

KATARZYNA ANDREJUK

PRZECIWDZIAŁANIE SKUTKOM BEZROBOCIA LUDNOŚCI NAPŁYWOWEJ JAKO WYMIAR POLITYKI INTEGRACYJNEJ POLSKI*

I. WPROWADZENIE

Ułatwienie imigrantom partycypacji w rynku pracy stanowi jeden z głównych elementów polityki integracyjnej. Składają się na nią również między innymi dostęp do legalnego pobytu oraz naturalizacji, instrumenty adaptacji kulturowej (np. nauka języka), dostęp do edukacji na różnych szczeblach¹. Artykuł argumentuje, że prawne regulacje definiujące pozycję i uprawnienia bezrobotnych imigrantów również można traktować jako element polityki integracyjnej państwa przyjmującego. Mogą one działać na kilka sposobów: aktywizować bezrobotnych cudzoziemców na rynku pracy, utrwaląc postawy pasywne i opieranie się na pomocy państwa albo wymuszać powrót takich imigrantów do kraju wysyłającego. Wiąże się to z niejednorodnym dostępem różnych kategorii cudzoziemców do ochrony przed bezrobociem, a także ze zróżnicowanym charakterem instrumentów przeciwdziałania bezrobociu. Są wśród nich zarówno programy o charakterze aktywizacyjnym (np. szkolenia, doradztwo zawodowe, finansowanie staży, pożyczki) oraz narzędzia pasywne o charakterze osłonowym, takie jak zasiłki². Brzmienie przepisów ustawowych jest tym ważniejsze, że Polska nie ma obecnie ramowego dokumentu definiującego politykę migracyjną państwa (w 2017 r. uchylono strategiczny akt „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”). Artykuł przyjmuje, że regulacje prawne stanowią wyraz pewnych założeń polityki integracji bezrobotnych cudzoziemców, które nie są wyraźnie sformułowane w żadnym dokumencie ramowym. Analiza regulacji ustawowych pozwala zatem zdefiniować podstawowe mechanizmy integracji imigrantów tracących zatrudnienie. Skupienie na formalno-dogmatycznym aspekcie polityki – przepisach prawa – pozwala odkryć, jakie konkretne rozwiązania są dostępne migrantom prag-

* Praca powstała w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/14/Z/HS4/00006.

¹ Por. np. Ch. Joppke, *Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe*, „West European Politics” 30(1), 2007; E. Ersanili, R. Koopmans, *Rewarding integration? Citizenship regulations and the socio-cultural integration of immigrants in the Netherlands, France and Germany*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 36(5), 2010; R. Penninx, *Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions*, w: M. Macura, A.L. MacDonald, W. Haug (eds.), *The New Demographic Regime Population Challenges and Policy Responses*, UN, New York–Geneva 2005.

² Por. np. B. Puzio-Waślawik, *Polityka państwa na polskim rynku pracy*, w: Z. Dach (red.), *Państwo a rynek*, PTE, Kraków 2008, s. 27–51; S. Wap, *Aktywne polityki rynku pracy – dobry sposób na walkę z bezrobociem?*, Analiza FOR 3/2013, Warszawa 2013.

ającym uczestniczyć w systemie świadczeń społecznych. Pominięcie aspektu dyskursywnego polityki (debaty parlamentarne, stanowiska partii politycznych) umożliwi skoncentrowanie się na faktycznie dostępnych cudzoziemcom instrumentach prawnych w zakresie integracji. Jest to zagadnienie na tyle obszerne, że zasługuje na oddzielne omówienie. Aspekt dyskursywny polityki ma niekiedy wymiar demagogiczny i jest w większym stopniu podporządkowany populistycznym celom; co więcej, jak pokazują analizy w innych krajach, dyskursywny aspekt polityki często nie ma przełożenia na faktycznie podejmowane działania i wdrażane rozwiązania prawne³.

Na coraz większą wagę podejmowanego tematu wskazują przemiany demograficzne zachodzące w Polsce. Chłonny rynek pracy powoduje, że do kraju przybywa w celach zarobkowych coraz więcej cudzoziemców. Niektórzy z nich jednak tracą zatrudnienie i potrzebują pomocy w uzyskaniu środków do życia, nowej pracy lub minimum zabezpieczenia społecznego. Z kolei imigranci inni niż zarobkowi (np. studenci, imigranci przymusowi uciekający przed prześladowaniami) od początku pobytu w kraju przyjmującym z różnych przyczyn mogą pozostawać niezatrudnieni. W studiach migracyjnych od lat badane jest zjawisko magnesu państwa dobrobytu, które polega na przyciąganiu imigrantów do krajów, gdzie mają oni możliwość skorzystania ze świadczeń społecznych⁴. W tym kontekście zagadnieniem wartym zbadania jest konstrukcja regulacji ustawowej w zakresie udostępniania cudzoziemcom niektórych świadczeń polskiego państwa opiekuńczego. Polskie prawo różnicuje tutaj cudzoziemców przebywających w Polsce trwale oraz tych, których pobyt nie ma charakteru permanentnego. W przypadku osób mieszkających na stałe w Polsce, które legitymują się odpowiednim tytułem pobytowym, możliwości rejestracji w urzędzie pracy i otrzymania odpowiednich świadczeń są dość szerokie. Bardziej skomplikowana jest sytuacja osób o nietrwających tytułach pobytowych, jednakże także one do pewnego stopnia mogą korzystać z pewnych aspektów polityki społecznej i przeciwdziałania bezrobociu. Artykuł analizuje, jakie kategorie imigrantów permanentnych i tymczasowych są uprawnione do świadczeń związanych z bezrobociem oraz jakie są podstawowe cele i założenia polityki przeciwdziałania bezrobociu cudzoziemców.

II. IMIGRANCI PRZEBYWAJĄCY W POLSCE NA STAŁE

Kategorie cudzoziemców, którzy mogą zarejestrować się jako bezrobotni wymienia art. 1 ust. 3 pkt 2) ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach

³ A. Geddes, *The governance of migration in Europe: towards fragmentation?*, w: A. Triandafyllidou (ed.), *Handbook of Migration and Globalisation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2018.

⁴ Zwłaszcza: G.J. Borjas, *Immigration and welfare magnets*, „Journal of Labor Economics” 17(4), 1999, s. 607–637; A. Razin, J. Wahba, *Welfare magnet hypothesis, fiscal burden, and immigration skill selectivity*, „The Scandinavian Journal of Economics” 117(2), 2015, s. 369–402; B. Bratsberg, O. Raaum, K. Røed, *Immigrants, Labor Market Performance, and Social Insurance*, IZA Discussion Paper No. 8292, Bonn, June 2014.

rynku pracy⁵. Są to przede wszystkim osoby trwale zamieszkujące w Polsce, czyli posiadające zezwolenie na pobyt stały lub otrzymane w RP zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX w. osoby o permanentnych tytułach pobytowych (nawet bez obywatelstwa polskiego) nie były w Polsce traktowane jako cudzoziemcy, lecz tak sam jak ludność rodzima. Jak wskazuje Agata Drabek, ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu⁶, a także jej następczyni – ustawa z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu⁷ przewidywały, że osoby z prawem stałego pobytu w RP nie są cudzoziemcami i są zrównane w kontekście dostępu do zatrudnienia z obywatelami polskimi⁸. Dopiero późniejsze definicje cudzoziemca w polskim prawie objęły również imigrantów z prawem stałego pobytu, ich pozycja jednak w kontekście dostępu do świadczeń społecznych (w tym świadczeń dla bezrobotnych) pozostaje uprzywilejowana.

Analizując dostęp migrantów permanentnych do świadczeń z tytułu bezrobocia, warto też podkreślić ułatwienia w dostępie do trwałych statusów pobytowych, które dokonały się na przestrzeni ostatnich lat⁹. Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r. została zastąpiona ustawą o cudzoziemcach z 2013 r.¹⁰, która w sposób bardziej liberalny reguluje dostęp imigrantów do legalnych tytułów pobytowych. W przypadku stałego pobytu ważną zmianą było wprowadzenie Karty Polaka (2008) oraz umożliwienie cudzoziemcom legitymującym się tym dokumentem uzyskanie zezwolenia na stały pobyt od razu po przybyciu do Polski, bez konieczności spełniania dodatkowych wymagań co do długości wcześniejszego nieprzerwanego pobytu w Polsce. Przepisy o Karcie Polaka umożliwiły uzyskanie stałego pobytu wielu cudzoziemcom z państw byłego ZSRR, które nie spełniały wyśrubowanych wymagań co do długości legalnego pobytu w Polsce. W kontekście liberalizacji uzyskiwania stałych statusów pobytowych ważne było również wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i wprowadzenie do polskiego porządku prawnego zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Takie zezwolenie również jest uzyskiwane na czas nieoznaczony. Zarówno zezwolenie na stały pobyt, jak i na pobyt rezydenta długoterminowego UE umożliwia dostęp do zatrudnienia i samozatrudnienia na polskim rynku pracy na tych samych zasadach co Polacy.

Prawo do rejestracji jako bezrobotni oraz pobierania związanych z tym świadczeń mają również naturalizowani imigranci, czyli cudzoziemcy, którzy otrzymali obywatelstwo polskie. W przypadku posiadania podwójnego obywatelstwa osoba taka traktowana jest w Polsce jak obywatel RP, co przekłada się oczywiście także na zakres uczestnictwa we wsparciu dla osób bez pracy.

⁵ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001 ze zm.

⁶ Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 446.

⁷ Dz. U. 1991, Nr 106, poz. 457.

⁸ A. Drabek, *Komentarz do art. 87*, w: Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

⁹ K. Andrejuk, *Przedsiębiorcy ukraińscy w Polsce. Struktura i sprawstwo w procesie osiedlenia*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2017.

¹⁰ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. 2003, Nr 128, poz. 1175 ze zm. (dalej jako: u.c.).

W tym kontekście należy też zwrócić uwagę na liberalizację przepisów o naturalizacji, która dokonała się w momencie wejścia w życie w 2012 r. ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹¹. Ponieważ uzyskanie polskiego obywatelstwa jest łatwiejsze, tym samym więcej kategorii osób urodzonych za granicą (naturalizowanych Polaków) uzyskuje dostęp do świadczeń społecznych, w tym świadczeń przysługujących bezrobotnym.

Założeniem polityki integracji imigrantów permanentnych (bez obywatelstwa) jest traktowanie ich tak samo jak obywateli polskich. Ukształtowanie przepisów w tym zakresie zwraca uwagę na trwałe powiązanie takich cudzoziemców z Polską i posiadanie przez nich tutaj centrum interesów życiowych. Polityka integracyjna zakłada zatem, że dostęp do instytucji państwa dobrobytu powinien być pochodną trwałego i sformalizowanego powiązania jednostki z Polską, a nie jedynie obywatelstwa tej osoby.

III. IMIGRANCI PRZYMUSOWI

Grupą uprawnioną do świadczeń z tytułu bezrobocia są imigranci przymusowi. Pod tym pojęciem kryją się różne kategorie cudzoziemców, których emigracja nie ma charakteru zarobkowego, ale wiąże się z ucieczką z terenów objętych wojną lub na których wystąpiły okoliczności w inny sposób zagrażające bezpieczeństwu mieszkańców. Są to, po pierwsze, osoby posiadające w RP status uchodźcy, który jest nadawany bezterminowo, jeśli imigrant nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia, ponieważ żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, narodowości, przekonań politycznych lub religijnych lub przynależności do określonej grupy społecznej (art. 13 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP¹²). Możliwość udzielania ochrony przez nadanie statusu uchodźcy jest w polskim porządku prawnym zagwarantowane konstytucyjnie (art. 56 Konstytucji RP¹³). Jak wskazują Aleksandra Grzymała-Kazłowska i Renata Stefańska, udzielanie tego typu ochrony jest też determinowane zobowiązaniami wynikającymi z ratyfikowanych umów międzynarodowych (Konwencja genewska), członkostwa w UE oraz położenia geopolitycznego¹⁴.

Do korzystania z instrumentów ochrony przed konsekwencjami bezrobocia upoważnieni są również cudzoziemcy, którym udzielono ochrony uzupełniającej w Polsce. Cudzoziemcowi, który nie spełnia wymagań ustawowych do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na ryzyko ucierpienia poważnej krzywdy. Ryzykiem ciężkiej krzywdy ustawa określa w szczególności sytuacje: orzecze-

¹¹ Dz. U. 2012, poz. 161 ze zm.

¹² Dz. U. 2003, Nr 128, poz. 1176 ze zm. (dalej jako: u.c.o.).

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁴ A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, *Cudzoziemcy korzystający z ochrony w Polsce*, „Studia BAS” 2014, nr 4(40), s. 218.

nia lub wykonania kary śmierci, tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, poważnego i zindywidualizowanego zagrożenia dla życia lub zdrowia wskutek nagminnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego (art. 15 u.c.o.). Nie jest to jednak lista wyczerpująca i ochrona uzupełniająca może być udzielona również w przypadku innych zagrożeń.

Kolejną kategorią w tej grupie są cudzoziemcy posiadający w RP zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany. Zgodnie z art. 348 u.c. zgody na pobyt ze względów humanitarnych udziela się cudzoziemcom, jeśli odesłanie ich do kraju pochodzenia wiązałoby się z zagrożeniem ich życia, bezpieczeństwa osobistego i wolności, mogliby zostać ofiarami tortur albo nieludzkiego traktowania czy karania, lub być zmuszeni do pracy, lub nie mieć prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarani bez podstawy prawnej, lub naruszałoby to ich prawo do życia rodzinnego lub prywatnego, lub naruszałoby prawa dziecka w rozumieniu międzynarodowych konwencji. W przypadku gdy zobowiązanie do powrotu jest z przyczyn obiektywnych niewykonalne lub gdy istnieją podstawy uzasadniające odmowę zgody na pobyt ze względów humanitarnych (np. cudzoziemiec popełnił zbrodnię lub podlegał do jej popełnienia, lub stanowi zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego), cudzoziemcowi którego zobowiązanie do powrotu byłoby niebezpieczne, udziela się zgody na pobyt tolerowany (art. 351 i n. u.c.).

Do tej kategorii kwalifikują się też osoby korzystające z ochrony czasowej. Zgodnie z art. 106 u.o.c. ten typ ochrony przysługuje cudzoziemcom masowo przybywającym do Polski, którzy opuścili kraj pochodzenia lub pewien obszar geograficzny z powodu wojny (w tym wojny domowej lub inwazji), konfliktów etnicznych lub poważnych naruszeń praw człowieka. Ochrona czasowa może być przyznana bez względu na to, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy zorganizowanej przez Polskę lub społeczność międzynarodową. Ochrona ta, jak wskazuje nazwa, jest ograniczona w czasie. Udziela się jej na maksymalnie rok, do chwili gdy możliwy stanie się powrót imigranta do wcześniejszego miejsca jego zamieszkania. Jeżeli po upływie roku nie ustaną przeszkody do bezpiecznego powrotu, okres ochrony czasowej przedłuża się o kolejne 6 miesięcy; takiego przedłużenia można dokonać najwyżej dwa razy.

Jak widać, kategoria imigrantów przymusowych obejmuje zróżnicowane, również pod względem trwałości, statusy pobytowe, które jednak łączą nieekonomiczny charakter mobilności międzynarodowej. Regulacje dotyczące imigrantów przymusowych umożliwiają rejestrację osób bezrobotnych oraz korzystanie ze świadczeń dla osób bezrobotnych na tych samych zasadach co obywatele polscy. Prowadząc politykę integracji bezrobotnych imigrantów przymusowych, państwo kieruje się względami humanitarnymi, a nie racjonalnością ekonomiczną rozwiązań. W odniesieniu do tych kategorii cudzoziemców, założeniem polityki integracyjnej jest jak najpełniejsza inkluzja imigrantów uciekających przed prześladowaniami zarówno do instytucji rynku pracy, jak i do instytucji państwa dobrobytu.

IV. IMIGRANCI Z PAŃSTW UE I EFTA

Możliwość korzystania ze świadczeń dla bezrobotnych w takim samym zakresie jak obywatele polscy dotyczy również obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG – państwa UE oraz Norwegia, Islandia, Lichtenstein) oraz Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA – państwa EOG oraz Szwajcaria). W przypadku cudzoziemców z tych państw ustawodawca, określając uprawnienia bezrobotnych do świadczeń społecznych, nie odwołuje się do ich tytułu pobytowego w Polsce, a jedynie do kraju pochodzenia. Stanowi to ważną różnicę w porównaniu z obywatelami innych krajów, których sytuacja na rynku pracy jest zapośredniczona zdobyciem określonego statusu pobytowego.

W ramach mobilności wewnętrznej przyjmuje się zasadę świadczeń powiązanych z miejscem wykonywania pracy (*lex loci laboris*). Również świadczenia dla bezrobotnych, co do zasady, są dostępne w miejscu wykonywania pracy. Jednak przewidywane są pewne wyjątki. W niektórych przypadkach osoby bezrobotne, które migrowały za pracą do innego państwa UE, mogą otrzymać zasiłek, mimo że rezydują w kraju innym niż kraj wykonywania pracy. Reguluje to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2003¹⁵. Zgodnie z art. 64 tego dokumentu bezrobotny, który udaje się do innego państwa członkowskiego w poszukiwaniu pracy, zachowuje prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu bezrobocia, jeśli przed swoim wyjazdem był zarejestrowany jako poszukujący pracy i pozostawał w dyspozycji służb zatrudnienia państwa wyjściowego przez minimum cztery tygodnie. Warunkiem jest zarejestrowanie się po przybyciu w roli poszukującego pracy w urzędach zatrudnienia państwa przyjmującego. Prawo do świadczeń zachowywane jest przez okres trzech miesięcy, ale można je przedłużyć do maksymalnie sześciu.

W związku z łatwością uzyskania pracy w państwach UE wielu jej obywateli to pracownicy transgraniczni: mieszkający w jednym państwie i pracujący w innym. Dostęp do świadczeń dla bezrobotnych wymagał w przypadku tej grupy odrębnej regulacji. Według art. 65 ust. 2 rozporządzenia 88/2003 całkowicie bezrobotny, który w okresie swojego ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek miał miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż kraj wykonywania pracy i który powróci do tego państwa lub nadal tam przebywa, pozostaje w dyspozycji urzędów zatrudnienia państwa, w którym mieszka. Zgodnie z art. 65 ust. 5 rozporządzenie 88/2003 taki bezrobotny otrzymuje świadczenia przysługujące bezrobotnym zgodnie z prawem państwa, w którym mieszka, tak jak gdyby podlegał temu ustawodawstwu w okresie swojego ostatniego zatrudnienia lub samozatrudnienia. Możliwości korzystania z zasiłków w innym kraju niż kraj pracy nie należy jednak traktować rozszerzająco. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zasady dotyczące zasiłków dla bezrobotnych otrzymywanych w innym państwie

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2003 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 200 z 7 czerwca 2004 r., s. 1 (dalej jako: rozporządzenie 88/2003).

niż państwo wykonywania pracy mają zastosowanie do ograniczonych grup pracowników, którzy utrzymują bliskie związki z krajem swego pochodzenia. Jednak zakres stosowania tego przepisu nie może być rozszerzony na wszystkie osoby, które mają stałe zatrudnienie w państwie przyjmującym i które pozostawiły członków rodziny w kraju wysyłającym, przez wprowadzenie zbyt szerokiej definicji „miejsca stałego zamieszkania” (wyrok NSA z 26 stycznia 2015 r., I OSK 1608/13)¹⁶.

Przyznawanie określonych świadczeń w kraju innym niż kraj wykonywania pracy może stać się instrumentem nadwyrężającym solidarność budżetową między państwami członkowskimi, dlatego podlega licznym zastrzeżeniom i ograniczeniom. W sytuacji nabywania uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych pierwszoplanowe znaczenie ma powiązanie z krajem otrzymywania świadczeń przez sieć zależności ekonomicznych i społecznych. Zasiłek dla bezrobotnych jest rozumiany jako wsparcie dla jednostek udzielane w kraju, gdzie w dłuższej perspektywie znajdują one zatrudnienie i będą dokładać się do budżetu, realizując obowiązki podatkowe. Jak wskazuje Gertruda Uścińska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej analizuje kwestie dostępu do świadczeń dla bezrobotnych również w kontekście zabezpieczenia społecznego obywateli UE korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się, a wskazane regulacje rozporządzenia zaburzające zasadę *lex loci laboris* są źródłem licznych kontrowersji¹⁷.

Podstawowym założeniem polskiej polityki integracji bezrobotnych z UE/EFTA jest zatem zgodność z zasadami prawa unijnego, w tym przede wszystkim umożliwienie swobodnego przepływu pracowników w krajach UE i EOG. Reguły dostępu do świadczeń dla bezrobotnych są podporządkowane ułatwieniom mobilności pracowniczej w obrębie UE/EOG. Możliwości otrzymywania wsparcia w postaci zarówno aktywnych, jak i pasywnych (osłonowych)

¹⁶ Szczególne znaczenie ma definiowanie miejsca zamieszkania na potrzeby koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych, które odwołuje się do pojęć wypracowanych na gruncie prawa unijnego, a nie ustawodawstwa krajowego. Jak stwierdza wyrok NSA z 23 stycznia 2015 r., I OSK 1888/13, skoro dla zastosowania art. 65 ust. 5 lit. a w związku z art. 65 ust. 2 istotna jest przesłanka miejsca zamieszkania, należy najpierw wyjaśnić treść tego pojęcia. Interpretacja musi uwzględniać fakt, że prawodawca wspólnotowy, jako ten, który ustanowił zasadę i wyjątek, jest uprawniony do zakreślenia granic tego wyjątku. Wymiarem tego zakreślenia jest zdefiniowanie pojęcia miejsca zamieszkania, które nie może być rozumiane przez pryzmat polskiego Kodeksu cywilnego (art. 25), lecz w kontekście przepisów unijnych. Orzecznictwo polskich sądów administracyjnych precyzuje, że miejsce zamieszkania powinno być definiowane zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 987/2009, jako ośrodek interesów życiowych. W pierwszej kolejności należy brać pod uwagę okoliczności dotyczące czasu, trwałości i ciągłości pobytu oraz sytuacji danej osoby. Wśród tych okoliczności istotne jest państwo członkowskie, w którym obywatel UE uważany jest za mieszkańca dla celów podatkowych. Uwarunkowania subiektywne, takie jak zamiar jednostki, są rozstrzygające jedynie wówczas, gdy uwzględnienie kryteriów i zasad w oparciu o powyższe istotne okoliczności nie doprowadzi definitywnie do ustalenia miejsca zamieszkania. (Tak: wyroki NSA: z 23 stycznia 2015 r., I OSK 1888/13; z 23 stycznia 2015 r., I OSK 1929/13, a także z 26 stycznia 2015 r., I OSK 1608/13).

¹⁷ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, oraz wskazane tam orzeczenia ETS: z 11 września 2008 r., C-228/07 (w sprawie *J. Petersen*), z 18 lipca 2006 r., C-406/04 (w sprawie *G. de Cuyper*).

instrumentów walki z bezrobociem wpisuje się w politykę integracyjną ukierunkowaną na równe traktowanie pracowników rodzimych oraz pracowników z państw ze wskazanego obszaru. Należy podkreślić, że z uwagi na różnice w zamożności państw członkowskich Europy Zachodniej oraz Europy Środkowo-Wschodniej, pobieranie zasiłków według stawek polskich wydaje się bardzo mało atrakcyjną opcją dla imigrantów powiązanych z kilkoma krajami członkowskimi. Możliwość rezydowania bezrobotnego w innym kraju niż kraj, gdzie wcześniej opłacano składki, w większym stopniu dotyczy migrantów zarobkowych z Polski pracujących w krajach „starej” UE.

Omówione trzy kategorie cudzoziemców: imigranci permanentni, imigranci przymusowi oraz imigranci z państw UE/EFTA mają takie same jak Polacy możliwości zarejestrowania się w urzędzie pracy oraz identyczny dostęp do świadczeń dla bezrobotnych (tak samo sformułowane są warunki wcześniejszego zatrudnienia w RP). Jest to również konsekwencja podobnego ukształtowania ich praw w zakresie zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej. Te kategorie imigrantów mogą podejmować pracę bez konieczności uzyskania zezwolenia oraz mogą zakładać własne firmy, co jest regulowane ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 87)¹⁸ oraz ustawą o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4)¹⁹. Mimo tych podobieństw dostęp imigrantów z każdej ze wskazanych kategorii do świadczeń społecznych wynika z innych, odrębnych założeń polityki integracyjnej, co zostało scharakteryzowane powyżej. Jednocześnie sytuacja cudzoziemców z tych trzech kategorii różni się znacząco od pozycji innych imigrantów, która będzie omówiona poniżej (cudzoziemców z państw trzecich o tymczasowych tytułach pobytowych).

V. IMIGRANCI ZAROBKOWI Z PAŃSTW TRZECICH PRZEBYWAJĄCY W POLSCE TYMCZASOWO – DOSTĘP DO ŚWIADCZEŃ DLA BEZROBOTNYCH I JEGO OGRANICZENIA

Imigranci zarobkowi, pochodzący z państw trzecich (spoza UE/EFTA), którzy przebywają w Polsce na podstawie tymczasowego zezwolenia na pobyt, mogą korzystać ze świadczeń związanych z bezrobociem w różnym zakresie – w zależności od tytułu pobytowego. Pierwsza grupa to cudzoziemcy, którzy mogą korzystać zarówno z zasiłków (instrumentów pasywnych), jak i z innych świadczeń dla bezrobotnych (instrumentów aktywnych). Należą do niej imigranci, którzy posiadają w Polsce zezwolenia na pobyt czasowy w związku

¹⁸ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001 ze zm. (dalej jako: p.z.i.r.p.).

¹⁹ Ustawa z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2018, poz. 649 ze zm.

z wykonywaniem pracy wymagającej wysokich kwalifikacji (art. 127 u.c., wprowadzające przepisy dyrektywy unijnej 2009/50/WE o „niebieskiej karcie”²⁰) lub zezwolenia na pobyt czasowy w celu badań naukowych (art. 151 u.c.). Dotyczy to zatem imigrantów o wysokich kwalifikacjach, którzy pod względem dostępu do świadczeń dla bezrobotnych są zrównani z imigrantami o stałych statusach oraz z imigrantami przymusowymi. Oczywiście wydaje się jednak, że osoby o wysokich kwalifikacjach wykonujące prace zgodne ze swoim wykształceniem i doświadczeniem zawodowym, są w niewielkim stopniu zagrożone bezrobociem. Przyznanie takich uprawnień osobom z art. 127 i 151 u.c. wynikać może z założenia, że imigranci wysoko wykwalifikowani będą wartościowym nabytkiem z perspektywy rynku pracy i warto w nich inwestować, nawet jeśli krótkotrwale zostaną pozbawieni zatrudnienia.

Do tej samej grupy cudzoziemców uprawnionych zarówno do zasiłków, jak też innych świadczeń dla bezrobotnych, należą osoby, które posiadają zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, udzielone przez inne niż Polska państwo należące do Unii Europejskiej. Jeśli uzyskają zezwolenie na pracę w Polsce, prowadzenie tutaj działalności gospodarczej lub studia, ich status i uprawnienia stają się takie same jak imigrantów, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE w Polsce. Logiczną konsekwencją takiego ukształtowania przepisów jest również uznanie, że w zakresie dostępu do świadczeń dla bezrobotnych również ci imigranci posiadają takie same uprawnienia jak rezydenci długoterminowi UE, którzy swój tytuł pobytowy uzyskali w Polsce.

Drugą grupą imigrantów o tymczasowych statusach pobytowych są cudzoziemcy, którzy w przypadku utraty zatrudnienia oraz zarejestrowania się w urzędzie pracy mają prawo do zasiłków (instrumentów pasywnych), ale już nie do innych świadczeń. Są to zatem osoby, które nie mają dostępu do świadczeń aktywizujących migrantów na rynku pracy: dodatku aktywizacyjnego, pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej (z możliwością jej umorzenia), stypendia dla bezrobotnych przyznawane na czas odbywania stażu, szkolenia, przygotowania zawodowego, studiów podyplomowych. Okrojone uprawnienia związane z bezrobociem mają imigranci, którzy legitymują się zezwoleniem na pobyt czasowy i pracę w Polsce (art. 114 u.c.) lub zezwoleniem na pobyt i pracę w zarządzie spółki (art. 126 u.c.). Imigranci z tej grupy mogą zarejestrować się jako bezrobotni i korzystać ze stosownych uprawnień tylko wtedy, gdy bezpośrednio przed rejestracją byli zatrudnieni nieprzerwanie przez co najmniej 6 miesięcy w RP. Sama rejestracja w urzędzie pracy umożliwia osobie bezrobotnej korzystanie z pewnych świadczeń społecznych, w szczególności zapewnia korzystanie z darmowej, publicznej opieki zdrowotnej. Jednakże aby uzyskać zasiłek dla bezrobotnych, każdy cudzoziemiec musi spełnić wymagania przewidziane dla wszystkich osób starających się o zasiłek, tj. musi wcześniej przez minimum rok (w ciągu 18 miesięcy) być zatrudniony i pobierać co naj-

²⁰ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz. Urz. UE L 155/17 z 18 czerwca 2009 r.

mniej minimalne wynagrodzenie, określane w rozporządzeniach Rady Ministrów wydawanych cyklicznie na podstawie ustawy z 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Prace dorywcze, wykonywane poniżej minimalnego wynagrodzenia, nie uprawniają zatem do zasiłku, nawet w przypadku spełnienia wymogu 6-miesięcznej pracy w Polsce.

Polityka integracji bezrobotnych cudzoziemców o tymczasowych statusach bytowych opiera się na innych przesłankach i założeniach niż integracja bezrobotnych imigrantów permanentnych, przymusowych oraz pochodzących z krajów EU/EFTA. Po pierwsze, wyraźne jest zróżnicowanie dostępu do świadczeń w zależności od tytułu pobytowego. Państwo decyduje się wspierać beneficjentów tzw. niebieskiej karty UE oraz cudzoziemców prowadzących działalność naukową. Te kategorie imigrantów mają dostęp do różnych instrumentów rynku pracy, zarówno zasiłków, jak i innych świadczeń o charakterze aktywizacyjnym, co pokazuje, że założeniem polityki integracyjnej jest aktywizacja na polskim rynku pracy osób o wysokich kwalifikacjach. Natomiast w przypadku osób posiadających zwykle zezwolenie na pracę lub zezwolenie na pracę w spółce, możliwa jest rejestracja w urzędzie pracy i pobieranie zasiłku, ale niedostępne są programy aktywizacji zawodowej sponsorowane przez państwo. Założeniem polityki integracyjnej jest udzielenie minimum pomocy socjalnej przez państwo, ale z drugiej strony nieinwestowanie w cudzoziemców oraz ich mobilizację na rynku pracy. Takie instrumenty wymuszają powrót do kraju wysyłającego osób nieaktywnych zawodowo (lub kierują je do aktywności zarobkowej w szarej strefie).

VI. IMIGRANCI ZAROBKOWI Z PAŃSTW TRZECICH PRZEBYWAJĄCY W POLSCE TYMCZASOWO – DOSTĘP JEDYNIĘ DO USŁUG RYNKU PRACY

Trzecią grupą obywateli państw trzecich przebywających czasowo w Polsce są imigranci, którzy mogą korzystać z usług rynku pracy. Podstawowe usługi rynku pracy (art. 35 p.z.i.r.p.) to: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe oraz organizacja szkoleń. Cudzoziemcy z tej kategorii nie mogą zarejestrować się jako bezrobotni, co wynika z art. 2 ust. 1 pkt 2) p.z.i.r.p. Ze wskazanych usług rynku pracy w postaci pośrednictwa i poradnictwa zawodowego mogą korzystać także osoby niezarejestrowane w powiatowych urzędach pracy (PUP). Imigranci z trzeciej grupy są jednak wyłączeni z pewnych specjalnych uprawnień oferowanych bezrobotnym, takich jak stypendium i inne świadczenia przysługujące bezrobotnym uczestniczącym w szkoleniach (art. 41 p.z.i.r.p.), pożyczka na sfinansowanie kosztów szkolenia (art. 42 p.z.i.r.p.) oraz dofinansowanie studiów podyplomowych (art. 42a p.z.i.r.p.).

Uprawnienia w tak okrojonym zakresie mają imigranci przebywający w Polsce z powodów rodzinnych (art. 159, 160, 161, 186 ust. 1 pkt 1), 2), 4) u.c.). Są to przede wszystkim cudzoziemcy, którzy legitymują się zezwoleniem czasowym na pobyt w charakterze członka rodziny obywatela RP lub

obywatela innego państwa UE albo członka rodziny imigranta o stałym statusie pobytowym w Polsce (ewentualnie tymczasowym tytule pobytowym, jeśli został udzielony w celu prowadzenia badań naukowych lub pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji). Dotyczy to również sytuacji cudzoziemców, którzy mają zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną, jeśli w tym czasie doświadczyli rozvodu, separacji, owdowienia lub śmierci małoletniego członka rodziny.

Dostęp jedynie do usług rynku pracy dotyczy również imigrantów posiadających w RP zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach. Do kategorii cudzoziemców o tak zakreślonych uprawnieniach zaliczają się również imigranci z tymczasowym zezwoleniem na pobyt, którzy zamierzają podjąć naukę lub szkolenie zawodowe, albo są absolwentami polskiej uczelni oraz poszukują w Polsce pracy. Umieszczenie tej kategorii imigrantów w grupie cudzoziemców z ograniczonym dostępem do usług rynku pracy i świadczeń dla bezrobotnych wydaje się dość restrykcyjne. Jako osoby z wyższym wykształceniem oraz znające język polski (co do zasady będący językiem wykładowym polskich uczelni), dysponują one kapitałem intelektualnym, mają duże szanse na znalezienie pracy i powinny otrzymywać wsparcie analogiczne do imigrantów przybyłych do pracy w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji, przynajmniej w zakresie stypendiów podczas szkoleń i dofinansowania studiów podyplomowych. W tej chwili tymczasowe zezwolenie dla absolwentów wydaje się na 1 rok.

Dostęp do usług rynku pracy, ale już nie do świadczeń dla bezrobotnych, mają również cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pobyt ze względu na bycie ofiarą niektórych przestępstw. Dotyczy to osób, którym udzielono zezwolenia na pobyt czasowy w związku z byciem ofiarą handlu ludźmi. W tej kategorii mieszczą się także imigranci, którzy mają zezwolenie na pobyt czasowy na okres trwania postępowania karnego toczącego się przeciwko pracodawcy, w którym cudzoziemiec występuje w charakterze pokrzywdzonego.

Artykuł 187 u.c. wymienia też inne, rzadziej spotykane typy czasowego zezwolenia na pobyt, które umożliwiają dostęp do usług rynku pracy w przypadku bezrobocia. Są to: 1) zezwolenia na pobyt duchownego, członka zakonu lub innej osoby sprawującej funkcję religijną w uznawanym przez Polskę kościele lub związku wyznaniowym; 2) zezwolenie na pobyt, gdy jest on niezbędny dla zapewnienia prawa do życia rodzinnego w zgodzie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²¹ lub wyjazd cudzoziemca naruszałby prawa dziecka zdefiniowane w Konwencji ONZ o prawach dziecka²². Artykuł 187 u.c. zostawia też furtkę na udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w innych okolicznościach niż przewidziane w ustawie, które zostaną uznane za wystarczająco ważne, aby przyznać danej osobie prawa pobytowe (art. 187 pkt 8).

²¹ 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. 1993, Nr 61, poz. 284.

²² Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. 1991, Nr 120, poz. 526.

Osoby z wymienionymi tytułami pobytowymi nie mogą rejestrować się jako bezrobotne, nie mają uprawnień do świadczeń z tytułu bezrobocia, ani osłonowych, ani aktywizacyjnych. Założeniem polityki państwa jest nieinwestowanie w aktywizację zawodową osób przebywających w Polsce tymczasowo. W przypadku samodzielnego poszukiwania oraz uzyskania pracy tacy imigranci mogą uzyskać zezwolenie na pobyt w związku z pracą, a później także kolejne bardziej stabilne tytuły pobytowe. Jednakże państwo przyjmujące angażuje się jedynie w stopniu absolutnie minimalnym w uaktywnienie tych kategorii cudzoziemców na rynku pracy.

Na koniec warto też podkreślić istnienie jeszcze jednej, ważnej kategorii migrantów, która ma dostęp jedynie do usług rynku pracy. Są to cudzoziemcy będący pracownikami sezonowymi, zatrudnionymi przez okres maksymalnie 9 miesięcy w ciągu roku w sektorze turystycznym, rolniczym lub ogrodniczym. Kategoria ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 1 stycznia 2018 r. Przepisy te implementują dyrektywę Unii Europejskiej o pracownikach sezonowych²³. Takie osoby pracują sezonowo i nie mają uprawnień do korzystania ze świadczeń dla bezrobotnych; zgodnie z art. 1 ust. 7 p.z.i.r.p. mają dostęp do usług rynku pracy jedynie w ograniczonym zakresie (poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy dotyczące zatrudnienia sezonowego, szkolenia).

W zakresie nieobjętym zezwoleniami na pracę sezonową obowiązuje nadal system oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, który funkcjonował w Polsce od 2006 r. i przez lata (przed wprowadzeniem przepisów nakazanych dyrektywą unijną) był podstawowym kanałem zatrudniania cudzoziemców w deficytowych obszarach rynku pracy. Oświadczenia pozwalają na wykonywanie pracy w Polsce przez maksimum 6 miesięcy w okresie 12 miesięcy; później cudzoziemiec jest zobowiązany do powrotu²⁴. Osoby korzystające z systemu oświadczeń również nie mają dostępu do świadczeń związanych z bezrobociem, a ograniczenie to wymusza sam krótkotrwały charakter ich pobytu. System oświadczeń dotyczy obywateli sześciu państw byłego ZSRR: Armenii, Gruzji, Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii; najczęściej korzystają z niego Ukraińcy. Przez ostatnią dekadę była to najliczniejsza obecnie kategoria imigrantów z Polsce: corocznie rejestrowano ponad milion oświadczeń. Nie jest możliwe ustalenie, ile osób zdobywających oświadczenia rzeczywiście przyjeżdżało do Polski, aby wykonywać tu pracę²⁵. Jednakże dysproporcja między tą kategorią imigrantów a cudzoziemcami z innymi tytułami pobytowymi wska-

²³ Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, Dz. Urz. UE L 94/375 z 28 marca 2014 r.

²⁴ Od 2018 r. system oświadczeń będzie stopniowo zastępowany przepisami wprowadzającymi unijną dyrektywę o pracownikach sezonowych (w 2018 r. przepisy o oświadczeniach będą obowiązywać równoległe z przepisami dyrektywy sezonowej).

²⁵ Por. Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci zarobkowi w Polsce – dlaczego tak trudno ich policzyc?*, „Studia BAS” 2014, nr 4(40), s. 155–174.

zuje, że migracja zarobkowa do Polski od lat ma charakter głównie sezonowy i przez dekadę opierała się w dużym stopniu właśnie na systemie oświadczeń.

Brak uwzględnienia tej kategorii w przepisach o dostępie ludności napływowej do instrumentów przeciwdziałania bezrobociu powoduje, że większość imigrantów w Polsce (imigranci krótkoterminowi) jest wyłączona z programów aktywizacyjnych i osłonowych. Cudzoziemcy ci mają bardzo ograniczone możliwości stabilizacji pobytu w kraju przyjmującym, a po wykonaniu pracy muszą powrócić do kraju wysyłającego. W tym kontekście nasuwa się konkluzja, że brak polityki integracyjnej wobec tej grupy również jest wyrazem pewnych założeń wyjściowych na poziomie politycznym: migranci są traktowani jako siła robocza wypełniająca braki na rynku pracy, a ich długotrwały pobyt w kraju nie jest brany pod uwagę. Przybycie do Polski i pobyt takich cudzoziemców jest uwarunkowany sezonowym charakterem podaży pracy. W tym kontekście można powołać się na międzynarodowe badania porównawcze, które wskazują, że dostęp imigrantów do świadczeń społecznych zależy nie tylko od typu państwa opiekuńczego, ale też od założeń polityki imigracyjnej²⁶.

VII. PODSUMOWANIE

Artykuł analizował regulacje prawne dotyczące świadczeń dla cudzoziemców z tytułu bezrobocia jako element polityki integracji imigrantów w Polsce. Poszczególne kategorie cudzoziemców mają bardzo zróżnicowany dostęp do instrumentów przeciwdziałania skutkom utraty zatrudnienia. Najszerze uprawnienia (zrównane z prawami obywateli polskich) mają imigranci permanentni, przymusowi oraz imigranci z państw UE/EFTA. Towarzyszą one innym ich uprawnieniom związanym z rynkiem pracy – możliwości podejmowania przez tych imigrantów samozatrudnienia oraz zatrudnienia bez konieczności uzyskiwania zezwoleń. Heterogeniczność tych kategorii, różnorodność podstaw uzyskiwania praw pobytowych skłania jednak do wniosku, że polityka integracji leżąca u podłoża przepisów wobec poszczególnych grup charakteryzuje się różnymi założeniami i celami. W przypadku imigrantów przebywających na stałe założeniem polityki integracji jest zapewnienie dostępu do instytucji państwa dobrobytu osobom, które w Polsce mają ośrodki interesów życiowych, są trwale powiązane z polskim rynkiem pracy, a także uczestniczą w innych sieciach powiązań w Polsce. W przypadku imigrantów przymusowych uzasadnieniem polityki umożliwiającej dostęp do świadczeń są względy humanitarne. Przyjęcie takich osób na terytorium RP ma charakter charytatywny i nie może być analizowane w kategoriach kalkulacji finansowych zysków i strat. Z kolei ukształtowanie polityki integracyjnej w zakresie dostępu do świadczeń społecznych imigrantów z państw UE/EFTA wynika

²⁶ D. Sainsbury, *Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes*, „Journal of European Social Policy” 16(3): 229–244.

z konieczności przestrzegania porządku unijnego, w szczególności zapewnienia bezproblemowej realizacji zasady swobodnego przepływu pracowników. Opisane kategorie cudzoziemców mogą korzystać ze świadczeń aktywizujących na rynku pracy, a także z zasiłków. Rozważając konsekwencje takiego rozwiązania, można wskazać, że instrumenty aktywne ułatwiają reintegrację na rynku pracy, a ograniczony okres pobierania zasiłków w Polsce redukuje ryzyko utrwalania postaw bierności.

W przeciwieństwie do kategorii wymienionych powyżej, imigranci z państw trzecich o czasowych tytułach pobytowych nie mają pełnego dostępu do świadczeń z tytułu bezrobocia. Cudzoziemcy z zezwoleniem na pracę lub pracę w zarządzie spółki mogą w ograniczonym zakresie korzystać z rejestracji w PUP oraz zasiłków. Imigrantom z innymi tytułami pobytowymi nie przysługują świadczenia dla bezrobotnych, ale mają oni prawo korzystać z usług rynku pracy w celu znalezienia zatrudnienia. W przypadku tych grup polityka integracyjna jest realizowana w niewielkim zakresie, można ją określić jako swoisty leseferyzm. Państwo oczekuje od takich imigrantów samodzielnego i aktywnego poszukiwania pracy lub powrotu do państwa pochodzenia. Imigranci sezonowi są w znacznej mierze wyłączeni z systemu ochrony przed skutkami bezrobocia. Ich pobyt jest z założenia tymczasowy. Ponieważ stanowią najliczniejszą grupę imigrantów w Polsce, można uznać, że zobowiązanie ich do wyjazdu po maksimum 9 miesiącach i brak objęcia takich osób systemem przeciwdziałania bezrobociu stanowią obecnie główną zasadę polityki państwa wobec migracji zarobkowej.

Analiza pokazała też dywersyfikację dostępu do świadczeń dla bezrobotnych w przypadku szeregu (niekiedy dość podobnych) kategorii imigrantów. Jednym z kryteriów trafności prawnej regulacji są potrzeby absorpcji imigrantów o określonych cechach przez społeczeństwo przyjmujące. Z tej perspektywy należy pozytywnie ocenić narzędzia integracji i aktywizacji zawodowej imigrantów o wysokich kwalifikacjach, ale jednocześnie *de lege ferenda* postulować objęcie podobnymi regulacjami cudzoziemskich absolwentów polskich szkół wyższych.

dr Katarzyna Andrejuk
Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk
i Uniwersytet Warszawski
kandrejuk@ifispan.waw.pl

COUNTERACTING THE EFFECTS OF UNEMPLOYMENT OF THE MIGRANT POPULATION AS A DIMENSION OF POLAND'S INTEGRATION POLICY

Summary

The article analyses the legal regulations concerning unemployment benefits for immigrants and presents them as an element of the policy aimed at integrating immigrants in Poland. The access to instruments counteracting the effects of losing employment varies significantly among particular categories of foreigners. The most extensive rights (equal to the rights of Polish citizens) are granted to immigrants with a permanent residence permit and long-term residents of the EU, forced immigrants and migrants from the EU/EFTA member states. However, the

heterogeneity of these categories and the variety of grounds for obtaining residence permits lead to the conclusion that the integration policy underlying the regulations for individual groups is characterised by different assumptions and objectives. In the case of permanent immigrants, the assumption of the integration policy is to provide access to the institutions of the welfare state to those whose centre of life interests in Poland is permanently connected with the Polish labour market and the social security system. In the case of forced immigrants, the grounds underlying a policy of providing access to services are humanitarian reasons. The acceptance of these immigrants to the territory of the Republic of Poland is of a charitable nature and cannot be seen in terms of the calculation of financial profits and losses. On the other hand, the shaping of integration policy with regard to access to social benefits for migrants from EU/EFTA member states is a consequence of the need to comply with the EU's laws, mainly to ensure smooth implementation of the principle of the free movement of workers. However, the largest category of immigrants in Poland are short-term immigrants who come to Poland with a seasonal work permit in combination with a system of declarations and who are not covered by the unemployment protection system, and who are expected to leave the country following the completion of work.

