

Lipiec 2009

Nota informacyjna - POLSKI

Cel projektu

Projekt badawczy CLANDESTINO jest odpowiedzią na potrzeby osób odpowiedzialnych za tworzenie i wdrażanie procedur związanych z nieudokumentowaną migracją. Projekt ma na celu (a) stworzenie zbioru danych i szacunków dotyczących nieudokumentowanych migracji w wybranych krajach UE, (b) analizę porównawczą danych; (c) przedyskutowanie etycznego wymiaru tworzenia i korzystania z szacunków oraz efektów, jakie mogą przynieść; (d) zaproponowanie nowej metody oceny i klasyfikacji danych i szacunków dotyczących nieudokumentowanych migracji w UE.

Analizowane kraje

W ramach projektu analizowane było **12 krajów UE** (na południu: Grecja, Włochy, Francja i Hiszpania; W Europie Zachodniej i Centralnej: Holandia, Wielka Brytania, Niemcy i Austria; w Europie Środkowo-Wschodniej: Polska, Węgry, Słowacja i Czechy) i **3 tranzytowe kraje spoza Unii** (Turcja, Ukraina i Maroko).

Metody, dane i okres analizy

Każdy raport krajowy przedstawia źródła danych dotyczących nieuregulowanych migracji, ocenia wiarygodność różnych szacunków i dokonuje nowych estymacji dotyczących każdego z analizowanych krajów. Raporty krajowe dotyczą okresu między 2000 a 2007 rokiem. Ilościowa analiza jest w nich uzupełniona krytycznym przeglądem studiów jakościowych oraz wywiadami z kluczowymi informatorami posiadającymi wiedzę dotyczącą ścieżek wchodzenia i wychodzenia z nielegalności w każdym z państw. Zaznaczmy, że nierejestrowana natura nieuregulowanych migracji jako zjawiska społecznego utrudnia liczenie i prowadzi raczej do szacunków niż do twardych danych.

Klasyfikacja danych i szacunków

Głównym efektem projektu jest stworzenie bazy danych (<http://irregular-migration.hwwwi.net/>), która prezentuje szacunki i dane dotyczące nieuregulowanych migracji w Unii Europejskiej i w wybranych państwach członkowskich UE, oraz dokonuje ich klasyfikacji (jako niskiej, średniej i wysokiej jakości). Dzięki spójnej strukturze i klasyfikacji wskazującej na stopień wiarygodności szacunku prezentacja jest innowacyjnym produktem. Ilościowym informacjom towarzyszą obfite materiały wskazujące źródła, zarówno w wymiarze całościowym jak i w poszczególnych krajach. Dodatkowo baza danych zawiera zagregowane szacunki dotyczące całej UE dla lat 2002, 2005 i 2008.

Terminologia

Terminy nieuregulowane/irregular (bez uregulowanego/prawnego statusu), nieudokumentowane/undocumented (bez odpowiednich dokumentów) i nieuprawnione/unauthorized (bez zgody na wjazd, pobyt albo pracę) migracje dotyczą różnych stron szerokiego zjawiska, jakim są nieuregulowane migracje. W projekcie terminy te są używane wymiennie. Termin nielegalna/illegal migracja używany jest w odniesieniu do warunków, np. nielegalnej pracy albo nielegalnego przekroczenia granicy, ale nie w stosunku do osoby (nielegalny migrant).

Definicje

W projekcie **nieuregulowani** albo **nieudokumentowani rezydenci** definiowani są jako rezydenci bez żadnego legalnego statusu pobytu w danym kraju, w którym przebywają i tacy, którzy w przypadku odkrycia ich obecności na danych terytorium mogą z niego zostać wydalenii albo otrzymać nakaz opuszczenia kraju w związku z wykonywaną przez nich działalnością. **Osoby przekraczające granicę wbrew przepisom** to osoby, które przekraczają granice państwowe albo bez wymaganych ważnych dokumentów na przejściach granicznych, albo niezauważone poza przejściami granicznymi. Więcej informacji na: <http://clandestino.eliamep.gr/category/irregular-migration-ethics-in-research/>

Handel ludźmi i poszukiwanie azylu

Projekt Clandestino nie dotyczy przemytu ludzi, ponieważ jego uczestnicy uważają, że jest to oddzielny problem, chociaż związany z tym zjawiskiem. Badanie przeprowadzone w ramach projektu zahacza o kwestię poszukiwania azylu i procedur azylowych tylko w takim wymiarze, w jakim wiąże się to w niektórych krajach z kwestią nieuregulowanych migracji.



NIEUREGULOWANA MIGRACJA DO POLSKI

Tło sytuacji migracyjnej w Polsce

Imigranci zarówno legalni, jak i nielegalni nie postrzegają raczej Polski jako atrakcyjnego kraju docelowego w porównaniu z innymi krajami UE. Sytuacja ekonomiczna Polski w zestawieniu z sytuacją innych państw członkowskich UE nie stanowi zachęty do imigracji. Co więcej, w dużej części jako konsekwencja wymogów stawianych Polsce przed jej przystąpieniem do UE i wejściem do strefy Schengen, polski system migracyjny jest stosunkowo surowy.

Transformacja gospodarcza i polityczna krajów regionu Europy Środkowo Wschodniej od początku lat 90. zeszłego stulecia zaowocowała stabilnymi trendami migracyjnymi, obserwowanymi w całym regionie, a w Polsce w szczególności. W ciągu ostatnich 17 lat Polska przyjęła tysiące cudzoziemców, w tym legalnych i nielegalnych imigrantów oraz uchodźców. Jednakże szacunki dotyczące ich napływu wciąż pozostają niskie w porównaniu z innymi krajami UE.

Rozmiar, społeczna i demograficzna charakterystyka nieuregulowanej migracji

Od początku lat 90. poprzedniego stulecia Polska jest wciąż krajem oczekującym na imigrację o wielkiej skali. Największe grupy imigrantów nie pochodzących z krajów UE (zarówno legalnych, jak i nielegalnych) są efektem przemieszczeń ludności sąsiadujących z Polską na wschodzie państw oraz z Azji: Ukrainy, Białorusi, Wietnamu i Armenii. Także obywatele Rosji i Mołdawii stanowią trwałe widoczną grupę. Obywatele Ukrainy są najistotniejszą grupą legalnych imigrantów i nierejestrowanej siły roboczej w Polsce. Bez wątpienia charakterystyczny dla tej grupy narodowej trend do końca grudnia 2007 r. i powiększenia strefy Schengen polegał na nielegalnym podejmowaniu pracy podczas legalnego pobytu, ale nie pozwalającego na pracę. Podstawowymi czynnikami, które doprowadziły do mobilności cyrkulacyjnej i tymczasowości procesów migracyjnych naszych wschodnich sąsiadów były polska polityka rynku pracy, chroniąca rodzimych pracowników i jednoczesna liberalna wobec wschodnich sąsiadów polityka wizowa.

Szacunki dotyczące imigrantów nielegalnie pracujących w Polsce są rozmaite, na przykład w raporcie oceniającym zapotrzebowanie Polski na cudzoziemskich pracowników dla roku 2004 pojawia się szacunek 50 tys. do 300 tys. imigrantów pracujących nielegalnie. Prasowe doniesienie dotyczące tego samego roku, które opierać się miało na informacjach z Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, czego nie udało się zweryfikować, przytacza natomiast liczbę ok. 450 tys. osób nielegalnie pracujących w Polsce, w tym 250 tys. obywateli Ukrainy, 150 tys. Białorusi i Rosji, 40 tys. Wietnamu i 8 tys. Armenii.

Wietnamczycy stanowią dotychczas jedyną grupę narodową, która została poddana głębokiej analizie pozwalającej przedstawić wiarygodne szacunki. Departament Polityki Migracyjnej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji był pierwszą instytucją, która podjęła wyzwanie policzenia osób wywodzących się z Wietnamu legalnie zamieszkujących w Polsce. Biorąc pod uwagę ich liczbę oraz relacje dotyczące całej diaspory wietnamskiej w Polsce (źródła polskie i wietnamskie wskazują na znacząco różniące się liczby: od 25 tys. do 60 tys.), Ministerstwo ocenia, że nawet co drugi Wietnamczyk przebywa w Polsce nielegalnie. Co oznacza, że nielegalnych imigrantów jest od 12 tys. do 22 tys.

Szacunki dotyczące nielegalnych imigrantów w Polsce nie zawierają informacji na temat ich charakterystyki demograficznej. Jednakże, badania dotyczące sektora usług domowych i opiekuńczych pozwalają uznać, że kobiety stanowią istotną część imigrantów. Nie ma szacunków dotyczących wieku nielegalnych imigrantów, ale biorąc pod uwagę cyrkulacyjny charakter migracji zarobkowych, można przyjąć, że populacja nielegalnych imigrantów w Polsce składa się głównie z osób w wieku produkcyjnym. Podsumowując, jeżeli pod uwagę brane jest obywatelstwo, Ukraińcy stanowią dominującą kategorię imigrantów przebywających w Polsce legalnie, ale podejmujących pracę bez odpowiedniego zezwolenia.

Tabela 1. Cudzoziemcy zatrzymani przez SG za przekroczenie granicy państwowej

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Samodzielnie przez SG	3,787	3,652	3,086	3,592	4,472	3,598	3,131	2,117	4,661
Po informacji uzyskanej od Policji i służb krajów sąsiadujących	235	167	138	212	210	107	43	26	25

wbrew przepisom w latach 2000-2008

Źródło: dane Straży Granicznej

Tabela 2. Cudzoziemcy zatrzymani przez SG za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom w latach 2007-2008, najliczniejsze obywatelstwa

	2007	2008
Ukraińskie	1 044	2 866
Rosyjskie	320	445
Mołdawskie	144	265
Białoruskie	58	242
Wietnamskie	103	185
Chińskie	54	74

Źródło: dane Straży Granicznej

Według danych Straży Granicznej (SG) dotyczących przekroczeń granicy państwowej wbrew przepisom w latach 2000 -2006 obserwujemy umiarkowanie stabilny trend z liczbami między 3 100 a 3 800 osób usiłujących przekroczyć granice nielegalnie. Wyjątek stanowi rok 2004 z 4 500 osób. Taki wzrost wytłumaczyć można mobilnością Czeczenów związaną z poszerzeniem UE. Spadek liczby osób zatrzymanych podczas nielegalnego przekroczenia granicy w okresie 2006-2007 sugeruje zwiększoną egzekwowalność prawa związaną z przygotowaniem Polski do włączenia w Strefę Schengen. W 2008 r. zarejestrowano raptowny wzrost zatrzymań. Jest to jednakże zbyt krótki okres, aby analizować trendy.

Główne ścieżki wchodzenia i wychodzenia z nielegalności

- Niewątpliwie do końca 2007 r. i powiększenia strefy Schengen zjawisko nielegalnego podejmowania pracy podczas legalnego pobytu, ale nie pozwalającego na pracę, to najbardziej charakterystyczny trend dla obywateli Ukrainy.
- Inną wyróżniającą się grupą cudzoziemców są Wietnamczycy. W ich przypadku nielegalność najczęściej dotyczy pobytu i pracy. Wśród tej grupy odnaleźć możemy osoby nielegalnie przekraczające granicę z fałszywymi albo przerobionymi dokumentami lub przekraczające „zieloną granicę” w przypadku przemytu lub handlu ludźmi.
- Nielegalność może być też konsekwencją przedłużanie pobytu, gdy osoba pojawiająca się na terytorium Polski legalnie, nie opuszcza jej terytorium, kiedy ustaje prawna podstawa dla jej przebywania. Nie ma szacunków dotyczących liczby osób, które przebywają w Polsce pomimo tego, że ustala ważność ich wizy lub zezwolenia na pobyt. Nie ulega jednak wątpliwości, że takie osoby są.
- Skala obu akcji regularizacyjnych oraz ich surowe wymogi wskazują, że nie były one narzędziem do legalizowania pobytu nielegalnych imigrantów na masową skalę (w 2003 r. 2,747 osób spośród 3,512 aplikujących zalegalizowało swój status a w 2007 r. 1,244 spośród 2,028 aplikujących). Niemniej jednak dostarczyły wiedzy o potrzebie poprawy sytuacji nielegalnych imigrantów.

Główne wnioski i sugestie

- **Sytuacja ekonomiczna Polski w porównaniu z sytuacją innych państw członkowskich UE nie stanowi zachęty do imigracji legalnej i nielegalnej.**
- Skala obu akcji regularizacyjnych i ich surowe wymagania wskazują, że nie były one narzędziami masowej legalizacji pobytu nielegalnych imigrantów. Niemniej jednak, **akcje regularizacyjne wskazały na potrzebę poprawy sytuacji nielegalnych imigrantów.** Ponadto dostarczyły Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji dalszej wiedzy o zjawisku nielegalnej imigracji do Polski.
- Od pewnego czasu Polska stoi przed trudnym wyzwaniem: jak sprostać zapotrzebowaniu

na siłę roboczą powstałemu po 2004 r. w związku z odpływem polskich pracowników do krajów UE-15, przy równoczesnym przestrzeganiu zasad Traktatu Schengen. **Oczywiste jest, że zewnętrzne granice UE powinny być otwarte dla legalnych imigrantów i nieprzepuszczalne dla nielegalnych.** Jednakże, w związku z obserwowanym od maja 2004 r. odpływem blisko 2 mln. Polaków, powstał ogromny popyt zarówno na wykwalifikowanych, jak i niewykwalifikowanych pracowników cudzoziemskich. W konsekwencji zasad bezpieczeństwa wprowadzonych w grudniu 2007 r. zaspokojenie tego popytu stało się wyjątkowo trudnym zadaniem. **Rozważyć należy specjalne zasady dostępu do europejskiego rynku pracy, szczególnie polskiego, dla obywateli z krajów Europy Wschodniej.**

- Poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski oraz całej Unii w związku z migracjami Wschód-Zachód jest **destabilizacja spowodowana przez wojnę i terroryzm, co może zwiększyć skalę migracji z krajów trzecich, które odbywać się będą przez granice białorusko-rosyjską i ukraińsko-rosyjską. Te granice wymagają podniesienia standardów bezpieczeństwa. Pilnej poprawy wymaga współpraca z krajami wschodnioeuropejskimi w dziedzinie readmisji.**
- **Unia powinna wspierać wschodnioeuropejskich sąsiadów w rozwoju współpracy w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.** W zakresie zarządzania granicami dążyć należy do ścisłej współpracy z krajami sąsiadującym. Polegać ma ona na szkoleniach dotyczących standardów i zasad ochrony granic, a także na wyznaczeniu stałych oficerów łącznikowych w odpowiednich jednostkach straży granicznej.

Projekt badawczy CLANDESTINO finansowany jest ze środków Komisji Europejskiej W RAMACH 6 Ramowego Programu, Priorytet 8 Badania wspierające *politykę* UE.

Wszystkie raporty i przeglądy wyników badań zrealizowanych w ramach projektu oraz baza danych dostępne są na stronie internetowej projektu: <http://clandestino.eliamep.gr>

W sprawie informacji dotyczących Polski, prosimy kontaktować się z autorami Przeglądu: prof. Krystyną Igllicką, kierownikiem części projektu realizowanego w Polsce, CSM: iglicka@csm.org.pl i Katarzyną Gmaj, badaczem, CSM : gmaj@csm.org.pl.

W sprawie generalnych informacji dotyczących Projektu, prosimy kontaktować się z Anną Triandafyllidou, koordynatorem projektu: anna@eliamep.gr



CLANDESTINO

Zapraszamy do odwiedzenia strony Social Sciences and Humanities Research Programme of the European Commission http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html