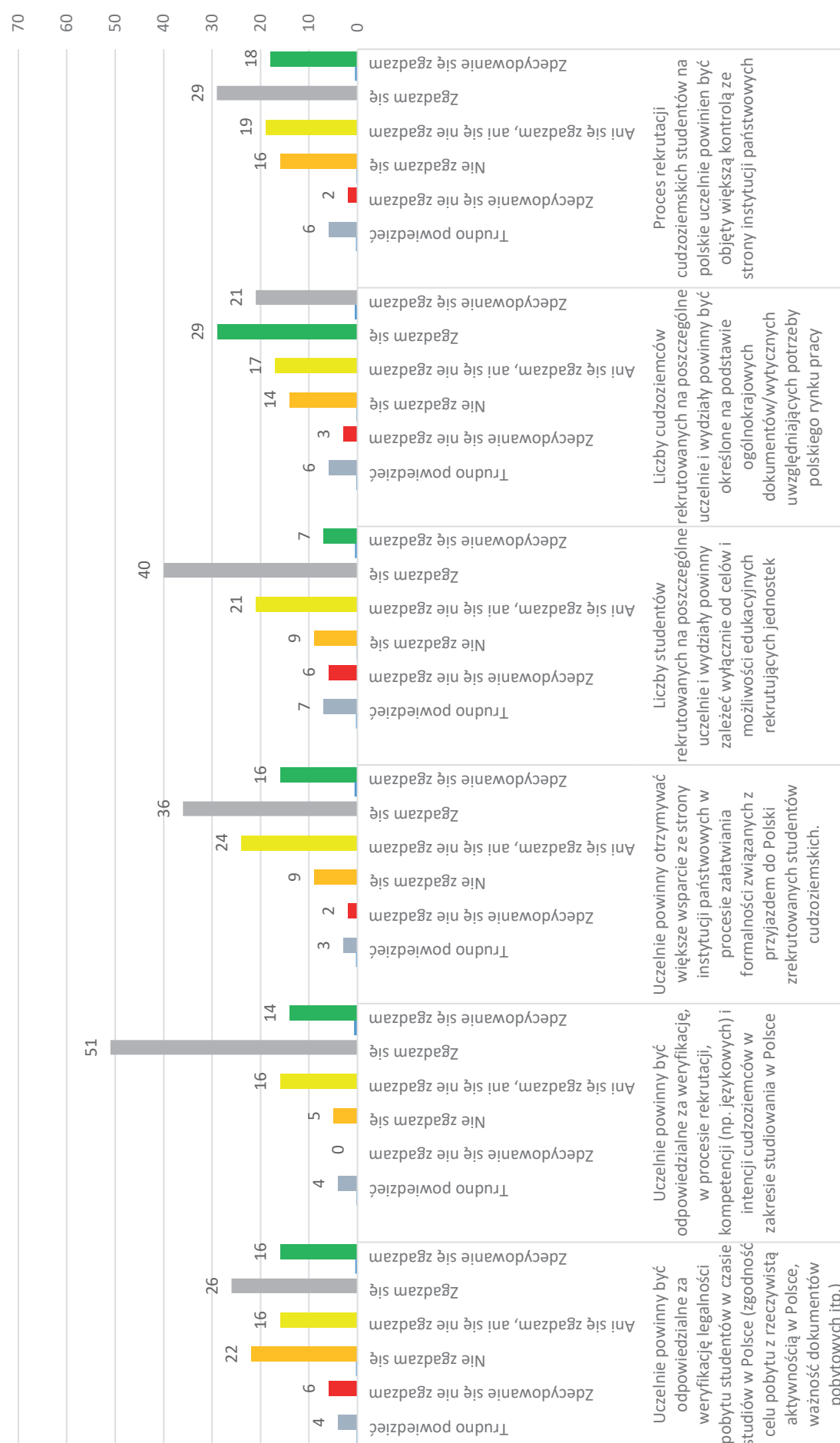
ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnH PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 odpowiedzi.

- 3) Liczby studentów rekrutowanych na poszczególne uczelnie i wydziały powinny zależeć wyłącznie od celów i możliwości edukacyjnych rekrutujących jednostek.
- 4) Uczelnie powinny otrzymywać większe wsparcie ze strony instytucji państwowych w procesie załatwiania formalności związanych z przyjazdem do Polski zrekrutowanych studentów cudzoziemskich.
- 5) Uczelnie powinny być odpowiedzialne za weryfikację, w procesie rekrutacji, kompetencji (np. językowych) i intencji cudzoziemców w zakresie studiowania w Polsce.
- 6) Uczelnie powinny być odpowiedzialne za weryfikację legalności pobytu studentów w czasie studiów w Polsce (zgodność celu pobytu z rzeczywistą aktywnością w Polsce, ważność dokumentów pobytowych itp.).

Większość respondentów raczej pozytywnie ustosunkowała się do każdego z powyższych stwierdzeń (Wykres 15). Wskazań „zdecydowanie się nie zgadzam” i „nie zgadzam się” było wyraźnie mniej niż pozostałych („trudno powiedzieć”, „ani się zgadzam, ani się nie zgadzam”, „zgadzam się”, „zdecydowanie się zgadzam”). Największe poparcie wśród respondentów (wskazania „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się”) uzyskała propozycja postulująca łączenie procesów rekrutacyjnych na uczelniach z zapotrzebowaniem na polskim rynku pracy (punkt 2) – w sumie 72,2% wskazań. Ponad połowa badanych wskazała też, że liczby studentów rekrutowanych na poszczególne uczelnie i wydziały powinny zależeć wyłącznie od celów i możliwości edukacyjnych rekrutujących jednostek (57,8%), uczelnie powinny być odpowiedzialne za weryfikację, w procesie rekrutacji, kompetencji (np. językowych) i intencji cudzoziemców w zakresie studiowania w Polsce (55,6%). Taką samą (po 52,5% wskazań), także ponad 50-procentową ilość wskazań pozytywnych otrzymały dwie kolejne propozycje: uczelnie powinny otrzymywać większe wsparcie ze strony instytucji państwowych w procesie załatwiania formalności związanych z przyjazdem do Polski zrekrutowanych studentów cudzoziemskich oraz: uczelnie powinny być odpowiedzialne za weryfikację legalności pobytu studentów w czasie studiów w Polsce (zgodność celu pobytu z rzeczywistą aktywnością w Polsce, ważność dokumentów pobytowych itp.), co oznaczałoby wolę otrzymania większej autonomii przez uczelnie, ale obudowanej odpowiednio zakrojonym wsparciem ze strony władz centralnych. W tym kontekście logiczne jest, że mniej niż połowa badanych (46,7%) popiera objęcie procesu rekrutacji cudzoziemskich studentów na polskie uczelnie większą kontrolą ze strony instytucji państwowych.

Opinie na temat stwierdzeń odnoszących się do systemu rekrutacji i procesu studiowania cudzoziemskich studentów w Polsce (liczby odpowiedzi)¹⁾

^(c) N=90.

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBNM PAN 2024

PODSUMOWANIE

Odpowiedzi na pytania z tej części ankiety nie przynoszą informacji o zdecydowanych tendencjach, preferencjach czy rekomendacjach. Tylko trzy wskazania z pytań zamkniętych zyskały poparcie większości (powyżej 50%) odpowiadających: „Wprowadzenie dodatkowego obowiązkowego wynagrodzenia dla nauczycieli akademickich prowadzących przedmioty w języku obcym”, „Uczelnie powinny być odpowiedzialne za weryfikację, w procesie rekrutacji, kompetencji (np. językowych) i intencji cudzoziemców w zakresie studiowania w Polsce” oraz zalecenie poszerzenia oferty studiów anglojęzycznych. Tylko kilka osób korzystało z możliwości uzupełniania katalogu odpowiedzi o własne propozycje.

3.6. Integracja

Karolina Podgórska, Aleksandra Grzymała-Kazłowska, Karolina Łukasiewicz, Marta Pachocka

WPROWADZENIE

Populacja mieszkańców Polski z doświadczeniem migracji dobrowolnej i przymusowej jest coraz liczniejsza i coraz bardziej zróżnicowana pod względem etnicznym, państw pochodzenia migrantów, ich statusów pobytowych, ale również indywidualnych możliwości i potencjałów (Fiałkowska, Matuszczyk, Szulecka 2022). Rosnące zróżnicowanie wymaga działań integracyjnych na poziomie centralnym i lokalnym, adresowanych zarówno do migrantów jak i społeczeństwa przyjmującego. W działania integracyjne zaangażowani są aktorzy publiczni, społeczni i prywatni, na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, ale także międzynarodowym. Działania integracyjne mogą mieć formę oficjalnych polityk/programów skierowanych do określonych grup migrantów, mogą polegać na dostosowaniu istniejących polityk społecznych do potrzeb migrantów, lub opierać się na inicjatywach społeczeństwa obywatelskiego i organizacji społecznych. W Polsce polityka integracyjna nie została dotąd sformułowana w ramach spójnej strategii. Zamiast tego, funkcjonuje w oparciu o różnorodne przepisy regulujące obecność migrantów w kraju, stosowane przez instytucje publiczne zaangażowane w proces integracji (m.in. Urząd do Spraw Cudzoziemców, resorty pracy i edukacji, ale także – coraz częściej – lokalne i regionalne samorządy). Jest także współtworzona przez organizacje społeczne. Jedyne publiczne kompleksowe integracyjne działania systemowe dostępne w Polsce to tzw. Indywidualne Programy Integracyjne (IPI), umocowane w ustawie o pomocy społecznej. Prowadzone są one wobec wąskiej grupy beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, a także członków ich rodzin (którym udzielono zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną). Integracja poza IPI realizowana jest głównie dzięki zaangażowaniu organizacji społecznych, których funkcjonowanie opiera się jednak często na niestabilnym schemacie finansowania. W praktyce wielu różnorodnych podmiotów realizujących działania integracyjne istnieje luka zarówno w narzędziach służących takim działaniom, jak również w formułowaniu kluczowej wizji i definicji integracji w Polsce, a także etapów tego procesu, jego adresatów i poziomu ich oczekiwanego zaangażowania (Łukasiewicz 2017; Sobczak-Szelc i in. 2023). Dyskusja, która staje się udziałem wielu krajów imigracyjnych, toczy się także w Polsce, a kluczowe są w niej pytania: jak realizować działania integracyjne uwzględniając podstawową cechę procesu integracji, czyli jego dwustronność, i jaki jest pożądany efekt tych działań.

W tym kontekście poniższa analiza ustrukturyzowana jest według następujących zagadnień: rozumienie integracji, cel działań integracyjnych w Polsce, etapy tych działań, a także ich adresaci i uczestnicy. Następnie analizujemy bariery dla procesu integracji w Polsce oraz narzędzia, za pomocą których można te bariery pokonywać. Szczególną uwagę zwracamy na programy integracyjne, kursy językowe oraz pakiety powitalne, skupiamy się też na roli edukacji i informacji w skutecznym integrowaniu się. Wreszcie – przedstawiamy opinie uczestników badania o tym kto i w jakim zakresie politykę integracyjną powinien realizować.

Na pytania dotyczące obszaru integracji odpowiedziało 340 respondentów reprezentujących podmioty administracji rządowej, w tym szczebla wojewódzkiego (30), podmioty administracji samorządowej (w liczbie 199, z czego ponad 40% to placówki pomocy społecznej), organizacje międzynarodowe (8), organizacje społeczne (62), podmioty reprezentujące przedsiębiorców lub pracodawców (2), agencje pracy (6), związki zawodowe (6), podmioty związane z edukacją lub sektorem nauki (15) oraz podmioty (12), których przedstawiciele samodzielnie określali się najczęściej jako jednostki organizacyjne samorządu lub zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Na potrzeby niniejszej analizy zagregowaliśmy odpowiedzi do czterech wyjściowych grup: administracji rządowej (30), samorządowej (199), organizacji społecznych i międzynarodowych (70) oraz wszystkich pozostałych podmiotów (kategoria „inne”: 41). W kilku przypadkach w opisie wyników wskazujemy celowo także odpowiedzi niektórych grup tworzących kategorię „inne”.

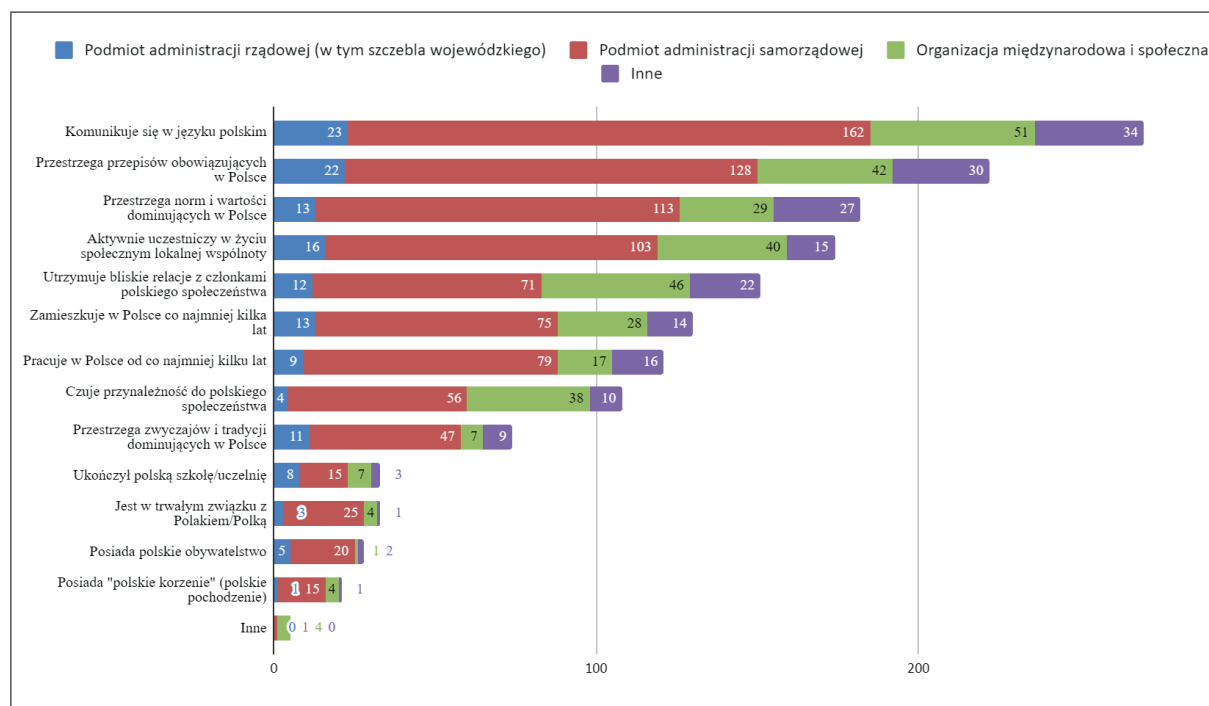
Oprócz wyników ankiety analizujemy także materiał z trzech paneli dyskusyjnych przeprowadzonych w formule online, w których w sumie udział wzięło 18 osób reprezentujących administrację rządową, samorządową, organizacje społeczne (w tym migranckie), międzynarodowe oraz biznes.

ANALIZA

• Kim jest osoba zintegrowana?

Uczestnicy badania poproszeni o scharakteryzowanie migranta zintegrowanego ze społeczeństwem polskim najczęściej wskazywali (prawie 80% wskazań) umiejętność komunikacji w języku polskim (por. Wykres 16). W dalszej kolejności było to przestrzeganie przepisów (65,3%) oraz norm i wartości obowiązujących w Polsce (53,5%). Listę pięciu pierwszych wskazań zamykają: aktywne uczestniczenie

WYKRES 16
Charakterystyki opisujące osobę, którą można uznać za zintegrowaną ze społeczeństwem polskim (liczby odpowiedzi)¹⁾



¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 5 cech. Na wykresie kategoria podmiotów „Inne” obejmuje zagregowane wskazania przedsiębiorców lub pracodawców (N=2), reprezentantów agencji pracy (N=6), związków zawodowych (N=6), podmiotów związanych z edukacją lub sektorem nauki (N=15) i innych kategorii poza tymi wskazanymi (N=12); N=340.

w życiu społecznym lokalnej wspólnoty (51,2%) oraz utrzymywanie bliskich relacji z członkami polskiego społeczeństwa (44,4%). Dwie ostatnie cechy, podkreślające relacyjny aspekt integracji, znajdują też odzwierciedlenie w wypowiedzi jednego z uczestników panelu: *I myślę, że wtedy, kiedy obcokrajowcom, cudzoziemcom będzie do kogo zadzwonić w sytuacji krytycznej, można mówić o tym, że oni są mniej więcej zintegrowani* (6.3 NGO).

Mniej niż 10% wskazań w ankiecie dotyczyło posiadania „polskich korzeni”, polskiego obywatelstwa, pozostawania w trwałym związku z Polką/Polakiem oraz ukończenia polskiej szkoły/uczelni. Ważniejsze wg badanych są praktyczne aspekty codziennego funkcjonowania w społeczeństwie: komunikacja, relacje oraz poszanowanie praw i wartości. Wśród odpowiedzi z kategorii „inne” znalazły się takie, które podkreślały znaczenie związania migranta z Polską poprzez planowanie swojej przyszłości w tym państwie, ale także posiadanie poczucia przynależności i odpowiedzialności za wspólnotę (rozumianą niekoniecznie jako całe społeczeństwo polskie), jak również dostęp do informacji i praw oraz wiedzę, jak z nich korzystać.

W ankiecie zapytano też o znaczenie przywiązania do tożsamości i kultury związanej z krajem pochodzenia migrantów dla procesu integracji (skala 1–7, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie niekorzystny wpływ” a 7 – „zdecydowanie korzystny wpływ”). Opinie były zróżnicowane. Liczba wskazań dla zagręgowanych kategorii 1–3, 4 i 5–7 rozłożyła się dość równomiernie (po ponad 30% respondentów przy N=340, średnie wskazań na poziomie 4,04). Przy czym ponad połowa (53,3%) przedstawicieli administracji rządowej uważa, że przywiązanie migrantów do tożsamości i kultury związanej z krajem pochodzenia ma negatywny wpływ na proces integracji migrantów ze społeczeństwem polskim (wskazania 1–3). Opinie wśród samorządów są zróżnicowane, zaś połowa organizacji społecznych i międzynarodowych uważa, że wpływ ten jest pozytywny (wskazania 5–7).

• Cel działań integracyjnych

Podczas paneli pytaliśmy o to, co powinno być celem integracji migrantów w Polsce. Wszystkie grupy rozmówców wskazywały na: włączenie społeczne, tworzenie pokojowo funkcjonującej wspólnoty opartej na zrozumieniu, wzajemnym szacunku i współpracy, spójność społeczną, zapewnienie równości szans i możliwości, budowanie kapitału społecznego i zaufania pomiędzy ludźmi, a także stworzenie narzędzi do wydobywania potencjału osób migrujących i w ten sposób umożliwianie im samorealizacji. Jak powiedział jeden z uczestników panelu:

Głównym celem działań integracyjnych powinno być doprowadzenie do sytuacji, w której cudzoziemcy chcący przebywać w Polsce z zamiarem osiedlenia się są w pełni samodzielni oraz aktywni społecznie, gospodarczo i politycznie, w określonych przez państwo dopuszczalnych ramach. (6.1 AR)

Rozmówcy podkreślali także ogromną rolę społeczeństwa przyjmującego i konieczność kierowania działań integracyjnych do wszystkich – nie „do migrantów”, lecz do koegzystujących razem społeczności. Ta wspólnota powinna opierać się na podzieleniu wartości demokratycznych. W tym kontekście, według uczestników badania, warto pracować nad zmianą języka opisującego kwestie integracji. Przykładowo, można dążyć do wyeliminowania określenia „integracja migrantów” ponieważ chodzi *de facto* o integrację wszystkich mieszkańców państwa.

Uczestnicy badania zostali także zapytani o to, czy celem polityki integracyjnej w Polsce powinny być partycypacja społeczna i partycypacja polityczna. W przypadku partycypacji społecznej 74,4% respondentów odpowiedziało zdecydowanie lub raczej twierdząco. Był to wynik charakteryzujący wszystkie grupy badanych aktorów. Poziom poparcia dla tych dwóch opcji łącznie był jednak wyższy wśród ankietowanych przedstawicieli organizacji międzynarodowych i organizacji społecznych (po 87,5%) niż wśród przedstawicieli administracji centralnej (56,7%).

Pytanie o partycypację polityczną migrantów przyniosło bardziej zróżnicowane odpowiedzi. Mniej niż połowa respondentów (48,5%) uważała, że partycypacja polityczna zdecydowanie lub raczej zdecydowanie powinna być celem polityki integracyjnej Polski. Przedstawiciele organizacji międzynaro-

dowych i organizacji społecznych (77,1%) oraz podmiotów związanych z edukacją lub sektorem nauki (73,3%) częściej popierali to rozwiązanie niż przedstawiciele administracji rządowej (36,7%) i samorządowej (39,2%). W tej ostatniej grupie respondentów widoczny jest także najwyższy odsetek odpowiedzi neutralnych („ani tak, ani nie”) – 38,2%. W żadnej grupie nie pojawiła się jednak dominująca wielkość w odpowiedziach negatywnych.

Uczestnicy paneli postulowali spojrzenie na integrację jako narzędzie do budowania bezpieczeństwa społecznego, opierającego się na wzajemnym poznaniu i szacunku, gdzie różnorodność staje się szansą:

(...) bym poszła dalej, żeby myśleć o integracji jako w ogóle narzędziu do budowania bezpieczeństwa. Bo też mówimy często o jakości życia, a jakieś, nie wiem, ostatnio też czytałam badania dotyczące obronności i w ogóle takiej relacji społecznej, z których wynika, że kluczowe w tej obronności i rezyliencji jest, sąsiad czy w ogóle relacje międzyludzkie na poziomie lokalnej społeczności. Myślę, że my w ogóle żeśmy odpuścili w tym dialogu migracyjnym temat bezpieczeństwa czy rozumienia integracji jako narzędzia do budowania bezpieczeństwa. To jest narracja, którą przejął inny nurt myślenia o migracjach, który postrzega [ją] jako wrogi element. Wydaje mi się, że właśnie myślenie o integracji jako tym sposobie, który nam daje poczucie komfortu w takiej zróżnicowanej przestrzeni i naprawdę poczucie bezpieczeństwa, to jest coś, o czym się za mało mówi. (6.2 NGO)

Taki kierunek myślenia wymaga dużej pracy nad debatą publiczną, ale może prowadzić do wykreowania pozytywnego wizerunku Polski jako państwa przychylnego i posiadającego jasno komunikowane zasady umożliwiające planowanie w niej życia. Uczestnicy paneli wskazywali, że takiego przekazu obecnie brakuje – nie istnieje spójna koncepcja „warunków budowania życia” w Polsce, skierowana do tych, którzy przybywają lub planują tu przybyć, zaś bariery, jakich doświadczają przedstawiciele różnych grup migrantów, mogą do integracji raczej zniechęcać.

• Etapy integracji

Uczestnicy paneli bardzo wyraźnie dostrzegają procesualność integracji, postulując wyodrębnienie w niej pewnych etapów, które można scharakteryzować następująco:

- „punkt wyjścia”: początkowy etap integracji, który opiera się na zagwarantowaniu i przestrzeganiu podstawowych praw migrantów, w tym praw człowieka, oraz na wyciąganiu konsekwencji wobec tych, którzy te prawa łamią, np. dyskryminując osoby z doświadczeniem migracji:

(...) jest jakiś kawałek tej integracji, o którym nie powinno się negocjować i nie powinno się zostawiać go tylko tym, którzy chcą. I to jest właśnie przestrzeganie prawa i to, czy ludzie mają dostęp do sytuacji, w której ich prawa są respektowane. (...) nie są oszukiwani na rynku pracy, że ktoś na nich nie splunie, że ktoś im nie potnie rzeczy albo swastyki nie narysuje na plecaku. (6.2 NGO)

- integracja instytucjonalna: równy dostęp do usług publicznych, terminowe przeprowadzanie procedur legalizacji pobytu, otrzymywanie wymaganych dokumentów i zapewnianie migrantom możliwości samorealizacji za pomocą narzędzi, które są powszechnie dostępne; w efekcie tworzone są szanse na samodzielne funkcjonowanie migrantów np. na rynku pracy czy w edukacji; ten etap integracji powinien być oferowany przez państwo w ramach istniejącego ustawodawstwa, z zapewnieniem równego traktowania i jasnym określeniem warunków dostępu do usług; etap ten wymaga także prowadzenia polityki informacyjnej wobec społeczeństwa, w tym migrantów, oraz, co istotne, zapobiegania dezinformacji; integrację w tym kontekście uczestnicy panelu odnosili do bezpieczeństwa, szacunku i uznania, podkreślając jednocześnie, że polityka integracyjna nie jest tożsama z pomocą społeczną; mówili także o edukowaniu kadr pracujących w obszarze integracji, tak by oferowane usługi spełniały właściwe standardy;

- integracja społeczna, oparta na wytwarzaniu i pielęgnowaniu relacji, szczególnie we wspólnotach lokalnych, a zatem szczególnie angażująca społeczeństwo przyjmujące w aktywności realizowane razem, niekoniecznie „na rzecz” migrantów, ale „z” migrantami traktowanymi jako sąsiedzi, a nie goście; sąsiedzi powinni także partycypacyjnie współkreować politykę integracyjną; na tym poziomie oferować można pewien wachlarz działań integracyjnych, z których migranci jako jednostki, po zweryfikowaniu zakresu swoich możliwości, będą mogli korzystać.

Takie spojrzenie na integrację daje pewną elastyczność określania, co powinno być udziałem migrantów rozumianych jako niepowtarzalne indywidualności, z osobistą historią, kompetencjami i potrzebami. Według rozmówców migranci, którzy przebywają w Polsce tymczasowo, powinni mieć zapewniony dostęp do usług w ramach integracji instytucjonalnej na równym i efektywnym poziomie, a jeśli ktoś chce pozostać w Polsce na stałe, powinien rozwijać obszar związany z relacjami społecznymi i brać także szerszą odpowiedzialność za wspólnotę, w której funkcjonuje.

• Kiedy rozpoczynać działania integracyjne?

Rozważając zagadnienie etapów procesu integracji warto postawić pytania o tzw. początek planowanych systemowo działań integracyjnych. Większość uczestników badania ankietowego (67,4%) zgadzała się że działania te powinny rozpoczynać się od początku pobytu migranta w Polsce. Porównywalne grupy respondentów uważały, że działania integracyjne powinno się rozpoczynać nawet przed przyjazdem migrantów do Polski (30,0%) lub od czasu uzyskania przez migrantów statusu pobytowego (22,9%). Tylko 4 osoby były zdania, że nie są potrzebne systemowe działania integracyjne. Przekonanie o konieczności realizowania działań integracyjnych wobec migrantów od początku ich pobytu w Polsce silniej wybrzmiewało w odpowiedziach przedstawicieli organizacji społecznych (82,3%) niż wśród przedstawicieli administracji centralnej i samorządowej (odpowiednio 63,3% i 64,8%). Reprezentanci administracji rządowej przykładali większą wagę do działań integracyjnych w innych okresach – przed przyjazdem migranta do Polski, np. w formie weryfikacji znajomości języka polskiego na określonym poziomie (46,7%) oraz po uzyskaniu przez migrantów statusu pobytowego: przynajmniej zezwolenia na pobyt czasowy (36,7%). Wśród administracji samorządowej częściej wskazywano potrzebę premigracyjnych działań integracyjnych (30,2%) niż wśród organizacji społecznych (19,4%). W obu grupach podobnie często wskazywano na wagę działań integracyjnych po uzyskaniu przez migrantów statusu pobytowego (odpowiednio 19,6% i 19,4%).

• Do kogo powinny być kierowane działania integracyjne?

Zapytani o adresatów polityki integracyjnej, przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji społecznych biorący udział w panelu, dość zgodnie wskazywali zarówno na migrantów, jak i społeczeństwo przyjmujące, mając na uwadze dwukierunkowość procesu integracji. Niektórzy podkreślali konieczność przygotowania instytucji państwa i samorządów do obecności migrantów w społeczeństwie. Rozmowa na temat priorytetowego traktowania różnych grup migrantów prowadziła do konkluzji, że wszyscy powinni być traktowani równo, uwzględniając jednak szczególne potrzeby migrantów (których niezaspokojenie może prowadzić do wykluczenia społecznego). Wśród grup posiadających szczególne potrzeby wymieniano dzieci, młodzież, seniorów, matki z dziećmi czy osoby z niepełnosprawnościami. W niektórych wypowiedziach wybrzmiała zasadność szczególnego traktowania migrantów przymusowych/osób uchodźczych, w tym z Ukrainy. Kluczowe wydaje się jednak podejmowanie działań opartych na włączaniu migrantów dobrowolnych i przymusowych do głównego nurtu polityk, aby wspierać ich samodzielne funkcjonowanie.

W badaniach panelowych przedstawiciele organizacji społecznych zwracali uwagę na to, że polityka integracyjna powinna być adresowana do wszystkich grup migrantów, w tym dobrowolnych i przymusowych, jak i osób deklarujących krótki pobyt w Polsce:

(...) jeżeli na przykład wezmą udział w tych działaniach [integracyjnych], zobaczą, że społeczeństwo jest otwarte, że rozumie, to może też zostaną. Tak? (...) Jeżeli tutaj będzie ok i zdecydują, że tutaj zostają, mają takie prawo. Ale to też będzie taka ocena naszego systemu

czy właśnie tej polityki integracyjnej. Jeżeli będą uważali, że tutaj czują się bezpiecznie, tutaj czują się dobrze w towarzystwie czy to ukraińskich, polskich czy jeszcze jakichś innych osób, w kręgu których przebywają no to to będzie sukces polityki integracyjnej. (6.2 NGO)

Reprezentanci organizacji społecznych nie wskazywali na konieczność traktowania konkretnych grup migrantów w sposób priorytetowy, ale równocześnie akcentowali konieczność odpowiedzi na potrzeby osób w szczególnie trudnych sytuacjach życiowych. Ważniejsze jest zróżnicowanie oferty integracyjnej w taki sposób, aby uwzględniać potrzeby poszczególnych osób i poprzez działania integracyjne wzmacniać ich potencjał. Wybrzmiało poparcie dla koncepcji wachlarza oferty integracyjnej, integracji „à la carte”, zbudowanej z różnych modułów w zależności od potrzeb konkretnych migrantów.

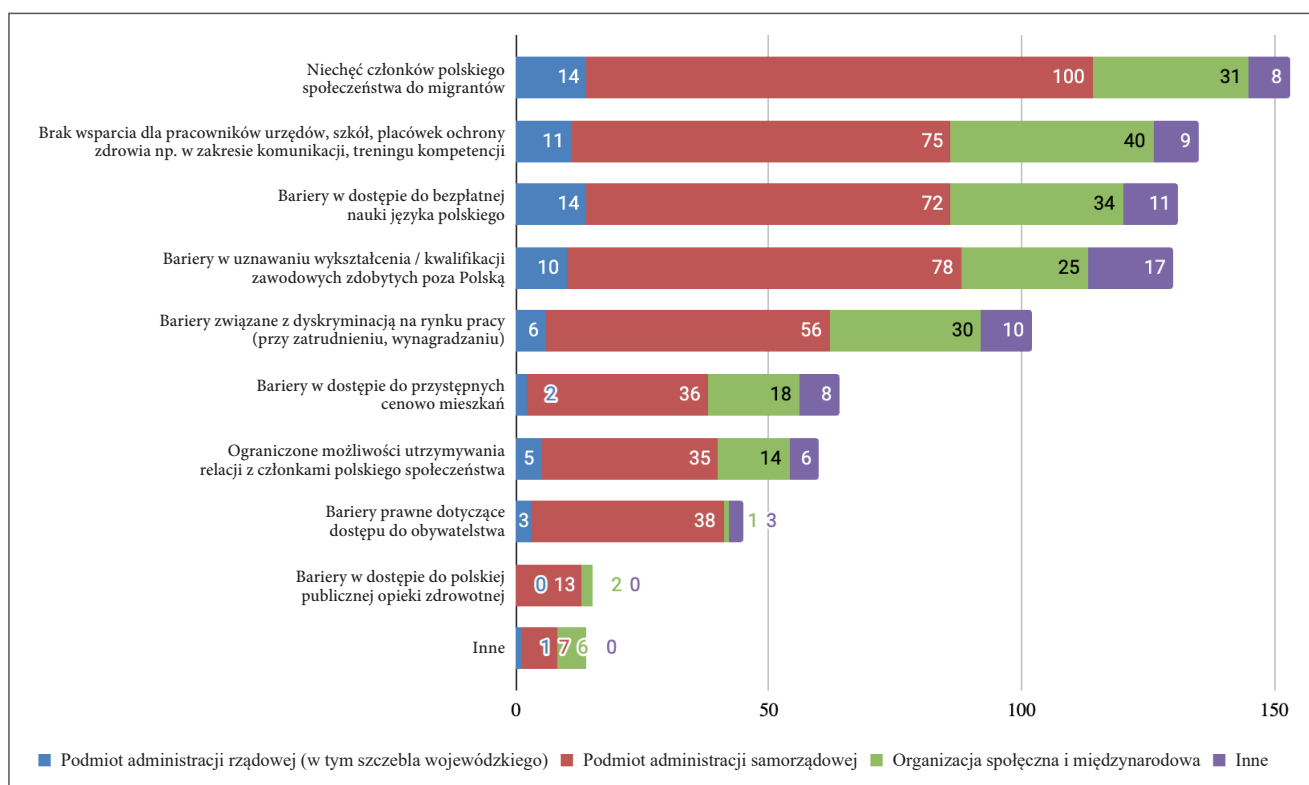
• Bariery integracji

W społeczeństwie przyjmującym muszą istnieć odpowiednie warunki systemowe, bez których integracja imigrantów w obszarze społeczno-ekonomicznym, edukacyjnym czy strukturalnym nie jest możliwa (Phillimore 2021). Warunki te tworzą szanse integracji lub bariery uniemożliwiające integrację. Uczestnicy badania sondażowego zostali poproszeni o wskazanie kluczowych ich zdaniem barier systemowych w zakresie integracji migrantów w Polsce. Cztery najczęściej wskazywane bariery, w kolejności częstości wskazań, to: niechęć polskiego społeczeństwa do migrantów (159 wskazań, 46,8% respondentów), brak wsparcia dla pracowników instytucji publicznych (138; 40,6%), bariery w uznawaniu wykształcenia (137; 40,3%) i dostępie do bezpłatnej nauki języka polskiego (135; 39,7%). Pozostałe bariery wraz z liczbą wskazań przedstawia Wykres 17.

Wśród różnych kategorii respondentów na niechęć członków polskiego społeczeństwa, (jako barierę integracji) najczęściej wskazywali pracownicy administracji samorządowej (50,3% wskazań) i rządowej (46,7%). Brak wsparcia dla pracowników urzędów, szkół, placówek ochrony np. w zakresie komunikacji, treningu kompetencji

WYKRES 17

Główne bariery systemowe w zakresie integracji migrantów w Polsce (liczby odpowiedzi)¹⁾



¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 bariery. Na wykresie kategoria podmiotów „Inne” obejmuje zagregowane wskazania przedsiębiorców lub pracodawców (N=2), reprezentantów agencji pracy (N=6), związków zawodowych (N=6), podmiotów związanych z edukacją lub sektorem nauki (N=15) i innych kategorii poza tymi wskazanymi (N=12); N=340

komunikacji, treningu kompetencji był najczęściej wskazywaną barierą według przedstawicieli organizacji społecznych i międzynarodowych (57,1% wskazań) oraz wśród sześciu przedstawicieli związków zawodowych (83,5%). Bariery dotyczące uznawania wykształcenia najczęściej wskazywali przedstawiciele podmiotów z kategorii „Inne”.

W pytaniach otwartych ankiety uczestnicy badania wskazywali też na inne bariery integracji niż te wymienione powyżej. Obejmowały one:

a) Według przedstawicieli organizacji społecznych:

- *Brak jasnych, ustawowych kryteriów integracji na wzór np. egzaminów z Karty Polaka, po których otrzymuje się prawo do pobytu, a w przyszłości obywatelstwa.*
- *Brak edukacji obywatelskiej zorientowanej na utrwalanie wartości, na których opiera się demokratyczne społeczeństwo obywatelskie.*
- *Dyskryminację migrantów z krajów nie lubianych przez Polskę.*
- *Bariery „ludzkie”, ale te zależą w równej mierze od zachowania obydwu stron, to jest migranta i Polaków.*
- *Bariery związane z nierównym traktowaniem w najmniej spodziewanych okolicznościach życiowych (opieka zdrowotna, kontakt z funkcjonariuszami administracji, zezwolenie na zakup nieruchomości, prawo do wykonywania zawodu, umiejscowienie aktów stanu cywilnego itp.). Osoba reprezentująca organizację społeczną podkreślała, że większość aktów prawnych została skonstruowana z wykluczeniem cudzoziemców i nie została zsynchronizowana ze zmieniającą się ustawą o cudzoziemcach.*
- *Tolerancja wobec pracy wykonywanej przez migrantów w szarej strefie.*

b) Z kolei przedstawiciele administracji samorządowej wskazywali na:

- *Brak polityki imigracyjnej i integracyjnej i systemowych działań państwa.*
- *Niewydolność systemu współpracy z cudzoziemcami w kwestiach legalizacji pobytu dedykowanych do tego organów państwa polskiego.*
- *Uprzedzenia: polskie społeczeństwo, podobnie jak inne europejskie kraje, jest oparte na ekskluzywnym modelu tożsamości narodowej a nie inkluzywnym (obywatelstwo jako podstawa wspólnoty umożliwia integrację po uprzednim spełnieniu warunków, które muszą być jasno określone i zweryfikowane).*
- *Brak chęci integracji/asymilacji ze strony migrantów, w tym przymusowych.*

c) Jeden z przedstawicieli administracji centralnej zwracał także uwagę na brak danych na temat migrantów w Polsce.

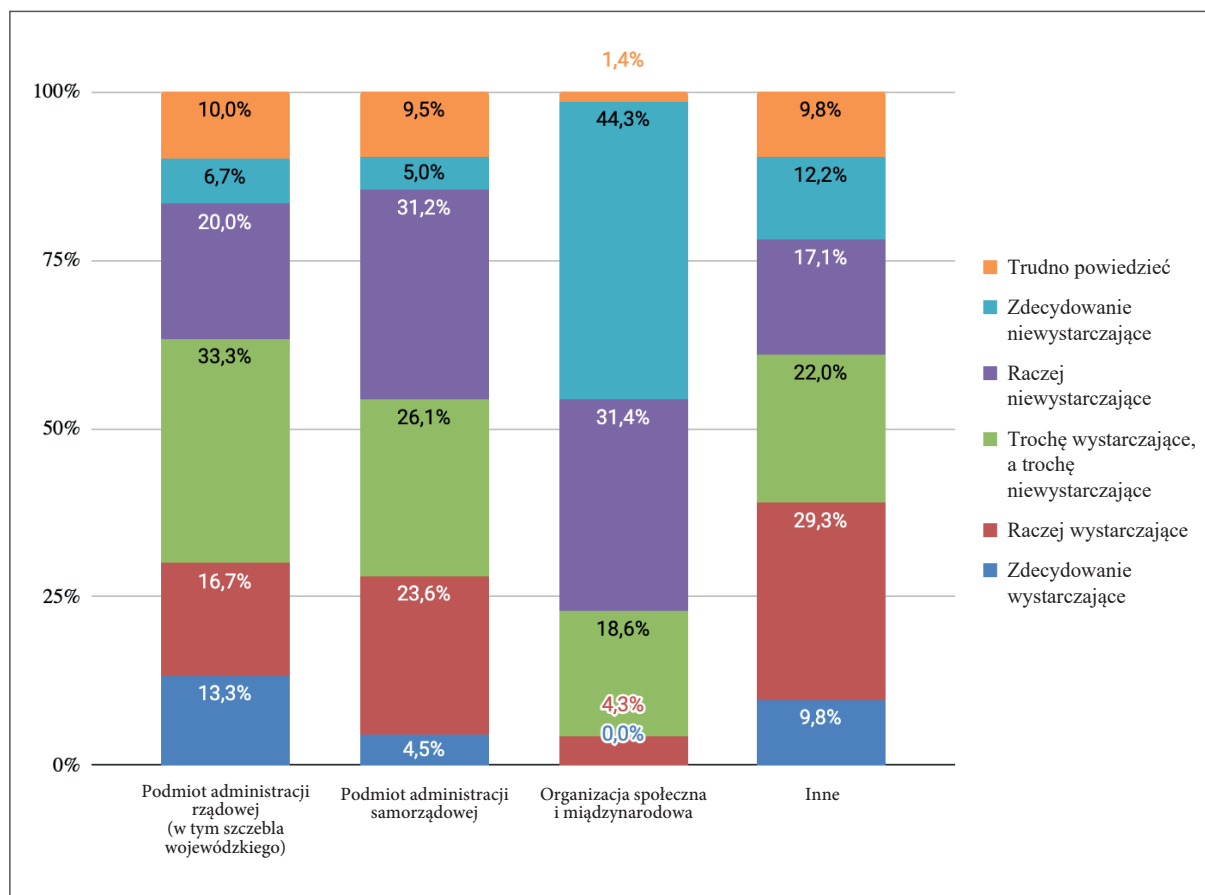
Podobnie do uczestników badania ankietowego, uczestnicy paneli reprezentujący organizacje społeczne wskazywali na dyskryminację osób z doświadczeniem migracji jako barierę integracyjną. Dodatkowo, zarówno przedstawiciele organizacji społecznych, jak i administracji publicznej podkreślali bariery systemowe, takie jak: brak dyskusji publicznej na temat migracji, brak polityk migracyjnej i integracyjnej oraz brak szans stwarzanych dla migrantów, aby mogli włączać się w życie społeczne. Podkreślano niewystarczające działania adresowane do społeczeństwa przyjmującego. Jak zauważyła jedna z uczestniczek badania:

Brakuje poważnej dyskusji, że zmiana, różnorodność, są wartością dodaną; przekonanie że ludzie spontanicznie będą się włączać jest naiwne. Nie ma wsparcia, np. domów rehabilitacyjnych, domów wsparcia dla osób starszych, dostępu do mieszkań dla młodych ludzi – [są] różne problemy społeczne, które nie są [rozwiązywane] systemowo. [Istnieją] bariery instytucjonalne procesów integracyjnych, w tym brak systemowej polityki migracyjnej i integracyjnej. (6.2 NGO)

Prawa społeczne i polityczne migrantów determinują ich szanse integracyjne (Sainsbury 2012). Kluczowym krokiem w realizacji praw jest możliwość załatwienia niezbędnych spraw w odpowiedniej instytucji publicznej. Instytucje te mają obowiązek obsługiwać wszystkich klientów, także tych pochodzących z innych krajów i nie posługujących się językiem polskim. Zapytaliśmy zatem uczestników badania, jak oceniają wsparcie dla migrantów w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych. Okazało się, że więk-

WYKRES 18

Opinie na temat tego czy poszczególne formy wsparcia dla migrantów w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych w Polsce są wystarczające (odsetki respondentów)¹⁾



ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Na wykresie kategoria podmiotów „Inne” obejmuje zagregowane wskazania przedsiębiorców lub pracodawców (N=2), reprezentantów agencji pracy (N=6), związków zawodowych (N=6), podmiotów związanych z edukacją lub sektorem nauki (N=15) i innych kategorii poza tymi wskazanymi (N=12); N=340.

szość ocenia wsparcie otrzymywane w urzędach jako zdecydowanie lub raczej niewystarczające (43%), a mniejszość jako zdecydowanie lub raczej wystarczające (25%) (Wykres 18).

Przedstawiciele organizacji społecznych i międzynarodowych biorący udział w badaniu byli zgodni co do tego, że wsparcie jest niewystarczające (raczej lub zdecydowanie – łącznie 75,7%). Reprezentanci administracji samorządowej także częściej oceniali wsparcie jako raczej lub zdecydowanie niewystarczające (36,2%) niż wystarczające (28,1%). Z kolei pracownicy administracji rządowej częściej oceniali wsparcie jako wystarczające (30%) niż niewystarczające (26,7%).

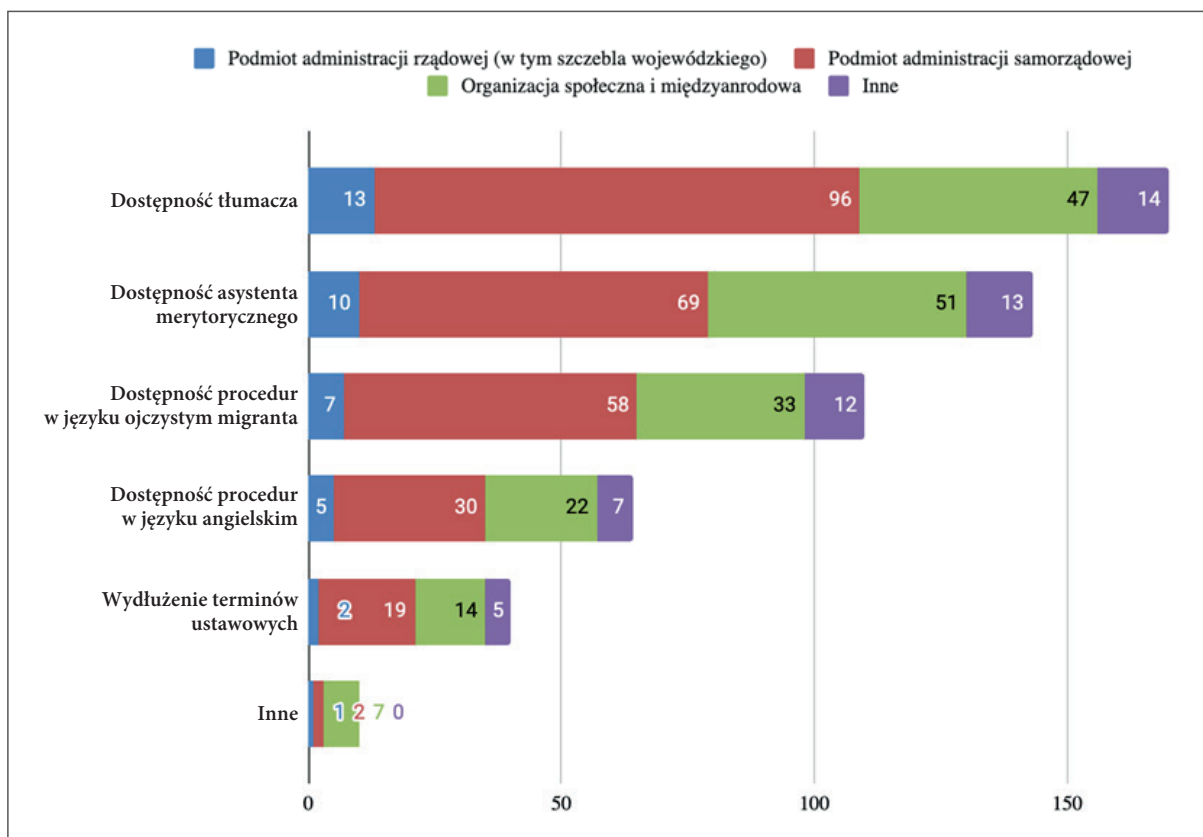
Zapytaliśmy także uczestników badania jakiego typu wsparcie w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych jest najbardziej potrzebne migrantom w Polsce. Spośród 229 osób respondentów, którzy stwierdzili, że wsparcie jest potrzebne, większość wskazywała na dostępność tłumacza (74,2%), asystenta merytorycznego (62,4%) oraz dostępność procedur w języku ojczystym migranta (48,0%) (por. Wykres 19).

Przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej najczęściej wskazywali właśnie na potrzebę wsparcia tłumacza (odpowiednio 72,2% i 77,4% wskazań). Z kolei przedstawiciele organizacji społecznych i międzynarodowych uczestniczących w badaniu najczęściej wskazywali na potrzebę wsparcia asystentów merytorycznych (77,3%). Dodatkowo, osoby uczestniczące w panelu wskazały na następujące formy wsparcia potrzebne migrantom w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych:

- wielojęzyczną dostępność procedur: w języku najliczniejszych grup migranckich lub w języku znanym dla danej osoby, np. przez gotowość osób obsługujących klientów do posługiwania się językiem angielskim lub rosyjskim;

WYKRES 19

Najbardziej potrzebne migrantom w Polsce rodzaje wsparcia w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych (liczby odpowiedzi)¹⁾



ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 rodzaje wsparcia. Na wykresie kategoria podmiotów „Inne” obejmuje zagregowane wskazania przedsiębiorców lub pracodawców (N=2), reprezentantów agencji pracy (N=6), związków zawodowych (N=6), podmiotów związanych z edukacją lub sektorem nauki (N=15) i innych kategorii poza tymi wskazanymi (N=12); N=229.

- wykorzystanie tłumaczy elektronicznych przy załatwianiu spraw i szkolenia z tego zakresu dla personelu instytucji publicznych; umożliwienie posługiwania się formularzami elektronicznymi dwujęzycznymi, tj. takimi, które urzędnik widzi po polsku, a osoba wypełniająca w swoim języku;
- wydłużenie terminów ustawowych *szczególnie w tak newralgicznych kwestiach, jak przymusowe powroty*; był to postulat zgłoszony przez osobę reprezentującą organizację społeczną; jednak inna osoba reprezentująca organizację społeczną stanowczo uważała, że nie ma takiej potrzeby – dostrzegła jednak inne:
(...) realistycznego planowania oraz podawania do wiadomości konkretnych terminów. Od 4 lat żadne terminy nie obowiązują i to się stało nową normą w Polsce. Potrzeba tłumacza wynika z braku przyzwolenia i chęci na korzystanie z tłumaczy elektronicznych, które zdają egzamin w innych państwach UE. (6.2 NGO)
- możliwość kontaktu telefonicznego z wydziałami do spraw cudzoziemców i możliwość rejestracji mailowej/osobistej/telefonicznej;
- sprawna obsługa procedur legalizacyjnych.

• Narzędzia ułatwiające redukowanie barier

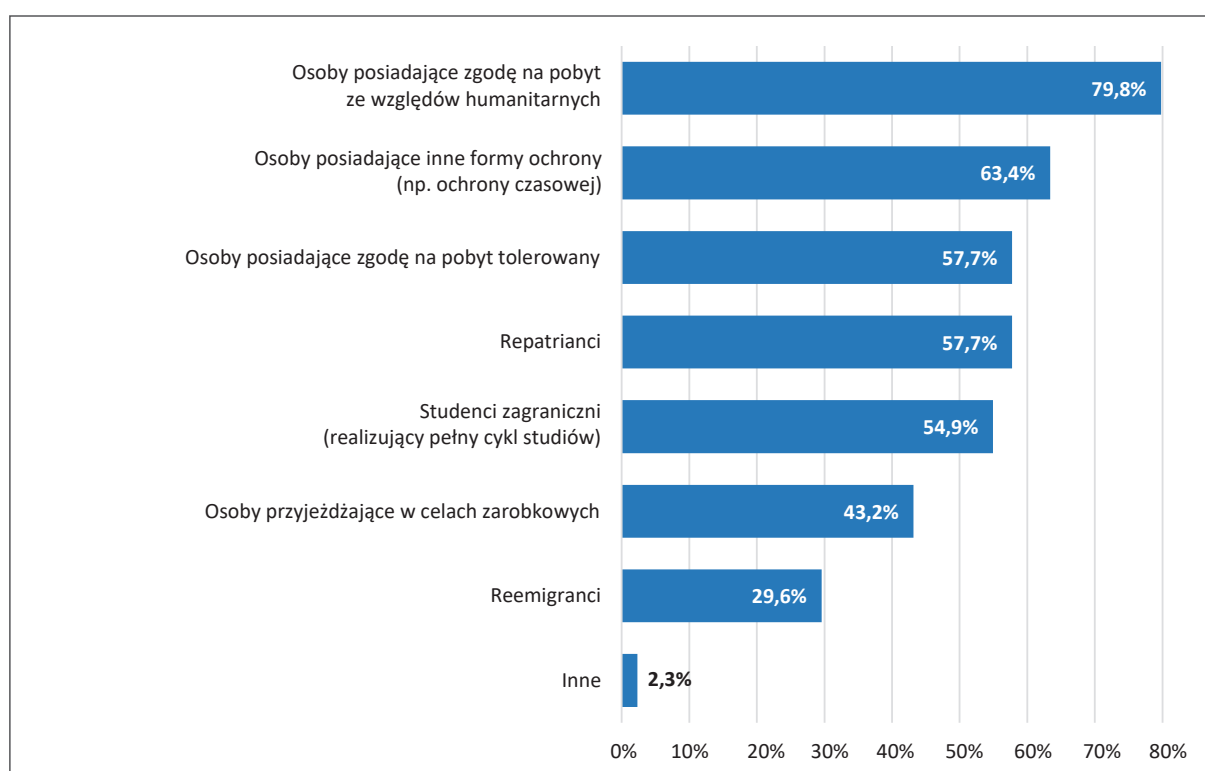
Uczestnicy badań ankietowych i paneli zostali szczegółowo zapytani o trzy narzędzia służące redukowaniu barier integracyjnych: programy integracyjne, kursy języka polskiego oraz tzw. pakiety powitalne. Większość uczestników sondażu (68,6%) opowiedziała się za celowością wydłużenia obecnie funkcjonującego indywidualnego programu integracji (IPI) do dwóch lat, podczas gdy tylko nieliczni byli raczej lub zdecydowanie przeciwni (14,4%). Przedstawiciele organizacji społecznych częściej wskazywali

na konieczność wydłużenia IPI niż reprezentanci administracji rządowej i samorządowej (zsumowane odpowiedzi zdecydowanie tak i raczej tak stanowiły odpowiednio 77,4%, 70% i 64,8%).

Uczestników badania sondażowego zapytano także o możliwość/zasadność rozszerzenia dostępu do programów integracyjnych na inne grupy migrantów. Większość ankietowanych (62,6%) wyraziła pozytywną opinię w tej kwestii, odpowiadając „zdecydowanie tak” lub „raczej tak”. Znacznie mniej respondentów uważało, że nie ma takiej potrzeby (18,5% dla odpowiedzi „raczej nie” i „zdecydowanie nie”) lub zajęło neutralne stanowisko (18,8% dla odpowiedzi „ani tak, ani nie”). Zdecydowanie pozytywnie o rozszerzeniu programów integracji na inne grupy migrantów niż beneficjenci ochrony międzynarodowej wypowiedziała się większość przedstawicieli badanych organizacji międzynarodowych (87,5%), organizacji społecznych (82,3%), ale także podmiotów związanych z edukacją lub sektorem nauki (80,0%). Podmioty administracji rządowej i samorządowej nieco rzadziej wyrażały pozytywną opinię na ten temat – odpowiednio 50,0% i 57,8%. Najbardziej sceptycznie nastawieni do takiego rozwiązania byli przedstawiciele związków zawodowych (6 osób), udzielając w większości odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie”.

W kolejnym pytaniu dotyczącym programów integracyjnych, respondenci, którzy uważali, że dostęp do IPI powinien być rozszerzony na inne grupy migrantów (N=213), zostali poproszeni o wskazanie tych grup spośród zaproponowanych w sondażu (wybór wielokrotny). Przeważająca większość respondentów wskazała na osoby posiadające zgodę na pobyt ze względów humanitarnych (79,8%) i inne formy ochrony, np. czasowej (63,4%), osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany, jak i repatriantów (po 57,7%) (Wykres 20). Mniej niż połowa wskazań (43,2%) dotyczyła osób przyjeżdżających do Polski w celach zarobkowych. Reemigranci byli najrzadziej wskazywaną grupą (29,6%), która powinna mieć dostęp do programów integracyjnych. Warto podkreślić, że drugą najczęściej wskazywaną grupą migrantów, dla której powinien być rozszerzony udział w programach integracyjnych byli beneficjenci ochrony czasowej, wśród których obecnie większość stanowią obywatele Ukrainy. Jest to najliczniejsza grupa osób ze statusami ochronnymi w kraju.

WYKRES 20
Grupy migrantów, o które powinien być rozszerzony indywidualny program integracyjny
(odsetki respondentów)¹⁾



¹⁾ Respondenci mogli wybrać dowolną liczbę kategorii, N=213

Spośród różnych grup respondentów na potrzebę wprowadzenia IPI dla osób korzystających z ochrony czasowej wskazywała większość (84,5%) osób reprezentujących organizacje społeczne i międzynarodowe, podobnie oceniali ją przedstawiciele zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej (odpowiednio 60,0% i 53,0%). W komentarzach do tego pytania tylko ankietowani przedstawiciele organizacji społecznych zwrócili uwagę na inne grupy migrantów, które powinny otrzymywać wsparcie w postaci programu integracyjnego: dzieci reemigrantów, ofiary handlu ludźmi i osoby przyjeżdżające w ramach łączenia rodzin, a jeden z respondentów podkreślił, że powinno to dotyczyć wszystkich grup migrantów, w zależności od indywidualnej sytuacji/potrzeb danej osoby. Ponadto jeden przedstawiciel organizacji społecznej podzielił się szerszym spojrzeniem na tę kwestię w pytaniu otwartym ankiety:

Każdy cudzoziemiec powinien mieć wsparcie w osiągnięciu swoich celów migracyjnych. Jeżeli [osoby te] nie uzyskają tego wsparcia w ramach programów publicznych, będą poszukiwały go w innych instytucjach. Wsparcie integracyjne (m.in. nauka języka) nie musi być totalnie bezpłatne (rzutuje to negatywnie na jakość usługi), jednak opłaty za naukę języka polskiego ponoszone przez cudzoziemców mogłyby być odliczane od podatku i w ten sposób – tworzyłyby zachętę do kontynuacji nauki języka. Tym samym, program łączyłby kilka elementów: obecności w Polsce, rezydencji podatkowej, szerszej integracji poprzez zacieśnienie kontaktów oraz nagrody za postępy w nauce języka polskiego. Integracyjne działania nie powinny być uzależnione od statusu pobytowego cudzoziemca (mogą być uzależnione źródła finansowania tych programów – wobec części cudzoziemców państwo ma zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych oraz krajowych aktów prawnych).

Respondentów zapytano również, czy należy wprowadzić w Polsce różne formy programów integracyjnych dla różnych grup migrantów. Zdecydowana większość badanych udzieliła odpowiedzi twierdzącej (81,2%, łącznie dla „zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Najbardziej zgodni byli przedstawiciele administracji rządowej (80%) i samorządowej (79,4%). Neutralne stanowisko („ani tak, ani nie”) wyraziło tylko 10,6% wszystkich badanych. Wyniki wyraźnie wskazują na potrzebę zróżnicowania programów integracyjnych wobec różnych grup migrantów, nie ograniczając ich wyłącznie do migrantów przymusowych/statusów ochronnych.

Także uczestnicy paneli postulowali wsparcie integracyjne dla szerszej grupy migrantów niż osoby obecnie do nich uprawnione, dostrzegali jednak wyjątkowość sytuacji migrantów przymusowych. Podobnie jak uczestnicy badania ankietowanego, uczestnicy paneli zgadzali się, że indywidualny program integracyjny powinien być wydłużony. Podkreślali też konieczność udzielania realnego wsparcia osobom objętym IPI oraz faktyczną możliwość realizowania praw uchodźców. Wskazywali też na konieczność wprowadzania działań antidyskryminacyjnych np. w przypadku braku możliwości założenia konta bankowego przez osobę posiadającą status uchodźcy ze względu na jej kraj pochodzenia. Wymieniane pomysły na podniesienie efektywności programów integracyjnych dotyczyły współpracy organów realizujących IPI z organizacjami społecznymi. Oto przykład:

(...) wydaje mi się, że liczba aktorów do realizowania takich programów integracyjnych mogłaby być większa, bo też wydaje mi się, że można by sobie wyobrazić system, w którym taki PCPR spina czy jakoś nadzoruje proces integracji, w którym ludzie dostają naprawdę wachlarz możliwości i realizacji różnych usług na zasadzie jakiś tokenów czy czegoś i mogą sami sobie znaleźć kurs niekoniecznie tam, gdzie PCPR ich wyśle, tylko żeby była cała gama jakiś szkół, które są honorowane jakby. I idąc tym samym tropem można by było stworzyć sieć i organizacji, która tych ludzi orientuje. (6.2 NGO)

Jeśli chodzi o kursy językowe dla migrantów, to połowa (50,3%) uczestników badania ankietowego uważała, że kursy języka polskiego powinny być oferowane bezpłatnie dla wszystkich migrantów. Tylko 25,6% uczestników badania opowiedziało się za bezpłatnymi kursami dla wybranych grup, 15% za czę-

ściowo płatnymi dla wszystkich migrantów, 3,2% za całkowicie odpłatnymi dla wszystkich, a 5,9% nie miało zdania. Przekonanie, że kursy języka polskiego powinny być oferowane bezpłatnie dla wszystkich migrantów (zarówno przymusowych, jak i dobrowolnych) przeważało (66,1%) wśród przedstawicieli organizacji społecznych. Za uniwersalnym dostępem do takich bezpłatnych kursów optowało wyraźnie więcej osób reprezentujących administrację samorządową (46,7%) niż rządową (26,7%). Z kolei wśród tych ostatnich bardziej popularny był pogląd, że takie kursy powinny być bezpłatnie dostępne dla wybranych grup migrantów (40%, w pozostałych dwóch grupach zwolennicy tego poglądu stanowili 22,6% i 25,1%).

Zdecydowana większość orędowników selektywnego podejścia za szczególną grupę, której powinny być zapewnione bezpłatne kursy języka polskiego, uznawała osoby posiadające status uchodźcy i ochronę uzupełniającą. Za preferencyjnym traktowaniem osób posiadających inne formy ochrony międzynarodowej opowiadała się większość reprezentantów organizacji społecznych i administracji rządowej, ale tylko ci pierwsi byli za rozszerzeniem bezpłatnych kursów dla osób posiadających inne formy ochrony. Wspomniane dwie kategorie badanych skłonne byłyby też objąć bezpłatnymi kursami repatriantów i studentów zagranicznych realizujących pełen cykl studiów.

Opinię o potrzebie częściowej odpłatności za kursy dla wszystkich migrantów wyraziła stosunkowo niewielka grupa respondentów (w tym 20% wśród administracji rządowej, 16,6% wśród administracji samorządowej i 11,3% wśród organizacji społecznych). Poglądy o zasadności całkowitej odpłatności za kursy dla wszystkich migrantów okazały się marginalne.

Wśród uczestników badania ankietowego przeważała opinia o potrzebie przygotowania informacyjnego pakietu powitalnego dla wszystkich migrantów (opcje „zdecydowanie tak” lub „raczej tak” wybrało 69,6%). Tylko 14,1% respondentów było przeciwnego zdania (odpowiadając „raczej nie” lub „zdecydowanie nie”), a 15,3% było niezdecydowanych. Ankietowani przedstawiciele organizacji społecznych częściej zgadzali się, że pakiety takie powinny być dostępne dla wszystkich migrantów (87,1% zgadzało się zdecydowanie i raczej) niż przedstawiciele administracji samorządowej i rządowej (odpowiednio 66,9% i 60%). Ankietowani reprezentanci organizacji społecznych najczęściej wskazywali samorządy (79,6% wskazań) oraz władze centralne i same organizacje społeczne (po 63%) jako podmioty, które powinny tworzyć taki pakiet. Przedstawiciele administracji rządowej widzieliby w tym podobną rolę swoją i samorządów (po 61,1%) z pomocą organizacji społecznych (44,4%). Natomiast ankietowani reprezentanci administracji samorządowej najczęściej wskazywali władze centralne (77,4%), wspierane przez samorządy (44,4%) i organizacje społeczne (35,3%) jako podmioty przygotowujące pakiet. Około jednej trzeciej respondentów z trzech wspomnianych typów instytucji wskazała również na istotne znaczenie uczelni i pracodawców przy tworzeniu pakietu informacyjnego.

Uczestnicy paneli wymieniali także różne inne narzędzia mogące ułatwić redukcję barier w integracji. Jednym z najbardziej widocznych wątków była kwestia informowania i podnoszenia wiedzy migrantów, np. w zakresie codziennego życia w Polsce, prawa, rynku pracy. Tak o tym mówiła jedna z osób uczestniczących:

I mam na myśli edukację zarówno dzieci i młodzieży, czyli takie bezpieczne włączanie w to środowisko szkolne, ale i dorosłych poprzez edukację w zakresie praw, obowiązków dotyczących miasta, państwa, w którym obecnie się znajdują i praw, obowiązków na rynku pracy. Ten drugi obszar, o którym myślę w [XX], to jest rynek pracy i tutaj wyposażanie w wiedzę edukacyjną na temat praw, obowiązków na rynku uprawnień, tak żeby bezpiecznie też funkcjonować, ale i edukacja lokalnych pracodawców, jeżeli chodzi o przybywających migrantów. (6.1 AS)

Zwrócono uwagę na znaczenie identyfikowalnych źródeł wiedzy skupiających różnego rodzaju informacje dostępne w językach cudzoziemców, tak cyfrowo, jak i stacjonarnie, takich jak punkty informacyjne. W tym kontekście pojawiła się również kwestia wspomnianych pakietów informacyjnych oraz pomysł możliwych kursów np. preadaptacyjnych/orientacyjnych, nawet dla osób będących jeszcze w procedurze uchodźczej.

Uczestnicy paneli podkreślali kluczową rolę dostarczania informacji w językach zrozumiałych dla migrantów, w tym tłumaczenia formularzy, instrukcji, dokumentów, czy wsparcia językowego podczas procedur urzędowych. Zdaniem badanych należy zwiększyć dostępność nauki języka polskiego. Dyskutowane były zalety językowych kursów online, w przypadku których można łatwiej poziomować uczestników, dzielić ich na odpowiednie grupy (np. narodowe), a tryb zdalny może zmniejszyć bariery uczestnictwa migrantów. Poruszona została także sprawa lepszego opracowania programu i podręczników do nauki języka polskiego (np. brak podręcznika na poziomie C1) oraz stworzenia spójnego instytucjonalnego systemu nauki polskiego, który mógłby doprowadzić migrantów do uzyskania certyfikatu B1 wymaganego do polskiego obywatelstwa.

Akcentowane było, że migranci powinni być aktywnie wspierani w korzystaniu z narzędzi oferowanych przez państwo, samorząd lokalny czy organizacje społeczne. Pisemna informacja czy formalne uprawnienia bywają niewystarczające, aby migranci korzystali z możliwości np. ze względu na problemy ze zrozumieniem i wykorzystaniem wiedzy. W związku z tym mówiono o kluczowej roli osób wspierających i centrów o charakterze integracyjno-pomocowym oferujących pomoc w kontakcie z instytucjami, takimi jak ZUS czy urząd pracy czy wsparcie prawne np. dotyczące przepisów pobytowych czy praw pracowniczych. Przytoczony został następujący przykład dobrej praktyki w tym zakresie:

Stworzony został odrębny dział, który zajmuje się organizowaniem szerszego wsparcia dla cudzoziemców. I tutaj już mówimy o dostępności usług dla każdego cudzoziemca, który przebywa na terenie [miejsce XX]. Niezależnie od formy pobytu. Można do nas do biura przyjść i pomoc asystenta czy konsultanta uzyskać. (6.1 AS)

W kwestiach proceduralnych wskazywano na wagę umożliwienia wcześniejszego podejmowania pracy osobom w procedurze uchodźczej oraz skrócenia procedur legalizacyjnych. Tę drugą kwestię wymieniano też w szerszym kontekście, nie tylko uchodźców. Odnośnie migrantów dobrowolnych wspomniano również o zaletach uproszczenia dostępu cudzoziemców do rynku pracy np. poprzez wydawanie kart umożliwiających zatrudnienie niezależnie od pracodawcy.

Interującym wątkiem było odniesienie do korzyści z *mainstreamingowania* polityki integracyjnej, czyli zamiast udostępniania usług dla samych migrantów, tworzenia wsparcia kierowanego też do innych grup mieszkańców, np. w zakresie kursów zawodowych, bezpłatnej pomocy rzeczowej czy wsparcia interwencyjnego.

Ważną kwestią poruszaną w trakcie paneli było tworzenie przestrzeni aktywnego uczestnictwa w życiu lokalnym dla różnych mieszkańców, w tym migrantów, np. w ramach spotkań związanych z dziećmi czy kulinariami. Akcentowano konieczność przygotowania polskiego społeczeństwa do zwiększającej się różnorodności i kontaktu międzykulturowego. Uczestnicy dyskusji mówili o potrzebie szerokiej edukacji na temat migracji, opracowania i zachęcania szkół do wdrażania programów antydyskryminacyjnych, zwiększania widoczności pozytywnych przykładów różnorodności i dobrych relacji międzygrupowych (np. w mediach) oraz tworzenia lokalnej kultury otwartości, co przyczynia się do kształtowania gościnnego społeczeństwa (*welcoming society*) (Grzymała-Kazłowska, Hynie 2024). Równocześnie zwracano uwagę na istotność zapewnienia też przestrzeni do dyskusowania wątpliwości, wyrażania obaw czy mediacji w przypadku konfliktów.

Warto w tym kontekście podkreślić, że na pytanie ankietowe o to, czy państwo polskie powinno realizować lub finansować kampanie społeczne przeciwdziałające dyskryminacji migrantów/mowie nienawiści, uczestnicy badania w przeważającej większości (77,1%) udzielili odpowiedzi twierdzącej („zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Wyniki takie mogą wskazywać na dwie istotne kwestie: potrzebę systemowych działań państwa z uwagi na występowanie zjawiska dyskryminacji migrantów, którą respondenci dostrzegają, a także konieczność podjęcia takich działań zapobiegawczo z uwagi na ryzyko wystąpienia lub intensyfikacji zachowań dyskryminujących. Kampanie społeczne mogą stanowić jeden z istotnych elementów działań edukacyjnych skierowanych do społeczeństwa przyjmującego.

Uczestnicy badań panelowych reprezentujący sektor organizacji społecznych wyraźnie podkreślali ważną rolę edukacji społeczeństwa, która z jednej strony pozwala na lepsze zrozumienie zjawiska inte-

gracji i może sprzyjać włączaniu obywateli w procesy integracyjne, a z drugiej strony pełni funkcję integracyjną wobec samych migrantów:

(...) edukacja, to znaczy informowanie np. o przyczynach migracji, o powodach migracji przymusowej np. w szkole przy okazji przedmiotów różnych (...) Myślę, że to też jest element takiej realizacji polityki poprzez informowanie, poprzez wzmacnianie obecności. Myślę, że to też byłby taki element integracyjny, ponieważ osoby, tu właśnie dzieci uchodźcze, które są w szkołach, myślę czułyby wsparcie poprzez zauważanie ich w systemie i tak jak wcześniej powiedzieliśmy o takim równym traktowaniu... (...) konieczność tej edukacji i wychodzenia z takiego politycznego też często nacechowania tematu migracji i uchodźców – to znaczy wychodzenie z takiego, z tej narracji budowania np. poczucia zagrożenia albo jakiegoś niebezpieczeństwa, które osoby, np. uchodźczy, mogą tutaj wnieść do Polski. Bo jeżeli tego nie przejdziemy, nie zwyciężymy tego elementu, to nam bardzo ciężko będzie włączyć osoby, po prostu obywateli, do tych procesów integracyjnych. (6.2 NGO)

Podnoszono także wagę krajowej strategii integracyjnej, która pomogłaby w wypracowaniu lokalnych strategii. Wskazywano na użyteczność tworzenia, gromadzenia i udostępniania wiedzy na temat migracji (w tym konieczność integracji informacji z różnych systemów, udostępniania danych o migracjach na niższych poziomach niż województwa) oraz przedstawiano korzyści z tworzenia platform wymiany informacji i współdziałania dla praktyków, ekspertów z instytucji, urzędów czy naukowców, szczególnie na poziomie lokalnym.

Za istotne narzędzie we wspieraniu integracji cudzoziemców uznano też aktywowanie i angażowanie samych migrantów do wspierania działań integracyjnych, np. poprzez zatrudnianie ich w różnych organizacjach (także jako mentorów i asystentów kulturowych). Takie działanie zwiększa efektywność podejmowanych inicjatyw, ale też poziom zaufania wobec migrantów i – co bardzo istotne – ich kompetencje i potencjał liderów.

• Aktorzy działań integracyjnych

Osoby uczestniczące w badaniu ankietowym zostały poproszone o określenie na skali 1–7 roli (gdzie 1 oznacza „zupełnie nieistotną” a 7 – „bardzo istotną” rolę w integracji) jaką poszczególne podmioty biorące udział w tych działaniach powinny odgrywać w procesie integracji w Polsce. Oprócz oceny roli w odniesieniu do zaproponowanego katalogu podmiotów, respondenci mieli także możliwość samodzielnego wskazania do dwóch dodatkowych kategorii podmiotów i oceny ich znaczenia. Najważniejszą rolę ankietowani przypisali kolejno: instytucjom centralnym (ministerstwa, urzędy centralne) (średnia wskazań 6,13), organizacjom społecznym (średnia 5,97), urzędowi wojewódzkim (5,84), instytucjom i organom gminnym (5,66), urzędowi marszałkowskiemu (5,61) i instytucjom i organom powiatowym (5,55). Nieco niższy wynik osiągnęły organizacje religijne/wyznaniowe (4,88), przedsiębiorcy (4,64) i prywatne osoby lub grupy (4,27). W przypadku kategorii „inne” średnia wskazań wyniosła 5 (respondenci wymieniali m.in. diasporę oraz instytucje kultury i szkoły, a wśród pojedynczych propozycji pojawiły się m.in. organizacje migranckie i uchodźcze, społeczności lokalne i sąsiedzkie, uczelnie, związki zawodowe a nawet Unia Europejska).

Przeważająca większość przedstawicieli administracji centralnej (80%) za istotną (zagregowane odpowiedzi 5–7 na skali) uznała własną rolę, czyli instytucje centralne (ministerstwa, urzędy centralne). Reprezentanci administracji samorządowej za istotną również uznali w pierwszej kolejności rolę instytucji centralnych (82,9%), ale także urzędów wojewódzkich (80,4%) i organizacji społecznych (77,9%). Z kolei organizacje społeczne wśród instytucji odgrywających istotną rolę w integracji wskazały przede wszystkim sektor pozarządowy (85,5%), ale także kolejno instytucje i organy gminne (83,9%), instytucje i organy powiatowe (82,3%), urzędy wojewódzkie (82,3%) oraz urzędy marszałkowskie (80,6%).

Odnosząc się do kwestii aktorów polityki integracyjnej, uczestnicy paneli zwracali uwagę na jej wielosektorowość, wielopoziomowość i wielobszarowość/wielowymiarowość. Ta pierwsza kwestia

odnosi się do współpracy różnych aktorów sektorowych m.in. rządu, samorządów, organizacji społecznych, biznesu czy środowiska akademickiego. Wyraźnie podkreślano szczególną rolę organizacji pozarządowych, które często wspierają lokalne samorządy w realizacji działań integracyjnych i umożliwiają poszerzenie oferty integracyjnej (np. wsparcie asystenckie, psychologiczne, kursy języka polskiego). Zwrócono także ponownie uwagę na partycypację samych migrantów i uchodźców, których angażowanie może pozwolić na wyłonienie przyszłych liderów i wpłynąć pozytywnie na budowanie wspólnot lokalnych.

Wielopoziomowość polityki integracyjnej wybrzmiała z kolei w kontekście roli i podziału zadań między szczeblami centralnym i lokalnym. Pojawiały się opinie, że na poziomie centralnym powinny być podejmowane decyzje kierunkowe dotyczące całościowej polityki, a sama polityka realizowana wielosektorowo na poziomie lokalnym:

(...) sektor rządowy powinien skupiać się na legalizacji pobytu, natomiast sektor samorządowy powinien decydować o rozwoju spraw społecznych i wpływie cudzoziemców na lokalną politykę społeczną. (6.1 AC)

Zdaniem innych uczestników zadaniem państwa (rządu) jest zapewnienie odpowiednich ram prawnych w zakresie polityki integracyjnej, uwzględniając konieczną rewizję aktów prawa. Wypracowywane rozwiązania na szczeblu centralnym powinny uwzględniać zarówno zdolności i zasoby poszczególnych instytucji, ale także perspektywę migrantów, których one dotyczą:

(...) obserwujemy ze strony funkcjonowania instytucji taką bardzo smutną w sumie tendencję, że na szczeblu centralnym są tworzone rozwiązania, które na poziomie wojewódzkim już są bardzo trudne do zrealizowania. I to wszystko kaskadowo się odbija na losach poszczególnych osób i absolutnie nie sprzyja procesom integracyjnym. (...) ponieważ podważa jakiekolwiek zaufanie cudzoziemców do instytucji publicznych polskich (6.2 NGO)

Wyraźnie wybrzmiało, że określone kompetencje na szczeblu samorządowym (w tym regionów) powinny być powiązane z finansowaniem zaplanowanych działań zarówno samorządu jak i sektora pozarządowego (np. na podstawie zadań zleconych przez państwo), gwarantującym ich realizację. Jeden z uczestników zwrócił uwagę, że polityka będzie skuteczna: *jeżeli za rozwiązaniami i narzędziami pójdą również pieniądze, czyli budżet, z których będą mogły korzystać zarówno samorządy, jak i organizacje pozarządowe* (6.1 AS). Niektórzy uczestnicy paneli dyskusyjnych sugerowali możliwość zwiększenia odpowiedzialności samorządów wojewódzkich w zakresie koordynacji procesu integracji na szczeblu regionów. Akcentowano także, że wielopoziomowość polityki integracyjnej z wiodącą rolą rządu w stanowieniu prawa i zabezpieczeniu środków finansowych wymaga spójności działania na wszystkich poziomach – krajowym, regionalnym i lokalnym. Konieczna jest koordynacja działań między podmiotami realizującymi politykę integracyjną w państwie, szczególnie na poziomie rządowym:

kto to powinien robić – uważam, że każdy według swojej właściwości przede wszystkim, ale po drugie, że to się powinno odbywać w jakiejś synergii, (...) powinno to się odbywać w taki sposób, żeby te polityki nie były tworzone osobno, silosowo. (...) Ale nadal widzę, że na przykład rozmowa z MENem odbywa się zupełnie osobno od rozmowy z Ministerstwem Pracy, a z Ministerstwem Pracy osobno od Ministerstwa Sprawiedliwości. A to, co my potrzebujemy, to jakieś naprawdę uwspólnienie rozumienia tego, jaki jest stan rzeczy i kto ma w nim jaką rolę i jak jedne decyzje w jednym ministerstwie wpływają na inne decyzje w innym ministerstwie, albo realia pracy tego innego ministerstwa. (6.2 NGO)

Uczestnicy zwrócili także uwagę na rozproszenie odpowiedzialności za kwestie integracyjne w ramach administracji publicznej, co przekłada się na (niższą) efektywność zarządzania całym procesem i realizację działań:

w obecnej Polsce nie ma żadnej administracji realnie wyspecjalizowanej, a szczególnie w zakresie integracji (...) jeżeli coś miałoby być, to niech sobie będzie jakiś urząd, który dostanie bardzo szerokie kompetencje i niech się stanie właścicielem procesu, bo to jest też doświadczenie zarządcze, że jeżeli nie ma właściciela procesu, to kompetencje się rozmywają. (6.3 NGO/BS)

Z kolei wieloobszarowość polityki integracyjnej wynika z charakteru samego procesu integracji. Dotyczy ona w zasadzie wszystkich polityk państwa, nie tylko pomocy społecznej, obejmując także, m.in. oświatę, zdrowie, rynek pracy i bezpieczeństwo. Jeden z uczestników badań panelowych podkreślił, że:

Polityka integracyjna powinna mieć charakter kompleksowy i obejmować tak naprawdę wiele obszarów, bo integracja zachodzi we wszystkich obszarach: rynek pracy, edukacja, mieszkalnictwo, pomoc społeczna, opieka zdrowotna, pomoc psychologiczna, kultura, edukacja, prawo i obowiązki. (6.3 OM)

PODSUMOWANIE

Integracja może być narzędziem do zapewniania bezpieczeństwa w państwie – poprzez budowanie sąsiedzkiej, współodpowiedzialnej wspólnoty, opartej na szacunku, przestrzeganiu prawa i rozpoznającej indywidualny potencjał każdej osoby, w związku z czym warto promować taki przekaz w debacie publicznej.

Podstawową charakterystyką osoby zintegrowanej według uczestników badania jest znajomość języka polskiego, dlatego należy zapewnić szeroki dostęp do kursów języka polskiego dla różnych grup migrantów. Połowa badanych, w tym szczególnie organizacje społeczne, przychyliła się do opinii, że w Polsce powinny być dostępne bezpłatne kursy języka polskiego dla migrantów; ankietowani przedstawiciele administracji samorządowej częściej popierają takie rozwiązanie niż administracja centralna, która raczej widziałaby ofertę bezpłatnych kursów dla wybranych grup migrantów (w tym przede wszystkim uchodźców i osób z ochroną uzupełniającą).

Posiadanie obywatelstwa polskiego jest bardzo rzadko wybieraną przez badanych cechą osoby zintegrowanej, można więc wnioskować, że nie warunkuje ono skutecznej integracji.

Warto zwrócić uwagę na etapowość procesu integracji i projektując systemowe rozwiązania, uwzględniać stopniowość oferty (najpierw gwarantowanie praw, potem włączenie instytucjonalne i na końcu sąsiedzki, wspólnotowy i relacyjny wymiar integracji – skorelowane także z długością pobytu). Uczestnicy badania, szczególnie przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej zgadzali się, że działania integracyjne należy rozpoczynać jeszcze przed przyjazdem migrantów do Polski. W działaniach integracyjnych należy, według badanych, uwzględniać potrzeby migrantów szczególnie narażonych na wykluczenie, ale co do zasady wszyscy powinni być traktowani równo.

Uczestnicy badania częściej zgadzali się z opinią, że celem integracji powinna być partycypacja społeczna migrantów, niż że ma to być partycypacja polityczna (tu także zróżnicowane poparcie w różnych grupach aktorów – niższe wśród administracji centralnej i samorządowej niż wśród innych grup).

Osoby biorące udział w badaniu zgodnie podkreślały konieczność kierowania działań integracyjnych zarówno do migrantów, jak i do społeczeństwa jako całości. Warto zatem prowadzić działania edukacyjne i rzetelnie informować społeczeństwo o procesach migracyjnych w państwie, docierając do wszystkich zainteresowanych. Można to robić w ramach kampanii społecznych, których organizowanie przez państwo popiera większość badanych.

Najczęściej wskazywane bariery integracji w Polsce to niechęć polskiego społeczeństwa do migrantów skutkująca różnymi formami dyskryminacji (głos przede wszystkim administracji), brak wsparcia dla pracowników instytucji publicznych (głos przede wszystkim organizacji społecznych) oraz bariery w uznawaniu wykształcenia i w dostępie do bezpłatnej nauki języka polskiego; podkreślano także brak publicznej dyskusji o integracji.

Wsparcie oferowane migrantom w urzędach i instytucjach uczestnicy badania ocenili w większości jako niewystarczające, wskazując, że najbardziej brakuje dostępności tłumacza, asystenta merytorycznego oraz procedur w języku ojczystym migranta. Warto zatem zwiększyć wsparcie migrantów w urzędach,

na przykład oferując usługi dostępne w językach najczęściej używanych przez migranckich mieszkańców oraz pomoc asystenta merytorycznego.

Istnieje zgodność wśród reprezentantów różnych kategorii podmiotów co do konieczności wydłużenia czasu trwania Indywidualnych Programów Integracji oraz rozszerzenia katalogu ich adresatów i sprofilowania pod tym kątem oferty programów. Oba te postulaty mają nieco większe poparcie wśród przedstawicieli organizacji społecznych niż administracji. Rozszerzenie IPI może obejmować osoby posiadające zgodę na pobyt ze względów humanitarnych i inne formy ochrony (np. ochrony czasowej) oraz osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany i repatriantów. Mniej niż połowa odpowiadających rozszerzyłaby dostępność IPI na migrantów zarobkowych.

Prawie trzy czwarte badanych widzi potrzebę przygotowywania „pakietów powitalnych” dla migrantów, co wiąże się też z postulatami pracy nad tzw. kulturą przyjęcia; każda z trzech głównych grup podmiotów (administracja samorządowa, rządowa i organizacje społeczne) wskazywała jednak w pierwszej kolejności na inny typ podmiotu, który miałby takie pakiety przygotowywać. Kwestia tej odpowiedzialności wymaga zatem głębszego namysłu.

Uczestnicy badania sondażowego i paneli eksperckich wskazali, że kluczową rolę dla organizacji procesów integracyjnych ma administracja centralna i samorządowa (przy czym ta gminna i powiatowa musi jednak mieć odpowiednie wsparcie finansowe na rzecz tego typu działań), ważna jest także rola organizacji społecznych (wspierających lokalne samorządy w realizacji działań integracyjnych i umożliwiających poszerzenie oferty integracyjnej); podkreślano także znaczenie partycypacji samych migrantów.

Relacja pomiędzy poziomami polityki powinna, według uczestników badania, wyglądać następująco: na poziomie centralnym powinny być podejmowane decyzje kierunkowe dotyczące całościowej polityki, a sama polityka realizowana wielosektorowo na poziomie lokalnym; kluczowe jest uporządkowanie zadań w ramach instytucji i określenie instytucji koordynującej, zarządzającej procesami na poziomie centralnym (istnieje przekonanie o braku takiego skoordynowania).

3.7. Obywatelstwo i repatriacja

Marcin Gońda, Karol Leszczyński, Sławomir Łodziński

WPROWADZENIE

Pytania ankiety dotyczyły także oceny funkcjonowania ustawy o obywatelstwie polskim oraz programu i ustawy o repatriacji. Odpowiedziało na nie 189 respondentów, przy czym najliczniej reprezentowane były podmioty administracji samorządowej (115 osób), w tym urzędy gmin i urzędy miast (po 37), urzędy powiatowe (14) i instytucje pomocy społecznej (20). W administracji rządowej pracowało 36 badanych, w tym najwięcej w urzędach wojewódzkich (28), konsulatach (4) oraz ministerstwach i urzędach centralnych (3). Kolejnych 38 badanych reprezentowało kategorię „inne podmioty”, w tym przedstawiciele organizacji społecznych (20), agencji pracy i związków zawodowych (po 4), instytucji edukacyjnych (4) i organizacji międzynarodowej (1). Do grupy tej zaliczono też pracowników kancelarii prawnych (2) i organizacji charytatywnej (1) (kategoria „inny”).

Analiza odpowiedzi na ankietę będzie prezentowana w podziale na trzy typy reprezentowanych podmiotów (administracja rządowa, administracja samorządowa i „inne podmioty”). Uzupełni ją analiza danych jakościowych uzyskanych podczas dwóch paneli eksperckich, które zrealizowano równolegle w czerwcu 2024 r. Wzięło w nich udział 12 osób, które pracowały w 8 instytucjach, reprezentujących administrację rządową (8), administrację samorządową (1) i organizacje społeczne (3).

Kwestia regulacji dotyczących nabywania obywatelstwa przez cudzoziemców (naturalizacji) nabiera coraz większego znaczenia w sytuacji nasilającej się imigracji do naszego kraju. W 2022 r., rekordowym pod względem liczby cudzoziemców nabywających polskie obywatelstwo, przyznano je w różnych trybach 10,1 tys. osobom, z czego 5,2 tys. obywatelom Ukrainy, a 3 tys. obywatelom Białorusi. Był to niemal 100% wzrost w stosunku do 2018 r. (5,1 tys. osób) (Eurostat 2023). Należy to wiązać głównie

z nowelizacją ustawy o obywatelstwie polskim z 2016 r., która poszerzyła zakres podmiotowy o posiadaczy zezwolenia na pobyt stały w związku z posiadaną Kartą Polaka, jak i skróciła wymagany okres nieprzerwanego przebywania cudzoziemca w Polsce.

Z nabywaniem obywatelstwa polskiego jest też związana kwestia repatriacji do Polski. Stanowi ona jeden ze sposobów nabycia polskiego obywatelstwa przez osoby polskiego pochodzenia na podstawie tzw. wizy repatriacyjnej, co reguluje ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji. Program repatriacji był traktowany jako spełnienie moralnego obowiązku i wynagrodzenia historycznych krzywd osobom polskiego pochodzenia głównie z azjatyckiej części byłego ZSRR (Sora 2013). Na przestrzeni lat liczba przyznanych wiz zmieniała się. Do 2022 r. wydano 9954 wizy, przy czym przez lata wizy otrzymywało po 100–200 osób rocznie. Dopiero ostatnio liczba ta wzrosła (804 wizy w 2022 r.) (GUS 2023b). Te ostatnie wzrosty liczby repatriowanych (łącznie w latach 1997–2022 było to 13 202 osób) należy też przypisać nowelizacji przepisów z 2017 r. (Malewska, Wołek 2020).

Co na temat istniejących regulacji, jak i przyszłych wyzwań związanych z naturalizacją cudzoziemców i programem repatriacji sądzą osoby bezpośrednio zaangażowane w ich realizację? Ich opinie w tym obszarze zaprezentowano w poniższych dwóch rozdziałach.

ANALIZA

• Opinie o rozwiązaniach w zakresie obywatelstwa polskiego

Podstawowe zasady regulujące kwestie obywatelstwa znajdują się w Konstytucji RP (art. 34) i w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Ta ostatnia określa warunki, jak i tryb nabywania, potwierdzania i utraty obywatelstwa. Cudzoziemiec może je nabyć w trybie uznania go przez wojewodę za obywatela polskiego wówczas, gdy: 1) przebywa na terytorium RP co najmniej 3 lata na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub posiadania prawa stałego pobytu, a także posiada w Polsce stabilne źródło dochodu i tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego; 2) przebywa co najmniej 2 lata spełniając wspomniane w punkcie 1 warunki prawne, ale pozostając co najmniej 3 lata w związku małżeńskim zawartym z obywatelem/ką polskim/ką; 3) przebywa co najmniej 2 lata na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z posiadaniem statusu uchodźcy; 4) przebywa co najmniej rok na podstawie zezwolenia na pobyt stały w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaną Kartą Polaka. Obywatelstwo to może zostać też nadane przez Prezydenta RP (nie jest on tutaj ograniczony żadnymi przesłankami prawnymi i życiowymi), a także może ono zostać przywrócone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych osobie, która je utraciła przed 1999 r. z przyczyn polityczno-społecznych.

Wraz z uchwaleniem ustawy o obywatelstwie polskim w 2009 r. oczekiwano, że pozwoli ona lepiej reagować na zmieniającą się sytuację migracyjną kraju, w tym wyzwania, jakie w zarządzaniu migracjami postawiła integracja z UE (Grot, Kaźmierkiewicz 2015). Badanych poproszono zatem o **ocenę obecnych i możliwych rozwiązań związanych z przyznawaniem obywatelstwa** (Tabela 23).

TABELA 23
Ocena istniejących i proponowanych regulacji nabywania obywatelstwa polskiego

Jak oceniają Państwo poniższe aspekty (obowiązujące lub proponowane rozwiązania) związane z przyznawaniem obywatelstwa polskiego?	Średnia ¹⁾			
	Razem	Administracja rządowa	Administracja samorządowa	Inne podmioty
Zapewnienie źródła utrzymania i miejsca do zamieszkania w Polsce	5,58	5,66	5,57	5,17
Znajomość języka polskiego (potwierdzona certyfikatem na poziomie B1, świadectwem ukończenia szkoły w Polsce lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim)	5,36	5,37	5,20	5,31

Jak oceniają Państwo poniższe aspekty (obowiązujące lub proponowane rozwiązania) związane z przyznawaniem obywatelstwa polskiego?	Średnia ¹⁾			
	Razem	Administracja rządowa	Administracja samorządowa	Inne podmioty
Wymóg co najmniej 3-letniego nieprzerwanego pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt stały dla migranta ekonomicznego	5,26	5,03	5,52	4,80
Co najmniej 2-letni nieprzerwany pobyt na podstawie zezwolenia na pobyt stały dla osoby pozostającej od co najmniej 3 lat w związku małżeńskim z obywatelem polskim	5,25	5,14	5,31	4,86
Pozytywne zdanie testu obywatelskiego (z wiedzy o ustroju, historii, tradycji)	5,08	5,63	4,79	4,37
Proponycja złożenia przysięgi naturalizacyjnej (na wierność państwu polskiemu)	4,91	5,20	4,78	4,37
Co najmniej 2-letni nieprzerwany pobyt na podstawie zezwolenia na pobyt stały w związku z posiadaniem statusu uchodźcy	4,83	4,31	5,00	4,09
Co najmniej roczny nieprzerwany pobyt na podstawie zezwolenia na pobyt stały w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaniem Karty Polaka	4,7	3,83	4,91	4,26
Obecna obsługa administracyjna osób wnioskujących o obywatelstwo polskie	4,61	4,91	4,62	3,77
Liczba respondentów²⁾	189	36	115	38

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnH PAN 2024

¹⁾ Średnia z wartości 7-stopniowej skali, gdzie 1 oznacza „bardzo źle”, a 7 „bardzo dobrze”.

²⁾ Nie wszyscy respondenci odpowiedzieli na poszczególne pytania: liczba brakujących odpowiedzi sięgała od 17 do 23.

Prawie wszystkie wymogi dotyczące przyznawania obywatelstwa polskiego badani ocenili pozytywnie (średnie z odpowiedzi były zawsze powyżej 4,5 na 7-stopniowej skali, a w każdym wypadku ponad połowa ankietowanych oceniała dobrze lub bardzo dobrze przedstawione stwierdzenia). Najwyżej oceniono propozycję wymogu zapewnienia przez osobę aplikującą o obywatelstwo polskie sobie (i rodzinie) źródła utrzymania i miejsca zamieszkania (średnia 5,6 na skali 7-stopniowej). Równie wysoko oceniono potrzebę dobrej znajomości języka polskiego, nieprzerwanego pobytu stałego w Polsce i pozytywne ukończenie testu obywatelskiego (średnie powyżej 5 na skali 7-stopniowej). Nieco niżej, choć nadal pozytywnie oceniono inne wymogi, jak złożenie przysięgi naturalizacyjnej, 2-letniego pobytu stałego dla uchodźców lub rocznego pobytu w Polsce dla posiadaczy Karty Polaka.

Nie odnotowano zasadniczych różnic w ocenach przedstawicieli administracji rządowej czy samorządowej, z wyjątkiem niskiej oceny wymogu związanego z posiadaniem Karty Polaka przez reprezentantów administracji rządowej. Z kolei reprezentanci „innych podmiotów” gorzej (choć nadal pozytywnie) oceniali wymóg zdania testu obywatelskiego i złożenia przysięgi naturalizacyjnej. Oni też najslabiej oceniali obecną obsługę administracyjną osób wnioskujących o przyznanie im obywatelstwa polskiego.

Respondentów zapytano też o **kierunki, w których powinna w przyszłości zmierzać polityka państwa polskiego w zakresie naturalizacji** (Tabela 24). Badani w dużej mierze uznali, że działania państwa w tym obszarze powinny opierać się na dotychczasowych regulacjach (46,9%). Więcej niż co trzeci badany (39,0%) twierdził, że dostęp do obywatelstwa powinien zostać zaostrzony, a jedynie 14,1% oczekiwało, iż regulacje te powinny być zliberalizowane. Co ciekawe, poszczególne grupy badanych reprezentowały odmienne stanowiska w tym zakresie. Ponad 2/3 badanych przedstawicieli administracji rządowej (69,4%) oczekiwało zaostrzenia rozwiązań w obszarze naturalizacji, z kolei ponad połowa przedstawicieli samorządów (59,2%) była za podtrzymaniem obowiązujących regulacji. Bardziej zba-

TABELA 24

Kierunki polityki państwa polskiego w zakresie przyznawania obywatelstwa polskiego

W którym kierunku, Państwa zdaniem, powinna zmierzać polityka państwa polskiego w zakresie naturalizacji (przyznawania obywatelstwa polskiego)?	Razem		Administracja rządowa		Administracja samorządowa		Inne podmioty	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Powinna opierać się na dotychczasowych regulacjach	83	46,9	10	27,8	61	59,2	12	31,6
Powinna zostać zaostrzona (ograniczać dostęp do obywatelstwa)	69	39,0	25	69,4	32	31,1	12	31,6
Powinna zostać zliberalizowana (poszerzać dostęp do obywatelstwa)	25	14,1	1	2,8	10	9,7	14	36,8
Razem respondenci	177	100	36	100	103	100	38	100

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

lansowane były opinie przedstawicieli „innych podmiotów”, przy czym najczęściej (36,8%) opowiadali się oni za zliberalizowaniem dostępu do obywatelstwa.

W uzasadnieniach swych odpowiedzi osoby, które uznawały, że polityka w zakresie naturalizacji powinna opierać się na obowiązujących regulacjach wskazywały, iż jest ona „wystarczająca”, a obecne rozwiązania *dobrze weryfikują przyszłych obywateli*. Politykę w tym zakresie uznawali za elastyczną, przez co *uwzględnia zagrożenia wynikające z tzw. presji migracyjnej. Umożliwia wprowadzanie nowych regulacji w zależności od zmieniającej się sytuacji*. Regulacje te odpowiadają też interesom państwa, gdyż *pomagają zachować spójność narodową i kulturową*.

Bardziej krytycznie wypowiadali się zwolennicy zaostrzania dostępu do obywatelstwa, wskazując głównie na zagrożenia dla spójności społeczno-kulturowej kraju, jak i sytuacji gospodarczej w zbyt liberalnych regulacjach przyznawania polskiego paszportu. Po pierwsze, osoby ankietowane zauważały, że nabycie obywatelstwa powinno *wymagać świadomego wysiłku wejścia w społeczeństwo, a nie tylko być motywowane poprawą sytuacji ekonomicznej*. Tymczasem – ich zdaniem – migranci wykorzystują procedurę naturalizacyjną nie tyle do związania się z Polską na trwałe, co do uzyskania obywatelstwa UE i wyjazdu na Zachód. Jak zauważyła jedna z badanych osób:

(...) wielu cudzoziemców którzy po przybyciu do Polski uzyskali polskie obywatelstwo wyjeżdżają do innych państw UE, gdzie korzystają z przywilejów przysługujących obywatelom UE. W związku z powyższym szybkie nadanie obywatelstwa paradoksalnie w wielu przypadkach nie służy trwałemu związaniu z państwem polskim.

Inny badany dodał, że rzeczywistym celem tych osób – zwłaszcza małżonków obywateli RP – jest uzyskanie dostępu do usług socjalnych w krajach UE:

Wiele osób składa wnioski na obywatelstwo w celu łatwego dostania nowego paszportu i dowodu osobistego i podróży do krajów Unii Europejskiej, nie dlatego ponieważ czują się w jakimś stopniu związani z naszym krajem. Jesteśmy dla nich furtką do Unii, nic po za tym. Dodatkowo dużo osób chce tylko korzystać z pakietu socjalnego dostępnego dla obywateli.

Po drugie, nowi obywatele nie są dostatecznie zintegrowani z polskim społeczeństwem, zwłaszcza w zakresie znajomości języka, kultury czy historii. Niesie to negatywne konsekwencje nie tylko dla spójności społecznej, ale i wypełniania przez nich obowiązków obywatelskich:

Nie może być tak, że polski obywatel nie zna historii, kultury, języka polskiego. Jednym z obowiązków jest obowiązek obrony ojczyzny. Jak osoba nie znająca polskiej tradycji, kultury, języka mogła dobrze wywiązać się z tego obowiązku?

Wynika to m.in. z braku narzędzi weryfikujących poziom (kulturowej) integracji, zwłaszcza w obszarze języka:

Znajomość języka polskiego mogą potwierdzić poprzez świadectwo ukończenia szkoły o specjalizacji florystyka, gdzie cudzoziemiec realizuje tylko zajęcia praktyczne.

Po trzecie, za zaostreniem dostępu do obywatelstwa przemawiają względy bezpieczeństwa. Zbyt łatwy, zdaniem badanych, dostęp do obywatelstwa stanowi zagrożenie w czasie konfliktu z Rosją, a nowi obywatele są szczególnie narażeni na infiltrację ze strony obcych służb:

(...) istnieje wysokie ryzyko, że przez cudzoziemców, którzy przybyli do Polski i szybko uzyskali obywatelstwo obce służby specjalne mogą wywierać silny wpływ na życie polityczne w Polsce.

Osoby te mogą mieć też łatwy dostęp do informacji czy zatrudnienia we wrażliwych sektorach gospodarki. Dotyczy to zwłaszcza obywateli krajów byłego ZSRR, w tym i osób uzyskujących obywatelstwo w toku repatriacji, jak i skróconej ścieżki do obywatelstwa dla posiadaczy Karty Polaka.

W odpowiedzi na te wyzwania krytycy obecnych przepisów proponowali kilka rozwiązań „uszczelniających” procedurę naturalizacyjną, takich jak: 1) wydłużenie okresu pobytu uprawniającego do nabycia obywatelstwa, w tym zwłaszcza dla posiadaczy Karty Polaka, co powinno pozwolić na lepszą integrację ze społeczeństwem polskim, ale i ewentualną weryfikację pod kątem zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa; 2) zaostrenie wymogu znajomości języka polskiego, w tym zwłaszcza modyfikację sposobów jej potwierdzania (np. wyeliminowanie ukończenia rocznych szkół policealnych jako spełnienia wymogu znajomości języka polskiego); 3) wprowadzenie testu znajomości języka i/lub z wiedzy obywatelskiej (znajomości realiów życia społeczno-politycznego w Polsce).

Z kolei badani uznający, że regulacje powinny zostać zliberalizowane wskazywali przede wszystkim, po pierwsze, na względy demograficzne i potrzeby rynku pracy:

Uproszczony proces może zachęcić imigrantów z umiejętnościami i talentami do osiedlenia się w Polsce, co może przyczynić się do rozwoju gospodarczego i innowacji.

Po drugie, część z nich uznawała, że szerszy dostęp do obywatelstwa sprzyja integracji cudzoziemców:

Proces skomplikowany i długotrwały może utrudniać imigrantom pełne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym kraju, co może prowadzić do tworzenia się izolowanych społeczności.

Było to zatem stanowisko odmienne od części zwolenników zaostrenia przepisów, co miałoby „wymuszać” lepsze przygotowanie do życia w Polsce.

Wśród badanych, a zwłaszcza części uczestników panelu eksperckiego panowało przekonanie, że wobec wyzwań stojących przed Polską, zarówno tych demograficznych, jak i – z drugiej strony – związanych z wojną w Ukrainie i presją migracyjną należy przede wszystkim wprowadzić preferencje w dostępie do obywatelstwa dla cudzoziemców polskiego pochodzenia i ich rodzin, przede wszystkim Polaków ze Wschodu, których nie obejmuje program repatriacji (zachodnia Rosja, Ukraina, Białoruś), jak i uchodźców polskiego pochodzenia z tych krajów. Jak wskazywała jedna z badanych:

Osoby potrafiące udowodnić polskie pochodzenie i ich rodziny, a mające obywatelstwo obce powinny mieć równe prawo do obywatelstwa. Bez względu na to, czy są repatriantami, czy są uchodźcami, czy są po prostu mieszkańcami Ukrainy, Białorusi, Rosji, mają polską narodowość i chcą zamieszkać na stałe w Polsce. Mają prawo przyjechania do Polski w celu stałego pobytu i przyjęcia na siebie wszystkich praw i obowiązków obywatela. (7.1 AS)

Uprzywilejowanie osób polskiego pochodzenia budziło jednak wątpliwości natury prawnej u części panelistów. Jedna z osób wskazała, iż:

Zawężenie dostępu do obywatelstwa w ogóle jest niemożliwe ze względu na to, że jesteśmy państwem-stroną różnych konwencji o ochronie praw człowieka, w związku z czym różnicowanie osób pod kątem dostępu do obywatelstwa byłoby co najmniej wątpliwe, więc tutaj obywatelstwo musi być dostępne dla wszystkich, którzy spełniają odpowiednie kryteria, które nie są dyskryminacyjne. (7.1 AR)

Pomimo tak wyrażanych wątpliwości badani w zdecydowanej większości zgadzali się co do głównych priorytetów przyznawania obywatelstwa polskiego (Tabela 25).

Tabela 25
Cele polityki państwa w zakresie przyznawania obywatelstwa polskiego¹⁾

Długofalowym celem polityki państwa polskiego w zakresie przyznawania obywatelstwa polskiego powinno być:	Razem		Administracja rządowa		Administracja samorządowa		Inne podmioty	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Utrzymanie polskości wśród osób o polskiej narodowości i polskim pochodzeniu żyjących poza granicami Polski (poprzez repatriację)	135	74,6	21	58,3	85	79,4	29	74,3
Realizowanie potrzeb polskiego rynku pracy	133	73,9	21	58,4	86	79,4	26	68,6
Realizowanie potrzeb demograficznych Polski (przeciwdziałanie zmniejszaniu się liczby ludności w kraju)	113	63,5	21	58,4	69	66,3	23	64,7
Dostosowanie do przepisów międzynarodowych (np. w odniesieniu do uchodźców lub osób nieposiadających obywatelstwa żadnego kraju – bezpaństwowców)	82	45,8	12	33,3	51	48,6	19	55,3
Liczba respondentów²⁾	189		36		115		38	

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Zaprezentowano tylko odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się” połączone w jedną kategorię; odpowiedzi nie sumują się do 100%, gdyż badani mogli wybrać więcej niż 1 odpowiedź.

²⁾ Nie wszyscy respondenci odpowiedzieli na poszczególne pytania: liczba brakujących odpowiedzi sięgała od 8 do 10.

Dotyczyło to głównie potrzeby utrzymania polskości dla osób przebywających poza granicami naszego kraju, jak i spełnienia potrzeb rynku pracy i poprawienia sytuacji demograficznej. Ze względnie najmniejszą akceptacją spotkała się idea dostosowania ustawy o obywatelstwie polskim do przepisów międzynarodowych (uwzględniających m.in. kwestie uchodźców i bezpaństwowców). Mimo dużej zgodności wszystkich badanych wobec celów polityki obywatelstwa to przedstawiciele administracji rządowej w mniejszym stopniu niż pozostałe dwie grupy respondentów podkreślali znaczenie utrzymania polskości i realizowania potrzeb rynku pracy, choć byli oni niemal spójni w ocenie konieczności realizowania potrzeb demograficznych. Z kolei reprezentanci kategorii „inne podmioty” zdecydowanie silniej niż pozostali akcentowali znaczenie dostosowania regulacji o obywatelstwie polskim do wymogów międzynarodowych.

Uwzględniając dostrzegane wyzwania w integracji migrantów w Polsce, badanych pytano też o ewentualne wsparcie integracyjne dla osób, które już uzyskały obywatelstwo. W zdecydowanej większości ankietowani uznali, że do nowych obywateli powinno być kierowane tego rodzaju celowane wsparcie (68,1%). Jedynie co siódmy badany (15,7%) był przeciwnego zdania, a kolejne 16,2% z nich nie miało w tym zakresie jasnego stanowiska. Zwolennikami dodatkowego wsparcia w integracji byli zwłaszcza przedstawiciele kategorii „inne podmioty” (84,2%), jak i samorządów (66,7%). Podobnie jak w przypadku wcześniejszych pytań, z większą rezerwą do tego pomysłu odnosili się pracownicy administracji rządowej, choć nadal ponad połowa z nich (55,6%) dostrzegała taką potrzebę.

Spośród badanych, którzy dostrzegali konieczność wsparcia integracyjnego dla nowych obywateli zdecydowana większość popierała pomysł wprowadzenia kursów języka i kultury polskiej (88,1%), ale i wsparcia w znalezieniu pracy (69%) i kursów zawodowych (58,7%). Badani przeciwni byli z kolei oferowaniu pomocy w znalezieniu mieszkania czy wsparcia finansowego w usamodzielnieniu się nowych obywateli, co wydaje się wynikać z przekonania o udostępnieniu im jedynie takich instrumentów integracyjnych, które pozwolą im następnie „wziąć sprawy w swoje ręce”. Co ciekawe, opinie w tym zakresie rozkładały się podobnie we wszystkich trzech grupach badanych.

Jednocześnie jednak, pojawiały się pojedyncze głosy ankietowanych, że wprowadzanie dodatkowych rozwiązań integracyjnych dla nowych obywateli jest niewłaściwe, zarówno ze względów moralnych (*kandydatom na Polaków trzeba stawiać warunki*), jak i prawnych (*bardzo delikatna kwestia, trudno będzie nie podpaść pod zarzut traktowania osób urodzonych w Polsce jak obywateli drugiej kategorii*). Wyraźnie wątpliwości te wybrzmiały wśród osób uczestniczących w panelach. Choć część z nich wskazywała, że takie wsparcie mogłoby stanowić dodatkową zachętę do pozostania w Polsce (i odpowiadać na potrzeby państwa w kontekście narastających problemów demograficznych), to przeważały głosy przeciwnie tego typu wsparciu. Jeden z dyskutantów zauważył, że nowi obywatele nie powinni być otoczeni dodatkowym wsparciem, gdyż w swej istocie (uprzednia) integracja jest w ogóle warunkiem nabywania obywatelstwa:

(...) w przypadku uznania [za obywatela] to są to już osoby, które przede wszystkim mają tutaj pracę, mieszkanie, i znają język, przynajmniej teoretycznie, w związku z czym niejako są już zintegrowane ze społeczeństwem, podejmują świadomą decyzję, że chcą wejść na wyższy poziom integracji, czyli po prostu nabyć obywatelstwo polskie, więc ja nie widzę w ogóle żadnych podstaw, żeby się zastanawiać, czy powinniśmy nowych obywateli dodatkowo integrować. (7.2 AR)

Wyjątki w tym zakresie mogą stanowić jedynie (ukraińscy czy białoruscy) uchodźcy polskiego pochodzenia, którym należy ułatwić dostęp do obywatelstwa:

Są też w tej chwili też uchodźcy, mowa tu o Polakach, w większości działaczach naszych, którzy pracowali przez długie lata na rzecz naszej diaspory na Ukrainie (...) Powinny być jakieś takie formy dostępu do nauki języka polskiego już w tym procesie, kiedy ten obywatel nabywa te prawo, czy też jest przed nabyciem tego prawa do obywatelstwa, żeby on mógł na takim kursie, kilkudniowym czy kilkudziesięciogodzinnym móc ten język polski swój zweryfikować w zakresie komunikacji takiej podstawowej. (7.2 IP)

• Opinie o realizacji programu repatriacji

Zgodnie z zapisami ustawy o repatriacji z 2000 r. repatriantem jest osoba, która przybyła do Polski na podstawie wizy repatriacyjnej z zamiarem osiedlenia się na stałe. Ustawa ta umożliwia nabycie obywatelstwa polskiego wraz z przekroczeniem granicy RP osobom polskiego pochodzenia bądź ich potomkom (głównie z azjatyckich części byłego ZSRR), którzy na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań nie mogli dotąd tego uczynić. Zapisy ustawy i kolejne jej nowelizacje budzą jednak krytykę za nieskuteczność, niski poziom finansowania programu i uczynienie z samorządów głównych podmiotów odpowiedzialnych za jego przebieg (Żołądek 2013). Samorządy, mimo dotacji z rezerwy celowej na pokrycie kosztów osiedlenia repatriantów niechętnie angażują się w repatriację uzasadniając to zarówno trudną sytuacją finansową, jak i problemami formalno-organizacyjnymi (Malewska, Wołek 2020). Z rezerwy celowej pokrywane są też koszty funkcjonowania ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów, programy ich aktywizacji zawodowej oraz zasiłki dla repatriantów na zagospodarowanie się i pomoc mieszkaniową. Na tle programu repatriacji pozytywnie ocenia się zaś funkcjonowanie Karty Polaka (Gońda, Lesińska 2022). Badanych poproszono zatem o ocenę obecnych rozwiązań związanych z programem repatriacji (Tabela 26).

Na poszczególne elementy programu repatriacji ankietowani patrzyli umiarkowanie krytycznie. Oceny większości z nich oscylowały wokół środka 7-stopniowej skali (liczby 4). O ile dość dobrze badani

TABELA 26
Ocena rozwiązań dotyczących programu repatriacji

Jak oceniają Państwo poniższe aspekty związane z repatriacją do Polski?	Średnia ¹⁾			
	Razem	Administracja rządowa	Administracja samorządowa	Inne podmioty
Obsługę konsularną osób wnioskujących o repatriację do Polski	4,37	4,29	4,63	3,61
Regulacje dotyczące udowadniania polskiego pochodzenia przez osoby wnioskujące o repatriację	4,25	3,56	4,53	3,79
Praktykę łączenia osób wnioskujących o repatriację z odpowiednimi samorządami gotowymi do ich przyjęcia.	4,22	3,68	4,43	3,52
Wsparcie ze strony organizacji zrzeszających mniejszości polskie na Wschodzie i organizacji w Polsce, które działają na rzecz repatriacji	4,14	3,59	4,42	3,76
Wsparcie adaptacyjne dla repatriantów po przyjeździe do Polski	4,04	4,03	4,22	3,63
Funkcjonowanie ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów	4,04	4,12	4,16	3,60
Działania informacyjne dotyczące repatriacji wśród osób polskiego pochodzenia za granicą	3,86	3,88	4,07	3,18
Wsparcie adaptacyjne dla niepolских członków rodzin repatriantów	3,84	3,82	3,94	3,30
Zapewnianie repatriantom warunków do zamieszkania przez samorządy w Polsce	3,74	3,85	4,00	3,09
Okres oczekiwania na przyznanie warunków zamieszkania w Polsce	3,70	3,47	3,95	3,21
Zapewnianie repatriantom warunków do zamieszkania przez inne podmioty i osoby prywatne w Polsce	3,69	3,53	3,86	3,18
Zakres finansowania z rezerwy celowej i regulacje dotyczące refundacji kosztów osiedlenia repatriantów dla samorządów lokalnych w Polsce	3,68	3,71	3,84	3,15
Liczba respondentów²⁾	189	36	115	38

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBmM PAN 2024

¹⁾ Średnia z wartości 7-stopniowej skali, gdzie 1 oznacza „bardzo źle”, a 7 „bardzo dobrze”.

²⁾ Nie wszyscy respondenci odpowiedzieli na poszczególne pytania: liczba brakujących odpowiedzi sięgała od 17 do 22.

ocenili obsługę konsularną, regulacje dotyczące udowadniania polskiego pochodzenia przez repatrianta, nawiązywanie relacji z odpowiednimi samorządami lokalnymi, wsparcie ze strony polskich organizacji (w kraju pochodzenia, jak i w Polsce) czy wsparcie adaptacyjne, to z negatywnymi opiniami spotkały się te elementy programu, które wiązały się zaangażowaniem samorządów (zapewnienie warunków mieszkaniowych repatriantom i zakres refundacji kosztów osiedlenia repatriantów). W ocenie poszczególnych aspektów repatriacji zauważalne były przy tym różnice między kategoriami badanych. O ile przedstawiciele administracji rządowej i – zwłaszcza – „innych podmiotów” byli w większości bardziej krytyczni w ocenie repatriacji niż pracownicy samorządów, to – co ciekawe w kontekście powszechnej opinii o niechęci samorządów do repatriacji – ci ostatni względnie lepiej oceniali pomoc finansową dla samorządów uczestniczących w programie repatriacji. Wydaje się to potwierdzać zgłaszane w innych miejscach przez badanych opinie, iż nie tyle zakres finansowania, co formy rozliczania dotacji przez samorządy stanowi tu często wyzwanie dla lokalnych struktur.

W kontekście pojawiających się głosów krytyki o niskim zainteresowaniu samorządów repatriacją ciekawie prezentują się odpowiedzi na pytanie o to, czy samorządy powinny nadal odgrywać kluczową rolę w całym programie. Osoby badane zgadzały się, że w tej sytuacji należy prowadzić działania na rzecz zwiększenia zainteresowania samorządów repatriacją (47,8%). Jedynie co piąta z nich (21,1%)

nie dostrzegała takiej potrzeby. Pomiędzy kategoriami badanych występowały w tym zakresie różnice. Za koniecznością zwiększenia zainteresowania samorządów repatriacją opowiedziało się 42,9% pracowników administracji centralnej i 46,8% samorządów (przeciwnych temu pomysłowi było – odpowiednio – 25,7% i 23,9% tych badanych). Najczęściej taką potrzebę dostrzegali przedstawiciele „innych podmiotów”: 55,5% opowiedziało się za tym pomysłem, a tylko 8,3% było mu przeciwnych.

Respondenci wskazywali przy tym szereg sposobów na zwiększenie zainteresowania repatriacją: prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych; dzielenie się dobrymi praktykami miast, które aktywnie uczestniczą w programie repatriacji; wsparcie finansowe w zachęcaniu samorządów do angażowania się w proces repatriacji; zwiększenie ogólnej puli środków przeznaczonych na cele repatriacyjne.

Z kolei respondenci, którzy wskazali, że nie należy zwiększać zainteresowania samorządów procesem repatriacji podawali następujące powody: brak odpowiednich warunków i zasobów; nieefektywny i kosztowny samorządowy model repatriacji, w którym cały proces odbywa się w oparciu o pracę urzędu gminy (repatriacja powinna być częścią polityki migracyjnej państwa, a nie zadaniem samorządów). Repatriacja jako instrument polityki demograficznej była przez nich oceniana jako mało efektywna, z dużym ryzykiem nadużyć i wysokimi kosztami.

Istotnym elementem zwiększenia efektywności repatriacji jest też promowanie programu wśród osób polskiego pochodzenia. Choć w ostatnich latach notuje się zwiększone zainteresowanie repatriacją, wciąż ograniczona liczba miejsc i wymogi proceduralne uniemożliwiają przyjazd do Polski wszystkim zainteresowanym. Jednym z celów ankiety było zatem ustalenie czy program repatriacji wymaga dodatkowych wysiłków promocyjnych wśród osób polskiego pochodzenia. I istotnie, pomimo ograniczeń programu, osoby badane dostrzegały potrzebę zintensyfikowania działań informacyjnych wśród potencjalnych repatriantów (45,6%). Jedynie co dziewiąta z nich (11,7%) była temu przeciwna. Odnotowano też różnice pomiędzy grupami badanych. W administracji rządowej co trzeci badany (34,3%) uważał, że należy szerzej promować repatriację wśród osób polskiego pochodzenia, a co czwarty (25,7%) opowiadał się przeciw temu. Największa część tej grupy (40%) nie zabierała stanowiska w tej kwestii. Podobnie w przypadku administracji samorządowej – największa część tej grupy (45,9%) wahała się, 44% respondentów uważało to za ważne, a tylko 10,1% było temu przeciwnych. Reprezentanci „innych podmiotów” ponownie byli najbardziej pozytywnie nastawieni do promowania repatriacji wśród osób polskiego pochodzenia: 61,1% z nich popierało ten pomysł, tylko 2,8% z nich było przeciwnych, a 36,1% pozostawało bez zdania w tej mierze.

Wśród sposobów na dotarcie do większej liczby potencjalnych repatriantów respondenci wskazywali głównie na poprawę komunikacji i edukację. Osoby polskiego pochodzenia powinny mieć lepszy dostęp do szczegółowych informacji na temat prawnych aspektów powrotu do Polski i dostępnych form wsparcia. Ważne jest, aby te informacje były dostępne w zrozumiałym języku dla tych, którzy nie posługują się biegle językiem polskim. Za kluczowy element uznano też skrócenie czasu oczekiwania na finalizację działań repatriacyjnych. Jak zauważyła jedna z osób uczestniczących w panelu:

okresy oczekiwania są wieloletnie (...) i zdarzają się w związku z tym przypadki, kiedy repatrianci dostają tą ofertę, natomiast nie są życiowo do niej przygotowani. I wówczas albo ją odrzucają, albo mówią, że skorzystają przy kolejnej okazji, bo muszą zbyć mieszkanie, jakieś dzieci poszły do szkoły, tu jeszcze jakieś inne kwestie, kredyt. (7.1 AC)

Wskazywano też, że zwiększenie dostępności miejsc w ośrodkach adaptacyjnych zwiększy zainteresowanie programem. Postulowano też, aby oferować konkretne wsparcie w znalezieniu pracy i mieszkania, co ułatwi proces adaptacji i integracji repatriantów. Repatriacja powinna być przedstawiana nie tylko jako powrót do kraju przodków, ale i jako atrakcyjna opcja migracji ekonomicznej. Kampanie informacyjne powinny ukazywać Polskę jako kraj rozwinięty gospodarczo, oferujący możliwości rozwoju osobistego i zawodowego.

Z drugiej strony, respondenci wskazywali też na problemy logistyczne i finansowe związane z przyjęciem większej liczby repatriantów. W obliczu obecnej sytuacji finansowej państwa oraz napływu uchodźców z Ukrainy wyrażano obawy, czy Polska jest w stanie zapewnić odpowiednie wsparcie dla

osób zainteresowanych repatriacją. Przeciwnicy promowania repatriacji argumentowali, że braki kadrowe w administracji, niewystarczająca pomoc dla repatriantów i przestarzała ustawa sprawiają, że dodatkowe zachęty do repatriacji są niepotrzebne. Ich zdaniem, osoby polskiego pochodzenia, które chciały wrócić, już skorzystały z programu, a dalsze promowanie repatriacji nie jest uzasadnione, czego wyrazem może być opinia jednego z uczestników panelu: *pierwotny cel, czyli taki charakter kompensacyjny, zadośćuczynieniowy został już zrealizowany, kto chciał to mógł skorzystać* (7.1 AR).

W kontekście tworzenia zachęt do przyjazdów repatriantów kluczowego znaczenia nabiera też zakres wsparcia kierowany do tych osób. Analogicznie jak w przypadku obywateli niepolskiego pochodzenia, respondentów zapytano o potrzebę wsparcia repatriantów w integracji. Ponad 3/4 badanych (77,2%) uznało, że istotnie powinno być celowe wsparcie kierowane dla tych osób, a jedynie 7,8% było temu przeciwnych. Idea pomocy w integracji tej grupy migrantów cieszyła się zatem większym poparciem niż pomysł takiego wsparcia dla ogółu nowych obywateli. Nie odnotowano też większych rozbieżności pomiędzy trzema kategoriami respondentów, choć ponownie z większą rezerwą do tego pomysłu podchodzili reprezentanci administracji rządowej (co czwarty był przeciwny).

Podobnie jak w odniesieniu do ogółu nowych obywateli, osoby badane uznały, że do repatriantów powinno być kierowane przede wszystkim wsparcie w nauce języka i poznaniu polskiej kultury (87,1%). Dotyczy to nie tylko samych repatriantów, ale – co jest widoczne po nowelizacji ustawy o repatriacji w 2017 r., która rozszerzyła grupę beneficjentów o osoby niepolskiego pochodzenia, ale będące członkami rodziny – zwłaszcza członków ich rodzin przyjeżdżających do Polski. Ankietowani sugerowali też otoczenie repatriantów wsparciem w znalezieniu pracy (73,4%) i nabywaniu kwalifikacji zawodowych (54,7%). Inne formy wsparcia nie były uznane za szczególnie konieczne, choć – w porównaniu do innych nowych obywateli – częściej dopuszczano możliwość pomocy finansowej (30,2%). Nie odnotowano przy tym większych różnic stanowisk pomiędzy trzema kategoriami badanych. Co prawda przedstawiciele administracji centralnej uznawali, że dla integracji repatriantów ważne są – oprócz nauki języka i kultury polskiej – wsparcie zawodowe, jednak przedstawiciele samorządów i – zwłaszcza – „innych podmiotów” byli bardziej otwarci na wsparcie finansowe i pomoc w znalezieniu mieszkania.

Wobec problemów w realizacji programu repatriacji i jednocześnie zgłaszanej potrzeby jego podtrzymania kolejne pytania ankiety dotyczyły oceny skutków i możliwych nowych rozwiązań w tym zakresie. W pierwszym rzędzie zapytano o zasięg terytorialny repatriacji (Tabela 27). Według większości badanych (52,2%), program ten powinien się otworzyć na osoby polskiego pochodzenia pochodzące ze wszystkich krajów świata (co najsilniej podkreślali przedstawiciele kategorii „inne podmioty” – 75,7%). Mniejszą akceptacją cieszyło się jego ograniczenie do państw byłego ZSRR (mówił o tym co dziesiąty badany – 11%) lub jedynie do ich azjatyckiej części (7,2%). Jednak wskazanie regionów i krajów świata, z któ-

TABELA 27
Zakres terytorialny programu repatriacji

Z programu repatriacji powinny móc korzystać osoby polskiego pochodzenia zamieszkujące dotąd:	Razem		Administracja rządowa		Administracja samorządowa		Inne podmioty	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Wszystkie państwa świata	95	52,2	15	42,9	52	47,3	28	75,7
Wszystkie państwa świata bez państw Europy Zachodniej, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Australii i Nowej Zelandii	9	4,9	0	0	7	6,4	2	5,4
Tylko państwa byłego Związku Radzieckiego	20	11,0	4	11,4	12	10,9	4	10,8
Tylko państwa położone w azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego	13	7,2	6	17,1	6	5,4	1	2,7
Inne państwa	1	0,5	0	0	1	0,9	0	0
Trudno powiedzieć	44	24,2	10	28,6	32	29,1	2	5,4
Razem respondenci	182	100	35	100	110	100	37	100

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

rych powinny pochodzić osoby polskiego pochodzenia mogące skorzystać z programu repatriacji stanowiło dużą trudność dla reprezentantów strony rządowej i samorządowej, gdyż ponad jedna czwarta (28–29%) z nich nie umiała na nie odpowiedzieć wybierając odpowiedź „trudno powiedzieć” (w wypadku przedstawicieli kategorii „inne podmioty” było to tylko 5,4%).

O innych aspektach programu repatriacji mówiło pytanie, w którym badani mogli wyrazić swój stosunek do stwierdzeń o realizacji dotychczasowego programu repatriacji (Tabela 28). Badani w największym stopniu (54%) zgodzili się ze stwierdzeniem, że głównym celem repatriacji powinno być nadal zadośćuczynienie osobom polskiego pochodzenia, które nie mogły dotąd wrócić do kraju (najsilniej podkreślali to przedstawiciele administracji samorządowej – 56,6%, a najsłabiej przedstawiciele administracji rządowej – 47,1%). W ocenie pozostałych stwierdzeń wystąpiły różnice między poszczególnymi kategoriami badanych. Wyraźna większość przedstawicieli administracji rządowej podkreśliła, że państwa polskiego nie stać na dalsze finansowanie programu repatriacji (63,9%) i stanowi ono pole do nadużyć (65,7%). Podkreślali także dotychczasową nieskuteczność repatriacji i większą rolę odgrywaną w tym zakresie przez Kartę Polaka (52,9%), a także wskazywali na zbyt liberalne przepisy przyznawania wiz repatriacyjnych (51,4%). Z kolei reprezentanci samorządów zdecydowanie rzadziej niż pracownicy administracji rządowej akceptowali wspomniane wyżej stwierdzenia. Jedna czwarta tych osób (27,5%)

TABELA 28
Skutki i możliwe rozwiązania dotyczące programu repatriacji¹⁾

Do jakiego stopnia zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi repatriacji	Razem		Administracja Rządowa		Administracja Samorząd.		Inne podmioty	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Głównym celem repatriacji powinno być zadośćuczynienie osobom polskiego pochodzenia, które nie mogły dotąd wrócić do kraju	95	54,0	16	47,1	60	56,6	19	52,8
Program repatriacji jest nieskuteczny, to Karta Polaka jest instrumentem pozwalającym przyjechać do kraju wszystkim zainteresowanym	64	37,2	18	52,9	28	27,5	18	50,0
Państwa polskiego nie stać na dalsze finansowanie programu repatriacji	56	32,3	23	65,7	27	26,5	6	16,7
Obecnie istniejące wymogi przyznawania wizy repatriacyjnej (polskie pochodzenie przodków, wykazanie związków z polską mową, tradycjami i zwyczajami) są zbyt liberalne	42	24,0	18	51,4	14	13,6	10	27,8
Repatriacja powinna być podporządkowana potrzebom polskiego rynku pracy	48	25,9	10	27,7	29	29,4	9	25,0
Repatriacja prowadzi do drenażu (osłabienia) polskich mniejszości narodowych na Wschodzie	19	11,0	5	14,7	9	8,7	5	13,9
Repatriacja może prowadzić do nadwyrężenia stosunków Polski z krajami zamieszkania potencjalnych repatriantów	22	12,8	6	17,6	10	9,8	6	16,7
Obecny system repatriacyjny tworzy zbyt duże pole do nadużyć, np. „wyłudzeń” wiz repatriacyjnych przez nieuprawnione do tego osoby	56	32,4	25	71,4	21	20,4	10	28,6
Osoby z dalszej rodziny repatrianta powinny mieć ułatwiony dostęp do repatriacji	55	31,6	9	26,5	26	25,0	20	55,6
Liczba respondentów²⁾	189		36		115		38	

ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Zaprezentowano tylko odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się” połączone w jedną kategorię; odpowiedzi nie sumują się do 100%, gdyż badani mogli wybrać więcej niż 1 odpowiedź.

²⁾ Nie wszyscy respondenci odpowiedzieli na poszczególne pytania: liczba brakujących odpowiedzi sięgała od 13 do 17.

poparła opinię o nieskuteczności programu repatriacji, jak i o braku finansowania programu repatriacji (26,5%), a także stwierdzenia o możliwych nadużyciach w jego realizacji (20,4%) lub zbyt liberalnych wymogach dotyczących przyznawania wizy repatriacyjnej (13,6%). Nie widzieli też możliwych negatywnych konsekwencji programu repatriacji w postaci możliwych napięć politycznych z krajami pochodzenia repatriantów (9,8%) lub osłabienia polskich mniejszości (8,7%).

Zauważone różnice między nimi można wyjaśniać odmiennymi rolami odgrywanymi w realizacji procedury repatriacyjnej. O ile przedstawiciele administracji rządowej zajmują się weryfikacją wniosków o wizę repatriacyjną i stroną formalno-administracyjną, to reprezentanci samorządów patrzą na to z perspektywy procesu przyjmowania i adaptacji konkretnych osób na swoim terenie. Przedstawiciele kategorii „inne podmioty” w swoich ocenach mieścili się między ocenami przedstawicieli obu typów administracji, choć najmocniej spośród wyróżnionych grup (55,6%) podkreślili to, że osoby z dalszej rodziny repatrianta powinny mieć także ułatwiony dostęp do tego programu.

Ciekawych wniosków dostarcza też analiza uwag zgłoszonych przez uczestników paneli dyskusyjnych. Jak sygnalizowano, po nowelizacji ustawy o repatriacji w 2017 r., która poszerzyła katalog osób uprawnionych do repatriacji, w konsulatach notuje się zwiększone zainteresowanie przyjazdami do kraju. Pozytywnie oceniono w tym kontekście rozszerzenie świadczeń finansowych dla repatriantów czy pracę ośrodków adaptacyjnych, które wsparły działania realizowane wcześniej samodzielnie przez gminy. Nie brakowało jednak też głosów krytycznych co do przebiegu programu repatriacji. Dotyczyło to głównie zbyt długiego okresu oczekiwania na decyzję o repatriacji, nieprzejrzystych i niekorzystnych kryteriów refundacji kosztów osiedlenia repatriantów w gminach, ale i przeciążenia urzędników zwiększającą się liczbą wniosków o repatriację. Badani zwracali też uwagę na potrzebę zwiększonej weryfikacji kandydatów do repatriacji (zwłaszcza pod kątem znajomości języka polskiego) oraz rozszerzenia tzw. „rodzinnej” ścieżki repatriacji (jak np. rodziców lub osób spokrewnionych z repatriantem, niekoniecznie legitymizujących się polskim pochodzeniem).

Uczestnicy i uczestniczki paneli wskazywali też, że choć ostatnio wzrosło zainteresowanie repatriacją, także w kontekście wojny w Rosji, która zachęciła wielu obywateli krajów byłego ZSRR do poszukiwania polskich korzeni, to nie sprawdza się ona jako narzędzie polityki demograficznej. Ogółem, po wypełnieniu przez program swego celu kompensacyjnego i wobec pogłębiania się jego niewydolności powinien on – zdaniem części panelistów – zostać zamknięty. Jednocześnie jednak, co podkreślało większość z nich, należy zachować uprzywilejowane zasady przyjazdów dla osób o polskich korzeniach, zwłaszcza ze Wschodu, gdzie coraz częściej padają ofiarami konfliktów zbrojnych (Ukraina) i prześladowań (Białoruś, Rosja):

osoby polskiego pochodzenia powinny mieć jakiś sposób inny, preferencyjny, związany z osiedleniem się w Polsce. Karta Polaka jest jednym z takich przykładów, czyli proces jednak troszkę inny, jeżeli chodzi o przebieg, inne skutki, ale docelowo daje też to obywatelstwo polskie. (7.1 AR)

Z drugiej strony, choć Kartę Polaka uznano za skuteczne narzędzie w sprowadzaniu Polaków do kraju, to wskazywano na coraz częstsze przypadki jej „wyłudzeń” na podstawie sfalszowanych dokumentów o polskim pochodzeniu czy traktowanie jej jako sposobu na przyspieszone obywatelstwo:

Karta Polaka stała się takim narzędziem do omijania udokumentowania polskiego pochodzenia, bo kiedy mamy głównie obywateli Białorusi, Ukrainy, którzy ubiegają się tutaj o pobyt stały z tytułu polskiego pochodzenia im o wiele trudniej udokumentować polskie pochodzenie, więc przyznanie im Karty Polaka jest takim pierwszym krokiem do otrzymania potem pobytu stałego i obywatelstwa. Mamy Kartę Polaka, mamy pobyt, stały świadczenie pieniężne i obywatelstwo i chyba tak naprawdę skrócił się troszkę wymiar tej Karty z założenia, jakie przewidywała tutaj ustawa, więc ja bym była bardziej za tym, żeby Karty Polaka tak pozostawić jak najbardziej, ale uszczelnić przepisy tak, aby konsulom i wojewodzie dały możliwość naprawdę głębokiej weryfikacji, komu my tą kartę przyznajemy. (7.1 AR)

PODSUMOWANIE

Badani wskazując na zasady przyznawania obywatelstwa polskiego zwracali przede wszystkim uwagę na cele związane z potrzebą podtrzymania polskości, jak i realizację potrzeb gospodarczych i demograficznych kraju. Wskazywali na potrzebę usprawnienia ustawy o obywatelstwie w takich rozwiązaniach, które stawiają przede wszystkim na własną samodzielność ekonomiczną (życiową) migrantów starających się o nadanie im obywatelstwa polskiego oraz ich skuteczne zintegrowanie z polskim społeczeństwem, przede wszystkim przez dobrą znajomość języka polskiego. Uznając tę ostatnią kwestię za fundamentalną dla procesu integracji proponowali m.in. wprowadzenie obowiązku testów językowych i obywatelskich we wszelkich ścieżkach nabywania obywatelstwa. Oceniając pozytywnie jej dotychczasowe regulacje byli jednak zdania, że przyszła ich liberalizacja powinna być równolegle związana z wprowadzeniem większych wymagań integracyjnych dla cudzoziemców oraz takimi rozwiązaniami, które by zapewniały kontrolę nad procesem przyznawania obywatelstwa oraz zwracały większą uwagę na bezpieczeństwo państwa. Część badanych wskazywała zaś, że zaostrzenie kryteriów dostępu do obywatelstwa mogłoby sprzyjać integracji cudzoziemców i „zatrzymaniu” ich w Polsce, co z kolei mogłoby łagodzić negatywne trendy demograficzne. Wskazywali też na potrzebę wprowadzenia preferencji w dostępie do obywatelstwa dla cudzoziemców polskiego pochodzenia oraz ich rodzin, zwłaszcza dla osób pochodzących z tych krajów i regionów, których nie obejmował dotychczasowy program repatriacji lub których bezpieczeństwo jest zagrożone z powodu konfliktów zbrojnych (Ukraina) czy prześladowań na tle politycznym (Białoruś, Rosja).

Badani podkreślali też pilną konieczność dofinansowania i zwiększenia zatrudnienia w jednostkach administracji centralnej i wojewódzkiej obsługujących szybko wzrastającą liczbę cudzoziemców wnioskujących o przyznanie obywatelstwa polskiego. W analizowanych opiniach o obywatelstwie nie było praktycznie istotnych różnic między przedstawicielami administracji rządowej, samorządowej oraz kategorii „inne podmioty”, choć ci ostatni bardziej podkreślali potrzebę dostosowania tej ustawy do regulacji międzynarodowych.

Z kolei dotychczasowe funkcjonowanie całego programu repatriacji budziło wśród badanych bardziej krytyczne oceny i zastrzeżenia. Respondenci co do zasady uznawali, że program repatriacji (czy inne rozwiązania nadające preferencje w przyjeździe do kraju osobom polskiego pochodzenia) powinien być podtrzymany, choć wymaga gruntownych reform. Uwagi osób badanych dotyczyły głównie zasad jego działania (gdyż główna odpowiedzialność spoczywa na samorządach), jak i sposobu jego realizacji (związanym głównie z jego zbyt małym finansowaniem). Szczególnie krytyczni w tej kwestii byli przedstawiciele administracji rządowej podkreślający słabą skuteczność realizacji tego programu, jego duże koszty finansowe oraz występowanie nadużyć związanych z wydawaniem wiz repatriacyjnych. Podobne zastrzeżenia kierowane były wobec procedury przyznawania Karty Polaka, którą choć uznano za sukces w sprowadzaniu Polaków do kraju, to wymaga ona według badanych „uszczelnienia”. Bardziej pozytywne opinie na temat repatriacji wyrażali przedstawiciele strony samorządowej, którzy z jednej strony narzekali na nieprzejrzyste i niekorzystne zasady finansowania procesu osiedlania repatriantów, ale jednocześnie dostrzegali w programie repatriacji możliwość otrzymywania dodatkowych środków finansowych na rzecz swoich społeczności lokalnych.

3.8. Diaspora polska

Rafał Raczyński, Kamila Kowalska, Magdalena Lesińska, Kamil Łuczaj, Anna Mazurkiewicz,
Michał Nowosielski, Joanna Wojdon

WPROWADZENIE

Diaspora polska obejmuje szeroką mozaikę różnorodnych grup, które odczuwają związek z Polską, ale posiadają zróżnicowane interesy, cele oraz działają w wielu środowiskach społecznych i kulturowych państw przyjmujących. Cechuje ją duże rozproszenie geograficzne, zróżnicowanie pokoleniowe, niejed-

nolite poczucie identyfikacji z Polską oraz poziom zaangażowania w sprawy kraju, różnie sprofilowane potrzeby w zależności od miejsca zamieszkania oraz podziały na tle politycznym. Dodatkową trudność stanowi niepełna wiedza na temat liczebności i rozmieszczenia diaspory polskiej oraz jej potencjału, a także kwestie związane z jej reprezentacją (kto ma prawo do zabierania głosu w jej imieniu). Wszystkie te uwarunkowania stanowią poważne wyzwania przy próbie określenia oczekiwań aktorów instytucjonalnych diaspory polskiej wobec polityki polonijnej, rozumianej jako całokształt rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz działań podejmowanych przez państwo polskie wobec Polonii i Polaków za granicą. Mając na uwadze te ograniczenia, w ramach omawianego obszaru zidentyfikowano następujące wątki badawcze, które stały się przedmiotem analizy:

- priorytety polityki wobec diaspory polskiej (cele strategiczne);
- system instytucjonalny i organizacyjny odpowiedzialny za współpracę z polską diasporą;
- system finansowania działalności (aktywności) diaspory polskiej;
- edukacja polonijna oraz aktywizacja młodzieży polonijnej;
- reprezentacja diaspory polskiej (jej upodmiotowienie);
- współpraca diaspory z podmiotami w kraju oraz wsparcie powrotów.

Badanie ankietowe zostało skierowane przede wszystkim do organizacji polonijnych, polskich organizacji pozarządowych współpracujących z Polonią i Polakami za granicą, ciał konsultacyjnych reprezentujących polską diasporę, wybranych konsulatów RP, a także konsulatów honorowych. Kwestionariusz ankiety został wypełniony przez 332 reprezentantów i reprezentantek wyżej wymienionych podmiotów, w zdecydowanej większości zarejestrowanych poza granicami Polski. Jeśli chodzi o regiony geograficzne, w których koncentruje się działalność organizacji i instytucji biorących udział w badaniu, wyraźnie widoczna jest dominacja trzech regionów: Europy (57,5% próby), Ameryki Północnej (12%) oraz obszaru byłego ZSRR (11,4%). Jedynie siedem wskazań dotyczyło Polski (2,1%). W ramach badań jakościowych, których celem było pogłębienie informacji uzyskanych w badaniu ilościowym, zorganizowano sześć paneli dyskusyjnych. Przy doborze organizacji i instytucji zaproszonych do udziału w panelach kierowano się przede wszystkim dwoma kryteriami: profilem działalności (np. kulturalna, edukacyjna itp.) oraz regionem geograficznym. Celem było pozyskanie opinii bardzo zróżnicowanej grupy interesariuszy polityki polonijnej. W badaniach jakościowych udział wzięli przedstawiciele 27 organizacji i instytucji, wywodzących się z Ameryki Północnej, Europy, Polski oraz obszaru byłego ZSRR.

ANALIZA

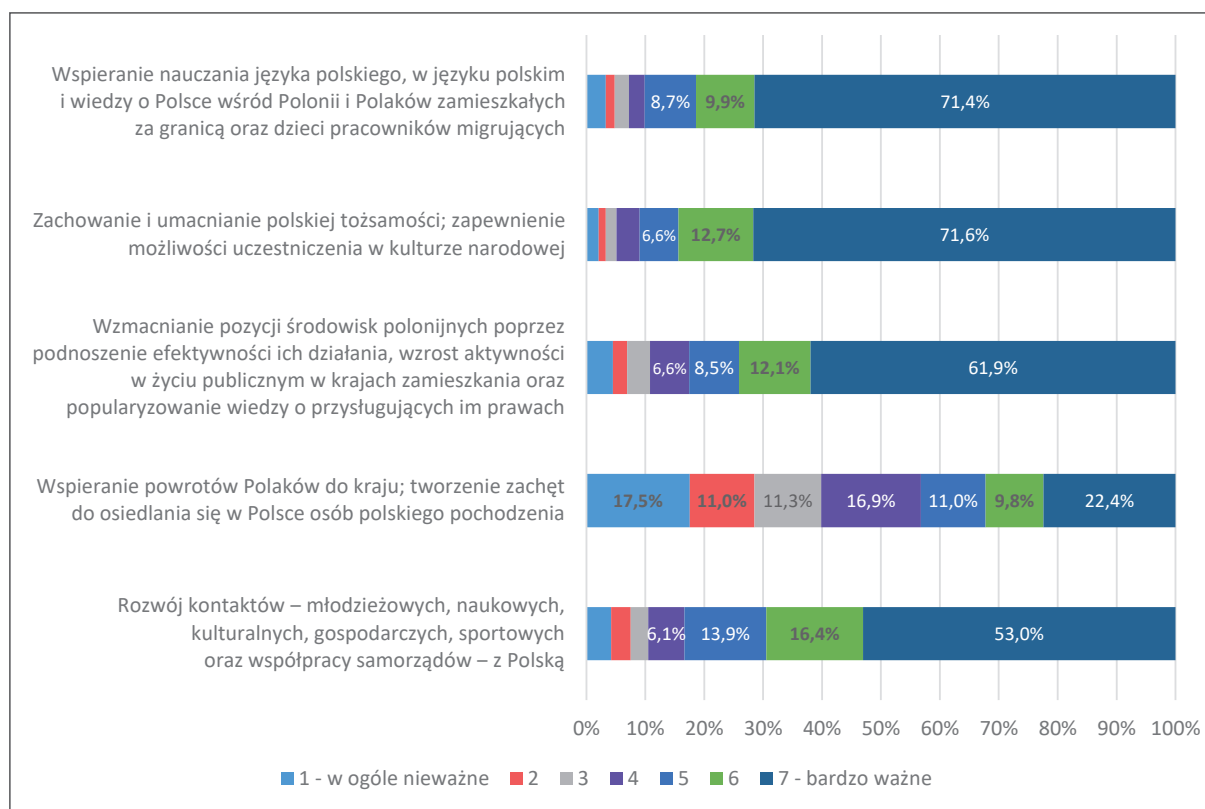
• Priorytety polityki wobec diaspory polskiej (cele strategiczne)

W ostatnich latach strategiczne cele polskiej polityki wobec diaspory ulegały modyfikacjom. W ramach prowadzonych badań punkt wyjścia dla określenia opinii i oczekiwań aktorów instytucjonalnych na temat priorytetów polityki polonijnej stanowiły cele strategiczne zawarte w ostatnim obowiązującym dokumencie odnoszącym się do polskiej polityki diasporycznej, tj. „Rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020”. Określono w nim pięć zasadniczych celów, które powinna realizować polityka polonijna. Z analizy udzielonych odpowiedzi (Wykres 21) wynika, że wymienione we wspomnianym dokumencie cztery z pięciu priorytetów nadal są powszechnie uważane za istotne i nie ma widocznej rozbieżności w opiniach różnych grup respondentów co do ich ważności. Jedynym wyjątkiem jest wspieranie powrotów do kraju.

Respondenci i respondenci za najważniejsze uznali cele związane z afirmacją kulturową, tj. podtrzymywanie polskiej tożsamości oraz umożliwianie uczestnictwa w polskiej kulturze (ponad 84% uczestników badania uznało to za bardzo ważne lub ważne – na skali wybrali odpowiedzi 6 lub 7), a także wspieranie nauczania języka polskiego oraz wiedzy o Polsce (łącznie ponad 80% wskazań). Nieco mniej ważne, ale wciąż bardzo istotne, były dla nich: wzmacnianie pozycji środowisk polonijnych (ponad 74% wskazań) oraz rozwój kontaktów diaspory z Polską (blisko 70% wskazań). Jedynie w przypadku celu odnoszącego się do wspierania powrotów Polaków do kraju oraz tworzenia zachęt do osiedlania

WYKRES 21

Ocena istotności poszczególnych celów strategicznych zawartych w „Rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020” (odsetki respondentów)¹⁾



Źródło: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ N=332.

się w Polsce osób polskiego pochodzenia widoczna była wyraźna różnica zdań. Dla 1/3 respondentów i respondentek ten cel jest bardzo ważny lub ważny, zaś dla porównywalnej grupy w ogóle nieistotny lub mało istotny (28,5%). Blisko 40% uczestników badania wybrało w tej odpowiedzi wartości środkowe (odpowiedzi 3, 4, 5). Wynik ten nie powinien zaskakiwać, biorąc pod uwagę strukturę próby badawczej, złożonej przede wszystkim z reprezentantów i reprezentantek organizacji polonijnych, a więc osób, które z reguły lokują swoje cele życiowe i zawodowe za granicą. W zakresie wspierania powrotów zaznacza się zatem dość wyraźna rozbieżność pomiędzy interesami państwa polskiego, które w ostatnich latach – bez względu na zmieniające się rządy – prowadziło działania zachęcające członków diaspory do osiedlania się w Polsce, a interesami dużej części Polaków i osób polskiego pochodzenia mieszkających za granicą (zwłaszcza tych zrzeszonych w organizacjach polonijnych), którzy nie rozpatrując opcji powrotu przynajmniej w perspektywie krótko- czy średnioterminowej, za priorytetowe uznają działania zmierzające do lepszej integracji oraz wzmacniania własnej pozycji w społecznościach przyjmujących.

Oprócz prośby o odniesienie się do celów zawartych w „Rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020” w ankiecie respondenci i respondentki mieli możliwość wskazania własnych priorytetów polityki polonijnej. Z możliwości tej skorzystało 127 uczestników i uczestniczek badania (prawie 40%). Ich odpowiedzi były bardzo różnorodne i niekiedy odzwierciedlały partykularne potrzeby czy interesy (zarówno w odniesieniu do specyfiki konkretnego kraju zamieszkania, profilu organizacji czy też specjalizacji). Generalnie większość z tych celów dotyczyła:

- uznania roli i znaczenia Polonii i Polaków za granicą (np. *popularyzacja i uświadamianie rodakom w kraju działań Polonii; edukacja polskiego społeczeństwa w kwestii historii i znaczenia polskich organizacji emigracyjnych i polonijnych zakładanych i prowadzonych przez Polaków mieszkających poza granicami Polski; propagowanie wiedzy o działalności Polaków za granicą*);
- edukacji (np. *ulatwienie dostępu do edukacji w Polsce dla dzieci Polaków mieszkających za granicą poprzez tworzenie specjalnych programów stypendialnych; doskonalenie zawodowe nauczycieli*);

- polonijnych; produkowanie materiałów edukacyjnych dla potrzeb polskich uczniów urodzonych i wychowanych za granicą; pomoc społecznym szkołom polonijnym);*
- wsparcia dla organizacji polonijnych oraz podejmowanych przez nie działań (np. *wspieranie „finansowe/rzeczowe” małych organizacji polonijnych w ich działalności; wzmacnianie działaczy polonijnych działających na rzecz Polonii poprzez kursy, szkolenia, dotacje, wymianę z polskimi organizacjami);*
 - wsparcia dla Polonii i Polaków za granicą (np. *zapewnienie dostępu do usług psychologicznych i socjalnych dla Polaków za granicą; budowanie systemu wsparcia polskich wspólnot za granicą [opieka prawna, konsularna]; pomoc socjalna dla Polaków, zapobieganie bezdomności, przemocy rodzinnej [...], problemom alkoholowym; wsparcie dla osób starszych; wspieranie aktywności obywatelskiej i budowania społeczeństwa obywatelskiego wśród Polaków mieszkających za granicą; ochrona praw Polonii i Polaków za granicą);*
 - działań o charakterze integracyjnym i wzmacniającym pozycję diaspory polskiej w krajach zamieszkania (np. *działania zmierzające do integracji środowisk polonijnych w kraju zamieszkania poprzez organizację wspólnych wydarzeń np. biegi polonijne, wyjazdy kolonijne dzieci i młodzieży, itp.; stworzenie platformy internetowej, która umożliwi Polakom mieszkającym za granicą wymianę doświadczeń zawodowych, kulturalnych i społecznych; organizowanie imprez kulturalnych (...), zwłaszcza dla dzieci i młodzieży; integracja środowisk polonijnych w celu zwiększania ich znaczenia politycznego na szczeblu lokalnym, stanowym i federalnym);*
 - upodmiotowienia i reprezentacji politycznej (np. *wzmacnianie pozycji środowisk polonijnych w nadaniu im prawa do zgłaszania własnych kandydatów do Sejmu i Senatu we własnych okręgach wyborczych; umożliwienie uczestnictwa w Polskim życiu politycznym i społecznym; wzmocnienie współpracy polskich instytucji i agend rządowych z organizacjami polonijnymi na zasadach partnerskich);*
 - ochrony polskiego dziedzictwa za granicą (np. *dbanie o zabytki; udokumentowanie śladów polskich w dziedzinie architektury i sztuki wykonanych przez Polaków).*

Często poruszonymi wątkami w ramach zgłaszanych propozycji były te dotyczące działań z zakresu dyplomacji publicznej realizowanej przez diasporę oraz władze polskie (np. *wzmacnianie dyplomacji publicznej w szczególności budowanie wizerunku Polski wśród elity intelektualnej i politycznej; dbałość o wizerunek Polski poza krajem, promocja Polski za granicą).*

W ramach pytania otwartego pojawiły się również odpowiedzi rzadziej wskazywane, ale interesujące z punktu widzenia potencjalnych celów polityki polonijnej. Dotyczyły one: przedsiębiorczości (*programy wspierające przedsiębiorczość wśród Polonii: organizowanie szkoleń, warsztatów i doradztwa dla Polaków za granicą, którzy chcą założyć własne firmy*), działalności lobbingowej (*aktywizowanie polskich środowisk w celu budowania propolskiego lobby; tworzenie polskiego lobby w krajach strategicznych dla Polski*), większego zaangażowania samorządów w politykę diasporyczną (np. *animowanie i wspieranie współpracy polskich samorządów (na wszystkich szczeblach i w każdym zakresie, także gospodarczym) z organizacjami Polaków [za granicą])* czy wsparcia powrotów (*przygotowanie pedagogiczne uczniów i nauczycieli w Polsce i pomoc (...) dla dzieci wracających z emigracji i urodzonych na emigracji*).

Wyniki badania ankietowego znalazły wyraźne potwierdzenie w wypowiedziach uczestników badań jakościowych realizowanych w formie paneli dyskusyjnych. Wśród najczęściej wymienianych celów artykułowanych podczas spotkań znalazły się: podtrzymywanie tożsamości polskiej, nauka języka polskiego, uczestnictwo w kulturze polskiej, wsparcie edukacji polonijnej, promocja Polski i kultury polskiej, wsparcie socjalne i psychologiczne czy też profesjonalizacja i wzmocnienie struktur polonijnych. Należy podkreślić, że uczestnicy i uczestniczki paneli zwrócili dużą uwagę na potrzebę zwiększenia znaczenia oraz aktywizacji diaspory polskiej w społeczeństwach przyjmujących, poprzez m.in.: zachęcanie Polonii do brania aktywnego udziału w lokalnym życiu politycznym, wsparcie społeczeństwa obywatelskiego, promocję współczesnej Polski, systemowe wsparcie studiów polonoznawczych czy też aktywizację polonijnych biznesmenów i profesjonalistów. Zdaniem dużej części uczestników i uczestniczek paneli, działania prowadzone w ramach polityki polonijnej nie powinny być adresowane wyłącznie do Polonii i Polaków za granicą (w szczególności nie tylko tych, którzy władają językiem polskim), lecz powinny obejmować szerszą grupę odbiorców, w tym przedstawicieli społeczeństw przyjmujących. Należy pod-

kreślić, że ten wątek pojawiał się także kilkakrotnie w odpowiedziach otwartych w ankiecie. W ramach dyskusji wyraźnie wybrzmiał również postulat „odpolitycznienia” polityki polonijnej oraz konieczności zachowania jej ciągłości w dłuższej perspektywie czasowej.

• System instytucjonalny i organizacyjny odpowiedzialny za współpracę z polską diasporą

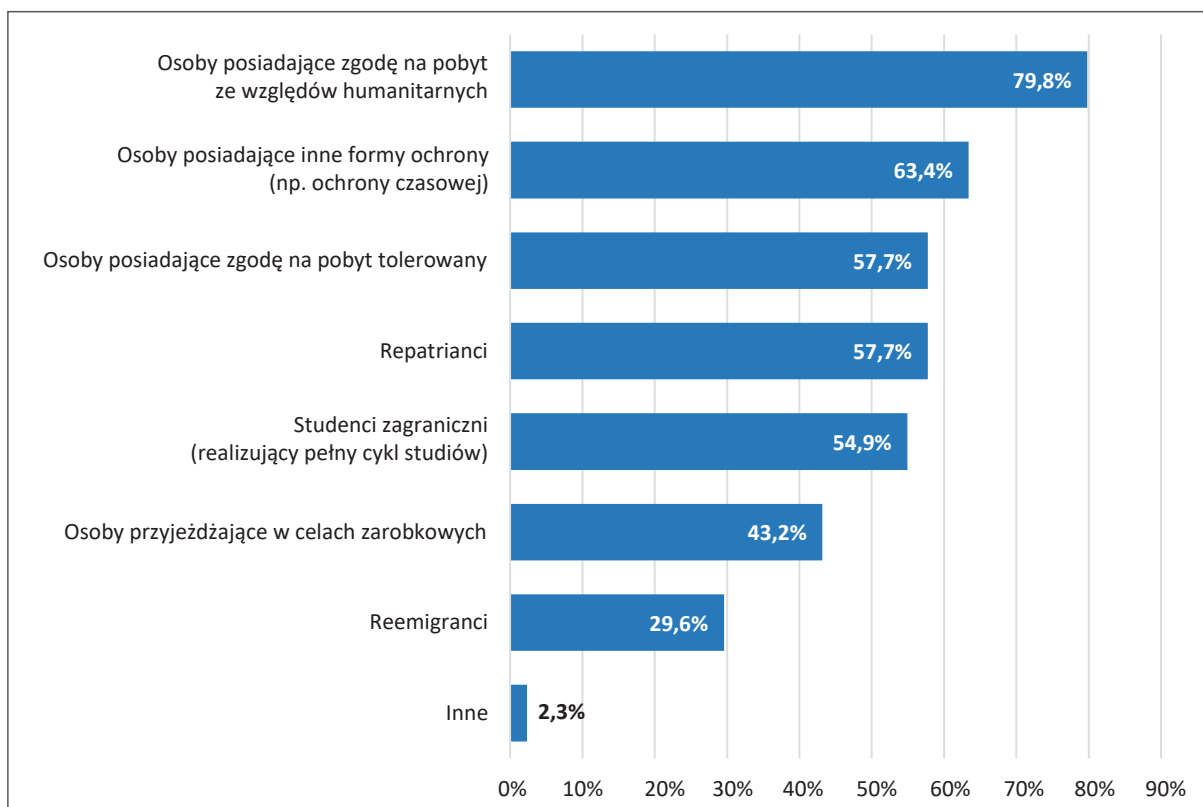
Ocena systemu instytucjonalnego i organizacyjnego skupiła się przede wszystkim na najważniejszych wyzwaniach dotyczących współpracy pomiędzy instytucjami reprezentującymi państwo polskie a podmiotami instytucjonalnymi reprezentującymi Polonię i Polaków za granicą.

W tym kontekście najczęściej wskazywanym wyzwaniem był obecnie obowiązujący system finansowania działalności polonijnej (49,4% wskazań) (Wykres 22). Zostanie on dokładniej omówiony w kolejnej części rozdziału. Innym często wymienianym wyzwaniem był czynnik personalny (41,3%). Według badanych, jakość współpracy jest często uzależniona od nastawienia konkretnych osób (np. w przypadku współpracy na poziomie ambasad/wydziałów konsularnych). Potwierdzają to badania jakościowe, podczas których często pojawiały się stwierdzenia, że jakość, a w konsekwencji także efektywność współpracy, „zależy od konsula”, od jego cech osobowościowych, przekonań, sympatii, zdolności i umiejętności.

Istotną wadą instytucjonalnego systemu wsparcia Polonii i Polaków za granicą jest według respondentów słaba adaptacja do zmieniających się warunków i mała elastyczność funkcjonujących od lat rozwiązań (35,5%). Warto odnotować, że podobna liczba respondentów i respondentek krytycznie postrzegала dużą zmienność systemu instytucjonalnego (33,7%). Prawdopodobnie jest to pozorna sprzeczność – z badań jakościowych wynika, że w przypadku słabej adaptacji i małej elastyczności przede wszystkim chodzi o ograniczenia biurokratyczne, które są istotną barierą i poważnym problemem dla instytucji reprezentujących Polonię i Polaków za granicą. W wypowiedziach badanych często mowa jest o ogrom-

WYKRES 22

Najważniejsze wyzwania dla efektywności współpracy pomiędzy instytucjami reprezentującymi państwo polskie a podmiotami instytucjonalnymi reprezentującymi Polonię i Polaków za granicą (odsetki respondentów)¹⁾



¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze kategorie; N=332.

nej papierkowej pracy, ograniczeniach i wymaganiach, które dla osób mieszkających za granicą są niezrozumiałe (zbyt specjalistyczny język regulaminów, umów, itp.) lub niezgodne z przepisami krajów, w których mieszkają (np. wymóg zbierania danych osobowych uczestników). Z kolei krytyka zbyt dużej zmienności systemu dotyczy przede wszystkim częstych i głębokich zmian systemu wsparcia Polonii i Polaków za granicą. Badani wyraźnie wskazywali, że przenoszenie funduszy do kolejnych instytucji (MSZ, Senat, KPRM) nie sprzyjało dobrej i stabilnej współpracy. Wymagało bowiem ciągłego odbudowywania kontaktów oraz monitorowania zmian dotyczących instytucji i zasad aplikowania o fundusze. Dodatkowym elementem związanym z tym wymiarem jest także rotacja konsulów, którzy często wydają się nie dzielić swoim know-how i kontaktami z następcami. Badani często mówili o sytuacjach, kiedy nowi konsulowie „od zera” muszą budować swoje relacje z Polonią i Polakami w danym kraju. W konsekwencji niektórzy z badanych oceniali, że brakuje *długofalowej celowości działań państwa polskiego i ich konsekwentnej realizacji*.

Zmienność systemu instytucjonalnego łączy się z kolejną barierą często wskazywaną przez badanych, czyli upolitycznieniem kontaktów z diasporą (26,5%). Wątek ten pojawiał się również w badaniach jakościowych. Badani podkreślali, że (szczególnie w ostatnich latach) otrzymanie wsparcia z kraju było silnie uzależnione od czynnika politycznego tj. domniemanej zgodności preferencji politycznych granto- i wnioskodawców.

Wskazując wyzwania, respondenci rzadziej zwracali uwagę na nadmierną koncentrację na wybranych obszarach geograficznych lub krajach (16,3%) oraz wybranych obszarach tematycznych (10,8%). W tym pierwszym przypadku chodzi głównie o dysproporcję między wsparciem Polaków mieszkających w państwach Zachodu w porównaniu do Polaków na Wschodzie, na korzyść tych ostatnich. Z kolei w tym drugim przypadku część badanych mówiła o konieczności silniejszego wsparcia obszarów tradycyjnie mniej priorytetowych dla polityki polonijnej skoncentrowanej głównie na kulturze i edukacji. Chodzi przede wszystkim o kwestie socjalne oraz o wsparcie aktywności gospodarczej Polonii.

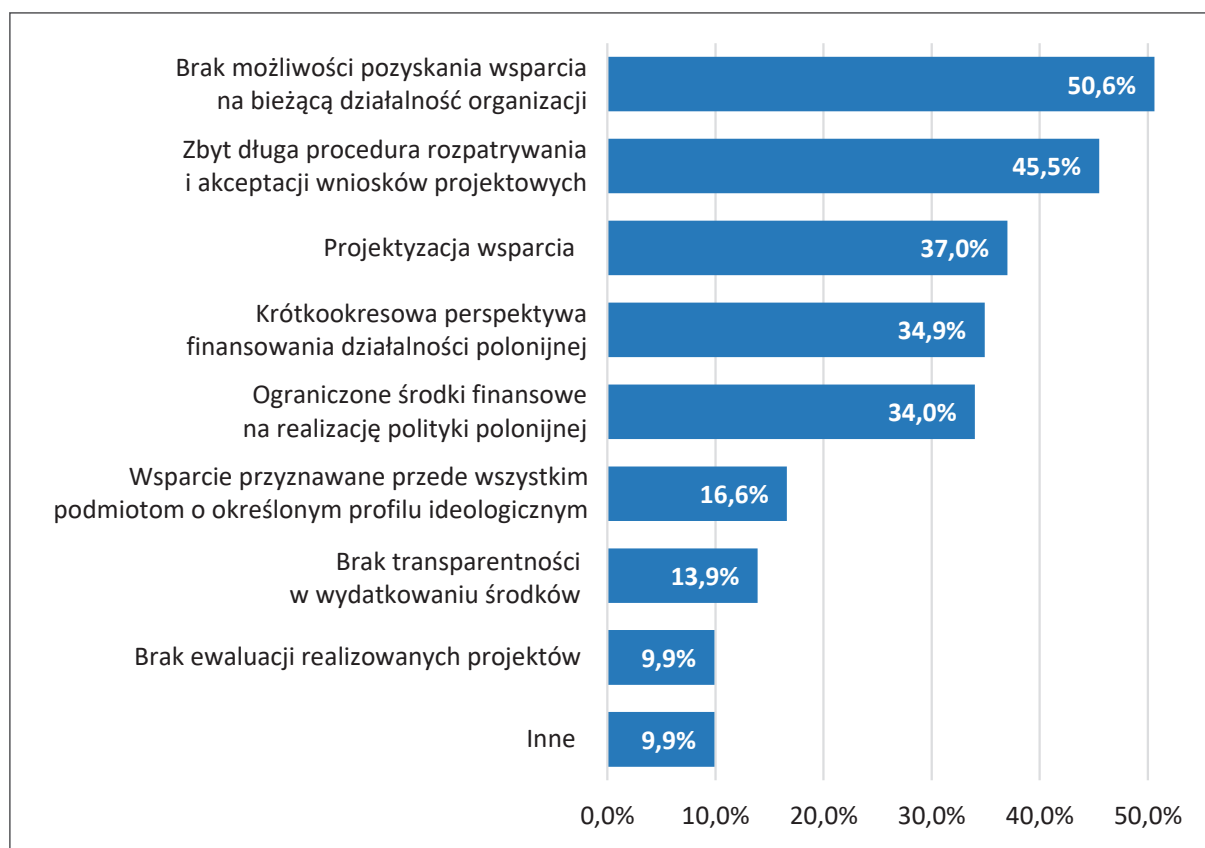
W sondażu (oraz w badaniu jakościowym) wskazywano także na inne bariery czy wyzwania. Warto tu wspomnieć o dwóch związanych ze sobą wątkach. Pierwszy z nich dotyczy braku rzetelnej i aktualnej wiedzy na temat skupisk Polonii i Polaków za granicą – przede wszystkim zaś ich *potrzeb i ich zbieżności z priorytetami państwa polskiego*. W konsekwencji pojawia się druga bariera, która bierze się z *niedostosowania struktur placówek i instytucji do wspierania potrzeb Polonii i Polaków za granicą*. Warto podkreślić, że wątki te wyraźnie wybrzmiewały w panelach dyskusyjnych, zwłaszcza z udziałem reprezentantek i reprezentantów organizacji amerykańskich. W tym kontekście zauważano na przykład, że organizowane przez stronę polską wydarzenia kulturalne odbywają się z reguły jedynie w dużych skupiskach polonijnych (takich jak np. Nowy Jork czy Chicago), podczas gdy Polonia z mniejszych ośrodków (takich jak np. Detroit czy Denver) jest pomijana i nie ma możliwości uczestnictwa w polskiej ofercie kulturalnej.

• Finansowanie działalności (aktywności) diaspory polskiej

Tak jak wspomniano, ważnym aspektem współpracy między państwem polskim a Polonią i Polakami za granicą są kwestie finansowe. Badanych poproszono o wskazanie najbardziej znaczących słabości systemu finansowania. W badaniu ilościowym najczęściej wskazywano brak możliwości pozyskania wsparcia na bieżącą działalność organizacji (50,6%) (Wykres 23), bowiem o ile na realizację konkretnych projektów środki finansowe są dostępne, o tyle organizacje skarżą się często na brak możliwości finansowania działań statutowych, stałych kosztów funkcjonowania, co jest wyraźną barierą w ich rozwoju. Z tą słabością związane są także negatywne oceny „projektyzacji” wsparcia, czyli finansowania działalności jedynie w formie projektów, wyłanianych w drodze konkursów (37%) oraz krótkookresowej perspektywy finansowania działalności polonijnej (34,9%), czego konsekwencją jest brak ciągłości finansowania działań w okresie dłuższym niż 12 miesięcy (a jak wskazywali badani w związku z późnymi terminami przyznawania środków, finansowania „wystarcza” w praktyce zaledwie na kilka miesięcy). Kolejnym ważnym problemem wskazywanym przez respondentów jest przeciągająca się (zbyt długa) procedura rozpatrywania i akceptacji wniosków projektowych (45,5%), pozostawiająca bardzo niewiele czasu na realizację projektów, które muszą być zakończone w drugiej połowie roku rozliczeniowego.

WYKRES 23

Najważniejsze słabości systemu finansowania działalności (aktywności) Polonii i Polaków za granicą (odsetki respondentów)¹⁾



ŹRÓDŁO: SONDAŻ KBnM PAN 2024

¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze kategorie; N=332.

Obok tych dość specyficznych słabości badani zwracali także uwagę na ograniczone środki finansowe przeznaczane przez państwo polskie na realizację polityki polonijnej (34%). Wątek ten również był obecny w badaniu jakościowym, gdzie wskazywano, że ogólna pula środków jest niewystarczająca.

Warto zwrócić uwagę na dwie rzadziej wybierane kategorie wskazujące na to, że niektórzy badani dostrzegają w systemie finansowania Polonii i Polaków za granicą pewne nieprawidłowości. Wskazują po pierwsze, na brak transparentności w wydawaniu środków (*kto i dlaczego wygrał konkurs, nie ma informacji zwrotnej. (...) brak kontaktu ze stroną przyznającą fundusze – brak rozmów i dialogu z KPRM, Senatem*) i przeświadczenie, że wsparcie przyznawane było przede wszystkim podmiotom o określonym profilu ideologicznym (16,6%). Część badanych wyraźnie podkreślała, że takie sytuacje stały się w ostatnich latach powszechne.

Po drugie, dla pewnej – stosunkowo niewielkiej – grupy badanych ważnym aspektem był także brak ewaluacji realizowanych projektów (9,9%). Jak zauważa jedna z osób biorących udział w badaniu jakościowym:

(...) nie ma (...) ewaluacji projektów, nic się nie uczymy i to jest fundamentalny problem całej tej polityki polonijnej, że tam nie ma wbudowanych elementów uczenia się na błędach. Uważam, że w XXI wieku, to trzeba koniecznie poprawić. (8.6 OP)

System grantowy krytykowano z wielu perspektyw – jedna z osób uczestniczących w panelu stwierdziła, że obecny system prowadzi do „czarnej rozpacz”. Podkreślano, że granty na działalność polonijną równie trudno jest uzyskać, co rozliczyć. Te okoliczności uniemożliwiają stałą współpracę organizacji polonijnych z podmiotami krajowymi. Wśród możliwych rozwiązań wskazywano m.in. ujednolicenie wniosków o dofinansowanie i dokumentów sprawozdawczych.

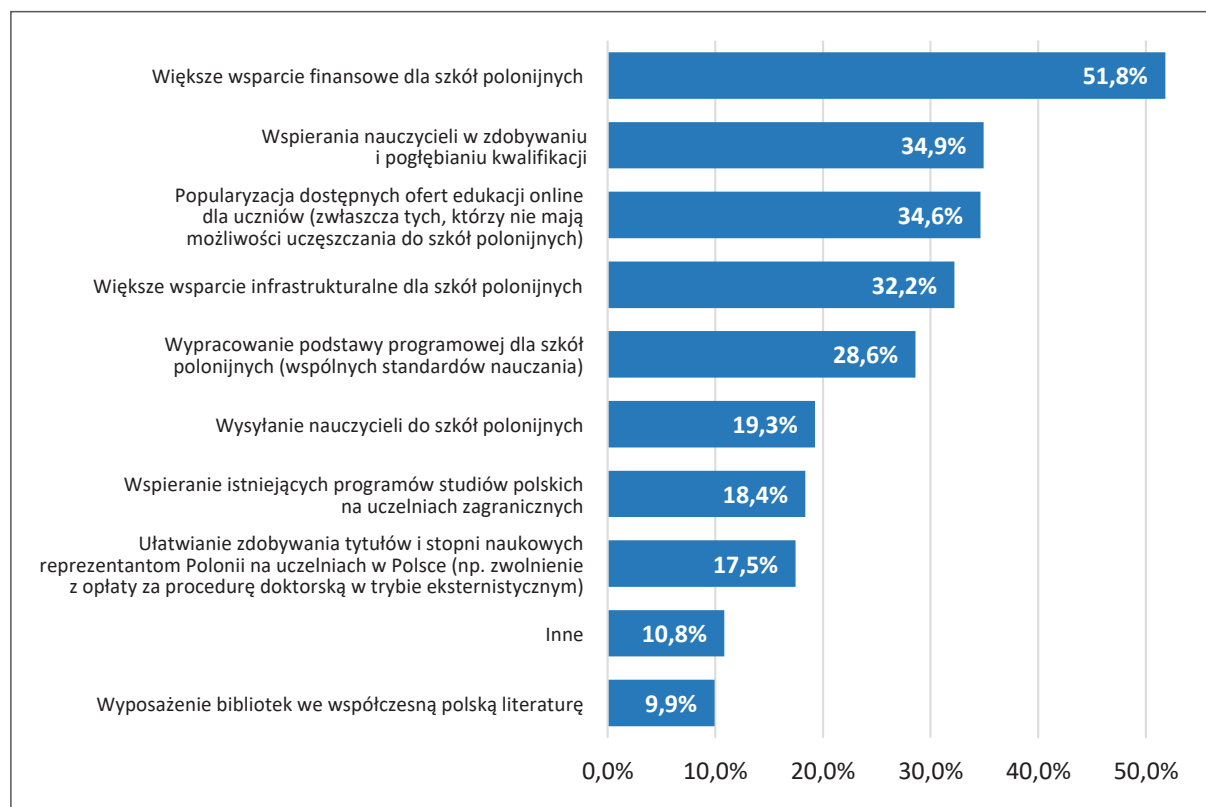
Każdy podmiot, Fundacja Wolność i Demokracja, Wspólnota Polska, Pomoc Polakom na Wschodzie, ma zupełnie różne wnioski. I to się wiąże z pewnymi problemami, z tym wypełnianiem. (...) Wiem, że sporo osób po prostu rezygnuje z takich wniosków, bo się boją tego rozliczania. (8.4 OP)

Badani i badane wskazywali również, że system przyznawania funduszy i rozliczania projektów trzeba nie tylko ujednolicić i usprawnić. Palącą potrzebą wydają się także programy umożliwiające działania długofalowe, a nie tylko projekty roczne czy krótkoterminowe. Kryteria powinny być bardziej transparentne. Sugerowano również zainicjowanie szkoleń, webinarów i spotkań informacyjnych na temat wnioskowania o granty na działalność polonijną.

• Wsparcie państwa polskiego dla edukacji polonijnej

Respondenci i respondentki udzielając odpowiedzi na temat priorytetów państwa polskiego w zakresie wsparcia edukacji polonijnej, opowiedzieli się przede wszystkim za koniecznością zwiększenia nakładów finansowych na tę działalność – wypowiedziała się w ten sposób ponad połowa uczestniczących w sondażu (51%) (Wykres 24). Co trzecia osoba wskazała na konieczność wspierania nauczycieli polonijnych w zdobywaniu i pogłębianiu kwalifikacji (34,9%), popularyzację dostępnych ofert edukacji online dla uczniów, zwłaszcza tych, którzy nie mają możliwości uczęszczania do szkół polonijnych (34,6%), a także potrzebę większego wsparcia infrastrukturalnego dla szkół polonijnych (32,2%) oraz wypracowania podstawy programowej, tj. wspólnych standardów nauczania dla szkolnictwa polonijnego (28,6%). Na kolejnych miejscach z punktu widzenia istotności działań pojawiły się: wysyłanie (delegowanie) nauczycieli do szkół polonijnych (19,3%), wspieranie istniejących programów studiów polskich na uczelniach zagranicznych (18,4%) oraz ułatwianie zdobywania tytułów i stopni naukowych reprezentantom Polonii na uczelniach w Polsce, np. poprzez zwolnienie ich z opłaty za studia doktoranckie prowadzone w trybie eksternistycznym (17,5%). Co dziesiąta z osób uczestniczących w badaniu opo-

WYKRES 24
Priorytety państwa polskiego w zakresie wsparcia edukacji polonijnej (odsetki respondentów)¹⁾



¹⁾ Respondenci mogli wskazać co najwyżej 3 najważniejsze kategorie; N=332.

wiedziała się za koniecznością wyposażenia bibliotek we współczesną polską literaturę (9,9%), a także zasygnalizowała inną potrzebę wsparcia (10,8%). Jako inne określono zróżnicowane potrzeby, które dobrze obrazują szeroki zakres rozumienia zagadnienia edukacji polonijnej – każda z propozycji miała tylko jedno wskazanie. Znalazły się wśród nich m.in.: wsparcie edukacyjne dla starszej Polonii np. poprzez pomoc Uniwersytetom Trzeciego Wieku, wspieranie w Polsce badań i studiów nt. Polonii oraz organizacji polonijnych, zainicjowanie programu wymiany uczniów między szkołami w Polsce oraz szkołami polonijnymi, a także umożliwienie Polonii zdobywania wykształcenia na polskich wyższych uczelniach (w języku polskim) poprzez dedykowane programy studiów online.

Przeprowadzone badania jakościowe w znacznym stopniu potwierdziły wskazane w ankiecie priorytety. Uczestnicy i uczestniczki paneli dyskusyjnych opowiedzieli się przede wszystkim za potrzebą wzmocnienia stałego finansowania edukacji polonijnej oraz rozwoju infrastruktury niezbędnej dla efektywnego nauczania. Postulowano także podjęcie systemowych działań w zakresie promocji języka polskiego poza granicami kraju, w tym zwiększenia finansowania działających na zagranicznych uniwersytetach studiów w zakresie filologii polskiej oraz studiów polonijnych.

Podczas dyskusji panelowych pojawiły się również nowe wątki, wskazujące na istotne rozszerzenie zakresu rozumienia edukacji polonijnej przez przedstawicieli Polonii z różnych kontynentów, państw i ośrodków. Rozmawiano m.in. na temat koniecznych powiązań tego obszaru polityki polonijnej z przyszłymi potrzebami polskiego rynku pracy i tym samym wypracowania i wprowadzenia zachęt dla uczniów polonijnych do kontynuowania edukacji, np. poprzez dedykowane im ścieżki rozwoju akademickiego w Polsce. Za jedno z podstawowych wyzwań uznano wypracowanie sposobów dotarcia z polonijną ofertą edukacyjną do kolejnych pokoleń Polaków urodzonych i wychowujących się poza granicami kraju. Wskazano również na konieczność uatrakcyjnienia tej oferty, tak, aby odpowiadała ona aktualnym oczekiwaniom i potrzebom dzieci i młodzieży.

• Reprezentacja diaspory polskiej (jej upodmiotowienie)

W systemie politycznym państwa pochodzenia diaspora może być reprezentowana na szereg sposobów, m.in. poprzez udział w wyborach (głosowanie za granicą), miejsca w parlamencie (wybór przedstawicieli w okręgach wyborczych tworzonych poza granicami kraju), tworzenie ciał konsultacyjnych i doradczych zrzeszających reprezentantów diaspory, czy organizowanie cyklicznych spotkań w kraju pochodzenia gromadzących reprezentantów diaspory. W związku z założeniem, że liczna diaspora polska powinna być reprezentowana w polskim systemie politycznym i instytucjonalnym, zostało zadane pytanie o wskazanie (wybór wielokrotny z listy) preferowanych sposobów reprezentacji. Najczęściej wybieraną opcją (50,3%) było organizowanie w Polsce (np. w Sejmie lub Senacie) cyklicznych spotkań konsultacyjnych z udziałem przedstawicieli Polonii i Polaków za granicą. Nie jest to zaskakująca odpowiedź, jeśli weźmie się pod uwagę, że tego typu wydarzenia dają możliwość aktywnego udziału większej liczbie przedstawicieli diaspory niż np. ciała konsultacyjne funkcjonujące przy placówkach dyplomatycznych (na które wskazało 45,5% respondentów). Nieco mniej poparcia uzyskały ciała konsultacyjne istniejące przy najważniejszych organach administracji w Polsce: ciała funkcjonujące przy organach administracji centralnej odpowiedzialnych za kontakty z Polonią i Polakami za granicą (np. MSZ, KPRM itp.) wskazało 30,4% respondentów, organ konsultacyjny funkcjonujący przy Senacie RP – 19,6%, a stały organ konsultacyjny funkcjonujący przy Kancelarii Prezydenta RP – tylko 14,2%. W kontekście reprezentacji politycznej, co czwarty respondent wskazał jako ważne przywrócenie w wyborach do Parlamentu RP możliwości głosowania korespondencyjnego (22,3%), nieco więcej (28,6%) wybrało możliwość wyboru, w odrębnym okręgu wyborczym, swojego przedstawiciela do Parlamentu RP. Mniejsze zainteresowanie wśród respondentów mechanizmami reprezentacji w wyborach wynika zapewne z faktu, że część respondentów nie uczestniczy w polskich wyborach ze względu na brak polskiego obywatelstwa.

• Współpraca diaspory z podmiotami z kraju

Wyniki badania ankietowego wskazują, że kluczowymi obszarami współpracy pomiędzy instytucjami i organizacjami reprezentującymi Polonię i Polaków za granicą a podmiotami z Polski powinna być edukacja (73,2% wskazań), kultura (66% wskazań) i wizerunek, np. budowanie dobrego imienia Pol-

ski (37,7% wskazań). Mniej niż co trzecia osoba uczestnicząca w ankiecie wskazała gospodarkę/biznes oraz ochronę polskiego i polonijnego dziedzictwa materialnego (po 29,8% wskazań), a mniej więcej co piąta – naukę (21,1%) i turystykę (18,4%). Działania o charakterze politycznym wskazywano niezmiernie rzadko (5,7%).

Analiza pogłębionych wypowiedzi osób uczestniczących w panelach dyskusyjnych pozwala sformułować cztery priorytetowe obszary umożliwiające poprawę współpracy organizacji polonijnych z podmiotami krajowymi. O dwóch z nich była już mowa: o współpracy w zakresie edukacji polonijnej oraz kwestiach pozyskiwania i rozliczania grantów na działalność polonijną. Pozostałe dwa obszary dotyczą wsparcia profesjonalistów z zakresu badań naukowych i biznesu oraz promocji polskiej kultury za granicą.

Jeśli chodzi o pierwszy, to obecnie współpraca na tym polu wydaje się trudna ze względu na brak aktywności instytucji krajowych. Problem ten sygnalizowano przede wszystkim w kontekście akademickim.

Niemcy wypełniają [amerykańskie uczelnie] wszystkimi przedmiotami: od muzyki, sztuki poprzez filozofię, teologię. Wszystko. Biologów, historię nauki i tak dalej. My nie mamy specjalistów na amerykańskich uczelniach i jest kompletny brak wiedzy na temat osiągnięć i wkładu intelektualnego polskich naukowców w bardzo wielu dziedzinach. (8.2 OP)

Interesującym rozwiązaniem w tym zakresie byłaby „oś ekspercka”, umożliwiająca wymianę kadr w obie strony – w postaci płatnych staży i warsztatów dla zainteresowanych instytucji. Realizacja tej idei jest możliwa dzięki dalszemu wsparciu działań NAWA, w tym rozbudowywaniu istniejących programów. Paneliści i panelistki zwracali uwagę, że współpraca z tą organizacją może stanowić remedium na niedobór kadr akademickich w instytucjach zajmujących się studiami polskimi (i ogólniej wschodnioeuropejskimi). Z drugiej strony, przedstawiciele instytucji polonijnych ze Wschodu zwracali uwagę na brak programu skierowanego bezpośrednio do osób polskiego pochodzenia, które byłyby zainteresowane nawiązaniem współpracy z instytucjami krajowymi. Podobny postulat zgłaszano w kontekście amerykańskim, gdzie priorytetem są programy umożliwiające współpracę podmiotów krajowych z polonijną młodzieżą. Aktywnej polityki państwa oczekują również instytucje biznesowe wskazujące na trudności w ekspansji międzynarodowej, w sytuacji gdy ich działalność nie jest wspierana (również w sferze symbolicznej, która mogłaby przełożyć się na poprawę klimatu inwestycyjnego).

Odnutowywana przez panelistów i panelistki, w szczególności osoby współpracujące z Polonią z USA, znikoma obecność polskich firm, instytucji i wysoko wykwalifikowanych jednostek (naukowców, przedsiębiorców) w świadomości społecznej społeczeństwa przyjmującego pozostawia pole do rozwoju działań z zakresu dyplomacji publicznej (*public diplomacy*). Za wzór stawiane są zwykle instytucje takie jak Instituto Cervantes, Goethe Institut czy Alliance Française.

W opinii aktorów instytucjonalnych organizacja powołana do promocji kultury polskiej powinna mieć liczne oddziały zagraniczne i opierać się na ekspertach, zarówno w swoim oddziale krajowym, jak i wszystkich filiach. Taką ideę badani zestawiali z nieefektywnym ich zdaniem modelem promocji związanym z rolą konsulatów i doraźnych ekspertów. Wymagałoby to większych niż dotychczas nakładów na wsparcie promocji kultury polskiej oraz odejścia od modelu, gdzie relacje z podmiotami krajowym zostają zapośredniczone przez placówki dyplomatyczne. W kontekście powyższych uwag należy zauważyć, że podobną rolę realizują już Instytuty Polskie, podległe Ministerstwu Spraw Zagranicznych.

W opinii panelistów i panelistek nieodzowne jest również wyeliminowanie działań fasadowych, które prowadzono do tej pory, a które w opowieściach badanych uosabiają przysyłani z kraju „eksperci”, często politycy, którzy lubią *pobawić się na festynie* (8.6 OP). Opinie te pokrywają się z oceną przez ankietowanych barier dotyczących współpracy pomiędzy podmiotami instytucjonalnymi reprezentującymi Polonię i Polaków za granicą a podmiotami z Polski – wyraźnie akcentowano upolitycznienie tej współpracy.

● Wsparcie powrotów

Każde państwo z liczną populacją emigrantów mieszkających za granicą musi odpowiedzieć sobie na pytanie, czy powinno wspierać ich powrót do kraju, a jeśli tak, to jakie mechanizmy powinny zostać

w tym celu wdrożone. Temat powrotów Polaków z zagranicy jest regularnie obecny w dyskursie publicznym i medialnym, w szczególności w kontekście emigrantów poakcesyjnych. Wspieranie powrotów Polaków do kraju znalazło się wśród pięciu najważniejszych celów strategicznych polityki wobec polskiej diaspory, zawartych w przywołanym wcześniej dokumencie „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020”. Na pytanie o prowadzenie przez państwo polskie aktywnych działań mających na celu powrót polskich migrantów do kraju blisko połowa respondentów wskazała na potrzebę ich podjęcia (46,7% odpowiedziało „zdecydowanie tak” lub „raczej tak”). Nieco mniejsza grupa (39,2%) poparła neutralną pozycję państwa wobec wspierania powrotów wybierając odprowadz „ani tak, ani nie”. Tylko co siódmy respondent (14,1%) uważał, że państwo polskie nie powinno podejmować żadnych działań. Respondenci popierający aktywność państwa na rzecz powrotów polskich migrantów mogli także wskazać działania, które mogą być realizowane na rzecz powrotów do kraju. Trzy były wskazywane najczęściej: dostarczanie pełnych i wiarygodnych informacji na temat warunków powrotu i życia w Polsce (54,2%), stworzenie rozwiązań systemowych ułatwiających (re) adaptację dzieci (np. w polskiej szkole) (41,3%) i dorosłych (np. doradztwo zawodowe, wsparcie psychologiczne) (40,6%). Mniejszą liczbę wskazań otrzymała propozycja programów i wsparcia finansowego czy organizowania akcji promocyjnych.

W dodatkowych komentarzach jako grupy priorytetowe, do których przede wszystkim powinny być adresowane działania zachęcające do powrotu, respondenci i respondentki wskazywali specjalistów, przedsiębiorców chcących przenieść swoje firmy do Polski, oraz osoby młode. Z kolei podczas paneli dyskusyjnych z przedstawicielami organizacji diaspory polskiej pojawił się wątek wsparcia w powrotach osób, które na emigracji sobie nie poradziły, np. będących w kryzysie bezdomności, jako wymagających szczególnej pomocy ze strony państwa polskiego. Uczestnicy dyskusji panelowych podkreślali, że głównym warunkiem powrotów polskich emigrantów jest poprawa warunków życia i rynku pracy w Polsce czyli głównych powodów skłaniających Polaków do wyjazdu.

PODSUMOWANIE

Jeśli chodzi o oczekiwania aktorów instytucjonalnych diaspory polskiej wobec wciąż obowiązujących priorytetów polityki polonijnej, to wśród badanych istnieje konsensus co do konieczności uwzględnienia celów związanych z afirmacją kulturową (podtrzymywanie polskiej tożsamości, umożliwianie uczestnictwa w polskiej kulturze, nauczanie języka polskiego). Istotne jest również wzmacnianie pozycji środowisk polonijnych oraz rozwój kontaktów diaspory z Polską. Stosunkowo często wskazywane były także cele związane ze wsparciem Polonii i Polaków za granicą (np. pomoc psychologiczna i socjalna) oraz działaniami z zakresu dyplomacji publicznej (np. lobbing, ochrona dobrego imienia Polski, promocja naszego kraju za granicą). Bardziej zróżnicowane opinie dotyczą potrzeby wsparcia powrotów Polaków do kraju.

Obecny system instytucjonalny wspierający współpracę z Polonią i Polakami za granicą napotyka na istotne bariery związane z finansowaniem, biurokracją oraz personalnym wymiarem tej współpracy, co znacząco obniża jego efektywność i elastyczność w adaptacji do zmieniających się warunków.

Brak długofalowej strategii, zmienność systemu wsparcia oraz upolitycznienie kontaktów z diasporą prowadzą do destabilizacji współpracy z Polonią i Polakami za granicą, co wymusza na jej przedstawicielach ciągłe dostosowywanie się do nowych warunków, a tym samym ogranicza skuteczność podejmowanych działań.

System finansowania działalności polonijnej charakteryzuje się istotnymi słabościami, takimi jak brak możliwości finansowania bieżącej działalności organizacji, przeciągające się procedury rozpatrywania wniosków, ograniczona pula dostępnych środków oraz zbyt wiele instytucji zaangażowanych w ten proces, co często powoduje chaos informacyjny i zbiurokratyzowanie konkursów. Wszystko to prowadzi do problemów z ciągłością i efektywnością realizowanych projektów. W systemie finansowania działalności polonijnej zauważalne są również nieprawidłowości, takie jak brak transparentności przy przyznawaniu środków oraz preferowanie podmiotów o określonym profilu ideologicznym. Badani podkreślali też, że warto rozszerzyć lub uelastyczyć katalog celów wsparcia.

W kontekście wspierania edukacji polonijnej priorytetowym pozostają potrzeby finansowe zarówno w zakresie realizacji, jak i aktualizacji i atrakcyjności oferty nauczania dla dzieci i młodzieży polonijnej, inwestowania w rozwój zawodowy nauczycieli, a także doposażenia infrastruktury pozwalającego na odpowiednie prowadzenie procesu nauczania. Istotne jest także rozszerzenie zakresu rozumienia edukacji polonijnej i powiązania tego tradycyjnego obszaru polityki państwa wobec diaspory po pierwsze ze światem akademickim (poprzez zachęty do studiowania w Polsce i dedykowane programy studiów dla Polonii), a w perspektywie długofalowej również z potrzebami rynku pracy w kontekście ułatwiania ewentualnych powrotów.

Najbardziej optymalną formą reprezentacji Polonii i Polaków za granicą jest organizowanie w Polsce cyklicznych spotkań konsultacyjnych z ich udziałem (np. w Sejmie lub Senacie). Dla badanych istotne jest również powoływanie ciał konsultacyjnych na poziomie placówek dyplomatycznych. Rzadziej wskazywane były natomiast odpowiedzi związane z mechanizmami reprezentacji w wyborach (przywrócenie głosowania korespondencyjnego, czy możliwość wyboru, w odrębnym okręgu wyborczym, swojego przedstawiciela do Parlamentu RP). Postulaty te pojawiły się jednak zarówno w pytaniu otwartym zawartym w ankiecie, jak i podczas dyskusji w ramach paneli dyskusyjnych.

W zakresie współpracy diaspory w podmiotami z kraju wyraźnie widać potrzebę powołania dobrze zorganizowanej i należycie finansowanej instytucji promującej kulturę polską wzorowanej na Instituto Cervantes, Goethe Institut czy Alliance Française. Taka instytucja mogłaby przejąć zadania konsulatów oraz mniejszych organizacji zajmujących się dotąd wspieraniem aktywności kulturalnej i mobilności pomiędzy Polską a skupiskami Polonii i Polaków za granicą, a także zarządzać programami finansującymi te działania.

Jeśli chodzi o temat powrotów polskich migrantów do kraju, pojawił się on dwukrotnie w badaniu ilościowym. Pierwszy raz w pytaniu o priorytety polityki polonijnej. 1/3 respondentów i respondentek uznała ten cel za bardzo ważny lub ważny, zaś dla porównywalnej grupy był on w ogóle nieistotny lub nieistotny. W drugim przypadku tematyce powrotów poświęcono odrębne pytanie. Odpowiadając na nie, blisko połowa badanych uznała, że państwo polskie powinno prowadzić aktywne działania mające na celu powrót polskich migrantów do kraju, zaś przeciwnego zdania była jedynie co siódma osoba. Wśród form wsparcia najczęściej wskazywane były: dostarczanie pełnych i wiarygodnych informacji na temat warunków powrotu i życia w Polsce oraz stworzenie rozwiązań systemowych ułatwiających adaptację dzieci (np. w polskiej szkole) i dorosłych (np. doradztwo zawodowe, wsparcie psychologiczne). W ramach dyskusji panelowych szczególnie wybrzmiał wątek wsparcia powrotów osób, które za granicą sobie nie poradziły. Zróżnicowane odpowiedzi na pytania dotyczące działań państwa polskiego wobec powrotów wskazują na brak jednolitego stanowiska wśród przedstawicieli polskiej diaspory. Z jednej strony bowiem większość respondentów nie uważa tego tematu za priorytet polskiej polityki, jednocześnie jednak uznaje go za ważny i potrzebny.

4

BIBLIOGRAFIA

A

- Adamiak, B., Borkowski, J. (1998). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. 2nd ed. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Alves, E., King, R. (2022). Student Mobilities, w: P. Scholten (red.), *Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*, 179–189. Cham: Springer International Publishing.
- Amnesty International. (2021). *Belarus/EU: New evidence of brutal violence from Belarusian forces against asylum seekers and migrants facing pushbacks from the EU*. Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-from-belarusian-forces-against-asylum-seekers-and-migrants-facing-pushbacks-from-the-eu/> (dostęp: 16.08.2024).
- Ancite-Jepifánova, A. (2024). The EU's Eastern Border and Inconvenient Truths: The Securitisation of Migration after Russia's Invasion of Ukraine. *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/the-eus-eastern-border-and-inconvenient-truths> (dostęp: 6.03.2024).
- Apatzidou, V. (2024). Implementing the Pact: obligation for fundamental rights monitoring. *Stateswatch*. <https://www.stateswatch.org/analyses/2024/implementing-the-pact-obligation-for-fundamental-rights-monitoring> (dostęp: 16.08.2024).

B

- Baranowska, G. (2021). Pushbacks in Poland: Grounding the Practice in Domestic Law in 2021. *Polish Yearbook of International Law*, 41: 193–211. DOI: 10.24425/PYIL.2022.142346.
- Bodnar, A., Grzelak, A. (2023). The Polish–Belarusian Border Crisis and the (Lack of) European Union Response. *Białostockie Studia Prawnicze*, 28(1): 57–86. DOI: 10.15290/bsp.2023.28.01.04.
- Brzozowski, J., Kaczmarczyk, P. (2023). Migracje specjalistów, w: M. Lesińska, M. Okólski (red.), *30 wykładów o migracjach*, 507–531. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

C

- CBOS (2023). *Praca obcokrajowców w Polsce. Komunikat z badań 139/2023*, Warszawa: Fundacja Centrum Badań Opinii Społecznej. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_139_23.PDF (dostęp: 21.08.2024).
- Centrum Edukacji Obywatelskiej (2024). *Uczeń i uczennica z doświadczeniem migracyjnym w szkole. Przegląd materiałów o tym, jak ich wspierać*. <https://ceo.org.pl/uczen-i-uczennica-z-doswiadczeniem-migracyjnym-w-szkole-jak-ich-wspierac> (dostęp 19.08.2024).
- COM (2012). European Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in External Relations*, (COM (2012) 492), Luxembourg, October 15, 2012.
- Czerska-Shaw, K., Krzyworzeka-Jelinowska, A., Mucha, J. (2022). *Mobilizacja pomocy uchodźczyńom i uchodźcom ukraińskim w Krakowie. Wyzwania i szanse zarządzania niepewnością*. Kraków: Obserwatorium Wielokulturowości i Migracji. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

D

- Dębkowska, K., Kłosiewicz-Górecka, U., Szymańska, A., Wejt-Knyżewska, A., Zybortowicz, K. (2024). *Polacy o cudzoziemcach na rynku pracy – fakty, mity, opinie*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.

E

- Eurostat (2023). *Acquisition of citizenship statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Acquisition_of_citizenship_statistics (dostęp: 17.09.2024).
- Eurostat (2024). *Residence permits – statistics on first permits issued during the year*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year&oid=643911 (dostęp: 6.10.2024).

F

Fiałkowska, K., Matuszczyk, K., Szulecka, M. (2022). Agricultural Exceptionalism, Migrant Farmworkers and The Pandemic—Evidence from Poland as a New Immigrant Destination Country. *Estudios Geográficos*, 83 (293).

G

Ganty, S., Ancite-Jepifánova, A., Kochenov, D. V. (2024). EU Lawlessness Law at the EU-Belarusian Border: Torture and Dehumanisation Excused by “Instrumentalisation”. *Hague Journal on the Rule of Law*. DOI: [10.1007/s40803-024-00237-0](https://doi.org/10.1007/s40803-024-00237-0)

Gońda, M., Lesińska, M. (2022). Ewolucja Karty Polaka jako instrumentu polityki państwa. *CMR Working Papers*, nr 129/187.

Grot, K., Kaźmierkiewicz, P. (red.) (2015). *Polska wobec nowych obywateli. Ewaluacja funkcjonowania systemu nadawania obywatelstwa polskiego*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Grzymała-Kazłowska, A., Hynie, M. (2024). Using the Holistic Integration Model and anchoring to understand integration challenges and opportunities. The reception and support of Ukrainian forced migrants in Poland in the context of uncertainty. *CMR Spotlight* 6 (63).

GUS (2023a). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2017–2022*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-dlugookresowych-w-latach-2017-2022,18,1.html> (dostęp: 6.10.2024).

GUS (2023b). *Rocznik demograficzny Polski*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

J

Janssen, M.J., Torrens, J., Wesseling, J.H., Wanzenböck, I. (2021). The promises and premises of mission-oriented innovation policy. A reflection and ways forward. *Science and Public Policy*, 48(3) 438–444.

K

Klaus, W., Szulecka, M. (2023). Migracje nieudokumentowane, w: M. Lesińska, M. Okólski (red.), *30 wykładów o migracjach*, 455–76. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Klaus, W. (2024). *Wywózki (pushbacki) w świetle międzynarodowych standardów praw człowieka*. Warszawa: Konsorcjum Migracyjne. <https://konsorcjum.org.pl/storage/2024/01/Pushbacks-PL.pdf> (dostęp 17.09.2024).

Klaus, W., Szulecka, M. (2023). Departing or Being Deported? Poland’s Approach towards Humanitarian Migrants. *Journal of Refugee Studies*, 36 (3): 467–88. DOI: [10.1093/jrs/feac063](https://doi.org/10.1093/jrs/feac063)

Klaus, W., Szulecka, M., Wzorek, D. (2024). *Detencja i jej alternatywy. Analiza orzecznictwa sądowego w sprawie umieszczania cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.

Kupczyński, J. (2023). Użytkowanie kamer nasobnych przez policję i inne służby w świetle bieżących polskich regulacji prawnych. *Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury*, 51 (3): 67–81. DOI: [10.53024/4.3.51.2023](https://doi.org/10.53024/4.3.51.2023).

Ł

Łukasiewicz, K. (2017). Exile to poverty: Policies and poverty among refugees in Poland. *International Migration*, 55 (6), 56–72.

M

Malewska, A., Wołek, A. (2020). Instytucjonalny model samorządowej polityki repatriacyjnej. Ograniczenia i narzędzia wsparcia ze strony władz centralnych. *Opinie i ekspertyzy OE-308*, Warszawa: Kancelaria Senatu RP.

Matuszczyk, K., Grzymała-Kazłowska A., Homel K. (2024). The Legal and Policy Infrastructure of Irregularity Poland. Country Report, https://www.researchgate.net/profile/Kamil-Matuszczyk-2/publication/381317561_The_Legal_and_Policy_Infrastructure_of_Irregularity/links/6668d2d3a54c5f0b945fef51/The-Legal-and-Policy-Infrastructure-of-Irregularity.pdf (dostęp: 1.08.2024).

MC (2024). *Dane statystyczne dotyczące wniosków o nadanie statusu cudzoziemca UKR w związku z konfliktem na Ukrainie*. <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715> (dostęp: 06.10.2024).

MRPiPS (2024a). *Zezwolenia na pracę cudzoziemców*, <https://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180075-zezwolenia-na-prace-cudzoziemcow> (dostęp: 6.10.2024)

- MRPiPS (2024b). *Oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi*, <https://psz.praca.gov.pl/web/urząd-pracy/-/8180211-oswiadczenia-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-wpisane-do-ewidencji-oswiadczen-obowiazujace-od-2018-r-> (dostęp: 6.10.2024).
- MRPiPS (2024c). *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce*, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/8179096/Informacja%20o%20zatrudnieniu%20cudzoziemc%C3%B3w%202023%20r.pdf/58c6f6b1-07b5-4fa7-9b48-7f70d74f9dbe?t=1706880934801> (dostęp: 26.08.2024).

N

- Najwyższa Izba Kontroli (2023). *Kształcenie dzieci cudzoziemców w polskich szkołach. Informacja o wynikach kontroli*, 12 grudnia 2023, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28888,vp,31720.pdf> (dostęp: 19.08.2024).

P

- Pawlak, M. (2019). Nauka języka polskiego i orientacja kulturowa, w: A. Górka, M. Koss-Goryszewska, J. Kucharczyk (red.), *W stronę Krajowego Mechanizmu Ewaluacji Integracji. Diagnoza sytuacji beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce*, 53–8. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Phillimore, J. (2021). Refugee-integration-opportunity structures: Shifting the focus from refugees to context. *Journal of Refugee Studies*, 34 (2), 1946–1966.
- PIE (2024). https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/08/Tygodnik-PIE_31-2024.pdf (dostęp: 2.08.2024).
- Pijenburg, A., Rijken, C. (2021). Moving beyond refugees and migrants: reconceptualising the rights of people on the move. *Interventions*, 23 (2): 273–93. DOI: 10.1080/1369801X.2020.1854107.
- Portal statystyczny ZUS, *Obywatele cudzoziemscy zgłoszeni do ubezpieczeń społecznych wg wybranych grup*, <https://psz.zus.pl/kategorie/ubezpieczeni/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe> (dostęp: 11.08.2024).

S

- Sainsbury, D. (2012). *Welfare states and immigrant rights: the politics of inclusion and exclusion*. Oxford: University Press.
- Sobczak-Szelc, K., Pachocka, M., Pędziwiatr, K., Szałańska, J., Szulecka, M. (2023). *From reception to integration of asylum seekers and refugees in Poland*. Taylor & Francis.
- Sora, M. (2013). Repatriacja do Polski po 1990 r. – uwarunkowania prawne, skala przyjazdów, obszar osiedlenia. *Studia BAS* nr 2.
- Straż Graniczna (2022). *Informacja statystyczna za 2021 r.* <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (dostęp: 6.10.2024).
- Straż Graniczna (2024). *Dane statystyczne dotyczące sytuacji na granicy z Ukrainą*. <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2705,dane-statystyczne-dotyczace-sytuacji-na-granicy-z-Ukraina> (dostęp: 6.10.2024).
- Strzelecki, P., Kluza, S. (2024). *Polska polityka migracyjna. Uwarunkowania i rekomendacje*. Warszawa: Fundacja Przyjazny Kraj.
- Strzelecki, P., Growiec, J., Wyszynski, R. (2022). The Contribution of Immigration from Ukraine to Economic Growth in Poland. *Review of World Economics* 158 (2): 365–99. doi.org/10.1007/s10290-021-00437-y.
- Szczepanik, M. (2018). Border Politics and Practices of Resistance on the Eastern Side of “Fortress Europe”: The Case of Chechen Asylum Seekers at the Belarusian–Polish Border. *Central and Eastern European Migration Review*, 7 (2): 69–89. DOI: 10.17467/ceemr.2018.08

T

- Trylińska, A., Sieniow, T., Pachocka, M., Krępa, M., Wach, D. (2024). *Legal and Policy Infrastructures of Returns in Poland – Country Dossier (WP2)* (GAPs: De-centring the Study of Migrant Returns and Readmission Policies in Europe and Beyond). Warsaw: University of Warsaw. Retrieved August 20, 2024, <https://zenodo.org/records/10913388>

Z

- ZUS (2024). *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2023*. Warszawa, https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych_2023.pdf (dostęp: 17.09.2024).

Ż

- Żołądek, Ł. (2013). Polska polityka repatriacyjna. Rozwiązania prawne, ich krytyka i nowe propozycje. *Studia BAS* nr 2.

5

ANEKS – KWESTIONARIUSZ ANKIETY

WSTĘP

Ankieta jest adresowana do instytucji, których działalność w sposób bezpośredni lub pośredni jest związana z polityką migracyjną państwa polskiego.

Ankieta składa się z 7 poniższych bloków tematycznych zawierających 10-15 pytań:

1. Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej
2. Dostęp do terytorium
3. Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej
4. Dostęp do rynku pracy
5. Dostęp do edukacji i migracje edukacyjne
6. Integracja
7. Obywatelstwo i repatriacja

W pierwszym kroku prosimy wybrać te obszary tematyczne, które są najbliższe Państwa wiedzy i doświadczeniu zawodowemu.

Większość pytań ma charakter zamknięty, będą mogli Państwo wybrać jedną lub więcej odpowiedzi z proponowanej listy. Niektóre pytania mają charakter otwarty, gdzie będzie można przedstawić odpowiedź w postaci komentarza.

Ankieta jest adresowana do aktorów instytucjonalnych, w związku z tym prosimy, żeby Państwa instytucja wypełniła ją tylko jeden raz. W wypełnianiu ankiety może wziąć udział więcej niż jedna osoba z Państwa instytucji, jeżeli uznają Państwo, że to pozwoli na udzielenie bardziej przemyślanych odpowiedzi. Ankietę można wypełniać na raty (np. przez kilka dni) **pod warunkiem korzystania z tego samego urzędnika.** Można się też cofać do wcześniejszych odpowiedzi jeżeli będą Państwo chcieli coś w nich zmienić. **Nie można się jednak cofnąć po zakończeniu odpowiedzi na dany blok (nie można się cofać między blokami).**

Badanie ma charakter poufny. Otrzymane wyniki będą prezentowane wyłącznie w formie zbiorczych zestawień odpowiedzi. Prosimy o **nieprzekazywanie linku do ankiety innym osobom lub instytucjom.**

Ankieta zawiera także pytania dotyczące charakteru instytucji, którą Państwo reprezentują (np. instytucja społeczno-kulturalna, konsulat) oraz osób wypełniających ankietę (np. pełniona funkcja). Te informacje są bardzo ważne w kontekście analiz wyników tego badania, dlatego mają one charakter obowiązkowy.

Dziękujemy za poświęcony czas.

Czy wyrażają Państwo zgodę na udział w badaniu?

- ☐ Wyrażam zgodę
- ☐ Nie wyrażam zgody

Na początku chcemy się dowiedzieć, jakiego rodzaju instytucję Państwo reprezentują? Ta informacja jest bardzo ważna w kontekście późniejszej analizy wyników.

Proszę wybrać najlepiej pasującą odpowiedź.

- ☐ Podmiot administracji rządowej (w tym szczebla wojewódzkiego)
- ☐ Podmiot administracji samorządowej
- ☐ Organizacja międzynarodowa
- ☐ Organizacja społeczna
- ☐ Podmiot reprezentujący przedsiębiorców lub pracodawców
- ☐ Agencja pracy
- ☐ Związek zawodowy
- ☐ Podmiot związany z edukacją lub sektorem nauki
- ☐ inny (jaki?), proszę wpisać

Jaki podmiot administracji rządowej reprezentuje Państwa instytucja?

- ☐ Ministerstwo
- ☐ Urząd centralny
- ☐ Straż Graniczna
- ☐ Inspektorat Pracy
- ☐ Urząd wojewódzki
- ☐ Wojewódzka administracja zespolona
- ☐ Konsulat
- ☐ Kuratorium oświaty
- ☐ Inny (jaki?), proszę wpisać

Jaki podmiot administracji samorządowej reprezentuje Państwa instytucja?

- ☐ Urząd miasta
- ☐ Urząd gminy
- ☐ Urząd powiatu
- ☐ Urząd marszałkowski
- ☐ Placówka pomocy społecznej
- ☐ Placówka interwencji kryzysowej
- ☐ Urząd pracy
- ☐ Inny (jaki?), proszę wpisać

Zachęcamy do podania nazwy Państwa instytucji, ale nie jest to obowiązkowe.

Jakie znaczenie w obszarze działalności Państwa instytucji mają kwestie związane z migracjami międzynarodowymi?

Proszę wybrać najlepiej pasującą odpowiedź.

- ☐ To główny obszar działania
- ☐ To ważny obszar działania, ale nie jedyny
- ☐ To tylko poboczny obszar działania
- ☐ Nie jest to obszar działania instytucji

W jakich województwach działa Państwa instytucja?

Proszę wskazać wszystkie pasujące odpowiedzi.

- ☐ cała Polska
- ☐ woj. dolnośląskie
- ☐ woj. kujawsko-pomorskie
- ☐ woj. lubelskie
- ☐ woj. lubuskie
- ☐ woj. łódzkie
- ☐ woj. małopolskie
- ☐ woj. mazowieckie
- ☐ woj. opolskie
- ☐ woj. podkarpackie
- ☐ woj. podlaskie
- ☐ woj. pomorskie
- ☐ woj. śląskie
- ☐ woj. świętokrzyskie
- ☐ woj. warmińsko-mazurskie
- ☐ woj. wielkopolskie
- ☐ woj. zachodniopomorskie

Ankieta obejmuje 7 bloków odpowiadających różnym obszarom polityki migracyjnej. Każdy z nich zawiera 10-15 pytań różnej długości. Zachęcamy, żeby odpowiedzieli Państwo na pytania w tych blokach, w których czują się Państwo najbardziej kompetentni.

Proszę wybrać **nie więcej niż 3 bloki tematyczne**, w obszarze których chcecie Państwo wypełnić ankietę.

- ☐ Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej
- ☐ Dostęp do terytorium
- ☐ Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej
- ☐ Dostęp do rynku pracy
- ☐ Dostęp do edukacji i migracje edukacyjne
- ☐ Integracja
- ☐ Obywatelstwo i repatriacja

Blok - Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej

W tym bloku pytań chcielibyśmy się dowiedzieć jak, Państwa zdaniem, powinna wyglądać polityka migracyjna w ramach strategii migracyjnej, nad którą pracuje polski rząd.

Jakie kluczowe wartości powinny, Państwa zdaniem, przyświecać polityce migracyjnej państwa polskiego? Proszę zaznaczyć nie więcej niż 3 wartości z poniższej listy.

- ☐ Bezpieczeństwo Polski
- ☐ Prawa człowieka i humanitaryzm
- ☐ Tożsamość narodowa
- ☐ Dobrobyt i rozwój gospodarczy Polski
- ☐ Spójność społeczna Polski (poprawne relacje pomiędzy polskim społeczeństwem i migrantami)
- ☐ Solidarność europejska
- ☐ Przyrost demograficzny (w długim okresie)

Zachęcamy do uzasadnienia swojej opinii w kwestii wartości w polityce migracyjnej.

Jakie, Państwa zdaniem, powinny być cele polityki migracyjnej Polski?

Proszę ocenić istotność poniższych kwestii, zaznaczając odpowiedź od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „zupełnie nieistotny cel”, a 7 „bardzo istotny cel”.

	Zupełnie nieistotny cel				Bardzo istotny cel		
	1	2	3	4	5	6	7
Potrzeby rozwoju krajowej gospodarki, w tym rynku pracy	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Przeciwdziałanie zachodzącym negatywnym zmianom demograficznym (depopulacja, starzenie się ludności itp.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stworzenie ram instytucjonalnych i prawnych dla współpracy aktorów i działań związanych z migracjami na różnych poziomach	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zapewnienie wysokich standardów ochrony praw człowieka i praw podstawowych	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	5	6	7
Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, ochrony granic państwa	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zapobieganie politycznej instrumentalizacji migracji	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prowadzenie aktywnej polityki integracyjnej	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zapewnienie spójności społecznej pomiędzy społeczeństwem przyjmującym i migrantami	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Aktywna polityka emigracyjna, diasporyczna i repatriacyjna	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

W jakiej formie rząd polski powinien przyjąć dokument regulujący cele i kierunki polityki migracyjnej RP?

- ☐ Szerokiego dokumentu doktrynalnego i operacyjnego (obejmującego obszar polityki migracyjnej i integracyjnej)
- ☐ Dokumentu jedynie o charakterze doktrynalnym (diagnoza i strategia)
- ☐ Nowelizacji istniejących ustaw i aktów niższego rzędu
- ☐ Oddzielnych strategii migracyjnej oraz integracyjnej
- ☐ Nie ma potrzeby przyjmowania/nowelizowania żadnego z takich dokumentów

Czy w zakresie migracji legalnej (np. w obszarze migracji pracowniczej, edukacyjnej, osiedleńczej itp.) powinny zostać wdrożone nowe instrumenty polityki migracyjnej?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Które z poniższych rozwiązań uważają Państwo za potrzebne?

Proszę zaznaczyć odpowiedź od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „zupełnie niepotrzebne”, a 7 „bardzo potrzebne”.

	Zupełnie niepotrzebne					Bardzo potrzebne	
	1	2	3	4	5	6	7
Wprowadzenie systemu punktowego dla migrantów	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wprowadzenie kompleksowego systemu uznawania kwalifikacji i wykształcenia przyjeżdżających cudzoziemców	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stworzenie „szybkiej ścieżki” dla legalizacji pobytu i zatrudnienia określonych grup cudzoziemców	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wprowadzenie dalszych ułatwień w zakresie pobytu dla studentów zagranicznych	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ochrona praw pracowniczych i przeciwdziałanie tworzeniu się szarej strefy zatrudnienia i innym nadużyciom wobec pracowników cudzoziemskich	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stworzenie systemu zachęt dla migracji osiedleńczej	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zawarcie umów bilateralnych z wybranymi krajami wysyłającymi dotyczących migracji pracowniczych	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Czy jednym z priorytetów polityki migracyjnej Polski powinno być stworzenie kompleksowej polityki integracyjnej wobec różnych grup migrantów (nie tylko uznanych uchodźców)?

- ☐ Zdecydowanie tak
☐ Raczej tak
☐ Ani tak, ani nie
☐ Raczej nie
☐ Zdecydowanie nie

W jaki sposób polityka integracyjna powinna być wdrażana? Proszę wybrać wariant najlepiej oddający Państwa opinię w tej sprawie.

- ☐ Poprzez przyjęcie oddzielnej polityki integracyjnej z jasno zarysowanym systemem instytucjonalnym i budżetem, zarządzanymi centralnie
- ☐ Poprzez decentralizację zarządzania polityką integracyjną i nadanie samorządom kluczowej roli w prowadzeniu polityki integracyjnej
- ☐ Poprzez stworzenie stałego mechanizmu udziału organizacji pozarządowych w implementacji polityki integracyjnej

Jaki kierunek powinna obrać strategia migracyjna RP w odniesieniu do sytuacji na granicy polsko-białoruskiej? Proszę wybrać nie więcej niż 3 pasujące odpowiedzi.

- ☐ Obecne działania mające na celu wzmocnienie zabezpieczenia fizycznego granicy powinny być kontynuowane
- ☐ Powinna być prowadzona polityka oparta przede wszystkim o zasadę praw człowieka i humanitaryzmu
- ☐ Należy wzmocnić kompetencje Straży Granicznej
- ☐ Należy rozbudować infrastrukturę recepcyjną (pomocową) dla uchodźców przy granicy państwa
- ☐ Należy wzmocnić efektywność polityki powrotowej wobec cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium Polski

Jak w przyszłości powinien wyglądać system zarządzania migracjami w Polsce?

- ☐ Obecny system powinien pozostać bez zmian (koordynacyjna rola MSWiA, kluczowa rola MRPiPS, istnienie UdSC jedynie na poziomie centralnym, na poziomie regionalnym i lokalnym kompetencje posiadają zarówno urzędy wojewódzkie, jak i jednostki samorządu terytorialnego)
- ☐ Potrzebny jest nowy system stworzony w oparciu o centralny organ administracji rządowej, obsługiwany przez centralę i delegatury na bazie obecnie istniejących wydziałów w urzędach wojewódzkich właściwych w sprawach cudzoziemców
- ☐ Inna propozycja (jaka?), proszę ją krótko opisać

Czy zakres kompetencji samorządów w zakresie zarządzania migracjami powinien być zwiększony?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Które z poniższych kwestii powinny być priorytetami polityki migracyjnej w zakresie dialogu społecznego, relacji pomiędzy społeczeństwem przyjmującym a migrantami.

Proszę zaznaczyć nie więcej niż 3 kwestie.

- ☐ Wypracowanie stałych mechanizmów dialogu i konsultacji społecznych, na przykład poprzez powołanie Rady ds. Migracji
- ☐ Przeciwdziałania napięciom między grupami etnicznymi, w tym ksenofobii, poprzez na przykład wprowadzenie elementów edukacji wielokulturowej
- ☐ Systemowe wsparcie organizacji pozarządowych i innych instytucji działających na rzecz integracji i spójności społecznej

- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Blok - Dostęp do terytorium

W tym bloku chcielibyśmy się dowiedzieć jakie są Państwa opinie na temat systemu wizowego, wybranych kwestii związanych z legalizacją pobytu i dobrowolnymi powrotami.

Proszę wskazać grupy osób, które powinny być traktowane priorytetowo w systemie wizowym.

Proszę wskazać nie więcej niż 3 grupy.

- ☐ Obywatele państw Partnerstwa Wschodniego
- ☐ Obywatele państw Azji Południowo-Wschodniej
- ☐ Osoby o wysokich kwalifikacjach
- ☐ Osoby mające kompetencje, których brakuje obecnie na polskim rynku pracy
- ☐ Osoby, które chcą przyjechać do Polski z powodów humanitarnych
- ☐ Osoby, które chcą przyjechać do Polski w celach edukacyjnych
- ☐ Osoby, które chcą dołączyć do rodziny w Polsce
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są
- ☐ Żadna grupa nie powinna być traktowana priorytetowo w systemie wizowym

W jakim stopniu zgadzają się Państwo, że następujące ułatwienia wjazdu do Polski powinny być dostępne dla osób traktowanych priorytetowo?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam
Wprowadzenie ruchu bezwizowego	☐	☐	☐	☐	☐
Wydawanie bezpłatnych wiz	☐	☐	☐	☐	☐
Wprowadzenie przyspieszonej procedury wizowej	☐	☐	☐	☐	☐
Zapewnienie preferencyjnego miejsca w kolejce wizowej	☐	☐	☐	☐	☐
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐

Jakich usprawnień wymaga dotychczasowa organizacja systemu wizowego?

Proszę zaznaczyć wszystkie rozwiązania, które są Państwa zdaniem wymagane.

- ☐ Zwiększenie obsady osobowej w konsulatach
- ☐ Powierzenie obsługi wniosków wizowych zewnętrznym centrom wizowym
- ☐ Zapewnienie efektywnego systemu odwoławczego od decyzji konsułów, w tym dostępu do sądu
- ☐ Poprawa wymiany informacji między konsulatami a urzędami i instytucjami w kraju (np. Urząd do Spraw Cudzoziemców, Straż Graniczna)
- ☐ Zapewnienie sprawnego systemu nadzoru Ministerstwa Spraw Zagranicznych nad konsulatami i ich pracą
- ☐ Nie ma potrzeby wprowadzania żadnych usprawnień
- ☐ Trudno powiedzieć

W jakim stopniu zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniami odnoszącymi do zapory na granicy polsko-białoruskiej?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam
Należy ją zbudować także na pozostałych odcinkach polskiej granicy zewnętrznej	☐	☐	☐	☐	☐
Należy ją rozbudować o dodatkowe systemy zapory elektronicznej	☐	☐	☐	☐	☐
Zapora powinna pozostać w takiej formie, w jakiej obecnie funkcjonuje	☐	☐	☐	☐	☐
Należy zdemontować drugą linię drutu zwojowego z koncertyny	☐	☐	☐	☐	☐
Należy zastąpić istniejące fizyczne bariery zaporą elektroniczną	☐	☐	☐	☐	☐
Należy zdemontować istniejącą zaporę	☐	☐	☐	☐	☐

Obecny system wydawania kart pobytu w urzędach wojewódzkich jest krytykowany. Jak według Państwa można poprawić jego funkcjonowanie?

Proszę wybrać nie więcej niż 3 propozycje.

- ☐ Znaczne zwiększenie zatrudnienia w odpowiednich komórkach urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za te procesy
- ☐ Wdrożenie działań zapobiegających rotacjom pracowników urzędów wojewódzkich
- ☐ Znaczne uproszczenie procedury legalizacji pobytu
- ☐ Wprowadzenie daleko idącej cyfryzacji procesów obsługi wniosków (np. automatyzacja części decyzji, w oparciu o wypracowane algorytmy)
- ☐ Przeniesienie procesu legalizacji pobytu do innych urzędów (np. na poziom powiatów)
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są
- ☐ Żadne dodatkowe działania nie są potrzebne

Jakich gwarancji prawnych dla migrantów brakuje w systemie legalizacji pobytu według Państwa?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- ☐ Prawa do pomocy prawnej
- ☐ Skutecznego prawa do sądu
- ☐ Skutecznego działania organu II instancji odnośnie do kontroli decyzji organów I instancji
- ☐ Prawa do informacji w zrozumiałym języku (np. o przysługujących prawach i procedurze legalizacji pobytu)
- ☐ Wszystkie konieczne gwarancje już funkcjonują

Proszę określić, w jakim stopniu zgadzają się Państwo z następującymi rozwiązaniami w odniesieniu do migrantów z nieuregulowanym statusem pobytowym?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Należy przeprowadzić kolejną szeroką akcję regularyzacyjną (tzw. abolicję)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Należy przeprowadzić kolejną akcję regularyzacyjną (tzw. abolicję), ale obejmującą tylko niektóre grupy cudzoziemców	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Należy wprowadzić stałe mechanizmy wychodzenia z sytuacji nieuregulowanego pobytu w ustawie o cudzoziemcach, pozwalające na podejmowanie decyzji w każdej sprawie indywidualnie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Należy wprowadzić możliwość ubiegania się o wizy uprawniające do dalszego pobytu na terytorium Polski	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nie należy wprowadzać żadnych nowych procedur prawnych legalizujących pobyt, bo one już istnieją w polskich przepisach	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nie należy wprowadzać żadnych procedur prawnych legalizujących pobyt osób o nieuregulowanym statusie	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Dobrowolne powroty cudzoziemców do państw pochodzenia powinny, według Unii Europejskiej, być traktowane priorytetowo. W jaki sposób poprawić organizację systemu dobrowolnych powrotów w Polsce?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- ☐ Poprawa dostępu do informacji i poradnictwa powrotowego
- ☐ Wprowadzenie stałego monitoringu sytuacji w krajach pochodzenia w zakresie przestrzegania praw człowieka
- ☐ Zapewnienie dłuższego wsparcia w reintegracji w kraju pochodzenia (np. we wchodzeniu na rynek pracy, w zakładaniu własnego biznesu)
- ☐ Nawiązanie współpracy z organizacjami społecznymi w kraju pochodzenia i w ten sposób wspieranie procesu reintegracji osób powracających
- ☐ Zaoferowanie konkretnych środków finansowych zachęcających do wyjazdu z Polski
- ☐ Zrezygnowanie z nakładania zakazu wjazdu do Polski i innych państw UE na osobę powracającą
- ☐ Wspieranie osób powracających poprzez zapewnienie im bezpiecznych warunków osiedlenia się w kraju pochodzenia
- ☐ Nie ma potrzeby wprowadzania żadnych zmian

Jak należy zagwarantować realizację zasady non-refoulement w polityce powrotowej? Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi

- ☐ Należy zapewnić właściwą kontrolę instancyjną wszystkich decyzji powrotowych
- ☐ Należy zapewnić migrantom dostęp do sądu gwarantujący zawieszenie wykonania decyzji powrotowej do czasu rozpatrzenia sprawy przez sąd
- ☐ Należy na każdym etapie zapewnić migrantom dostęp do pomocy prawnej (w tym w razie potrzeby nieodpłatnej)
- ☐ Należy wprowadzić monitoring procesów powrotowych dokonywany przez niezależne podmioty, które raportują naruszenia do zewnętrznego urzędu, np. Rzecznika Praw Obywatelskich
- ☐ Należy wprowadzić monitoring sytuacji migrantów po ich powrocie do kraju pochodzenia, by mieć pewność, że nie dochodzi do naruszeń ich praw podstawowych
- ☐ Nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych gwarancji, obecnie funkcjonujące są wystarczające

Blok - Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej

W tym bloku chcielibyśmy poznać Państwa opinie na temat procedur i praktyk związanych z ochroną krajową i międzynarodową cudzoziemców w Polsce.

W ostatnich latach w Polsce pojawiały się kontrowersje w związku z niewystarczającym dostępem do procedury uchodźczej dla osób przekraczających granicę (np. w związku ze stosowaniem tzw. push-backów). W jakim stopniu zgadzają się Państwo, że poniższe rozwiązania skutecznie zapewnią dostęp do procedury o ochronę międzynarodową?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Należy przyjmować wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej od każdej osoby, która zgłosi wolę ubiegania się o nią, niezależnie od sposobu i miejsca przekroczenia granicy	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Należy wprowadzić odpowiedzialność służbową za niedopełnienie obowiązków w zakresie przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dodatkowy organ oprócz Straży Granicznej powinien być upoważniony do przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Należy uchylić przepisy pozwalające na zawrócenie do linii granicznej osób przekraczających granicę w sposób nielegalny, bez przeprowadzenia indywidualnej oceny sytuacji każdej z nich	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Należy dopuścić do czynności prowadzonych przez Straż Graniczną z udziałem osób migrujących zarówno ich prawnych pełnomocników, jak również podmioty stojące na straży praw człowieka (jak UNHCR czy RPO)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nie ma potrzeby wprowadzania żadnych zmian, obecnie dostęp do procedury uchodźczej jest zapewniony	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Jakimi rozwiązaniami można zwiększyć skuteczność prowadzenia procedury udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- ☐ Zapewnienie dostępu do tłumaczy
- ☐ Zapewnienie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej
- ☐ Zapewnienie skutecznej możliwości odwołania się do sądu
- ☐ Zapewnienie prawa do informacji w zrozumiałym języku (np. o przysługujących prawach i procedurze legalizacji pobytu)
- ☐ Zwiększenie zatrudnienia wykwalifikowanych pracowników w odpowiednich komórkach odpowiedzialnych za te procesy
- ☐ Nie ma potrzeby wprowadzania żadnych dodatkowych działań w tym zakresie

Polskie prawo nie pozwala na umieszczanie w detencji niektórych kategorii osób (np. dzieci, osób, które doświadczyły przemocy czy takich, których stan zdrowia na to nie pozwala). Co zrobić, by osoby z tej listy nie trafiały do ośrodków strzeżonych?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- ☐ Wprowadzić skuteczne procedury identyfikacji takich osób (np. osób, które doświadczyły przemocy)
- ☐ Zapewnić dostęp do niezależnych psychologów i lekarzy
- ☐ Poprawić procedury oceny wieku zgodnie z najnowszymi rozwiązaniami naukowymi
- ☐ Zapewnić dostęp do nieodpłatnej reprezentacji prawnej w postępowaniu sądowym o umieszczeniu lub przedłużeniu detencji
- ☐ Zapewnić szkolenia dotyczące prawa migracyjnego dla sędziów orzekających w sprawach detencyjnych
- ☐ Zapewnić miejsca i system wsparcia w ośrodkach otwartych dla osób poddanych dodatkowym środkom kontrolnym
- ☐ Zapewnić dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej wszystkim osobom przebywającym w detencji
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są
- ☐ Nie ma potrzeby wprowadzania żadnych działań w tym zakresie

W jakim stopniu zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi wprowadzenia w Polsce przyspieszonych procedur granicznych zakładających detencję osób przekraczających granicę?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Takie rozwiązanie pozwoli poradzić sobie z dużą liczbą osób, które aplikują w Polsce o ochronę międzynarodową, przekraczając granicę nielegalnie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Takie rozwiązanie nie sprawdzi się w przypadku osób ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową, których powrót do kraju pochodzenia jest niemożliwy	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Takie rozwiązanie pozbawia osoby poszukujące ochrony dostępu do skutecznej procedury uchodźczej	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Takie rozwiązanie się nie sprawdzi w Polsce ze względu na nieprzygotowanie systemu instytucjonalnego do procedowania wniosków w ramach procedury granicznej	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Doświadczenia innych państw, jak Grecji czy Włoch, pokazują, że takie rozwiązanie nie jest skuteczne i jest bardzo kosztowne	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Jakie elementy preintegracji powinny być wprowadzone do systemu recepcji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- ☐ Dostęp do legalnego wykonywania pracy od momentu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej
- ☐ Lekcje języka polskiego prowadzone przez profesjonalnych lektorów uczących języka polskiego jako obcego
- ☐ Dostęp do szkoleń zawodowych dopasowanych do potrzeb polskiego rynku pracy
- ☐ Pakiet powitalny (np. zawierający podstawowe informacje o funkcjonowaniu polskiego społeczeństwa i instytucji)
- ☐ Powszechny dostęp do pomocy psychologicznej i terapii
- ☐ Zasada krótkiego czasu pobytu w ośrodku recepcyjnym i szybkie uzyskiwanie tzw. świadczeń pozaośrodkowych
- ☐ Lokalizacja ośrodków recepcyjnych w miejscach zapewniających dobry dostęp do rynku pracy i edukacji
- ☐ Trudno powiedzieć

Czy Polska powinna brać udział w relokacji cudzoziemców na poziomie UE?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Czy Ukraińcy, którym przyznano ochronę czasową w Polsce, powinni mieć ułatwiony dostęp do uzyskania prawa stałego pobytu w Polsce?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Blok - Dostęp do rynku pracy

W tym bloku interesują nas Państwa opinie na temat instrumentów i praktyk związanych z migracją zarobkową do Polski, w szczególności na temat stosowanych i potencjalnych rozwiązaniach w obszarze integracji ekonomicznej cudzoziemców w Polsce.

Która grupa cudzoziemców Państwa zdaniem powinna być przyjmowana do Polski z perspektywy potrzeb rynku pracy.

Proszę ocenić odpowiedzi w skali 1-7, gdzie 1 to "najmniej potrzebna grupa", a 7 "najbardziej potrzebna grupa".

	Najmniej potrzebna grupa			Najbardziej potrzebna grupa			
	1	2	3	4	5	6	7
Naukowcy, inżynierowie, wysoko wykwalifikowani specjaliści branży IT	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lekarze, pielęgniarki i pozostały personel medyczny	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Przedsiębiorcy, inwestorzy	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Studenci	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fachowcy z wykształceniem zawodowym (kierowcy, budowlańcy itp.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Opiekunowie osób starszych oraz dzieci	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Pracownicy bez specjalistycznych kwalifikacji	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inna grupa (która?), proszę wpisać, jeśli taka jest 	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Które ze stosowanych dotychczas instrumentów polityki migracyjnej Polski uważają Państwo za korzystne i warte przedłużenia/odnowienia lub wprowadzenia – oprócz zezwolenia na pracę?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze instrumenty.

- ☐ Oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi na okres do 24 miesięcy
- ☐ Oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi na okres 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy (stara wersja oświadczeń, obowiązująca do 2022 r.)
- ☐ Karta Polaka
- ☐ Zezwolenie na pracę sezonową
- ☐ Niebieska Karta (Blue Card)
- ☐ Poland. Business Harbor
- ☐ Karnet określający minimalne warunki zatrudnienia cudzoziemca, umożliwiający zmianę pracy przez cudzoziemca w oparciu o jeden dokument (bez konieczności ubiegania się o kolejne zezwolenie, np. w sytuacji, gdy cudzoziemiec dostał zgodę na pracę w określonej firmie na rok, i po jakimś czasie chce się zatrudnić w innej firmie, może to zrobić w ramach tej samej zgody)
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Jaka powinna być rola urzędów wojewódzkich w procedurze wydawania zezwoleń na pracę?

- ☐ Powinny otrzymać dodatkowe instrumenty weryfikacji wniosków o wydanie zezwolenia na pracę
- ☐ Powinny weryfikować jedynie spełnianie warunków formalnych przez pracodawców składających wnioski o wydanie zezwolenia na pracę
- ☐ Nie powinny pełnić żadnej roli w procesie uzyskiwania zezwoleń na pracę. Ich uprawnienia powinny zostać przejęte przez urzędy pracy
- ☐ Ich rola powinna być taka jak obecnie
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Czy Państwa zdaniem należy stosować dodatkowe zachęty dla pracodawców rekrutujących cudzoziemskich pracowników?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam
Zachęty podatkowe (np. częściowe zwolnienie z podatku dochodowego)	☐	☐	☐	☐	☐
Zachęty mieszkaniowe (np. dofinansowanie kredytu hipotecznego lub wynajmu mieszkania)	☐	☐	☐	☐	☐
Granty na innowacje i założenie działalności gospodarczej	☐	☐	☐	☐	☐
Uproszczona procedura admisyjna (szybka ścieżka uzyskania wizy lub zezwolenia na pracę)	☐	☐	☐	☐	☐
Uprozczone formalności w zakresie uznawalności kwalifikacji w zawodach, gdzie występują deficyty pracowników	☐	☐	☐	☐	☐
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są					

Jakie widzą Państwo korzyści związane z napływem cudzoziemskich pracowników do Polski?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze korzyści.

- ☐ Uzupełnienie luk na rynku pracy w kluczowych sektorach gospodarki
- ☐ Zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki w zakresie niskich kosztów pracy
- ☐ Pozyskanie pracowników o wysokich kompetencjach, niedostępnych wcześniej w Polsce
- ☐ Wzrost kreatywności i otwartości polskich pracowników na zmiany
- ☐ Wzrost tolerancji polskiego społeczeństwa
- ☐ Wzrost gospodarczy w Polsce
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Jakie widzą Państwo zagrożenia związane ze zwiększonym napływem cudzoziemskich pracowników do Polski?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze zagrożenia.

- ☐ Zwiększenie szarej strefy (w tym częściowa praca na czarno)
- ☐ Dumping pracowniczy, praca poniżej stawek, na które zgadzają się Polacy
- ☐ Spadek ogólnego poziomu płac i wzrost bezrobocia
- ☐ Wpływ na gotowość/chęć do inwestowania w kapitałochłonne metody produkcji
- ☐ Obniżenie jakości świadczenia usług w niektórych branżach
- ☐ Wykorzystywanie cudzoziemców, łamanie ich praw pracowniczych i nadużywanie ich słabszej pozycji negocjacyjnej
- ☐ Działalność zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się przemytem i handlem ludźmi
- ☐ Rosnące konflikty między cudzoziemcami a Polakami w środowisku pracy
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Jakie Państwa zdaniem są największe bariery w zakresie integracji imigrantów na polskim rynku pracy?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze bariery.

- ☐ Brak znajomości języka polskiego
- ☐ Brak znajomości języka angielskiego
- ☐ Brak odpowiednich kwalifikacji
- ☐ Brak uprawnień do wykonywania zawodu w Polsce
- ☐ Niedopasowanie kwalifikacji do wymagań stawianych na danym stanowisku w Polsce, mimo realizowania wcześniej podobnej pracy za granicą
- ☐ Różnice kulturowe w zespołach pracowniczych: problem pracy w zespole, problemy w komunikacji itp.
- ☐ Trudności w pozyskaniu dokumentów uprawniających do podjęcia pracy
- ☐ Praca w szarej strefie
- ☐ Zbyt duża rotacja cudzoziemców na rynku pracy
- ☐ Uprzedzenia i stereotypy
- ☐ Sytuacja rodzinna i obowiązki opiekuńcze cudzoziemca
- ☐ Powiązanie zezwolenia na pracę z konkretnym pracodawcą, co utrudnia zmianę pracy przez cudzoziemca
- ☐ Brak znajomości rzeczywistości pracy w Polsce
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Czy Państwa zdaniem należy wspierać cudzoziemców zakładających i prowadzących w Polsce działalność gospodarczą?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

W jaki sposób Państwa zdaniem należy wspierać cudzoziemców zakładających i prowadzących w Polsce działalność gospodarczą?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze instrumenty.

- ☐ Umożliwienie wszystkim legalnie przebywającym cudzoziemcom z krajów trzecich prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej
- ☐ Wprowadzenie większej elastyczności w zakresie przedłużenia prawa pobytowego w Polsce, szczególnie w początkowym okresie prowadzenia firmy (niskie dochody w fazie rozruchu)
- ☐ Wprowadzenie dedykowanej obsługi administracji publicznej na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym (znajomość języków, dostęp do tłumaczy i formularzy w języku angielskim)
- ☐ Wprowadzenie ułatwienia w zakresie uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (lub wizy i innej formy prawa pobytowego) dla cudzoziemców inwestujących w Polsce (np. w przypadku udokumentowanej inwestycji powyżej ustalonego progu)
- ☐ Wprowadzenie ułatwień w zakresie dostępu do kredytu (np. gwarancje rządowe) lub grantów na innowacje w kluczowych dla polskiej gospodarki branżach (np. AI, farmaceutyka, etc.)
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Co Państwa zdaniem powinno się zmienić, aby bardziej efektywnie wykorzystywać kwalifikacje migrantów? Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze rozwiązania.

- ☐ Ułatwienia w przepisach dopuszczających do wykonywania zawodów (np. lekarza)
- ☐ Ułatwienia w zakresie nostryfikacji dyplomów
- ☐ Bardziej efektywna ewaluacja kwalifikacji migrantów (chodzi o ocenę kwalifikacji i doświadczenia zawodowego migrantów, aby zidentyfikować ich umiejętności i wiedzę zgodnie z polskimi standardami zawodowymi)
- ☐ Łatwiejszy dostęp do szkoleń językowych oraz zawodowych)
- ☐ Doradztwo dla cudzoziemców, które wskazałoby im możliwości uzyskania zatrudnienia zgodnego z kwalifikacjami
- ☐ Zmiana świadomości pracodawców w zakresie zatrudniania obcokrajowców na stanowiskach nieliniowych (czyli dostosowanie godzin pracy do osobistego rytmu pracownika), zwłaszcza w zakresie zatrudniania migrantów o wysokich kwalifikacjach)
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Jakie, Państwa zdaniem, działania powinno się podjąć w celu ułatwienia wejścia na rynek pracy w Polsce cudzoziemskim studentom/absolwentom polskich uczelni?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze instrumenty.

- ☐ Zachęcanie cudzoziemców do studiowania w Polsce na kierunkach predestynujących do wykonywania zawodów deficytowych lub wymagających wysokich kwalifikacji
- ☐ Wprowadzanie programów / podejmowanie działań nieformalnych zwiększających integrację cudzoziemskich studentów w miejscu studiów i w społeczności lokalnej
- ☐ Wprowadzanie rozwiązań w zakresie doradztwa zawodowego / tworzenie dedykowanych biur karier dla studentów zagranicznych
- ☐ Zatrudnianie cudzoziemskich studentów jeszcze w toku studiów
- ☐ Promowanie i rozszerzenie współpracy między sferą edukacji i biznesu, co ułatwiłoby przejście z systemu kształcenia na polski rynek pracy
- ☐ Wzmocnienie ułatwień/preferencji w zakresie legalizacji pobytu w Polsce dla cudzoziemskich absolwentów polskich uczelni (np. wydłużenie okresu na poszukiwanie pracy po zakończeniu edukacji)
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Jaką rolę powinny odegrać organizacje pozarządowe zajmujące się integracją migrantów na polskim rynku pracy?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze instrumenty.

- ☐ Powinny organizować szkolenia w zakresie budowania kompetencji zawodowych i kulturowych migrantów
- ☐ Powinny być źródłem rzetelnej informacji o potrzebach polskiego rynku pracy
- ☐ Powinny wspierać cudzoziemców w zakresie rzetelnej informacji o prawach pracownika
- ☐ Powinny być łącznikiem pomiędzy organami publicznymi, takimi jak urzędy pracy i ZUS, a migrantami
- ☐ Powinny być łącznikiem pomiędzy pracodawcami a migrantami
- ☐ Powinny być łącznikiem między cudzoziemcami a związkami zawodowymi
- ☐ Powinny być uczestnikami konsultacji w zakresie efektywności programów i instrumentów integracji migrantów na rynku pracy
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Czy Państwa zdaniem powinno się podjąć określone działania w celu wsparcia organizacji pozarządowych zajmujących się integracją migrantów na rynku pracy?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Jakie Państwa zdaniem działania powinno się podjąć w celu wsparcia organizacji pozarządowych zajmującymi się integracją migrantów na polskim rynku pracy?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze rozwiązania.

- ☐ Szkolenia dla pracowników w zakresie nowelizacji zmian w prawie pracy dla cudzoziemców
- ☐ Wsparcie finansowe szkoleń w zakresie budowania kompetencji zawodowych i kulturowych migrantów
- ☐ Ułatwianie współpracy pomiędzy urzędami pracy a organizacjami pozarządowymi
- ☐ Promowanie współpracy pomiędzy pracodawcami a organizacjami pozarządowymi
- ☐ Umożliwienie organizacjom pozarządowym dostępu do rzetelnych informacji o potrzebach na rynku pracy
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Na ile, Państwa zdaniem, polityka związana z dostępem cudzoziemców do rynku pracy powinna brać pod uwagę kraje pochodzenia migrantów? Który z poniższych modelowych wariantów polityki wydaje się Państwu najbardziej odpowiedni w przypadku Polski?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze rozwiązania.

- ☐ Regulacje opierające się na umowach dwustronnych pomiędzy Polską i wybranymi krajami wysyłającymi
- ☐ Programy rekrutacyjne dedykowane grupom zawodowym pracowników, na które jest zapotrzebowanie, ale tylko z wybranych krajów
- ☐ Programy rekrutacyjne dedykowane grupom zawodowym pracowników, na które jest zapotrzebowanie, niezależnie od kraju pochodzenia pracowników
- ☐ Pewne ułatwienia w dostępie do rynku pracy w poszczególnych sektorach rynku pracy lub zawodach, ale tylko dla cudzoziemców z wybranych krajów
- ☐ Pewne ułatwienia w dostępie do rynku pracy w poszczególnych sektorach rynku pracy lub zawodach niezależnie od kraju pochodzenia pracowników
- ☐ Regulacje jednakowe dla pracowników cudzoziemskich ze wszystkich krajów
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Jakie działania, Państwa zdaniem, powinny zostać podjęte w celu pełniejszej integracji ekonomicznej i lepszego wykorzystania potencjału osób ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 najważniejsze rozwiązania

- ☐ Umożliwienie podjęcia pracy w ograniczonym wymiarze godzinowym od momentu wystąpienia o ochronę
- ☐ Umożliwienie podjęcia pracy w pełnym wymiarze godzinowym od momentu wystąpienia o ochronę
- ☐ Umożliwienie założenia jednoosobowej działalności gospodarczej od momentu wystąpienia o ochronę
- ☐ Umożliwienie założenia fundacji non-profit i zatrudnienia w niej od momentu wystąpienia o ochronę
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Czy mają Państwo inne pomysły, w jaki sposób efektywniej przeciwdziałać wykluczeniu i dyskryminacji imigrantów na rynku pracy?

Blok - Dostęp do edukacji i migracje edukacyjne

Niniejszy blok składa się z dwóch części. W pierwszej prosimy Państwa o wyrażenie opinii na temat kwestii związanych z obecnością w Polsce i polskim systemie edukacji (głównie na poziomie podstawowym i średnim) cudzoziemskich uczniów z doświadczeniem migracyjnym (dalej nazywamy ich uczniami-migrantami). Niektóre (nieliczne) pytania dotyczą także sytuacji polskich dzieci z doświadczeniem migracyjnym za granicą oraz nauczycieli. W drugiej części bloku koncentrujemy się na migracjach edukacyjnych do Polski, czyli kwestii związanych z obecnością cudzoziemskich studentów w Polsce i na polskich uczelniach.

Czy chcą Państwo odpowiedzieć na obie czy tylko na jedną z dwóch części tego bloku? Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź.

- ☐ Chcemy odpowiedzieć tylko na pytania z pierwszej części, dotyczącej obecności cudzoziemskich uczniów
- ☐ Chcemy odpowiedzieć tylko na pytania z drugiej części, dotyczącej migracji edukacyjnych
- ☐ Chcemy odpowiedzieć na pytania z obu części

Od kiedy mają Państwo doświadczenie w pracy z uczniami-migrantami?
Proszę wybrać najlepiej pasującą odpowiedź.

- ☐ Już od czasu sprzed wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2022 roku
- ☐ Dopiero od czasu wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2022 roku
- ☐ Wśród osób, z którymi pracujemy nie ma uczniów-migrantów
- ☐ Nie mamy takiego doświadczenia, w ogóle nie pracujemy z uczniami-migrantami

Jak ważne, Państwa zdaniem, są poniższe problemy i korzyści związane z obecnością uczniów-migrantów w polskich szkołach?

Proszę zaznaczyć odpowiedź od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „w ogóle nieważne”, a 7 „bardzo ważne”.

	W ogóle nieważne					Bardzo ważne	
	1	2	3	4	5	6	7
Niedostateczne opanowanie języka polskiego przez uczniów-migrantów	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Różnice w opanowaniu materiału edukacyjnego (np. różnice programowe)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Różnice kulturowe	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Traumatyczne wydarzenia, których doświadczyli niektórzy uczniowie-migranci	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	1	2	3	4	5	6	7

Problemy wychowawcze	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	1	2	3	4	5	6	7
Większe otwarcie na świat	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	1	2	3	4	5	6	7
Nauka tolerancji	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	1	2	3	4	5	6	7
Inne problemy i korzyści (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	1	2	3	4	5	6	7
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Jeszcze inne trudności (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Które z poniższych form wsparcia państwa polskiego dla edukacji uczniów-migrantów, są, Państwa zdaniem, najistotniejsze?

Proszę wybrać nie więcej niż 3 odpowiedzi.

- ☐ Tworzenie odrębnych szkół kształcących uczniów-migrantów
- ☐ Tworzenie odrębnych oddziałów szkolnych kształcących uczniów-migrantów
- ☐ Opracowanie i wydawanie podręczników stosowanych w polskich szkołach, ale w języku ojczystym uczniów-migrantów
- ☐ Opracowanie i wydawanie innych pomocy dydaktycznych stosowanych w polskich szkołach, ale w języku ojczystym uczniów-migrantów
- ☐ Opracowanie i wydawanie podręczników do nauczania uzupełniającego uczniów-migrantów w polskich szkołach z zakresu ich rodzimych: kultury/języka/historii/geografii
- ☐ Opracowanie i wydawanie innych materiałów dydaktycznych do nauczania uzupełniającego uczniów-migrantów w polskich szkołach z zakresu ich rodzimych: kultury/języka/historii/geografii
- ☐ Opracowanie i wydawanie podręczników do nauczania uzupełniającego dla dzieci polskich z doświadczeniem migracyjnym, pobierających naukę za granicą z zakresu polskich: kultury/języka/historii/geografii
- ☐ Przygotowanie kadry oświatowej do pracy z uczniami-migrantami
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Które z poniższych form wsparcia, które polska szkoła oferuje lub mogłaby oferować uczniom-migrantom są, Państwa zdaniem, potrzebne?

Proszę zaznaczyć odpowiedź od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „zupełnie niepotrzebne”, a 7 „bardzo potrzebne”.

	Zupełnie niepotrzebna					Bardzo potrzebne	
	1	2	3	4	5	6	7
Tzw. klasy powitalne (welcome classes) na czas nauki podstaw języka polskiego	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Osobne oddziały klasowe na stałe	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Asystent międzykulturowy	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dodatkowe konsultacje indywidualne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dodatkowe zajęcia z języka polskiego / polskiej kultury / historii / geografii	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dodatkowe zajęcia z języka ojczystego uczniów-migrantów, ich rodzimej kultury/historii/geografii	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zajęcia „wyrównawcze” wedle potrzeb	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zajęcia integracyjne (np. świetlicowe) wyłącznie w grupie uczniów-migrantów	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zajęcia integracyjne (np. świetlicowe) wspólne dla wszystkich uczniów	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Odpowiedniki polskich materiałów dydaktycznych w języku uczniów-migrantów	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Przygotowanie podstawowych dokumentów (np. statut szkoły, przedmiotowy system oceniania) w języku/ach uczniów-migrantów	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

W jakim stopniu zgadzają się Państwo, że poniższe elementy edukacji uczniów-migrantów przebywających w Polsce, realizowane poza polskim systemem edukacji, powinny podlegać kontroli polskich władz oświatowych?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam
Podręczniki stosowane w edukacji poza polskim systemem oświaty	☐	☐	☐	☐	☐
Inne niż podręczniki materiały dydaktyczne, np. lektury, atlasy, zeszyty ćwiczeń	☐	☐	☐	☐	☐
Zajęcia (np. w formie hospitacji zajęć)	☐	☐	☐	☐	☐
Materiały promujące te zajęcia	☐	☐	☐	☐	☐
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐

W jakim stopniu zgadzają się Państwo, że w ramach dostosowywania nauczania w polskich szkołach do obecności uczniów-migrantów, należy wprowadzić następujące rozwiązania?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam
Lekcje języka/historii/kultury największych grup uczniów-migrantów w programie nauczania w polskich szkołach	☐	☐	☐	☐	☐
Modyfikacje ogólne (tzn. adresowane do wszystkich uczniów, nie tylko uczniów-migrantów) wprowadzenie w programach nauczania niektórych przedmiotów, np. historii, WoS, języka polskiego, geografii, elementów wiedzy o krajach pochodzenia największych grup migrantów	☐	☐	☐	☐	☐
Obowiązkowe zajęcia z zakresu edukacji wielokulturowej/włączającej w programie kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela	☐	☐	☐	☐	☐
Kursy doszkalające kadrę pedagogiczną w zakresie integracji uczniów-migrantów	☐	☐	☐	☐	☐
Szkolenia w zakresie zarządzania placówkami edukacyjnymi, w których kształcą się uczniowie-migranci	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐

Czy spotkali się Państwo z jakimiś dobrymi lub nagannymi praktykami w zakresie wsparcia dla uczniów z doświadczeniem migracyjnym w polskich szkołach lub szkołach za granicą? Jeżeli mają Państwo takie obserwacje, prosimy o zaznaczenie odpowiedniej odpowiedzi, krótki opis tych praktyk oraz informację, w jakim kraju miało to miejsce.

Można zaznaczyć obie odpowiedzi.

☐ Dobre praktyki
(Prosimy je poniżej opisać)

☐ Naganne praktyki
(Prosimy je poniżej opisać)

☐ Nie mam takich obserwacji

W jakim stopniu zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniami, dotyczącymi uznawalności wykształcenia nauczycieli z doświadczeniem migracyjnym (nauczycieli-migrantów)?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam
Powinna istnieć uproszczona ścieżka uznawania wykształcenia nauczycieli-migrantów umożliwiającą im pracę w polskich szkołach	☐	☐	☐	☐	☐
Nauczyciele-migranci powinni przechodzić obowiązkowe szkolenia, związane z polskim systemem edukacji i programami nauczania, przed podjęciem pracy w polskich szkołach	☐	☐	☐	☐	☐
Nauczyciele-migranci powinni w określonym terminie (np. 2–3 lat) uzupełnić swoje kwalifikacje i zdawać egzamin dopuszczający do wykonywania zawodu nauczyciela w polskiej szkole	☐	☐	☐	☐	☐

W jakim stopniu zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniami, dotyczącymi uznawalności wykształcenia uczniów-migrantów mieszkających w Polsce i/lub ubiegających się o miejsca na polskich uczelniach?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam
Wszyscy uczniowie-migranci powinni podlegać obowiązkowi szkolnemu w stacjonarnej polskiej szkole	☐	☐	☐	☐	☐
Uczniowie-migranci mogą realizować swój obowiązek szkolny w systemie edukacji domowej, ale w polskim systemie szkolnictwa	☐	☐	☐	☐	☐
Uczniowie-migranci mogą realizować swój obowiązek szkolny zdalnie lub w ramach edukacji domowej, w systemie szkolnictwa swojego kraju pochodzenia (bez konieczności uczęszczania do polskiej szkoły)	☐	☐	☐	☐	☐
Uczniowie-migranci mogą uczestniczyć w dodatkowej edukacji w systemie szkolnictwa swojego kraju pochodzenia, ale realizując podstawowy obowiązek szkolny w systemie polskim	☐	☐	☐	☐	☐
Świadectwa uzyskane w kraju pochodzenia powinny być uznawane na równi z polskimi świadectwami przy rekrutacji na studia wyższe w Polsce	☐	☐	☐	☐	☐
Absolwenci szkół zagranicznych powinni być przyjmowani na polskie uczelnie wyższe w drodze egzaminów wstępnych	☐	☐	☐	☐	☐

Przejdźmy do migracji edukacyjnych.

Czy, według Państwa, liczba cudzoziemskich studentów na polskich uczelniach jest obecnie:

- ☐ Zdecydowanie za duża
- ☐ Raczej za dużą
- ☐ Odpowiednia, ani za dużą, ani za małą
- ☐ Raczej za małą
- ☐ Zdecydowanie za małą
- ☐ Trudno powiedzieć

Jakie instrumenty/działania powinno, według Państwa, podjąć państwo polskie, aby zachęcić polskie uczelnie do rekrutacji studentów cudzoziemskich?

Proszę wybrać nie więcej niż 3 odpowiedzi.

- ☐ Przeznaczenie dodatkowych środków pieniężnych w postaci bonów/grantów dla uczelni z przeznaczeniem na promocję za granicą
- ☐ Przeznaczenie dodatkowych środków pieniężnych na badania poświęcone rozpoznaniu potrzeb kształcenia cudzoziemców
- ☐ Wprowadzenie dodatkowego obowiązkowego wynagrodzenia dla nauczycieli akademickich prowadzących przedmioty w języku obcym
- ☐ Przeznaczenie dodatkowych środków na certyfikowane kursy językowe dla nauczycieli akademickich
- ☐ Wprowadzenie dodatkowych zachęt finansowych dla uczelni, w których odnotowano ponadprzeciętny przyrost liczby studentów będących cudzoziemcami
- ☐ Poprawa algorytmu podziału subwencji dla uczelni uzależnionego od liczby studentów będących cudzoziemcami
- ☐ Poprawa algorytmu podziału subwencji dla uczelni uzależnionego od liczby doktorantów będących cudzoziemcami w szkołach doktorskich
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Jakie, według Państwa, działania powinny podjąć uczelnie czy instytucje państwowe, aby zachęcić cudzoziemskich studentów do podjęcia studiów w Polsce?

Proszę wybrać nie więcej niż 3 odpowiedzi.

- ☐ Zintensyfikowanie działań w zakresie rozpoznawania potrzeb kształcenia cudzoziemców
- ☐ Zintensyfikowanie działań rekrutacyjnych / kampanii reklamowych zachęcających do studiowania w Polsce
- ☐ Większe zaangażowanie podmiotów prywatnych (np. agencji) w proces rekrutacji studentów cudzoziemskich
- ☐ Poszerzenie oferty kierunków studiów prowadzonych w języku angielskim
- ☐ Uproszczenie procedur wizowych i administracyjnych dla studentów cudzoziemskich
- ☐ Zwiększenie dostępności wiz dla zainteresowanych studiowaniem w Polsce studentów cudzoziemskim
- ☐ Poszerzenie oferty stypendiów lub ulg finansowych dla studentów cudzoziemskich
- ☐ Prowadzenie działań zwiększających integrację studentów cudzoziemskich na polskich uczelniach
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Jakie czynniki, według Państwa, mogą zniechęcać cudzoziemców do studiowania w Polsce?

Proszę wybrać nie więcej niż 3 odpowiedzi.

- ☐ Niewystarczająca promocja polskich uczelni za granicą
- ☐ Niewielka oferta kierunków studiów prowadzonych w języku angielskim
- ☐ Niskie notowania polskich uczelni w prestiżowych rankingach międzynarodowych
- ☐ Wysokie opłaty za studia w Polsce
- ☐ Wysokie koszty utrzymania w Polsce
- ☐ Trudności w dostępie do stypendium lub innych form wsparcia finansowego
- ☐ Formalności związane z procedurami wizowymi i administracyjnymi
- ☐ Duży odsetek odrzuceń wniosków wizowych
- ☐ Konkurencyjna oferta uczelni innych państw
- ☐ Brak znajomości kraju
- ☐ Brak znajomości oferty polskich uczelni
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

W jakim stopniu zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniami, odnoszącymi się do systemu rekrutacji i procesu studiowania cudzoziemskich studentów w Polsce?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Proces rekrutacji cudzoziemskich studentów na polskie uczelnie powinien być objęty większą kontrolą ze strony instytucji państwowych	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Liczbę cudzoziemców rekrutowanych na poszczególne uczelnie i wydziały powinny być określone na podstawie ogólnokrajowych dokumentów/wytocznych uwzględniających potrzeby polskiego rynku pracy	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Liczbę studentów rekrutowanych na poszczególne uczelnie i wydziały powinny zależeć wyłącznie od celów i możliwości edukacyjnych rekrutujących jednostek	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Uczelnie powinny otrzymywać większe wsparcie ze strony instytucji państwowych w procesie załatwiania formalności związanych z przyjazdem do Polski zrekrutowanych studentów cudzoziemskich.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Uczelnie powinny być odpowiedzialne za weryfikację, w procesie rekrutacji, kompetencji (np. językowych) i intencji cudzoziemców w zakresie studiowania w Polsce	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Uczelnie powinny być odpowiedzialne za weryfikację legalności pobytu studentów w czasie studiów w Polsce (zgodność celu pobytu z rzeczywistą aktywnością w Polsce, ważność dokumentów pobytowych itp.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Blok – Integracja

W tym bloku chcielibyśmy dowiedzieć się jakie są Państwa opinie na temat wybranych aspektów integracji cudzoziemców w Polsce, w szczególności celów i rozwiązań w zakresie polityki integracyjnej.

Kiedy, według Państwa, powinny być podejmowane działania integracyjne wobec migrantów?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- ☐ Przed przyjazdem migranta do Polski (weryfikacja znajomości języka polskiego na określonym poziomie)
- ☐ Po przyjeździe migranta do Polski (od początku pobytu w Polsce)
- ☐ Po przyjeździe migranta do Polski (od uzyskania statusu pobytowego - przynajmniej zezwolenia na pobyt czasowy)
- ☐ Działania integracyjne nie są konieczne

Które charakterystyki migranta, Państwa zdaniem, opisują osobę, którą można uznać za zintegrowaną ze społeczeństwem polskim?

Proszę wskazać 5 najważniejszych Państwa zdaniem cech.

- ☐ Komunikuje się w języku polskim
- ☐ Posiada polskie obywatelstwo
- ☐ Ukończył polską szkołę/uczelnię
- ☐ Pracuje w Polsce od co najmniej kilku lat
- ☐ Zamieszkuje w Polsce co najmniej kilka lat
- ☐ Jest w trwałym związku z Polakiem/Polką
- ☐ Utrzymuje bliskie relacje z członkami polskiego społeczeństwa
- ☐ Aktywnie uczestniczy w życiu społecznym lokalnej wspólnoty
- ☐ Przestrzega przepisów obowiązujących w Polsce
- ☐ Przestrzega norm i wartości dominujących w Polsce
- ☐ Przestrzega zwyczajów i tradycji dominujących w Polsce
- ☐ Czuje przynależność do polskiego społeczeństwa
- ☐ Posiada "polskie korzenie" (polskie pochodzenie)
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Proszę określić, jaki wpływ na integrację migrantów w Polsce ma, Państwa zdaniem, ich przywiązanie do tożsamości i kultury związanej z ich krajem pochodzenia?

Proszę wybrać odpowiedź od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie niekorzystny wpływ”, a 7 „zdecydowanie korzystny wpływ”.

Zdecydowanie niekorzystny wpływ

Zdecydowanie korzystny wpływ

1

2

3

4

5

6

7



Jakie są, według Państwa, główne bariery systemowe w zakresie integracji migrantów w Polsce?
Proszę wskazać nie więcej niż 3 najważniejsze bariery.

- ☐ Bariery prawne dotyczące dostępu do obywatelstwa
- ☐ Bariery związane z dyskryminacją na rynku pracy (przy zatrudnieniu, wynagradzaniu)
- ☐ Bariery w dostępie do bezpłatnej nauki języka polskiego
- ☐ Bariery w uznawaniu wykształcenia / kwalifikacji zawodowych zdobytych poza Polską
- ☐ Bariery w dostępie do przystępnych cenowo mieszkań
- ☐ Bariery w dostępie do polskiej publicznej opieki zdrowotnej
- ☐ Ograniczone możliwości utrzymywania relacji z członkami polskiego społeczeństwa
- ☐ Niechęć członków polskiego społeczeństwa do migrantów
- ☐ Brak wsparcia dla pracowników urzędów, szkół, placówek ochrony zdrowia np. w zakresie komunikacji, treningu kompetencji międzykulturowych i antydyskryminacyjnych
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Czy, Państwa zdaniem, celem polityki integracyjnej w Polsce powinno być wzmacnianie partycypacji społecznej migrantów?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

W jakim stopniu zgadzają się Państwo, że poniższe działania mogą wspierać partycypację społeczną migrantów?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Wspieranie działań na rzecz zwiększenia udziału migrantów w budżetach obywatelskich	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ułatwianie migrantom dostępu do pracy w instytucjach pomocy społecznej	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ułatwianie migrantom dostępu do pracy w szkołach	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ułatwianie migrantom dostępu do pracy w urzędach	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ułatwianie migrantom dostępu do pracy w opiece zdrowotnej	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ułatwianie migrantom dostępu do pracy w straży miejskiej/gminnej	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inicjatywy zachęcające migrantów do zaangażowania w prace lokalnych stowarzyszeń i organizacji (np. OSP - Ochotniczych Straży Pożarnych)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Organizowanie wspólnych (z lokalną społecznością) wydarzeń kulturalnych, sportowych, religijnych, związanych z tradycjami	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Czy, Państwa zdaniem, celem polityki integracyjnej w Polsce powinno być wzmacnianie partycypacji politycznej migrantów?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

W jakim stopniu zgadzają się Państwo, że poniższe działania mogą wspierać partycypację polityczną migrantów?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Ułatwienia w dostępie do obywatelstwa	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nadanie wszystkim migrantom biernego prawa wyborczego (do kandydowania) w wyborach lokalnych	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nadanie wszystkim migrantom czynnego prawa wyborczego (do wybierania) w wyborach lokalnych	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nadanie wybranym grupom migrantów nie posiadającym obywatelstwa polskiego biernego prawa wyborczego (do kandydowania) w wyborach centralnych	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nadanie wybranym grupom migrantów nie posiadającym obywatelstwa polskiego czynnego prawa wyborczego (do wybierania) w wyborach centralnych	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Włączanie migrantów w konsultacje i inne działania rzecznicze i reprezentacyjne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Czy w Polsce powinny być oferowane bezpłatne kursy języka polskiego dla migrantów?

- ☐ Tak, dla wszystkich migrantów (dobrowolnych i przymusowych)
- ☐ Tak, dla wybranych grup migrantów
- ☐ Nie, kursy językowe dla wszystkich migrantów powinny być częściowo odpłatne
- ☐ Nie, kursy językowe dla wszystkich migrantów powinny być w całości odpłatne
- ☐ Trudno powiedzieć

Dla jakich grup migrantów powinny być oferowane bezpłatne kursy języka polskiego?

Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

- ☐ Dla osób posiadających status uchodźcy i ochronę uzupełniającą
- ☐ Dla osób posiadających inne formy ochrony międzynarodowej
- ☐ Dla osób posiadających inne formy ochrony
- ☐ Dla osób przyjeżdżających w celach zarobkowych
- ☐ Dla studentów zagranicznych (realizujących pełny cykl studiów)
- ☐ Dla repatriantów
- ☐ Dla reemigrantów
- ☐ Innych (jakich?), proszę wpisać, jeśli takie są

Obecnie indywidualny program integracji (IPI) dostępny jest jedynie dla osób, które otrzymały status uchodźcy i ochronę uzupełniającą. Czy Państwa zdaniem dostęp do programów integracyjnych powinien być rozszerzony na inne grupy migrantów?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Na jakie inne grupy migrantów powinien być rozszerzony indywidualny program integracji?

Proszę wybrać wszystkie pasujące odpowiedzi.

- ☐ Osoby posiadające zgodę na pobyt ze względów humanitarnych
- ☐ Osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany
- ☐ Osoby posiadające inne formy ochrony (np. ochrony czasowej)
- ☐ Osoby przyjeżdżające w celach zarobkowych
- ☐ Studenci zagraniczni (realizujący pełny cykl studiów)
- ☐ Repatrianci
- ☐ Reemigranci
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Obecnie program integracyjny w Polsce trwa jeden rok. Czy, Państwa zdaniem, wzorem innych krajów Unii Europejskiej, czas jego trwania powinien być wydłużony do dwóch lat?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Czy, według Państwa, należy wprowadzić w Polsce różne formy programów integracyjnych dla różnych grup migrantów?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Czy, wzorem niektórych państw Unii Europejskiej, dla wszystkich migrantów przyjeżdżających do Polski powinny być przygotowane informacje typu "pakiet powitalny"?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Jakie instytucje, Państwa zdaniem, powinny przygotowywać "pakiet powitalny" dla migrantów?
Proszę wskazać wszystkie pasujące odpowiedzi.

- ☐ Władze centralne
- ☐ Samorządy
- ☐ Organizacje społeczne
- ☐ Uczelnie
- ☐ Pracodawcy
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Państwa zdaniem, wsparcie dla migrantów w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych w Polsce jest obecnie:

- ☐ Zdecydowanie wystarczające
- ☐ Raczej wystarczające
- ☐ Trochę wystarczające, a trochę niewystarczające
- ☐ Raczej niewystarczające
- ☐ Zdecydowanie niewystarczające
- ☐ Trudno powiedzieć

Jakiego typu wsparcie w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych jest, według Państwa, najbardziej potrzebne migrantom w Polsce?

Proszę zaznaczyć nie więcej niż 3 odpowiedzi.

- ☐ Dostępność procedur w języku ojczystym migranta
- ☐ Dostępność procedur w języku angielskim
- ☐ Dostępność tłumacza
- ☐ Dostępność asystenta merytorycznego
- ☐ Wydłużenie terminów ustawowych
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Czy państwo polskie powinno realizować lub finansować kampanie społeczne przeciwdziałające dyskryminacji migrantów / mowie nienawiści?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Jaką rolę, Państwa zdaniem, w procesie integracji migrantów w Polsce powinny odgrywać poszczególne podmioty?

Proszę wybrać odpowiedź od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „zupełnie nieistotna rola w integracji”, a 7 „bardzo istotna rola w integracji”.

	Zupełnie nieistotna rola w integracji				Bardzo istotna rola w integracji		
	1	2	3	4	5	6	7
Instytucje centralne (ministerstwa, urzędy centralne)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Urzędy wojewódzkie	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Urzędy marszałkowskie	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Instytucje i organy powiatowe	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Instytucje i organy gminne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Organizacje społeczne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Organizacje religijne/wyznaniowe	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Przedsiębiorcy	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prywatne osoby lub grupy	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jeszcze inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Blok - Obywatelstwo i repatriacja

W tym bloku interesują nas Państwa opinie na temat dwóch ważnych obszarów jakimi są zasady przyznawania polskiego obywatelstwa i związane z tym praktyki oraz repatriacja do Polski osób pochodzenia polskiego.

Jak oceniają Państwo poniższe aspekty (obowiązujące lub proponowane rozwiązania) związane z przyznawaniem obywatelstwa polskiego?

Proszę wybrać odpowiedź od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „bardzo źle”, a 7 „bardzo dobrze”.

	Bardzo źle						Bardzo dobrze
	1	2	3	4	5	6	7
Wymóg co najmniej 3-letniego nieprzerwanego pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt stały dla migranta ekonomicznego	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wymóg co najmniej 2-letniego nieprzerwanego pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt stały dla osoby pozostającej od co najmniej 3 lat w związku małżeńskim z obywatelem polskim	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wymóg co najmniej 2-letniego nieprzerwanego pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt stały w związku z posiadaniem statusu dla uchodźcy	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wymóg co najmniej rocznego nieprzerwanego pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt stały w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaniem Karty Polaka	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wymóg znajomości języka polskiego potwierdzonego certyfikatem na poziomie B1, świadectwem ukończenia szkoły w Polsce lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wymóg zapewnienia źródła utrzymania i miejsca do zamieszkania w Polsce	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	1	2	3	4	5	6	7

Propozycję wymogu zdawania testu obywatelskiego (z wiedzy o ustroju, historii, tradycji)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	1	2	3	4	5	6	7
Propozycję przysięgi naturalizacyjnej (na wierność państwu)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	1	2	3	4	5	6	7
Obecną obsługę administracyjną osób wnioskujących o obywatelstwo polskie	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	1	2	3	4	5	6	7
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

W którym kierunku, Państwa zdaniem, powinna zmierzać polityka państwa polskiego w zakresie naturalizacji (przyznawania obywatelstwa polskiego)?

- ☐ Powinna opierać się na dotychczasowych regulacjach
- ☐ Powinna zostać zaostrzona (ograniczać dostęp do obywatelstwa)
- ☐ Powinna zostać zliberalizowana (poszerzać dostęp do obywatelstwa)

Proszę uzasadnić swoją odpowiedź.

Proszę wskazać, do jakiego stopnia zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniami.

Proszę ocenić je na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „Zdecydowanie się zgadzam”, a 5 „zdecydowanie się nie zgadzam”.

Długofalowym celem polityki państwa polskiego w zakresie przyznawania obywatelstwa polskiego powinno być...

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam
Utrzymanie polskości wśród osób o polskiej narodowości i polskim pochodzeniu żyjących poza granicami Polski (poprzez repatriację)	☐	☐	☐	☐	☐
Realizowanie potrzeb polskiego rynku pracy	☐	☐	☐	☐	☐
realizowanie potrzeb demograficznych Polski (przeciwdziałanie zmniejszaniu się liczby ludności w kraju)	☐	☐	☐	☐	☐
dostosowanie do przepisów międzynarodowych, np. w odniesieniu do uchodźców lub osób nieposiadających obywatelstwa żadnego kraju (bezpaństwowców)	☐	☐	☐	☐	☐
Inne cele (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐

Czy, Państwa zdaniem, państwo polskie mogłoby oferować wsparcie integracyjne nowym obywatelom?

- ☐ Zdecydowanie tak
☐ Raczej tak
☐ Ani tak, ani nie
☐ Raczej nie
☐ Zdecydowanie nie

Jakie formy wsparcia integracyjnego, Państwa zdaniem, państwo polskie powinno oferować nowym obywatelom?

Proszę wybrać 3 najważniejsze odpowiedzi.

- ☐ Kursy nauki języka i kultury polskiej
☐ Wsparcie finansowe na początkowe usamodzielnienie się
☐ Kursy zawodowe
☐ Wsparcie w znalezieniu pracy
☐ Wsparcie w znalezieniu mieszkania
☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Jak oceniają Państwo poniższe aspekty związane z repatriacją do Polski?

Proszę wybrać odpowiedź od 1 do 7, gdzie 1 oznacza „bardzo źle”, a 7 „bardzo dobrze”.

	Bardzo źle					Bardzo dobrze	
	1	2	3	4	5	6	7
Obsługę konsularną osób wnioskujących o repatriację do Polski	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Regulacje dotyczące udowodnienia polskiego pochodzenia przez osoby wnioskujące o repatriację	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wsparcie ze strony organizacji zrzeszających mniejszości polskie na Wschodzie i organizacji w Polsce, które działają na rzecz repatriacji	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Praktykę łączenia osób wnioskujących o repatriację z odpowiednimi samorządami gotowymi do ich przyjęcia	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Okres oczekiwania na przyznanie warunków do zamieszkania w Polsce	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zapewnianie repatriantom warunków do zamieszkania przez samorządy w Polsce	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zapewnianie repatriantom warunków do zamieszkania przez inne podmioty i osoby prywatne w Polsce	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zakres finansowania z rezerwy celowej i regulacje dotyczące refundacji kosztów osiedlenia repatriantów dla samorządów lokalnych w Polsce	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Działania informacyjne dotyczące repatriacji wśród osób polskiego pochodzenia za granicą	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wsparcie adaptacyjne dla repatriantów po przyjeździe do Polski	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	5	6	7
Wsparcie adaptacyjne dla niepolskich członków rodzin repatriantów	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Funkcjonowanie ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Czy, Państwa zdaniem, należy w większym stopniu niż dotąd zainteresować samorządy lokalne prowadzonym programem repatriacji?

- ☐ Zdecydowanie tak
☐ Raczej tak
☐ Ani tak, ani nie
☐ Raczej nie
☐ Zdecydowanie nie

W jaki sposób w większym stopniu zainteresować samorządy lokalne programem repatriacji?

Dlaczego nie widzą Państwo potrzeby zwiększenia zainteresowania samorządów lokalnych programem repatriacji?

Czy, Państwa zdaniem, należy w większym stopniu niż dotychczas promować repatriację wśród samych osób polskiego pochodzenia?

- ☐ Zdecydowanie tak
☐ Raczej tak
☐ Ani tak, ani nie
☐ Raczej nie
☐ Zdecydowanie nie

W jaki sposób w większym stopniu zainteresować osoby pochodzenia polskiego programem repatriacji?

Dlaczego nie widzą Państwo potrzeby zwiększenia zainteresowania osób polskiego pochodzenia programem repatriacji?

Z programu repatriacji powinny móc korzystać osoby polskiego pochodzenia zamieszkujące dotąd:

- ☐ Wszystkie państwa świata
- ☐ Wszystkie państwa świata bez państw Europy Zachodniej, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Australii i Nowej Zelandii
- ☐ Tylko państwa byłego Związku Radzieckiego
- ☐ Tylko państwa położone w azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego
- ☐ Inne państwa (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są
- ☐ Trudno powiedzieć

Proszę wskazać, do jakiego stopnia zgadzają się Państwo z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi repatriacji. Proszę użyć skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie się zgadzam”, a 5 „zdecydowanie się nie zgadzam”.

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zdecydowanie się nie zgadzam
Głównym celem repatriacji powinno być zadośćuczynienie osobom polskiego pochodzenia, które nie mogły dotąd wrócić do kraju	☐	☐	☐	☐	☐
Program repatriacji jest nieskuteczny, to Karta Polaka jest instrumentem pozwalającym przyjechać do kraju wszystkim zainteresowanym	☐	☐	☐	☐	☐
Państwa polskiego nie stać na dalsze finansowanie programu repatriacji w obecnym kształcie	☐	☐	☐	☐	☐
Obecnie istniejące wymogi przyznawania wizy repatriacyjnej (polskie pochodzenie przodków, wykazanie związków z polską mową, tradycjami i zwyczajami) są zbyt liberalne	☐	☐	☐	☐	☐
Repatriacja powinna być podporządkowana potrzebom polskiego rynku pracy	☐	☐	☐	☐	☐
Repatriacja prowadzi do drenażu (osłabienia) polskich mniejszości narodowych na Wschodzie	☐	☐	☐	☐	☐
Repatriacja może prowadzić do nadwyrężenia stosunków Polski z krajami zamieszkania potencjalnych repatriantów	☐	☐	☐	☐	☐
Obecny system repatriacyjny tworzy zbyt duże pole do nadużyć, np. „wyłudzeń” wiz repatriacyjnych przez nieuprawnione do tego osoby	☐	☐	☐	☐	☐
Osoby z dalszej rodziny repatrianta powinny mieć ułatwiony dostęp do repatriacji	☐	☐	☐	☐	☐
Inne kwestie (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są 	☐	☐	☐	☐	☐

Czy, Państwa zdaniem, państwo polskie powinno oferować wsparcie integracyjne repatriantom?

- ☐ Zdecydowanie tak
- ☐ Raczej tak
- ☐ Ani tak, ani nie
- ☐ Raczej nie
- ☐ Zdecydowanie nie

Jakie formy wsparcia integracyjnego, Państwa zdaniem, państwo polskie powinno oferować repatriantom? Proszę wybrać 3 najważniejsze.

- ☐ Kursy nauki języka i kultury polskiej
- ☐ Wsparcie finansowe na początkowe usamodzielnienie się
- ☐ Kursy zawodowe
- ☐ Wsparcie w znalezieniu pracy
- ☐ Wsparcie w wynajmie lub zakupie mieszkania
- ☐ Inne (jakie?), proszę wpisać, jeśli takie są

Dziękujemy za dotychczasowe odpowiedzi. Jeżeli chcą się Państwo wypowiedzieć w jeszcze innych obszarach, to zachęcamy!

Proszę wybrać kolejne bloki tematyczne, w obszarze których chcecie Państwo wypełnić ankietę. Jeżeli nie chcecie Państwo wypowiadać się w kolejnych obszarach, prosimy nie zaznaczać żadnej opcji.

- ☐ » Misja, cele i funkcje polityki migracyjnej
- ☐ » Dostęp do terytorium
- ☐ » Dostęp do ochrony krajowej i międzynarodowej
- ☐ » Dostęp do rynku pracy
- ☐ » Dostęp do edukacji i migracje edukacyjne
- ☐ » Integracja
- ☐ » Obywatelstwo i repatriacja

