

## Czy Polska potrzebuje abolicji dla cudzoziemców?

Wnioski z debaty

Warszawa, 14 czerwca 2007 r.

Szanowni Czytelnicy!

Dotychczas w Polsce przeprowadzona została tylko jedna abolicja dla cudzoziemców - w 2003 r. Niedawno Parlament uchwalił kolejną (zob. BM12, s. 1 i 5). W ramach pierwszej pobyt udało się zalegalizować zaledwie ok. 2,7 tys. imigrantów (głównie Wietnamczykom i Ormianom). Z obecnej będzie miało szansę skorzystać prawdopodobnie jeszcze mniej osób. Jak dotąd w Polsce nie rozważano publicznie, czy regularyzacja nielegalnych imigrantów ma sens, czy też nie ma, jakie są jej potencjalne pozytywne skutki, a jakie stwarza ona zagrożenia. W związku z tym „Biuletyn Migracyjny” we współpracy z Ośrodkiem Migranta zdecydował się na zorganizowanie debaty w gronie ekspertów poświęconej tej tematyce. Była ona podzielona na dwie części. W pierwszej dyskutowano o abolicji jako środku naprawczym dla polityki państwa wobec nielegalnej imigracji. W drugiej skupiono się na społecznych skutkach abolicji. Zapraszamy do zapoznania się z referatami wprowadzającymi do każdej z sesji oraz z wnioskami z debaty. W tym miejscu chcielibyśmy zaznaczyć, że naszym celem nie jest sugerowanie żadnego z rozwiązań, a jedynie przedstawienie w możliwie bezstronny sposób zebranych głosów z dyskusji. Życzymy owocnej lektury!

Redakcja

## Sesja I - Abolicja w kontekście nielegalnej imigracji do Polski

Wprowadzenie, Paweł Dąbrowski, Ośrodek Badań nad Migracjami UW

Abolicja jest zjawiskiem bardzo starym. Jej pierwowzory można odnaleźć już w feudalizmie. Kiedy chłop pańszczyźniany uciekał ze wsi do miasta, to po roku „oddychania miejskim powietrzem” stawał się wolnym człowiekiem. Ów feudalny pierwowzór abolicji odtworzył się w naszych czasach na gruncie współczesnych migracji międzynarodowych.

Abolicja jest dość szeroką furtką legalizacyjną we współczesnej Europie i we współczesnym świecie. Według szacunków od lat 1970. z tej drogi legalizacji pobytu w krajach Unii Europejskiej skorzystało od 3,5 miliona do 4 milionów osób. Abolicja w odniesieniu do nielegalnie przebywających cudzoziemców to wynalazek przede wszystkim krajów południowej Europy. Dlatego, że to one absorbują większość beneficjentów programów regularizacyjnych. Z całą pewnością jest to proces, który odgrywa istotną rolę, jeśli chodzi o migracje europejskie. Co więcej, jest to proces pulsujący. Ta fala abolicyjna jest szczególnie silna wtedy, kiedy dochodzi do jakiegoś załamania się systemów migracyjnych lub systemów azylowych. Mieliliśmy taką falę na początku lat 70., a potem w latach 90.

Pytanie, które, jak sądzę, wszystkich nas najbardziej interesuje, jest takie: czy dzisiaj w Polsce sytuacja dojrzała do tego, żebyśmy korzystali z instrumentu abolicji, który jest instrumentem wyjątkowym, który stanowi pewne odstępstwo od obowiązujących zasad? I na to pytanie pozwolę sobie odpowiedzieć w sposób dość subiektywny, korzystając przede wszystkim z danych, które dostałem dzięki uprzejmości Straży Granicznej. Jeśli chodzi o sytuację w Polsce, to rozmiary nielegalnej imigracji są bardzo trudne do oszacowania. Każdy, kto będzie mówił, ilu w Polsce jest nielegalnych imigrantów, naraża się na zarzut gołosłowności. Jeśli zaś chodzi o sferę zidentyfikowanej nielegalnej imigracji, to w zeszłym roku decyzjami o wydaleniu z terytorium Polski było objętych 5,5 tys. osób - jest to spadek o kilkanaście procent w stosunku do roku 2005. Natomiast jeśli chodzi o poziom wykonania tych decyzji o wydaleniu, to on się waha w granicach od 60 do 70%, bowiem w zeszłym roku zostało wydalonych z terytorium Polski 3 046 osób. 60% to nie jest oczywiście próg, który byłby zadawalający. Te 60% to jest pewien szacunek dlatego, że zestawione są ze sobą liczby osób objętych decyzją o wydaleniu w danym roku i liczbą osób wydalonych w tym samym roku, co nie jest do końca ściśle, bo poszczególne lata przeplatają się ze sobą. Mamy jednak wiedzę o pewnym rzędzie wielkości. Te pozostałe 30-40% decyzji dotyczy imigrantów, którzy funkcjonują w dalszym ciągu w Polsce, ale nadal nielegalnie, przy czym mają oni zamkniętą drogę do legalizacji pobytu.

W Polsce obserwujemy obecnie ciekawy rozwój instytucji pobytu tolerowanego jako instytucji przeznaczonej dla osób, które nie mogą być wydalone z terytorium Polski ze względu na to, że decyzja jest niewykonalna. I tutaj dzięki księdzu Osieckiemu i Straży Granicznej, z którą ksiądz współpracuje od początku istnienia tej instytucji (od jej wprowadzenia we wrześniu 2003 r.), skorzystało z niej kilkuset cudzoziemców. Dzięki pośrednictwu samego Ośrodka Migranta - 130 osób. Oprócz tego korzysta z tej instytucji Fundacja Helsińska, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej i szereg innych organizacji pozarządowych. Mówię o tym, ponieważ kariera instytucji pobytu tolerowanego pokazuje, że w Polsce funkcjonuje pewna grupa - nie podejmę się jej określenia ilościowego - osób, które mają na koncie decyzje o wydaleniu, aczkolwiek nie mogą być wydalone. W związku z tym wegetują tutaj. Państwo nie ma im nic do zaoferowania i jednocześnie nie może wykonać obowiązku deportacji. Na podstawie tych danych widać, że rośnie liczebnie pewna grupa cudzoziemska, którą nazwę grupą o nieuregulowanym statusie prawnym.

Proszę Państwa, widzimy także inną ciekawą rzecz. Wszyscy powszechnie wiemy, że na wschodzie Polski w okresie zbiorów i żniw pracuje mnóstwo cudzoziemców, którzy są albo zupełnie nielegalnie, albo też przebywają na podstawie wiza turystycznej nie dającej im prawa do pracy. Sądzę, że to jest dla wszystkich z nas oczywiste. Natomiast gdy popatrzymy na statystyki, ile w sektorze rolnictwa, zwłaszcza we wschodniej Polsce, jest notowanych przypadków wykrycia nielegalnych imigrantów, to zauważamy, że jest to liczba stosunkowo niska, nie odpowiadająca rzeczywistemu obrazowi sytuacji. Stąd mój wniosek, że w Polsce są pewne grupy cudzoziemców, których organy państwa omijają szerokim łukiem. Dzisiaj Straż Graniczna czy Policja nie chce wchodzić na tereny prywatnych gospodarstw domowych dlatego, że to się wiąże z dylematem: zgniłe jabłka w sadach czy niewydalanie nielegalnych pracowników. Stąd mój kolejny wniosek, że rynek pracy jest silnie uzależniony od nielegalnej cudzoziemskiej siły roboczej. Te fakty wskazują na to, że w Polsce dzisiaj, mówiąc o abolicji w kontekście nielegalnej imigracji, takie posunięcie jak regularyzacja imigrantów jest potrzebne.



Od lewej: ks. Edward Osiecki, Paweł Dąbrowski, Maciej Bohosiewicz. Fot. A. Piekut.

## Czy Polska potrzebuje abolicji dla cudzoziemców? (dokończenie ze s. 1)

Chciałbym jednak także odwrócić to stwierdzenie i powiedzieć, dlaczego abolicja jest też z pewnych względów niebezpieczna i dlaczego tym narzędziem należy posługiwać się szczególnie roztropnie. Po pierwsze, dlatego, że ze względów politycznych każdy kraj należący do obszaru Schengen, czyniąc masową abolicję, naraża się na masową krytykę międzynarodową. Doświadczyla tego chociażby Hiszpania, która została ostro skrytykowana przez ówczesnego francuskiego ministra spraw wewnętrznych Nicolasa Sarkozy'ego. Dość chłodny stosunek do abolicji mają instytucje europejskie. Komisja Europejska w swoim komunikacie na temat powiązań migracji legalnej i nielegalnej dała temu jasny wyraz, zresztą została poparta np. w rezolucji Parlamentu Europejskiego i innych instytucji europejskich. Oprócz tego czynnika politycznego, który się wyraża w tym, że obszar Schengen jako obszar bez granic wewnętrznych musi mieć szczególne mechanizmy kontroli obecności cudzoziemców, istotna jest również sfera badań naukowych. Mogę się tu powołać na badania zleczone w 2005 r. dr Apap przez Komisję Europejską. Pokazują one, że abolicja nie jest narzędziem, które służy zwalczaniu nielegalnej imigracji. Wskutek abolicji w perspektywie długofalowej zmniejsza się populacja nielegalnych imigrantów. W okresie roku, dwóch wręcz ona wzrasta w związku z tym, że abolicja działa jak *pull factor* - czynnik przyciągający kolejnych imigrantów. Tego samego zjawiska doświadczają Stany Zjednoczone, które robią abolicję cyklicznie i mają wciąż ogromny problem z nielegalną imigracją. Mówi się tu o 12 milionach nielegalnych imigrantów. I wreszcie dlatego, że abolicja jest pewnym narzędziem, które zakłóca możliwości państwa sterowania ruchem migracyjnym. Chodzi o to, że jeżeli zrobimy masową abolicję, jeżeli jutro zalegalizujemy ileś tysięcy cudzoziemców, to musimy się liczyć z tym, że za chwilę te osoby zaczną sprowadzać rodziny do Polski, a kategoria osób, które łączą się z rodziną i w ten sposób legalizują swój pobyt, jest kategorią wymykającą się jakimkolwiek instrumentom państwa służącym zarządzaniu migracją ekonomiczną. W związku z tym z abolicją należy postępować bardzo ostrożnie.

Stoimy zatem przed ważnym pytaniem, czy dzisiaj w Polsce sytuacja dojrzała do tego, że abolicja jest potrzebna. Niewątpliwie bowiem mamy pewien problem z nielegalną imigracją. Oczywiście uzasadnienia dla akcji regularyzacyjnej można szukać na wielu innych płaszczyznach, z pewnością prof. Rzeplińska wymieni inne. Ja kończąc, chciałbym powiedzieć, że Parlament uchwalił właśnie coś, co jest nazywane powszechnie abolicją, aczkolwiek prawdopodobnie będzie miało dość ograniczony liczebnie charakter. Jestem bardzo ciekaw Państwa opinii na ten temat. Namawiam Państwa do zabierania głosu, do krytyki. Dziękuję bardzo.

## Dyskusja

### Rozmiary nielegalnej imigracji w Polsce a potrzeba abolicji



W ocenie uczestników debaty w Polsce nie ma obecnie kryzysu, jeśli chodzi o skalę nielegalnej imigracji: *jeśli porównalibyśmy sytuację do tego, co było jeszcze 10 lat temu, to możemy spokojnie powiedzieć, że nielegalna imigracja została ograniczona* - przekonywał Krzysztof Lewandowski (MSWiA).

Jak wynika z doświadczeń Straży Granicznej, zmieniła się również jej struktura - o ile wcześniej wśród nielegalnych imigrantów dominowali Azjaci i Afrykanie, to obecnie przeważają przybysze z naszej wschodniej granicy.

Czy wobec relatywnie niedużej skali nielegalnej imigracji w Polsce abolicja dla nielegalnych imigrantów jest niepotrzebna? Generalnie uczestnicy nie negowali potrzeby regularyzacji imigrantów, ale mieli różne zdania, jeśli chodzi o to, jak często i na jaką skalę powinna być ona stosowana. Według Agaty Forys z Fundacji Helsińskiej abolicja powinna być odpowiedzią na luki w obecnym systemie prawnym. Z tą opinią nie zgodził się kpt. Andrzej Jakubaszek (SG), według którego istnieje obecnie potrzeba głębokiej refleksji nad zmianą poszczególnych artykułów prawa migracyjnego, a nie stosowania w zamian abolicji: *Według nas [Straży Granicznej] abolicja to ostateczność*. Dyskusję o potrzebie abolicji prof. Irena Rzeplińska podsumowała następująco: *Może rzeczywiście, jak p. Jakubaszek mówił, lepiej zastanowić się nad tym, czy nie byłoby sensowne wprowadzenie do ustawy o cudzoziemcach takiej abolicji na stałe, czyli przepisu, który by mówił: przebywasz na terytorium RP nieprzerwanie dziesięć lat, to cię legalizujemy. Myślę, że jest to do rozważenia, bo tak naprawdę mamy dwa instrumenty: albo ten, albo abolicję co jakiś czas. Uważam że upieranie się (...), bronienie się przed abolicją jest nieuzasadnione. Bardziej nam wszystkim opłaca się ich zalegalizować - w kategoriach zupełnej opłacalności, również ekonomicznej, ale także z punktu widzenia życia człowieka*.

### Skąd się biorą nielegalni imigranci?

Osobną rozważaną podczas debaty kwestią były przyczyny nielegalnej imigracji do Polski wpływające na skalę tego zjawiska oraz sposoby „narodzin nielegalności” różnych grup imigranckich. Jako główną w wypadku Wietnamczyków Ton Van Anh (SWS) wskazała brak legalnych kanałów migracji: *jeśli Polska daje bardzo niewiele wiz*

*w ciągu roku Wietnamczykom, to reszta ma jeden wybór - zielona granica (...). A ta zielona granica jest zorganizowana w sposób bardzo przestępczy (...)*. Nielegalny pobyt Ukraińców z kolei polega zwykle na tym, że przebywając w Polsce na podstawie wizy turystycznej, tak naprawdę pracują tu nielegalnie. Ich pobyt - ponieważ niezgodny z deklarowanym celem - również jest nielegalny. Jeszcze inaczej wygląda sytuacja Ormian. Według Michała Bohosiewicza zdecydowana większość nielegalnych przybyszów z Armenii przebywa w Polsce już po 14-16 lat. Część z nich założyła tu rodziny, mają dzieci, które urodziły się w Polsce i mówią tylko po polsku. Tak więc - jak zwrócił na to uwagę Krzysztof Lewandowski (MSWiA) - być może dla każdej z tych grup potrzebna byłaby inna forma abolicji, uwzględniająca ich specyfikę.

W ocenie Moniki Prus *w tej chwili nielegalne przekroczenie granicy wydaje się należeć do mniejszości przypadków nielegalnej imigracji. Częstsze są raczej przypadki wykorzystania legalnego wjazdu i następnie nie odnowienie zezwolenia na pobyt, bądź to z przyczyn leżących po stronie imigranta, np. przez jego zaniedbanie bądź też przedstawienie nie wystarczających w ocenie urzędów wojewódzkich przesłanek do wydania kolejnego zezwolenia na pobyt*. Zagadnienie to wymaga dalszej pogłębionej analizy.

### Akcja regularyzacyjna lekarstwem na bolączki polskiego rynku pracy?

W kontekście masowej emigracji Polaków i pojawiającym się w związku z tym brakiem rąk do pracy, nasuwa się pytanie, czy abolicja może pomóc w zapelnianiu pojawiających się na rynku pracy luk. Agata Forys z Fundacji Helsińskiej była zdania, że: *ci cudzoziemcy, którzy znają polskie realia, polskie warunki pracy, polski język, są dużo lepiej przygotowani do tego, aby w Polsce zostać, pracować legalnie, czyli wyjść z szarej strefy - niż sprowadzani inni cudzoziemcy w ramach kontyngentów, na przykład Chińczycy. O czym się obecnie mówi*.

Część uczestników debaty odniosła się jednak sceptycznie do tezy, że abolicja mogłaby znacząco wpłynąć na poprawę sytuacji na polskim rynku pracy. Po pierwsze, większość nielegalnych imigrantów pracuje, tyle że w szarej strefie. Po drugie, skala nielegalnej imigracji w Polsce nie jest na tyle duża, by wchodzenie zalegalizowanych imigrantów na rynek pracy doprowadziło do rozwiązania problemu deficytu siły roboczej.

Co jednak istotne, po zalegalizowaniu cudzoziemcy mieliby szansę na pracę legalną, a gdyby już takiej się podjęli, zaczęliby płacić podatki, składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne. Byłoby to korzystne zarówno z punktu widzenia ich samych, jak i państwa. Niewątpliwie wpłynęłoby to na ograniczenia problemu wykorzystywania cudzoziemskich pracowników przez pracodawców.

## Czy Polska potrzebuje abolicji dla cudzoziemców? (dokończenie ze s. 2)

### Sesja II - Społeczne skutki abolicji

Wprowadzenie, prof. Irena Rzeplińska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka



Na zdjęciu: prof. Irena Rzeplińska.  
Fot. A. Piekut.

Społeczne skutki abolicji, czyli legalizacji nielegalnych imigrantów - zacznę od przypomnienia nam wszystkim, o kim mówimy, kim jest ten nielegalny imigrant. Otóż mówimy o nielegalnych imigrantach, którzy znaleźli się w Polsce w różny sposób, a ich wspólną cechą jest to, że mają za sobą pewien dłuższy pobyt nielegalny, tzn. bez zezwoleń na pobyt. Dłuższy, czyli co najmniej kilkuletni. Z doświadczeń Helsińskiej Fundacji wynika, że mamy w Polsce osoby - cudzoziemców, którzy przebywają tutaj bez zalegalizowania pobytu 15 lat, 10 lat, 7 lat, 5 lat. To są osoby, które przechodziły przez różne fazy, to znaczy: fazę, kiedy ubiegali się o status uchodźcy, a więc byli legalnie, potem gdy to postępowanie zakończyło się brakiem sukcesu - popadali w nielegalność, potem skorzystali z tej pierwszej abolicji, a później np. nie byli w stanie przedłużyć sobie pobytu po zalegalizowaniu na podstawie poprzedniej abolicji. I z takimi właśnie nielegalnymi imigrantami mamy do czynienia dzisiaj.

Powiem teraz o konkretnych przypadkach, które w doświadczeniach Fundacji pojawiły się i które wiążą się z kwestią abolicji. Przykładowo, choć prawo przewiduje obligatoryjne zalegalizowanie pobytu cudzoziemskich małżonków obywateli polskich, to jednak w praktyce jest to bardzo trudne. Wojewodowie wymagają bowiem przy tej legalizacji przedstawienia dokumentu paszportowego „cudzoziemskiego małżonka” bądź zaświadczenia z ambasady, że dokumentu paszportowego cudzoziemiec - małżonek nie dostanie. Cudzoziemiec nierzadko nie

może takiego zaświadczenia przedstawić i nie może uzyskać paszportu - efekt: dostaje odmowę zezwolenia na pobyt albo odmowę kolejnego zezwolenia. To kim jest zatem ten cudzoziemski małżonek? Zgodnie z przepisami prawa wydalic go nie można, ale karty pobytu nie ma. Czy jest legalnie, czy jest nielegalnie? Karty pobytu nie ma, co mu uniemożliwia całkowicie funkcjonowanie w różnych podstawowych sferach życiowych, takich jak np. praca czy korzystanie z ubezpieczenia zdrowotnego małżonka polskiego, bo po prostu nie ma się czym wylegitymować. Czy jest to sensowne? Moim zdaniem nie.

A teraz, gdzie mielibyśmy upatrywać społecznych skutków legalizacji nielegalnych imigrantów. Podzieliłam je sobie na dwa wymiary: jednostkowy i makrospołeczny. Skutki legalizacji są oczywiste - spróbuję je zrekapitulować. Najpierw w wymiarze jednostkowym. Po pierwsze, nielegalny imigrant wychodzi z szarej strefy. Nie musi się opłacać tym, którzy mu pobyt umożliwiają (żeby funkcjonować, musi się w różnych miejscach opłacić). Podejmuje legalnie pracę. A ma to swoje dalsze skutki, bo jest ubezpieczony, opłaca składkę emerytalną. Można liczyć, że jak tu zostanie, to na starość nie będzie klientem pomocy społecznej. Mając kartę pobytu, może oficjalnie wynająć mieszkanie. Cała rodzina zyskuje (bo na ogół są to całe rodziny) poczucie bezpieczeństwa. Dzieci mogą korzystać z edukacji i chodzić do szkół, ponieważ zgodnie z Konwencją Praw Dziecka, niezależnie od statusu prawnego rodziców, dzieci migrantów mają prawo do korzystania z nauki w szkole, ale tylko do końca gimnazjum. Zalegalizowanie oznacza w przyszłości szansę na osiedlenie, na ustabilizowanie, w końcu, niestabilnego bytowania. Tym samym daje też poczucie, że może warto tutaj zainwestować. Mówiąc zainwestować, nie mam na myśli jakichś wielkich inwestycji. Sam fakt, że imigrant będzie tutaj pracował, że będzie swoje dochody dalej wydawał tutaj, że będzie płacił tutaj podatki - z tego punktu widzenia jest to też po prostu opłacalne. A w perspektywie jednostkowego człowieka - jest to jak najbardziej sensowne. Chcę też zwrócić uwagę na jeszcze jedną cechę „nielegalnych” - często mamy do czynienia z takimi imigrantami nielegalnymi, którzy są tutaj długie lata, więc to są ludzie, którzy już bardziej są „tu” niż „tam”, czyli w kraju, z którego przyjechali. Oni tak naprawdę tam już nic nie mają. Tu mają coś, czego się dorobili. Legalizacja w sensie jednostkowych skutków społecznych daje imigrantowi - i to jest moim zdaniem bardzo ważne - poczucie bezpieczeństwa. On ma świadomość, że nie będzie wydalony, że może sobie tutaj spokojnie bytować, co zupełnie inaczej ustawia jego osobistą perspektywę życiową.

A teraz wymiar makrospołeczny. Z punktu widzenia społeczeństwa, w którym nielegalny imigrant mieszka i żyje, widzę następujące kwestie. Pierwsza - punkt widzenia bezpieczeństwa państwa: opłaca się mieć cudzoziemców zalegalizowanych, bo są wtedy znani, policzeni i widoczni. Nie tkwiąc w szarej strefie, nie są narażeni na kryminalizację. Przynajmniej nie w takim stopniu, w jakim są narażeni, funkcjonując nielegalnie. Kryminalizację w szerokim znaczeniu tego słowa: narażenie na bycie ofiarami przestępstw - przecież nie pójdą na policję i nie zameldują o tym, że ich okradziono czy pobito, bo nie mogą się ujawnić - to grozi konsekwencjami. Ale również narażeni są na popełnienie przestępstwa. Tak naprawdę codziennie łamią prawo, a co najmniej popełniają wykroczenie, będąc nielegalnie - tzn. bez prawem określonego zezwolenia na pobyt, pracują bez prawem wymaganego zezwolenia na pracę, itd. Cudzoziemiec legalnie pracujący to cudzoziemiec zarabiający na siebie, rodzinę, płacący podatki. Kolejny aspekt makrospołeczny to świadomość społeczna i stosunek społeczeństwa do tych, którzy są nielegalnie. Ta świadomość społeczna, że są wśród nas nielegalni imigranci, obcy, jacyś nieuregulowani, nie wiadomo, czego się można po nich spodziewać, budzi strach, obawę przez to, że to ich bytowanie jest niepewne, w odbiorze społecznym może budzić lęk, brak zaufania do nich. W efekcie nawet wrogość. W takim ogólnym rozrachunku społecznym to nie są dobre odczucia, mogą w konsekwencji rodzić uczucia ksenofobiczne. W związku z tym, to też jest argument za tym, że lepiej zalegalizować imigrantów niż trzymać ich w nielegalności. Dziękuję bardzo.

## Dyskusja

### Abolicja uwolni aktywność

Legalizacja pobytu cudzoziemca niesie ze sobą wiele pozytywnych skutków na płaszczyźnie społecznej i kulturowej. Imigrant staje się formalnie podmiotem polskiego społeczeństwa, coraz bardziej świadomie podchodzi do swoich praw i ma więcej możliwości, by aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym. Kwestię tę mocno akcentował ks. Edward Osiecki z Ośrodka Migranta, który przedstawił doświadczenia z pracy z grupą Wietnamczyków: *Pobyt nielegalny sprawia, że oni nie korzystają z polskiej demokracji, ani się jej nie uczą, idą do domu i oglądają telewizję wietnamską (...). Droga od stadionu do domu i z powrotem (...). Po legalizacji ludzie zaczynają interesować się uczeniem języka polskiego, kulturą polską. Rośnie cała aktywność społeczna, która do tej pory przez nielegalny pobyt była tłumiona.*

Akcja regularyzacyjna przyspiesza zatem proces integracji społecznej i kulturowej imigrantów. Muszą oni dowiedzieć się kilku wyważonych prostych rzeczy, np. jak zdobyć PESEL, NIP czy prawo jazdy, które otwierają im drogę do bardziej swobodnego poruszania się po dotychczas nieznanych ścieżkach społecznych. Legalizacja pobytu rozpoczyna samonapędzający się proces „uobywatelniania” i decydowania o sobie, jak również wielu cudzoziemcom pozwoliłoby na uwolnienie się od rozmaitych patologicznych sytuacji, takich jak np. wykorzystywanie przez nieuczciwego pracodawcę. Poznawanie tradycji kulturowych i uczestnictwo we współczesnych wydarzeniach kulturalnych z jednej strony służyłoby lepszemu zrozumieniu społeczeństwa przyjmującego. Z drugiej zaś imprezy kulturalne organizowane przez imigrantów, również dla Polaków, przyczyniłyby się niewątpliwie do kulturowego urozmaicenia społeczeństwa polskiego.

## Czy Polska potrzebuje abolicji dla cudzoziemców? (dokończenie ze s. 3)

### Ormianie - zasiedziła nielegalność

Jedną z najbardziej zasiedziałych grup nielegalnych imigrantów w Polsce są Ormianie. Podczas debaty problemy tej społeczności cudzoziemskiej wielokrotnie powracały w wypowiedziach uczestników. Przedstawiciel Ormian, Michał Bohosiewicz zwrócił uwagę na odmienną sytuację tych imigrantów, którzy wrosli już w społeczeństwo polskie, a zwłaszcza urodzonych nad Wisłą dzieci utożsamiających się z polskim, a nie z armeńskim środowiskiem, które jest dla nich często obce: *są dylematy ludzkie związane z tym, że urodziły się dzieci w Polsce, które uczęszczają do polskich szkół i są nierozdzielnie związane ze środowiskiem polskim. Po 15 latach trudno mówić o jakimś ich związku z Armenią.*

Badania wskazują, że Ormianie w Polsce to najczęściej osoby przebywające tu nielegalnie, lecz w przeważającej części pracujące. Jeden z uczestników debaty - Łukasz Łotocki (UW) - zasugerował, by regularyzacja obejmowała nie tylko kwestię pobytu, ale i pracy: *Czy tym ludziom, którzy są 10 lat i pracują, nie powinno się ułatwić [uzyskanie] zezwolenia na pracę?* - pytał.

Według szacunków w Polsce przebywa około 40 tys. Ormian, w zdecydowanej większości nielegalnie. Mieszkają tu od kilkunastu lat. Niewielu z nich skorzysta z abolicji 2007 r. - nie spełniają kryteriów formalnych lub przystępowali do abolicji w 2003 r., co wyklucza ich z grona beneficjentów obecnej akcji regularizacyjnej.

### Przepis na abolicję

Choć tegoroczna abolicja została już „skrojona”, to wydaje się, że nie obejmie ona zbyt szerokiego grona imigrantów. Również z abolicji z 2003 r. skorzystało niewiele cudzoziemców: w sumie tzw. duża abolicja cieszyła się zainteresowaniem ok. 3 500 osób, a mała zaledwie 300. Dlatego debata służyła też zebraniu pomysłów na formułę ewentualnej kolejnej akcji regularizacyjnej.

Po pierwsze, możemy posiłkować się doświadczeniami innych krajów, np. południowoeuropejskich, które relatywnie częściej przeprowadzają akcje abolicyjne w stosunku do cudzoziemców przebywających nielegalnie na ich terytorium. W tych państwach kryteria, jakie imigranci muszą spełnić, aby skorzystać z abolicji, są stosunkowo łatwe. Hiszpanie mają nawet sposób na swego rodzaju pół-abolicję, o której mówił Łukasz Wójcik (AHWP). Przybywający do Hiszpanii imigranci dobrowolnie mogą zarejestrować się w urzędach gminnych, nawet jeżeli są nielegalnie. Dzięki temu uzyskują prawo do opieki zdrowotnej, a ich dzieci do podstawowej edukacji. Zyskiem państwa zaś jest przynajmniej przybliżona wiedza na temat rozmiarów nielegalnej imigracji. Osobną kwestię stanowi konieczność

wyważenia na ile, stosując instrument abolicyjny, mamy zamiar uwzględnić interesy Polski oraz interesy innych państw unijnych, które niekoniecznie są zbieżne.

Po drugie, możemy wyciągać wnioski z własnych doświadczeń abolicyjnych. Dlaczego tak niewielu cudzoziemców zdecydowało się zalegalizować swój pobyt w ramach ostatniej abolicji?



Na zdjęciu: Krzysztof Lewandowski i Monika Prus. Fot. A. Piekut.

Możemy mówić o trzech podstawowych tego przyczynach. Pierwsza to brak zaufania cudzoziemców do organów państwa i wiążąca się z tym obawa przed ujawnieniem, o czym świadczą wypowiedzi: *Ormianie bali się, traktowali to [abolicję] jako formę zarejestrowania, (...) że państwo chce stworzyć wykaz nielegalnych cudzoziemców; środowiska wietnamskie nieufnie przyjęły tę pierwszą abolicję. Były takie obawy, że to jest próba uzyskania informacji na temat nielegalnych imigrantów, która może być potem źle wykorzystana.* Druga to brak wiedzy o abolicji, niewystarczające jej nagłośnienie i rozreklamowanie. Trzecia, również istotna, to bardzo trudne kryteria do spełnienia dla nielegalnego imigranta: wymóg nieprzerwanego pobytu w Polsce od 1 stycznia 1997 r., posiadania umowy najmu mieszkania, promesy zatrudnienia i wylegitymowania się posiadaniem odpowiedniej kwoty środków na utrzymanie.

Ciekawy pomysł w kwestii kryteriów abolicji wskazał Adam Bernatowicz z Proxenii, który zaproponował zastanowienie się: *czy w momencie kreowania następnej akcji abolicyjnej nie trzeba np. trochę popuścić na tych kryteriach ściśle formalnych, mierzalnych (...) na korzyść elementów takich jak znajomość języka, znajomość kultury, umiejętność poruszania się w polskiej rzeczywistości.* Według księdza Osieckiego wymaganie znajomości języka polskiego rzeczywiście powinno być jednym z podstawowych warunków, ale tylko, gdyby abolicja miała być stałym elementem polskiego prawa: *Natomiast gdyby abolicja miała być takim dorywczym elementem od czasu do czasu, to wtedy te kryteria musiałyby być zminimalizowane.* Według Agnieszki Weinar (OBM) procedura legalizacyjna powinna być szczególnie ułatwiona - na wzór amerykański - w wypadku imigrantów posiadających pracę.

Przepis na daną abolicję nie jest prosty. Jego wypracowanie wymaga nie tylko dyskusji, ale przede wszystkim budującego zaufanie dialogu pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Podsumowując, uczestnicy debaty nie zakwestionowali abolicji jako takiej. Dyskusja w zasadzie opierała się na założeniu, że regularyzacja imigrantów pociąga za sobą szereg korzystnych skutków, tak społecznych, jak i ekonomicznych. Nie wszyscy jednak byli zgodni co do przyczyn, z jakich powinna być ona stosowana. Przykładowo, część osób uważała, że obecna skala nielegalnej imigracji w Polsce nie stanowi uzasadnienia dla przeprowadzenia szerokiej abolicji. Nikt nie negował faktu, że zapowiadana przez przedstawicieli resortu spraw wewnętrznych ewentualna kolejna akcja regularizacyjna dla cudzoziemców powinna zostać poprzedzona rzetelną analizą przebiegu i skutków dotychczasowych abolicji oraz przyczyn popadania w nielegalność przez różne grupy imigranckie. Za niezbędne dla uzyskania takiej wiedzy uznano m.in. dyskusje w gronie nie tylko przedstawicieli władz państwowych (np. w ramach Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji), ale także reprezentantów organizacji pozarządowych stykających się w swej pracy z nielegalnymi cudzoziemcami, przedstawicieli środowisk imigranckich oraz badaczy. Zgodzono się również, że rozważania na temat przepisów abolicyjnych nie powinny być oderwane od debaty wokół całościowej polityki migracyjnej Polski.

## Uczestnicy debaty

### Przedstawiciele administracji państwowej:

1. Monika Prus - Departament Polityki Migracyjnej MSWiA
2. Krzysztof Lewandowski - Departament Polityki Migracyjnej MSWiA
3. Katarzyna Rowińska - Departament Legalizacji Pobytu URiC
4. Andrzej Jakubaszek - Straż Graniczna
5. Arkadiusz Michalak - Straż Graniczna

### Przedstawiciele organizacji pozarządowych:

1. ks. Edward Osiecki - Ośrodek Migranta
2. prof. Irena Rzeplińska - Helsińska Fundacja Praw Człowieka
3. Agata Forys - Helsińska Fundacja Praw Człowieka

4. Adam Bernatowicz - Proxenia
5. Maciej Bohosiewicz - Koło Zainteresowań Kulturą Ormian
6. Ton Van Anh - Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Radio Wolna Azja
7. Robert Krzysztoń - Stowarzyszenie Wolnego Słowa
8. Anna Wojciechowska - Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji

### Przedstawiciele instytucji naukowych:

1. dr Agnieszka Weinar, Ośrodek Badań nad Migracjami UW
2. Paweł Dąbrowski, Ośrodek Badań nad Migracjami UW
3. Łukasz Łotocki - Uniwersytet Warszawski
4. Łukasz Wójcik - Akademia Humanistyczna w Pułtusk

### BIULETYN MIGRACYJNY

Ośrodek Badań nad Migracjami UW i Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM)

<http://www.migracje.uw.edu.pl>, <http://www.csm.org.pl>

Adres korespondencyjny: redakcja „Biuletynu Migracyjnego”, ul. Banacha 2b, 02-097 Warszawa

Telefon: +48 22 659 74 11, E-mail: [biuletyn.migracyjny.obm@uw.edu.pl](mailto:biuletyn.migracyjny.obm@uw.edu.pl)