

---

Warszawa, 8 stycznia 2015 r.

**Szanowny Pan**

**Władysław Kosiniak-Kamysz**

**Minister Pracy i Polityki Społecznej**

ul. Nowogrodzka 1/3/5

00-513 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie dziękuję za uwzględnienie Stowarzyszenia Interwencji Prawnej w procesie konsultacji projektu Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015-2017. W związku z tym, że nasze działania skupiają się od wielu lat na pomocy cudzoziemcom i w tej kwestii posiadamy szerokie doświadczenie, zapoznając się z projektem KPDZ przeanalizowaliśmy go właśnie pod kątem uczestnictwa cudzoziemców w polskim rynku pracy.

W zaproponowanym przez Ministerstwo działaniu kierunkowym 3. pt. „Sięganie po dotąd niewykorzystane zasoby na rynku pracy (bierni zawodowo, cudzoziemcy)” w kontekście zmieniającej się struktury demograficznej Polski zasadne jest zdaniem Stowarzyszenia otwarcie się na cudzoziemców, co powinno stanowić strategiczne działanie długofalowe resortu pracy. W tym kontekście bardzo potrzebnym zadaniem jest efektywna *aktywizacja zawodowa cudzoziemców objętych w Polsce ochroną międzynarodową* (zadanie 3.1). Warto byłoby jednak rozpocząć te działania już na etapie starania się przez cudzoziemców o ochronę międzynarodową (w trakcie tzw. okresu preintegracji). Zgodnie z art. 87 ust. 2 pkt 7 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy po 6 miesiącach od rozpoczęcia procedury zwolnione są z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, zatem mogą już podjąć pracę na terytorium RP. Jest to istotne również w kontekście tego, iż plan działań przewidziany jest na lata 2015 – 2017. W roku ubiegłym najwięcej wniosków o nadanie statusu uchodźcy pochodziło od obywateli Ukrainy, którzy przy odpowiedniej pomocy mogą efektywnie zasilić polski rynek pracy (z doświadczeń SIP wynika, że Ukraińcy szybko uczą się języka polskiego i są chętnie zatrudniani przez polskich pracodawców). Dzięki takim wczesnym działaniom i zintegrowaniu ich z polskim społeczeństwem, nawet w przypadku nieotrzymania ochrony międzynarodowej, mogliby w Polsce pozostać na innej podstawie prawnej.

By działania podjęte w zadaniu 3.1 KPDZ przyniosły zakładane efekty, należy je odpowiednio dopasować do tej grupy cudzoziemców, uwzględniając jej szczególne potrzeby w zakresie wejścia/powrotu na rynek pracy. Nie można zapomnieć, że osoby w procedurze uchodźczej i te, które już ochronę międzynarodową uzyskały, to grupa szczególnie wrażliwa, borykająca się z wieloma problemami związanymi m.in. z kwestiami kulturowymi, językowymi, traumami, poważnymi problemami zdrowotnymi. Aby oferowana im przez państwo pomoc była adekwatna, musi zostać podparta analizą potrzeb grup, do których adresowane są działania. Muszą one zakładać dużą elastyczność (potrzeby poszczególnych osób mogą się znacznie od siebie różnić) oraz w niektórych przypadkach także czasochłonność. Z uwagi na to, iż cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową przyjeżdżają z różnych części świata, dla niektórych z nich konieczne będzie wsparcie w wyrównaniu ich poziomu wykształcenia czy wyposażenie w nowe umiejętności, niezbędne na polskim rynku pracy.

Zaplanowane w zadaniu 3.1 działania są w opinii Stowarzyszenia słuszne, choć niektóre z nich pozostają na zbyt dużym stopniu ogólności, co może doprowadzić do ich niewdrożenia, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że plan rozpisany jest jedynie na 3 lata. Działania takie jak: udzielenie pomocy w znalezieniu zatrudnienia czy upowszechnienie zachęt dla pracodawców zatrudniających pracowników, w tym ww. cudzoziemców zdecydowanie wymagają większego doprecyzowania. Brak jest wskazanych jednostek będących odpowiedzialnych za konkretne zadanie oraz określenia ram czasowych, co pomogłoby uporządkować plan działań.

Zastanawia, że dokładnie te same zadania oraz przewidywane efekty opisane zostały w KPDZ na lata 2012-2014. Ze sprawozdań z nich wynika, że większość zaplanowanych działań zostało zrealizowanych, jednak zbyt duży stopień ogólności sprawozdań nie pozwala na poddanie ich ewaluacji i wyciągnięcie wniosków, co pozwoliłoby na lepsze, bardziej przemyślane zakrojenie zadań na lata kolejne. Z drugiej strony, z codziennej praktyki działań Stowarzyszenia nie wynika, by aktywność organów administracji publicznej, mająca na celu wdrażanie migrantów przymusowych na polski rynek pracy była szczególnie wysoka, a zdecydowanie już nie można jej uznać za skuteczną. W tym zakresie zatem postulaty zawarte w zadaniu 3.1 KPDZ wymagają szczególnej troski w ich wdrażaniu.

**Zadanie 3.2** *Tworzenie polityki migracyjnej odpowiadającej potrzebom rynku pracy*, którego celem jest zapewnianie napływu cudzoziemców na rynek pracy na poziomie odpowiadającym jego potrzebom to również istotne, długofalowe działanie, które wymaga solidnego podparcia merytorycznego (wzięcia pod uwagę zarówno tendencji migracyjnych, jak i potrzeb polskiego rynku pracy) oraz czerpania z dobrych praktyk innych krajów.

KPDZ postuluje efektywne wdrożenie niektórych dyrektyw UE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego oraz dyrektywa PE i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa). To jest oczywiście obowiązek państwa polskiego, które musi dostosowywać swoje regulacje wewnętrzne do wymogów prawa wspólnotowego. Nie należy jednak zapominać, że celem nie jest wdrożenie dyrektyw dla samego ich wdrożenia, a zapewnienie ich efektywnego funkcjonowania, które jednocześnie będzie odpowiadało polskiej specyfice i potrzebom polskiego rynku pracy. W związku z tym należałoby wpisać do KPDZ dalsze prace nad funkcjonowaniem w polskich warunkach dyrektywy PE i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującą minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich i przygotowanej w celu jej wdrożenia ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z badań Stowarzyszenia wynika, że istnieje konieczność zmiany tych uregulowań z uwagi na ich kompletną nieskuteczność – w ciągu 2 lat po ich wejściu w życie są to przepisy praktycznie martwe<sup>1</sup>.

Przy planowaniu zadań w KPDZ niezbędne jest również wzięcie pod uwagę konieczności wdrożenia przepisów Międzynarodowej Konwencji ONZ dotyczącej ochrony praw migrujących pracowników i członków ich rodzin z 1990 roku. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest to jedna z najistotniejszych i najbardziej kompleksowych umów międzynarodowych w zakresie migracji i ochrony praw człowieka, do których Polska do tej pory nie przystąpiła<sup>2</sup>. Konwencja zapewnia ochronę pracownikom migrującym oraz członkom ich rodzin niezależnie od ich statusu pobytowego. Wdrożenie Konwencji zaleca także w najnowszych swoich rekomendacjach dla Polski z 21 lutego 2014 r. Komitet ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (CERD)<sup>3</sup>.

Wskazane byłoby również podjęcie działań w zakresie przyciągania do Polski pracowników wysoko wykwalifikowanych poprzez stosowanie dla tej grupy osób ułatwień w dostępie do rynku pracy. Postulat taki jest zapisany w rządowym dokumencie strategicznym „Polityka migracyjna Polski. Stan obecny i postulowane działania”<sup>4</sup> i KPDZ powinien odnosić się do zadań zapisanych w niniejszej polityce i je realizować na szczeblu wdrożeniowym. Należy zauważyć, że w tym zakresie polski rząd nie wykazuje się szczególną inicjatywą.

<sup>1</sup> K. Słubik, *Unprotected. Migrant Workers In an irregular situation In Central Europe*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2014, dostępne na: <http://interwencjaprawna.pl/en/files/unprotected.pdf>

<sup>2</sup> Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka*, Warszawa 2013, s. 26.

<sup>3</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Assets/doc.gif](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Assets/doc.gif)

<sup>4</sup> *Polityka migracyjna Polski- stan obecny i postulowane działania*, Warszawa 2012.

Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 2 maja 2009 r. w sprawie wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w Polsce została przyjęta z dużym opóźnieniem w 2009 roku. Liczba cudzoziemców spełniających warunki uzyskania tzw. „niebieskiej karty” (wprowadzonej przez dyrektywę) jest znikoma. Nie da się niestety zmienić zasad odnośnie do minimalnego wynagrodzenia tego typu pracowników zawartych w art. 5 ust. 3 powołanej dyrektywy (choć na przyszłość warto na poziomie europejskim zabiegać o tworzenie przepisów migracyjnych adekwatnych do polskich interesów). Można jednak wprowadzić nowe i dodatkowe regulacje, które przyciągałyby do Polski pracowników wysoko wykwalifikowanych.

W ocenie Stowarzyszenia zasadnym (jednak zbyt ogólnym) punktem KPDZ jest przygotowywanie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych zapewniających możliwość elastycznego reagowania na potrzeby rynku pracy. Istotnym z punktu widzenia wszystkich aktorów na rynku pracy jest dążenie do uproszczenia procedur zatrudnienia. By nie tworzyć fikcyjnych procedur i ułatwić pracodawcom zatrudnienie pracowników cudzoziemskich, należałoby np. zrezygnować z testu rynku pracy. Z pewnością brak tego dokumentu nie powinien stanowić braku formalnego w procedurze uzyskania karty pobytu, tak jak to jest obecnie. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w 2014 roku pracodawcy, którzy decydują się na zatrudnienie cudzoziemca, są o swojej decyzji przekonani, wiedzą, że konkretnie tą, a nie inną osobą chcą zatrudnić. Etap procedury uzyskania zezwolenia na pracę, jakim jest test rynku pracy, zniechęca pracodawców i powoduje, że pracodawcy w obliczu kolejnych przeszkód biurokratycznych decydują się na nielegalne zatrudnienie obcokrajowców<sup>5</sup>. Warto byłoby w związku z tym zająć się konkretnie kwestią efektywności i sensowności narzędzia jakim jest test rynku pracy stosowanego wobec wszystkich pracowników migracyjnych i wobec każdego praktycznie zawodu.

Niezależnie od powyższego, przepisy określające sytuacje, w których cudzoziemiec jest obowiązany posiadać zezwolenie na pracę, w których jest zwolniony z tego obowiązku i w których może pracować na tzw. oświadczeniu o zamiarze powierzenia wykonywania pracy są rozproszone w wielu różnych aktach prawnych, między którymi występują zależności, co powoduje znaczną zawziętość tych przepisów. Uproszczenie regulacji w tym zakresie i stworzenie jednej, jasnej regulacji obejmującej wszystkie przypadki różnych rodzajów zatrudnienia również przyczyniłoby się do ułatwienia zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Ponadto niezbędnym zadaniem jest prowadzenie działań informacyjnych dla cudzoziemców na temat ich praw i obowiązków związanych z zatrudnieniem w Polsce. Szczególnie istotne wydaje się docieranie do pracowników, którzy potencjalnie nie posiadają żadnych źródeł informacji na temat warunków legalnego zatrudnienia – tj. osób podejmujących prace w budownictwie czy rolnictwie.

<sup>5</sup> I. Czerniejewska, *Pracownicy bez granic, Raport krajowy Polska*, „Analizy Raporty Ekspertyzy SIP” 2014 nr 3, s. 41, dostępny na: <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-314-pracownicy-bez-granic.pdf>

W ocenie Stowarzyszenia zasadnym jest włączenie do planowanych w KPDZ działań uporządkowania systemu kontroli, który – jak wynika z badań Stowarzyszenia – nie sprzyja ochronie pracowników migracyjnych i przyczynia się do ich wykorzystywania przez nieuczciwych pracodawców. Państwowa Inspekcja Pracy nie powinna kontrolować legalności zatrudnienia, a być organem ochrony pracowników, niezależnie od ich statusu pobytowego<sup>6</sup>. Kontrola dotycząca nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców powinna pozostać jedynie w kompetencji Straży Granicznej. Wzmocnienie ochrony pracowniczej przez zmianę kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy pozwoli na efektywniejsze dochodzenie praw przez pracowników migracyjnych i w konsekwencji może przyczynić się do tego, iż cudzoziemcy chętniej będą podejmowali zatrudnienie.

Należy także zwrócić uwagę potencjał, jaki istnieje w grupie cudzoziemców – absolwentów polskich uczelni, którzy potencjalnie mogliby po ukończeniu studiów podjąć pracę w Polsce. Stosowanie ułatwień w dostępie do rynku pracy dla tej grupy osób jest jednym z priorytetów, na który wskazuje dokument „Polityka migracyjna Polski”. Tymczasem w świetle aktualnie obowiązujących przepisów absolwenci mają możliwość starać się o zezwolenie na pobyt i pracę, jednak wymagane jest przedłożenie przez nich dokumentu potwierdzającego ich stabilne i regularne źródło dochodu, co na etapie poszukiwania pracy jest dalece nieracjonalne.

Przy opisie zadania 3.2 KPDZ niektóre z zadań oraz efekty działań są sformułowane w bardzo ogólnym stopniu, co utrudnia dokonanie oceny ich efektywności oraz w konsekwencji znacznie utrudni ich realizację oraz ewaluację postępów, co z kolei jest niezbędne do stworzenia planu na kolejne lata, który będzie spójny i komplementarny w stosunku do dotychczas zrealizowanych działań. Uściślenie celów i działań pozwoliłoby także na oszacowanie kosztów, które w KPDZ 2015-2017 określone nie zostały. Jeśli KPDZ stanowi podstawę realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej nie powinien być pozbawiony szacunku kosztów i źródeł finansowych. Wówczas bowiem staje się nie tyle dokumentem wykonawczym – jakim być powinien, a dokumentem strategicznym (choć i w takim koszty planowanych przedsięwzięć powinny być wskazane).

Uważamy także, iż zasadne byłoby powierzenie organizacjom pozarządowym lub ośrodkom naukowo-badawczym konsultowania wdrażanych do polskiego prawodawstwa dyrektyw (poprzez rozwój nie tylko systemu konsultacji społecznych, ale doprowadzenie do partnerstwa społecznego w tym zakresie), jak również monitoringu oraz przeprowadzenia niezależnej ewaluacji realizacji polityki zatrudnienia w zakresach odpowiadających ich kompetencjom. Placówki te ze względu na swoją działalność dysponują przydatną wiedzą i szerokim doświadczeniem.

---

<sup>6</sup> I. Czerniejewska, *Pracownicy bez granic...*, s. 42.

W ocenie Stowarzyszenia wskazane powyżej rozwiązania pozwolą na pełniejsze zrealizowanie celów KPDZ i uspoźnienie ich z priorytetami Państwa dotyczącymi zatrudnienia zawartymi w dokumencie wytyczającym kierunek polityki migracyjnej „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”.

Mamy nadzieję, że nasze uwagi spotkają się z Państwa zainteresowaniem i zostaną uwzględnione w toku dalszych prac nad Krajowym Planem na rzecz Zatrudnienia. Ze swojej strony możemy zaoferować chęć włączenia się w dalsze prace nad tym dokumentem w zakresie udziału cudzoziemców w polskim rynku pracy.

Łączę wyrazy szacunku

*dr Witold Klaus*



*Prezes Zarządu*

*Stowarzyszenia Interwencji Prawnej*