

Dr Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich

Wystąpienie inauguracyjne Seminarium Naukowe
Migracje zagraniczne a polityka rodzinna w Polsce

BRPO, Warszawa, 28 października 2008

Szanowni Państwo,

Otwierając Seminarium Naukowe *Migracje zagraniczne a polityka rodzinna w Polsce* pragnę gorąco powitać wszystkich zebranych. Bardzo dziękuję za uczestnictwo i pomoc w przygotowaniu tego spotkania przedstawicielom instytucji naukowych i publicznych, zwłaszcza Panu Profesorowi Zbigniewowi Strzeleckiemu, Przewodniczącemu Rządowej Rady Ludnościowej, Pani Profesor Bożennie Balcerzak – Paradowskiej, Dyrektorowi Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych i Panu Profesorowi Piotrowi Korcelli, Dyrektorowi Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Za przygotowanie wystąpień uprzejmie dziękuję profesorom i pracownikom naukowym z Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Opolskiego, Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Głównego Urzędu Statystycznego.

W tym miejscu chciałbym przywołać opublikowany w 2004 roku, tuż przed naszą akcesją do UE, ważny raport określający kierunki i zasady polityki migracyjnej państwa polskiego, będący częścią Założeń Polityki Ludnościowej w Polsce przygotowanych przez Rządową Radę Ludnościową. Zespół pod przewodnictwem Pana Profesora Antoniego Rajkiewicza na podstawie takich cech zjawisk migracyjnych w pierwszych latach XXI wieku, jak masowość, powszechny charakter i wielowymiarowe znaczenie (ekonomiczne, demograficzne, społeczne, polityczne, kulturowe) postawił tezę, iż doktryna i polityka migracyjna muszą stać się trwałym elementem strategii rozwoju Polski.

Raport nie tylko wskazywał najważniejsze uwarunkowania polityki migracyjnej, ale proponował metody i środki realizacji, kładąc nacisk na potrzebę podjęcia badań, gromadzenia informacji i monitorowania procesów migracyjnych przy zachowaniu podejścia interdyscyplinarnego i odpowiedzialności państwa za zapewnienie niezbędnych warunków organizacyjnych i finansowych dla prowadzenia takich działań.

W istocie doktryna migracyjna winna odzwierciedlać polską rację stanu, idee humanitarne oraz filozofię państwa, w tym zwłaszcza jej strategiczne przesłanki cywilizacyjne i modernizacyjne. Wynikające z doktryny zasady polityki migracyjnej muszą

wyraźnie określać układ instytucjonalny, zakres odpowiedzialności poszczególnych organów i instytucji łącznie z wskazaniem na koszty polityki i źródła jej finansowania.

W mojej ocenie opracowanie to nie stało się (a powinno było się stać!), inspiracją do systemowych, skoordynowanych działań organizacyjnych i instytucjonalnych służących budowaniu polityki migracyjnej w Polsce. Przekonanie to wyprowadzam z własnych doświadczeń, jako dyplomaty, ale przede wszystkim z obserwacji poczynionych w toku sprawowania funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Droży Państwo,

Obejmując w lutym 2006 roku funkcję Rzecznika już na wstępie uznałem, iż jednym z głównych priorytetów mojego działania powinno być zaktywizowanie wszelkich form pomocy dla obywateli polskich emigrujących z kraju i podejmujących lub poszukujących zatrudnienia w krajach Europy Zachodniej.

W pierwszych miesiącach po objęciu funkcji Rzecznika zorganizowałem trzykrotnie (22 marca 2006 r., 17 lipca 2006 r. i 10 sierpnia 2006) konferencje o charakterze roboczym, na których dyskutowano o problemach migracji zarobkowej obywateli polskich i koniecznych działaniach, które umożliwią przyjscie im z pomocą w razie łamania praw pracowniczych.

W lipcu 2006 r. zwróciłem się do swojej włoskiej odpowiedniczki Carlotty Giuliani z prośbą o otoczenie opieką i udzielenie wszelkiej pomocy Polakom, którzy byli zmuszani do niewolniczej pracy we Włoszech. Poprosiłem też, by Guliani w ramach swoich kompetencji podjęła działania, mogące zapobiec takim tragediom w przyszłości.

W tym samym czasie wystąpiłem do Prezesa Rady Ministrów w sprawach:

- zwiększenia obsady naszych placówek konsularnych celem wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 36 Konstytucji RP;
- włączenie tego zagadnienia do programu działań Rządu jako jednego z kardynalnych problemów polityki ludnościowej Państwa;
- podjęcie na szczeblu międzyrządowym rozmów na temat możliwości powołania tzw. „oficerów łącznikowych” przy odpowiednikach ministerstw pracy w krajach, w których występują odpowiednio duże skupiska pracujących tam obywateli polskich;
- rozważenie podniesienia tej problematyki, jako ogólnoeuropejskiej, na forum Parlamentu Europejskiego.

W wystąpieniu inauguracyjnym Międzynarodową Konferencję w Radziejowicach „Migracja zarobkowa – przyczyny i skutki” – 4 października 2006 r. wyraziłem pogląd, że

choć zjawisko migracji zarobkowej samo w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym a migracje znane są w dziejach ludzkości, i w dziejach naszego kraju, to jednak współczesna migracja, może być oceniana jako jedna z największych, jeśli nie największa w dziejach narodu polskiego. Migracja może przyczyniać się do rozpadu małżeństw i rodzin, może utrudniać lub wręcz uniemożliwiać opiekę nad dziećmi oraz starszymi członkami rodzin.

W kolejnych miesiącach podjąłem wiele działań, zarówno w Polsce, jak i w odniesieniu do instytucji innych państw i ponadnarodowych, na rzecz usystematyzowania pomocy dla Polaków pracujących za granicą i wyjeżdżających w celu znalezienia zatrudnienia.

Zainteresowałem tymi problemami także ministrów Rządu RP, w tym Ministra Spraw Zagranicznych, parlamentarzystów, ambasadorów RP, instytucje naukowe i publiczne.

Podczas konferencji „Migracja zarobkowa z Polski do krajów Unii Europejskiej – wyzwania dla państwa” zorganizowanej 20 października 2006 r. przez Komisję Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą pod patronatem Marszałka Senatu zwróciłem uwagę na pilną potrzebę uświadomienia przez władze skali i skutków problemu, wypracowania racjonalnej polityki rządu, oraz widzenia tej polityki wobec migracji w kontekście europejskiego wolnego rynku pracy, co wiąże się z koniecznością usytuowania tego problemu w polityce Unii Europejskiej. Postulowałem podjęcie konkretnych kroków wspomagających naszych obywateli udających się na czasową emigrację, m.in.:

- stworzenie całościowego systemu informacji dla obywateli polskich, którzy podejmują decyzję wyjazdu do określonego kraju;
- stworzenia systemu przygotowania osób, które udają się do pracy za granicą;
- rozszerzenie opieki konsularnej przy czym chodziło mi (i jest to nadal aktualne) nie tyle o pomnożenie liczby konsulatów czy etatów konsularnych, bo tutaj możliwości są ograniczone, ale wykorzystanie szeregu innych rodzaju możliwości, jak na przykład rozszerzenie sieci konsulatów honorowych, co jest o wiele łatwiejsze, czy też o rozszerzenie kompetencji konsuli honorowych, czy o współpracę z instytucjami kościelnymi, takimi jak Caritas czy wspólnotami polskimi za granicą;

Wyjaśniłem także, iż moja koncepcja tworzenia w krajach, w których przebywa co najmniej pięćdziesiąt tysięcy naszych obywateli podejmujących pracę, stanowisk tzw. oficerów łącznikowych przy ministerstwach pracy tychże krajów, jest koncepcją funkcjonalną i całkowicie różni się od ministerialnej koncepcji tworzenia stanowisk urzędniczych – swoistych attachè pracy – w polskich konsulatach.

Kwestie związane z pracą cudzoziemców na terenie państw „starej” Unii Europejskiej dotyczą nie tylko Polaków. Dlatego problemami tymi postanowiłem zainteresować ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej,

Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisarza Unii Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Wyrównywania Szans, Wiceprzewodniczącego Parlamentu Europejskiego, a także Komisarza Rady Europy ds. Praw Człowieka, spotykając się wszędzie z należytą uwagą, zrozumieniem i deklaracjami poparcia.

W trakcie wizyty w Wielkiej Brytanii nawiązałem ścisłą współpracę z trzema konsulami honorowymi RP w Wielkiej Brytanii, w tym z profesorem prawa J.R. Carby- Hall z Uniwersytetu w Hull, który na moją prośbę podjął się trudu opracowania materiału analityczno - programowego.

Wyniki tej pracy mogliśmy po raz pierwszy poznać 24 września 2007 r. na Zamku Królewskim w Warszawie podczas zorganizowanej przeze mnie konferencji „Migracja zarobkowa w Unii Europejskiej - problemy i wyzwania” z udziałem Ombudsmanów z 27 krajów UE. Podczas niedawnych wrześniowych konferencji w Brukseli i Warszawie profesor prawa Joseph Carby - Hall w Wielkiej Brytanii przedstawił zaktualizowaną i uzupełnioną wersję Raportu o Sytuacji Migrantów Ekonomicznych z Polski i Innych Krajów A8 w Państwach Członkowskich UE (The Treatment of Polish and Other A8 Economic Migrants in the European Union Member States). Prof. Carby-Hall podjął w nim analizę niektórych praktyk wykorzystywania emigrantów zarobkowych i wielu nowoczesnych form niewolnictwa. Raport ocenia także niektóre z przedsięwzięć, podjętych w trakcie ostatnich jedenastu miesięcy, a zwłaszcza projekt dyrektywy dotyczącej pracowników tymczasowych. Skala raportu i wnioski przekroczyły moje najśmielsze oczekiwania, stąd nie mam dość słów, by stale wyrażać podziw i wdzięczność wobec Pana Profesora Carby-Halla.

Z tego raportu wynika, że nowa, masowa migracja europejska ma swoje wielkie zalety. Służy m.in. wykorzystaniu potencjału wielkiego rynku pracy UE. Ma jednak także nieprzyjemne oblicze, szczególnie widoczne z perspektywy praw człowieka. Zdarzają się przypadki dyskryminacji i agresji, a także nieuczciwe praktyki pośredników pracy. Często emigranci pracują i mieszkają w fatalnych warunkach. Niejednokrotnie pozbawiani są praw do zwolnień lekarskich, urlopów i świadczeń socjalnych. Niekiedy nie mają odzieży ochronnej, nie są przestrzegane podstawowe warunki bhp. Takie zjawiska występują we wszystkich krajach europejskich. Toteż w obronę praw emigrantów zarobkowych powinny się angażować miejscowe związki zawodowe. Trzeba organizować kursy językowe dla emigrantów i opracować systemy informujące o organizacjach udzielających im pomocy.

W oczekiwaniu na podjęcie efektywnych kroków zaradczych przez odpowiednie organy i instytucje państwowe nie mogę, wobec rangi przedstawionych problemów, pozostawać w bezczynności. Od czerwca 2008 przy Polskim Duszpasterstwie w kościele St. Audoen's w Dublinie funkcjonuje pod moim patronatem Centrum Informacji Społeczno-Prawnej dla Polaków. Centrum daje wsparcie Polakom powracającym do kraju, a więc informuje o kwestiach podatkowych, transferze świadczeń socjalnych, pomaga w nierozwiązanych kwestiach prawnych na terytorium Polski. Informuje także i udziela pomocy prawnej Polakom w Irlandii z zakresu prawa pracy, świadczeń socjalnych, dostępu do opieki zdrowotnej, kwestii podatkowych. Prowadzi interwencje u pracodawców lub w organach państwowych. Taka bezpłatna pomoc jest Polakom niezwykle potrzebna, a zainteresowanie nią rośnie. Chciałbym, aby inicjatywa ta mogła być kontynuowana i poszerzana, co zależy to od uzyskania stałego finansowego wsparcia Wspólnoty Polskiej, o które zabiegam.

Szanowni Państwo,

Spotykając się dzisiaj z Państwem w połowie mojej kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich mogę z przekonaniem powiedzieć, że migracja jest to problem o randze porównywalnej ze starzeniem się społeczeństw zachodnich, z czym zresztą jest bezpośrednio powiązana, czy też ze zmianami klimatycznymi.

Rozmiary migracji zarobkowej z nowych krajów członkowskich do krajów starej Unii przekroczyły najśmielsze oczekiwania. Szacuje się, że w końcu 2007 r. poza granicami naszego kraju przebywało czasowo około 2 milionów 300 tysięcy Polaków, przy czym niemal 1 milion 900 tysięcy osób w krajach członkowskich UE.

Oczywiście kierunki i skala polskiej migracji zarobkowej w dużej mierze zależą od stopnia otwartości i atrakcyjności poszczególnych rynków pracy.

Dlatego też na pierwszym miejscu są Wielka Brytania oraz Niemcy. W końcu 2007 r. w Wielkiej Brytanii przebywało ok. 690 tys. emigrantów z Polski, zaś w Niemczech – ok. 490 tys.; kolejne miejsca zajmują: Irlandia – ok. 200 tys. i Holandia – ok. 98 tys.

W większości krajów docelowych Polacy są najliczniejszą grupą wśród pracowników z „nowych” państw członkowskich. Według raportu Institute for Public Policy Research, Polacy stali się trzecią najliczniejszą grupą imigrantów w Wielkiej Brytanii, za Hindusami i Irlandczykami. Również w Irlandii i w Szwecji Polacy są najliczniejszą grupą wśród pracowników z „nowych” państw członkowskich. Wynika to oczywiście z relatywnie większych rozmiarów naszej populacji.

Porównanie skutków ekonomicznych i społecznych emigracji z nowych państw członkowskich jest bardzo utrudnione ze względu na brak wystarczająco wiarygodnych danych. W tej dziedzinie funkcjonuje jednak wiele mitów.

Jeden z nich głosi, że pracownicy z nowych krajów odbierają pracę miejscowym pracownikom. Tymczasem wśród pracowników z nowych państw członkowskich udział osób wysoko wykwalifikowanych jest stosunkowo niewielki, dlatego ich udział w gospodarkach krajowych jest uzupełniający i nie konkurują oni z krajową siłą roboczą. Migracje osób dobrze wykształconych mogą natomiast stanowić pewne zagrożenie dla rozwoju krajów o małej liczbie ludności, takich jak Łotwa i Litwa.

Inny mit powiada, że imigranci zarobkowi trwale obciążają budżety państw przyjmujących. W rzeczywistości jest zupełnie inaczej. Dla przykładu, według „Ernst and Young” nowi pracownicy wytworzyli w roku podatkowym 2007-8, 8 miliardów dolarów brytyjskiego PKB, a 2 i pół miliarda wnieśli w podatkach. Przyczynili się do rozwoju szeregu gałęzi gospodarki.

Trzeci mit głosi, że Polacy i inni przybysze ze Wschodu pracują nielegalnie. Jest to tylko częściowo prawdziwe; obecnie z reguły wyjazdy zarobkowe uzależnione są od spełnienia warunku, aby zatrudnienie było legalne. I zależy głównie od polityki migracyjnej państwa przyjmującego. Do marginalizacji nielegalnego zatrudnienia najlepiej przyczynia się otwarcie granic.

Z kolei polskie media wzniewały panikę w związku z migracją specjalistów czy też osób z wysokimi kwalifikacjami, szczególnie personelu medycznego.

Wydaje się, że i tutaj obawy są znacznie przesadzone, gdyż w rzeczywistości współczesna migracja zarobkowa jest najczęściej migracją okresową. Mamy więc do czynienia bardziej z tzw. cyrkulacją niż drenażem mózgow.

W kontekście skutków społecznych, istotny wydaje się natomiast problem częstego podejmowania pracy poniżej kwalifikacji, określane mianem „deprecjacji kwalifikacji”, a także problemy skutecznej strategii remigracyjnej dla powracających pracowników.

Kolejnym stereotypem jest przekonanie, że głównie biedni migrują z państw uboższych w poszukiwaniu lepszego życia w krajach bogatych. Migracja zarobkowa jest dzisiaj wszechobecna i wielokierunkowa. Jedni szukają pracy, inni lepszych zarobków, jeszcze inni kariery, czy też po prostu bardziej interesującego zajęcia.

Dla przykładu w roku 2005 z samej Anglii wyemigrowało prawie 200 tys. Wykształconych brytyjczyków, głównie do Australii, Kanady, Nowej Zelandii oraz RPA. Ale

także Francji i Niemiec. Z kolei ok. 145 tys. Niemców opuściło w 2006 roku swoją ojczyznę; przy czym część z nich wybrało Wielką Brytanię jako kraj osiedlenia.

Jednocześnie Polska sama otwiera się na imigrację zarobkową, zwłaszcza z za naszej wschodniej granicy. W styczniu 2007 r. polski rynek pracy został w pełni otwarty dla obywateli państw członkowskich UE oraz Szwajcarii, Islandii, Lichtensteinu i Norwegii. W sierpniu 2006 r. zniesiono pozwolenia na pracę dla obywateli m.in. Ukrainy, Rosji i Białorusi, zatrudnionych do sezonowych prac rolniczych, a następnie zezwolono im na pracę do 6 miesięcy bez pozwolenia. Od czasu wprowadzenia tego rozwiązania liczba legalnie zatrudnionych pracowników z za wschodniej granicy zwiększyła się trzykrotnie. Skłania to mnie do poparcia postulatu wydłużenia okresu pracy dla tej grupy pracowników z sześciu do dziewięciu miesięcy.

Ale migracje to nie tylko kwestie związane z rynkiem pracy. Zdarza się, że wyjazdy zarobkowe rodziców prowadzą do dramatycznego zerwania więzi z dziećmi. Z niedawno opublikowanego raportu wynika, że w ubiegłym roku aż 1299 polskich dzieci trafiło do domów dziecka lub rodzin zastępczych z tej przyczyny, że przestali się nimi interesować pracujący za granicą rodzice. Tzw. eurosieroctwo ma także inny wymiar, obejmujący dzieci migrujące wraz z rodzicami i doznające krzywd w kraju osiedlenia. Dla ilustracji kilka dramatycznych tytułów prasowych: „Angielski dramat dzieci polskich emigrantów” (*Dziennik Łódzki*, 2008 – 09 – 29) „Pieńko dzieci w Anglii: zamiast rajy smutek i łzy” (*Polska*, 2008 – 10 – 16), „Rodzic zarabia, dziecko cierpi” (*Gazeta.pl* 2008-07-19).

Innym wyzwaniem dla polityki migracyjnej i polityki rodzinnej jest dzisiejsza reemigracja. W jakim stopniu aktualne są wyniki debaty na temat reemigracji Polaków opublikowane przed akcesją Polski do UE w książce pt. „Migracje powrotne Polaków – powroty sukcesu czy rozczarowania?” pod. red. Prof. Krystyny Iglickiej. Rzetelna i pilna ocena cech charakterystycznych dzisiejszej reemigracji wydaje się niezbędna zarówno z poznawczego punktu widzenia, jak i z potrzeby zdefiniowania polityki państwa wobec zjawiska powrotów z emigracji. Dziś powrót do Polski bywa trudny i często łączy się z poczuciem porażki życiowej co dobitnie zostało wyrażone w opinii: „po dwóch latach nie ma z czym wracać, a po pięciu – nie ma do kogo.” (Newsweek Polska 01.09.2008).

Pamiętając o potrzebie i korzyściach wielkiego europejskiego rynku pracy, musimy dbać o to, aby rynek ten poprzez odpowiednie regulacje był nie tylko konkurencyjny wobec innych rynków, ale również cywilizowany. Między tymi dwoma wymogami nie zachodzi sprzeczność. Wierzę głęboko, że prawdziwej jedności naszego kontynentu najskuteczniej sprzyja wolny i zintegrowany rynek pracy, na którym przestrzegane są ludzkie prawa.

Cywilizowanie tego rynku poprzez wprowadzanie i egzekwowanie odpowiednich regulacji jest naszym zadaniem.

Pragnę wyrazić przekonanie, że dzisiejsze seminarium zaowocuje ważnymi wnioskami na temat następstw migracji dla rodziny i sformułuje kierunkowe rekomendacje dla działań państwa w obszarze polityki rodzinnej i polityki migracyjnej, które zostaną wykorzystane przez powołany przez Rzecznika Zespół ekspercki w przygotowywanym projekcie strategii polityki rodzinnej.