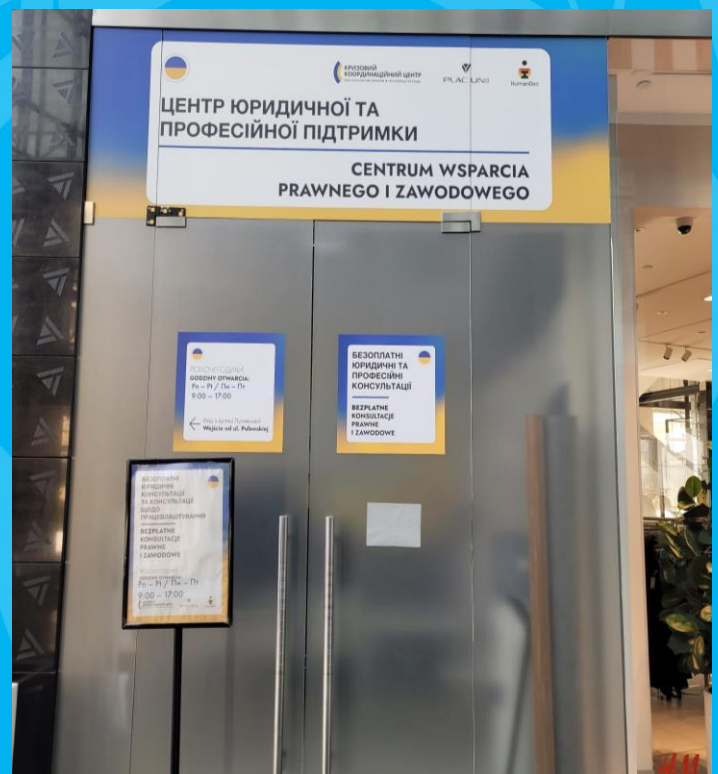


Nr 4 (61), kwiecień 2024

Ustawodawstwo o ochronie tymczasowej i jak wykorzystać potencjał migrantek na rynku pracy: dobre praktyki i rekomendacje

W prezentowanym numerze Spotlight przedstawiamy rekomendacje w oparciu o wyniki projektu [Dostęp do rynku pracy i strategię zatrudnienia w czasach kryzysu: kobiety uchodźczynie i migrantki z Ukrainy w Polsce i we Włoszech](#), finansowanego ze środków Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej i dyskusji podczas konferencji pt. „Odpowiedź na potrzeby osób doświadczających przymusowej migracji z Ukrainy: dobre praktyki i rekomendacje” ([dostępna na kanale CMR YouTube](#)), która odbyła się 27 października 2023 roku.



©Marta Kindler



Wnioski płynące z ustawodawstwa o ochronie tymczasowej

Maciej Tygielski

Nadzwyczajna sytuacja po 24 lutego 2022 roku, kiedy nawet 4 miliony osób według danych Straży Granicznej przekroczyło granicę polską w ciągu miesiąca, wywołała nadzwyczajną reakcję: de facto rezygnację z prawnie przewidzianej kontroli na zewnętrznej granicy UE i rejestrację uciekinierów w tworzonych ad hoc punktach recepcyjnych. Częścią tej reakcji było uchwalenie Ustawy z 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022 poz. 5830). „Specustawa ukraińska” miała charakter *lex specialis* wobec istniejącego polskiego ustawodawstwa w zakresie ochrony tymczasowej, w szczególności Ustawy z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176). Z uwagi na nadzwyczajne okoliczności wprowadzała, co do zasady, rozwiązania korzystniejsze z punktu widzenia osób uciekających z Ukrainy przed rosyjską inwazją. Wprowadziła szereg rozwiązań ułatwiających migrantom adaptację do życia w Polsce, w tym dostęp do rynku pracy. Dotyczyło to również szeregu świadczeń socjalnych i publicznej opieki zdrowotnej.

PESELUKR: Jednym z najważniejszych posunięć w tym zakresie było przyznanie w uproszczonej procedurze obywatelom Ukrainy numeru PESEL, jako przepustki do

korzystania z szeregu usług publicznych. To najbardziej jaskrawy przykład zaoferowania uciekinierom „więcej” niż w ramach Decyzji Wykonawczej Rady Unii Europejskiej z 4 marca 2022 r. (2022/382) stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 Dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony. Liczba wydanych PESEL-i UKR osiągnęła w połowie 2023 roku blisko milion, co dobitnie świadczy o znaczeniu tego rozwiązania. Mogło to nawet sprawiać wrażenie zrównania statusu migrantów po 24 lutego 2022 roku z obywatelami polskimi, ale było to prawdą tylko przez ograniczony czas i na warunkach umożliwiających cofnięcie tego statusu.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 specustawy, podmiot powierzający wykonywanie pracy obywatelowi Ukrainy ma obowiązek powiadomienia o tym fakcie, w terminie 14 dni, powiatowy urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania tego podmiotu. W razie niedopełnienia tego obowiązku, legalność wykonywania takiej pracy może być zakwestionowana. Oznacza to, że negatywne konsekwencje związane z niedopatrzeniem pracodawcy może ponosić pracownik-migrant, który nie ma w aktualnym stanie prawnym możliwości, aby pracodawcę w tym zakresie wyręczyć ani nawet sprawdzić, czy dopełnił on tego obowiązku.

Władze państwowe przyjmowały również takie rozwiązania jak wprowadzenie opłat za pobyt w centrach zbiorowego zakwaterowania – art. 1 ust. 8 Ustawy z 13 stycznia 2023 roku o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Dz. U. 2023 poz. 185) – wskazujące na chęć “wyprowadzania” migrantów z systemu ochrony tymczasowej, co można uznać za pogwałcenie unijnej Dyrektywy o Ochronie Tymczasowej. Wprowadzenie odpłatności za pobyt w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania przyczyniło się do podjęcia pracy przez większą liczbę znajdujących się tam osób. Z drugiej jednak strony wystawiało to osoby, będące często już w trudnej sytuacji, na większe ryzyko nadużyć ze strony pracodawców.

Trzeba przy tym pamiętać, że osoby, które opuściły Ukrainę po 24 lutego 2022 roku są grupą bardzo zróżnicowaną. Są wśród nich ludzie, którzy z powodzeniem mogliby podjąć pracę i osiągnąć stabilizację życiową w krajach zachodniej Europy i tacy, którzy wymagają daleko idących form wsparcia ze strony państwa. W kontekście rozważania różnych scenariuszy przyszłego uregulowania sytuacji prawnej osób objętych ochroną tymczasową, należy mieć to na uwadze.

Specustawa była wielokrotnie (i szybko!) poprawiana, by wspomnieć chociażby nowelizacje dotyczące zakresu podmiotowego – tę z 23 marca 2022 roku (zgodnie z którą nie trzeba było już wjeżdżać do Polski bezpośrednio z Ukrainy, aby zostać objętym jej ochroną) czy te z 8 kwietnia i 8

czerwca 2022 roku dotyczące zakresu objęcia ochroną współmałżonka obywatela Ukrainy. Jednak konsekwentnie ignorowała bezpieczeństwa i obywateli państw trzecich, czym odróżniała się od reżimu Dyrektywy. Jest to zresztą zgodne z oficjalną nazwą tego aktu prawnego, która brzmi “Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa”. Należy w tym miejscu podkreślić, że holistyczna ocena omawianego aktu prawnego powinna zawierać również jej ewaluację ze strony objętych nią migrantów przymusowych.

Obserwujemy w przypadku uciekinierów wojennych z Ukrainy zjawisko trwałej tymczasowości, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami. Zupełna nieprzewidywalność dalszego rozwoju wojny wymaga rozwiązań, które nie zakładają szybkiego jej zakończenia. Jednak 28 września 2023 roku ukazał się [komunikat prasowy Rady Unii Europejskiej](#), zgodnie z którym decyzja wykonawcza Rady UE zostanie przedłużona do 4 marca 2025 roku. A zatem do tego czasu ma dawać wysiedleńcom ujednoczone prawa, takie jak prawo pobytu, dostęp do rynku pracy i zakwaterowania, pomoc medyczną i społeczną, a także dostęp dzieci do edukacji.

W momencie, w którym ochrona tymczasowa wygaśnie, najprawdopodobniej setki tysięcy uciekinierów wojennych wciąż będzie w Polsce. Zasadnym byłoby wobec tego zaplanowanie jakiejś formy grupowego uregulowania ich statusu. Przemawia za tym także argument zupełnie pragmatyczny - odciążenia aparatu urzędniczego, który w przeciwnym razie musiałby się mierzyć z rozpatrywaniem setek tysięcy indywidualnych wniosków. Warto przy tym

pamiętać, że pięć lat legalnego i nieprzerwanego pobytu w Polsce otwiera migrantowi możliwość pobytu stałego w postaci pobytu rezydenta długoterminowego UE. Wiadomo jednak skądinąd, że osoby o których tu mowa bardzo często korzystają z możliwości wyjazdu do Ukrainy i powrotu do Polski.

Możliwych wyjść z tej sytuacji jest wiele, ponieważ sama instytucja ochrony tymczasowej jest w Europie nowym rozwiązaniem pod względem jej praktycznego zastosowania. Jako negatywny wzorzec możemy wymienić tu Stany Zjednoczone, gdzie nie ma jasnej ścieżki prowadzącej od ochrony tymczasowej do nabycia obywatelstwa tego państwa. Gdyby zastosować podobny mechanizm w Unii Europejskiej dla ukraińskich migrantów przymusowych, ogromna liczba ludzi mogłaby zostać faktycznie wykluczona z pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Wyjście z trybu nadzwyczajnego i przejście do działań wspólnotowych w dialogu z Ukrainą: Wygaśnięcie obowiązywania specustawy oznaczałoby nie tylko

zamknięcie etapu działania w trybie nadzwyczajnym, lecz także dałoby możliwość dalszego mierzenia się z tym wyzwaniem w ramach Unii Europejskiej, potencjalnie uzupełniając to elementami własnej polityki. W tym zakresie pojawia się wyzwanie związane ze zbalansowaniem mikro i makro perspektywy. Ta pierwsza domaga się uwzględnienia praw migrantów, łączenia rodzin, możliwości wyboru przez nich miejsca do życia. Druga natomiast kieruje naszą uwagę na potrzeby Ukrainy jako państwa - aktualnie w stanie wojny i, jak mamy nadzieję, za jakiś czas wymagającego powojennej odbudowy. W polskim interesie jest przetrwanie niepodległej Ukrainy. Otwarcie drogi do pobytu stałego w Polsce wszystkim migrantom wojennym, a z czasem (gdyby stało się to możliwe) ściągnięcia do Polski męskich członków ich rodzin, mogłoby w istotnym stopniu zagrozić realizacji tego celu. Polskie rozwiązania legislacyjne powinny w związku z tym uwzględniać punkt widzenia strony ukraińskiej.

Rynek pracy – jak wykorzystać potencjał migrantek?

Kamil Matuszczyk, Kseniya Homel

Wprowadzona w marcu 2022 roku specustawa przewidywała liczne ułatwienia w dostępie dla migrantów przymusowych z Ukrainy do rynku pracy w Polsce, o których pisze w tym numerze CMR Spotlight Maciej Tygielski. Choć już przed lutym 2022 roku obywatele Ukrainy mogli bez większych problemów i barier podejmować legalne zatrudnienie w Polsce, nowe rozwiązanie przyniosło nową instytucję - powiadomienie o powierzeniu pracy, które składa pracodawca w ciągu 14 dni do powiatowego urzędu pracy. Ten mechanizm, choć miał na celu usprawnienie i przyspieszenie wejścia migrantów przymusowych na rynek pracy, w konsekwencji, co pokazuje [Agata Górny](#), nie zlikwidował wszystkich barier, jakich doświadczali Ukraińcy.

Ważne znaczenie dla lepszego zrozumienia złożoności sytuacji migrantów przymusowych z Ukrainy na polskim rynku pracy ma uwzględnienie ich uwarunkowań społeczno-demograficznych. Przede wszystkim, do wyjazdu z Ukrainy zostały zmuszone głównie [kobiety oraz dzieci](#). Ponadto, do osób już mieszkających w Polsce dołączyli członkowie ich rodzin lub – jak pokazują badania realizowane w ramach projektu [“Dostęp do rynku pracy i strategię zatrudnienia w czasach kryzysu: kobiety uchodźczynie i migrantki z Ukrainy w Polsce i we Włoszech”](#) – rodziny zostały rozdzielone i osoby przebywające za granicą przekazują

pomoc finansową bliskim, którzy zostali w Ukrainie. Konieczność zapewnienia pomocy ekonomicznej, tymczasowość pobytu i niepewność dalszych planów życiowych, uwarunkowana zarówno instytucjonalnie, poprzez wprowadzone rozwiązania prawne na poziomie krajowym, jak i trwającą agresją Rosji, wpływa na decyzje dotyczące aktywności zawodowej w Polsce.

Wśród najczęściej pojawiających się wyzwań przy poszukiwaniu zatrudnienia są kwestie niewystarczającej znajomości języka polskiego, brak dostępu do infrastruktury opiekuńczej dla dzieci, braku sieci migracyjnych, braku możliwości znalezienia pracy zgodnej ze specjalizacją lub kwalifikacjami. Wiele kobiet w sytuacji braku perspektyw na dobrze płatną pracę podjęło się tymczasowego zatrudnienia w prostych pracach, głównie w sektorze usług, prac domowych czy rolnictwa. Dokładna skala nie jest znana. Często jedyną szansą na znalezienie jakiegokolwiek legalnej pracy było skorzystanie z ofert agencji pracy tymczasowej, które oprócz zatrudnienia, mogły gwarantować zakwaterowanie oraz transport do pracy. Migrantki uczestniczące w naszym badaniu pozytywnie oceniały tego typu wsparcie w dostępie do rynku pracy.

Eksperti tworzący infrastrukturę migracyjną w Polsce wielokrotnie podkreślali, że migranci przymusowi z Ukrainy narażeni są na poważne problemy, m.in. wykonywanie

pracy nielegalnie (np. kiedy pracodawca nie zgłosił faktu powierzenia pracy do powiatowego urzędu pracy lub nie podpisał umowy o pracę czy innej umowy cywilnoprawnej), obniżanie wynagrodzenia czy wykonywanie pracy poniżej kwalifikacji.

Dlatego też w oparciu o wyniki naszych badań, zarówno z migrantkami z Ukrainy, jak również aktorami tworzącymi infrastrukturę migracyjną w Polsce, rekomendujemy kilka możliwych działań, które z jednej strony mogą przynieść wzrost zatrudnienia wśród migrantów przymusowych, z drugiej zaś strony mogą prowadzić do poprawy warunków zatrudnienia czy walki z nieuczciwymi pracodawcami i pośrednikami:

1. **Certyfikowanie agencji zatrudnienia i agencji pracy tymczasowej (np. wprowadzenie certyfikatu "Firma przyjazna migrantom").** Dobrym przykładem może być działalność na Opolszczyźnie, gdzie odbywa się konkurs pod tym hasłem. Przy przyznawaniu takich certyfikatów (najlepiej przez administrację centralną) powinny być brane pod uwagę m.in. forma zatrudniania pracowników, oferowane warunki zakwaterowania czy ogólne zadowolenie pracowników cudzoziemskich.

2. **Zainicjowanie ogólnokrajowej kampanii na rzecz promocji legalnego zatrudniania pracowników cudzoziemskich w oparciu o istniejące już rozwiązania** (inspiracja: kampania "Pracuję Legalnie", zaangażowane podmioty: PIP i ZUS). Kampania ta powinna być skierowana do różnych interesariuszy. Kluczowym aktorem powinni być jednak pracodawcy, którzy mają

sporą autonomię w zakresie tworzenia warunków pracy i zatrudnienia (zwłaszcza w takich sektorach, jak rolnictwo czy prace domowe).

3. **Skierowanie uwagi organizacji pozarządowych, migranckich i organizacji pracowniczych w stronę terenów wiejskich, gdzie występuje szczególnie duża skala zatrudnienia pracowników cudzoziemskich.**

Brakuje infrastruktury rzeczniczej i pomocowej w kontekście zatrudniania imigrantów w sektorze rolno-spożywczym, dlatego wszelkie inicjatywy powinny być wspierane oraz promowane.

4. **W ramach istniejących już organizacji biznesowych oraz pracodawców powinny być prowadzone wewnętrzne kampanie i szkolenia dedykowane zagadnieniom zatrudniania pracowników cudzoziemskich.**

Organizacje takie powinny być uświadamiane o zagrożeniach wynikających z krótkowzroczności poszczególnych pracodawców oferujących prekaryjne warunki zatrudnienia. Uwaga powinna zostać zwrócona na podnoszenie standardu zakwaterowania pracowników, szczególnie na terenach wiejskich.

Poza wsparciem zatrudnienia i poprawą warunków pracy osób z doświadczeniem migracji w sektorach rolnictwa oraz prac domowych, istotnym jest zapewnienie mobilności zawodowej i możliwości rozwoju kariery zgodnie z kwalifikacjami lub dotychczasową specjalizacją a także dostępność programów zmiany kwalifikacji.

W związku z tym rekomendujemy:

1. Upowszechnienie i aktualizacje informacji o dostępnych możliwościach wsparcia zatrudnienia (np. dofinansowania nostryfikacji dyplomów przy powiatowych urzędach pracy, specjalistycznych kursach języka polskiego itd.);

2. Współpracę z lokalnymi organizacjami społecznymi, szczególnie inicjatywami skierowanymi na wsparcie kobiet, w zakresie organizacji spotkań informacyjno-szkoleniowych.

3. Wsparcie pracodawców oraz kandydatów na stanowiska pracy w zakresie kompetencji językowych oraz możliwości nauczania języka polskiego na wyższych poziomach w trakcie realizacji pracy (np. we współpracy z mentorem);

Oprócz wsparcia zatrudnienia, ważnym aspektem aktywizacji zawodowej kobiet z doświadczeniem migracji jest także przedsiębiorczość oraz możliwość wykonywanie pracy zdalnej.

4. Istotnym jest wprowadzenie programów mentoringowych w celu opracowania strategii biznesowej w dłuższej perspektywie czasowej. Tego typu wsparcie powinno mieć także wymiar kompleksowy i umożliwiać osadzenie działalności gospodarczej w realiach polskiego rynku (m.in. poprzez nawiązanie współpracy z innymi podmiotami na lokalnym rynku, opracowanie strategii promocyjnych);

Opracowanie programów wsparcia przedsiębiorczości kobiet z doświadczeniem migracji powinno uwzględniać analizę i

ewaluację dotychczasowych doświadczeń, oraz wymianę dobrych praktyk między podmiotami oraz osobami bezpośrednio uczestniczącymi w tego typu programach.

Możliwość zdalnej pracy pozwoli na aktywizację zawodową osób zgodnie z ich kwalifikacjami, przybywających w poza dużymi ośrodkami miejskimi, gdzie oferta pracy może być ograniczona. **W tym celu rekomendujemy działania skierowane na pogłębienie wiedzy instytucji administracji publicznej poprzez zebranie doświadczeń i dobrych praktyk wśród pracodawców zapewniających pracę zdalną w trakcie pandemii COVID-19, a także zwiększenie świadomości potencjału i korzyści tego typu pracy wśród pracodawców.** Na kolejnych etapach istotnym pozostaje wsparcie pracodawców decydujących się na taki model zatrudnienia oraz wsparcie informacyjno-doradcze osób w celu zapewnienia przestrzegania ich praw pracowniczych.

Komentarz dr Ewy Flaszynskiej, WNPiSM UW oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dotyczący działań podejmowanych przez Ministerstwo na rzecz pracowników cudzoziemskich w Polsce:

Badania wskazują, że rynek pracy w Polsce bardzo dobrze zaabsorbował pracowników z Ukrainy, którzy przybyli po lutym 2022 roku. Otwarcie rynku pracy dla Ukraińców uciekających przed wojną było pierwszym działaniem, jakie podjęliśmy. Pomagamy obywatelom Ukrainy od początku, dając im przystawioną wędkę, a nie rybę. Tworzymy

różne możliwości i ułatwienia w ich adaptacji i aktywizacji na rynku pracy w Polsce. W 2022 roku utworzyliśmy portal „Praca w Polsce”, który stworzony został w odpowiedzi na potrzeby Ukraińców. Znajduje się na nim bardzo dużo ofert pracy, obywatele Ukrainy mogą tam załączać swoje CV. Co ważne, pracownicy ukraińscy mogą wskazywać preferowane sektory zatrudnienia, miejsce czy warunki pracy. Ponadto, posiadamy w Polsce bardzo dobrą bazę ofert pracy Publicznych Służb Zatrudnienia - Centralna Baza Ofert Pracy. Każdego dnia publikowanych jest tam 50 tysięcy sprawdzonych przez pracowników urzędów pracy ofert pracy. Co więcej, posiadacze smartfonów mogą ściągnąć bezpłatną aplikację ePraca, która umożliwia przegląd ofert pracy w kilku wersjach językowych. Od lutego 2022 roku powstało wiele narzędzi i rozwiązań do wspierania aktywizacji zawodowej Ukraińców, jednak wciąż nie wszyscy wiedzą o tych możliwościach.

Ministerstwo zdaje sobie sprawę z konieczności dalszych działań, zwłaszcza w kontekście jak najlepszego wykorzystania

kwalifikacji pracowników cudzoziemskich w Polsce. W czerwcu 2022 roku wprowadziliśmy nowelizację ustaw o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która umożliwiła powiatowym urzędów pracy oferowanie finansowego wsparcia do 3 tysięcy złotych na nostryfikację dyplomów. Rozwiązanie to było wdrożone z myślą o obywatelach Ukrainy, którzy często borykają się z kosztownymi procedurami uznania dyplomu przed odpowiednie służby w Polsce. W praktyce Ministerstwo testowało ten mechanizm w kontekście zawodów medycznych. Wprowadzona została możliwość dofinansowania poprzez izby pielęgniarstwa, izby położnych oraz izby lekarskie kursów językowych dla przyjeżdżających zza granicy kadr medycznych. Bez nostryfikacji dyplomu nie mogą oni legalnie wykonywać pracy w zawodzie oraz potrzebują mieć potwierdzenie ukończenia kursu językowego. Ministerstwo współpracuje także z IOM w zakresie mapowania kwalifikacji pracowników z Ukrainy w celu ułatwienia tym pracownikom podejmowania zatrudnienia w innych krajach.



Kseniya Homel

Jest absolwentką studiów magisterskich Instytutu Stosunków Międzynarodowych i Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Obecnie doktorantka w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia przedsiębiorczości osób z doświadczeniem migracji, w szczególności kobiet, funkcjonowanie sieci wsparcia oraz formy samoorganizacji w obszarach, gdzie brakuje systemowych rozwiązań od strony państwa i społeczeństwa większościowego.



Kamil Matuszczyk

Doktor nauk społecznych (nauki o polityce i administracji, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, UW), związany z OBM UW od 2014 roku. Kierownik dwóch grantów badawczych finansowanych ze środków Narodowego Centrum Nauki (Preludium oraz Etiuda), współtwórca oraz badacz w kilkunastu krajowych oraz międzynarodowych projektach badawczych. Autor i współautor ponad 30 prac, publikowanych w formie recenzowanych artykułów, monografii, raportów czy working papers. Jego zainteresowania badawcze oscylują wokół problematyki współczesnych migracji zarobkowych, przemysłu migracyjnego, polityk migracyjnych, przemian demograficznych oraz rynku pracy.



Maciej Tygielski

jest absolwentem Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W 2018 roku obronił na WPiA UW doktorat poświęcony leczniczemu środkom zabezpieczającym w prawie karnym. Analizował w nim ewolucję tych środków i ich współczesne funkcjonowanie na podstawie orzecznictwa sądowego. W swojej pracy w macierzystym IPSiR koncentruje się głównie na badaniach z zakresu historii więziennictwa, zagadnieniach prawa i polityki penitencjarnej oraz roli wybitnych postaci w procesie wykuwania nowoczesnej myśli penitencjarnej. Członek zespołu badawczego realizowanego w OBM UW projektu 'Dostęp do rynku pracy i strategii zatrudnienia w czasach kryzysu: kobiety uchodźczynie i migrantki z Ukrainy w Polsce i we Włoszech' (grant interwencyjny NAWA).

Sugerowany sposób cytowania:

Tygielski M. (2024) Wnioski płynące z ustawodawstwa o ochronie tymczasowej, *CMR Spotlight* 4 (61).

Matuszczyk K., Homel K. (2024) Rynek pracy – jak wykorzystać potencjał migrantek?, *CMR Spotlight* 4 (61).

Opinie wyrażone w tej publikacji są opiniami autorów. Nie stanowią poglądów Ośrodka Badań and Migracjami UW.

Redaktorzy CMR Spotlight: Michał Nowosielski, Dominika Pszczołkowska, Antoni Wiśniewski

© 2024 Ośrodek Badań and Migracjami

