

Andrzej Studziński

Międzynarodowy system bezpieczeństwa a podstawowe problemy polityki migracyjnej państwa polskiego po 1989 roku : w świetle konstytucji i zobowiązań międzynarodowych

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 1, 123-130

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej STUZIŃSKI

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa

MIĘDZYNARODOWY SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA, A PODSTAWOWE PROBLEMY POLITYKI MIGRACYJNEJ PAŃSTWA POLSKIEGO PO 1989 ROKU W ŚWIETLE KONSTYTUCJI I ZOBOWIĄZAŃ MIĘDZYNARODOWYCH

Jak wiadomo międzynarodowy system bezpieczeństwa tworzy wiele powiązanych ze sobą zakresów współpracy globalnej, unijnej, regionalnej lub bilateralnej obejmując różnorodne przedsięwzięcia instytucjonalno-prawne w sferze współpracy policyjnej, celnej, służb granicznych oraz współpracy sądowej w sprawach karnych dotyczących zwalczania między innymi nielegalnej imigracji.

Mieszczą się w tej kategorii zwłaszcza umowy bilateralne z państwami sąsiadującymi z Polską od Wschodu oraz regulacje prawa międzynarodowego dotyczące pracowników migrujących. W kontekście tych ostatnich należy przede wszystkim wskazać na konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (Konwencja nr 19 o jednakowym traktowaniu pracowników cudzoziemskich w zakresie odszkodowań za nieszczęśliwe wypadki przy pracy, Konwencja nr 66 w sprawie rekrutacji pośrednictwa i warunków pracy pracowników migrujących) oraz konwencje Rady Europy, w tym zwłaszcza zapisy Europejskiej Karty Społecznej.¹ Polska przystąpiła także po 1989 roku do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. i Protokołu z 1967 r., które weszły w życie w grudniu 1991 r.² Polska nie przyjęła jedynie zobowiązania wynikającego z art. 24 ust. 2 Konwencji Genewskiej, mówiącego o prawie do odszkodowania za śmierć uchodźcy, która nastąpiła na terenie kraju jego pobytu z powodu wypadku lub choroby zawodowej. Oba wymienione dokumenty zobowiązują państwa-strony do współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, a w szczególności ułatwianie Wysokiemu Komisarzowi nadzorowania stosowania postanowień tych aktów. Przejawem wykonywania przez Polskę tych obowiązków było otwarcie w lutym 1992 r. Biura Łącznikowego Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Dodać także należy, że w styczniu 1993 r. Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4. XI 1950 r., której postanowienia odnoszą się również do sposobu traktowania uchodźców i cudzoziemców.³

¹ Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67

² Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515; Oświadczenie Rządowe z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie przystąpienia przez Rzeczypospolitą Polską do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 516. Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517, Oświadczenie rządowe w sprawie przystąpienia przez Polskę do Konwencji i Protokołu r. (Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 518). W świetle Konwencji Genewskiej uchodźcy mają m. in. prawo do wolności słowa, swobodnego zgromadzania się i stowarzyszania, swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania (art. 15 i 26), dostępu do sądu (art. 16), pracy zarobkowej (art. 17-19), dostępu do opieki społecznej, ubezpieczenia społecznego oraz publicznego szkolnictwa (art. 20-24)

³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284. Polskę w sprawie uchodźców wiążą także i inne aktyw prawa międzynarodowego przez nią ratyfikowane: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych

Standardy polityki migracyjnej, zawarte w konwencjach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę oraz w innych aktach prawa międzynarodowego zostały uwzględnione w zapisach konstytucyjnych oraz innych aktach prawnych najwyższej rangi dotyczących zagadnień migracyjnych (ustawa o cudzoziemcach, ustawa o repatriacji). Standardy te Polska jednak musi uwzględniać nie tylko ze względu na potrzeby własnej polityki migracyjnej, ale także ze względu na konieczność synchronizowania swoich poczynań w tym zakresie z innymi krajami, zwłaszcza wówczas, gdy zachodzi konieczność wywiązania się z międzynarodowych zobowiązań zaciągniętych przez Polskę w tym zakresie. Z tego punktu widzenia najistotniejsze są powinności Polski w zakresie polityki migracyjnej, wynikające z członkostwa Polski w UE. Zasadę swobodnego przepływu osób, obejmującą swobodny przepływ pracowników, wzajemnego uznawania kwalifikacji, praw emerytalnych itp., której pełna realizacja rozłożona jest w czasie ze względu na ustanowienie okresów przejściowych, Polska zobowiązana jest realizować ze względu na okoliczność, że jest to zgodnie z Traktatem Ustanawiającym UE i Traktatem Amsterdamskim oraz ze względu na to, że stanowi ona jeden z filarów Jednolitego Rynku.⁴ Podpisując Traktat Akcesyjny, stała się stroną wszystkich aktów UE o charakterze konstytucyjnym.⁵

Realizacja powyższych zobowiązań nie może wszakże abstrahować od polskiego doświadczenia w zakresie migracji. W świetle tego doświadczenia Polska to przede wszystkim kraj emigracji, a więc bardziej skoncentrowany na problemie wyjazdów, aniżeli przyjmowania przybyszów z innych krajów, co jest sednem współczesnej polityki migracyjnej. Emigracja przez długie dziesięciolecia uszczuplała potencjał biologiczny i intelektualny narodu polskiego, poddanego ponadto różnego rodzaju naciskom wynaradawiającym ze strony zaborców i okupantów w okresie obu wojen światowych. Te niekorzystne tendencje wspierane były przez świadomą politykę odrodzonej Polski. Odwołajmy się w tej mierze do kilku znamienitych przykładów. „Rozporządzenie Prezydenta RP w przedmiocie emigracji” z 11 X 1927 roku, „potwierdzało [...] swobodę emigrowania, a przepis o wydawaniu uchodźcom bezpłatnych paszportów gwarantował swobodę najszerzym, a zatem najuboższemu warstwowi społecznemu”.⁶ Zjawiska te nasiliły się w dobie wielkiego kryzysu lat trzydziestych, co przede wszystkim było efektem pojawiania się nowych podmiotów zainteresowanych intensyfikacją wychodźstwa, w rodzaju Syndykatu Emigracyjnego. W rezultacie, w latach 1918-1939 Polskę na stałe opuściło 2 mln

z 1966 r., ratyfikowany przez Polskę 3.03.1977 r. (Dz. U. z 1977 r Nr 38, poz. 167) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r., ratyfikowany przez Polskę 3.03.1977 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Szerzej patrz: I. Rzeplińska: *Cudzoziemcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*. W: *Szkoła Praw Człowieka*. Warszawa 1996; *Prawo i prawa uchodźcy, Raporty. Ekspertyzy. Opinie*, nr 6 Warszawa 1994

⁴ Swobodny przepływ osób to także zasada polityki i funkcjonowania UE przyjęta jako jedna z podstawowych w projekcie tzw. konstytucji europejskiej. Por. Projekt Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przyjęty w drodze konsensu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 roku, przedłożony Przewodniczącemu Rady Europy w Rzymie, 18 lipca 2003, Rozdział I, Sekcja 2, Bruksela 2003, s. 85-86

⁵ Szczegółowa treść tych zobowiązań por. Traktat Akcesyjny o przystąpieniu Polski i dziewięciu innych krajów do UE z 16 IV 2003 roku, Załącznik II, AA 7/03, [w:] *Tak dla Polski*, publikacja multimedialna wydana przez Kancelarię Prezydenta RP, Warszawa 2003

⁶ H. Janowska: *Emigracja z Polski w latach 1918-1939 roku*. W: A. Pilch (red.) *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych (XVIII-XX w.)*. Warszawa 1984, s. 348

48 tys. ludzi, przy minimalnym odsetku migracji powrotnych.⁷ Wszelkie działania związane z wychodźstwem koordynował specjalnie do tego celu powołany Urząd Emigracyjny, którego celem – jak ujął to publicysta wychodzącego w Lille *Wiarusa Polskiego* – „był wywóz jak największej ilości zdrowych i silnych rąk roboczych za granicę”.⁸ Zbyt rozległa jest, by ją w tym miejscu poruszać problematyka odpływu ludności polskiej w okresie II wojny światowej oraz po jej zakończeniu, w okresie PRL-u, kiedy to zjawisko emigracji generowane było – w odróżnieniu od czasów II Rzeczypospolitej – przez czynniki natury politycznej, w tym – w przypadku wielkich transferów ludnościowych – dyktowanych względami polityki międzynarodowej.⁹ W okresie PRL-u silny odpływ emigracyjny był przede wszystkim związany z procesem normalizacji stosunków polsko-niemieckich, czego jednym z warunków była zgoda na wyjazd w ramach łączenia rodzin z Polski do RFN kilkuset tysięcy obywateli polskich.¹⁰ Można tu dopatrzeć się pewnych analogii z polityką migracyjną władz II Rzeczypospolitej.

W świetle przytoczonych faktów nie może dziwić, że przez wiele lat zainteresowania państwa ruchami wędrownymi ludności skupiały się wokół kwestii emigracji. Stanowisko to nie przystaje jednak do współczesnych standardów demokracji, w świetle których, kwestię decyzji wędrownych obywateli państwo pozostawia w gestii samych obywateli, którym gwarantuje się w tej mierze możliwość suwerennego wyboru, natomiast uwagę czynników państwowych skupia się na zagadnieniu imigracji, tj. zapewnienia przybyłym odpowiednich, prawem określonych, warunków pobytu w kraju, który wybrali jako etapowy cel wędrowki lub jako docelowe miejsce osiedlenia się.

Polska jako sygnatariusz konwencji międzynarodowych odnoszących się do kwestii migracji oraz dotyczących jej porozumień bilateralnych i innych siłą rzeczy musi się w swojej polityce migracyjnej skupiać na tych ostatnich zagadnieniach. Polska polityka migracyjna w związku z tym, tak jak w dojrzałych demokracjach zachodnich, skupia się na problematyce imigracji, co ściśle wiąże się z faktem, że

⁷ Por. Ibidem, s. 367, tab. 2

⁸ Ibidem, s. 349

⁹ Szerzej patrz: A. Pilch, M. Zgórniak: *Emigracja po drugiej wojnie światowej*. W: H. Janowska, op.cit., s. 484-511

¹⁰ W wyniku zawarcia w sierpniu 1975 roku tzw. kompromisy helsińskiego między ówczesnym kancle-rzem RFN H. Schmidem oraz I sekretarzem KC PZPR E. Gierkiem, zgodzono się na wyjazd z Polski ok. 150 tys. osób. W roku następnym na skutek porozumienia osiągniętego w toku wizyty szefa zachodnioniemieckiej dyplomacji H.-D. Genschera zgodzono się na wyjazd dalszych 280 tys. osób. Jeżeli dodać do tego, tych polskich obywateli, którzy w ramach łączenia rodzin, prowadzonych w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych za pośrednictwem Czerwonego Krzyża, wyjechali wcześniej oraz tych, którzy opuścili kraj po ogłoszeniu stanu wojennego, to okaże się, że do samej tylko RFN wyjechało w okresie PRL-u, nie licząc sezonowej emigracji zarobkowej, ponad 1 mln 230 tys. osób. Por. D. Matelski: *Niemcy w Polsce w XX w.* Warszawa-Poznań 1999, s. 240, tab. 18. Zgoda na tak wielki odpływ ludności do Niemiec była ceną, jaką zdecydowały się zapłacić peerelowskie rządy za niemieckie kredyty wspierające polską gospodarkę. Niektórzy więc politykę tę określały mianem „handlu ludźmi”. W ostrych słowach skrytykował tę politykę w sejmowych przemówieniu 26 IV 1984 roku E.J. Osmańczyk, „W latach siedemdziesiątych – mówił – zawarliśmy rzekomo humanitarne umowy, w istocie swej czysto handlowe o tzw. łączeniu rodzin. Oficjalnie rzekomo niemieckich, faktycznie bardzo polskich, a mało niemieckich. [...] Ilu Mazurów żyje dzisiaj w Polsce? Sześć tysięcy!!! To znaczy, że sto szesnaście tysięcy zostało odepchniętych, formalnie wysiedlonych jako Niemcy, z odebraniem im na granicy przyznanych w roku 1946 dowodów polskiego obywatelstwa”. Cyt. za: D. Matelski, op. cit., s. 236

Polska w coraz większym stopniu staje się krajem imigrantów, a przynajmniej rośnie jej atrakcyjność dla imigrantów¹¹.

Z uwagi na fakt, że polska polityka migracyjna znajduje się od wielu w fazie in statu nascendi, a więc nie ma jeszcze ostatecznie sprecyzowanego swojego przedmiotu i celu, można w tym zakresie mówić o pewnych postulatach, które w ostatecznych rozstrzygnięciach tych kwestii dotyczących należałoby uwzględnić. Zdaniem specjalistów polska polityka migracyjna powinna się skupiać wokół następujących zagadnień:¹²

- wspieranie rozwoju imigracji, głównie ze względów pragmatycznych: łagodzenia skutków transformacji, likwidacji napięć na rynku pracy, wzmocnienie naturalnych procesów segmentacji tego rynku, ale także ze względów aksjologicznych: urzeczywistniania zasad zawartych w podpisanych przez Polskę konwencjach międzynarodowych o swobodnym przepływie osób;
- kontrola napływu cudzoziemców do Polski, wynikająca z suwerennego prawa każdego państwa do wyboru kandydatów do imigracji, przy czym także i tu należy się bardziej kierować pragmatyką, aniżeli emocjami czy też doraźnymi koniunkturami politycznymi czy swoistą modą (np. na repatriantów z Kazachstanu), i popierać imigrację ludzi młodych, dynamicznych, produktywnych, zamiast pokoleń starszych, zachowawczych, wobec których należy uruchomić daleko idącą pomoc w kraju ich dotychczasowego zamieszkania;
- wypracowanie kryteriów, swoistej listy oczekiwań stawianych osobom pragnącym Polskę wybrać jako kraj osiedlenia się lub pobytu w celach zarobkowych, aby uniknąć żywiołowych procesów imigracyjnych potęgujących problemy społeczno-gospodarcze kraju i sprzyjających różnego rodzaju nadużyciom, np. traktowaniu Polski jako etapu przejściowego przed osiedleniem się w jednym z bogatych krajów Europy Zachodniej;
- przeprowadzenie regularyzacji imigrantów przebywających w Polsce długoterminowo bez wymaganych zezwoleń, celem objęcia ich polskim systemem edukacyjnym, opieką zdrowotną i socjalną i zapobieżenia w ten sposób ich społecznej marginalizacji, wykluczeniu, gettyzacji i tym samym zasilaniu przez nich świata przestępczego;
- wypracowanie instrumentów i mechanizmów wspierania Polaków wyjeżdżających za granicę w celach zarobków oraz Polaków stale zamieszkałych za granicą; priorytetem powinno tu być wynegocjowanie na przykład dla obywateli niemieckich „etnicznie polskich” analogicznych do praw jakie w Polsce mają „etniczni Niemcy”.

Polska polityka migracyjna powinna zatem, nie odstępując w żadnej mierze od ogólnych zasad aksjologicznych, dotyczących realizacji wolnego przepływu osób, skupiać się na problemach realnych, wynikających z aktualnych potrzeb polskiej gospodarki, polskiego rynku pracy oraz wymagań polskiej racji stanu i stanu bezpieczeństwa wewnętrznego, w rozwiązywaniu których nie będzie abstrahowała od aktualnego stanu nastrojów społecznych, zwłaszcza nastawieniu polskiego społec-

¹¹ K. Iglicka, *Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej. Analizy i Opinie*. IPS, nr 13, październik 2003, s. 2-3

¹² M. Okólski: *Refleksje na temat kształtowania polityki migracyjnej w Polsce*. W: K. Głębicka, M. Okólski, D. Stola: *Polityka migracyjna Polski*. „Prace Migracyjne” nr 18, Warszawa 1998 s. 5-7; K. Iglicka, op. cit., s. 2.c

czeństwa do imigrantów. W sferze generalistów powinno się przede wszystkim położyć nacisk na to, aby polska polityka migracyjna, tak jak w dojrzałych demokracjach, stała się w swojej podstawowej treści polityką imigracyjną, uwzględniającą jednak zagrożenia dla biologicznego potencjału narodu z nadmiernego, niekontrolowanego i niestymulowanego odpływu emigracyjnego. „W dziedzinie emigracji – pisze E. Iglicka – polityka migracyjna powinna uwzględniać ochronę potencjału ludzkiego i intelektualnego Polski poprzez tworzenie niesprzyjających emigracji warunków dla ludzi młodych i specjalistów o dużym znaczeniu dla polskiej gospodarki i nauki”.¹³ Względy demograficzne zatem i wymagania polskiej racji stanu powinny być więc brane przede wszystkim brane pod uwagę przy kształtowaniu celu i założeń polityki migracyjnej, jak i przy jej praktycznej realizacji. Musi on w miarę potrzeb uwzględniać zarówno wewnętrzny, jaki i zewnętrzny – emigracja i imigracja – ruch wędrowny.

Osobną uwagę poświęca się zagadnieniom polityki imigracyjnej, a więc problemom wynikającym z faktu, że Polska staje się w coraz większym stopniu krajem imigracji. Uznanie tego faktu może jednak nastąpić jedynie na drodze prawnej, tj. poprzez wprowadzenie unormowań prawnych wprost uznających dane państwo za kraj imigracji. W Polsce, będącej celem coraz silniejszego ruchu imigracyjnego, głównie z krajów postradzieckich i z krajów Azji Środkowej i Południowo-Wschodniej jeszcze to nie nastąpiło.

Celem polskiej polityki migracyjnej, ściślej zaś imigracyjnej, jest stworzenie zgodnych ze standardami międzynarodowymi warunków pobytu cudzoziemców na terytorium kraju, jeżeli tylko zgodny jest on z międzynarodowymi standardami w zakresie swobodnego przepływu osób, a więc w praktyce nie ma on nic wspólnego z działalnością przestępczą.

Niezbędne jest więc wypracowanie założeń polityki imigracyjnej, zgodnych z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski, zgodnej z następującymi тезami:¹⁴

- Rzeczpospolita Polska jest krajem otwartym na kontakty z innymi krajami, więc nie będzie utrudniać migracji krótko- (do 90 dni) i średnioterminowych (do 1 roku), w większym stopniu niż jest to niezbędne dla zachowania własnej suwerenności, zapewnienia bezpieczeństwa swoich obywateli oraz innych ich żywotnych interesów, głównie związanych z funkcjonowaniem rynku pracy;
- RP otwarta jest na wizyty turystyczne, prywatne wizyty w celu odwiedzin, krótkie wizyty w celach handlowych, podróże w celach prowadzenia działalności gospodarczej, przyjazdy w celu odbycia stażów i szkoleń, wykonania prac zleconych kontraktem itp.;
- RP nie prowadzi celowej polityki migracyjnej, tj. nie tworzy specjalnego systemu zachęt do przyjazdu na jej terytorium i osiedlania się tu na stałe. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie w wydawaniu zgody na pobyt stały, jeżeli tylko osoby o to ubiegające się przybyły do Polski legalnie, mają środki na utrzymanie (o ile nie są to zapomogi wypłacane przez państwo), nie weszły w trakcie dotychczasowego pobytu w konflikt z prawem oraz nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego;

¹³ K. Iglicka, op. cit., s. 2

¹⁴ K. Głąbicka: *Założenia i przesłanki polskiej polityki migracyjnej*. W: K. Głąbicka, M. Okólski, D. Stola, op. cit., s. 12-13

- RP stanowczo przeciwstawia się pobytom nielegalnym na swoim terytorium oraz nielegalnemu przedłużaniu pobytów; wobec takich osób stosuje się kategorię odmowy zgody na dalszy pobyt, za wyjątkiem przypadków nadzwyczajnych, dyktowanych względami humanitarnymi;
- RP zdecydowanie przeciwstawia się i wszelkimi dostępnymi środkami zwalcza zjawisko nielegalnych przekroczeń granicy i pobytów na swoim terytorium w celu nielegalnego przedostania się na inne terytorium; wobec takich osób stosuje się bezwyjątkowo, o ile jest to tylko wykonalne, restrykcje w postaci wydalenia z terytorium RP albo do kraju pochodzenia, albo do kraju, z którego przybyły;
- cudzoziemcy, którzy weszli podczas pobytu na terytorium RP w konflikt z prawem i zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądowym, po odbyciu kary mają być z kraju wydaleni z definitywnym lub czasowym zakazem ponownego przyjazdu;
- RP udziela na swoim terytorium schronienia uchodźcom politycznym i kieruje się w tym względzie obowiązującymi w tej mierze konwencjami, porozumieniami bilateralnymi i multilateralnymi, ale zarazem przeciwdziała nadużywaniu procedur uchodźczo-azytowych przez nielegalnych imigrantów w celu legalizowania swego pobytu;
- polityka migracyjna RP nie powinna utrudniać kontaktów handlowych i gospodarczych z innymi krajami, zwłaszcza zaś nie powinna stać na przeszkodzie w zatrudnianiu personelu cudzoziemskiego zatrudnianego celem finalizowania tych kontaktów;
- RP, jak dotąd, powinna umożliwiać określonej liczbie studentów i praktykantów z krajów Trzeciego Świata pobyt na swoim terytorium na okres niezbędny do odbycia studiów (praktyk), ale powinna zachowywać szczególną ostrożność w przyjmowaniu tej kategorii osób z krajów wysokiego ryzyka migracyjnego, gdyż studenci z tych krajów pozostają legalnie lub – częściej –nielegalnie w kraju, w którym studiowali;
- wobec krajów wysokiego ryzyka migracyjnego wprowadzać należy obowiązek wizowy, a także rygorystycznie przestrzegać procedur wizowych;
- priorytetem polityki migracyjnej powinna być ochrona krajowego rynku pracy, co wiąże się nieodłącznie z przestrzeganiem rygorystycznych wymogów w celu uzyskania zezwolenia na pracę cudzoziemców; oznacza to, że zezwolenia na pracę na terenie RP powinny być udzielane tylko personelowi kluczowemu firm zagranicznych lub tym specjalistom, których brakuje w Polsce;
- osoby, którym nadano status uchodźcy powinny otrzymać wszelką niezbędną pomoc w integracji z nowym otoczeniem, przede wszystkim w zakresie nauki języka polskiego; pomoc ta nie powinna jednak dotyczyć nauki języka, kultur i religii krajów pochodzenia, gdyż utrudnia to integrację uchodźców, prowadzi do ich gettyzacji, zwiększa skłonność do tworzenia zamkniętych grup na terenie kraju przyjmującego;
- RP jest państwem wszystkich Polaków, stąd polityka migracyjna powinna sprzyjać utrzymywaniu możliwie ścisłych więzów diaspory z ojczyzną oraz zmierzać do repatriacji tych Polaków, którzy w krajach swojego obecnego zamieszkania znaleźli się wbrew własnej woli (głównie tu chodzi o kraje postradzieckie, zwłaszcza Kazachstan);

- polityka migracyjna powinna być jednolita na terenie całego kraju, konieczna jest więc centralna koordynacja działań poprzez wydawanie instrukcji i wytycznych terenowym organom administracji rządowej, uczestniczących w realizacji polityki migracyjnej.

Przedmiotem polityki imigracyjnej zgodnej z powyższymi założeniami kierunkowymi jest, jak wynika z dokumentu *Harmonogram prac nad stworzeniem podstawowych założeń polityki migracyjnej państwa* siedem grup tematycznych:¹⁵

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

Dokument powyższy został przyjęty w kwietniu 1997 r.

Jak wiadomo polityka migracyjna to zagadnienie interdyscyplinarne. Zarazem jednak mnogość podmiotów uczestniczących w jego wypracowaniu świadczy o rozproszeniu kompetencji w tym obszarze. Co prawda uwaga ta dotyczy stanu z 1997 roku, ale od tamtej pory nie tylko nie zanotowano postępu, ale mówić można o pewnym regresie. W miejsce zlikwidowanego Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji nie powstał żaden centralny urząd, który obejmowałby całość problematyki polityki migracyjnej.

Powracając do zasadniczego wątku rozważań na temat celów i założeń polityki imigracyjnej stwierdzić należy, że w związku z tym, iż w miarę upływu czasu kontakty Polski ze światem będą się systematycznie poszerzać, należy zdaniem specjalistów dokonać typizacji krajów, kontakty z którymi przynoszą w sferze migracji skutki pozytywne, negatywne lub obojętne. Można według tego kryterium dokonać następującego podziału:¹⁶

- kraje, z których migracje powodują zjawiska pozytywne (wzrost inwestycji, przywóz kapitału, tworzenie nowych miejsc pracy) – kraje Europy Zachodniej i Ameryki Północnej;
- kraje, z których migracje powodują skutki negatywne (wzrost przestępczości, nielegalny obrót handlowy, nielegalność pobytu i zatrudnienia, żebractwo, prostytucja itp.) – kraje postradzieckie, Rumunia, Bułgaria, kraje afrykańskie, arabskie i azjatyckie);
- kraje, z których migracje powodują skutki obojętne, ze względu na nikłą, obecną i przewidywaną, wielkość – Korea Północna, Kuba, Brazylia, Argentyna, inne kraje latynoamerykańskie.

Generalnie więc stwierdzić można, że Polska w swej polityce migracyjnej, która nadal – jak już wspominałem jest w stadium kształtowania się – koncentruje się coraz bardziej na problematyce imigracji. Zmierzając więc do modelu polityki migracyjnej właściwego dla dojrzałych demokracji, w tym zwłaszcza w krajach UE, Polska nie może stracić z pola widzenia zagrożeń wynikającej z nadmiernego odpływu, zwłaszcza biologicznie i ekonomicznie produktywnych, jednostek. Wysiłkiem legislacyjnym, organizacyjnym i instytucjonalnym powinna w związku z tym

¹⁵ Ibidem, s. 14

¹⁶ Ibidem, s. 21

zostać objęta także i ta sfera. Jednym z rysów „układu podmiotów, które winny kształtować i realizować politykę migracyjną państwa – stwierdzają autorzy *Raportu w sprawie polityki migracyjnej państwa* – jest brak określenia organu administracji państwowej kompetentnego w odniesieniu do emigracji z Polski. Stan ten pogłębia dodatkowo asymetrię podejścia do polityki migracyjnej, deprecjonując znaczenie odpływów emigracyjnych z Polski. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest automatyczne wiązanie problematyki emigracji z problematyką Polonii¹⁷. Przywrócenie równowagi w tym zakresie jest jednym z kluczowych zadań podmiotów kształtujących polską politykę migracyjną.

¹⁷ *Raport o stanie...*, op. cit.