

**Working Papers**

**ISS**

**Instytut Studiów Społecznych  
Uniwersytet Warszawski**

\*

**Institute for Social Studies  
University of Warsaw**

**Seria: PRACE MIGRACYJNE, nr 18**

# **Polityka migracyjna Polski**

**Katarzyna Głąbicka**

**Marek Okólski**

**Dariusz Stola**

Sierpień 1998

---

ISS is affiliated with the Institute for Social Research at the University of Michigan, Ann Arbor, MI

Ośrodek Badań nad Migracjami  
Instytut Studiów Społecznych UW  
Stawki 5/7  
00-183 Warszawa  
Tel.: 48+22+8315153  
Fax: 48+22+8314933  
Internet: ISSINFO@SAMBA.ISS.UW.EDU.PL

Seria: PRACE MIGRACYJNE, nr 18

# **POLITYKA MIGRACYJNA POLSKI**

**Katarzyna Głąbicka  
Marek Okólski  
Dariusz Stola**

**Spis treści**

Marek Okólski	
Refleksje na temat kształtowania polityki migracyjnej w Polsce.....	4
Katarzyna Głąbicka	
Założenia i przesłanki polskiej polityki migracyjnej.....	8
Wprowadzenie.....	8
1. Cechy imigracji do Polski .....	9
2. Tezy polityki imigracyjnej .....	12
3. Główne treści polityki imigracyjnej .....	14
4. Ustawodawstwo imigracyjne .....	16
Załącznik: Polskie akty prawne dotyczące cudzoziemców.....	22
Bibliografia.....	25
Dariusz Stola	
Współczesne migracje do Polski: co jest istotne z punktu widzenia polityki migracyjnej ....	26
Wstęp.....	26
1. Współczesne strumienie napływu do Polski .....	27
1.1. Przyjazdy handlowe .....	28
1.2. Dlaczego drobny i nierejestrowany? .....	29
1.3. Migracje do pracy .....	33
1.4. Czasowe migracje rejestrowane.....	35
1.5. Migracje długoterminowe .....	36
2. Główne czynniki kształtujące migracje do Polski.....	38
2.1. Wzrost kontaktów zagranicznych .....	38
2.2. Względna atrakcyjność ekonomiczna Polski .....	39
2.3. Położenie geograficzne .....	40
2.4. Względna łatwość wjazdu do Polski.....	41
2.5. Dostęp do polskich rynków.....	41
2.6. Bliskość językowa i atrakcyjność kulturowa .....	41
2.7. Względne poczucie bezpieczeństwa .....	42
2.8. Wewnętrzna dynamika migracji .....	42
2.9. Zmienność warunków i zdolności adaptacyjne.....	42
Uwagi końcowe.....	43
Bibliografia.....	44

Marek Okólski

## REFLEKSJE NA TEMAT KSZTAŁTOWANIA POLITYKI MIGRACYJNEJ W POLSCE

Niniejszy zeszyt “Prac Migracyjnych” Ośrodka Badań nad Migracjami ISS UW stanowi efekt prac członków ośrodka zrealizowanych w 1997 r. nad zagadnieniami związanymi z relacjami między najnowszymi tendencjami w sferze migracji zagranicznych i polityką migracyjną w Polsce. Jest on poświęcony wyzwaniom dla polityki migracyjnej płynącym z nowych, w dużym stopniu do niedawna nieoczekiwanych zjawisk w tej dziedzinie, zwłaszcza uwzględniając cechy obecnej polityki migracyjnej i jej bezpośredni i pośredni wpływ na główne trendy migracyjne. Zamieszczone poniżej teksty nie pretendują do wyczerpującego ujęcia tematu; przeciwnie, są jedynie skromnym przyczynkiem do tak sformułowanego zagadnienia.

Tekst otwierający ten zeszyt to garść uwag zainspirowanych dyskutowanymi na różnych, mniej lub bardziej oficjalnych forach tezami, dotyczącymi nowych zasad polityki migracyjnej Polski, przygotowanymi w połowie 1997 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Szerzej własny pogląd w kwestii zasad polityki migracyjnej wyraziłem w 1994 r. podczas konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej oraz Organizację Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD)<sup>1</sup>

Poniższe uwagi następują według zmniejszającej się – w mojej ocenie – rangi ich ważności.

Po pierwsze, polityka migracyjna jest specyficznym rodzajem aktywności państwa – dotyczy sfery jego suwerennych prerogatyw, dotyczy dziedzin, które graniczą z niewralgiczną sferą bezpieczeństwa, ale zarazem jej przedmiotem są często obywatele innych państw. Między innymi z uwagi na ten drugi aspekt, bywa często krępowana przez prawo międzynarodowe, a zwłaszcza konwencje międzynarodowe czy rozmaite bilateralne lub multilateralne porozumienia międzypaństwowe. Nie może jednak przecież, pod żadnym pozorem, być kompromisowa.

Po drugie, aby polityka migracyjna mogła być skuteczna, niesprzeczna w ramach szeroko pojętego spektrum instytucji państwa i wdrożona w możliwie krótkim czasie, powinna być wsparta doktryną migracyjną.

Od doktryny migracyjnej zaczyna się budowanie spójnej polityki migracyjnej. Jak rozumiem doktrynę migracyjną? To powinna być fundamentalna zasada polityki, odzwierciedlająca rację stanu, istotną ideę humanitarną oraz filozofię państwa, w tym jej strategiczne przesłanki cywilizacyjne i modernizacyjne, lub odwołująca się do tradycji narodowych czy podstawowych dokumentów międzynarodowych. Mogłaby ją stanowić jedna zasada (np. “Polska jest i będzie krajem Polaków” albo “Polska jest otwarta dla wszystkich mieszkańców globu pragnących jej służyć i zdolnych do istotnego wzbogacenia jej sił twórczych i potencjału rozwojowego”); pierwsze zdanie jest bodaj najbardziej twardym, restrykcyjnym stanowiskiem w *continuum* zasad “otwartości” państwa i “selektywności” dopływu migrantów, a drugie reprezentuje podejście stosunkowo bardzo liberalne) albo (ściśle ograniczona) lista zasad. Doktryna migracyjna może być równie dobrze niezapisaną nigdzie, ale funkcjonującą w świadomości polityków sentencją (np.

---

<sup>1</sup> M. Okólski, Polityki migracyjne OECD i ich doświadczenia w wykorzystaniu dla Polski, w pracy zbiorowej: Migracja jako społeczne i ekonomiczne zjawisko w procesie transformacji ustrojowej w Polsce na tle integracji europejskiej, OECD, MPiPS oraz IPiSS, Warszawa 1994.

wypowiedzianą przez wybitny autorytet), jak i zapisem konstytucyjnym. Może też stanowić preambułę do projektowanego dokumentu precyzującego zasady polityki migracyjnej.

Dlaczego przykładam tak dużą wagę do konieczności zaistnienia owej doktryny? Odpowiedź na to daje następna refleksja.

Po trzecie zatem, politykę musi charakteryzować precyzja (a także – jasność) i zwięzłość, wręcz lapidarność jej zapisów. Polityka powinna w szczególności odwoływać się do obowiązującego prawa, w tym konwencji i umów międzynarodowych, choć w tej mierze sytuacja ulega szybkim zmianom. Polityka musi być jednak stabilna (w kwestii zasad), a zarazem elastyczna (w kwestii imponderabiliów), by – gdy dyktuje to racja stanu, interes narodowy – mogła zawsze i w pełni służyć interesom państwa. Jednocześnie musi być spójna. Te jej pożądane atrybuty są pozornie nie do pogodzenia. Można je jednak pogodzić, gdy nad zapisami polityki jest rozpostarty, nadrzędny i spełniający rolę “arbitrażową” swoisty dekalog w postaci wspomnianej już doktryny. Bieżąca realizacja polityki nie jest wówczas woluntarystyczna ani nie ulega paraliżowi; jej wykonawcy interpretują przepisy prawa w myśl doktryny, bez obaw o jego naruszenie.

Po czwarte, polityka migracyjna powinna pełnić rolę antycypacyjną wobec – nieuchronnego we współczesnym świecie – zjawiska migracji nielegalnej, nieregularnej, nieudokumentowanej. Plagą krajów atrakcyjnych dla migrantów jest współcześnie brak należytej kontroli wobec tego zjawiska, co najczęściej ma źródło w barku odpowiedniej wizji polityki w przeszłości, gdy te zjawiska dopiero dojrzywały. A zatem, polityka migracyjna musi przewidywać rozstrzygnięcia w obliczu faktów nawet – w momencie jej formułowania – mało prawdopodobnych.

Po piąte (co wynika z poprzednich uwag), polityka nie może być wynikiem kompromisu politycznego lecz przeciwnie, musi odzwierciedlać *consensus* w społeczeństwie lub przynajmniej tendencję w tym kierunku. Jeśli osiągnięcie *consensusu* (choć możliwe) nie jest łatwe i wymaga czasu, to przygotowywanie i ogłoszenie zasad polityki powinno być poprzedzone szczególnie starannymi działaniami w celu uzyskania wsparcia opinii publicznej. Wszechstronna i systematyczna informacja o kontekście międzynarodowym i krajowym migracji oraz argumentacja na rzecz proponowanych zasad są tu nieodzowne.

Po szóste, filarem polityki migracyjnej powinny być dobre dane i efektywna metoda monitorowania migracji oraz zachowań obcokrajowców w Polsce.

Po siódme, zasady polityki migracyjnej muszą wyraźnie formułować (nawet przesądzać) układ instytucjonalny, zasady odpowiedzialności różnych organów oraz koszty polityki i źródła jej finansowania.

\*

Moim zdaniem, treści polityki migracyjnej Polski powinny zawierać następujące idee:

- Polska powinna być krajem otwartym, nie tylko z punktu widzenia emigracji ale i imigracji. Nie przesądzając na wstępie, czy imigracja stanowi zjawisko pożądane czy nie, wydaje się pewne, że w obecnej sytuacji Polski jest ono nieuchronne. Obecnie żadne nowoczesne państwo nie zamyka swych granic wobec obcokrajowców, każde pragnie natomiast kontrolować ich napływ i wybierać osoby pożądane. Napływ cudzoziemców, a nie odpływ własnej ludności stanowią główną pozytywną stronę migracji we współczesnym świecie. Jest demagogicznym (w dużej wręcz mierze fałszywym) argumentem, iż Polska ma albo zbyt wiele rąk do pracy albo też, że w nieodległej przyszłości czeka ją wewnętrzny zalew nowych rąk do pracy. Po pierwsze, adresy blisko miliona mieszkańców Polski są fikcyjne, gdyż ich lokatorzy od lat przebywają za granicą, choć statystyki wykazują ich w składzie ludności kraju. A zatem, stan zaludnienia Polski jest istotnie przeszacowany. Po drugie, znaczna część ludzi pozostających w Polsce bez pracy wybiera strategię polegającą

na okazjonalnym zarobkowaniu za granicą lub świadomie nie podejmuje nigdzie i za żadną cenę zatrudnienia. Po trzecie, imigranci na ogół nie konkurują z tubylcami, lecz tworzą nowe bieguny rozwoju w kraju osiedlenia. Duży napływ spotyka się obecnie w krajach o wysokiej stopie bezrobocia, choć to bezrobocie w żadnym stopniu nie jest skutkiem imigracji, ani też nie powiększa się z tego tytułu. Migranci zazwyczaj przynoszą nieoceniony kapitał ludzki i wyjątkową ofiarność oraz gotowość lojalności wobec nowej ojczyzny. Po czwarte, w okresach transformacji – w braku dostatecznej ilości środków – imigranci zwykle dają unikalną szansę na rozwój raczkującym rodzajom działalności gospodarczej lub ratują (choćby przejściowo) upadające rodzaje działalności, obniżając społeczne koszty transformacji. Transformacja daje tak potężny impuls napływowi, że on i tak następuje, nawet wobec restrykcyjnej polityki migracyjnej, tyle że wówczas odbywa się kanałami nielegalnymi, poza kontrolą państwa. Po piąte, współczesne rozwinięte gospodarki rynkowe cechuje “segmentacja rynku pracy”; istnieje segment (jakby zbiór zajęć, miejsc pracy), w ramach którego – ze względu na wykształcone stereotypy zachowań, hierarchie prestiżu czy rozwinięte instytucje zabezpieczenia społecznego – miejscowa siła robocza podejmuje pracę niechętnie lub wręcz rzadko. Jedyną sposobnością zaspokojenia popytu na siłę roboczą tej części rynku pracy staje się często napływ cudzoziemskich pracowników.

- Zasada otwartości wobec imigracji musi być podporządkowana zasadzie kontroli napływu obcokrajowców przez państwo oraz jego suwerennego przywileju dokonywania wyboru kandydatów do imigracji. Kontrola i selekcja nie mogą jednak sprowadzać się do koniunkturalnych lub będących wynikiem kompromisu politycznego argumentów natury emocjonalnej. “Repatriacja” ludności z Polski, byłego ZSRR i innych krajów do Niemiec nie może służyć za argument ani wzór do naśladowania przy ewentualnej “repatriacji” ludności z b. ZSRR (np. z Kazachstanu) do Polski. Mówiąc brutalnie, jeśli chodzi o napływ z zagranicy, Polsce obecnie są potrzebne przede wszystkim jednostki młode, dynamiczne, a w znacznie mniejszym stopniu – niezależnie od wszelkich przesłanek humanitarnych – zachowawczy, często postarzali potomkowie Słowian, których okrutny los skazał na życie w Azji. Skoro przykład Niemiec miałby dla nas mieć wartość wskazówki, to pomoc tym ludziom niechaj raczej przybiera formę krzewienia polskich (czy może raczej “nowoczesnych”) instytucji w społecznościach, w których zamieszkują od pokoleń oraz przekazywania funduszy (i innych dóbr) tym społecznościom (Niemcy od 1990 r., po “wydrenowaniu” Śląska z autochtonicznej młodzieży, tak zasadniczo postępują wobec pozostającego na tym terenie starszego pokolenia).

- Potrzebne są jasne, choć zarazem elastyczne zasady (warunki) wstępu imigrantów do Polski. Kandydaci na migrantów powinni o nich dobrze wiedzieć. Do tych warunków mogłyby np. należeć: roczny (zmienny w czasie, do uznania państwa) pułap ilościowy oraz lista priorytetów wobec osób pragnących się osiedlić (np. kwalifikacje, wniesiony kapitał produkcyjny, wiek, pokrewieństwo lub powinowactwo ze stałym mieszkańcem Polski) lub pracować czasowo (np. kwalifikacje, brak pokrewieństwa lub powinowactwa ze stałym mieszkańcem Polski).

- Jak najrychlej należy rozpocząć legalizację (regularyzację) migrantów przebywających długoterminowo w Polsce bez wymaganych zezwoleń. Czyni tak każde cywilizowane państwo. Dla dobra własnego społeczeństwa oraz zapewnienia właściwego procesu integracji migrantów i ich rodzin. Chodzi przy tym najwyżej o kilka tysięcy już zadowolonych cudzoziemców, którzy zapewne i tak Polski nie opuszczą, a którzy są pozbawieni możliwości edukowania swoich dzieci, leczenia, pomocy socjalnej, jakiegokolwiek opieki prawnej, spychani w objęcia półświatka. Zarazem trzeba podjąć energiczne kroki, by ukrócić możliwości niekontrolowanego przez państwo osiedlania się obcokrajowców.

- Zarazem jest potrzebny kompleksowy (przy tym w dużej mierze antycypacyjny) program integracji imigrantów. W tym programie należy przewidzieć rolę środków masowego przekazu i edukacji.

- Potrzebny jest szeroki wachlarz celów i arsenał środków wspierających migracje mieszkańców Polski do pracy oraz zaspokajających podstawowe potrzeby mniejszości polskiej za granicą. Zwłaszcza jest niezbędne wynegocjowanie dla ludności “etnicznie polskiej” w Niemczech takich samych praw jakie przysługują “etnicznym Niemcom” w Polsce. Asymetria na niekorzyść Polaków jest w tej chwili rażąca. Do zagadnień podobnej natury, wymagających aktywnego zainteresowania państwa, należy również sytuacja polskich migrantów biorących udział w migracjach nielegalnych do pracy w krajach Zachodu lub zatrudnionych w szarej strefie w tych krajach. Ludzie ci, często brutalnie eksploatowani i pozbawieni dostępu do opieki społecznej i publicznej opieki zdrowotnej, w nader licznych przypadkach nie są świadomi tego, że podlegają zjawisku (często bezpowrotnej) marginalizacji ekonomicznej i społecznej, ani alternatywnych możliwości, zarówno w Polsce jak i za granicą.

Reasumując, nie wystarczy – jak się często postrzega podstawowe zadania związane z opracowaniem polityki migracyjnej – przystąpienie do licznych konwencji i umów międzynarodowych, zarówno tych o zasięgu uniwersalnym, jak i europejskich, dostosowanie uregulowań wewnętrznych do tych konwencji i umów oraz utworzenie odpowiednich organów państwowych lub desygnowanie organów już istniejących do ich realizacji lub kontroli. Sprawa wydaje się z jednej strony daleko bardziej złożona, a z drugiej wymaga uwzględnienia *explicite* (a w razie potrzeby, wręcz zidentyfikowania czy wyartykułowania) pewnej “filozofii” państwowej i pewnej wizji przyszłych stosunków społecznych odpowiadających polskiej racji stanu.

Katarzyna Głębicka

## ZAŁOŻENIA I PRZESŁANKI POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ

### Wprowadzenie

Polska stoi wobec konieczności opracowania własnej polityki migracyjnej. Kraj nasz od kilku wieków jest krajem emigracji. Po roku 1989 stał się również krajem imigracyjnym. W wyniku transformacji ustrojowej pojawiły się nowe okoliczności, które powodują, że problematyka ruchów migracyjnych zyskuje nowy wymiar jakościowy, wymagający sformułowania zasad konkretnej polityki migracyjnej.

Z jednej strony obserwowane są w Polsce procesy demograficzne i gospodarcze powodujące nacisk, zwłaszcza młodego pokolenia, na emigrację i wyjazdy zarobkowe do krajów Europy Zachodniej. Wpływ na to ma również nowa sytuacja polityczna w Europie Wschodniej i Środkowej. Otwarcie się na świat, liberalizacja przepisów wyjazdowych, a także zniesienie wiz przez szereg krajów przyczyniają się do zwiększonej ruchliwości przestrzennej obywateli Europy Środkowo-Wschodniej do krajów Europy Zachodniej.

Z drugiej strony, w coraz większym stopniu Polska staje się obszarem imigracji, do którego wartkim strumieniem napływają cudzoziemcy, zwłaszcza ze Wschodu. Ponadto kraj nasz wykorzystywany jest jako droga tranzytu zarówno przez uchodźców i uciekinierów politycznych jak i przez migrantów ekonomicznych usiłujących przez polskie terytorium dotrzeć do krajów zachodnich.

W związku z tym zachodzi potrzeba negocjowania polityki migracyjnej przez sąsiadów Polski, zarówno w dziedzinie zasad migracji zarobkowej jak i regulacji innych form przemieszczania się ludności, które dotyczą Polski ze względu na jej położenie geograficzne. Potrzeba opracowania polskiej polityki migracyjnej wynika również z faktu istnienia licznej rzeszy rodaków żyjących na obczyźnie, którzy pragną powrotu do ojczyzny. Pojawia się zwłaszcza złożony problem stopniowej repatriacji Polaków żyjących poza granicami, zwłaszcza na Wschodzie.

Ponadto od początku lat 90-tych istnieje w Polsce możliwość legalnego podejmowania pracy przez cudzoziemców u pracodawców polskich lub zagranicznych świadczących pracę na terytorium RP. Wpływa to na wzrost przyjazdów do Polski cudzoziemców celem podjęcia pracy zarobkowej.

Ponieważ problematyka migracyjna należy do tematów typowo interdyscyplinarnych, powszechne nawoływania o sformułowanie przesłanek polityki migracyjnej nie znajdują jednego adresata. Wśród organów administracji rządowej kompetencje w tej dziedzinie są podzielone pomiędzy: Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Ministerstwo Gospodarki, Komendę Główną Straży Granicznej (KGSG), a także Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej. W rezultacie podziału kompetencji żaden z organów rządowych do tej pory nie czuł się odpowiedzialny za całościowe rozwiązywanie problemu. W 1997 r. na wniosek Prezydium Rady Ministrów Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało pełnomocnikiem do spraw kreowania polskiej polityki migracyjnej.



## 1. Cechy imigracji do Polski

W efekcie zmian politycznych, które nastąpiły w 1989 r., w stosunkach z innymi państwami Polska przyjęła zasadę swobodnego przepływu osób. Zniesiono ograniczenia administracyjne, utrudniające lub uniemożliwiające obywatelom polskim swobodne wyjazdy za granicę, a cudzoziemcom – przyjazd do Polski. Swoistym symbolem tych przemian było zniesienie w 1989 r. kart przekroczenia granicy – dokumentu umożliwiającego administracji państwowej kontrolę nad wyjazdami, przyjazdami i okresem pobytu za granicą obywateli polskich i cudzoziemców w Polsce.

Polska doprowadziła do zniesienia ruchu wizowego ze znakomitą większością państw europejskich. Aktualnie Polska ma pełny ruch bezwizowy z ponad 60 krajami, przy czym zdecydowana większość umów została zawarta przez Polskę po 1990 r.

Równocześnie jednym z podstawowych kierunków polityki migracyjnej państwa jest przeciwdziałanie zjawisku nielegalnej migracji i napływowi grup niepożądanych cudzoziemców. Służą temu podejmowane od roku 1990 inicjatywy zmierzające do skutecznej ochrony granic zewnętrznych państwa i kontroli ruchu osobowego. Zjawisko nielegalnej imigracji obserwowane jest w Polsce od 1990 r.

Położenie Polski na tradycyjnym szlaku migracji Wschód-Zachód powoduje szczególne zainteresowanie naszym krajem zarówno nielegalnych migrantów, jak i organizatorów przetrzutu ludzi przez granice.

Od początku lat 90-tych obserwuje się dwa szlaki nielegalnej migracji przebiegające do lub przez Polskę:

- Szlak I: Ałma-Ata/Moskwa/Sankt Petersburg/Mińsk/Wilno/Polska;
- Szlak II: Rumunia /Węgry /Mołdawia/Rosja/Ukraina/Polska.

Nielegalni imigranci w Polsce pochodzą najczęściej z terenów byłego ZSRR oraz krajów azjatyckich (Indie, Sri Lanka, Bangladesz, Pakistan) i afrykańskich (np. Somalia).

Dla niektórych grup migrantów Polska jest krajem docelowym.

Nielegalni imigranci często związani są z patologicznymi, a nawet przestępczymi strukturami w kraju; zajmują się nielegalnym handlem bądź pracą w “szarej strefie” gospodarki, łączą ich powiązania z organizacjami przestępczymi zajmującymi się przetrzutem ludzi przez granice, a nierzadko i z organizacjami przestępczymi zajmującymi się wymuszeniami, prostytutką, handlem narkotykami.

Mając na uwadze skuteczność zwalczania zjawiska nielegalnej imigracji powinno się przede wszystkim zwalczać nielegalne zatrudnianie cudzoziemców i zapewnić skuteczność wykonania decyzji o wydalaniu. W związku z tym szczególne znaczenie przykłada się do zwalczania zjawiska nielegalnego zatrudnienia i nielegalnego pobytu. Z tą myślą w nowej ustawie o cudzoziemcach przewidziano szereg środków prawnych służących do zwalczania nielegalnej migracji, pobytu i zatrudnienia. Ma to znaczenie ze względu na bardzo szybki wzrost liczby cudzoziemców przebywających na terytorium RP i tak np. w 1985 r. wjechało do Polski prawie 3,5 mln obcokrajowców, a w 1996 r. już 87,5 mln. Nielegalne przekroczenia granicy to liczby rzędu: w 1994 r. – 14 300, w 1996 r. – ponad 15,5 tys.<sup>2</sup>

Coraz więcej imigrantów składa również wnioski o przyznanie statusu uchodźcy na terytorium RP i tak np. w 1995 r. wnioski złożyły 843 osoby, w 1996 r. – 3205, a do połowy 1997 r. – 1693 osoby.<sup>3</sup>

Od roku 1990 obserwuje się tendencję do rosnącego napływu na terytorium RP pracowników cudzoziemskich legalnie podejmujących zatrudnienie u pracodawców polskich. Zgodnie z polskimi przepisami cudzoziemiec w celu podjęcia legalnej pracy w Polsce już przy przekraczaniu granicy państwa musi posiadać związane z tym zezwolenie

<sup>2</sup> Dane Komendy Głównej Straży Granicznej, Warszawa 1997

<sup>3</sup> Dane MSWiA, Warszawa 1997 r.

na pobyt (tj. wizę pobytową z prawem do pracy wydawaną przez polskie przedstawicielstwo za granicą na podstawie okazanego zezwolenia na zatrudnienie wydawanego dla pracodawcy polskiego przez terytorialnie właściwego dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy).

Legalność zatrudnienia i prawo pobytu tworzy automatyczność dla zamieszkania na terytorium RP i zameldowania.

Wojewódzkie urzędy pracy od 1990 r. wydają rocznie ponad 10 tys. zezwoleń na zatrudnienie cudzoziemców na terytorium Polski. W latach 1990–1997 w całym kraju wydano ich ogółem 86 tys.<sup>4</sup>, z czego ponad 63% stanowiły zezwolenia indywidualne, a prawie 27% to zezwolenia wydane pracownikom firm zagranicznych świadczących usługi na rzecz polskich inwestorów. W 1997 r. wydano cudzoziemcom w Polsce ogółem 15307 zezwoleń na zatrudnienie u polskich pracodawców oraz 2191 zezwoleń w ramach usług świadczonych przez firmy zagraniczne na rzecz polskich podmiotów gospodarczych. W porównaniu z 1996 r. nastąpił wzrost o 28,0%.

Głównym kierunkiem napływu cudzoziemców na terytorium Polski jest województwo warszawskie, w którym udziela się rocznie ponad 53% ogółu zezwoleń. Na kolejnym miejscu największą ilość zezwoleń wydaje się w województwach: gdańskim (7,7%), katowickim (4,7%), szczecińskim (3,2%), krakowskim (2,4%), poznańskim (2,0%) oraz wrocławskim (1,8%).

Częściej imigranci osiedlają się w dużych aglomeracjach miejskich, aniżeli na wsi i w małych miejscowościach. Jest to związane z rynkiem pracy i lokalną sytuacją mieszkaniową, łatwym dostępem do rynków zbytu i rozwiniętą infrastrukturą społeczno-gospodarczą. Natomiast nadgraniczne południowo-wschodnie województwa notują raczej stosunkowo niską liczbę wydawanych zezwoleń (nowosądeckie – 0,1%, krośnieńskie – 0,15%, chełmskie – 0,35%, przemyskie – 0,15%, rzeszowskie – 0,3%). Wyjątek w “ścianie wschodniej” stanowi województwo lubelskie – gdzie wydaje się rocznie 1,5% zezwoleń.

Zatrudnieni na terytorium RP cudzoziemcy pochodzą ze 119 krajów ze wszystkich kontynentów. Znaczną liczebną przewagę wśród nich mają obywatele z nowopowstałych państw na terenie byłego Związku Radzieckiego (44,7% ogółu zatrudnionych cudzoziemców).

Obywatelom państw europejskich wydano 71,2% ogółu zezwoleń. Z tego najwięcej obywatelom Ukrainy (16,6%), Białorusi (14,3%), Rosji (11,7%), Wielkiej Brytanii (5,1%) oraz Niemiec (4,6%).

W drugiej kolejności znaleźli się mieszkańcy państw azjatyckich. Z ogółu zezwoleń na pracę wydanych obywatelom krajów azjatyckich obywatele Wietnamu i Chin otrzymali łącznie 65,7%.

Trzecią grupę stanowią obywatele państw amerykańskich, co stanowi 4,8% ogółu zezwoleń. Natomiast obywatelom państw afrykańskich przydzielono – 0,7% zezwoleń, a dla kontynentu australijskiego – 0,5% zezwoleń.

31,2% ogółu wydawanych cudzoziemcom zezwoleń na pracę dotyczyła grupy pracowników tzw. “kierownictwa przedsiębiorstw” (w tym właściciele oraz współwłaściciele przedsiębiorstw zagranicznych w Polsce lub z udziałem kapitału zagranicznego stanowili 41,3%). Wśród osób uzyskujących zezwolenia na pracę w powyższej grupie 19,9% pochodziło z Wietnamu, 10,1% z Chin, 9,1% z Niemiec, 8,5% z USA, 6,3% z Wielkiej Brytanii, 5,9% z Rosji oraz 4,6% z Włoch.

Drugą grupę pracowników pod względem uzyskanych ilości zezwoleń (28,6%) stanowili pracownicy fizyczni (wykwalifikowani i niewykwalifikowani). Odmierna jest w

---

<sup>4</sup> Zob. szerzej *Sprawozdania z badania sondażowego, Zezwolenia na pracę udzielane cudzoziemcom przez wojewódzkie urzędy pracy za okres 1990-1997*, Departament Statystyki, Analiz i Prognoz, KUP.

tej grupie struktura narodowościowa. Przeważającą część uzyskali obywatele Ukrainy (29,2%), następnie Białorusi (26,6%) oraz Wietnamu (6,9%).

Trzecią znaczną grupę stanowili specjaliści, eksperci i doradcy 14,2%. Wśród nich dominowały osoby pochodzące z Rosji (10,4%), USA (9,9%) oraz Ukrainy (8,9%).

Obywatele niektórych państw azjatyckich (Chińczycy, Wietnamczycy) znacznie częściej figurują jako zatrudniani w grupie kadry kierowniczej przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarczych niż Amerykanie czy Europejczycy. Wynika to w znacznej mierze z faktu wyraźnego wzrostu zakładania w Polsce jednoosobowych firm głównie handlowych przez obywateli tych krajów lub zatrudniania przez nich w przedsiębiorstwach swych rodaków.

Cudzoziemcy najczęściej zatrudniani byli w omawianym okresie w przedsiębiorstwach handlowych i gastronomicznych – 30,8%, w przedsiębiorstwach przemysłowych – 13,9%, w rolnictwie i leśnictwie – 10,3%, oraz w oświacie i wychowaniu (nauczanie języka obcego 8,8%).

Jak wynika z badań sondażowych, przybywający do Polski imigranci, w porównaniu z obywatelami polskimi, posiadają wyższy poziom wykształcenia. Polska powinna więc wykorzystywać zdolności, umiejętności i doświadczenie zawodowe przybywających na terytorium RP imigrantów.

Wśród cudzoziemców napływających do Polski są turyści, biznesmeni, pracownicy zagraniczni, imigranci ekonomiczni, migranci tranzytowi, uciekinierzy wojenni, poszukiwacze azylu i uchodźcy, studenci i uczniowie.

Do specyficznych elementów sytuacji migracyjnej Polski można zaliczyć repatriację osób pochodzenia lub narodowości polskiej. Rosnąca presja repatriacyjna dotyczy przede wszystkim Polaków zamieszkałych na terytorium b. ZSRR, w tym przede wszystkim Kazachstanu. Odpowiadając na tę presję, jak również oczekiwania społeczne, Rząd RP przyjął w dniu 14 maja 1996 roku założenia polityki repatriacyjnej państwa. Oznaczają one faktyczne rozpoczęcie procesu repatriacji osób narodowości lub pochodzenia polskiego. Repatriacja, czyli powrót do Ojczyzny osób narodowości lub pochodzenia polskiego pod względem prawnym stanowi uprzywilejowany tytuł nabycia obywatelstwa polskiego. Uproszczony tryb nabycia obywatelstwa przez repatriantów ma długą tradycję w prawodawstwie polskim sięgającą ustaw o obywatelstwie polskim z 1920 i 1951 r. Po zakończeniu II wojny światowej miała miejsce największa w XX wieku fala repatriacji do Polski. W latach 1944–1948 powróciło do kraju ponad 1,5 mln osób. W latach 1957–1958 miała miejsce kolejna, ostatnia jak dotąd masowa akcja repatriacyjna do Polski. W latach 1959–1962 przybyło do Polski w charakterze repatrianta ok. 2 tys. osób, głównie obywateli polskich z krajów Europy Zachodniej i obu Ameryk. Ponowny wzrost zainteresowania repatriacją i napływ wniosków o nadanie statusu repatrianta został odnotowany po 1989 r. Tylko w okresie od 9 września 1996 r. do 31 grudnia 1997 r. 334 rodzin repatriantów, składających się z około 1290 osób, zostało zaproszonych do przesiedlenia się na stałe do Polski. Zaproszenia wystawiły właściwe organy 249 gmin ze wszystkich 49 województw. Z liczby tej 320 osób otrzymało już zgodę właściwego konsula na osiedlenie się w Polsce w formie wizej repatriacyjnej, a 29 członków rodzin repatriantów otrzymało kartę stałego pobytu.<sup>5</sup>

Co dwudziesty wniosek pochodzi od osób polskiego pochodzenia mieszkających w Kazachstanie, pojedyncze wnioski pochodzą z Rosji, Ukrainy, Uzbekistanu, Mołdawii, Kirgistanu, Białorusi, Litwy i Szwecji. Ostatnio odnotowano zainteresowanie repatriacją do Polski z Meksyku, USA, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Austrii i Izraela. W trzydziestą rocznicę Marca 1968 mówi się o konieczności przywrócenia obywatelstwa tym, którzy pod przymusem wyjechali z kraju, a także tym, którzy z przyczyn politycznych stracili polskie obywatelstwo.

<sup>5</sup> *Wstępne założenia polityki repatriacyjnej*, MSWiA, Warszawa 1998.

Jednocześnie Polska podjęła działania zmierzające do ścisłej integracji ze strukturami europejskimi. Dwie zasady: swobodny przepływ osób przez granice zewnętrzne oraz harmonizacja polityki migracyjnej ze standardami obowiązującymi w państwach Unii Europejskiej, skutkują przyjmowaniem rozwiązań odpowiadających instytucjom funkcjonującym w krajach Europy Zachodniej. Ratyfikacja – w 1991 roku – Konwencji Genewskiej z 1951 roku dotyczącej statusu uchodźców i Protokołu Nowojorskiego z 1967 r., została uzupełniona nowelizacją ustawy o cudzoziemcach wprowadzającą instytucję statusu uchodźcy. Zgodnie z przyjętym w ustawie o cudzoziemcach zapisem jest on nadawany cudzoziemcom spełniającym kryteria uchodźcy zawarte w Konwencji Genewskiej.

Stopniowo przyjmowane są w Polsce także standardy uznawane w polityce imigracyjnej przez państwa Unii Europejskiej. Zakładają one zachowanie zasady swobodnego przepływu osób przy jednoczesnym przeciwdziałaniu napływowi niepożądanych grup cudzoziemców i nielegalnej migracji. Proces ten wyznaczany jest tempem włączania Polski do struktur europejskich. Uczestnictwo Polski w pracach Rady Europy, Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji, Inicjatywy Środkowo-Europejskiej, Konferencji Państw Morza Bałtyckiego, OBWE oraz Grupy Budapesztańskiej prowadzi do przyjmowania europejskich standardów i harmonizacji stosowanych procedur oraz rozwiązań. Czynniki te wpływają na prace dotyczące założeń i przesłanek polskiej polityki imigracyjnej.

Polityka imigracyjna Polski powinna stanowić odpowiedź na tę nową i ciągle zmieniającą się sytuację migracyjną kraju.

## 2. Tezy polityki imigracyjnej

Opracowując politykę państwa wobec jakichś grup społecznych lub obserwowanych zjawisk bierze się pod uwagę względnie uporządkowany zbiór sądów i przyjętych na ich podstawie ocen, znajdujących wyraz w zalecanych procedurach zachowań wobec tych grup lub zjawisk. Tworząc politykę migracyjną państwa, instytucje do tego powołane powinny brać pod uwagę wewnętrzną spójność, kompleksowość postrzegania zjawiska migracji i konsekwencji poszczególnych resortów w stosowaniu przyjętych w jej ramach założeń. Działalność władz i administracji państwowej od początku lat 90-tych jest ukierunkowana na opracowanie założeń polityki migracyjnej państwa. Jest to związane ze zmianami zachodzącymi w sytuacji migracyjnej Polski, a także podjętymi przez nasz kraj zobowiązaniami międzynarodowymi. Wśród tych stanowiących podstawę prac nad dokumentem zawierającym założenia polityki migracyjnej w Polsce znalazły się m. in.<sup>6</sup>

- Rzeczpospolita Polska jest państwem otwartym na stosunki z innymi krajami świata i w związku z tym nie zamierza utrudniać krótkoterminowych i średnioterminowych migracji, bardziej niż jest to niezbędne do zachowania swej suwerenności, bezpieczeństwa swego i swych obywateli, innych podstawowych interesów obywateli RP (głównie chodzi o zabezpieczenie rynku pracy) oraz utrzymania porządku publicznego. Roboczo można uznać za migracje krótkoterminowe przyjazdy na pobyt do 90 dni, co jest najczęściej spotykanym okresem ustalonym w umowach o ruchu bezwizowym, natomiast za migracje średnioterminowe przyjazdy na okres do 1 roku, co w myśl nowej ustawy o cudzoziemcach jest najdłuższym okresem jaki można spędzić na terytorium RP bez występowania o zezwolenie na zamieszkanie;

- RP jest otwarta na wizy turystyczne, prywatne wizyty w celu odwiedzin, krótkie wizyty handlowe (głównie w celu dokonania zakupów), podróże niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej, przyjazdy w celu odbycia stażów/szkoleń, przyjazdy w celu wykonywania prac zleconych kontraktem itp. Generalnie Polska nie stwarza szczególnych

<sup>6</sup> wg danych MPiPS, Warszawa 1996

utrudnień osobom przyjeżdżającym i przebywającym na jej terytorium legalnie, posiadającym środki utrzymania w kraju i nie stanowiących zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju i jego mieszkańców oraz porządku publicznego;

- RP nie prowadzi celowej polityki imigracyjnej tzn. nie zachęca określonych grup cudzoziemców do przyjazdu na stałe i do osiedlania się na jej terytorium. Nie przeszkadza to jednak w wydawaniu zgód na zamieszkanie, a w następstwie długiego pobytu i zintegrowania się w polskim społeczeństwie, także wydawaniu zgód na osiedlenie się, osobom które przyjechały i cały czas przebywały w Polsce legalnie, posiadają środki utrzymania (nie będące zapomogami wypłacanymi przez państwo polskie), nie pogwałciły prawa i nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. Osoby wjeżdżające nielegalnie lub przedłużające nielegalnie swój pobyt na terytorium RP nie mogą liczyć na otrzymanie zezwoleń na zamieszkanie. Od tej generalnej zasady mogą istnieć wyjątki dla względów humanitarnych, w nadzwyczaj poważnych przypadkach;

- Od zasady nieprowadzenia celowej polityki imigracyjnej można odstąpić w określonych przypadkach, gdy chodzi o pozyskanie osób szczególnie cennych (np. sportowcy, naukowcy, artyści), zainteresowanych opuszczeniem ich rodzinnego kraju;

- RP nie toleruje pobytu na swoim terytorium cudzoziemców, którzy wyjeżdżają lub przebywają nielegalnie i/lub próbują nielegalnie przedostać się na terytorium innego państwa z/poprzez terytorium RP. Zawsze kiedy jest to możliwe, osoby te winny być wydalane z terytorium RP do ich krajów pochodzenia, lub do krajów, z których przybyły;

- Cudzoziemcy wchodzący w konflikt z prawem na terenie RP powinni, po odbyciu kary, zostawać wydaleniem z Polski. Ich ponowny przyjazd powinien być zakazany, definitywnie lub przez pewien okres czasu;

- RP udziela schronienia na swoim terytorium osobom prześladowanym z powodów politycznych, zgodnie z umowami międzynarodowymi, które podpisała. Polityka migracyjna winna jednak uniemożliwiać nadużywania procedur uchodźczo-azytowych przez nielegalnych imigrantów, zgodnie z polityką prowadzoną w całej Europie Zachodniej;

- Polityka migracyjna nie może w żadnym przypadku stanowić przeszkody w kontaktach handlowych i inwestycjach zagranicznych. W szczególności nie powinna utrudniać przebywania na terytorium RP inwestorów i zatrudniania przez nich cudzoziemskiego personelu kluczowego;

- RP przyjmuje na swe terytorium określone ilości studentów i praktykantów z obcych państw, w tym krajów Trzeciego Świata i umożliwia im pobyt na jej terytorium na czas niezbędny w celu odbycia studiów. Jednak w świetle dotychczasowych doświadczeń państw zachodnich niezbędne jest także ostrożne prowadzenie polityki współpracy w dziedzinie oświaty z państwami wysokiego ryzyka imigracyjnego, gdyż zbyt często po otrzymaniu dyplomów studenci z tych krajów pozostają, legalnie lub częściej nielegalnie, w państwie gdzie studiowali;

- Polityka migracyjna prowadzona w najbliższej przyszłości musi uwzględniać w pełni zobowiązania wynikające z przystąpienia do Unii Europejskiej, dotyczące swobodnego przepływu osób w granicach UE, w szczególności swobodnego przepływu pracowników;

- Otwartość kraju wyraża się prowadzeniem polityki wizowej zachowującej wizy tylko wobec obywateli państw, będących z rozmaitych powodów krajami szczególnego ryzyka imigracyjnego. Z drugiej strony istotne jest, aby wobec obywateli krajów wysokiego ryzyka nie tylko wprowadzać obowiązek wizowy, ale także przestrzegać rygorystycznych wymogów niezbędnych w celu otrzymania wizy, tak jak już obecnie robią to kraje zachodnioeuropejskie;

- Ochrona krajowego rynku pracy powinna być jednym z priorytetów polityki migracyjnej, zachowując rygorystyczne wymogi w celu uzyskania zezwolenia na pracę dla cudzoziemców. Oznacza to, że zatrudnianie cudzoziemców powinno być możliwe głównie

w przypadku personelu kluczowego przedsiębiorstw zagranicznych lub braku polskich specjalistów w określonych dziedzinach;

- Osoby otrzymujące status uchodźcy w Polsce lub zezwolenie na osiedlenie się powinny korzystać z pomocy w celu szybszej integracji, głównie poprzez naukę języka polskiego. W odróżnieniu od polityki niektórych państw zachodnich wspierane przez państwo programy integracyjne nie powinny zawierać nauczania języków, kultur i religii krajów pochodzenia – w świetle dotychczasowych doświadczeń utrudnia to integrację i ułatwia tworzenie się zamkniętych grup etnicznych obcego pochodzenia na terytorium państwa przyjmującego;

- RP jest państwem wszystkich Polaków, również tych, którzy żyją na obczyźnie. Polityka migracyjna powinna więc ułatwiać powrót do krajów osób posiadających obywatelstwo polskie lub będących pochodzenia polskiego. Chodzi tu zwłaszcza o maksymalne ułatwienie repatriacji Polaków z Kazachstanu i innych terenów b. ZSRR, gdzie ludność polska została zesłana wbrew swej woli;

- Polityka migracyjna powinna być jednolita dla całego terytorium kraju. Niezwykle istotne jest rzeczywiste koordynowanie na najwyższym szczeblu prac Urzędów Wojewódzkich oraz innych organów administracji drogą instrukcji i wytycznych. W związku z tym powołano Międzyresortowy Zespół ds. Migracji i Uchodźstwa, w ramach którego reprezentanci zainteresowanych urzędów i służb, powinni koordynować na skalę kraju wykonywanie polityki wyznaczonej przez rząd.

### 3. Główne treści polityki imigracyjnej

W związku z powołaniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do opracowania i koordynowania całości prac związanych z opracowaniem polskiej polityki migracyjnej, resort ten w kwietniu 1997 r. opracował dokument pt. "Harmonogram prac nad stworzeniem podstawowych założeń polityki migracyjnej państwa". W opracowywaniu wstępnych materiałów wzięły udział następujące instytucje: Departament ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA, Urzędy Wojewódzkie (z kilku wybranych województw), Straż Graniczna, Policja, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Departament Konsularny i Wychodźstwa MSZ, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Urząd Ochrony Państwa, Kancelaria Prezydenta (kwestia naturalizacji), Departament Spraw Obywatelskich MSWiA, Ministerstwo Sprawiedliwości. Z uwagi na fakt, iż problematyka imigracyjna dotyczy różnych kategorii i grup cudzoziemców, przy opracowywaniu polskiej polityki migracyjnej dokonano podziału na 7 grup tematycznych:<sup>7</sup>

- legalizacja pobytu (cofanie wiz i zezwoleń);
- zwalczanie nielegalnej imigracji;
- zatrudnianie cudzoziemców;
- polityka wizowa wobec krajów szczególnego ryzyka imigracyjnego;
- wydalanie niepożądanych cudzoziemców;
- integracja uchodźców i osób osiedlających się na stałe w Polsce;
- repatriacja Polaków i osób polskiego pochodzenia.

Problematyka związana z legalizacją pobytu została rozwiązana poprzez wydawane ustawodawstwo w tym zakresie. W przypadku wydalania niepożądanych cudzoziemców Rzeczpospolita Polska podpisała z krajami drugimi umowy o readmisji (m.in. z Niemcami, Austrią, krajami Beneluxu, Łotwą, Estonią, Czechami i Słowacją), a także umowy o ruchu bezwizowym, w których jest zawarta klauzula readmisyjna (m.in. z Litwą, Rosją, Rumunią i Bułgarią).

---

<sup>7</sup> *Harmonogram prac nad stworzeniem podstawowych założeń polityki migracyjnej państwa*, MSWiA, Warszawa 1997.

Integracją uchodźców zajmują się w Polsce głównie organizacje pozarządowe, w tym UNHCR, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Polska Akcja Humanitarna, Caritas, Centrum Promocji Kobiet i PCK. Od 1992 r. wydatki na programy uchodźców w Polsce wyniosły ponad 1,5 mln US\$.<sup>8</sup>

W przypadku polityki wizowej wobec krajów szczególnego ryzyka imigracyjnego MSZ określił i wydał rozporządzenie zawierające listę bezpiecznych krajów trzecich.

Biorąc pod uwagę liczne zagrożenia, które płyną dla gospodarki i życia społecznego kraju w wyniku nielegalnej migracji, Straż Graniczna zaproponowała również założenia polskiej polityki imigracyjnej w sprawie zwalczania nielegalnej imigracji poprzez budowę infrastruktury granicznej i umacnianie służb ochrony granicy wschodniej, zaangażowanie wszystkich organów państwowych w zakresie ich kompetencji, wdrażanie rozwiązań służących zwalczaniu nielegalnej migracji a wynikające z międzynarodowych zobowiązań Polski w tym zakresie, wprowadzanie rozwiązań penalizujących organizację, współpracę lub pomoc przy nielegalnym przetrzymaniu ludzi przez granice, a także współpracę międzynarodową w zwalczaniu tego zjawiska.

Nielegalny cudzoziemiec w Polsce nie powinien móc liczyć na jakiegokolwiek wsparcie czy pomoc ze strony organów państwa oraz organizacji pozarządowych – jedyny wyjątek stanowi sytuacja, gdy taka pomoc lub wsparcie jest niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia imigranta.

Mając na uwadze rozwój i skuteczną ochronę polskiego rynku pracy, przy zachowaniu całokształtu procesów dostosowawczych do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, wśród założeń polskiej polityki migracyjnej znalazły się tezy o ochronie polskiego rynku pracy, przy uwzględnieniu zobowiązań międzynarodowych Polski, o dopuszczaniu do polskiego rynku pracy cudzoziemców na zasadzie zatrudnienia uzupełniającego nie zaś wypierającego, o zrównaniu praw i obowiązków pracowników cudzoziemskich z pracownikami polskimi, o równości szans w dziedzinie zatrudnienia i równego traktowania, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na narodowość, zarówno jeżeli chodzi o warunki pracy jak i płacy.

Wszelkie odstępstwa od tej zasady są możliwe jedynie w oparciu o umowy międzynarodowe lub polskie prawo pracy. Ponadto należy podejmować wszelkie możliwe wysiłki dla zwalczania zjawiska nielegalnego zatrudniania cudzoziemców w Polsce. W tym celu należy stworzyć warunki, w których nielegalne zatrudnienie byłoby nieopłacalne zarówno dla pracodawców, jak i dla cudzoziemskich pracowników.

Także repatriacja musi być stałą częścią polskiej polityki migracyjnej.

Jeśli chodzi o polską politykę repatriacyjną powinna ona opierać się na przyzwoleniu społecznym, a zwłaszcza społeczności lokalnych, których repatrianci staną się członkami. Procedura repatriacyjna musi więc obejmować co najmniej zasięgnięcie opinii samorządów miast i gmin. Ponadto ciężary ekonomiczne powinny być sprawiedliwie dzielone pomiędzy Państwo a samorząd terytorialny i samych repatriowanych. Skala repatriacji powinna być uzależniona od możliwości zapewnienia powracającym godnego życia, a każda sprawa winna być badana indywidualnie i rozstrzygana przez właściwe organy (polskiego konsula i MSWiA). Pomoc państwa powinna być skoncentrowana na tym by w jak najszybszym czasie usamodzielnąć repatrianta (zintegrować ze społeczeństwem) i polegać przede wszystkim na:

- pomocy na zagospodarowanie w pierwszym okresie po przybyciu;
- pomocy w pokrywaniu ciężarów transportu zwłaszcza z najodleglejszych części b. ZSRR (Azja, Syberia);
- umożliwienie uczestnictwa w programach adaptacji zawodowej i społecznej (programy te muszą uwzględniać poziom świadomości prawnej, znajomości języka polskiego, wykształcenie i umiejętności repatriowanych).

<sup>8</sup> J. Auleytner, *Polityka społeczna – teoria a praktyka*, WSPTWP, Warszawa 1997, s. 225

Natomiast skala i wielkość prowadzonej repatriacji musi uwzględniać następujące elementy<sup>9</sup>:

- poziom i możliwości ekonomiczne państwa i gmin oraz ofiarność społeczeństwa;

- fakt prowadzonej reformy społeczno-gospodarczej, w której dostęp do świadczeń publicznych, w coraz mniejszym stopniu będzie zależał od Państwa, a w coraz większym od nakładów obywateli np. ubezpieczenia społeczne mają być funkcją płaconej składki.

Odpowiedzialnym za prawidłowy przebieg repatriacji jest powołany 24 września 1997 r. Międzyresortowy Zespół ds. Repatriacji.

Wyżej wspomniane przesłanki i założenia polskiej polityki imigracyjnej mają zasadniczy wpływ na kształt polskiej legislacji w zakresie dotyczącym cudzoziemców.

#### 4. Ustawodawstwo imigracyjne

Ważnym elementem kształtowania polityki migracyjnej jest porządkowanie norm prawnych dotyczących statusu cudzoziemców przebywających na terytorium RP. Kwestie dotyczące cudzoziemców zostały zapisane m.in. w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Art. 56 Konstytucji stanowi, że cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w RP na zasadach określonych w ustawie, a cudzoziemcowi, który w RP poszukuje ochrony przed prześladowaniem może być przyznany status uchodźcy. W 1994 r. uchwalona została nowa ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, nadająca cudzoziemcom mającym status uchodźcy w Polsce lub prawo stałego pobytu takie same prawa na rynku pracy jakimi dysponują obywatele polscy. Analogiczne rozwiązania wprowadziła nowa ustawa o pomocy społecznej. Zrównuje ona cudzoziemców mających prawo stałego pobytu lub status uchodźcy w zakresie dostępu do świadczeń socjalnych z obywatelami polskimi oraz precyzuje zasady na jakich korzystać mogą z tych świadczeń inne grupy cudzoziemców. Regulacje zawarte w aktach wykonawczych do ustawy określają szczegółowy tryb i procedury wydawania zezwoleń na pracę oraz jednolite wzory druków odpowiadające systemowi kontroli granicznej i monitorowania ruchu cudzoziemców w związku z zatrudnieniem. Są to:

- rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej:
  - z dnia 27 czerwca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania zezwoleń i zgód dotyczących zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej przez cudzoziemców na terytorium RP (Dz. U. Nr 79, poz. 402),
  - z dnia 24 kwietnia 1995 r. w sprawie trybu zatrudniania cudzoziemców przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez pracodawców zagranicznych w Polsce (Dz. U. Nr 66, poz. 340),
  - z dnia 25 września 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania zezwoleń i zgód dotyczących zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej przez cudzoziemców na terytorium RP (Dz. U. Nr 122, poz. 575),
  - z dnia 9 września 1997 r. w sprawie określania przypadków, w których zatrudnienie lub powierzenie innej pracy zarobkowej cudzoziemcowi jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwoleń i zgody dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy jeśli potrzeba taka wynika w szczególności z umów i porozumień międzynarodowych albo dotyczy usług artystycznych (Dz. U. Nr 109, poz. 710);
- rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie określenia warunków zatrudniania i powierzania innej pracy zarobkowej cudzoziemcom w ramach usług artystycznych (Dz. U. Nr 65, poz. 319);

<sup>9</sup> wg wstępnych założeń polityki repatriacyjnej, MSWiA, Warszawa 1998.



- zarządzenie 65/95 Sekretarza Naukowego PAN z dnia 17 marca 1995 r. w sprawie warunków zatrudniania lub powierzania cudzoziemcom wykonywania innej pracy zarobkowej w placówkach Polskiej Akademii Nauk (nieopublikowane).

Zgodnie z art. 50 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 r. (tekst jednolity Dz. U. Nr 25, poz. 128 z 18 marca 1997 r.) wydawanie zezwoleń na zatrudnienie cudzoziemców leży w gestii Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy właściwego terytorialnie dla siedziby pracodawcy. Przyjęto zasadę, że z wnioskiem o uzyskanie zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca występuje pracodawca do terytorialnie właściwego dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy.

Dyrektor WUP wydaje decyzję zgodnie z zatwierdzonymi przez Wojewódzką Radę Zatrudnienia kryteriami oraz po uwzględnieniu sytuacji na lokalnym rynku pracy, w przypadku gdy na dane miejsce pracy nie ma odpowiedniego kandydata spośród zarejestrowanych bezrobotnych obywateli polskich. Najczęstszą praktyką jest wymóg 14-dniowego wywieszania w rejonowym urzędzie pracy informacji o wolnych miejscach pracy, na które pracodawca chce zatrudnić cudzoziemca.

Uzyskanie zezwolenia przez pracodawcę na zatrudnienie u siebie pracownika cudzoziemskiego stanowi podstawę do ubiegania się przez danego cudzoziemca o uzyskanie wizy z prawem do pracy w polskim przedstawicielstwie dyplomatycznym lub konsularnym właściwym dla miejsca stałego zamieszkania cudzoziemca.

Po przyjeździe do Polski cudzoziemiec stara się o zgodę na pracę wydawaną przez Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy właściwego dla siedziby pracodawcy. Zgodnie z nową ustawą o cudzoziemcach z dnia 25 czerwca 1997 r. (DZ. U. Nr 114/97, poz. 739) wizę z prawem do pracy wydaje się na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

Jeżeli cudzoziemiec uzyskał zezwolenie na zatrudnienie lub wykonywanie innej pracy zarobkowej lub prowadzi działalność gospodarczą na terytorium RP dłużej niż 12 miesięcy, wówczas musi się starać o uzyskanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się na okres do 2 lat z możliwością przedłużenia, nie dłużej jednak niż do 10 lat.

Zgodnie z Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 r. został powołany Międzyresortowy Zespół ds. Migracji (Monitor Polski Nr 73, poz. 692) jako organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów. W jego skład wchodzi przedstawiciele następujących resortów: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Urzędu Ochrony Państwa, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej, Konwentu Wojewodów. Ponadto w pracach Zespołu mogą brać udział przedstawiciele innych organów administracji publicznej, samorządu terytorialnego, środowisk naukowych, organizacji społecznych i stowarzyszeń.

Międzyresortowy Zespół ds. Migracji ma spełniać następujące zadania:

- opiniować projekty założeń polityki migracyjnej państwa;
- opiniować projekty aktów prawnych związanych z migracją i uchodźstwem;
- wypracowywać rozwiązania dotyczące koordynacji działań organów administracji rządowej realizujących zadania w dziedzinie migracji i uchodźstwa;
- dokonywać ocen oraz formułować propozycje w celu usprawnienia działalności organów realizujących zadania w dziedzinie migracji i uchodźstwa;
- formułować oceny i wnioski w zakresie skuteczności przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w dziedzinie migracji, a w szczególności nielegalnej imigracji;
- inicjować badania nad sytuacją w dziedzinie migracji i opracowywać raporty o migracji w Polsce przedkładanych Prezesowi Rady Ministrów;
- rozpatrywać inne sprawy zleczone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz wniesione przez ministrów w dziedzinie realizacji polityki migracyjnej.

W celu realizacji zadań, Zespół może powoływać podzespoły i grupy robocze. Obsługę Zespołu zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W maju 1998 r. ma się odbyć pierwsze spotkanie Zespołu.

Wyrazem kształtowania się nowej polityki imigracyjnej państwa jest nowa ustawa o cudzoziemcach, uchwalona przez Sejm 25 czerwca 1997 r. (weszła w życie z dniem 27 grudnia 1997 r.). Postanawia ona, że cudzoziemcem jest każda osoba nie mająca obywatelstwa polskiego, niezależnie czy legitymuje się obywatelstwem innego państwa, czy korzysta ze statusu bezpaństwowca. Ustawa dotyczy wszystkich cudzoziemców, z wyjątkiem objętych umowami o ruchu bezwizowym oraz członków personelu dyplomatycznego i konsularnego. Określa zasady i warunki ich wjazdu na terytorium RP, przejazdu, pobytu i wyjazdu. Wskazuje jak postępować z osobami mającymi kilka obywatelstw – każe ich traktować jako obywateli tego państwa, którego dokument paszportowy był podstawą wjazdu na nasze terytorium.

Wjeżdżając do Polski cudzoziemiec musi mieć – poza paszportem i wizą – także “środki niezbędne do pokrycia kosztów przejazdu, pobytu i wyjazdu”. Jego czas pobytu można ograniczyć ze względu na wielkość tych kwot. Decyzje w tej sprawie wydają komendanci granicznych placówek Straży Granicznej. Cudzoziemiec nie musi mieć pieniędzy, jeżeli przedstawi zaproszenie do Polski. Ustawa wprowadza jednak rejestrację i kontrolę zaproszeń oraz ewidencję cudzoziemców. Polak zapraszający do naszego kraju cudzoziemca będzie musiał pokryć wszystkie koszty związane z jego pobytom.

Ponadto zostały wprowadzone opłaty od wpisu do ewidencji zaproszeń, wydania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz zezwolenia na osiedlenie się. Ich wysokość ustala Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zgodnie z nową ustawą o cudzoziemcach są cztery rodzaje wiz:

- pobytowa – wydaje się ją na czas nie dłuższy niż sześć miesięcy; można ją przedłużać do roku;
- pobytowa z prawem do pracy – może ubiegać się o nią cudzoziemiec, który przedstawi zezwolenie na zatrudnienie lub podjęcie innej pracy zarobkowej, wydaje się ją maksymalnie na 12 miesięcy w placówkach dyplomatycznych lub konsularnych właściwych dla miejsca stałego zamieszkania cudzoziemca. Ma to zapobiec zmianom przez cudzoziemca charakteru trwającego już pobytu w Polsce z turystycznego na zarobkowy;
- wiza repatriacyjna – przeznaczona jest dla osób narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego zamierzających osiedlić się w RP; przekroczenie granicy powinno nastąpić w ciągu roku. Wystawiają je kierownicy przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych po uzyskaniu zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- tranzytowa, ważna dwa dni, wydawana jest tylko wówczas, gdy cudzoziemiec ma prawo wjazdu do innego państwa.

Odmowę wydania wizy można uzasadnić dziewięcioma przyczynami. Mówiąc najogólniej – nie będą one wydawane osobom, co do których istnieją uzasadnione podejrzenia, że działają przeciwko interesom RP, zagrażają bezpieczeństwu (np. handlują bronią, materiałami radioaktywnymi lub środkami psychotropowymi) lub pragną zmienić charakter pobytu już po wjeździe.

Ważną nową instytucją są zezwolenia na zamieszkanie przez czas oznaczony, dłuższy niż rok. Ustawa pozwala na to, gdy zachodzą okoliczności uzasadniające zamieszkiwanie cudzoziemca na terytorium RP dłużej niż 12 miesięcy. Może to być, na przykład, prowadzenie działalności gospodarczej, podjęcie nauki, uzyskanie zezwolenia na zatrudnienie. Maksymalny czas pobytu na podstawie zezwolenia na zamieszkanie przez czas oznaczony wynosi 10 lat. Decyzje podejmuje wojewoda. Cudzoziemiec, którego wniosek zostanie pozytywnie załatwiony, otrzyma kartę czasowego pobytu.

Zezwolenia na osiedlenie udziela, odmawia udzielenia lub cofa Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po zasięgnięciu opinii szefa UOP. Osoba, która się o nie ubiega, musi wykazać łączące ją trwałe więzy rodzinne lub ekonomiczne z Polską, mieć

zapewnione mieszkanie i utrzymanie w Polsce, przebywać w RP przez co najmniej trzy lata na podstawie zezwolenia na czas oznaczony. Odmawia się takiego zezwolenia m.in. gdy cudzoziemiec ma zobowiązania wobec kraju pochodzenia lub osób w nim zamieszkałych. Pozytywna decyzja oznacza wydanie takiej osobie karty stałego pobytu ważnej przez 10 lat.

Oba zezwolenia cofa się, gdy cudzoziemiec został skazany za przestępstwo umyślne na karę co najmniej trzech lat więzienia lub “wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrona porządku publicznego”.

W ustawie o cudzoziemcach została zapisana ogólna zasada: cudzoziemiec ma takie same prawa i obowiązki jak obywatel polski, chyba że co innego mówią przepisy ustawy. Jest to klasyczny standard europejski. Musi on zameldować się – regulują to przepisy o ewidencji ludności. Ma obowiązek zgłosić policji utratę dokumentu paszportowego, a niedopełnienie tego stanowi wykroczenie.

Cudzoziemcowi może być przyznany status uchodźcy – decyzje w tej sprawie wydaje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kompleksowo uregulowano – po raz pierwszy w naszym prawie – postępowanie w sprawie uchodźców i warunki jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o taki status. Przepisy o postępowaniu w takich sprawach spełniają wymogi współczesnych standardów europejskich. Mówią np. o konieczności pouczenia cudzoziemca w zrozumiałym dla niego języku o trybie i zasadach postępowania oraz o przysługujących mu prawach i ciężących na nim obowiązkach, przyjmują zasadę odmowy wszczęcia postępowania, jeżeli cudzoziemiec przybył na terytorium RP z bezpiecznego kraju pochodzenia lub bezpiecznego kraju trzeciego, a złożony przez niego wniosek jest “oczywiście bezzasadny” (listę państw uznawanych za bezpieczne kraje pochodzenia lub bezpieczne kraje trzecie ogłasza Rada Ministrów). Wszczęcia postępowania odmawia się w formie decyzji.

Ścisłe terminy składania wniosków mają przeciwdziałać nadużywaniu procedury azylowej. Wniosek o nadanie statusu uchodźcy musi być złożony podczas przekroczenia granicy. Usprawiedliwić dwutygodniowe opóźnienie może wyłącznie obawa o własne życie lub zdrowie.

Decyzja w sprawie nadania statusu musi zapaść w ciągu trzech miesięcy. W tym czasie trzeba w razie potrzeby zapewnić cudzoziemcowi zakwaterowanie, wyżywienie, opiekę medyczną, pomoc rzeczową, pomoc pieniężną stałą lub jednorazową. Można go umieścić w ośrodku dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Musi mieć możliwość kontaktowania się z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców. Przedstawiciel tego urzędu, za pisemną zgodą cudzoziemca, ma prawo do uzyskania od organów prowadzących postępowanie o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy informacji o jego przebiegu, w szczególności o wydanych decyzjach i postanowieniach. O prawie do wyrażenia zgody należy pouczyć cudzoziemca w chwili składania wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

Ustawa nie określa, kiedy odmawia się statusu uchodźcy. Odwołuje się do dotyczących tej właśnie kwestii przepisów Konwencji Genewskiej z 28 lipca 1951 r. oraz Protokołu Nowojorskiego z 31 stycznia 1967 r. Pozwala natomiast udzielić cudzoziemcowi azylu w RP, “gdy jest to niezbędne dla zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes RP”. Decyzję w tej sprawie podejmuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych.

Ustawa przewiduje odpowiedzialność przewoźnika za przywiezienie do Polski na statku powietrznym lub morskim cudzoziemca, który nie ma uprawnień do przekroczenia granicy – przewoźnik taki musi albo zapłacić, albo zapewnić bezzwłoczny wyjazd tej osoby z Polski. Niezależnie od tego można wobec niego orzec karę administracyjną w wysokości do 5 tys. zł za każdą przywiezioną osobę. Przyczyny uzasadniające wydalenie cudzoziemca to m.in. brak środków na pokrycie kosztów pobytu lub podjęcie pracy bez zezwolenia. Nie wolno go odsyłać do państwa, w którym byłby prześladowany z powodu rasy, religii

narodowości, przekonań politycznych, gdzie mógłby być poddany torturom, traktowany lub karany w sposób nieludzki lub poniżający. Decyzje podejmuje wojewoda, może być jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Jeśli cudzoziemiec nie opuści RP, może być aresztowany (na okres do 90 dni), ale wyłącznie na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Można go osadzić w ośrodku strzeżonym i przymusowo odstawić do granicy albo portu lotniczego lub morskiego państwa, do którego jest odsyłany.

Za niesłusznie umieszczenie w areszcie lub ośrodku strzeżonym przysługuje cudzoziemcom odszkodowanie.

Komendant Główny Straży Granicznej będzie prowadzić ewidencję cudzoziemców niepożądanych tzn. takich, których wjazd lub pobyt na naszym terytorium jest niedopuszczalny. Podaje się w niej m.in. przyczynę wpisu. Informacje tam zawarte mogą być udostępniane Komendantowi Głównemu Policji, Szefowi Urzędu Ochrony Państwa, Szefowi Wojskowych Służb Informacyjnych, sądom i prokuratorom prowadzącym postępowanie przygotowawcze w sprawie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego NSA. Dane osobowe mogą być przekazywane wojewodom lub kierownikom polskich przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych. Nie wolno ich udostępniać do celów statystycznych. Szczególnej ochronie podlegają dane osoby ubiegającej się o status uchodźcy lub o azyl, bądź korzystającej z niego. Bez pisemnej zgody zainteresowanego nie wolno ich przekazywać władzom oraz instytucjom publicznym kraju jego pochodzenia.

Postępowanie w sprawach cudzoziemców reguluje kodeks postępowania administracyjnego, ustawa wprowadza jednak pewne wyjątki. Pozwalają one np. w szczególnych sytuacjach odstąpić od uzasadnienia decyzji. Nie zawsze obowiązuje też zasada dwuinstancyjności – nie przysługuje np. odwołanie od decyzji odmawiającej wizy jeżeli podjął ją kierownik urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego.

Ustawa przewiduje utworzenie z dniem 1 stycznia 1999 roku nowego organu odwoławczego od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach statusu uchodźcy – Rady do Spraw Uchodźców, której członków będzie powoływać premier spośród kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa, Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Sprawiedliwości.

Ustawa określa też tryb postępowania w sprawach repatriacji. Rząd został upoważniony do określenia w przepisach wykonawczych zasad pomocy organów państwa dla repatriantów do Polski.

Cudzoziemcy mieszkający w Polsce 10 lat będą mogli wystąpić o “zezwolenie na osiedlenie” i uzyskać ważną na 10 lat kartę stałego pobytu. Daje ona takie same prawa i obowiązki jak obywatelom polskim.

Wprowadzono także pojęcie “kraju bezpiecznego pochodzenia” i “bezpiecznego kraju trzeciego”. O tej klasyfikacji decyduje Rada Ministrów. Wnioski o status uchodźcy przyjmuje Straż Graniczna lub w ciągu 14 dni MSWiA. Od odmowy przyznania statusu uchodźcy będą mogli się odwoływać od 1 stycznia 1999 r. do Rady ds. Uchodźców powołanej z pracowników resortu sprawiedliwości i MSZ.

W Dzienniku Ustaw z dnia 5 stycznia 1998 r. zostało opublikowane Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców.

Szczegółowy wykaz obowiązujących w polskim ustawodawstwie aktów prawnych dotyczących cudzoziemców zawiera załącznik do niniejszego tekstu.

Reasumując należy stwierdzić, iż opracowując i w przyszłości realizując założenia polskiej polityki migracyjnej należy z jednej strony uwzględnić fakt, że według prognoz ludnościowych do 2010 roku będziemy krajem, w którym będzie rosła liczba ludzi w wieku szkolnym i produkcyjnym, a z drugiej strony pamiętać, że już w niedługim czasie Rzeczpospolita Polska zostanie krajem członkowskim Unii Europejskiej.

W związku z tym, obserwowany od początku lat 90-tych XX w. napływ na nasze terytorium cudzoziemców przybierze na sile.

Podjmując rozważania nad założeniami polityki migracyjnej należałoby ocenić również migracje z poszczególnych krajów lub grup krajów pod kątem powodowania przez nie na terytorium RP zjawisk pozytywnych, negatywnych lub obojętnych z punktu widzenia politycznego, ekonomicznego i społecznego. Mając na uwadze powyższe, już dzisiaj można by podzielić kraje, których obywatele migrują na obszar Polski na 3 grupy:

- kraje, z których migracje powodują zjawiska pozytywne (np. inwestycje w Polsce, przywóz kapitału do Polski, tworzenie miejsc pracy) – kraje Europy Zachodniej i Ameryki Północnej;

- kraje, z których migracje powodują lub mogą powodować zjawiska negatywne (przestępczość, nielegalność pobytu, zatrudnienia, handel, żebractwo, prostytucja) – kraje byłego ZSRR, Rumunia, Bułgaria, Turcja, kraje afrykańskie, arabskie i azjatyckie);

- kraje, z których migracje pozostają obojętne z racji nikłej wielkości, np. Korea Północna, Kuba, Brazylia, Argentyna, kraje latynoamerykańskie.

Poza obserwacją zmian zachodzących w procesach migracyjnych Polski należy również bacznie śledzić zmiany polityczne i ekonomiczne zachodzące w krajach potencjalnego napływu na nasze terytorium cudzoziemców. Polska polityka migracyjna wymaga, dla jej racjonalnego i efektywnego prowadzenia, stworzenia możliwości bieżącego prognozowania, analizowania, monitorowania i kontrolowania ruchów migracyjnych.

Wprowadzenie w życie wyżej zaprezentowanych założeń polskiej polityki migracyjnej będzie stanowić dla państwa polskiego kolejny etap rozwoju i znaczenie na arenie międzynarodowej, w tym w strukturach zintegrowanej Europy.

**Załącznik: Polskie akty prawne dotyczące cudzoziemców**

1. Umowa międzynarodowa w sprawie konwencji (Nr 19) o traktowaniu pracowników obcych na równi z krajowymi w zakresie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki przy pracy. Genewa, 10 czerwca 1925 r. (Dz. U. z 1925 r. Nr 63, poz. 576)
2. Umowa międzynarodowa w sprawie Turcja-Polska. Konwencja osiedleńcza. Ankara, 29 sierpnia 1931 r. (Dz. U. z 1934 r. Nr 3, poz. 7)
3. Ustawa o obywatelstwie polskim z 15 lutego 1962 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 49)
4. Rozporządzenie w sprawie obowiązków osób trzecich oraz instytucji odpowiedzialnych za dopełnienie przez cudzoziemca obowiązku rejestracji. (Dz. U. z 1963 r. Nr 43, poz. 241)
5. Zarządzenie w sprawie rejestracji cudzoziemców za pośrednictwem osób trzecich lub instytucji. (Mon. Pol. z 1963 r. Nr 74, poz. 369)
6. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wobec cudzoziemców oraz wzorów dokumentów dla cudzoziemców. (Dz. U. z 1963 r. Nr 43, poz. 242)
7. Ustawa w sprawie dokonywania w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych. (Dz. U. z 1968 r. Nr 12, poz. 65)
8. Rozporządzenie w sprawie trybu dokonywania w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych. (Dz. U. z 1968 r. Nr 17, poz. 109)
9. Zarządzenie w sprawie zwolnienia niektórych cudzoziemców od obowiązku rejestracji. (Mon. Pol. z 1971 r. Nr 52, poz. 341)
10. Ustawa w sprawie ewidencji ludności i dowodów osobistych. (Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 – j.t.)
11. Rozdział 4 rozporządzenia w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności. (Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 176 )
12. Artykuł 4 ustawy w sprawie prawa o stowarzyszeniach. (Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104)
13. Artykuł 84 ustawy w sprawie szkolnictwa wyższego. (Dz. U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385)
14. Artykuł 14 ustawy w sprawie paszportów. (Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5)
15. Umowa międzynarodowa w sprawie protokołu dotyczącego statusu uchodźców. Nowy Jork z 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517)
16. Zarządzenie w sprawie upoważnienia Straży Granicznej do udzielania wiz. (Mon. Pol. z 1991 r. Nr 24, poz. 169)
17. Zarządzenie w sprawie form i warunków podejmowania i odbywania studiów przez osoby nie będące obywatelami polskimi, uczestniczenie tych osób w badaniach naukowych i szkoleniach oraz zasady odpłatności za studia i szkolenia. (Mon. Pol. z 1991 r. Nr 34, poz. 253)
18. Artykuł 41 ustawy w sprawie wyższego szkolnictwa wojskowego. (Dz. U. z 1992 r. Nr 10, poz. 40 – j.t.)
19. Artykuł 76 ustęp 4 ustawy w sprawie prawa o ruchu drogowym. (Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 – j.t.)

20. Rozporządzenie w sprawie podatku dochodowego od niektórych rodzajów dochodów zagranicznych osób fizycznych i osób prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą. (Dz. U. z 1992 r. Nr 32, poz. 137)
21. Rozporządzenie w sprawie zasad i warunków zatrudniania w szkołach i placówkach publicznych nauczycieli nie będących obywatelami polskimi. (Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 432)
22. Zarządzenie w sprawie określenia zasad zatrudniania w wyższych szkołach wojskowych osób nie będących obywatelami polskimi. (Mon. Pol. z 1992 r. Nr 19, poz. 140)
23. Rozporządzenie w sprawie pozwolenia na uprawianie żeglugi przez obce statki na śródlądowych drogach wodnych. (Dz. U. z 1993 r. Nr 8, poz. 43)
24. Rozporządzenie w sprawie zasad i trybu odbywania studiów w wyższych szkołach wojskowych przez obywateli państw obcych. (Dz. U. z 1993 r. Nr 23, poz. 100)
25. Rozporządzenie w sprawie warunków wykonywania zatrzymania i aresztu w celu wydalenia cudzoziemców oraz warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki, a także regulamin pobytu w tych ośrodkach. (Dz. U. z 1993 r. Nr 66, poz. 317)
26. Rozporządzenie w sprawie warunków i trybu przyjmowania do publicznych szkół i placówek rolniczych i gospodarki żywnościowej osób nie będących obywatelami polskimi oraz zasady odpłatności tych osób za naukę i opiekę. (Dz. U. z 1993 r. Nr 87, poz. 402)
27. Rozporządzenie w sprawie warunków i trybu przyjmowania do szkół i placówek publicznych osób nie będących obywatelami polskimi oraz zasady odpłatności tych osób za naukę i opiekę w szkołach i placówkach publicznych. (Dz. U. z 1993 r. Nr 88, poz. 409)
28. Rozporządzenie w sprawie trybu i warunków przyjmowania do publicznych szkół i placówek artystycznych osób nie będących obywatelami polskimi oraz zasady odpłatności tych osób za naukę i opiekę w szkołach i placówkach. (Dz. U. z 1994 r. Nr 125, poz. 612)
29. Ustawa w sprawie prawa dewizowego. (Dz. U. z 1994 r. Nr 136, poz. 703)
30. Rozporządzenie w sprawie wydawania legitymacji członkom misji dyplomatycznych, urzędów konsularnych państw obcych w Polsce oraz innym osobom z nimi zrównanym na podstawie ustaw, umów i powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych. (Dz. U. z 1994 r. Nr 138, poz. 743)
31. Rozporządzenie w sprawie trybu zatrudniania cudzoziemców przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez pracodawców zagranicznych w Polsce. (Dz. U. z 1995 r. Nr 66, poz. 340)
32. Rozporządzenie w sprawie zakresu i trybu zgłaszania mienia osób krajowych znajdującego się za granicą oraz mienia osób zagranicznych znajdującego się w kraju. (Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 369)
33. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania zezwoleń i zgód dotyczących zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz. U. z 1995 r. Nr 79, poz. 402)
34. Artykuł 43 Ustawy w sprawie prawa łowieckiego. (Dz. U. z 1995 r. Nr 147, poz. 713)
35. Ustawa w sprawie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. (Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 – j.t.)
36. Rozporządzenie w sprawie określenia warunków zatrudniania i powierzenia innej pracy zarobkowej cudzoziemcom w ramach usług artystycznych. (Dz. U. z 1996 r. Nr 65, poz. 319)

37. Artykuły 50, 51 ustawy w sprawie zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. (Dz. U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 – j.t.)
38. Artykuł 7 ustawy o zawodzie lekarza. (Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152)
39. Zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. (Mon Pol. z 1997 r. Nr 73, poz. 692)
40. Artykuł 74 ustawy w sprawie Polskiej Akademii Nauk. (Dz. U. z 1997 r. Nr 75, poz. 469)
41. Artykuł 17 ustawy w sprawie Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie. (Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 674)
42. Rozporządzenie w sprawie zatrudnienia lub powierzenia innej pracy zarobkowej cudzoziemcowi bez konieczności uzyskania zezwolenia i zgody dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy. (Dz. U. z 1997 r. Nr 109, poz. 710)
43. Ustawa o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 114, poz. 739)
44. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców. (Dz. U. z 1998 r. Nr 1, poz. 1)



### **Bibliografia**

- Głąbicka K., Ustawa o cudzoziemcach, Służba Pracownicza nr 1/1998
- IPiSS, Studia o procesach migracji zagranicznych, Studia i materiały, tom I–IV, Warszawa 1994
- Lewandowski K., Szonert M., Polityka wobec cudzoziemców w Polsce po 1989 r., MSWiA, Warszawa 1997
- Łodziński S., Problemy prawne polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1995 na tle rozwiązań obowiązujących w krajach UE, UW, Warszawa 1996
- MPiPS, Migracja jako społeczne i ekonomiczne zjawisko w procesie transformacji ustrojowej w Polsce na tle integracji europejskiej, Warszawa 1994
- MPiPS, Procesy migracyjne w Europie Środkowo-Wschodniej, Warszawa 1995
- MPiPS, Propozycje do założeń polskiej polityki migracyjnej w dziedzinie zatrudniania cudzoziemców, Warszawa 1997
- MSWiA, Wstępne założenia polityki repatriacyjnej, Warszawa 1998
- MSWiA, Propozycje do założeń polskiej polityki migracyjnej w dziedzinie zwalczania nielegalnej imigracji, Warszawa 1998
- M. Okólski, Statystyka imigracji w Polsce, “Working Papers” ISS UW, Seria: Prace Migracyjne, nr 2
- M. Okólski, Recent Migration in Poland: Trends and Causes, “Working Papers” ISS UW, Seria: Prace Migracyjne, nr 6

Dariusz Stola

## WSPÓŁCZESNE MIGRACJE DO POLSKI: CO JEST ISTOTNE Z PUNKTU WIDZENIA POLITYKI MIGRACYJNEJ

### Wstęp

Niniejszy tekst przedstawia wybrane obserwacje i wnioski z badania na temat imigracji do Polski w latach 90-tych zrealizowanego w Instytucie Studiów Społecznych UW<sup>10</sup>. Do dyskusji o polityce migracyjnej chciałbym wprowadzić perspektywę uwzględniającą społeczny charakter tego zjawiska. Są to wybrane uwagi i obserwacje, ich liczba i zakres ograniczone są rozmiarami tego opracowania i moimi opiniami na temat co z naszych badań może być przydatne w dyskusji o polskiej polityce migracyjnej. Opinie te nie muszą być trafne, zaś wymienione tematy z pewnością nie wyczerpują katalogu kwestii istotnych dla współczesnych migracji do Polski i kształtowania właściwej polityki w tej dziedzinie.

Biorąc pod uwagę zakres niniejszego opracowania można uznać, że pole polityki migracyjnej tzn. sfera możliwych działań państwa w odniesieniu do migracji międzynarodowych obejmuje w szczególności:

- dostęp cudzoziemców do terytorium (polityka wizowa, deportacje, readmisje);
- dostęp cudzoziemców do rynku pracy;
- dostęp cudzoziemców do statusu rezydenta (prawa stałego pobytu), i związanych z nim uprawnień np. do świadczeń społecznych, wyborów lokalnych, innych dóbr publicznych;
- uzyskiwanie obywatelstwa, tj. pełni praw;
- wspieranie procesu integracji imigrantów i przeciwdziałanie ewentualnym napięciom na tle różnic etnicznych, religijnych, itp.;
- przyznawanie statusu uchodźcy.

Ponieważ jedną z głównych cech migracji do Polski jest ich nowość – większość strumieni napływu istnieje dopiero od kilku lat – oraz znaczna część tych strumieni ma charakter ruchów krótkookresowych, najważniejsze na obecnym etapie wydają się trzy pierwsze kwestie i je właśnie miałem na uwadze przygotowując niniejsze opracowanie. Należy jednak pamiętać, że z czasem będą uzyskiwać coraz większe znaczenie pozostałe kwestie.

W badaniu ISS zastosowano szeroką definicję migracji, tzn. objęto zainteresowaniem niektóre krótkotrwałe pobyty, te mianowicie, które wiązały się z osiągnięciem dochodu. Dochód (zarobek) – jako cel lub wynik przyjazdu do Polski jest głównym kryterium rozgraniczającym przyjętym w badaniu. Wprowadzono go w celu rozszerzenia a nie zawężenia zwykłych definicji migracji. Z drugiej strony, pozwala ono ograniczyć pole badawcze do rozsądnych rozmiarów wyłączając z kręgu zainteresowania kilkadziesiąt milionów przyjazdów cudzoziemców na zakupy dla własnych potrzeb, w celach turystycznych lub w odwiedziny.

Kolejna uwaga wstępna dotyczy stopnia legalności i rejestrowania migracji. W praktyce stosuje się czasem definicje zawężające pole opisu z tych właśnie względów, na przykład publikowane w Roczniku Statystycznym GUS dane na temat “migracji zagranicznych na pobyt stały” dotyczą, jak wiadomo, nie migracji a faktów zameldowania na pobyt stały.

---

<sup>10</sup> Projekt badawczy zamawiany PBZ-042-05, zrealizowany w okresie 1995-1997.

Nasze badanie oczywiście było jak najdalej od takiej tendencji. Wprost przeciwnie, szczególnym zainteresowaniem otoczyliśmy nierejestrowane, czyli też najslabiej rozpoznane strumienie migracji. Kwestia legalności migracji i działalności migranta była ważna ze względu na pytanie czy różnice statusu mają związek z różnymi cechami i zachowaniami migrantów, tzn. jaki związek mają fakty administracyjne z faktami społecznymi. Ponieważ badanie ISS realizowano przed uchwaleniem nowej ustawy o cudzoziemcach do niej odnosić się będzie terminologia dotycząca prawa pobytu czasowego i stałego.

### 1. Współczesne strumienie napływu do Polski

Poniżej wyliczono pokrótce ważniejsze strumienie napływu określone na podstawie kryteriów długości pobytu w Polsce, legalnego statusu i charakteru działalności migranta, zwracając uwagę na te ich aspekty, które wydają się znaczące dla kwestii polityki migracyjnej. Zaczniemy od przepływów najliczniejszych.

Niedochodową mobilność transgraniczną, tzn. krótkotrwale przyjazdy niezarobkowe zostały wyłączone z naszych badań. Są jednak dwa powody, wymagające wzmianki, a mianowicie: olbrzymia liczba przekroczeń granicy w ruchu bezwizowym i praktyczna niemożność odróżnienia migrantów od nie-migrantów. Liczba wjazdów cudzoziemców do Polski od paru lat wynosi ponad osiemdziesiąt milionów (zob. tabela 1), zaś przybysze z kilku kategorii migracji nierejestrowanych w chwili przekraczania granicy w zasadzie nie różnią się od turystów i zakupowiczów tworzących najszerszy strumień napływu cudzoziemców. Wielka liczba przekroczeń granicy w połączeniu z podobieństwem niektórych typów migrantów nierejestrowanych do znacznie liczniejszych nie-migrantów niezwykle utrudnia jakiegokolwiek działanie selektywne w momencie przekraczania granicy. A właśnie w tym momencie możliwości kontroli i przeciwdziałania niepożądanemu napływowi są stosunkowo największe. Ograniczanie strumieni niepożądanych przez nieselektywne oddziaływanie na całość napływu wydaje się metodą o trudnych do przewidzenia skutkach ubocznych.

**Tabela 1.** Wjazdy cudzoziemców do Polski w latach 1985, 1989–1996

Rok	Liczby rzeczywiste (w mln)	1985 = 100	Rok poprzedni = 100
1985	3.4	100	–
1989	8.2	241	133
1990	18.2	534	231
1991	36.8	1080	202
1992	49.0	1437	133
1993	60.9	1787	124
1994	74.4	2178	122
1995	82.2	2414	110
1996	87.5	2573	108

Źródło: Dane GUS za: "Working Papers" ISS UW, Seria: Prace Migracyjne, nr 10.

### 1.1. Przyjazdy handlowe

Podgrupą pod wieloma względami podobną do przybyszów z szerokiego nurtu transgranicznych zakupowiczów, i zdaje się najliczniejszą wśród przyjazdów o charakterze zarobkowym od co najmniej czterech lat, są handlarze eksportujący z Polski. Od zwykłych zakupowiczów odróżnia ich późniejsza odsprzedaż nabywanych w Polsce towarów w kraju pochodzenia lub krajach trzecich. Handlarz-eksporter jest postacią charakterystyczną dla granicy wschodniej. Winniśmy mu uwagę z dwu powodów. Po pierwsze, ponieważ nie kupuje tylko na własne potrzeby lecz w celu dalszej odsprzedaży, skala wydatków dokonywanych w Polsce przez drobnego eksportera jest większa niż skala zakupów przybysza kupującego na własny użytek. Z punktu widzenia globalnej wielkości nierejestrowanego eksportu tego rodzaju przybysz-handlarz jest oczywiście ważniejszy niż zwykły nabywca transgraniczny. Pokazują to wyraźnie badania na temat ruchu granicznego i zakupów cudzoziemców. Według najnowszych opublikowanych danych GUS (z 1997) przeciętne wydatki cudzoziemca przekraczającego granicę północno-wschodnią były ponad cztery i pół razy wyższe (!) niż cudzoziemca przekraczającego granicę zachodnią i ponad sześciokrotnie wyższe niż wydatki cudzoziemca na granicy południowej.<sup>11</sup> Liczby te w oczywisty sposób wynikają z handlowego charakteru zakupów wielu przybyszów ze wschodu przy zakupach na własne tylko potrzeby na południu i zachodzie. Po drugie, indywidualny import z Polski (czy też drobny handel międzynarodowy jeśli towary trafiają do kraju trzeciego) jest zwykle najważniejszym źródłem utrzymania przybyszów z tej grupy, tzn. że dochody z migracji do Polski są podstawą utrzymania ich rodzin. Zwiąawszy się z tą działalnością i tym rynkiem stali się od niego do pewnego stopnia zależni. Zjawisko to pomnożone przez idącą w dziesiątki a może setki tysięcy liczbę handlarzy oznacza odpowiednie wzajemne związanie i uzależnienie milionów ludzi po obydwu stronach granicy: konsumentów, handlarzy i ich rodziny, ich polskich partnerów, producentów, pośredników i usługodawców.

Handlarze-eksporterzy są natomiast grupą nieproporcjonalnie mniej znaczącą w wymiarze czysto migracyjnym. Ich każdorazowa obecność w Polsce jest ściśle czasowa, czy wręcz chwilowa. Ich ekonomiczne uzależnienie od wjazdów do Polski nie przekłada się na proces stopniowego "wrastania" w Polskę. Dotyczy ich jedynie ta część polityki migracyjnej, która odnosi się do warunków przekraczania granicy.

Następne grupy obejmują nierejestrowane migracje zarobkowe, podczas których cudzoziemiec pozostawia w Polsce wwiezione towary, pracę lub jedno i drugie. Ponieważ są to przeważnie migracje połączone z krótkim lub bardzo krótkim pobytem w Polsce i – jak dotąd – słabo związane z klasycznie rozumianą imigracją tj. osiedlaniem się, warto zwrócić większą uwagę na ich wymiar gospodarczy.

Zacznijmy od migrantów-handlarzy, napływających zasadniczo także przez granicę wschodnią. Jest to grupa bardziej zróżnicowana niż się powszechnie przypuszcza. Nawet po oddzieleniu w/w eksporterów, którzy w Polsce tylko kupują, handlarze sprzedający w Polsce dzielą się na kilka podgrup różniących się sposobem zarobkowania, długością pobytu, itd. W procesie specjalizacji pracy jaki nastąpił jeszcze w pierwszej połowie lat 90-tych, spośród masy "handlowych turystów" wyodrębnili się bardziej profesjonalni półosiadli detaliści i wahadłowi importerzy. Na początku większość cudzoziemców przybywająca w celach handlowych wypełniała wszystkie lub większość funkcji w łańcuchu handlowym: nabywała towar w kraju pochodzenia za własne lub pożyczone środki, przewoziła go przez granicę i sprzedawała na bazarze lub na ulicy finalnemu nabywcy. Z czasem niektórzy z

---

<sup>11</sup> Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce oraz Polaków za granicą w I półroczu 1997 r., GUS Departament Produkcji i Usług, Warszawa 1997.

drobnych handlarzy międzynarodowych znaleźli stałych półhurtowych odbiorców w Polsce, przestali zajmować się sprzedażą detaliczną i skoncentrowali na handlu transgranicznym *sensu stricte*, zaś inni wprost przeciwnie – zostali osiadłymi dystrybutorami, detalistami lub (pół)hurtownikami. W takim przypadku przestali jednak czerpać dochód z handlu międzynarodowego i uzyskują go jedynie z detalicznego lub (pół)hurtowego handlu wewnętrznego. Obecnie większość migrantów widocznych przy bazarowych stoiskach (poza miejscowościami przygranicznymi) nie zajmuje się bezpośrednio handlem międzynarodowym a właśnie odsprzedają towarów nabywanych od hurtowników (polskich, wietnamskich lub chińskich) lub od cudzoziemców-dostawców towaru zza granicy. Tego rodzaju grupą o dużej widoczności są Ormianie.

## 1.2. Dlaczego drobny i nierejestrowany?

Analizując handel transgraniczny trudno nie spytać dlaczego handel praktykowany przez tak wielu migrantów na naszej granicy wschodniej, i w imporcie do i w eksporcie z Polski, jest drobny od tylu już lat? Dlaczego się jeszcze nie “ucywilił” – mógłby ktoś spytać – lecz wywołuje na granicach “sztuczny tłok” i nastęrcza tyle kłopotu Straży Granicznej, celnikom, innym osobom przekraczającym granicę?

W początkach migracji handlowych do Polski w końcu lat 80-tych i początku 90-tych ewidentną barierą był brak kapitału. Pierwotna akumulacja kapitału w rękach prywatnych dopiero się dokonywała. Przy tym nie wszyscy uczestnicy ruchu handlowego akumulowali. Była to raczej znikoma mniejszość w masie ludzi, którzy wydawali dochód z handlu na bieżące potrzeby lub korzystali z nowych możliwości konsumpcji. Wyraźnie największa część respondentów badania ISS wydaje zarobione w migracji pieniądze na bieżące potrzeby (zob. tabela 2). Po wtóre, stopniowo, zwłaszcza po 1993 r., wymagania kapitałowe w handlu transgranicznym rosły, malała zaś marża zysku. Po trzecie, wyniki badania na migrantach nierejestrowanych w Warszawie wskazują, że wśród osób migrujących do Polski dokonała się dość głęboka wymiana. Większość badanych rozpoczęła wyjazdy zagraniczne dopiero od 1993 r. lub później. Weterani ruchu handlowego, którzy rozpoczęli wyjazdy w 1990 r. lub wcześniej stanowili około 20% respondentów<sup>12</sup>. Czym się teraz zajmują pozostali weterani handlu transgranicznego jest bardzo ciekawe lecz nasze badanie nie mogło na to pytanie odpowiedzieć.

Na dłuższą metę od ograniczeń kapitałowych ważniejsze wydają się inne czynniki kształtujące drobny handel. Jednym z nich jest nadmierne opodatkowanie. Chodzi zarówno o oficjalne podatki, cła i opłaty (w tym kary) ściągane do kasy państwowej przez urzędników państwowych jak i różne “podatki prywatne”: łapówki pobierane często przez tych samych urzędników oraz haracz ściągany przez bandytów. Dla handlowców, i w ogóle przedsiębiorców z wielu krajów b. ZSRR, obciążenie różnego rodzaju daninami oraz niestabilność i nieracjonalność państwowego systemu podatkowego (i prawa w ogóle) są kluczowym problemem. Stąd ucieczka w szarą strefę, która przybiera wielką skalę, np. jej rozmiary na Ukrainie szacuje się na około 40% PKB<sup>13</sup>. Z punktu widzenia migranta-handlarza, czy jakiegokolwiek drobnego przedsiębiorcy, nie ma istotnej różnicy między tego rodzaju wydatkami. Są to daniny wymuszane, niechciane koszty, których stara się unikać. Mała skala działalności bardzo w tym pomaga.

<sup>12</sup> ISS *Working Papers*, Zeszyt 10.

<sup>13</sup> Wg Harvard Institute for International Development, zob. *Gazeta Bankowa*, 22.2.98, s. 11.

Polskie organy kontroli podatkowej prowadzą czasem działania wobec handlujących na bazarach cudzoziemców lecz w gruncie rzeczy nie są nimi zainteresowane, przynajmniej tak długo jak długo skala działalności poszczególnych handlarzy jest niewielka. Według relacji naczelnika wydziału kontroli Urzędu Skarbowego w jednym z miast posiadających rozległy bazar, na którym handlują cudzoziemcy, nawet zatrzymanie obcokrajowca trudniącego się nierejestrowanym handlem wraz z towarem, co nie jest takie proste, nie może być uważane za sukces. Szacowane straty Skarbu Państwa i wartość zajętych przedmiotów są zwykle niższe niż koszt przeprowadzenia kontroli i egzekucji należności. Kontrola drobnych, ruchliwych handlarzy jest po prostu zbyt trudna i nieopłacalna<sup>14</sup>. Podobnie rzecz musi wyglądać w krajach pochodzenia migrantów.

Z tych samych powodów, dla których migranci trudniący się drobnym handlem są nieopłacalnym obiektem kontroli skarbowej, także dla przestępców-reketerów wydają się być obiektem mniej atrakcyjnym niż bogatsze i bardziej stabilne przedsiębiorstwa. Z relacji migrantów wynika ciekawa informacja o charakterze reketu w Polsce. Temat wymuszania pieniędzy przez rabusiów napływowych lub polskich pojawiał się w rozmowach z migrantami często ale mówiono zwykle o doświadczeniach innych migrantów a nie o własnych, co więcej, opisywany reket miał charakter dorywczego rabunku raczej niż systematycznie ściąganego haraczu. Fakt, że reket o którym mówili respondenci nie ma charakteru systematycznego można wiązać właśnie z małą skalą transakcji i dużą ruchliwością, czyli istotą drobnego handlu. Jakkolwiek koszty ściągania reketu są na pewno niższe a procedury prostsze niż odpowiednie koszty i procedury służb skarbowych, to i tu istnieje próg opłacalności. Koszty ściągania podatku lub koszty ewentualnej kontroli poniżej pewnej wielkości transakcji są nieproporcjonalnie duże w stosunku do możliwego dochodu. Być może większe przedsiębiorstwa handlowe nie wyparły dotąd drobnych handlarzy z obrotu na wschodniej granicy dlatego właśnie, że są bardziej podatne na oficjalne i nieoficjalne opodatkowanie.

---

<sup>14</sup>. Referat na konferencji w zorganizowanej przez MSWiA i Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Pobierowo, wrzesień 1996.

**Tabela 2a.** Imigranci nierejestrowani według posiadanego obywatelstwa i przeznaczenia pieniędzy zarobionych w Polsce (w liczbach bezwzględnych)

I. Obywatelstwo	Zakup domu	Założenie biznesu	Zakup samochodu	Zakup innych	Splata długów	Wyposażenie dzieci	Następna migracja	Na "życie"	Na życie w Polsce	Na inne cele	Brak danych	Liczba przypadków
Białoruś	1	–	7	1	3	–	13	11	3	–	15	35
Ukraina	3	2	1	3	2	5	7	9	7	1	10	26
Rosja	–	–	1	5	3	1	2	5	2	–	12	20
Armenia	1	–	–	7	2	3	3	10	10	4	2	22
Litwa	–	1	–	2	–	1	2	–	1	–	13	17
Inne b. ZSRR	–	1	1	–	–	1	3	3	2	–	4	9
Wietnam	1	–	1	3	–	–	2	1	5	1	2	10
Inne	2	1	–	2	–	2	–	2	3	–	7	13
Ogółem	8	5	11	23	10	13	32	41	33	6	65	152

Źródło: Badanie sondażowe imigrantów w Warszawie.

**Tabela 2b.** Imigranci nierejestrowani według posiadanego obywatelstwa oraz powodów wyboru Polski jako docelowego kraju migracji (w liczbach bezwzględnych)

II. Obywatelstwo	Znajomość Polski z poprzednich pobytów	Bliska odległość	Tani dojazd	Łatwość uzyskania dokumentów	Przykład rodziny, znajomych	Łatwość znalezienia pracy	Możliwość dobrego zarobku	W Polsce żyje się lepiej	Zła sytuacja w kraju rodzinnym	Liczba przypadków
Białoruś	12	12	8	4	17	4	26	6	5	35
Ukraina	10	10	5	–	13	9	20	6	3	26
Rosja	3	7	3	–	13	4	12	1	–	20
Litwa	4	1	1	1	8	3	9	2	4	22
Armenia	2	10	3	–	10	3	9	–	1	17
Inne kraje byłego ZSRR	1	2	1	1	4	3	4	2	3	9
Wietnam	1	–	–	1	6	2	6	1	–	10
Inne	3	1	–	1	6	3	2	1	2	13
Ogółem	36	43	21	8	77	31	88	19	18	152

Źródło: Badanie sondażowe imigrantów w Warszawie.



### 1.3. Migracje do pracy

Nierejestrowane migracje do pracy w Polsce pojawiły się jako uboczny nurt w szerokim strumieniu napływu handlarzy na początku lat 90-tych. Z powodu rosnącej konkurencji w handlu, rosnących wymagań kapitałowych, wzrostu płac realnych w Polsce oraz rozwoju instytucji ułatwiających znalezienie zatrudnienia, migracje do pracy stały się w ostatnich latach atrakcyjniejsze. Oddzielenie nierejestrowanych migracji do pracy od napływu handlarzy jest w pewnej mierze sztuczne gdyż spora część osób podejmujących w Polsce pracę trudni się też handlem. Łączą oni dochody z transgranicznego handlu i pracy najemnej podczas tego samego lub różnych przyjazdów. Obok związków z handlem cechą charakterystyczną tych migracji jest ich krótkoterminowość i szczególny rodzaj prac podejmowanych przez migrantów. Są to przeważnie zajęcia wysoce niestabilne, dorywcze lub sezonowe, niskopłatne i nie dające możliwości awansu. Główną zaletą tego rodzaju zajęć, z punktu widzenia migranta, jest duża łatwość znalezienia pracy. Na przykład, olbrzymia większość migrantów poszukujących pracy na giełdzie w Piasecznie znajduje jakieś zatrudnienie już po paru godzinach oczekiwania. Dzięki temu ryzyko migracji zupełnie nieudanej, tzn. przyjazdu do Polski, który przyniósł stratę, jest niewielkie. Są to bez wątpienia zajęcia z najniższych segmentów rynku pracy, choć spotkaliśmy też migrantów, którzy znaleźli dogodną, dochodową niszę. Typowymi sektorami z popytem na elastyczną i taną, sezonowo lub dorywczo zatrudnianą, niskokwalifikowaną siłą roboczą są budownictwo i rolnictwo. W wielu krajach świata tam właśnie można spotkać szczególnie wielu, legalnie lub nielegalnie, zatrudnionych migrantów. Nie bez znaczenia jest fakt, że w tych sektorach trudno jest skutecznie kontrolować legalność zatrudnienia. W przypadku Polski mamy do czynienia niewątpliwie ze znaczną przewagą napływu robotników nierejestrowanych nad rejestrowanymi i warto się zastanowić dlaczego regulacja dostępu do rynku pracy jest tak nieskuteczna.

Po gwałtownym wzroście w 1992 r. liczba zezwoleń na pracę wydawanych cudzoziemcom ustabilizowała się i wynosi od paru lat około 11 tysięcy rocznie. Natomiast liczba cudzoziemców nielegalnie podejmujących pracę jest najprawdopodobniej od kilkunastu do kilkudziesięciu razy wyższa, tzn. idzie w setki tysięcy. Zaznaczam, że chodzi o przepływ a nie zasób cudzoziemskich pracowników. Z powodu krótkoterminowego charakteru tych migracji średni zasób nielegalnych robotników cudzoziemskich w Polsce jest na pewno co najmniej kilka razy mniejszy. Takie proporcje zatrudnienia legalnego do nielegalnego nie wynikają bynajmniej z surowości Urzędów Pracy, te bowiem odrzucają tylko niewielki odsetek złożonych podań o zezwolenie na zatrudnienie cudzoziemca. Do pewnego stopnia wysoki stopień nielegalności wynika ze skomplikowanej i czasochłonnej procedury ubiegania się o zezwolenie. Po pierwsze jednak, migranci pracują nielegalnie ponieważ ani im ani ich pracodawcom nie zależy na zalegalizowaniu zatrudnienia. Wysokie obciążenia płac (ZUS, podatki) skłaniają do zatrudniania na czarno nie tylko cudzoziemców. Komplikacje przy legalnym zatrudnieniu obcokrajowców są dodatkowym motywem do omijania przepisów. Ponadto, przepisy o zatrudnianiu cudzoziemców nie pasują do dorywczego lub sezonowego charakteru prac wykonywanych często przez migrantów. Procedura uzyskiwania zgody i zezwolenia na pracę w oczywisty sposób nie została stworzona z myślą o zatrudnianiu cudzoziemca na tydzień przy zbiorze owoców lub malowaniu mieszkania. Wydaje się, że jest to problem istotny: migranci podejmują prace niestabilne i niskopłatne (tzn. że wysokość transakcji jest nieproporcjonalna do kosztów jej legalizacji), są poszukiwani właśnie jako bardzo elastyczna siła robocza, a zatem wszelkie próby sformalizowania takiego zatrudnienia są sprzeczne z jego istotą. Dodatkowym czynnikiem skłaniającym do nielegalnego zatrudniania jest niskie ryzyko ukarania. Kontrole inspekcji pracy nie stanowią zdaje się realnego niebezpieczeństwa, takie wrażenie można przynajmniej odnieść czytając wywiady z zatrudnianymi na czarno migrantami. Nie powinno to dziwić, jeśli się zważy jak wielki jest nielegalny rynek pracy w Polsce: liczbę

Polaków pracujących w szarej strefie szacuje się na ponad dwa miliony, z czego dla ponad miliona jest to główne lub jedyne źródło utrzymania.<sup>15</sup> Jak długo praca na czarno będzie w Polsce zjawiskiem powszechnym zaś cudzoziemcy będą mieli możliwość względnie łatwego wjazdu, także liczba nielegalnych robotników cudzoziemskich będzie znacząca.

**Tabela 3.** Imigranci nierejestrowani według posiadanego obywatelstwa i długości obecnego pobytu (w odsetkach)

Obywatelstwo	Do jednego miesiąca	Jeden-dwa miesiące	Trzy- sześć miesięcy	Powyżej pół roku	Brak danych	Liczba przypadków
Białoruś	37,1	51,4	5,7	2,9	2,9	35
Ukraina	34,6	23,1	16,6	15,4	10,3	26
Rosja	15,0	30,0	20,0	20,0	15,0	20
Armenia	13,6	27,3	36,4	13,6	9,1	22
Litwa	17,7	41,2	11,8	5,9	23,3	17
Inne kraje byłego ZSRR	–	33,3	22,2	44,4	–	9
Wietnam	–	40,0	10,0	50,0	–	10
Inne	–	–	–	69,2	23,1	13
Ogółem	18,4	28,9	21,1	20,4	9,9	152

Źródło: Badanie sondażowe imigrantów w Warszawie.

Migranci nierejestrowani, pracujący lub handlujący, z reguły przebywają w Polsce krótko. Nie ma danych reprezentatywnych dla całej ich populacji, ale badania wycinkowe wskazują, że zwykle ich pobyt trwa nie dłużej niż trzy miesiące (zob. tabela 3). Oprócz stosunkowo niewielkiej grupy znacząco przedłużającej pobyt trudno zatem mówić o ich osiedlaniu się. Natomiast pewna część osób przyjeżdżających do Polski na krótkie pobyty zarobkowe czyni to wielokrotnie. Niektórzy robią to w sposób regularny (np. raz na miesiąc lub trzy razy do roku), żyjąc w rytmie wyjazdów i powrotów nawet przez kilka lat. Na przykład mieszkanka Białorusi, sprzedająca na jednym z bazarów w Warszawie przywożoną osobiście bieliznę, przyjeżdża zwykle tylko na tydzień, ale w ciągu roku spędza w Polsce co najmniej trzy miesiące. Inny respondent, robotnik budowlany z Ukrainy przyjeżdża pracować w Polsce zwykle przez dwa, najdłużej trzy miesiące, ale w ciągu trzech lat spędził tu w sumie ponad rok.<sup>16</sup> Krótkotrwałe lecz wielokrotne pobyty tworzą zjawisko w istocie swej nowe: grupy imigranckiej, która utrzymuje lub nawet zwiększa liczebność przy nieustannej rotacji członków grupy. Poszczególni migranci przyjeżdżają i wyjeżdżają lecz grupa zostaje. Tego rodzaju zjawiska są słabo rozpoznane w światowej literaturze migracyjnej i trudno powiedzieć na ile są fenomenem przejściowym, na ile zaś mogą istnieć i rozwijać się przez czas dłuższy.

<sup>15</sup> Szara gospodarka w Polsce: rozmiary, przyczyny, konsekwencje, Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS, nr 233, Warszawa 1996.

<sup>16</sup> ISS Working Papers, zeszyt 11.

Wśród tych wahadłowych migrantów zaobserwowaliśmy zjawisko “trwałej tymczasowości”: respondenci byli przekonani o tymczasowym, przejściowym charakterze swej trudnej sytuacji, która skłania ich do pracy w Polsce, zwykle nie brali pod uwagę przesiedlenia się, żyli “od wyjazdu do wyjazdu”. Zarazem ten “tymczasowy” stan mógł trwać już kilka lat, ich budżety domowe były w przeważającej części zależne od dochodów z migracji, a sytuacja gospodarcza w kraju pochodzenia nie wróżyła rychłej zmiany na lepsze. Poczucie “trwałej tymczasowości” może ulec nagłemu odwróceniu gdy migranci uświadomią sobie, że trudne warunki ich życia nie są zgoła chwilowe lub gdy jakieś zmiany uwarunkowań migracji (np. utrudnienia we wjeździe do Polski) przeszkodzą w kontynuowaniu ruchów wahadłowych.

#### 1.4. Czasowe migracje rejestrowane

Jeśli chodzi o legalne zatrudnienie cudzoziemców to można tu wspomnieć o kilku interesujących tendencjach w wydawaniu wiz 06. Znamienny jest podział migrantów uzyskujących zezwolenia na pracę według deklarowanego charakteru pracy i zależność między charakterem pracy a kierunkiem napływu. Dwie najliczniejsze i niemal równe wielkością grupy cudzoziemskich pracowników to osoby z “kierownictwa przedsiębiorstw” i pracownicy fizyczni. W latach 1990–1995 tego rodzaju pracownikom wydano 60% ogółu zezwoleń. Trzecią co do wielkości grupą byli “eksperti, specjaliści, doradcy” (ok. 14%). Dominacja dwu pierwszych grup wskazuje, że Polska przyciąga obcokrajowców na dwu przeciwległych końcach rynku pracy. Jest to zresztą zgodne z ogólnymi tendencjami w krajach rozwiniętych przemysłowo, gdzie wzrost popytu odnotowuje się w najniższych i najwyższych segmentach rynku pracy (kształt popytu podobny do kieliszka do szampana).

Przynależność do grupy kierowników lub robotników koreluje z kierunkami napływu. Znaczną część stanowisk robotniczych zajmowali migranci z b. ZSRR (zwłaszcza z Ukrainy – 29% i Białorusi – 26,6%). Natomiast przybysze z Zachodu znajdowali się przeważnie w grupach kierowników i specjalistów. Przybysze z Wietnamu byli obecni zarówno wśród kierowników jak i (słabiej) wśród robotników. Ich koncentracja następuje nie na różnych szczeblach hierarchii pracy lecz w ich własnej, etnicznej enklawie.<sup>17</sup>

Badanie rejestrów wizowych w Warszawie (obejmujące wszystkie rodzaje wiz) wskazuje, że także okres ważności wizy jest inny w przypadku migrantów ze Wschodu i z Zachodu. Na przykład Amerykanie dostawali przeważnie wizy długookresowe (w 65% przypadków na dłużej niż 9 miesięcy) zaś Ukraińcy krótkookresowe (w 60% przypadków na mniej niż 6 miesięcy). Do tak wyróżnianych krajów “Wschodu” można zaliczyć b. ZSRR i KDL oraz biedniejsze kraje Azji, zaś do “Zachodu” wybrane Europę Zachodnią, Amerykę Północną i przemysłowo rozwinięte wybrane kraje Azji. Wśród wiz przyznanych osobom z pierwszej grupy oprócz wiz 06 i wiz na pobyty prywatne jest też wiele wiz dla osób towarzyszących, które prawie nie pojawiają się wśród wiz wydanych przybyszom z drugiej grupy krajów. Dokładnie odwrotnie jest za to z wizami administracyjnymi. Taka struktura decyzji wizowych pokazuje, że regulowanie dostępu do prawa pobytu czasowego, a w szczególności pobytu połączonego z prawem do pracy, nie ogranicza się do wydawania decyzji pozytywnych lub negatywnych ale poprzez różnej długości wizy okazuje preferencje dla wybranych typów zatrudnienia lub migrantów.<sup>18</sup>

Badanie sondażowe na próbie migrantów z wizami pobytowymi potwierdza różnice między strumieniami napływu z różnych kierunków a charakterem i motywami przyjazdu. Jakkolwiek wyniki badania nie są reprezentatywne, to wspomniane różnice są zbyt wyraźne i zbieżne z wnioskami z analizy rejestrów by nie zwrócić na nie uwagi. Interesujące są wyniki tego badania odnośnie długości pobytu w Polsce. Wynika z nich bowiem, że

<sup>17</sup> ISS Working Papers, zeszyt 5.

<sup>18</sup> ISS Working Papers, zeszyt 5.

znaczna część migrantów wizowych wielokrotnie przedłuża termin ważności wizy. Co trzeci respondent w chwili badania mieszkał w Polsce od ponad czterech lat, zaś tylko niecałe 40% przyjechało w przeciągu półtora roku przed badaniem (zob. tabela 4). Warto też zwrócić uwagę jak respondenci określali przewidywaną dalszą długość pobytu w Polsce. Po pierwsze, byli w tym względzie bardzo niezdecydowani. Ponad jedna trzecia, a wśród Azjatów połowa, odpowiadała “nie wiem”. Po drugie tylko 14% zamierzało pozostać mniej niż rok, czyli prawdopodobną długość ważności wizy. Pozostali planowali bliżej nieokreślone przedłużanie pobytu (rok i dłużej – 28%; “jak najdłużej” – 12,3%; “na zawsze” – 7,5%). Zatem i tu mamy do czynienia z “trwałą tymczasowością” aczkolwiek nieco innego rodzaju niż wśród migrantów nierejestrowanych. Tego rodzaju postawa z pewnością nie przyczynia się do zakorzeniania się w Polsce, pomimo faktycznie długoterminowego charakteru imigracji.

**Tabela 4.** Imigranci wizowi według posiadanego obywatelstwa i roku początku obecnego pobytu w Polsce (w odsetkach)

Obywatelstwo	Przed 1990	1990–1992	1993	1994	1995	1996	Brak danych	Liczba przypadków
B. ZSRR	18,2	13,6	9,1	18,2	18,2	22,7	–	22
B. KDL	50,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	–	10
Europa Zach. USA	–	13,3	26,7	13,3	20,0	26,7	–	15
Wietnam	26,7	26,7	6,7	13,3	6,7	13,3	6,7	15
Reszta Azji	8,3	12,5	8,3	4,2	29,2	37,5	–	24
Inne	10,0	25,0	25,0	10,0	10,0	15,0	5,0	20
Ogółem	16,0	17,0	14,1	11,3	17,0	22,6	1,9	106

Źródło: Badanie sondażowe imigrantów w Warszawie.

### 1.5. Migracje długoterminowe

Jak wspomniano, nawet wśród przeważnie krótkoterminowych migrantów nierejestrowanych jest niewielka grupa osób przebywających w Polsce nawet kilka lat lub deklarujących chęć pozostania “na zawsze” (4,6%). Wśród migrantów wizowych jest to już spora grupa osób faktycznie osiadłych. Z formalnego punktu widzenia migrantami osiadłymi są posiadacze kart stałego pobytu (KSP). Badanie ISS potwierdza, że większość cudzoziemców z KSP osiadła w Polsce na dobre. Ten strumień imigrantów jest stosunkowo najmniej liczny jakkolwiek obserwujemy stały wzrost liczby wniosków o przyznanie KSP. W 1993 r. było ich 2669, rok później 3205, w 1995 r. – 3808, zaś w 1996 r. – 4336. Jednak w przeciwieństwie do migrantów czasowych liczby imigrantów uzyskujących KSP kumulują się do kilkudziesięciu tysięcy. Ponieważ ich pobyt jest z definicji stały, to przeciętny zasób migrantów z KSP ma rząd wielkości porównywalny z zasobem migrantów ze znacznie szerszych strumieni migrantów krótkoterminowych. Jeśli przyjmiemy, że napływ nierejestrowanych pracowników wynosi np. 120.000 rocznie zaś średnia długość ich pobytu jeden miesiąc, to średni zasób wynosi tylko 10.000 osób. Jeśli przyjmiemy, że ten strumień napływu wynosi rocznie 360.000 osób przy długości pobytu dwa miesiące, to

ich średni zasób wyniesie 60.000 osób. Dla grupy legalnych pracowników cudzoziemskich, przy założeniu średniej długości pobytu 8 miesięcy i napływie 11.000 osób, średni zasób wynosi ok. 7300 osób.

Z sondażu ISS na próbie migrantów z KSP w województwie warszawskim wynika, że zdecydowana większość osiadła w Polsce na dobre: ponad trzy czwarte respondentów deklaruje zamiar pozostania “na zawsze” lub “jak najdłużej”, podczas gdy tylko 7% określiło przewidywany czas pobytu na “od kilku miesięcy do kilku lat”. Najczęstszym motywem wyboru Polski na kraj imigracji były względy rodzinne (zazwyczaj współmałżonek Polak lub Polka). Powód taki wskazała prawie połowa respondentów. Dane te nie powinny dziwić, gdyż właśnie małżeństwo z obywatelem polskim jest jednym z głównych argumentów na rzecz wydania cudzoziemcowi KSP. Ponadto 30% respondentów deklarowało, że ma polskich przodków.<sup>19</sup> Informacje te świadczą, że jest to grupa mocno z Polską związana więzami osobistymi. Fakt, że znaczna część legalnie osiadłych cudzoziemców deklaruje polskie pochodzenie lub żyje w rodzinach etnicznie mieszanych ma oczywisty wpływ na ich integrację w społeczeństwie polskim. Wysoki odsetek małżeństw mieszanych wśród imigrantów wiąże się z postęпами procesów integracji i akulturacji, zaś tendencja do zawierania małżeństw wewnątrz swej grupy etnicznej sprzyja podtrzymywaniu odrębności. Inne odpowiedzi respondentów zdają się potwierdzać postęp w integracji, np. około 80% respondentów przyjmuje u siebie lub odwiedza Polaków w czasie wolnym.<sup>20</sup> Ponieważ liczby imigrantów są nadal niewielkie (jak na standardy np. Europy Zachodniej) i imigranci żyją w rozproszeniu wśród polskiej większości, często w związkach rodzinnych z Polakami, zatem perspektywa szybkiej integracji, a zapewne też daleko posuniętej akulturacji w drugim pokoleniu jest bardzo prawdopodobna. Drugą po imigrantach ze względów rodzinnych grupą posiadaczy KSP są osoby, których przyjazd wiązał się z podjęciem pracy. Respondenci z tej grupy to przeważnie ludzie młodzi (70% nie osiągnęło jeszcze 34 lat) i dobrze wykształceni (70% ma wykształcenie średnie lub wyższe). Przybyli do Polski po 1990 r. najczęściej z b. ZSRR, do indywidualnie załatwionej pracy. Także w ich wypadku cechy respondentów (młody wiek, pokrewieństwo językowe, dobre wykształcenie) oraz pragnienie pozostania tu na stałe i kontakty z Polakami sprzyjają integracji.

Trzecią grupą, wyróżnioną podczas badania, posiadaczy KSP, zbyt małą jednak by odrębnie ją tu opisywać byli migranci powrotni. Wśród respondentów badania stanowili (a ściślej stanowiły, bo były to kobiety) niewielką mniejszość, która pomimo nabycia obcego i utraty polskiego obywatelstwa w przeszłości z punktu widzenia integracji nie stanowi oczywiście żadnego problemu. Migranci powrotni wymagają wzmianki z racji ich licznej reprezentacji w statystyce imigracji publikowanej przez GUS. Stanowią około połowy rejestrowanych w systemie GUS “imigrantów na pobyt stały”. Są obywatelami polskimi i jakaś szczególna polityka migracyjna wobec nich raczej nie wchodzi w rachubę. Natomiast przedmiotem specjalnej polityki jest grupa migrantów zwana mylnie repatriantami, tzn. urodzonych za granicą osób polskiego pochodzenia. Ponieważ jak dotąd przedmiotem szczególnej odmiany polityki migracyjnej, jaką jest tzw. polityka repatriacji, byli Polacy z Kazachstanu, warto przytoczyć wyniki sondażu ISS w kwestii polskiego pochodzenia respondentów. Otóż odsetek osób deklarujących w jakiejś mierze polskie pochodzenie był zaskakująco wysoki. Wśród posiadaczy KSP było to 30%, wśród migrantów nierejestrowanych – 14,5%, zaś wśród wizowych – 10,4% (zob. tabela 5). Jeśli by nie uwzględniać przybyszów z Wietnamu czy Armenii, których trudno podejrzewać o polskie korzenie i rozpatrywać np. tylko migrantów nierejestrowanych z Ukrainy, Białorusi, Litwy, to udział osób deklarujących polskie pochodzenie będzie jeszcze większy. Dodajmy, że

<sup>19</sup> ISS *Working Papers*, zeszyt 10. Prasa donosi o zawieranych w celu legalizacji pobytu “białych małżeństwach” jednak ich liczba nie wydaje się być znaczna.

<sup>20</sup> ISS *Working Papers*, zeszyt 10.

wywiady pogłębione potwierdzają (przynajmniej deklarowane) polskie korzenie części przybyszów z b. ZSRR, zwykle w pokoleniu dziadków a nie rodziców. Oznacza to, że spora część już zainteresowanych migracją do Polski mieszkańców krajów ościennych ma pewne podstawy by w dogodnych okolicznościach także domagać się szczególnej polityki migracyjnej wobec siebie.

**Tabela 5.** Migranci KSP, migranci wizowi oraz migranci nierejestrowani według powiązań rodzinnych z Polską (w odsetkach)

Posiadanie polskich przodków	Migranci KSP	Migranci wizowi	Migranci nierejestrowani
Posiada	30,0	10,4	14,5
Nie posiada	64,0	78,3	67,8
Nie wie	5,0	10,4	17,8
Brak danych	1,0	0,9	–
Liczba przypadków	100	106	152

Źródło: Badanie sondażowe imigrantów w Warszawie.

## 2. Główne czynniki kształtujące migracje do Polski

Nie chodzi tu o motywy, dla których emigranci decydują się na wyjazd ze swego kraju pochodzenia, ale na przyczyny sprawiające, że Polska staje się krajem docelowym. Te bowiem, a nie przyczyny emigracji w ogóle są dla nas interesujące. Kwestią przyczyn i warunków emigracji w ogóle musimy się interesować jedynie w odniesieniu do krajów, które z racji położenia geograficznego (tzn. sąsiedztwa) i ukształtowanych historycznie związków znaczną część swych migracji zagranicznych kierują do Polski. W tym wypadku skłonność do wyboru Polski jako kraju migracji jest w znacznej mierze dana.

### 2.1. Wzrost kontaktów zagranicznych

Wzrost kontaktów zagranicznych Polski i Polaków jest przede wszystkim następstwem radykalnych zmian zaszłych w Polsce przed paru laty, których implikacje stopniowo stają się wiadome. Zmiana systemu polityczno-gospodarczego autorytarnego państwa etatystycznego o skłonnościach autarkicznych na demokratyczne państwo o gospodarce wolnorynkowej, połączona z końcem Zimnej Wojny oraz reorientacją polityczną i gospodarczą Polski na Zachód spowodowały szybko narastające kontakty zagraniczne o charakterze gospodarczym, politycznym i kulturalnym, a wraz z nimi kontakty osobiste. Bezpośrednie skutki imigracyjne tego procesu to napływ przedstawicieli różnych prywatnych firm i instytucji, organizacji międzynarodowych itp., przedsiębiorców, menedżerów, konsultantów, itp. Skutkiem pośrednim jest np. popyt na nauczycieli języków obcych i w rezultacie ich napływ, oraz idące za rosnącymi kontaktami osobistymi migracje ze względów rodzinnych. Wzrost kontaktów osobistych nastąpił też z mieszkańcami krajów dawnego bloku radzieckiego ale powodem tego nie był wzrost wymiany handlowej, ta bowiem początkowo znacznie spadła, ale radykalna zmiana charakteru tej wymiany i podobne do polskich przemiany wewnętrzne w tych krajach. Obok usuwania skutków

izolacji z okresu Zimnej Wojny, na postępującą integrację Polski ze światem ma wpływ jeden z najważniejszych procesów świata współczesnego – globalizacja. Polega on na znoszeniu przestrzennych ograniczeń rynków, relokacji gospodarczej pomiędzy krajami na wielką skalę i włączeniu krajów trzeciego świata w gospodarkę światową. Polityka migracyjna może być zbieżna z ogólnym trendem zmian w Polsce i w świecie lub przeciwnie, stanowić wyjątek od reguły w imię np. zachowania równowagi. Jednak w tym drugim przypadku, idąc niejako pod prąd, będzie trudniejsza.

## 2.2. Względna atrakcyjność ekonomiczna Polski

Olbrzymia większość wyliczonych wyżej migracji do Polski ma charakter zarobkowy. Dlatego rolę atrakcyjności gospodarczej trudno przecenić. Czynnikiem ten odpowiada najczęściej wymienianemu przez migrantów motywowi wyboru Polski: “bo w Polsce można dobrze zarobić”. Odpowiedź ta przestaje być banalna jeśli rozdzielić warstwy, z których się składa: ile wynosi “dobry zarobek” czyli ile migrant może faktycznie w Polsce zarobić, jakie są różnice płac między Polską a krajem pochodzenia oraz między Polską a innymi potencjalnymi krajami migracji, jakie są możliwości znalezienia pracy (lub prowadzenia handlu).

Wysokość deklarowanych przez respondentów zarobków w Polsce była bardzo zróżnicowana. Sięgała od kilkudziesięciu dolarów do kilku tysięcy dolarów miesięcznie na czysto. Górna granica zarobków, pomijając kwestię jej wiarygodności, jest tu nieistotna, interesują nas bowiem warunki brzegowe, poniżej których migracje przestają być uważane za opłacalne. Najniższe sumy, poniżej stu dolarów miesięcznie, znajdujemy w wywiadach z osobami z krajów ościennych, dla których migracje były zajęciem dodatkowym. Warto ten moment podkreślić: “zajęcie dodatkowe”, w pewnych warunkach (o których niżej), nie znaczy, że migracja do Polski nie może być zajęciem stałym. W przypadkach gdy migracje stanowią główne źródło utrzymania, jako niskie dochody podawano sumy rzędu 100–150 dolarów miesięcznie. Kwota 200 dolarów była podawana jako satysfakcjonująca. Deklarowane zarobki w kraju pochodzenia wynosiły zwykle kilkadziesiąt dolarów (od kilkunastu do 80). Zatem różnice między zarobkami w kraju pochodzenia i w Polsce są przynajmniej kilkukrotne, zaś w liczbach bezwzględnych wynoszą od kilkudziesięciu do kilkuset dolarów.

O tym, że migracje do Polski pozwalają migrantom na wyższy poziom życia mówią wybornie ich odpowiedzi na pytanie o posiadane niektóre dobra trwałego użytku. Wśród respondentów z grupy migrantów nierejestrowanych istnieje wyraźny związek między liczbą dotychczasowych migracji a posiadaniem samochodu, telewizora kolorowego, pralki automatycznej itp. Jeśli wśród respondentów o małym doświadczeniu migracyjnym samochód miało 28%, to wśród tych, którzy więcej razy migrowali, samochód miało już 39,7%. Odpowiednie liczby dla pozostałych dóbr wynosiły: telewizor – 67,4% i 88,9%; magnetowid – 22,5% i 49,2%; pralka automatyczna – 38,2% i 61,9%, wieża stereo – 33,7% i 55,6% (zob. tabela 6). W świetle tych liczb wybór migracji do Polski jest bez wątpienia wyborem racjonalnym. Dodajmy, że posiadanie tych dóbr jest także znakiem statusu społecznego. Trudno o lepszą zachętę do migracji dla znajomych i rodziny migrantów, którzy z pewnością dostrzegają ich rosnącą stopę życiową.

Ponieważ w wielu innych krajach można osiągnąć dochody wyższe niż w Polsce istotne wydają się pozostałe argumenty na rzecz zarobkowej migracji do Polski. W szczególności chodzi o możliwość podjęcia pracy (lub handlu), na którą składa się z kolei kilka odrębnych uwarunkowań.

**Tabela 6.** Imigranci nierejestrowani według liczby migracji zagranicznych i posiadania niektórych przedmiotów trwałego użytku (odsetek osób posiadających:)

Liczba migracji	Samochód	Telewizor kolorowy	Magneto-wid	Wieżę stereo	Pralkę automatyczną	Liczba przypadków
Jedna	28,1	67,4	22,5	33,7	38,2	89
Dwie i więcej	39,7	88,9	49,2	55,6	61,9	63
Ogółem	32,9	76,3	33,6	42,8	48,0	152

Źródło: badanie sondażowe imigrantów w Warszawie.

### 2.3. Położenie geograficzne

Fakt, że w sąsiedztwie Polski znajdują się kraje przeżywające poważne problemy gospodarcze i mające znaczny potencjał migracyjny ma kluczowe znaczenie dla rozwoju migracji do naszego kraju. W szczególności chodzi tu o Ukrainę, która z 50 milionami mieszkańców, głębokim kryzysem gospodarczym, historycznymi związkami ze swymi sąsiadami, pewnymi tradycjami migracji i diasporą ukraińską jest największym eksporterem migranckiej siły roboczej w regionie. Bliskość geograficzna Polski i krajów o dużym potencjale emigracji ma szczególne znaczenie dla ruchów wahadłowych. Dzięki krótkiemu dystansowi podróży, a także rozwiniętej w ostatnich latach sieci dogodnych i tanich połączeń autobusowych, rosnącej liczbie przejść granicznych i postępie w telekomunikacji, możliwe są wielokrotne, krótkoterminowe migracje, które przy wyższych kosztach podróży byłyby nieopłacalne.

Nasze położenie geograficzne ma też kluczowe znaczenie dla innego strumienia migracji: migracji tranzytowych. Położona na granicy Unii Europejskiej i reszty kontynentu Euroazjatyckiego Polska stanowi naturalny teren do prób nielegalnej migracji na Zachód. O ile przez lata Zimnej Wojny można było nie zauważać, że Polska leży pomiędzy Niemcami a np. Pakistanem, to historyczny zbieg okoliczności na początku lat 90-tych unaoczniał to bardzo wyraźnie. Zbiegiem okoliczności był równoczesny rozpad ZSRR, skutecznie rozdzielającego do tej pory Azję od Europy, i wielki wzrost popytu na nielegalny dostęp do krajów Europy Zachodniej w wyniku rosnących tam restrykcji imigracyjnych i rosnącej presji emigracyjnej w krajach Południa.<sup>21</sup>

Jak widać położenie geograficzne samo z siebie nie determinuje rozwoju migracji, który wymaga działania innych czynników. Niemniej od czasu gdy w wyniku działania tych innych czynników powstają odpowiednie warunki rozwoju migracji, położenie geograficzne staje się ważnym i dość trudnym do zmiany uwarunkowaniem migracji.

<sup>21</sup> Napływ do Polski uchodźców i osób starających się o status uchodźcy jest w dużym stopniu związany z ruchem tranzytowym. W niniejszym opracowaniu kwestię uchodźców pominięto.



#### **2.4. Względna łatwość wjazdu do Polski**

Uwarunkowaniem nie mniej istotnym niż położenie geograficzne jest łatwość wjazdu do Polski. Fakt, że mieszkańcy wszystkich krajów ościennych, a także wielu innych, mają możliwość wjazdu bezwizowego miał kluczowe znaczenie dla powstania i rozwoju nowych migracji, przede wszystkim migracji nierejestrowanych. Lista wiodących krajów pochodzenia imigrantów to właśnie kraje, których mieszkańcy mogą łatwo wjeżdżać na terytorium Polski. Do niedawna wjazd do Polski z głównych krajów napływu odbywał się faktycznie na podstawie paszportu. Łatwość wjazdu mieszkańców b. ZSRR na terytorium Polski jest szczególnie widoczna w porównaniu z ich ograniczonymi możliwościami wjazdu do Niemiec i innych krajów Europy Zachodniej. Wielu spośród badanych migrantów deklarowało chęć pracy na Zachodzie lecz zaraz dodawało, że jest to znacznie trudniejsze niż migracje do Polski, przede wszystkim z powodu konieczności uzyskania (i opłacenia) wizy. Niskie bariery formalne oznaczają niski koszt migracji, którego znaczenie dla migracji krótkoterminowych jest kardynalne. Różnice w możliwościach wjazdu są do pewnego stopnia skutkiem zobowiązań międzynarodowych, jak umowa polsko-radziecka z 1979 r. i inne umowy o ruchu bezwizowym. Z powodu tak wielkiego znaczenia tego czynnika dla migracji nierejestrowanych krajów dawnego bloku radzieckiego nawet niewielkie zmiany w tej sferze mogą mieć daleko idące skutki.

#### **2.5. Dostęp do polskich rynków**

Tak jak bliskość geograficzna i łatwość przekraczania granicy obniżają szeroko rozumiany koszt dostępu do polskiego terytorium w ogóle, tak łatwość dostępu do polskiego rynku pracy (rynków zbytu w przypadku handlarzy), jest warunkiem podejmowania przez cudzoziemców różnych zajęć zarobkowych. Chodzi tu przede wszystkim o łatwość dostępu do szarej strefy polskiej gospodarki. Jak już wspomniano znaczna część pracy i handlu migrantów w Polsce odbywa się na rynkach nieformalnych. Gdyby szara strefa w Polsce była mniejsza i trudniej dostępna dla cudzoziemca, migracje zarobkowe nie mogłyby się tak dynamicznie rozwijać. Czynnikiem rozwoju migracji nierejestrowanych, jakim jest łatwość dostępu do szarej strefy polskiej gospodarki, zależy od działania polskich władz i jest obok zasad wjazdu do Polski drugim polem realizacji szeroko rozumianej polityki migracyjnej. Rzecz jasna dostęp ten nie daje się łatwo kształtować, jest w znacznej mierze zdeterminowany samą skalą szarej strefy i daleko posuniętą społeczną tolerancją dla niej.

#### **2.6. Bliskość językowa i atrakcyjność kulturowa**

Bliskość językowa jest oczywistym ułatwieniem migracji dla przybysza w obcym kraju. Dla Ukraińców, Białorusinów, Rosjan, a także innych mieszkańców b. ZSRR, komunikacja z Polakami nie stanowi większego problemu. Tym, którzy przebywają w Polsce przez dłuższy czas lub wielokrotnie przyjeżdżają nauka polskiego idzie łatwo. Większość respondentów wywiadów pogłębionych twierdzi, że nauczyła się polskiego bardzo szybko choć początkowo nie znała go prawie wcale. Wielu ogląda polską telewizję lub słucha radia. Bliskość językowa Polski była porównywana zwłaszcza z barierą komunikacyjną, którą migranci napotkaliby w Niemczech i innych krajach Europy Zachodniej. Warto tu dodać, że pochodzący z b. ZSRR respondenci badania ISS wyrażali się z uznaniem o Polsce, polskiej kulturze i obyczajach. Polska jest postrzegana przez nich jako Zachód i atrakcyjna kulturowo. Można przypuszczać, że w rezultacie masowych ruchów migracyjnych wpływ polskiej kultury na Wschodzie rozszerza się.

### **2.7. Względne poczucie bezpieczeństwa**

Pomimo niewątpliwego poczucia zagrożenia reketem wśród migrantów handlujących, Polska zdaje się być miejscem mniej niebezpiecznym niż niektóre inne kraje przez nich odwiedzane, jak Rosja czy Rumunia, a także takie kraje pochodzenia jak Ukraina czy Białoruś. Ponadto w samej Polsce zagrożenie reketem jest bardzo zróżnicowane. Najbardziej niebezpieczne są podobno duże ośrodki jak Warszawa czy Lublin i województwa wschodnie. Znacznie bezpieczniej jest w małych miastach i w zachodniej części kraju. Migranci pracujący mniej boją się reketu i faktycznie są mniej nań narażeni, gdyż są mniej widoczni, a mając z reguły mniej pieniędzy są też mniej atrakcyjni jako ofiary rozboju. Szczególna atrakcyjność Polski dla pewnych nurtów migracji, np. handlowych, wynika ze specyficznego połączenia pewnego minimum bezpieczeństwa i rządów prawa z dużą tolerancją dla szarej (ale nie czarnej) strefy.

### **2.8. Wewnętrzna dynamika migracji**

Obecności i zachowania danej grupy cudzoziemców w Polsce, a także obecności i zachowania poszczególnego migranta można wytłumaczyć tylko patrząc na nie w szerszej perspektywie poprzednich migracji jednostki i grupy. Przykłady spotkanych przez nas migrantów potwierdzają, że ich obecna migracja do Polski nie wzięła się znikąd, że jest zwykle częścią dłuższego procesu, obejmującego wcześniejsze doświadczenia migracji wewnętrznych i wyjazdów zagranicznych, ważne zmiany warunków społeczno-gospodarczych w jakich żyli i próby szukania własnego sposobu radzenia sobie w tych nowych warunkach.

Masowe migracje międzynarodowe to dynamiczny proces społeczny, a nie jedynie proste pomnożenie indywidualnych przyjazdów pojedynczych cudzoziemców. Podstawą rozwoju migracji są wspomniane już sieci migracyjne czyli połączone więzami krwi, przyjaźni, lub interesów grupy migrantów, ich krewnych, sąsiadów, współników i znajomych w kraju pochodzenia i napływu. Są one społecznym kapitałem migranta, pozwalającym uzyskać niezbędne do udanych podróży informacje, rady, pieniądze i inną pomoc. Z kolei migrant sam służy radą i pomocą innym, co więcej bywa zachęcającym przykładem dla znajomych i sąsiadów, pociągając do migracji następnych. W ten sposób sieci migracyjne rozwijają się, zaś proces migracyjny nabiera wewnętrznej dynamiki. Ewolucja migracji do Polski, zarówno dotychczasowa jak i przyszła, to nie tylko wynik dostosowywania się migrantów do zmieniających się warunków ale i wynik działania samego społecznego procesu migracyjnego. Nawet przy niesprzyjającej zmianie warunków migracji jej wewnętrzna dynamika może jeszcze przez jakiś czas prowadzić do wzrostu migracji.

### **2.9. Zmienność warunków i zdolności adaptacyjne**

Znaczna część migracji do Polski pochodzi z krajów b. ZSRR przechodzących głębokie, nieraz dramatyczne zmiany polityczne, gospodarcze, społeczne. Polska także nadal przechodzi głębokie zmiany, objawiają się skutki radykalnych reform z początku okresu transformacji, czeka nas kolejna fala zmian związanych z integracją europejską. Mamy zatem do czynienia z migracjami pomiędzy krajami przechodzącymi radykalne zmiany. Oznacza to zmienność migracji i trudność przewidywania jej ewolucji. Nawet w przeciągu paru latach prowadzenia badań nad migracjami do Polski mogliśmy dostrzec poważne zmiany zachowań migrantów i form migracji. To szczególne uwarunkowanie jest być może największym wyzwaniem dla polskiej polityki migracyjnej.

W minionych kilku latach migracje do Polski rosły i przechodziły różnorakie przeobrażenia. Migranci elastycznie dostosowywali się do zmieniających się warunków: wypracowywali nowe strategie lub sięgali do nowych rynków. Duże zdolności adaptacyjne wynikają z silnej motywacji migrantów ale i szczególnych cech nowych migracji do Polski. Na przykład dzięki krótkoterminowemu, wahadłowemu i masowemu charakterowi migracji z b. ZSRR zmiana form tych migracji może zachodzić szybciej. Każda migracja jest zarazem empirycznym testem danej strategii migracyjnej, którą można usprawnić przy następnym, nieodległym wyjeździe. Ponadto, wymiana doświadczeń między migrantami (poprzez sieci) i korzystanie z przykładu innych pozwala na szybkie upowszechnianie skutecznych strategii i unikanie nieskutecznych. Mechanizm ten można nazwać przyspieszoną ewolucją gatunku. Ułatwia on m.in. wypracowanie i upowszechnienie sposobów obchodzenia pewnych przepisów.

### **Uwagi końcowe**

Koncepcja polskiej polityki migracyjnej powinna brać pod uwagę zarówno zmienność migracji wynikającą ze zmienności uwarunkowań i wewnętrznej dynamiki zjawiska, jak i zdolności adaptacyjne migracji wahadłowych. Oznacza to m.in. wprowadzanie elastycznych instrumentów realizacji polityki migracyjnej, a co ważniejsze procedur elastycznego dostosowywania tej polityki do zmieniających się warunków i zmieniającego się przedmiotu oddziaływania. Z drugiej strony, elastyczna polityka migracyjna musi mieć trwałe punkty orientacyjne, tzn. wyartykułowane, stabilne i precyzyjnie sformułowane cele/interesy strategiczne, bez których może łatwo dryfować ku chaotycznej niekonsekwencji.

Precyzyjne określenie celów polityki migracyjnej jest równie ważne jak trudne, trudniejsze niż się może zdawać. Wymaga bowiem określenia jakich interesów obywateli i państwa polityka ta dotyczy, a w grę wchodzi zarówno względy bezpieczeństwa państwa, stosunki dyplomatyczne i zobowiązania międzynarodowe, narodowe interesy gospodarcze, jak i bezpieczeństwo obywateli, możliwe zyski lub straty jednostek i grup społecznych, interesy regionalne i transgraniczne związki osobiste. Określanie strategicznych celów i głównych zasad polityki migracyjnej powinno być zatem jawne i poddane publicznej dyskusji. Poza tym, jak przy każdym złożonym zjawisku społecznym, im dalej chce pójść ingerencja rządów w materię społeczną tym łatwiej o błędy i niepożądane skutki uboczne.

By sprostać obecnym, przewidywanym i nieprzewidywanym wyzwaniom, polityka migracyjna oprócz jasno określonych celów i zasad potrzebuje instytucjonalnej zdolności do elastycznego reagowania. Jej warunkiem zaś jest zdolność aktualizacji wiedzy o migracjach, bez której polityka migracyjna będzie poruszaniem się po omacku. Wymaga to systematycznych badań oraz przepływu informacji między nauką a odpowiednimi agendami rządowymi.

### **Bibliografia**

Gazeta Bankowa, 22.2.98, s. 11.

Głąbicka K., Kepińska E., Koryś P., Sakson B., Imigracja do Polski w świetle urzędowych statystyk, "Working Papers" ISS UW, Seria: Prace Migracyjne, nr 5

GUS, Szara gospodarka w Polsce: rozmiary, przyczyny, konsekwencje, Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych, nr 233, Warszawa 1996.

GUS, Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce oraz Polaków za granicą w I półroczu 1997 r., Departament Produkcji i Usług, Warszawa 1997.

Iglicka K., Jaźwińska E., Kepińska E., Koryś P., Imigranci w Polsce w świetle badania sondażowego, "Working Papers" ISS UW, Seria: Prace Migracyjne, nr 10

Stola D., Mechanizmy i uwarunkowania migracji zarobkowych do Polski, "Working Papers" ISS UW, Seria: Prace Migracyjne, nr 11

Stola D., Współczesne migracje do Polski, referat na konferencji zorganizowanej przez MSWiA i Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Pobierowo, wrzesień 1996., maszynopis ISS UW