

*Monika Szulecka* ■

## PRZEJAWY NIELEGALNEJ MIGRACJI W POLSCE\*

### Wprowadzenie

Zjawisko nielegalnej migracji i funkcjonowania migrantów, którzy mieszkają bądź pracują w danym kraju mimo braku dokumentów uprawniających do tego, przykuwa uwagę nie tylko administracji państwowych odpowiadających za bezpieczeństwo i porządek prawny czy ponadnarodowych instytucji, ale też badaczy reprezentujących różne dyscypliny (prawo, socjologię, politologię, antropologię, psychologię, nauki o bezpieczeństwie czy nawet nauki o zdrowiu). W krajach o długich tradycjach imigracyjnych (jak Australia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, Francja) zjawisko to jest od dawna przedmiotem zainteresowania opinii publicznej oraz elementem debaty politycznej. W państwach, które nie stanowią popularnych krajów docelowych dla migrantów (jak w wypadku Polski), dyskusja o zjawisku nielegalnej migracji i konieczności zapobiegania tego rodzaju procesom często odwołuje się do doświadczeń innych krajów i mniej lub bardziej uzasadnionych obaw przed masowym, niekontrolowanym napływem cudzoziemców. Co do zasady korzystanie z doświadczeń innych państw jest pozytywne – może pomóc w opracowaniu racjonalnej polityki migracyjnej, zapobieganiu błędom czy w odpowiednim rozłożeniu akcentów w polityce migracyjnej (na działania kontrolne, represyjne, prewencyjne czy integracyjne). Mniej pozytywnie trzeba jednak ocenić sytuację, gdy doświadczenia innych państw, nieodzwierciedlone w polskich realiach, budzą nieuzasadnione lęki społeczne i mogą prowadzić do radykalizacji postaw – zarówno wśród przybyszów, jak i w społeczeństwie przyjmującym. Dostępne w Polsce statystyki dające podstawy do szacowania przypuszczalnej skali nielegalnej migracji wskazują, że jest to wyjątkowo marginalne zjawisko. Podobnie zresztą jak samo zjawisko imigracji do Polski, mimo wyraźnych wzrostów

\* Tekst został przygotowany w ramach projektu „SIC – Modułowy wielozadaniowy System Identyfikacji Cudzoziemców wraz z modułem analizy ryzyka ofiar przestępstw handlu ludźmi”, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (nr projektu DOBR-BIO4/055/13127/2013).

w statystykach obserwowanych od 2014 r. Z perspektywy służb kontrolnych niepokojące wydaje się jednak to, że choć wskaźniki nielegalnej migracji są stosunkowo niskie (zwłaszcza na tle innych krajów UE), dochodzi do licznych (choć nie wiadomo na jaką skalę) nadużyć kojarzonych jeśli nie ze zjawiskiem nielegalnej migracji, to z procesami określanymi mianem migracji półlegalnej czy quasi-legalnej.

W krajach, w których nielegalne pobyty czy przyjazdy cudzoziemców stanowią istotne wyzwanie dla administracji publicznej, jak w wypadku krajów Europy Śródziemnomorskiej, stałe zainteresowanie tematem nielegalnej migracji i sposobami redukcji jej skali nie dziwi. Nie zaskakuje też różnorodność podejść do tego tematu: od działań mających na celu wykluczanie cudzoziemców naruszających zasady wjazdu i pobytu z grona mieszkańców danego państwa, poprzez m.in. decyzje nakazujące powrót, wydawanie zakazu ponownego wjazdu, odmowy udzielania wiz czy zezwoleń na pobyt, po działania włączające, jak mechanizmy czy programy regularyzacyjne<sup>1</sup>. W kontekście europejskim w dużej mierze przeciwdziałanie nielegalnej migracji stało się problematyką, którą zajmują się nie tyle poszczególne państwa, co UE jako wspólnota wskazująca państwom członkowskim kierunki działań, by postępowanie wobec migrantów nielegalnie przebywających na terytorium państw czy przekraczających granicę było oparte na jednolitych standardach. Niemniej poszczególne kraje regulują na swój sposób zasady pobytu cudzoziemców i wskazują jednocześnie sytuacje, kiedy pobyt cudzoziemców nie jest w ich kraju pożądany, a kiedy – mimo stwierdzanych naruszeń – mogą oni zyskać szansę legalnego pobytu.

Warto czerpać ze zróżnicowanych doświadczeń innych państw, ale konieczne jest wzięcie pod uwagę przede wszystkim specyfiki wyzwań, które stoją przed Polską. A determinują ją zapewne: położenie geograficzne i geopolityczne (zwłaszcza członkostwo w UE i strefie Schengen), wskaźniki ekonomiczne na tle regionu, obowiązujące prawo regulujące wjazd i pobyt cudzoziemców w Polsce, a także funkcjonowanie instytucji odpowiedzialnych za tworzenie i stosowanie prawa imigracyjnego oraz azyłowego w praktyce, jak również funkcjonowanie w Polsce społeczności migranckich, mogących zapewnić wsparcie nowo przybyłym lub tym,

---

<sup>1</sup> Regularyzacja, potocznie zwana też abolicją, w sferze procesów migracyjnych oznacza udzielenie zezwolenia na pobyt cudzoziemcom przebywającym w danym momencie (tj. w czasie wejścia w życie lub obowiązywania danych przepisów) bez ważnych dokumentów uprawniających do pobytu. Programy regularyzacyjne, w przeciwieństwie do mechanizmów, nie są stałym elementem polityki migracyjnej danego państwa. Zazwyczaj adresowane są do określonej grupy cudzoziemców, spełniających określone kryteria i jednocześnie będących w nieuregulowanej sytuacji prawnej, wprowadzane są na jakiś czas, stąd częste ich określanie mianem akcji, kampanii czy programów regularyzacyjnych bądź abolicyjnych. Mechanizmy regularyzacyjne są natomiast względnie stałym elementem prawa w zakresie pobytu cudzoziemców. Umożliwiają udzielenie zezwolenia na pobyt osobom, które z perspektywy państwa przyjmującego „zasługują” na legalizację pobytu, np. ze względów humanitarnych lub z uwagi na trwałe związki z krajem przyjmującym. Zob. M. Baldwin-Edwards, A. Kraler, *REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*, ICMPD, Vienna 2009, s. 11.

którzy z uwagi na status prawny czy inne czynniki nie mogą liczyć w danym momencie na legalizację pobytu lub podjęcie pracy zgodnie z prawem.

## 1. Główne źródła analizowanych danych

Jak wynika chociażby z powyższych uwag, jest wiele determinant zjawiska nielegalnej migracji. Można je opisywać również z wielu perspektyw. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zjawiska nielegalnej migracji z odwołaniem do perspektywy przedstawicieli Straży Granicznej (SG), czyli głównej polskiej służby odpowiedzialnej za zapobieganie i przeciwdziałanie temu zjawisku oraz za rozpoznawanie zagrożeń migracyjnych<sup>2</sup>. Kluczowe pytanie, na które odpowiedź znajduje się w opracowaniu, dotyczy tego, jak w polskim kontekście można mówić o zjawisku nielegalnej migracji, jak można je scharakteryzować, jakie są jego przejawy, co je warunkuje, jakie są możliwości jego rozpoznawania i przeciwdziałania mu oraz jakie są rzeczywiste lub potencjalne konsekwencje.

Charakterystyka zjawiska nielegalnej migracji musi być odnoszona do określonego kontekstu: geopolitycznego (czyli członkostwa Polski w UE i strefie Schengen, a przez to określonej funkcji poszczególnych odcinków granicy), prawnego (czyli treści obowiązujących przepisów) oraz instytucjonalnego (czyli praktyki funkcjonowania organów i urzędów odpowiedzialnych za zarządzanie migracjami). Konteksty te zmieniały się na przestrzeni ostatnich 25 lat, ale też dynamicznym zmianom, co oczywiste, podlegały zjawiska migracyjne. W prezentowanej tu analizie wykorzystano pogłębione wywiady eksperckie prowadzone w pierwszej połowie 2015 r. z funkcjonariuszami SG z wybranych placówek w całej Polsce<sup>3</sup>. Kryteria doboru rozmówców ograniczały się do charakteru pełnionej funkcji i zakresu kompetencyjnego. Wywiady prowadzono z funkcjonariuszami zajmującymi kierownicze stanowiska, nadzorującymi pracę funkcjonariuszy z pionu cudzoziemskiego i operacyjno-sledczego. W badaniu wzięło udział kilkudziesięciu funkcjonariuszy SG z 31 jednostek organizacyjnych SG (placówek i oddziałów). Część wywiadów miała charakter indywidualny, część była prowadzona w większym gronie (w wywiadzie brało udział od dwóch do czterech respondentów). W niektórych placówkach wywiady były prowadzone indywidualnie, ale z więcej niż jedną osobą, jeśli takie rozwiązanie najbardziej sprzyjało efektywnemu zbieraniu informacji<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Zob. art. 1 ust. 2 pkt 2a lit a–e ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1643 z późn. zm. (ustawa o SG).

<sup>3</sup> Wywiady były prowadzone w ramach projektu „SIC – Modułowy wielozadaniowy System Identyfikacji Cudzoziemców wraz z modułem analizy ryzyka ofiar przestępstwa handlu ludźmi”, realizowanego w latach 2014–2016 przez Instytut Nauk Prawnych PAN w konsorcjum z Uniwersytetem w Białymstoku oraz firmą Medcore Sp. z o.o., finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

<sup>4</sup> Bardzo dziękuję wszystkim funkcjonariuszom, którzy wzięli udział w badaniu, poświęcili czas i podzielili się swoimi opiniami i doświadczeniami. Bez ich merytorycznego wsparcia i zaangażowania w proces badawczy analiza opisywanego zjawiska byłaby znacznie uboższa. Dziękuję również

Wnioski z badania jakościowego z udziałem ekspertów<sup>5</sup> są ukazane na tle innych źródeł danych, w tym raportów publikowanych przez instytucje publiczne, opracowań o charakterze naukowym i dostępnych danych statystycznych. Istotnym elementem planowania badania jakościowego z udziałem ekspertów była analiza komunikatów SG, które na początkowym etapie pozwoliły ukierunkować badanie terenowe<sup>6</sup>, a w trakcie badania stanowiły też element pogłębianej wiedzy o mechanizmach, aktorach i formalnych reakcjach na zdarzenia związane z szeroko rozumianą nielegalną migracją. Dlatego w tekście znajdują się też odniesienia do tego źródła informacji.

## 2. Zmienny kontekst migracyjny

W analizie wykorzystano źródła danych pierwotnych i wtórnych zgromadzonych między 2013 a 2015 r. W kontekście prezentowanych wyników istotne jest zwłaszcza podkreślenie, że materiały pierwotne (wywiady pogłębione z funkcjonariuszami SG) były zbierane od lutego do kwietnia 2015 r., podczas gdy nasilony napływ potencjalnych uchodźców<sup>7</sup> i imigrantów do Europy (zwłaszcza jej najbogatszych państw, jak Szwecja czy Niemcy) odnotowywano w szczególności od drugiej połowy 2015 r. Rok ten okazał się rekordowy (po masowych przemieszczeniach się ludności w związku z II wojną światową i po jej zakończeniu oraz po intensywnej mobilności migrantów i uchodźców na początku lat 90. XX w.) pod względem liczby ujawnionych nielegalnych przekroczeń granicy i złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy w krajach Europy. Dane za pierwsze miesiące 2016 r. skłaniają do przypuszczeń, że masowe przepływy transgraniczne migrantów i potencjalnych uchodźców będą też charakteryzowały rok 2016. Skala problemów związa-

wszystkim, którzy w jakikolwiek sposób przyczynili się do sprawnej realizacji badania w terenie. Dzięki ich pozytywnemu nastawieniu i cennym radom możliwe było zróżnicowanie próby badawczej i dotarcie do różnych placówek w całej Polsce.

<sup>5</sup> Poszczególnym wywiadam eksperckim nadano kody w formacie WXX, przy czym w miejsce XX wstawiane były kolejne liczby przyporządkowane danemu wywiadowi w losowej kolejności. Każdy cytat z wywiadów eksperckich użyty w tekście oznaczony jest właściwym temu wywiadowi kodem, np. W01, W02 itd.

<sup>6</sup> Analiza komunikatów publikowanych na stronach internetowych SG (stronie Komendy Głównej i stronach poszczególnych oddziałów) pozwoliła m.in. na wyłonienie placówek wartych uwzględnienia w badaniu na temat przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz wyłonienie zdarzeń, których omówienie podczas wywiadów stanowiło istotne wzbogacenie informacji o ujawnionych przypadkach naruszeń prawa i mechanizmach przemieszczania się przez granicę i/lub legalizowania pobytu niezgodnie z przepisami.

<sup>7</sup> W opracowaniu wyrażenie „potencjalny uchodźca” stosowane jest na określenie osób, które deklarują ubieganie się o ochronę międzynarodową. Nierzadko nie czekają na rozstrzygnięcie w sprawie złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy w kraju złożenia wniosku i przemieszczają się do innych krajów UE, przekraczając granicę nielegalnie. Określenie to odnosi się również do cudzoziemców, którzy zamierzają ubiegać się o ochronę międzynarodową w innych krajach UE lub już taką wolę zadeklarowali, ale przyjeżdżają również do Polski (np. w ramach tranzytu w drodze do Austrii czy Niemiec).

nych z presją migracyjną i wyzwaniem humanitarnym każe jednak sądzić, że rok ten będzie też czasem bardziej intensywnych (niż w poprzednich latach, charakteryzujących się brakiem reakcji lub reakcją pozorną) prób odpowiedzi na tzw. kryzys uchodźczy czy migracyjny.

Choć nasilony napływ do UE migrantów i uchodźców z państw Afryki i Bliskiego Wschodu oraz z południa Europy nie zmienił zasadniczo sytuacji migracyjnej w Polsce, w ogromnym stopniu zdeterminował formę i treść debaty publicznej na temat przybyszy oraz kluczowych zasad UE, takich jak swobodny przepływ osób i zasada solidarności. Wpłynął też na deklaracje i decyzje polityczne związane z radzeniem sobie ze skutkami tzw. kryzysu uchodźczego. Niewątpliwie zdeterminował również myślenie o bezpieczeństwie państwa i sposobach kontrolowania przepływów przez granice w warunkach strefy Schengen. Jednak ten kierunek myślenia o ruchach migracyjnych ma związek przede wszystkim z przeprowadzonymi lub planowanymi atakami terrorystycznymi na świecie i w Europie (do opinii publicznej przemówiły szczególnie akty terroryzmu, których doświadczyły Francja i Belgia w latach 2015–2016). Z uwagi na podłoże kilku zamachów duża część opinii publicznej zaczęła utożsamiać islam z terroryzmem, a poszukiwaczy azylu – z zagrożeniem, co nie ułatwia reakcji na bieżące potrzeby i wypracowania optymalnych rozwiązań w obliczu wyzwań humanitarnych. Te ostatnie nie mogą się zresztą ograniczać jedynie do szukania rozwiązań w państwach Europy. Ta doświadcza bowiem skutków kryzysów, które w niespokojnych regionach Afryki i Bliskiego Wschodu rozpoczęły się znacznie wcześniej. Wymaga to więc szeroko zakrojonych wspólnych działań ukierunkowanych na zniwelowanie efektów m.in. wojny w Syrii oraz na polepszenie warunków życia w regionach pochodzenia migrantów i uchodźców. Na poprawę sytuacji w regionie pochodzenia można jednak czekać latami, podczas gdy kraje przyjmujące i kraje tranzytu muszą na bieżąco podejmować działania związane z jednej strony z zapewnianiem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa przyjmującego, a z drugiej – z poszanowaniem praw osób przemieszczających się przez granice państw w poszukiwaniu bądź ochrony, bądź po prostu lepszych warunków życia.

Do tej pory Polska na globalnej mapie ruchów migracyjnych i uchodźczych była postrzegana głównie jako kraj tranzytowy. Nadal tak jest, choć jej znaczenie jako kraju docelowego zdaje się rosnąć. Pozostaje jednak poza kręgiem zainteresowania potencjalnych uchodźców, co wynika przede wszystkim z faktu, że wsparcie proponowane poszukiwaczom azylu jest niewielkie w porównaniu z tym, co oferują np. Niemcy czy Szwecja. Obostrzenia w polityce migracyjnej i problemy systemów uchodźczych innych państw mogą jednak spowodować, że atrakcyjność Polski jako kraju docelowego wzrośnie. W ostatnim czasie (od maja 2014 r., czyli wraz z wejściem w życie nowej ustawy o cudzoziemcach<sup>8</sup>) odnotowano też wyraźny wzrost za-

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. poz. 1650 z późn. zm. (u.c.).

interesowania legalizacją pobytu w Polsce, co na pewno ma również inne podłoże<sup>9</sup> niż wyłącznie zmiana prawa, ale z uwagi na postrzeganie tej zmiany w kategoriach znaczącej liberalizacji nie można wykluczyć, że Polska może się jawić obywatelom państw trzecich jako kraj docelowy w sensie formalnym (czyli kraj, w którym można zalegalizować pobyt lub do którego można wjechać, używając dokumentów wydanych przez urzędy tego państwa), podczas gdy rzeczywiste plany migracyjne realizowane są w innych krajach, zwykle tych dających lepsze możliwości zarobkowania czy zamieszkiwanych przez diaspory, na których wsparcie można liczyć.

Jak pokazują doświadczenia niektórych państw Europy, sytuacja migracyjna może zmieniać się diametralnie w bardzo szybkim tempie. Zmianom mogą też ulegać formalne definicje niepożądanych zachowań i przewidzianych za nie sankcji. Niemal z dnia na dzień, jak w wypadku Węgier, które jesienią 2015 r. wybudowały płot na granicy z Serbią i Chorwacją<sup>10</sup>, mogą zmieniać się też warunki, w jakich przemieszczają się migranci i uchodźcy, co nie pozostaje bez znaczenia dla wybieranych przez nich strategii. Wszystko to potwierdza znaczenie wzajemnych oddziaływań między różnymi czynnikami determinującymi procesy migracyjne, w tym elementy migracji niezgodne z przepisami.

Swoiste przygotowanie na nasilone ruchy migracyjne w Europie, a potencjalnie też w Polsce, zaobserwowane podczas badania terenowego w pierwszej połowie 2015 r., pozwala sądzić, że mimo iż analizowane materiały pierwotne obejmują głównie okres sprzed tzw. kryzysu migracyjnego czy uchodźczego<sup>11</sup>, wysnute na ich podstawie wnioski mają uniwersalny charakter i mogą być odnoszone do niewątpliwie odmiennego kontekstu migracyjnego. Dynamika i zmienność wpisane w procesy migracyjne były jednym z kluczowych zagadnień branych pod uwagę w badaniu przejawów nielegalnej migracji i zbieraniu opinii o możliwościach ujawniania tego zjawiska oraz zapobiegania mu. Dlatego też nierzadko wyzwania w zakresie ujawniania i przeciwdziałania nielegalnej migracji, wynikające z materiału empirycznego, prezentowane są w odniesieniu do wyzwań sprzed dekady czy dwóch dekad, gdy zarówno możliwości stwierdzania działań niezgodnych z prawem, jak i instrumenty prawne oraz polityczne były inne. Determinuje to jednak sposób postrzegania obecnych, zmieniających się wyzwań, a także podejście do – mniej lub bardziej spodziewanych – wyzwań w przyszłości.

---

<sup>9</sup> Chodzi głównie o konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy oraz złą sytuację gospodarczą tego państwa, sprzyjającą odpływowi obywateli Ukrainy m.in. do krajów sąsiednich, w tym Polski.

<sup>10</sup> E. Guild, E. Brouwer, K. Groenendijk, S. Carrera, *What is Happening to the Schengen Borders?*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 86/December 2015, <http://ssrn.com/abstract=2715482> [dostęp: 8.06.2016].

<sup>11</sup> Zob. zapis debaty eksperckiej pt. „Kryzys i co dalej? Różne oblicza problemów uchodźczych i migracyjnych w Europie”, Biuletyn Migracyjny nr 53, OBM UW, Warszawa 2016, <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny53.pdf> [dostęp: 16.06.2016].

### 3. Płynne definicje zjawiska i dylematy terminologiczne

Opisywana w niniejszym artykule nielegalna migracja nie stanowi precyzyjnego określenia. W wąskim ujęciu termin ten odnoszony jest głównie do przekraczania granicy wbrew przepisom, w szerokim natomiast ujęciu odnosi się go również do pobytu cudzoziemców mimo braku dokumentów uprawniających do tego, a czasem też do wykonywania pracy wbrew przepisom, gdyż stwierdzenie tego faktu może doprowadzić do wydania cudzoziemcowi decyzji nakazującej mu powrót do kraju pochodzenia. W rzeczywistości wszystkie trzy elementy (wjazd, pobyt, praca), których zgodność z prawem jest oceniana przez organy kontrolne, są wzajemnie ze sobą powiązane, a co za tym idzie stwierdzona niezgodność z prawem jednego elementu determinuje zazwyczaj zgodność z prawem innego (zob. tabelę 1). Na przykład nieudokumentowany pobyt jest jedynym następstwem nielegalnego wjazdu na terytorium RP aż do momentu, gdy cudzoziemiec znajdzie jakąś możliwość zalegalizowania pobytu, np. przez uzyskanie zgody na pobyt ze względów humanitarnych, która jest zresztą wydawana w tzw. postępowaniu powrotowym<sup>12</sup>, lub w wyniku programu regularyzacyjnego. Wykonywanie pracy bez odpowiednich zezwoleń, umów i ponoszenia należności podatkowych utrudnia z kolei legalizację pobytu w wypadku braku posiadania innych niż praca podstaw legalizowania bardziej trwałego zamieszkania w Polsce.

Tabela 1. Elementy nielegalnej migracji

	<b>Wjazd</b>	<b>Pobyt</b>	<b>Praca</b>
Zgodnie z prawem?	nie	nie	nie
	nie	nie → tak	nie → tak/nie
	tak	tak → nie	tak/nie → nie
	tak	tak	nie

Źródło: opracowanie własne<sup>13</sup>.

Warto podkreślić, że status prawny cudzoziemców jest płynny. Teoretycznie stwierdzenie danego elementu migracji jako niezgodnego lub zgodnego z prawem nie nastęrcza problemu (zwłaszcza jeśli cudzoziemiec ma ważne dokumenty po-

<sup>12</sup> Ten rodzaj zezwolenia na pobyt uregulowany jest w art. 348 u.c.

<sup>13</sup> W literaturze można znaleźć też bardziej rozbudowane klasyfikacje odnoszące się do zjawiska nielegalnej migracji, uwzględniające m.in. różnice między zgodnością z prawem podejmowania pracy w danym kraju (poszanowanie zasad dostępu) a zgodnością z prawem zasad podejmowanej pracy (respektowanie prawa podatkowego i w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz prawa pracy). Zob. np. M. Baldwin-Edwards, A. Kraler, *REGINE. Regularisations in Europe. Study...*, op. cit., s. 6. Dla uproszczenia w tym artykule wyróżnione są jednak tylko trzy sfery, w odniesieniu do których stwierdzany jest stopień zgodności działań cudzoziemca z obowiązującym prawem, choć – jak wynika z komentarza zawartego w tekście – w rzeczywistości ocena statusu prawnego cudzoziemca wymaga wzięcia pod uwagę dodatkowych kwestii związanych z pracą, pobytom i przekraczaniem granic.

twierdzące uprawnienia do określonych działań, np. pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, przekraczania granicy, określonego w czasie pobytu). W praktyce jednak dokonanie takiego stwierdzenia może stanowić wyzwanie, a dzieje się tak np. w wypadku osób posługujących się cudzymi lub sfałszowanymi dowodami tożsamości, osób nieposiadających żadnych dokumentów tożsamości, cudzoziemców wykonujących pracę częściowo legalnie i częściowo nielegalnie.

Ogólne określenie „nielegalna migracja” w ujęciu szerokim nie jest zbyt fortunate. Samo przemieszczanie się, ukierunkowane na przeniesienie centrum życia, czyli migracja, niezależnie od motywów, nie może być oceniane pod kątem zgodności z prawem. To poszczególne etapy czy elementy procesu migracyjnego, jak właśnie wjazd czy pobyt, można rozpatrywać z perspektywy ich zgodności z zasadami ujętymi w przepisach imigracyjnych. Zarówno w prawie UE, jak i w polskim prawie nie ma definicji nielegalnej migracji. Zdefiniowane są natomiast takie pojęcia, jak „nielegalny pobyt”, „nielegalne wykonywanie pracy”, „powierzenie pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym w kraju”, „przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom”, czyli elementy zjawiska, które powszechnie i zbiorczo określane są mianem nielegalnej migracji. Choć jest to określenie nieprecyzyjne, wciąż wydaje się najbardziej powszechnym określeniem stosowanym w Polsce.

Coraz częściej jednak używane są też alternatywne określenia, co wynika bezpośrednio z terminologii przyjętej w języku angielskim. Rzadko już w oficjalnych dokumentach w tym języku można znaleźć sformułowanie *illegal migration*. Jest ono sukcesywnie zastępowane bardziej pojemnym terminem *irregular migration*. Przenoszenie tego terminu wprost do języka polskiego i posługiwanie się określeniem „nieregularna migracja” jako alternatywą dla określenia „nielegalna migracja” budzi jednak pewne zastrzeżenia, choć coraz częściej to właśnie ta alternatywa pojawia się w polskich publikacjach. Angielskie określenie *irregular* ma szersze znaczenie w oryginale niż w języku polskim. Dla polskojęzycznego odbiorcy „nieregularny” oznacza przede wszystkim odbywający się w nierównych odstępach czasu, a nie w sposób nieprawidłowy, a przecież nie o takie określenie procesów migracyjnych chodzi w kontekście zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji.

Inne proponowane terminy, które potencjalnie neutralizują przymiotnik migracji odnoszący się do niezgodności z prawem określonych zachowań, to „nieudokumentowana” (ang. *undocumented*, fr. *sans papiers*) czy „nieuregulowana” migracja. Określenia te nie w pełni oddają istotę rzeczy. Migranci przekraczający granice wbrew przepisom często mają dokumenty, a fakt przekroczenia granicy czy pobytu bywa też udokumentowany w tym sensie, że jest odnotowywany w różnych rejestrach. Procesy migracyjne, o których mowa w tym artykule, czyli opierające się na działaniach sprzecznych z obowiązującym prawem, nie powinny być też określane mianem nieuregulowanych. Są bowiem uzgodnione, unormowane reguły przekraczania granicy, warunki udzielenia zgody na pobyt czy pracę. Zdarza się jednak, że pewne elementy procesów migracyjnych pozostają w sprzeczności z tymi regulacjami. Nie oznacza to jednak, że są one nieuregulowane. W ostatnim czasie pojawił się



też termin „niekontrolowane migracje”<sup>14</sup> jako określenie tych procesów mobilności, które wymykają się działaniom kontrolnym i – w domyśle – przybierają masowy charakter. Użycie przymiotnika „niekontrolowany” stało się częstsze w kontekście intensywnych debat na temat tzw. kryzysu migracyjnego czy politycznego w UE.

Podobnie jak w wypadku szukania alternatywnych określeń dla zjawiska nielegalnej migracji jest z próbami zastępowania nieprecyzyjnego sformułowania „nielegalna praca” cudzoziemców innymi wyrażeniami. Na przykład „praca nieregulowana” jest w zasadzie określeniem precyzyjnym, ale w zestawieniu z często złożoną sytuacją zawodową jednostek określenie to nie wyczerpuje spektrum zachowań wbrew przepisom w związku z wykonywaniem pracy zarobkowej. Trudno będzie odnieść to określenie do pozornego zatrudnienia, czyli np. podpisania umowy i wiązania się z części jej zapisów (np. przez płacenie składek i podatków), ale bez faktycznego wykonywania pracy, której warunki i charakter określa umowa, zawarta jedynie w celu wzmocnienia argumentów uzasadniających wnioskowanie o legalizację pobytu w związku z pracą. Nie sposób również odnieść tego określenia do sytuacji, gdy cudzoziemiec wykonuje pracę na podstawie wymaganych zezwoleń i podpisanej stosownej umowy, ale na innym stanowisku lub za niższą pensją niż wskazano w zezwoleniu na pracę. Rozbieżności te, pozornie błahsze, w świetle obowiązującego prawa skutkują stwierdzeniem wykonywania pracy niezgodnie z przepisami.

Mimo zastrzeżeń i problemów językowych, zastępowanie słowa „nielegalny” innymi terminami ma istotne znaczenie, zwłaszcza jeśli chodzi o opisywanie migrantów. Powszechnie kiedyś stosowane sformułowanie *illegal migrant* (nielegalny migrant) postrzegane jest jako stygmatyzujące<sup>15</sup>, dehumanizujące<sup>16</sup>, nieetyczne<sup>17</sup>, a także niewłaściwe z semantycznego punktu widzenia. Jest bowiem oczywiste, że żaden człowiek nie jest nielegalny. To jego dokumenty mogą nie być już ważne lub może ich już nie mieć, mógł przekroczyć granicę wbrew przepisom czy podejmować pracę mimo braku wymaganych zezwoleń. W języku angielskim sformułowanie *ir-*

<sup>14</sup> Terminu tego użyli np. analitycy z Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w odniesieniu do przekraczania granicy państwowej bez odpowiednich upoważnień do tego; zob. P. Sasnal (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski. Raport PISM*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015. Warto jednak zaznaczyć, że termin ten nie jest powszechnie postrzegany jako synonim nielegalnej migracji.

<sup>15</sup> Zob. np. Council of Europe. Commissioner for Human Rights, *Criminalization of migration in Europe: human rights implication*, Strasbourg, February 2010, <http://www.statewatch.org/news/2010/feb/coe-hamm-criminalisation-of-migration.pdf> [dostęp: 15.05.2016].

<sup>16</sup> Zob. np. dyskusję na temat zalecanych określeń w: M. Fagasiński, *Nielegalny migrant czy cudzoziemiec o nieregulowanym statusie? Abolicja czy regularyzacja? Czyli jak pisać i mówić o programie regularyzacyjnym*, w: M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Szczepanik, *Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015, s. 14–17; [http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2015/03/Wychodzacz\\_cienia\\_FIN.pdf](http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2015/03/Wychodzacz_cienia_FIN.pdf) [dostęp: 15.05.2016].

<sup>17</sup> J. Balicki, *Migranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*. Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2012.

*regular migrant* będzie zazwyczaj właściwe do nazwania migranta w każdej z wymienionych sytuacji, czyli migranta, który narusza reguły wjazdu i pobytu cudzoziemców na danym terytorium. W języku polskim trudno znaleźć dobry odpowiednik. Na pewno nie są nimi przymiotniki: „nielegalny”, „nieregularny” czy „nieudokumentowany”, ze względów wskazanych wyżej. Czasem sugeruje się sformułowanie „o nieuregulowanym statusie”, które przyjęło się chociażby w języku opisu zjawisk migracyjnych stosowanym przez polską administrację<sup>18</sup>. Najlepszym wyjściem wydaje się jednak określanie nie człowieka, a jego działań czy stanu, w którym się znajduje, statusu administracyjnego. Z perspektywy stosowania prawa tylko takie zresztą sformułowania mają znaczenie i są wystarczająco precyzyjne. Stąd w dokumentach dotyczących zgodności zachowań z prawem najczęściej można znaleźć nie określenia odnoszące się do samych migrantów, ale opisujące ich sytuację: „migrant nielegalnie przebywający”, „nielegalny pobyt”, „pobyt mimo upływu ważności dokumentów pobytowych”, „przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom”, „nielegalne wykonywanie pracy”, „nielegalne powierzanie pracy”.

W niniejszym opracowaniu dominuje posługiwanie się terminem „nielegalna migracja” na określenie różnych przejawów niezgodności z prawem poszczególnych etapów procesu migracyjnego (głównie wjazdu, pobytu lub pracy), przy pełnej świadomości, że jest to termin nieprecyzyjny i coraz częściej zastępowany wyrażeniami, których użycie ma zmniejszać efekt stygmatyzacji z jednej strony i oddawać złożoność problematyki z drugiej. Jak wynika z badania, którego wnioski są prezentowane niżej, specyfika procesów migracyjnych w polskim kontekście i stwierdzane naruszenia prawa również podają w wątpliwość używanie określenia „nielegalna migracja” w odniesieniu do ogółu zdarzeń polegających na tym, że cudzoziemcy naruszają jakieś przepisy regulujące ich wjazd, pobyt czy pracę, zwłaszcza jeśli to określenie używane jest w kontekście porównawczym, np. do krajów, które doświadczają niekontrolowanego napływu cudzoziemców przez nieszczęsne granice morskie. Stąd tendencja do łagodzenia wymowy tego terminu i wskazywania na półlegalny czy quasi-legalny charakter migracji.

Co warte uwagi, określenie „nielegalna migracja” funkcjonuje na gruncie polskiego prawa, choć bez precyzyjnej definicji<sup>19</sup>. To SG jest formacją odpowiedzialną m.in. za zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji, co jest zapisane

<sup>18</sup> Zob. np. „Polityka migracyjna Polski. Stan obecny i postulowane działania” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r., <https://bip.mswia.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [dostęp: 15.05.2016] lub raport tematyczny Polskiego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej z 2011 r. „Praktyczne aspekty zmniejszenia skali nielegalnej migracji w Polsce”, <https://emn.gov.pl/esm/publikacje/nasze-publikacje/praktyczne-aspekty-zmni/13161,Raport-krajowy.html> [dostęp: 15.05.2016].

<sup>19</sup> Brakuje zresztą definicji analogicznych terminów w ustawodawstwach innych państw. Jeśli dochodzi do tego wielość używanych terminów alternatywnych, również niejednoznacznych, sugestia unifikowania i zdefiniowania pojęcia „nielegalna migracja” czy anglojęzycznego odpowiednika *irregular migration* są w pełni zrozumiałe. Zob. np. M. Perkowska, *Illegal, Legal, Irregular or Regular – Who is the Incoming Foreigner?*, „Studies in Logic, Grammar and Rhetoric” 2016, nr 45/1, s. 187–197.

w ustawie regulującej funkcjonowanie tej formacji. Mimo braku definicji określone są środki zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Są to m.in.: kontrola przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń migracyjnych, zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją<sup>20</sup>. Jeśli chodzi o zagrożenia migracyjne, to kluczowe są te zdarzenia, w wypadku których stwierdzany jest „cel migracyjny”, co dla SG oznacza prawdopodobieństwo, że cudzoziemiec po przekroczeniu granicy będzie podejmował działania niezgodne z zasadami wjazdu i pobytu cudzoziemców, np. będzie wykonywał pracę wbrew przepisom lub przejedzie przez terytorium Polski do innego kraju UE w celu podjęcia pracy, mimo braku uprawnień do tego. Cudzoziemiec może też naruszać porządek prawny w inny sposób, np. przez angażowanie się w działania przestępcze, powodowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa w kraju przyjmującym, co z perspektywy służb kontrolnych jest równoznaczne z zagrożeniem migracyjnym.

## 4. Skala zjawiska nielegalnej migracji

### 4.1. Polska jako kraj imigracji legalnej i nieudokumentowanej

W Polsce skala imigracji, a tym samym imigracji, która wiąże się z naruszaniem przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców, jest niewielka. Warto jednak zauważyć, że w ostatnich latach (zwłaszcza od 2014 r.) liczby cudzoziemców wnioskujących o zezwolenie na pobyt czy pracodawców zainteresowanych zatrudnieniem migrantów wyraźnie rosną. Według stanu na 1 stycznia 2016 r. w Polsce przebywało niemal 212 tys. cudzoziemców z ważnymi kartami pobytu, czyli różnymi kategoriami zezwoleń (m.in. na pobyt stały, czasowy czy związanych z udzieleniem którejś z form ochrony międzynarodowej). Pół roku później, czyli 1 lipca 2016 r., liczba ta zwiększyła się o kolejne 12,5 tys. osób<sup>21</sup>. Liczba cudzoziemców z ważnymi kartami pobytu w połowie 2016 r. stanowiła więcej niż trzykrotność analogicznej liczby dla 2004 r., czyli roku wejścia Polski do UE. Wtedy liczba ta sięgała ok. 72 tys. Jak wynika z oficjalnych danych, na koniec 2013 r. było ok. 121 tys. cudzoziemców z ważnymi kartami pobytu, a w 2014 r. – już ok. 175 tys.<sup>22</sup> Niemal co trzecia karta pobytu należy do obywatela Ukrainy. Największą dynamikę wzrostu można zresztą zaobserwować właśnie w odniesieniu do Ukraińców. Tylko w ciągu roku (między końcem 2014 r. a początkiem 2016 r.) ok. 25 tys. więcej obywateli Ukrainy pojawiło się wśród posiadaczy kart pobytu, z czego najwięcej

<sup>20</sup> Zob. art. 1 ust. 2 pkt 2a) ustawy o SG.

<sup>21</sup> Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> [dostęp: 6.10.2016].

<sup>22</sup> Aneks statystyczny do raportu na temat pobytów i przyjazdów cudzoziemców, opracowanego w ramach projektu „SIC – Modułowy wielozadaniowy System Identyfikacji Cudzoziemców wraz z modulem analizy ryzyka ofiar przestępstwa handlu ludźmi” – M. Anacka, *Cudzoziemcy w Polsce (2003–2014). Podstawowe statystyki z komentarzem*, Warszawa 2016 (niepublikowany).

dotyczyło zezwoleń na pobyt czasowy<sup>23</sup>. Aby oszacować zasób migrantów w Polsce, trzeba jeszcze doliczyć kilkaset tysięcy cudzoziemców przebywających w danym momencie w naszym kraju na podstawie krótko- lub długoterminowych wiz. Rocznie polskie placówki dyplomatyczne wydają 1,5 mln wiz. Nadal jednak zasób ten nie przekracza nawet 2% populacji Polski (według danych Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2014 r. jej wielkość sięgała 38,5 mln osób<sup>24</sup>). Co więcej, wszystkie oficjalne dane potwierdzają, że saldo migracji pozostaje ujemne, czyli więcej osób opuszcza nasz kraj, niż imigruje do Polski.

Trudno oszacować wielkość populacji cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce wbrew przepisom, co wynika z faktu, że zasadniczo realizacja ich planów migracyjnych nie jest w żaden sposób rejestrowana. Część spośród tych cudzoziemców wjechała do Polski nielegalnie, część podejmuje pracę mimo braku zezwoleń, jeszcze inni pozostają w Polsce mimo upływu ważności dokumentów uprawniających do pobytu. Szacunki podawane przez różnych autorów czy instytucje publiczne są rozbieżne i zwykle nie jest znana metoda szacowania. Czasem trudno też stwierdzić, czy podawane liczby odnoszą się do nielegalnie pracujących cudzoziemców, czy do obywateli państw trzecich przebywających w Polsce bez ważnych dokumentów uprawniających do tego<sup>25</sup>. Powszechne i raczej słusznie jest przekonanie, że przyjazdy do Polski w sposób nielegalny są zdecydowanie rzadsze niż angażowanie się cudzoziemców w pracę zarobkową wbrew przepisom. Charakter pracy może być zresztą mieszany – częściowo cudzoziemcy pracują zgodnie z warunkami udzielonych im zezwoleń, a częściowo funkcjonują w nieformalnej gospodarce, np. gdy poza pracą wykonywaną na podstawie zezwolenia dorabiają u innego pracodawcy, mimo braku uprawniających do tego dokumentów<sup>26</sup>. Biorąc pod uwagę zarówno

<sup>23</sup> Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców, komunikat „Ważne dokumenty – stan na 1.01.2016 r.”, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/wazne-dokumenty-zestawienie/> [dostęp: 3.10.2016].

<sup>24</sup> Główny Urząd Statystyczny, Rocznik Demograficzny 2015, Warszawa 2015, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2015,3,9.html> [dostęp: 9.05.2016].

<sup>25</sup> Zob. m.in. M. Anacka, I. Grabowska-Lusińska, A. Janicka, P. Kaczmarczyk, M. Szczepański, M. Szulecka, *Rynek pracy (gospodarka) jako siła napędzająca napływ imigrantów do Polski*, w: A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 125–187, 272–275; Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci zarobkowi w Polsce – dlaczego tak trudno ich policzyć?*, w: Ł. Żołądek (red.), *Migracje i polityka migracyjna*, „Studia BAS” 2014, nr 4, s. 155–174.

<sup>26</sup> Zob. m.in. I. Czerniejewska, *Pracownicy bez granic. Raport krajowy – Polska*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2014; <http://interwencjaprawna.pl/ebb/files/pracownicy-bez-granic.pdf> [dostęp: 20.05.2016]; W. Klaus (red.), *Ziemia obiecana? Warunki pracy cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011; M. Kindler, M. Szulecka, *The Economic Integration of Ukrainian and Vietnamese Migrant Women in the Polish Labour Market*, w: L. Näre, J. Andall (red.), *Gender and the Labour Market in Europe*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2013, nr 39, s. 649–671; M. Kindler, A. Kordasiewicz, M. Szulecka, *Care needs and migration for domestic work: Ukraine-Poland*, International Labour Organisation, Geneva 2016; R. Stefańska, M. Szulecka, *Bezpieczny status prawny jako determinanta awansu ekonomiczno-zawodowego odmiennych grup imigrantów w Polsce*, *Central and Eastern European Migration Review* 2, Warszawa 2013, s. 91–115.

zmiennosc statusu prawnego migrantów, jak i zmiennosc statusu wykonywanej przez nich pracy, trzeba przyznac, ze szacowanie udzialu migrantów w nieformalnej gospodarce jest zadaniem karkołomnym. To samo dotyczy zreszta szacowania wielkosc szarej strefy zatrudnienia obywateli polskich. Jednak próby sa i zapewne beda nadal podejmowane<sup>27</sup>.

#### **4.2. Wyniki abolicji jako podstawa szacowania wielkosc populacji nieudokumentowanych migrantów**

Jak wynika z dostepnych informacji, liczbe nielegalnych pobytów cudzoziemców w Polsce określa sie na kilkanaście do kilkudziesięciu tysięcy osób<sup>28</sup>. Zwykle zasób cudzoziemców przebywających w danym kraju moze byc szacowany na podstawie wyników programów regularyzacyjnych. W polskim kontekście przyjęcie tych wyników jako podstawy szacowania skloniloby raczej do negacji dotychczasowych szacunków mówiących o kilkudziesięciu, a nawet kilkuset tysięcach migrantów nielegalnie przebywających w Polsce. Łączna liczba cudzoziemców, którzy zyskali zezwolenia na pobyt w ramach trzech programów regularyzacyjnych dotychczas prowadzonych w Polsce (w 2003, 2007 i 2012 r.) sięga bowiem ok. 7 tys. osób. Mniej więcej trzech na czterech aplikantów uzyskało decyzję pozytywną, a więc nawet łączna liczba osób, które postanowiły skorzystać z abolicji, nie prowadzi raczej do wniosku, że w Polsce mamy do czynienia z setkami tysięcy cudzoziemców nielegalnie przebywających.

Inaczej sprawa by się przedstawiała, gdyby ta liczba była odnoszona do cudzoziemców, którzy w Polsce pojawiają się na bardzo krótki okres, mimo że nie mają dokumentów uprawniających do tego. Są to m.in. cudzoziemcy, dla których Polska jest krajem tranzytowym, wjeżdżający na jej terytorium z krajów pozaunijnych nielegalnie, by dotrzeć do wybranych krajów UE, postrzeganych jako bardziej atrakcyjne. Mogą to być również cudzoziemcy, którzy nie są uprawnieni do przejazdu przez polskie terytorium w drodze powrotnej do kraju pochodzenia z krajów, w których czasowo przebywali. Mogą to być także cudzoziemcy niemający dokumentów uprawniających do pobytu w Polsce, ale mający ważne dokumenty uprawniające do pobytu w innych krajach UE. Zdarza się bowiem, że do Polski trafiają np. osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy w Niemczech – zgodnie z prawem powinny one przebywać w określonych landach niemieckich i nie powinny przekraczać granicy państwowej. Stwierdzenie, ile takich osób może pojawiać się i na jak długo w ciągu miesiąca czy nawet roku w Polsce, jest niemoż-

<sup>27</sup> Poza wspomnianymi wyżej komentarzami do dostępnyc szacunków zob. np. K. Pater, *Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne*, IPISS, Warszawa 2007.

<sup>28</sup> Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, *Praktyczne aspekty zmniejszania skali nielegalnej migracji w Polsce*, Departament Polityki Migracyjnej MSWiA, Warszawa 2011, s. 5; <https://emn.gov.pl/esm/publikacje/nasze-publikacje/praktyczne-aspekty-zmni/13161,Raport-krajowy.html> [dostęp: 15.05.2016].

liwe, zwłaszcza w warunkach strefy Schengen, gdy duża część granic państwa nie jest kontrolowana. Niemniej, jeśli chodzi o kilkaset tysięcy migrantów nielegalnie przebywających w Polsce, to właśnie prędzej tę liczbę można byłoby odnieść do migrantów „w tranzycie”, a nie migrantów przebywających przez dłuższy czas w Polsce wbrew przepisom. Polska administracja skłania się również do przyjęcia szacunku sięgającego co najwyżej kilkudziesięciu tysięcy migrantów przebywających w Polsce wbrew przepisom.

Wspomniana już stosunkowo niewielka liczba cudzoziemców zainteresowanych abolicją może jednak świadczyć też o tym, że warunki stawiane cudzoziemcom były zbyt trudne do spełnienia, co powodowało, że osoby nielegalnie przebywające w Polsce nie decydowały się na ujawnienie swego statusu w ramach programu regularyzacyjnego, gdyż spodziewały się decyzji negatywnej, a co za tym idzie – konieczności powrotu do kraju pochodzenia<sup>29</sup>. Zasadniczo kryteria ustanowione w polskich programach regularyzacyjnych można określić jako dość liberalne, zwłaszcza na tle innych krajów europejskich<sup>30</sup>, choć w polskim kontekście dopiero warunki trzeciej abolicji, prowadzonej w 2012 r.<sup>31</sup>, postrzegane były jako minimalne, znacznie złagodzone w stosunku do pierwszego programu (w 2012 r. wymagany był krótszy okres pobytu – niespełna pięć lat zamiast siedmiu czy 10; udzielane zezwolenie na pobyt było ważne przez dwa lata, a nie przez rok)<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Zob. np. komunikat o małżeństwie Ukraińców mieszkających w Polsce, którzy nie skorzystali z abolicji w 2012 r., mimo że spełniali wszystkie warunki, <http://www.nadodrzancki.strazgraniczna.pl/nad/aktualnosci/7646,Nie-skorzystali-z-abolicji.html?search=4981409> [dostęp: 11.10.2016]; zob. więcej na temat potencjalnych przyczyn niekorzystania z abolicji M. Szczepanik, *Cudzoziemcy i program regularyzacyjny 2012. Badanie aspektów społecznych*, w: M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Szczepanik, *Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015, s. 68 i nast.

<sup>30</sup> Por. A. Kraler, D. Reichel, A. König, M. Baldwin-Edwards, M. Şimşek, *Final Report – Feasibility Study on the Labour Market Trajectories of Regularised Immigrants within the European Union (REGANE I)*, ICMPD, Vienna 2014, [http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project\\_material/REGANE/REGANE\\_Publication\\_Final.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/REGANE/REGANE_Publication_Final.pdf) [dostęp: 15.05.2016].

<sup>31</sup> Na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach, Dz.U. Nr 191, poz. 1133 z późn. zm.

<sup>32</sup> Zob. D. Reichel, *'This will benefit our society'. Regularisations and Employment in Poland. REGANE Assessment Report*, ICMPD, Vienna 2014, [http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project\\_material/REGANE/REGANE\\_Assessment\\_Poland\\_Final\\_Sentout.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/REGANE/REGANE_Assessment_Poland_Final_Sentout.pdf) [dostęp: 15.05.2016]; M. Fagasiński, *Tło wprowadzenia programu regularyzacyjnego 2012*, w: M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Szczepanik, *Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015, s. 18 i nast.

### 4.3. Abolicja jako metoda na zmniejszenie liczby migrantów nieudokumentowanych?

Z perspektywy działań zapobiegających nielegalnej migracji regularyzacja to nie tylko szansa na zredukowanie wielkości populacji migrantów nielegalnie przebywających i zwiększenie zasobu legalnych rezydentów. Jak wynika z przeprowadzonego badania, abolicja w polskim wydaniu okazała się też czynnikiem potencjalnie generującym problem nielegalnej migracji, a przynajmniej problem nadużyć procedur legalizacyjnych ze strony osób do tego nieuprawnionych, gdyż przyczyniła się do rozwoju tzw. turystyki abolicyjnej. Ryzyko nadużyć przy okazji obowiązywania tego rodzaju przepisów istnieje zawsze. Dużego znaczenia nabiera fakt możliwie szybkiej identyfikacji tych nadużyć, reakcja na nie, a także możliwość zapobiegania potencjalnym nadużyciom (więcej na ten temat niżej). Niezależnie od skutków ubocznych, nie można lekceważyć pozytywnego efektu abolicji, jeśli chodzi o cudzoziemców od lat niemających uregulowanej sytuacji prawnej, związanych z Polską w znacznie większym stopniu niż z krajami pochodzenia. Trudno jednak stwierdzić, ile takich osób rzeczywiście z dobrodziejstwa abolicji skorzystało i w jakim stopniu trwały był efekt legalizacyjny. Dopiero bowiem wiedza o tym, czy beneficjenci abolicji zdołali utrzymać legalny status pobytu po dwóch latach, pozwala na ocenę skuteczności programu regularizacyjnego. Z badań jakościowych wynika, że nie wszystkim to się udało, czego przyczyną było m.in. niespełnianie warunków udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w normalnym, nieabolicyjnym trybie<sup>33</sup>. Z wcześniejszych doświadczeń w Polsce<sup>34</sup> i w Europie wynika, że część cudzoziemców, nawet 50% beneficjentów poszczególnych programów<sup>35</sup>, ponownie popadało w nielegalność.

<sup>33</sup> Jak wynika z badania zrealizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, część cudzoziemców po dwóch latach od uzyskania zezwolenia w ramach abolicji nie miała legalnego zatrudnienia, które mogłoby uzasadniać staranie się o kolejne zezwolenie pobytowe w Polsce. Zob. M. Fagasiński, M. Górczyńska, *Polska polityka i prawo migracyjne a regularyzacja pobytu cudzoziemców bez zezwoleń*, w: M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Szczepaniak, *Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularizacyjnego 2012*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015, s. 115–116.

<sup>34</sup> W Polsce dotychczas systematycznej analizie były poddane wyniki abolicji prowadzonej w 2003 i w 2007 r. W 2003 r. zezwolenia na pobyt uzyskało ok. 2,7 tys. cudzoziemców. Prześledzenie losów ok. 1/3 beneficjentów tej abolicji dostarczyło informacji, że siedem lat po uzyskaniu zezwoleń na pobyt 57% beneficjentów wciąż posiadało uregulowany status pobytu w Polsce. Reszta albo nie ubiegała się ponownie o zezwolenia na pobyt, albo uzyskała decyzje odmowne, a „administracyjne losy” części cudzoziemców nie były znane. Zob. E. Balcerak, *Abolicja 2003 z dzisiejszej perspektywy*, „Biuletyn Migracyjny” 2012, nr 39; <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/39-grudzien-2012/abolicja-2003-z-dzisiejszej-perspektywy> [dostęp: 14.10.2016].

<sup>35</sup> Takie efekty miał np. program regularizacyjny prowadzony w Hiszpanii w 1991 r. Trzy lata później około połowy spośród 110 tys. beneficjentów abolicji straciło legalny status pobytu. Zob. A. Papadopoulou, *Regularization programmes: an effective instrument of migration policy?*, „Global Migration Perspectives” 2005, nr 33, s. 10; [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/gmp/gmp33.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/gmp/gmp33.pdf) [dostęp: 11.10.2016].

#### 4.4. Co wynika z dostępnych danych statystycznych?

Jak wynika z powyższych uwag, przynajmniej w polskim kontekście wyniki abolicji są mało przekonującym wskaźnikiem nielegalnej migracji czy podstawą szacowania jej wielkości. Jeśli chodzi o statystyki odzwierciedlające zjawisko nielegalnej migracji, to rejestracji podlegają jedynie przypadki ujawnienia naruszeń przepisów migracyjnych, co oznacza, że dostępne statystyki zawierające tzw. wskaźniki nielegalnej migracji w większym stopniu informują o efektach pracy służb niż o rzeczywistej skali problemu. Główne wskaźniki, na podstawie których charakteryzowane jest zjawisko nielegalnej migracji, to liczby: odmów w sprawie wniosków o wydanie wize; odmów wjazdu; wydanych decyzji o zobowiązaniu do powrotu (i zakazie wjazdu); ujawnionych przekroczeń granicy państwowej wbrew przepisom lub usiłowań takiego przekroczenia (zob. więcej w dalszej części tekstu); ujawnionych przypadków pobytu wbrew przepisom; zezwoleń na pobyt udzielonych osobom, które w momencie wydania decyzji w sprawie zezwoleń przebywały w Polsce nielegalnie; osób przekazywanych i przyjmowanych w ramach readmisji; osób przekazywanych i przyjmowanych w ramach tzw. procedur dublińskich. Nierzadko wskaźnikiem wykorzystywanym w analizie zjawiska nielegalnej migracji są też liczby złożonych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz decyzje wydane w tych sprawach (zwłaszcza negatywne).

W polskim kontekście niemal wszystkie wskaźniki są stosunkowo niskie zarówno w odniesieniu do wielkości polskiej populacji, jak i w porównaniu z analogicznymi wskaźnikami w innych krajach UE. Wyjątek stanowią jedynie liczby odmów wjazdu. Na tle innych krajów UE Polska zajmuje zwykle drugie miejsce pod względem liczby wydawanych odmów wjazdu. Wyprzedza ją jedynie Hiszpania, jeśli pod uwagę brany jest ogół wydanych odmów. W 2014 r. 2/3 wszystkich odmów zostało wydanych przez te dwa kraje<sup>36</sup>. Jeśli natomiast liczba odmów liczona jest w odniesieniu do poszczególnych rodzajów granic, to Polska wyprzedza inne kraje UE – wydaje najwięcej odmów wjazdu na granicy lądowej, zwykle obywatelom Ukrainy i Federacji Rosyjskiej<sup>37</sup>. Istotny udział w ogólnej liczbie odmów wjazdu wydanych na granicy lądowej mają też Węgry i Chorwacja.

Wręcz marginalna – na tle innych odcinków – skala ujawnianych nielegalnych przekroczeń wschodniej granicy zewnętrznej UE, stanowiąca mniej niż 1% ujawnianych nielegalnych przekroczeń na wszystkich odcinkach granicy zewnętrznej (zob. rysunek 1), każe sądzić, że wschodni odcinek jest albo dość szczelny, albo po prostu mniej atrakcyjny dla osób, które zmierzają do bogatych krajów UE oraz dla organizatorów przerzutu.

<sup>36</sup> Zob. statystyki Eurostatu, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_enforcement\\_of\\_immigration\\_legislation](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation) [dostęp: 14.10.2016].

<sup>37</sup> Frontex, *Annual Risk Analysis 2016*, FRONTEX, Warszawa 2016, s. 23, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf) [dostęp: 14.10.2016].



Tabela 2. Wybrane wskaźniki nielegalnej migracji

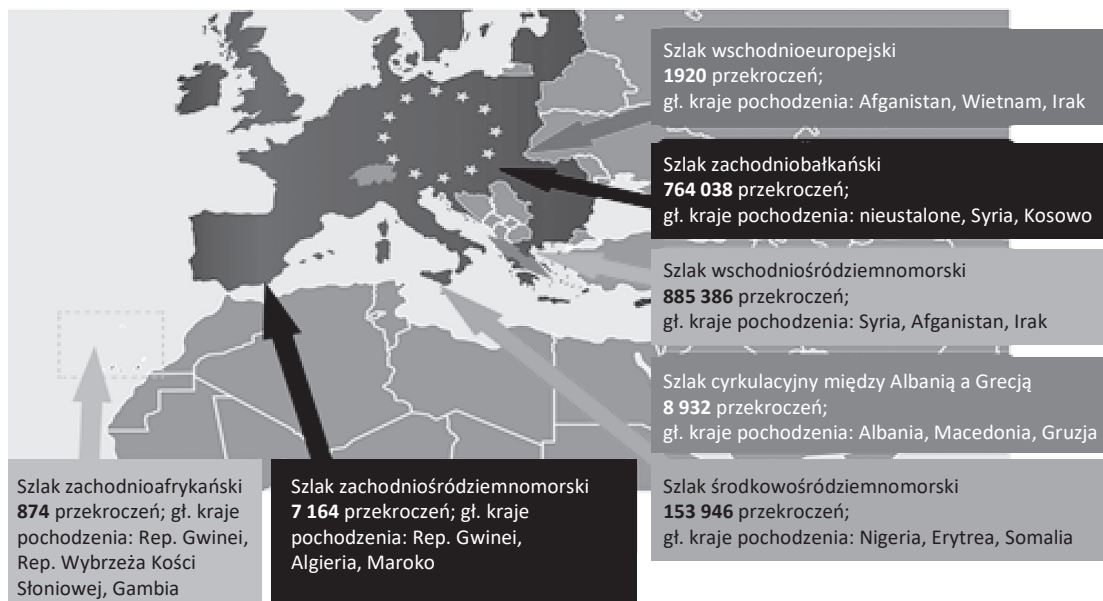
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (01-06)
Liczba odmów wjazdu	b.d.	16 862	26 941	23 758	21 657	32 138	33 887	24 519	41 580	28 086*
Decyzje o wydaleniu (DoW) / decyzje o zobowiązaniu do opuszczenia RP (ZdO) / powrotu (ZdP)	DoW 2 833 ZdO 7 572	DoW 4 700 ZdO 3 431	DoW 2 183 ZdO 6 335	DoW 1 669 ZdO 6 603	DoW 1 134 ZdO 6 301	DoW 967 ZdO 5890	DoW 1 014 ZdO 6767	DoW** 410 ZdP 6 884	DoW 23 ZdP 13 783	- ZdP 8 216
Wykonywanie pracy niezgodnie z przepisami (wyniki PIP)**	269	343	697	1 011	901	644	494	873	1 122	b.d.

\* Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców różnią się od danych SG, z których wynika, że w pierwszym półroczu 2016 r. wydano 42 300 odmów wjazdu na zewnętrznej granicy. Dane SG za ten okres pokazują wyraźny wzrost liczby wydawanych odmów – o 138% w stosunku do analogicznego okresu w pierwszej połowie 2015 r.; zob. statystyki SG za I półrocze 2016 r., <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 14.10.2016]. Liczbę tę można traktować jako rzeczywistą liczbę wydanych odmów, chociaż nie wszystkie odmowy zostały zarejestrowane przez SG w systemie teleinformatycznym POBYT v.2, administrowanym przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, który jest źródłem podawanych statystyk.

\*\* Wraz z wejściem w życie ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., tj. 1 maja 2014 r., kompetencje w zakresie wydawania decyzji powrotowych przejęła SG. Decyzje o wydaleniu (wydawane wcześniej przez wojewodów) oraz decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP zostały zastąpione decyzjami zobowiązującymi cudzoziemców do powrotu, ze wskazaniem terminu (powrót dobrowolny) oraz bez wskazania terminu (powrót przymusowy, niejako odpowiadający wcześniejszym decyzjom o wydaleniu).

\*\*\* Wyniki kontroli Państwowej Inspekcji Pracy obejmują liczbę cudzoziemców, w wypadku których inspektorzy stwierdzili nielegalne wykonywanie pracy. Również SG stwierdza nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemców. Brak jednak ogólnodostępnych danych za dłuższy okres na ten temat. By zobrazować skalę ujawniania nielegalnie wykonywanej pracy przez cudzoziemców można podać przykład pierwszego półrocza 2016 r. W tym okresie SG zatrzymała 1240 cudzoziemców za nielegalne wykonywanie pracy, przy czym 1060 osób było obywatelami i państw trzecich, głównie Ukrainy (969 osób, o 74% więcej niż w analogicznym okresie 2015 r.). Zob. więcej statystyki SG za I półrocze 2016 r., <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 14.10.2016].

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców i Państwowej Inspekcji Pracy.



#### Średnia miesięczna liczba ujawnionych nielegalnych przekroczeń zewnętrznej granicy UE

<b>Szlak wschodniośroziemnomorski</b> 2013 r. – 2 067 2014 r. – 4 236 2015 r. – 73 782 2016 r. (I połowa) – 61 439	<b>Szlak zachodniobałkański</b> 2013 r. – 1 663 2014 r. – 3 613 2015 r. – 63 670 2016 r. (I połowa) – 51 401	<b>Szlak środkowośroziemnomorski</b> 2013 r. – 3 775 2014 r. – 14 222 2015 r. – 12 829 2016 r. (I połowa) – 4 342
--	--	---

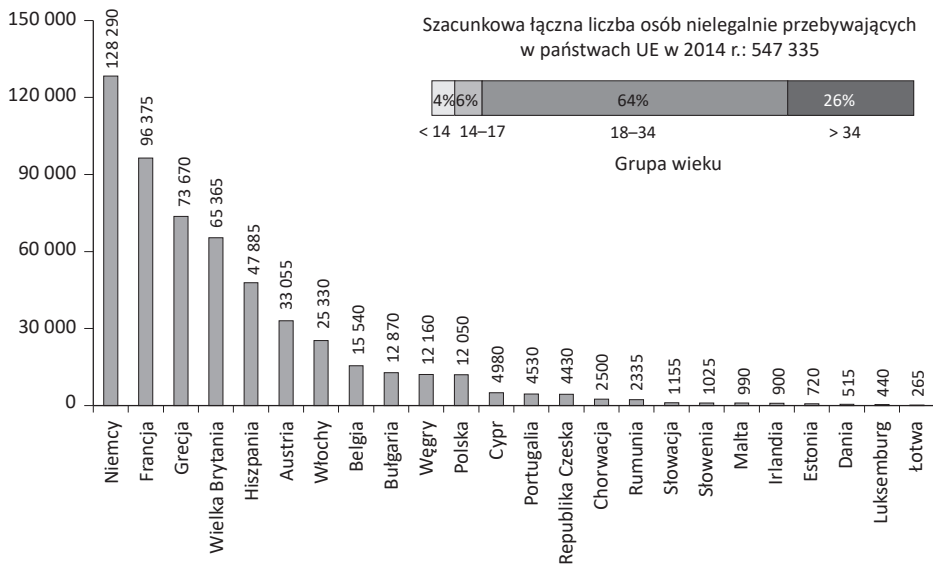
Rysunek 1. Główne szlaki migracyjne oraz liczby ujawnionych nielegalnych przekroczeń granicy w 2015 r.

Źródło: EP Think Tank, <http://epthinktank.eu/2015/04/27/irregular-immigration-in-the-eu-facts-and-figures/> [dostęp: 3.10.2016].

Choć trudno zaprzeczyć, że presja migracyjna dotyczy w dużo większym stopniu południa Europy, warto mieć na uwadze, że ujawnione liczby przekroczeń granicy wbrew przepisom na różnych odcinkach granicy zewnętrznej UE odzwierciedlają przede wszystkim efekty działań kontrolnych. Mniejsza presja migracyjna świadczy zapewne o mniejszej atrakcyjności Polski czy innych państw położonych wzdłuż wschodniej zewnętrznej granicy UE, ale nie można jednocześnie bezkrytycznie przyjmować, że małe liczby to wyłącznie efekt skutecznych działań zapobiegawczych: *niektórzy twierdzą, że Straż Graniczna ma bardzo dobrą skuteczność w zakresie ochrony granicy państwowej, ale ciężko to jest określić, czy i jaka jest skala tego wszystkiego. Po prostu nie mamy więcej sygnałów czy informacji, żeby coś się istotnego działo, o czym my nie wiemy. Ale popatrzeć tylko po tym, ile nielegalnych migrantów jest w dużych miastach, ilu cudzoziemców, którzy przebywają nielegalnie,*

znajduje się w innych krajach Unii Europejskiej, to którzyś oni muszą trafić tam (W29).

Porównanie właśnie tych wielkości (liczby ujawnianych nielegalnych przekroczeń granicy i liczby cudzoziemców, których pobyt jest stwierdzany jako niepożądanym) w skali bardziej unijnej (zob. wykres 1) niż krajowej skłania z pewnością do zastanowienia, jaka jest geneza populacji migrantów naruszających zasady wjazdu, pobytu i pracy w danym kraju i jaką jej część stanowią osoby, które dostały się na terytorium danego państwa nielegalnie i nie były dotychczas w ogóle rejestrowane czy ujawniane.



Wykres 1. Liczba osób nielegalnie przebywających na terytorium poszczególnych państw UE (2014 r.)

Źródło: EP Think Tank, <http://epthinktank.eu/2015/04/27/irregular-immigration-in-the-eu-facts-and-figures/> [dostęp: 3.10.2016].

W związku ze znacznie nasilonym napływem migrantów i uchodźców w 2015 r. w wybranych krajach UE (zwłaszcza w Niemczech, Austrii, Szwecji, Grecji, Włoszech i na Węgrzech) wszelkie porównania wskaźników migracyjnych muszą być dokonywane z ostrożnością. Niezależnie jednak od wielu zastrzeżeń, które można mieć względem statystyk migracyjnych w ogóle, a w szczególności w dobie częściowo niekontrolowanych nasilonych przepływów z Bliskiego Wschodu i Afryki do krajów Europy, Polska pozostaje krajem bardziej emigracyjnym niż imigracyjnym. Na tle innych państw UE charakteryzuje ją wysoka liczba odmów wjazdu wydawanych na granicy wschodniej, wysoki odsetek decyzji negatywnych w postępowaniach o udzielenie ochrony międzynarodowej, choć liczba wniosków jest

zdecydowanie niższa niż w krajach stanowiących główny cel poszukiwaczy azylu, takich jak Niemcy czy Szwecja, ale porównywalna do tej zanotowanej w Grecji czy Hiszpanii, a więc w krajach, które zyskały już status krajów imigracyjnych. Również struktura wnioskodawców o udzielenie ochrony międzynarodowej różni się na tle innych państw UE. W Polsce niemal połowa osób objętych wnioskami to małoletni (w 2015 r. 42% wnioskujących w Polsce o ochronę było poniżej 14 roku życia)<sup>38</sup>. Polska jest też krajem, który wydaje stosunkowo dużo decyzji zobowiązujących do powrotu, jak na kraj, który nie stanowi jednego z najbardziej atrakcyjnych państw docelowych w UE. Około 2% decyzji powrotowych w UE jest wydawanych obywatelom państw trzecich przez polskie władze. Udział Niemiec, na przykład, w wydawaniu tych decyzji wynosił w latach 2008–2012 między 2 a 4% (ok. 12 tys. w 2008 r. i ok. 20 tys. w 2012 r.). Już w latach 2013–2014 liczba wydanych decyzji nakazujących powrót znacznie wzrosła i sięgnęła w 2014 r. ok. 34 tys., co stanowiło 7,3% wszystkich wydanych w tym roku decyzji powrotowych przez kraje UE. W tym samym roku Francja nakazała powrót niemal 87 tys. obywateli państw trzecich, Grecja – 73,7 tys., a Wielka Brytania – 65,4 tys. W Bułgarii liczba wydanych decyzji powrotowych była stosunkowo niska. Jednak zwiększyła się sześciokrotnie między 2012 a 2014 r. W 2014 bułgarskie władze wydały 12,9 tys. takich decyzji<sup>39</sup>. Ostatnie wzrosty w statystykach odnośnie do decyzji nakazujących powrót można łączyć ze skutkami tzw. kryzysu migracyjnego, który w krajach południowych Europy był odczuwany znacznie wcześniej niż w 2015 r., kiedy stał się przedmiotem szerokich dyskusji i debaty politycznej.

Jak wynika z referowanego tu badania jakościowego, mimo relatywnie marginalnej skali zjawisko nielegalnej migracji jest przedmiotem działania i refleksji polskiej administracji, a w szczególności wyspecjalizowanej w tym kierunku służby, czyli Straży Granicznej. To nie liczby, a przejawy zjawiska postrzegane są jako wyzwanie. Jak wykazano niżej, szeroko rozumiana nielegalna migracja w Polsce przejawia się przede wszystkim w działaniach pozornie zgodnych z prawem (np. wjazd na podstawie wyłudzonej wizy) lub częściowo zgodnych z prawem, a częściowo stanowiących naruszenia (jak np. w wypadku pracy dla kilku pracodawców, ale tylko dla jednego w sposób w pełni zgodny z polskimi przepisami). Mimo że istnieją przepisy wskazujące, jakie zachowania są niepożądane (np. ujęte w art. 302 u.c. materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu), w praktyce część tych zachowań jest albo tolerowana, albo ignorowana, gdyż nie są postrzegane jako szkodliwe dla społeczeństwa przyjmującego<sup>40</sup>. Jeśli

<sup>38</sup> Zob. więcej [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution\\_by\\_age\\_of\\_\(non-EU\)\\_first\\_time\\_asylum\\_applicants\\_in\\_the\\_EU\\_and\\_EFTA\\_Member\\_States,\\_2015\\_\(%C2%B9\)\\_\(%25\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_by_age_of_(non-EU)_first_time_asylum_applicants_in_the_EU_and_EFTA_Member_States,_2015_(%C2%B9)_(%25)_YB16.png) [dostęp: 14.10.2016].

<sup>39</sup> Zob. więcej [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:T2\\_Non-EU\\_citizens\\_ordered\\_to\\_leave\\_EU\\_Member\\_States\\_territories,\\_2008%E2%80%932014.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:T2_Non-EU_citizens_ordered_to_leave_EU_Member_States_territories,_2008%E2%80%932014.png) [dostęp: 14.10.2016].

<sup>40</sup> W literaturze zagranicznej odróżniane jest to, co jest wbrew prawu z definicji (*illegal*), i jako takie jest postrzegane przez państwo, od tego, co jest przez społeczeństwo postrzegane jako zacho-

jednak zachowania te ujęte są przepisach jako zagrożone konkretnymi sankcjami administracyjnymi czy karnymi, to zadaniem uprawnionych do tego służb jest ich ujawnianie oraz zapobieganie im. Dlatego też, niezależnie od zwykle niewielkiej szkodliwości społecznej przypisywanej zjawisku nielegalnej migracji w polskim kontekście, konieczne jest spojrzenie na to zjawisko i jego przejawy jako sytuację, z którymi mierzą się służby migracyjne, w tym w szczególności służby kontrolne.

## 5. Przejawy nielegalnej migracji w Polsce – „klasyczna” versus „w białych rękawiczkach”

### 5.1. Stare i nowe wyzwania

Szeroko rozumiana nielegalna migracja z perspektywy ponad dekady od wstąpienia Polski do UE oraz dziewięciu lat po wejściu do strefy Schengen to coraz częściej nadużywanie procedur mających na celu legalizację wjazdu, pobytu i pracy cudzoziemców, a rzadziej – przekraczanie tzw. zielonej granicy. Ścisłej kontroli, z wykorzystaniem środków technicznych, podlegają tylko granice zewnętrzne<sup>41</sup>. Fakt, że wiele zdarzeń, których efektem jest wydanie decyzji powrotowej cudzoziemcowi, opiera się na działaniach rzeczywiście i tylko pozornie zgodnych z prawem czy wykorzystaniu dostępnych i dozwolonych możliwości legalizacji pobytu (na podstawie np. pracy, współpracy handlowej, małżeństwa z obywatelem Polski), skłania do nazywania nadużyć związanych z procesami migracyjnymi mianem migracji półlegalnej czy quasi-legalnej. W prowadzonym badaniu procesy te zyskały też określenia nielegalna migracja w białych rękawiczkach (W01) czy nadużycia na wyższym poziomie abstrakcji (W10). Zdecydowane zmniejszenie skali „klasycznej nielegalnej migracji” (czyli przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom przez jednostki lub grupy, z ominięciem kontroli lub podstępem) nie oznacza jednak braku pracy dla głównej służby migracyjnej. Zarówno rozszerzenie jej kompetencji (choćby o kontrolę legalności zatrudnienia), jak i zmiany w sposobach przekraczania granic i legalizacji pobytu w warunkach swobodnego przepływu osób w strefie Schengen (częściowe „ucywilizowanie” przerzutu, pozornie legalne pośredniczenie w organizowaniu cudzoziemcom przyjazdów i pracy w Polsce, skomplikowane prawo dające pole do nadużyć) powodują, że zapobieganie nielegalnej migracji to

---

wania niezgodne z prawem (*illicit*); por. I. Abraham, W. van Schendel, *Introduction: the making of illicitness*, w: W van Schendel, I. Abraham (red.), *Illicit flows and criminal things: States, borders, and the other side of globalization*, Indiana University Press, Indiana 2005, s. 1–37. Może się zdarzyć, że określone zachowania są dozwolone na gruncie prawa, ale nie są akceptowane społecznie. Często jednak jest tak, że zabronione prawnie działania nie są potępiane społecznie. W Polsce stwierdzenie to można odnieść do pracy nierejestrowanej czy drobnego przemytu przez granicę.

<sup>41</sup> W kontekście dyskusji na temat przywracania kontroli na granicach wewnętrznych w innych krajach UE, ze względu na nasilone przepływy migrantów i potencjalnych uchodźców podróżujących przez kolejne kraje UE zwykle bez posiadania odpowiednich dokumentów uprawniających do tego, niewykluczone jest, że również granice wewnętrzne Polski będą podlegać ściślejszej kontroli.

już nie tylko działania kontrolne i fizyczna ochrona granicy, ale w dużej mierze złożone dochodzenia i śledztwa oraz postępowania administracyjne, praca operacyjna w całej Polsce i umiejętne gromadzenie i przetwarzanie uzyskanych informacji, jak również nawiązywanie współpracy z różnymi instytucjami i urzędami oraz możliwie szybka wymiana bieżących informacji.

Od zawsze to organizatorzy nielegalnego przekraczania granicy czy legalizacji pobytu opartej na nadużyciach nastęrczali problemów służbom kontrolnym i organom ścigania. Choć zmieniły się narzędzia, które Straż Graniczna ma do dyspozycji (dostępne są systemy teleinformatyczne, środki techniczne do prowadzenia obserwacji, możliwe jest korzystanie z tłumaczy, są szkolenia ukierunkowane na lepsze rozpoznanie zagrożeń migracyjnych i – wreszcie – są przepisy umożliwiające karanie za czyny stanowiące pomoc w nielegalnym przekroczeniu granicy czy nielegalnym pobycie), to nadal ujawnianie i ściganie organizatorów stanowi duże wyzwanie. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że często organizatorzy czy pośrednicy działają przynajmniej w jakiejś mierze w granicach lub na granicy prawa. Zresztą cechą przestępczości o charakterze międzynarodowym, której elementem jest przekraczanie granic przez ludzi czy towary, jest nierzadko trudność w określeniu, co jest, a co nie jest zgodne z prawem, ponieważ jeden czyn może na terytorium jednego kraju stanowić naruszenie prawa, a na terytorium innego – mieścić się w jego granicach<sup>42</sup>. Zdarza się również, że niespójne czy niekompletne przepisy prawa stanowią pole do nadużyć o przestępczym charakterze. Dotyczy to np. rejestrowania oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom mimo braku możliwości lub zamiaru powierzenia pracy. Instrument ten ma charakter jedynie deklaracji, nie zobowiązuje żadnej ze stron (deklarującego zamiar pracodawcy czy wskazanego pracownika cudzoziemskiego) do powierzenia/podjęcia pracy, a ponieważ ułatwia uzyskanie dokumentu uprawniającego do wjazdu do Polski, bywa wykorzystywany jedynie w celu uzyskania wizy, która następnie używana jest niezgodnie z przeznaczeniem. Obserwowane płatne pośrednictwo w tym procedurze postrzegane jest w kategoriach pomocnictwa w wyłudzeniu wizy. W praktyce trudno jest jednak udowodnić, że działania te wiążą się z osiągnięciem korzyści, co powoduje, że niełatwo jest zarówno zapobiegać kolejnym nadużyciom, jak i wyciągać konsekwencje wobec osób rzeczywiście motywowanych chęcią osiągnięcia nienależnych korzyści w związku z funkcjonowaniem uproszczonych (a tym samym nierestrykcyjnych) przepisów w obszarze dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy w Polsce.

Większość ekspertów, którzy wzięli udział w badaniu, zwłaszcza tych z co najmniej kilkunastoletnim stażem pracy w SG, podkreślała, że nielegalna migracja w drugiej dekadzie XXI w. to zupełnie inne zjawisko niż nielegalna migracja w latach 90. XX w. czy na początku obecnego wieku. Trzeba jednak zauważyć, że wyraźne zmiany dostrzegane przez SG wynikają nie tylko ze zmian w charakterze

---

<sup>42</sup> Por. I. Abraham, W. van Schendel, *Introduction: the making...*, *op. cit.*, s. 1–37.

samych procesów migracyjnych i zmian geopolitycznych, które w jakimś sensie narzuciły kierunek rozwoju prawa imigracyjnego oraz przepisów odnoszących się do przeciwdziałania nielegalnej migracji. W dużej mierze to również efekt istotnych zmian w zakresie kompetencyjnym tej formacji. W ciągu 25 lat istnienia przestoczyła się ona ze służby odpowiedzialnej wyłącznie za ochronę granic w służbę o dość szerokim spektrum uprawnień na terenie całego kraju, ukierunkowaną nie tylko na pilnowanie, by przekraczanie granic było zgodne z prawem oraz ujawnianie przestępstw związanych z granicami i przeciwdziałanie im, ale też na kontrolę legalności pobytu i pracy oraz prowadzenie postępowań administracyjnych, m.in. w zakresie zobowiązania cudzoziemców do opuszczenia Polski: *My od któregoś roku się reformujemy i teraz praktycznie stworzyli z nas... My dalej jesteśmy formacją Straży Granicznej, umundurowaną i uzbrojoną, tylko zajmujemy się głównie migracją tych cudzoziemców. Na tym się koncentrujemy w wewnętrznej części kraju. Bo na granicy zewnętrznej jest kontrola graniczna. Ale teraz większość spraw to są sprawy migracyjne* (W05).

Nie dziwi więc, że wcześniej służba ta miała do czynienia wyłącznie z „klasyczną” nielegalną migracją, odnoszoną głównie do przekraczania granicy wbrew przepisom czy organizowania tych przekroczeń, również przez duże grupy cudzoziemców z pomocą licznych organizatorów. Zadania w zakresie ujawniania migracji półlegalnej, czyli np. naruszania warunków pobytu przez wykonywanie pracy niezgodnie z przepisami, zostały przypisane tej formacji w pierwszej dekadzie XXI w. Ponieważ jednak w Polsce od dawna to właśnie udział cudzoziemców w nieformalnej gospodarce postrzegany był jako znacznie powszechniejsze zjawisko niż nielegalne przekroczenia granicy<sup>43</sup>, nie dziwi, że szeroko rozumiana nielegalna migracja z dzisiejszej perspektywy ma już nie tylko to „klasyczne” oblicze, ale również takie, które skłania do zastanowienia, co podlega kryminalizacji i jest łączone ze zjawiskiem nielegalnej migracji, a tym samym podlega ściganiu, a co *de facto* postrzegane jest w społeczeństwie jako zagrożenie migracyjne, czyli potencjalny element zjawiska nielegalnej migracji.

## 5.2. Przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom

Choć z opinii większości funkcjonariuszy wynika, że skala nielegalnych przekroczeń granicy na początku XXI w. była zdecydowanie większa niż obecnie, to oficjalne statystyki w tym zakresie (obejmujące, co oczywiste, tylko ujawnione próby bądź przekroczenia) nie do końca to potwierdzają. Warto jednak pamiętać, że statystyki pokazują jedynie ujawnione próby lub przekroczenia, a nie rozmiary zjawiska jako takiego. W 2003 r. odnotowano 3592 przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom, podczas gdy w 2015 r. było ich 6980. We wskazanym okresie

<sup>43</sup> Zob. np. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 272–275.

liczby ujawnionych nielegalnych przekroczeń granicy przez cudzoziemców wahały się w przedziale od 2188 (w 2010 r.) do 5574 (w 2008 r., czyli w pierwszym roku stosowania pełnego dorobku Schengen<sup>44</sup>) i wspomnianych już 6980 w 2015 r. Wyraźnie większą liczbę ujawnionych nielegalnych przekroczeń granicy odnotowano też w roku polskiej akcesji do Unii Europejskiej – w 2004 r. były to 4472 przekroczenia. W drugiej dekadzie XXI w. skala ujawnianych przekroczeń granicy wbrew przepisom wzrastała (zob. tabelę 3).

Z uwagi na nasilone ruchy migracyjne w Europie można się spodziewać, że pełne dane za 2016 r. będą potwierdzać wzrost skali zatrzymań za nielegalne przekraczanie granicy. Wśród głównych krajów pochodzenia cudzoziemców zatrzymywanych za przekroczenie granicy wbrew przepisom lub jego usiłowanie od lat dominuje Ukraina i dystansuje pozostałe kraje. W czołówce krajów pochodzenia pozostają Federacja Rosyjska i Białoruś. Rozszerzenie możliwości legalnej migracji z Mołdowy<sup>45</sup> do Polski (czy innych krajów UE) niemal wyeliminowało problem Mołdawian zatrzymywanych przez polskie służby za nielegalne przekroczenie granicy. Zmniejszyły się też – w porównaniu z latami 90. XX w. i początkiem XXI w. – liczby zatrzymywanych obywateli państw azjatyckich, zwłaszcza Chin i Wietnamu, choć nadal obywatele tego ostatniego państwa są postrzegani jako jedna z ważniejszych grup cudzoziemców docierających do Polski nielegalnie, ale też podejmujących próby przedostania się do innych krajów mimo braku dokumentów uprawniających do tego<sup>46</sup>. Od 2012 do 2014 r. Straż Graniczna zatrzymywała też rocznie około stu obywateli Syrii za usiłowanie lub dokonanie nielegalnego przekroczenia granicy. W 2015 r., czyli w roku wzmożonej fali napływu migrantów (również przymusowych) z Bliskiego Wschodu, niektórych państw afrykańskich i państw bałkańskich w innych krajach UE, na polskich granicach zatrzymano 175 obywateli Syrii. Zwiększony udział obywateli tego kraju czy przybyszy z Afganistanu bądź Iraku nie dziwi w kontekście tzw. kryzysu migracyjnego. Warto jednak wyraźnie zaznaczyć,

<sup>44</sup> Wyraźny wzrost ujawnionych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy w 2008 r. interpretowany jest również jako próba uzasadnienia racji bytu poszczególnych jednostek SG. Wejście do strefy Schengen wiązało się bowiem z redukcją liczby placówek na granicach wewnętrznych. Zob. też komentarz do statystyk nielegalnego przekroczenia granicy – W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy w ujęciu historycznym, teoretycznym i praktycznym*, „Archiwum Kryminologii” 2015, t. XXXVII, s. 198.

<sup>45</sup> Od kwietnia 2014 r. posiadacze paszportów biometrycznych z mołdawskim obywatelstwem mogą podróżować po krajach UE w ramach ruchu bezwizowego. Dodatkowo w Polsce obywatele tego kraju mogą podjąć pracę krótkoterminową bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę, jedynie na podstawie oświadczenia.

<sup>46</sup> Z komunikatów prasowych SG wynika, że szlak wiodący przez odcinek wewnętrznej granicy między Litwą a Polską jest wciąż wykorzystywany do przerzutu migrantów z Wietnamu do Polski, a następnie do krajów Europy Zachodniej. Zob. np. <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3973,Trzech-nielegalnych-migrantow-z-Wietnamu.html>, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3970,Wietnamczycy-bez-dokumentow.html>, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3942,Obywatele-Wietnamu-zatrzymani-za-nielegalne-przekroczenie-granicy.html> [dostęp: 6.10.2016].



Tabela 3. Zatrzymania za przekroczenie (lub usiłowanie przekroczenia) granicy wbrew przepisom (2004–2016)

	Łącznie	w tym obywatele Polscy	Granica zewnętrzna	Granica wewnętrzna	W kraju	Główne kraje pochodzenia obywateli państw trzecich					
						Ukraina	Federacja Rosyjska	Moldowa	Chiny	Wietnam	Białoruś
2004	5 762	1 290	1 085	4 592	85	Ukraina	Federacja Rosyjska	Moldowa	Chiny	Wietnam	Wietnam
2005	4 526	928	1 384	3 007	135	Ukraina	Federacja Rosyjska	Moldowa	Wietnam	Białoruś	Białoruś
2006	4 000	869	1 464	2 393	146	Ukraina	Moldowa	Federacja Rosyjska	Wietnam	Chiny/Białoruś	Chiny/Białoruś
2007	3 222	663	1 307	1 913	2	Ukraina	Federacja Rosyjska	Moldowa	Wietnam	Białoruś	Białoruś
2008	5 797	223	3 452	2 096	249	Ukraina	Federacja Rosyjska	Moldowa	Białoruś	Wietnam	Wietnam
2009	3 581	116	1 561	1 849	171	Ukraina	Federacja Rosyjska	Gruzja	Białoruś	Wietnam	Wietnam
2010	2 349	161	1 361	988	–*	Ukraina	Federacja Rosyjska	Białoruś	Gruzja	Moldowa	Moldowa
2011	2 502	189	1 379	1 123	–	Ukraina	Federacja Rosyjska	Białoruś	Turcja	Gruzja	Gruzja
2012	3 248	155	1 657	1 591	–	Ukraina	Federacja Rosyjska	Białoruś	Gruzja	Pakistan	Pakistan
2013	3 795	192	1 858	1 937	–	Ukraina	Federacja Rosyjska	Białoruś	Gruzja	Syria	Syria
2014	4 911	323	2 124	2 787	–	Ukraina	Federacja Rosyjska	Białoruś	Wietnam	Gruzja	Gruzja
2015	6 980	372	3 365	3 615	–	Ukraina	Federacja Rosyjska	Białoruś	Wietnam	Syria	Syria
2016 (01–06)	3 514	262	1 671	1 843	–	Ukraina	Federacja Rosyjska	Turcja	Białoruś	Syria	Syria

\* Brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk SG, <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206.Statystyki-SG.html> [dostęp: 3.10.2016].

że głównym wyzwaniem z perspektywy zapobiegania nielegalnym przekroczeniom granicy pozostają obywatele sąsiadującej z Polską Ukrainy. Na przykład w 2015 r. zatrzymano 3713 obywateli Ukrainy, co stanowiło ok. 60% obywateli państw trzecich zatrzymanych za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy wbrew przepisom.

### 5.3. Zagrożenie migracyjne na granicach zewnętrznych

W mniejszym stopniu ze statystyk, ale w większym z opinii ekspertów wynika, że to granice wewnętrzne stanowią obecnie istotne wyzwanie w zakresie zapobiegania nielegalnym przekroczeniom granicy i ich ujawniania. Odcinki granicy zewnętrznej są postrzegane jako zabezpieczone w odpowiednim stopniu, czemu sprzyja m.in. coraz lepsza infrastruktura tych przejść, zasoby kadrowe (i gotowość do ich zwiększania w miarę potrzeb), ale też sąsiedztwo takich, a nie innych krajów (chodzi zwłaszcza o Federację Rosyjską i Białoruś) i podejście ich władz do kwestii ochrony granicy państwowej oraz pozostałości tzw. systemu<sup>47</sup>. Choć zdarzają się przypadki przekroczeń zewnętrznej granicy wbrew przepisom, poza przejściami, to postrzegane są one jako rzadkie i często też spontaniczne, niezorganizowane.

Samodzielne przekroczenia granicy zewnętrznej zdarzają się raczej w wypadku obywateli krajów sąsiadujących z Polską lub obywateli odległych państw, ale przebywających już od jakiegoś czasu w krajach sąsiednich. Ujawnione nielegalne przekroczenia granicy ukraińsko-polskiej, poza przejściami, dotyczyły nierzadko nie tyle samych Ukraińców, co np. obywateli państw afrykańskich czy obywateli kaukaskich byłych republik ZSRR, którzy mieszkali już na Ukrainie. Takie przekroczenia mogą być podejmowane samodzielnie i zwykle dokonują ich osoby, które mają problemy z uzyskaniem dokumentów uprawniających do wjazdu do Polski. Cudzoziemcy z bardziej odległych krajów funkcjonujący na Ukrainie (np. jako zarejestrowani pracownicy czy studenci) mają już możliwość zdobycia dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium UE, co raczej przesądza wybór próby przekroczenia w sposób legalny, przez przejście graniczne, a nie przekraczanie tzw. zielonej granicy.

---

<sup>47</sup> „Systema” (również „sistema”) to system ochrony granic byłego ZSRR, składający się z podwójnego systemu zasieków z zaoranyimi pasami kontrolnymi oraz urządzeniami sygnalizacyjnymi. W latach 90. XX w. fortyfikacja ta została zdemontowana na litewskim odcinku granicy z Polską. System nie był też tworzony na części bieszczadzkiego odcinka granicy polsko-ukraińskiej, co powodowało tam zagrożenia nielegalną migracją i przemytem towarów. Zob. T. Komornicki, *Granice Polski: analiza zmian przenikalności w latach 1990–1996*, „Geopolitical Studies” 1999, vol. 5, s. 127. Kilku ekspertów w badaniu zwróciło uwagę na prostotę tego systemu, ale i jednocześnie jego skuteczność, gdyż każde przekroczenie granicy (również przez zwierzęta) jest sygnalizowane służbom kontrolnym: [...] były takie słupy z drutami kolczastymi [...] to jest jakiś bardzo prosty stary system, że jest to podłączone do, powiedzmy, jakiejś centrali w danej strażnicy czy placówce [...] i mają naruszenie, czyli klapka odpada, i widać, że to nastąpiło między tym słupem a tym słupem. Nie, nie widać dokładnie, że to o! w tym miejscu przeszedł człowiek, no nie, czy też mnóstwo ludzi (W11).

Pojedyncze, incydentalne przekroczenia granicy wbrew przepisom ujawniane na granicy zewnętrznej dotyczyły m.in. obywateli Ukrainy, Białorusi, Federacji Rosyjskiej, Turcji. Mimo możliwości migracji legalnej dostępnych dla obywateli Ukrainy, zdarza się, że są oni zatrzymywani na granicach zewnętrznych za próby lub skuteczne przekroczenia granicy wbrew przepisom. Jeśli już się tak zdarzy, zwłaszcza poza przejściami, może mieć to związek z zaangażowaniem w przemysł towarów akcyzowych, chęcią uniknięcia kontroli granicznej na wjeździe lub – znacznie częściej – na wyjeździe (w sytuacji gdy np. zostały przekroczone terminy dopuszczalnego pobytu). Problemem obserwowanym w odniesieniu do obywateli Ukrainy, ujawnianym zwykle podczas kontroli granicznej, pozostaje też kwestia tzw. *multi-persons*, czyli zmiany danych osobowych w celu ominięcia wydanego zakazu wjazdu. Jeśli obywatele Ukrainy przekraczają granicę mimo braku uprawnień do tego, powodem może być też brak funduszy na zdobycie dokumentów uprawniających do wjazdu w sposób legalny:

*R: Ukraińcy zazwyczaj pojedynczo przechodzą, po dwóch, nie po trzech. [...] to są takie pojedynki, on tu chce iść, gdzieś tam na Zachód, pracować. M: [...] dlaczego nie załatwił sobie oświadczenia i dlaczego nie wjechał na wizę, nawet ona jest bezpłatna teraz? R: Wie pani co, ona jest bezpłatna, ale... Bo tak naprawdę na Ukrainie nic nie jest bezpłatne i z tego, co my wiemy, wiadomo – pokątnie, no to trzeba tam bardzo dużo dać pieniędzy, żeby dostać tą wizę i każdy to wie. Więc kto nie ma pieniędzy, maszeruje sobie pieszo. Potem wsiada gdzieś w ten... Albo niektórzy w ogóle są tacy, że na pieszo do samych Niemiec chodzą... (W27).*

Argument braku środków na podróż, jako przemawiający za wyborem „zielonej granicy”, dotyczy najprawdopodobniej tylko migrantów z Ukrainy, ponieważ cudzoziemcy z bardziej odległych krajów ponoszą duże koszty (kilka tysięcy dolarów lub euro<sup>48</sup>) związane z przerzutem do Polski, a następnie do innych krajów UE. Przekroczenia te mają jednak zorganizowany charakter.

Trzeba pamiętać, że z perspektywy niektórych cudzoziemców nieudokumentowany w żaden sposób wjazd na terytorium Polski to szansa na powodzenie realizacji planu legalizacji pobytu w innym kraju europejskim. Zarejestrowane podczas jakiegokolwiek procedury odciski palców cudzoziemca w Polsce czy zarejestrowanie innych danych związanych z kontrolą graniczną to dla służb kontrolnych swoista gwarancja, że prędzej czy później, mimo wysiłku cudzoziemców, zmiany danych osobowych, unikania kontroli, prawdziwa historia podróży cudzoziemca zostanie ujawniona. Jedyna „korzyść” dla cudzoziemca płynąca z przekroczenia granicy wbrew przepisom (jeśli nie nastąpi po tym ujawnienie i zatrzymanie) to niepozostawianie śladu tego przekroczenia w żadnej bazie danych, w tym także niepozostawianie odcisków linii papilarnych, które umożliwiają identyfikację cudzoziem-

<sup>48</sup> W badaniach D. Woźniakowskiej-Fajst i W. Klaus na temat przestępstwa nielegalnego przekroczenia granicy, opartych na analizie 15 zakończonych spraw karnych w tym zakresie, w których sprawstwo przypisywane było obywatelom Wietnamu i Chin, ujawnione kwoty za zorganizowanie nielegalnego przekroczenia granicy wynosiły od 3 do 10 tys. dolarów. Zob. W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia...*, *op. cit.*, s. 213.

ca i w dużej mierze też sprawdzenie, w jakich krajach i w jakich procedurach już uczestniczył. Jeśli jest możliwość „legalnej” migracji, na podstawie autentycznych dokumentów (choć czasem wyłudzonych), w wyznaczonych miejscach, to – jak pokazuje praktyka – cudzoziemcy z tego korzystają. Korzystają z tego też organizatorzy wspierający nielegalną migrację. Podczas kontroli granicznej tylko w części przypadków udaje się wychwycić „cel migracyjny”, czyli potencjalny pobyt w celach niezgodnych z deklarowanymi w momencie wjazdu. Jeśli jednak dokumenty przedstawiane przez cudzoziemca w trakcie kontroli nie budzą zastrzeżeń, wjeżdża on do Polski, która przez sam fakt zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych staje się dla cudzoziemca również „furtką” do innych krajów Unii Europejskiej.

#### 5.4. Mobilność wewnątrz Unii Europejskiej z naruszeniem zasad wjazdu i pobytu

Wzmocnienie środków technicznych i doskonalenie kompetencji w zakresie kontrolowania granicy zewnętrznej w celu zapobiegania jej nielegalnym przekroczeniem było warunkiem, bez spełnienia którego Polska nie mogłaby się stać członkiem UE czy też uczestniczyć w stosowaniu pełnego dorobku Schengen. Obserwowane względnie małe zagrożenie nielegalnym przekraczaniem granicy, łączone ze szczelnością tego odcinka, skłania jednak do refleksji nad dwiema innymi kwestiami.

Po pierwsze, „furtkami” do polskiego terytorium są granice wewnętrzne (z Litwą, Słowacją czy Czechami), które od końca 2007 r. nie są w sposób regularny kontrolowane, w praktyce można je przekraczać w dowolnym miejscu, a ujawnione przypadki nielegalnego przekroczenia granicy stanowią bliżej nieznaną odsetek mobilności transgranicznej z naruszeniem zasad. Oczywiście na terytoria tych państw obywatele państw trzecich również muszą się dostać, co wymaga przekroczenia zewnętrznej ich granicy. Jak podkreślało kilku respondentów, ochrona granic zewnętrznych nie była wystarczająco poważnie traktowana przez część państw zobowiązanych do tego. Dodatkowo, obecne granice zewnętrzne podzieliły terytoria, które kiedyś stanowiły jedno państwo. Zdeterminowało to charakter granic oddzielających np. państwa powstałe po rozpadzie ZSRR.

R1: [...] ochrona granic zewnętrznych takich krajów jak Litwa, Łotwa czy Estonia jest wysoce niezadowolająca i później stąd się bierze to, co się dzieje na granicach wewnętrznych [...] W pewnym momencie te kraje, które oddzieliły się od tego starego systemu [b. republiki ZSRR – przyp. MS] i które stały się państwami niepodległymi, nie wywiązują się należycie ze swoich zobowiązań. [...] Kiedy w Polsce mamy, mieliśmy zrobioną po drugiej stronie tak zwaną systemę [...] Litwa to chyba już całkowicie zniósła. Natomiast na Białorusi to jeszcze funkcjonuje i jest bardzo skuteczne, co by nie mówić o tym kraju. Ale jeżeli chodzi o sam fakt nielegalnej imigracji, to było bardzo dobre. [...] Powstrzymuje, [działa] również prewencyjnie, ponieważ każdy, kto będzie chciał, to on się dowie, że każde wejście będzie zarejestrowane. R2: przynajmniej skuteczne to jest na odcinku polsko-białoruskim, natomiast już to się nie bardzo sprawdza na odcinku białorusko-litewskim. R3: [...] na odcinkach tych poza przejściami to nie ma

*takiej granicy, jak my byśmy chcieli, czyli między Polską a Białorusią, gdzie [jest] tak zwana systema. Tam tego nie ma z uwagi na to, że tam nigdy tego nie było i do tej pory się nie buduje, bo prawdopodobnie ze względów finansowych jest to za duże obciążenie. Dlatego jest większe zagrożenie na chwilę obecną u nas na odcinku wewnętrznej granicy niż zewnętrznej. R2: [...] to jest takie trochę śmieszne. R1: Śmieszne, bo cała Europa albo i więcej myśli o tym, że właśnie niebezpieczeństwo czyha ze strony granicy zewnętrznej (W11).*

Po drugie, ogromna część cudzoziemców zainteresowanych przyjazdem do Polski, również w celach tranzytowych, może korzystać z legalnych kanałów migracji, by przekroczyć granicę zewnętrzną, a następnie przemieszczać się do innych krajów UE, choć nierzadko w korzystanie z legalnych możliwości wpisane są różne nadużycia. Niemniej to właśnie możliwość uzyskania np. zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego<sup>49</sup> czy wiz na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom lub zaproszeń do współpracy powoduje, że cudzoziemcy nie muszą sięgać po dość ryzykowne środki, takie jak nielegalne przekroczenie granicy poza przejściami. Na przykład obywatele Ukrainy, którzy dość łatwo<sup>50</sup> uzyskują dokumenty uprawniające do wjazdu do Polski oraz pracy w naszym kraju, wykorzystują je jako swoiste „bilety” do innych krajów UE, np. Litwy<sup>51</sup>, Niemiec, Szwecji czy Włoch, gdzie podejmują nielegalnie pracę. Dlatego też to przede wszystkim granica z Niemcami i Czechami, jeżeli chodzi o kierunek wyjazdowy, i granica z Litwą na kierunku

---

<sup>49</sup> Dotyczy to granicy z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej i z Ukrainą. Umowa o małym ruchu granicznym z Ukrainą obowiązuje od lipca 2009 r. (Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. z 2009 r. Nr 103, poz. 858 z późn. zm.; Drugi protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 r., podpisany w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 r., Dz.U. z 2016 r. poz. 664). Mały ruch graniczny z Federacją Rosyjską funkcjonuje od lipca 2012 r. na mocy Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r., Dz.U. poz. 814. Na początku lipca 2016 r. w związku z organizacją szczytu NATO w Polsce oraz Światowych Dni Młodzieży obydwie umowy zostały zawieszony. Mały ruch graniczny z Ukrainą został przywrócony na początku sierpnia 2016 r. Natomiast mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim pozostał zawieszony, zgodnie z deklaracjami rządu, ze względów bezpieczeństwa.

<sup>50</sup> Chociaż z uwagi na skalę zainteresowania uzyskaniem wiz na Ukrainie łatwości tej nie można zawsze wiązać z krótkim czasem oczekiwania.

<sup>51</sup> Zob. np. komunikat o zatrzymanych obywatelach Ukrainy w województwie podlaskim, zmierzających do pracy na Litwie, <http://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/11766,Mieli-pracowac-w-Polsce-a-jechali-na-Litwe.html?search=9789> [dostęp: 15.05.2016] lub o Ukraińcach jadących do pracy do Szwecji, posiadających wizy w celu odwiedzin i pracownicze, <http://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/11824,Niezgodnie-z-deklarowanym-celem.html?search=9789> [dostęp: 15.05.2016].

wjazdowym do Polski i wyjazdowym stanowią kluczowe wyzwanie z perspektywy ujawniania i zapobiegania nielegalnej migracji.

Ze względu na warunki geograficzne i klimatyczne, granica morska nie niesie ryzyka napływu cudzoziemców do Polski tą drogą<sup>52</sup>. Jeśli ten odcinek granicy jest przekraczany w niedozwolony sposób, to najczęściej dotyczy to wykorzystania połączeń wewnątrz UE i baz promowych przez cudzoziemców. Docierają oni do Polski legalnie, np. jako osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale nie powinny opuszczać Polski do czasu wydania decyzji w sprawie ich wniosków, a mimo to podejmują takie próby. Jednak na odcinku morskiej granicy RP takich przypadków jest zdecydowanie niewiele w porównaniu z przypadkami ujawnionymi na granicy polsko-niemieckiej. Zagrożenie nielegalną migracją na odcinku morskim może dotyczyć również tych cudzoziemców, którzy z terytorium Polski udali się do krajów skandynawskich, ale nie powinni tam pracować, a mimo to pracę podejmują. Zdarza się, że gdy wracają przez Polskę do kraju pochodzenia, są identyfikowani jako sprawcy naruszeń zasad pobytu z uwagi na inny niż deklarowany cel wjazdu do Polski, nierzadko też posiadacze nieważnych już wiz. Przypadki nielegalnego przekroczenia granicy morskiej (a dokładniej – przypadki ujawniane w wyniku kontroli połączeń zewnętrznych) są rzadkie i większość dotyczy obywateli Polski. Na przykład w pierwszym półroczu 2016 r. ujawniono 80 przypadków przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom i tylko pięć z nich dotyczyło obywateli państw trzecich. W analogicznym okresie 2015 r. ujawniono dwóch obywateli państw trzecich w związku z tym czynem na łącznie 52 ujawnione przypadki. Co nie dziwi (w kontekście swobody przepływu osób wewnątrz UE i wspomnianych nieuprawnionych przekroczeń m.in. przez osoby będące w procedurze uchodźczej), statystyka odnosząca się do połączeń wewnętrznych wygląda zdecydowanie inaczej – większość ujawnionych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy stanowią obywatele państw trzecich (np. w pierwszej połowie 2016 r. było to 49 osób spośród 59 zatrzymanych, a w analogicznym okresie 2015 r. – tyle samo obywateli państw trzecich wśród 55 łącznie zatrzymanych)<sup>53</sup>. Biorąc pod uwagę jednak ogół ujawnionych przekroczeń granicy wewnętrznej wbrew przepisom, skala problemu na granicy morskiej jest marginalna, gdyż ujawnione tam przypadki nielegalnego przekroczenia granicy stanowią ok. 2,5% ogółu takich zdarzeń. Wyzwaniem pozostaje granica z Niemcami (ok. 54% ujawnionych przekroczeń na granicy wewnętrznej) oraz z Czechami (ok. 30% ujawnionych przekroczeń przez obywateli państw trzecich w pierwszym półroczu 2016 r.). Granicę z Czechami przekraczają

<sup>52</sup> Co prawda nie w ramach badań terenowych, ale w ramach analizy innych treści można się było spotkać z opinią, że skoro potencjalni uchodźcy z Syrii próbują się dostać do Europy nawet przez koło podbiegunowe, nie można lekceważyć żadnych możliwości wjazdu na teren Polski czy, szerzej – UE, nawet jeśli obecnie scenariusze wykorzystania dotąd nieużywanych szlaków wydają się dość odległe, jak w wypadku scenariusza wykorzystania granicy morskiej Polski.

<sup>53</sup> Zob. statystyki SG za I półrocze 2016 r., <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 6.10.2016].

głównie obywatele Ukrainy. Oni dominują też wśród zatrzymanych na granicy polsko-niemieckiej, choć istotną grupę stanowią też obywatele Rosji<sup>54</sup>.

Na podstawie analizy kierunku zmian w polityce wizowej czy – ogólnie – polityce przyjmowania cudzoziemców na rynek pracy lub na terytorium Polski, a zwłaszcza na podstawie wprowadzania kolejnych ułatwień, wynikających np. z wejścia w życie umów o małym ruchu granicznym, można przypuszczać, że skala nielegalnych przekroczeń granicy zewnętrznej nie będzie rosła. Jednak słuszność tego przypuszczenia jest przede wszystkim uprawdopodobniona w odniesieniu do obywateli państw, których wprowadzane ułatwienia dotyczą. W wypadku Polski chodzi przede wszystkim o państwa objęte działaniami w ramach Partnerstwa Wschodniego, głównie o Ukrainę. Dla obywateli państw, które postrzegane są jako tzw. kraje podwyższonego ryzyka (migracyjnego), większość wprowadzonych w Polsce ułatwień dla cudzoziemców nie ma większego znaczenia. Wietnamczycy czy Afgańczycy, którym trudno jest uzyskać wizy wjazdowe, nadal będą skłonni (a nawet zmuszeni) korzystać z oferty pomocy w nielegalnym przekroczeniu granicy, gdyż podjęcie tego kroku w sposób legalny jest dla nich niemal niedostępne. W dobie nasilonej presji migracyjnej na południowych granicach Europy i zwiększonej mobilności potencjalnych uchodźców i migrantów ekonomicznych, omijających lub naruszających czasem przepisy migracyjne i azytowe poszczególnych państw, można się spodziewać, że zagrożenia migracyjne na wewnętrznych granicach mogą się nasilić, choć wiele zależy od rozpoznania migracyjnego i charakteru reakcji na dostrzegane zagrożenia.

### 5.5. Nielegalne przekraczanie granicy z (odpłatną) pomocą innych osób

Zasadniczo przekroczenia granicy wbrew przepisom łączy się z procedurami zorganizowanymi, zwłaszcza jeśli dotyczy to grup osób (w tym rodzin). Stopień zorganizowania nielegalnego przekroczenia granicy zależy od kilku czynników. Przede wszystkim jest to miejsce przekraczania granicy, jego specyfika i dostępna infrastruktura. Jest to też kraj pochodzenia migrantów oraz możliwości skorzystania z legalnych kanałów migracyjnych na jakichkolwiek etapach podróży. Im dłuższa droga do przebycia i więcej granic do przekroczenia, tym bardziej jest prawdopodobne, że cudzoziemcy przekraczający granicę wbrew przepisom korzystają z usług organizatorów, którzy zazwyczaj są ze sobą luźno powiązani, a osoby najmniej w hierarchii podlegają ciągłej rotacji<sup>55</sup>.

Odcinki granicy wewnętrznej rodzą największe wyzwania, jeśli chodzi o ujawnianie przekroczeń granicy wbrew przepisom i organizowanie tego procederu, co wynika przede wszystkim z ograniczonych możliwości kontroli przepływu przez

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Por. m.in. Europol-INTERPOL Report on Migrant Smuggling Networks, opublikowany w maju 2016 r., <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-interpol-report-migrant-smuggling-networks> [dostęp: 20.06.2016].

te granice i świadomości, że część granic zewnętrznych UE nie jest wystarczająco szczelna. W dużej mierze niezgodne z prawem przekroczenia granicy na odcinku polsko-niemieckim dotyczą cudzoziemców, dla których Polska jest jedynie krajem tranzytowym. Dotyczy to m.in. osób ubiegających się w Polsce o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ujawnianie nielegalnych przekroczeń granicy na zachodnim odcinku od razu rodzi pytanie, czy mamy do czynienia z przekroczeniem spontanicznym, czy jest to element zorganizowanego procederu, czy jest ktoś, kto udzielał pomocy w tym przekroczeniu i mógł czerpać z tego jakieś korzyści. Z uwagi na specyfikę populacji poszukiwaczy azylu docierających do Polski granicę zachodnią przekraczają lub usiłują przekroczyć całe rodziny. Korzystają z pomocy swoich krewnych lub znajomych mieszkających w innych krajach UE. Pomoc ta ma najczęściej odpłatny charakter: *Jeśli jest emigracja nielegalna indywidualna, to środkami komunikacji, natomiast jeśli jest zorganizowana, to w grę wchodzi samochody prywatne. I to jest na takiej zasadzie, że kierowca jest mniej lub bardziej świadomy tego, co robi* (W01).

Zwykle cudzoziemcy, którzy chcą przekroczyć granicę, mimo że nie mają dokumentów uprawniających do tego, wspierani są w organizacji podróży prywatnymi środkami transportu przez inne osoby. Często są to ich rodacy posiadający karty pobytu wydane przez Polskę lub inne kraje UE. Zdarza się też, że wspomagają ich Polacy bądź cudzoziemcy z innych krajów niż ich kraj pochodzenia.

Jako zorganizowany postrzegany jest napływ do Polski (najczęściej w celu dalszej podróży do innych krajów UE) przez granicę polsko-litewską obywateli Wietnamu, Afganistanu czy Gruzji. Migranci ci wykorzystują różne środki transportu. Często jadą samochodami osobowymi, jako autostopowicze, ale zwykle kierowcy tych samochodów są zorientowani, że ich pasażerowie nie mają prawa do przekroczenia granicy, co oznacza, że pomagają cudzoziemcom nielegalnie przekroczyć granicę i narażają się tym samym na odpowiedzialność karną. Zdarza się, że cudzoziemcy podróżują ukryci w różnych elementach pojazdów czy pojazdach nieprzystosowanych do przewozu osób, jak np. samochody dostawcze<sup>56</sup>, chłodnie<sup>57</sup> czy samochody do przewozu odpadów. Dotyczy to zwłaszcza Wietnamczyków, którzy byli ujawniani m.in. w bagażnikach pojazdów<sup>58</sup>, w przyczepie samocho-

<sup>56</sup> Zob. np. komunikat o zatrzymaniu 12 Wietnamczyków przewożonych w drewnianych skrzyniach w naczepie łotewskiego TIR-a, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3899,Wietnamczycy-ukryci-w-skrzyniach.html?search=61861> [dostęp: 6.10.2016].

<sup>57</sup> Zob. np. komunikat o zatrzymaniu grupy migrantów z Wietnamu, którzy nielegalnie wjechali z Litwy do Polski ukryci w samochodzie-chłodni, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3239,Ukryci-w-chlodni-nielegalnie-przekroczyli-granice.html> [dostęp: 16.06.2016].

<sup>58</sup> Zob. np. komunikat o kontroli w pobliżu granicy polsko-litewskiej samochodu osobowego, prowadzonego przez obywatela Łotwy, z podrobionymi tablicami dyplomatycznymi, którym podróżowało pięciu obywateli Wietnamu, z czego dwóch w bagażniku, <http://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/15519,Zatrzymano-5-obywateli-Wietnamu-i-3-obywateli-Lotwy.html> [dostęp: 14.10.2016].



wej z podwójnym dnem czy stłoczeni w niewielkim samochodzie dostawczym<sup>59</sup>. Przemyt osób pod pozorem odbywania podróży turystycznej, jak np. przewożenie migrantów ukrytych w kamperach czy w autokarze wynajętym specjalnie dla kilku osób, jest również dość powszechnym sposobem na odwracanie uwagi służb kontrolnych. Jednak przypadki zatrzymań migrantów nielegalnie przekraczających granicę, zwykle w grupie, w pojazdach kojarzonych z turystyką pokazują, że niekoniecznie ten sposób jest skuteczny, zwłaszcza jeśli pojazdy te kontrolowane są na międzynarodowych szlakach komunikacyjnych w Polsce. Jak podkreśliło kilku ekspertów, kiedyś można było typować pojazdy do kontroli (potencjalnie wiozące właśnie cudzoziemców nieuprawnionych do przekraczania granicy) na podstawie tablic rejestracyjnych czy typów samochodów bądź pór dnia. Obecnie skupianie się na danych rodzajach pojazdów bywa zawodne. Profilowanie pojazdów do kontroli musi być dokonywane na bieżąco, a ze względu na coraz bardziej zróżnicowane sposoby na unikanie podejrzeń (i kontroli) profilowanie to staje się coraz większym wyzwaniem. Dodatkowo ten sam szlak (główna droga wiodąca przez granicę litewsko-polską) jest wykorzystywany nie tylko do przerzutu osób przez granicę, ale także – prawdopodobnie w większej mierze – przez osoby przemycające towary akcyzowe, głównie papierosy.

Funkcjonariusze z terytorium Polski, monitorujący główne szlaki komunikacyjne pod kątem ryzyka „zdarzeń migracyjnych”, zauważają, że w głębi Polski coraz trudniej jest przygotować się do ujawnienia podróżnych bez dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy:

*teraz [przez to,] że nie ma kontroli, to [jadą] za dnia, w nocy. [...] Czasem to w nocy jest lepiej [droga kontrolowana], bardziej obstawiona<sup>60</sup> i [grupa cudzoziemców jest] bardziej narażona na wyhaczenie. To w dzień, w korkach stoją. Tablice – cała Polska. [...] Już nie ma jak kiedyś – warszawskie tablice i jeszcze na górze taxi. Czy tablice ze wschodu... A teraz już nie. Wiemy, że kupują samochody bezpośrednio po przekroczeniu granicy po tysiąc, dwa tysiące i jadą tymi samochodami. Tablice są takie, że to nikt by się tego nie czepiał, jak jedzie ktoś starym... golfem. To kto się będzie czepiał, zatrzymywał? A tu się później okazuje, że cała rodzina, sześć osób. [...] Im większe [auto], tym lepsze. Takie wany są chodliwe, bo jak już się [cudzoziemcy] pakują, to żeby to minimum się uzbierało. Rodziny duże, bagaże. Bo tam jest pięcioro dzieci i bagaży cały. Nie wiem, patrząc na to tak z boku, to chyba to jest nie do ogarnięcia w takim układzie. Bo nie ma kontroli na granicy, oficjalnie nie ma ochrony szlaków komunikacyjnych. Jest tylko monitoring (W22).*

Przypadki zorganizowanych przekroczeń granicy przez cudzoziemców przemieszczających się po Europie tzw. szlakiem bałkańskim są ujawniane w pobliżu południowej granicy Polski od 2011 r. Zatrzymywani tam migranci, m.in. Syryjczycy, Afgańczycy, przybysze z Kosowa czy Albanii, zmierzali zwykle w kierunku

<sup>59</sup> Por. modele nielegalnego przekraczania granicy przez obywateli Chin i Wietnamu wyróżnione na podstawie analizy akt spraw karnych – W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia...*, op. cit., s. 213 i nast.

<sup>60</sup> Wniosek ten potwierdzają podróże w związku z realizacją badań w terenie. Zdarzyło się, że w ciągu jednego dnia badaczka była legitymowana na drodze „na ścianie wschodniej” trzy razy.

Niemiec. Ruch uchodźczy spowodowany trwającą wojną domową w Syrii początkowo miał swoje skutki w sąsiednich państwach poza Europą i w Turcji, a wyraźne jego konsekwencje kraje UE zaczęły odczuwać dopiero w połowie 2015 r., do czego przyczyniła się m.in. polityka Turcji, będącej od dawna krajem tranzytowym dla uchodźców i migrantów<sup>61</sup>, położonym najbliżej południowych europejskich granic. Polityka poszczególnych państw UE odnośnie do napływających potencjalnych uchodźców oraz duża aktywność siatek przerzutowych w krajach tranzytu, takich jak Turcja czy Libia, a jednocześnie niewydolność służb kontrolnych i systemów azylowych w południowych krajach UE przyczyniły się do tego, że przy okazji przymusowych wędrówek Syryjczyków nasiliły się wędrówki obywateli innych państw:

*przynajmniej z tych informacji, które my posiadamy, i na podstawie zbieranych materiałów czy też czynności bezpośrednio wykonywanych z tymi osobami, które deklarują, że są obywatelami Syrii, że posiadają dokumenty, to niejednokrotnie można by było przypuszczać, że to są bardziej obywatele Turcji, gdzieś tam z tych terenów bardziej sąsiadujących, a starają się wykorzystać sytuację. Wiadomo, jak to wygląda, jeżeli na terytorium Europy zatrzyma się nielegalnego migranta pochodzącego z Syrii, gdzie jest konflikt, ten stały konflikt zbrojny i zagrożone jest ich życie i zdrowie, a jeżeli z Turcji, gdzie można sobie normalnie żyć (W29).*

Nasilenie problemu niekontrolowanych migracji z Bliskiego Wschodu i Afryki oraz krajów południowoeuropejskich w południowych i południowo-wschodnich krajach UE każe sądzić, że ryzyko tranzytu przez Polskę w kierunku Niemiec czy Skandynawii jest duże. Częściowo znajduje to odzwierciedlenie w ujawnianych przypadkach przekroczeń granicy wbrew przepisom, choć nadal skala tych zdarzeń w Polsce jest nieporównywalnie mniejsza niż ta obserwowana latem i jesienią 2015 r. na granicy Węgry, a następnie – po przetrzuceniu przez Węgry odpowiedzialności za przyjmowanie potencjalnych uchodźców na kraje sąsiednie<sup>62</sup> – na granicy Słowenii, Chorwacji i Serbii, gdzie w momentach spiętrzenia dziennie granicę próbowało przekroczyć prawie tyle samo, a czasem nawet więcej osób, co przez kilka miesięcy zatrzymywanych jest w związku z przekroczeniem lub usiłowaniem przekroczenia granicy wbrew przepisom przez polskie służby.

Z pomocnictwem w nielegalnym przekroczeniu granicy mamy też zwykle do czynienia w wypadku osób dostających się do Europy z krajów arabskich, afrykańskich czy azjatyckich, wykorzystujących inne – niż podawanie się za obywateli państw ogarniętych konfliktami – sposoby na unikanie stwierdzenia ich tożsamości. Chodzi np. o posługiwanie się cudzymi dokumentami, zwłaszcza należącymi

<sup>61</sup> Zob. np. A. Içduygu, *The Irregular Migration Corridor between the EU and Turkey: Is it Possible to Block it with a Readmission Agreement?*, RSCAS Research Project Reports 2011, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17844/EU-US%20Immigration%20Systems%202011\\_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17844/EU-US%20Immigration%20Systems%202011_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [dostęp: 16.06.2016]; A. Triandafyllidou, T. Maroukis, *Migrant smuggling: Irregular migration from Asia and Africa to Europe*, Palgrave Macmillan, London 2012.

<sup>62</sup> Zob. np. M. Szpala, J. Groszkowski, *Balkański szlak migracyjny po zamknięciu granicy węgiersko-chorwackiej*, Analizy OSW, Warszawa 2015; <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-10-21/balkanski-szlak-migracyjny-po-zamknieniu-granicy-wegiersko-chorwackiej> [dostęp: 16.05.2016].

do obywateli państw UE. Ten sposób wiązany był dotychczas raczej z ruchami wewnątrz Europy i dotyczył np. obywateli Ukrainy, którzy starali się uzyskać węgierskie lub polskie dokumenty tożsamości i na tej podstawie podróżować po UE<sup>63</sup>. W związku z nasilonym ruchem poszukiwaczy azylu i migrantów ekonomicznych z Afryki i Bliskiego Wschodu od 2015 r. polskie służby również zaczęły ujawniać posługiwanie się przez obywateli m.in. Syrii cudzymi lub przerobionymi dokumentami tożsamości wydanymi przez kraje UE<sup>64</sup>. Często ten sposób nielegalnego przekroczenia granicy, z użyciem cudzych autentycznych lub przerabianych dokumentów, wiąże się z wyższymi kosztami, gdyż w dobie coraz lepszych technik i sposobów ujawniania dokumentów przerobionych czy utraconych<sup>65</sup>, migranci czy pośrednicy muszą sięgać po dokumenty możliwie wysokiej jakości, minimalizujące ryzyko ujawnienia niezgodnego z prawem przekraczania granicy właśnie przy użyciu fałszywego czy przerobionego dokumentu. W niektórych okolicznościach przekraczanie granic bez dokumentów jest niemożliwe – dotyczy to podróży drogą lotniczą czy na autobusowych bądź kolejowych trasach międzynarodowych. Z uwagi na to, że te środki komunikacji są również wykorzystywane przez migrantów niemających innych możliwości dostania się do krajów obranych przez siebie za cel, to i korzystanie z usług pośredników dostarczających fałszywe lub przerobione dokumenty jest zauważalne przez służby kontrolne w krajach UE<sup>66</sup>.

## 5.6. Przerzut na małą skalę i „ucywilizowany”?

Jeśli chodzi o przerzut ludzi na dużą skalę, to w kontekście Polski mówi się o nim raczej w czasie przeszłym. W latach 90. XX w. z uwagi na opłacalność przerzutu ludzi z jednej strony i dużą presję migracyjną u granic Europy z drugiej (zwłaszcza na drodze do „starych” krajów UE) rozwinęły się liczne siatki przerzutowe, dla których organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy stało się bardziej opła-

<sup>63</sup> Zob. np. komunikat na temat rozbicia zorganizowanej grupy przestępczej zajmującej się organizowaniem nielegalnej migracji m.in. obywatelom Ukrainy do Wielkiej Brytanii, przy użyciu autentycznych polskich dowodów tożsamości, „na podobieństwo” obywatela UE, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3953,Funkcjonariusze-z-Karpackiego-OSG-rozpracowali-zorganizowana-grupe-przestepcza.html> [dostęp: 6.10.2016].

<sup>64</sup> Zob. np. komunikat na temat zatrzymania obywatela Syrii, który posługiwał się przerobionym autentycznym greckim dowodem osobistym, <http://www.sm.strazgraniczna.pl/sm/aktualnosci/6613,Syryjczyk-z-falszywym-greckim-dowodem-osobistym.html?search=12620342> [dostęp: 20.06.2016] lub komunikat na temat młodej Afganki zatrzymanej na polskim lotnisku z podrabionym hiszpańskim paszportem, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3975,Afganka-z-przerobionym-hiszpanskim-paszportem.html> [dostęp: 6.10.2016].

<sup>65</sup> M.in. dzięki systemom informatycznym, takim jak System Informacyjny Schengen (SIS II) czy baza Interpol.

<sup>66</sup> O nasilającym się zjawisku wykorzystywania podrabianych lub przerabianych, a także cudzych autentycznych dokumentów zob. więcej w: Europol-Interpol Report on Migrant Smuggling Networks, opublikowany w maju 2016 r., <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-interpol-report-migrant-smuggling-networks> [dostęp: 20.06.2016].

calnym zajęciem niż np. przemysł towarów akcyzowych. Opinie ekspertów na temat tego, czy przerzut osób stanowił „bezpieczne” źródło dochodu dla zorganizowanych grup przestępczych, były podzielone. Dominowało jednak przekonanie, że bardziej opłacalny i mniej wymagający z perspektywy organizatorów jest przemysł np. papierosów. Ludzie, nawet jeśli stoją za nimi duże pieniądze (nierzadko gromadzone i wypłacane organizatorom przez rodziny), stanowią większe wyzwanie, gdyż trzeba im zapewnić pożywienie, a w wypadku długich podróży – miejsce do spania niepozostające w zainteresowaniu służb kontrolnych. Oczywiście za to pobierane są dodatkowe opłaty, a sama organizacja wymaga, by zmieniali się przewodnicy czy kierowcy. Jak wynika z badań poświęconych przerzutowi przez i na terytorium Polski<sup>67</sup>, przewodnicy zmieniali się często, początkowo byli rekrutowani wśród miejscowej ludności z terenów nadgranicznych, a następnie – z uwagi na zatrzymania i coraz lepsze rozpoznanie – dołączyli do nich „kurierzy” również z głębi kraju. Cechy te można przypisać także obecnym formom przerzutu.

W poprzednich dekadach, jak i obecnie przerzutem migrantów zajmowały się grupy, w których składzie byli zwykle obywatele państw, przez których terytoria cudzoziemcy przejeżdżali w drodze do wybranego (a czasem zarekomendowanego przez organizatorów) celu. W latach 90. XX w., jak wynika z prowadzonych wówczas badań<sup>68</sup>, wśród organizatorów były przede wszystkim osoby rosyjskojęzyczne i pracujący dla nich Polacy, ale też cudzoziemscy rezydenci z krajów azjatyckich, afrykańskich czy Bliskiego Wschodu w Polsce. Jak obrazowo opowiadali najstarsi stażem funkcjonariusze mający doświadczenie w pracy w dawnych strażnicach na zachodniej lub wschodniej granicy Polski, skala przeprowadzania grup osób przez „zieloną granicę” była tak duża, że można było nawet dostrzec rywalizację między organizatorami, niewykluczającą aktów przemocy (zarówno pośród organizatorów reprezentujących różne grupy, jak i wobec cudzoziemców korzystających z usług przemytników) oraz próby zastraszenia lub korumpowania funkcjonariuszy (W27, W28). *Modus operandi* i kanały przerzutowe zmieniały się na przestrzeni lat, co wynikało z zatrzymań organizatorów i pośredników na danym terenie, coraz lepszego zabezpieczenia na granicy zewnętrznej oraz stosowania nowoczesnych środków technicznych wspierających działania kontrolne, jak również ze specyfiki presji migracyjnej i podaży nieformalnych usług pośredniczenia w organizowaniu czy ułatwianiu przekroczeń granicy wbrew przepisom. Cudzoziemcy byli przeprowadzani pieszo oraz przewożeni w różnych środkach transportu: samochodach ciężarowych, osobowych, taksówkach. Środki transportu były zmieniane na trasie przerzutu<sup>69</sup>. Nierzadko zmieniał się też skład przerzucanych grup.

<sup>67</sup> Wyniki opisywanego badania oraz m.in. K. Głąbicka, *Przerzut migrantów do lub przez terytorium Polski*, „CMR Working Papers” 1999, No 22, <http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/12/022.pdf> [dostęp: 21.12.2016].

<sup>68</sup> Zob. *ibidem*, s. 19; K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna przestępczość zorganizowana. Studium kryminologiczne*, Temida2, Białystok 2006, s. 336 i nast.

<sup>69</sup> Zob. K. Głąbicka, *Przerzut migrantów do lub przez terytorium...*, *op. cit.*, s. 57 i nast.

W latach 90. XX w. przez „zieloną granicę” (w górach, na terenie płaskim i drogą rzeczna) przeprowadzane były nawet kilkudziesięciosobowe grupy migrantów z różnych krajów. W listopadzie 1998 r. w województwie podlaskim jednorazowo zatrzymano 113 osób, które były przeprowadzane przez granicę litewsko-polską. Grupa była większa (liczyła 180 osób), ale część przeprowadzanych cudzoziemców zatrzymano po stronie litewskiej<sup>70</sup>. Było to największe grupowe przekroczenie granicy ujawnione w Polsce. Organizatorami byli Polacy i Litwini, a grupę tworzyli przede wszystkim obywatele państw azjatyckich. W drugiej dekadzie XXI w. grupy cudzoziemców ujawniane na granicy zewnętrznej nie liczyły już więcej niż kilka osób. Zatrzymania w pobliżu granic wewnętrznych wskazują zresztą na podobny schemat: przekroczenia lub usiłowania przekroczeń w grupie to kilka osób podróżujących często samochodami osobowymi, którymi można przekroczyć granice wewnętrzne bez wzbudzania zainteresowania ze strony służb kontrolnych po drodze. Jak stwierdziło kilku ekspertów, i migranci niemający uprawnień do przekroczenia granicy, i organizatorzy takich przekroczeń mają już świadomość, że granicy zewnętrznej nie da się łatwo przekroczyć z ominięciem kontroli, dlatego większe zagrożenia obserwuje się na granicy wewnętrznej. *Zostaliśmy doposażeni w najnowocześniejszy sprzęt. [...] kamery termowizyjne, pojazdy z termowizją, sprzęt łączności i tutaj ta granica została w bardzo, ale to w bardzo dużym stopniu uszczelniona, co się wiąże z większym ryzykiem tego, iż organizatorzy nielegalnych przerzutów mogą po prostu ... może im się to nie udać. I wybierają odcinki, gdzie jest pewnie łatwiej, skoro u nas [poza przejściami na granicy z Ukrainą – przyp. MS] jest tego znacznie mniej (W23).*

Jak stwierdzało wielu rozmówców, obserwowane obecnie metody udzielania pomocy cudzoziemcom w przekraczaniu granicy wbrew przepisom można uznać za „cywilizowane” w stosunku do tych obserwowanych kilkanaście lat temu, kojarzonych z brutalnością i bezwzględnością ze strony organizatorów<sup>71</sup>, szkodami ponoszonymi przez cudzoziemców przekraczających granicę nielegalnie (chodzi m.in. o szkody psychiczne czy uszkodzenia ciała wynikające z warunków podróży, a nawet śmierć, np. podczas próby przedostania się przez granicę przez rzekę lub na trudnym odcinku górskim)<sup>72</sup>. Dziś nierzadko migranci (w tym potencjalni uchodźcy) przekraczają granicę jako pasażerowie niczym niewyróżniających się samochodów osobowych, taksówek, są wyposażeni w telefony komórkowe, nawi-

<sup>70</sup> W11, W16, informacja ze strony Podlaskiego Oddziału SG, [http://www.podlaski.strazgraniczna.pl/archiwum/index.php?option=com\\_content&view=article&id=103:historia&catid=45:historia&Itemid=118&limitstart=1](http://www.podlaski.strazgraniczna.pl/archiwum/index.php?option=com_content&view=article&id=103:historia&catid=45:historia&Itemid=118&limitstart=1) [dostęp: 6.01.2016].

<sup>71</sup> Procesowi „cywilizowania się” uległa zresztą w ostatnich latach przestępczość w ogóle, w tym zorganizowana. Brutalne napady zostały zastąpione np. wyłudzeniami VAT czy przemytem papierosów; zob. np. A. Siemaszko, *Zamiast podsumowania. Czy kryminologom grozi bezrobocie?*, w: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości w Polsce 5*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Oficyna Naukowa, Warszawa 2015, s. 225–232.

<sup>72</sup> Zagrożenia dla samych migrantów, jak i dla przedstawicieli organów ścigania związane z nastawieniem organizatorów opisał w swojej pracy dyplomowej jeden z funkcjonariuszy SG; J. Krupa, *Granica państwowa a granica ludzka*, niepublikowana praca dyplomowa napisana pod kierunkiem dr. hab. Z. Libery, Sanok 2009.

gację, środki finansowe. Przekroczenia odbywają się w niewielkich grupach albo nawet pojedynczo. W organizowaniu procederu pomocne są nowoczesne środki komunikacji. Organizatorzy wykorzystują coraz szerszy wachlarz sposobów pozorowania legalności przekraczania granicy czy pobytu, czemu sprzyjają liberalne przepisy, luki w prawie i podaż usług związanych z dostarczeniem dokumentów, których użycie będzie stanowiło naruszenie prawa.

Jednakże, pozory legalności bądź wykorzystywanie braku kontroli na granicach wewnętrznych nie zawsze świadczą o tym, że korzystanie z odpłatnej pomocy w nielegalnym przekroczeniu granicy jest teraz w pełni bezpieczne i nie wiąże się z ryzykiem. Przeciwnie, jak wynika z wielu raportów i opisywanego tu badania, im trudniej o legalne możliwości przekroczenia granicy i im dłuższa droga, tym większe są koszty podróży wspomaganą przez organizatorów, a co za tym idzie – tym bardziej może się to wiązać z koniecznością odpracowania kosztów podróży. Zarówno w przeszłości, jak i obecnie cudzoziemcy korzystający z pomocy organizatorów przerzutu zmuszeni byli czasem do podejmowania pracy na kolejnych etapach podróży w celu zdobycia środków na kolejne etapy podróży<sup>73</sup>. Pozorowanie legalności nie oznacza też automatycznie, że wykorzystywane do przewozu migrantów środki transportu czy raczej formy korzystania z nich można uznać za „cywilizowane”, o czym mogą świadczyć wspomniane już wyżej przypadki ujawniania cudzoziemców stłoczonych w samochodach dostawczych czy ukrytych w elementach pojazdów.

### 5.7. Procedura uchodźcza wykorzystywana niezgodnie z przeznaczeniem

Jedną z form migracji określanej przez badanych ekspertów mianem półlegalnej jest migracja z wykorzystaniem procedury uchodźczej, polegająca właściwie na jej nadużyciu. Warto jednak zaznaczyć, że kontakt przedstawicieli SG z poszukiwaczami ochrony odbywa się na kilku ściśle określonych płaszczyznach, z czego wynika na pewno postrzeganie motywacji cudzoziemców ubiegających się w Polsce o udzielenie ochrony międzynarodowej. Po pierwsze, SG przyjmuje wnioski uchodźcze. Odpowiada jedynie za ich przyjmowanie, gdyż ich zasadność bada już inna instytucja – Urząd do Spraw Cudzoziemców. Po drugie, SG zatrzymuje cudzoziemców, którzy usiłują nielegalnie przekroczyć granicę lub skutecznie to czynią. Wśród nich nierzadko zdarzają się osoby, które w Polsce złożyły wnioski o udzielenie ochrony (zwłaszcza na odcinku granicy z Niemcami dochodzi do takich zatrzymań). Po trzecie, SG kontroluje legalność pobytu cudzoziemców. Zdarza się, że cudzoziemcy, których pobyt jest uznawany w wyniku kontroli za niezgodny z przepisami, składają wnioski uchodźcze, co ma ich uchronić przed opuszczeniem Polski. Formacja ta nie zajmuje się merytorycznym rozpatrywaniem wniosków, nie

<sup>73</sup> Europol-Interpol Report on Migrant Smuggling..., *op. cit.*; K. Głąbicka, *Przerzut migrantów do lub przez terytorium...*, *op. cit.*, s. 57 i nast.

prowadzi innych czynności z udziałem poszukiwaczy ochrony niż działania o charakterze kontrolnym czy przyjmowanie wniosków. To niewątpliwie kształtuje perspektywę postrzegania udziału cudzoziemców w procedurach uchodźczych w kontekście zapobiegania zjawisku nielegalnej migracji.

Jak wynika z rozmów z ekspertami oraz dostępnych opracowań, jako przejawy nadużyć procedury uchodźczej postrzegane są następujące działania: składanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy mimo motywacji ekonomicznej towarzyszącej migracji; składanie kolejnych wniosków mimo niezmienionej sytuacji (uznanej w poprzednich procedurach za niedającą podstaw do objęcia cudzoziemca któryś z form ochrony międzynarodowej)<sup>74</sup>; składanie wniosków uchodźczych w celu uniknięcia powrotu do kraju pochodzenia, który może być następstwem ujawnienia naruszania przez cudzoziemca zasad pobytu w Polsce.

Jeśli dążenia poszukiwaczy azylu pozostają w sprzeczności z zasadami, na których opiera się krajowy i unijny system azylowy (m.in. zasada, że wniosek uchodźczy powinien być złożony w pierwszym państwie bezpiecznym), prowadzi to część przedstawicieli służb kontrolnych do przekonania o nadużywaniu procedury uchodźczej. Za tym idzie również przeświadczenie, że wobec ograniczonych możliwości systemu konsekwencje nadużyć procedury najbardziej uderzają w tych, którzy rzeczywiście poszukują ochrony i w których przypadku nie jest możliwy powrót do kraju pochodzenia. Podobne refleksje, jak się okazuje, pojawiają się też w kręgach działaczy pozarządowych, którzy zwracają uwagę, że podejrzewanie wszystkich aplikujących o ochronę międzynarodową o nadużywanie procedury uchodźczej jest niewłaściwe, skutkuje tendencją do nadużywania środków detencyjnych<sup>75</sup> w celu zapobiegania nadużyciom. W ministrowiczku opublikowanym w ramach projektu „Chmielna 26”, realizowanym przez Fundację dla Somalii, pod hasłem „migracja przymusowa” można było znaleźć przejaw opisywanej wyżej obawy, a mianowicie stwierdzenie, że nadużywanie procedury uchodźczej przez jednych zmniejsza „komfort” korzystania z niej przez tych, którzy naprawdę potrzebują pomocy. Oto fragment wspomnianego opisu hasła „migracja przymusowa”:

Zatem osoba nie jest upoważniona do starania się o status uchodźcy dlatego, że nie ma środków do życia. Jednak migranci często starają się zdobyć azyl po tym, jak odmówiono im wizy pracowniczej albo z powodu braku możliwości legalnej migracji do zaplanowanego celu. Ma to negatywny wpływ na sytuację przybywających do Unii prawdziwych uchodźców i osób

<sup>74</sup> Warto zastrzec, że mimo iż w odczuciu części ekspertów ponowne składanie wniosków uchodźczych jest przejawem nadużywania tej procedury, to zwłaszcza w przeszłości mogło się zdarzać, iż ponowne złożone wniosku było jedynym sposobem na legalizację pobytu w sytuacji, gdy cudzoziemcy ci byli w trakcie procedury odwoławczej od decyzji Rady do Spraw Uchodźców.

<sup>75</sup> Zob. np. J. Białas, M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Jaźwińska, M. Łysienia, E. Ostaszewska-Żuk, K. Rusiłowicz, D. Witko, *W poszukiwaniu ochrony*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/12/HFPC\\_w\\_poszukiwaniu\\_ochrony.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/12/HFPC_w_poszukiwaniu_ochrony.pdf) [dostęp: 18.06.2015]; T. Sieniow (red.), *Stosowanie detencji wobec cudzoziemców*, Raport z monitoringu i rekomendacje, FIPP, Lublin 2013; [http://panstwowprawa.org/site\\_media/storage/files/2013-07/stosowanie-detencji-wobec-cudzo467471.pdf](http://panstwowprawa.org/site_media/storage/files/2013-07/stosowanie-detencji-wobec-cudzo467471.pdf) [dostęp: 18.06.2015].

ubiegających się o azyl. Niekiedy nieudokumentowani imigranci składają niezgodne z prawdą wnioski o azyl lub status uchodźcy, przyczyniając się w ten sposób do spowolnienia rozpatrywania prawdziwych wniosków o ochronę. Nadużywanie systemu azylowego wzmacnia w ten sposób również rozpowszechnione postrzeganie wielu osób rzeczywiście ubiegających się o azyl jako migrantów z powodów ekonomicznych próbujących prześliznąć się do UE pod fałszywym pretekstem<sup>76</sup>.

Jak wiadomo, stwierdzenie, kto jest „prawdziwym uchodźcą”, jest celem procedury, w ramach której rozpatrywany jest wniosek uchodźczy. Wymaga to czasu, dostępu do informacji o sytuacji w kraju pochodzenia i możliwościach uzyskania tam ochrony lub podjęcia legalnej migracji, kontaktu z osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową i komunikacji w zrozumiałym języku, w warunkach zapewniających odpowiedni komfort rozmowy o powodach opuszczenia kraju pochodzenia. Trudno więc w pierwszym kontakcie z potencjalnym uchodźcą, czyli przede wszystkim z osobą deklarującą ubieganie się o ochronę międzynarodową na granicy, stwierdzić, kto wykorzystuje procedurę uchodźczą zgodnie z przeznaczeniem, a kto od początku traktuje ją wyłącznie jako „furtkę” do strefy Schengen. Utrwalony w powszechnej świadomości wyraźny podział na „prawdziwych” i „fałszywych” uchodźców charakteryzuje debatę publiczną towarzyszącą tzw. kryzysowi migracyjnemu z lat 2015–2016 i próbom wypracowania odpowiedzi na to zjawisko. Podział ten nie jest jednak niczym nowym. W polskiej literaturze migracyjnej z lat 90. XX w. i pierwszej dekady XX w. nierzadko poszukiwacze ochrony byli postrzegani jako „fałszywi uchodźcy”. I to oni, obok „fałszywych turystów”, dominowali wśród cudzoziemców docierających do Polski, najczęściej jako kraju tranzytowego<sup>77</sup>.

Od połowy lat 90. XX w. w polskim kontekście głównym miejscem, w którym każdego dnia przyjmowane są wnioski uchodźcze, jest przejście kolejowe w Terespolu, na granicy z Białorusią. W pierwszej połowie 2016 r. tylko dwa spośród 1981 wniosków złożonych na granicy polsko-białoruskiej były złożone w innej placówce niż Terespol. Podobną sytuację obserwowano w poprzednich latach<sup>78</sup>. To głównie w tym miejscu odbywa się codzienny rytuał, podczas którego można obserwować zjawisko określane przez Magdalenę Kmak mianem pułapki subiektywności, czyli sytuacji, gdy to polityka azylowa wymusza na cudzoziemcach zachowania zgodne z utrwalonym wizerunkiem „fałszywego” i „prawdziwego” uchodźcy<sup>79</sup>. Głównymi aktorami tego procesu są pojawiający się na przejściu kolejowym w Terespolu przybysze z Kaukazu Północnego (głównie Czeczeni), niemający dokumentów upraw-

<sup>76</sup> Strona internetowa Fundacji dla Somalii, <http://chmielna26.fds.org.pl/migracja-przymusowa/> [dostęp: 20.06.2015].

<sup>77</sup> Zob. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.), *Transformacja...*, *op. cit.*, s. 41, 80–81, 97.

<sup>78</sup> Zob. statystyki SG za I półrocze 2016 r., <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 6.10.2016].

<sup>79</sup> Por. M. Kmak, *‘The Ugly’ of EU Migration Policy: the role of the Recast Reception Directive in Fragmentation of the Refugee Subject*, w: D. Gozdecka, M. Kmak (red.), *Europe at the Edge of Pluralism*, Intersentia, Cambridge 2015, s. 87–100.



nających do wjazdu do Polski, ale próbujący się do niej dostać w celu, jak deklarują (choć nie zawsze w formie oczywistego komunikatu), uzyskania w Polsce ochrony międzynarodowej. Zdarza się nierzadko, że te same osoby pojawiają się w przejściu wielokrotnie i po wielu odmowach wjazdu są wpuszczane na terytorium Polski i przyjmowane są od nich wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Z perspektywy zewnętrznego obserwatora, analizującego jednocześnie komunikaty SG i organizacji działających na rzecz uchodźców, niezrozumiałe jest, dlaczego osoby poszukujące ochrony nie są wpuszczane do Polski od razu (przez co zmuszone są ponosić koszty i trud kolejnych prób dostania się do naszego kraju). Relacje ekspertów pomagają zrozumieć choć trochę tę sytuację:

*Bo oni [potencjalni uchodźcy] są przy tych pierwszych próbach szczerzy do bólu. A później już widzą... W sumie, oni nie wiedzą chyba, jak się zachować. [...] „Nie mam wizy, ale słyszałem, że w Terespolu nie trzeba wiz”. [...] Oni za tłumem. Iles tam wjechało, wiedzą, że ktoś wjechał z cudzoziemców. [...] Wiem, że oni się uczą, bo oni nie raz coś tam sobie powtarzają, co on ma powiedzieć. Tylko gubią się w określeniu celu wjazdu. Bo jak się nauczy, że on chce być bieżącym w Polsce, to w ciągu dalszej rozmowy i tak on dojdzie do tego, że później on zapomni, że on chciał być tym bieżącym. [...] W pociągach to jest jedna wielka zмова, co to dzisiaj mówić, [...] jak to zrobić, żeby Straż Graniczną w konia zrobić, żeby wprowadzić w błąd, bo oni dzisiaj chcą jakoś inaczej mówić. Dlatego tak wielokrotnie próbują wjechać. [...] Prawdziwy uchodźca w tej grupie na pewno się znajduje. [...] bo naprawdę [...] jakiś uchodźca może się znaleźć, który jest prześladowany, który faktycznie... I przez to będzie jakoś tam pokrzywdzony, tak. Bo funkcjonariusze rozmawiają z tymi cudzoziemcami, to szczerzy się do bólu raz, drugi, trzeci, a później: „ja chcę się ubiegać o status uchodźcy w Polsce, chcę złożyć wniosek” (W26).*

Wielokrotne próby wjazdu zakończone ostatecznie – mimo wcześniejszych wielokrotnych odmów wjazdu – złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zgłaszane przez cudzoziemców i działaczy społecznych, oraz kwestie związane z monitorowaniem losów osób, które złożyły w Polsce wnioski o nadanie statusu uchodźcy, stały się zresztą przedmiotem zainteresowania nie tylko badaczy, ale też Najwyższej Izby Kontroli, która w 2015 r. opublikowała wyniki kontroli procedur udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce<sup>80</sup>. We wrześniu 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił natomiast wyniki wizyty monitorującej na przejściu kolejowym w Terespolu, czyli placówce przyjmującej najwięcej wniosków uchodźczych<sup>81</sup>, która była następstwem wielu sygnałów docierających do Rzecznika zwłaszcza od początku 2016 r. odnośnie do ograniczenia dostępu do procedury uchodźczej. Sygnały te pochodziły przede wszystkim od organizacji społecznych, które z kolei o problemach były informowane przez cudzoziemców<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Udzielanie przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Informacje o wynikach kontroli*, NIK, Warszawa 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10345,vp,12672.pdf> [dostęp: 14.10.2016].

<sup>81</sup> Zob. komunikat Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komunikat-o-wizytacji-kolejowego-przejscia-granicznego-w-terespolu> [dostęp: 15.10.2016].

<sup>82</sup> Zob. raport A. Chrzanowska, P. Mickiewicz, K. Słubik, J. Subko, A. Trylińska, *Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach*

Od około dwóch dekad dominuje w Polsce napływ potencjalnych uchodźców z Kaukazu Północnego, który się okresowo nasila, co nie do końca ma związek ze zmianą sytuacji w kraju pochodzenia. Wiele pytań wzbudziła chociażby zdecydowanie większa liczba poszukiwaczy azylu w 2013 r., gdy wnioski uchodźcze złożyło ok. 15 tys. osób, z czego ogromną większość stanowili obywatele Rosji (12,8 tys. osób; por. tabelę 4). Wtedy, mimo braku wyraźnych zmian sytuacji na Kaukazie Północnym, kadra pracująca na przejściu kolejowym w Terespolu (wzmocniona okresowo przez funkcjonariuszy z innych jednostek SG) musiała stawić czoła większej liczbie dorosłych i dzieci bez dokumentów uprawniających do wjazdu, stawiających się każdego dnia do kontroli granicznej<sup>83</sup>. Wzrostowi liczby przyjmowanych wniosków towarzyszył wzrost liczby odmów wjazdu. Rosnącą skalę, z pewnym opóźnieniem, obserwowano też w zakresie zatrzymań na granicy polsko-niemieckiej grup (czy raczej rodzin) cudzoziemców ubiegających się w Polsce o ochronę, ale jadących m.in. do Niemiec. Po nich następowały albo wznowienia procedury<sup>84</sup>, albo dobrowolne powroty. Wyraźne zmiany, zarówno w odniesieniu do skali, jak i struktury składanych w Polsce wniosków, przyniósł rok 2016. Istotną grupą ubiegających się o ochronę międzynarodową stali się obywatele Tadżykistanu<sup>85</sup>. Istotny wzrost liczby odmów wjazdu wydanych w pierwszej połowie 2016 r. (zob. tabelę 2) może być łączony z napływem potencjalnych uchodźców. Jak wynika bowiem ze statystyk, dominujące grupy cudzoziemców, którym odmówiono wjazdu na grani-

---

*granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie, Analizy, Raporty i Ekspertyzy* Nr 2/2016, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2016, s. 79–80, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-216-na-granicy.pdf> [dostęp: 6.10.2016].

<sup>83</sup> Zob. T. Dziedzina, M. Stryjek, *Oni przychodzili w maskach...*, „Biuletyn Migracyjny” 2013, nr 43, <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/25-luty-2010/oni-przychodzili-w-maskach%E2%80%A6> [dostęp: 28.06.2015]; wywiad z Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, „Biuletyn Migracyjny” 2013, nr 44, <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/44-pazdziernik-2013/na-kaukazie-polnocnym-bez-zmian-a-w-statystykach-rekordy-wywiad-z-rafalem-rogala> [dostęp: 20.06.2016] oraz Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, *Raport polityczny za 2013 r.*, MSW, Warszawa 2014, s. 47; <https://www.emn.gov.pl/esm/publikacje/publikacje-krajowego-p/roczne-raporty-polityc/11893,Raport-polityczny-za-rok-2013.html> [dostęp: 18.06.2015].

<sup>84</sup> Od początku 2014 r. wznowienia postępowań uchodźczych w wypadku osób przekazanych w ramach postępowań dublińskich są ujmowane w statystykach jako nowe wnioski uchodźcze, co utrudnia analizę losów osób przekazanych pod kątem ich dalszego udziału w procedurach uchodźczych w Polsce.

<sup>85</sup> Powodem większej liczby przybyczy z Tadżykistanu odnotowanej na polskiej granicy w 2015 r. i zwłaszcza w 2016 r. jest nasilony konflikt wewnętrzny w tym kraju. Wynika to m.in. z faktu, że pod pozorem walki z terroryzmem została zdelegalizowana zarejestrowana tam na początku lat 90. XX w. partia opozycyjna, a mianowicie Islamska Partia Odrodzenia Tadżykistanu, uważana na świecie za przykład godzenia interesów demokratycznych z wartościami umiarkowanego islamu. Nasiliło to prześladowania i aresztowania jej działaczy i współpracowników, a jednocześnie osłabiło wiarę w możliwość zaprowadzenia rzeczywistej demokracji w Tadżykistanie i gwarantowania wolności religijnej czy wolności prasy. Zob. np. S. Swerdlow, *Tajikistan's Fight Against Political Islam. How Fears of Terrorism Stifle Free Speech*, Portal Human Rights Watch, 15 marca 2016 r., <https://www.hrw.org/news/2016/03/15/tajikistans-fight-against-political-islam> [dostęp: 10.10.2016].

cy z Białorusią, to właśnie obywatele Federacji Rosyjskiej (podobnie jak w poprzednich latach), Tadżykistanu i Armenii<sup>86</sup>.

Struktura populacji osób wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy w Polsce odbiega zdecydowanie od struktury obserwowanej w krajach doświadczających wzmożonego napływu poszukiwaczy azylu w 2015 r., zwłaszcza w Niemczech, Szwecji, Austrii i na Węgrzech. W Polsce wnioski od obywateli Syrii, masowo docierających do innych krajów UE, są dość rzadkie (ale za to są w ogromnej większości rozpatrywane pozytywnie; por. tabelę 4), podczas gdy od lat dominują wnioski składane przez obywateli Federacji Rosyjskiej deklarujących głównie (ale nie wyłącznie) narodowość czeczeńską. Na przykład w 2015 r. niemal 8 tys. z ok. 12,3 tys. aplikantów stanowili obywatele Rosji. W poprzednich latach ich dominacja była również widoczna. W ostatnich latach najniższy odsetek (42%) stanowili oni w 2014 r., kiedy drugą co do wielkości grupą poszukiwaczy azylu stali się obywatele Ukrainy (34%). Zwykle jednak obywatele Federacji Rosyjskiej stanowili ponad połowę wszystkich aplikujących. W 2013 r. 84% złożonych wniosków pochodziło właśnie od nich. Średnio cztery na pięć wniosków o ochronę obejmujących obywateli Rosji umorzono w 2015 r. Decyzje pozytywne wydano 2,7% wnioskujących, a niemal 8,4% obywateli tego kraju dostało decyzje odmowne. Jeśli chodzi o ogół aplikujących o ochronę, to w tym samym roku umorzeniem zakończyło się rozpatrywanie ok. 70,8% ogólnej liczby wniosków przez nich złożonych, a decyzje negatywne zapadły w odniesieniu do ok. 23% ogółu wnioskodawców (zob. więcej w tabeli 4).

W związku z konfliktem zbrojnym na wschodzie Ukrainy w latach 2014–2015 to obywatele tego kraju stali się istotną grupą wnioskodawców. Ogromna większość ich wniosków była rozpatrywana negatywnie. Dopiero w 2015 i w 2016 r. w II instancji zapadło kilkadziesiąt decyzji pozytywnych. Według stanu na koniec lipca 2016 r. w Polsce przebywało 17 obywateli Ukrainy ze statusem uchodźcy, 43 – z ochroną uzupełniającą, 10 – z pobytem tolerowanym. Łącznie obywatele tego kraju złożyli w Polsce 6,3 tys. wniosków uchodźczych w latach 2003–2016. Jak wynika z dostępnych danych, liczba osób objętych ochroną międzynarodową z obywatelstwem ukraińskim w Polsce to jedynie margines względem reszty obywateli tego kraju, która przebywa na podstawie zezwoleń na pobyt czasowy (57,5 tys.) lub stały (22,5 tys.)<sup>87</sup>. Warto dodać, że z perspektywy badanych ekspertów Ukraińcy ubiegający się o ochronę różnili się postawą od wnioskodawców, z którymi do tej pory polska administracja miała przeważnie do czynienia, gdyż zwykle czekali na rozstrzygnięcia w Polsce, nie kierowali się do innych krajów. W ich wypadku liczba decyzji o umorzeniach, wynikających zwykle z braku zainteresowania udziałem w procedurze i nieobecnością aplikanta w Polsce, była niższa niż liczba wydanych

<sup>86</sup> Zob. więcej statystyki SG za I półrocze 2016 r., <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 14.10.2016].

<sup>87</sup> Zob. komunikat Urzędu do Spraw Cudzoziemców na temat sytuacji obywateli Ukrainy, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/> [dostęp: 14.10.2016].

Tabela 4. Wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej i wydane decyzje (2009–2016)

Rok	Ogółem	Armenia	Gruzja	Federacja Rosyjska	Syria	Tadżykistan	Ukraina
2016 (01–06)	Liczba osób wnioskujących o ochronę	176	64	5087	30	656	711
	Liczba decyzji pozytywnych	0/0/5	0/0/0	3/26/8	22/3/0	0/0/0	0/9/1**
	Liczba decyzji negatywnych	8	22	554	0	4	404
2015	Liczba umorzeń	169	73	4750	16	569	256
	Liczba osób wnioskujących o ochronę	195	394	7989	295	541	2305
	Liczba decyzji pozytywnych	0/1/10	0/0/6	21/104/91	203/3/0	1/0/0	0/6/6***
2014	Liczba decyzji negatywnych	43	121	670	1	18	1 775
	Liczba umorzeń	146	248	6566	90	498	764
	Liczba osób wnioskujących o ochronę	126	652	2772	104	107	2253
2013	Liczba decyzji pozytywnych	0/0/13	0/0/44	13/107/202	115/17/0	0/0/0	0/6/11
	Liczba decyzji negatywnych	30	133	1002	0	0	645
	Liczba umorzeń	122	694	3822	62	81	372
2013	Liczba osób wnioskujących o ochronę	206	1245	12 849	255	5	46
	Liczba decyzji pozytywnych	1/0/22	0/0/65	26/88/282	70/20/0	0/0/0	2/5/8
	Liczba decyzji negatywnych	87	390	1580	1	0	39
	Liczba umorzeń	190	1511	13 944	154	4	27

2012	Liczba osób wnioskujących o ochronę	10 753	413	3234	6084	107	9	72
	Liczba decyzji pozytywnych	87/140/292	0/0/20	0/0/23	48/119/223	0/5/0	0/0/0	0/0/3
	Liczba decyzji negatywnych	1960	111	468	1 098	0	0	48
	Liczba umorzeń	8641	314	2921	4966	24	9	28
	Liczba osób wnioskujących o ochronę	6887	216	1735	4305	12	0	67
2011	Liczba decyzji pozytywnych	153/155/170	0/0/32	0/0/4	82/130/84	0/2/0	0/0/0	0/0/5
	Liczba decyzji negatywnych	2739	82	552	1798	0	1	39
	Liczba umorzeń	6584	108	1409	4796	9	0	31
	Liczba osób wnioskujących o ochronę	6534	107	1080	4795	8	0	45
	Liczba decyzji pozytywnych	82/195/196	0/0/19	0/0/14	42/172/98	0/0/0	0/0/0	0/3/3
2009	Liczba decyzji negatywnych	3905	73	983	2540	1	0	19
	Liczba umorzeń	6181	39	1095	4740	5	0	23
	Liczba osób wnioskujących o ochronę	10 587	147	4214	5726	7	2	36
	Liczba decyzji pozytywnych	131/2316/65	0/0/6	0/0/0	102/2261/46	0/1/0	0/0/0	0/0/4
	Liczba decyzji negatywnych	4043	58	1483	2138	12	2	29
	Liczba umorzeń	8859	71	2577	5926	6	0	14

\* Liczba decyzji pozytywnych przedstawiana jest z podziałem na rodzaj ochrony, w schemacie: status uchodźcy/ochrona uzupełniająca/pobyt tolerowany.

\*\* W pierwszej połowie roku Rada do Spraw Uchodźców przyznała jednak ochronę kilkunastu obywatelom Ukrainy: 18 osób uzyskało status uchodźcy, 16 – ochronę uzupełniającą, a siedem – pobyt tolerowany.

\*\*\* W 2015 r. w II instancji udzielono dwóm obywatelom Ukrainy status uchodźcy, a 18 przyznano ochronę uzupełniającą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk Urzędu do Spraw Cudzoziemców, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> [dostęp: 14.10.2016].

decyzji negatywnych. Proporcje te były odwrotne w wypadku obywateli innych państw, w tym Federacji Rosyjskiej, Armenii czy Gruzji (por. tabelę 4).

Ekspertcy z jednej strony dostrzegali w skali wydawanych decyzji negatywnych dowód na to, że osoby wnioskujące o udzielenie ochrony w Polsce w rzeczywistości nie spełniają przesłanek jej udzielenia, a więc nadużyły procedury uchodźczej. Z drugiej jednak strony, przynajmniej w odniesieniu do części decyzji, eksperci okazywali brak zrozumienia, gdyż w rozstrzygnięciach negatywnych upatrywali źródła kolejnych problemów napotykanych przez cudzoziemców uciekających od zagrożeń wojennych czy skrajnej biedy. Jednoznacznie były rozumiane jedynie decyzje o umorzeniu – jako wskaźnik, jak wielu aplikantów wyjeżdża do bardziej atrakcyjnych krajów.

Brakuje narzędzi, które pozwoliłyby na monitorowanie sytuacji cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, a wobec których postępowania zostały umorzone. Choć powszechnie łączy się to z nieobecnością tych cudzoziemców w Polsce, tak naprawdę nie wiadomo, gdzie się udali i czy nie pozostają w Polsce, ale w nieuregulowanej sytuacji. Nie zawsze wiadomo też, co dzieje się z osobami, które uzyskały decyzje negatywne. Część z nich składa wnioski po raz kolejny. Sytuację cudzoziemców, wobec których wydano negatywne decyzje, stara się też monitorować SG. Jest to jednak utrudnione lub wręcz niemożliwe, jeśli nie są znane miejsca zamieszkania cudzoziemców. Brak pełnej wiedzy o losach cudzoziemców, którzy składają w Polsce wnioski o udzielenie ochrony, był też przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, w wyniku której zarekomendowano stworzenie systemu monitorowania sytuacji cudzoziemców ubiegających się o ochronę w Polsce od momentu złożenia przez nich wniosku aż do opuszczenia przez nich Polski, m.in. w efekcie decyzji negatywnej nakazującej powrót<sup>88</sup>. Chociażby brak potwierdzonej wiedzy o tym, co się dzieje z osobami, które uzyskały decyzje negatywne w Polsce lub których procedury zostały umorzone, powoduje, że określenie skali nadużyć jest trudne. Mimo to dostępne liczby informujące o decyzjach negatywnych i umorzeniach są traktowane jako wskaźniki nadużyć. Zapewne w dużym stopniu można się z tym zgodzić, ale już szczegółowa analiza losów poszczególnych wnioskodawców mogłaby dostarczyć informacji, które rzucą cień wątpliwości. Trudno bowiem mówić o nadużywaniu procedury uchodźczej w sytuacji osób, którym odmówiono ochrony w Polsce, ale które uzyskały ją w innych krajach UE.

Choć ubieganie się o ochronę niekoniecznie w pierwszym bezpiecznym kraju, do którego potencjalny uchodźca dotarł, wydaje się zjawiskiem powszechnym, to należy też zwrócić uwagę, że determinacja cudzoziemców w dążeniu do znalezienia się w danym kraju nie wynika wyłącznie z chłodnej kalkulacji, gdzie można zostać uchodźcą i mieć zapewnione dobre warunki, ale w dużej mierze wynika z dążenia

---

<sup>88</sup> Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Udzielanie przez organy...*, op. cit.

do połączenia się z dalszą rodziną<sup>89</sup>. Chęć dołączenia przez poszukiwaczy ochrony do krewnych, którzy już ułożyli sobie życie w innych krajach, charakteryzuje zresztą nie tylko Polskę. Od dawna takie kraje, jak Włochy czy Grecja doświadczają tego, że są dla poszukiwaczy ochrony jedynie krajem tranzytowym i nie wyłącznie z powodu względnie nieatrakcyjnego zabezpieczenia socjalnego, ale przede wszystkim z uwagi na fakt, że większe skupiska migrantów z grupy etnicznej, z której wywodzą się potencjalni uchodźcy, przebywają w krajach od lat mających status krajów imigracyjnych (jak np. Niemcy, Austria czy Francja). Chociaż w praktyce łączenie rodzin azylantów może okazać się problematyczne, jest to istotny czynnik determinujący decyzje potencjalnych uchodźców, wpływający też na decyzje władz wobec ujawnionych przypadków ubiegania się o ochronę w kilku krajach lub wielokrotnie.

Osoby, które aplikują w Polsce o udzielenie ochrony międzynarodowej, a w rzeczywistości chcą dostać się do innych krajów, by poprawić swoją sytuację ekonomiczną, jak twierdziło kilku ekspertów, nie ponoszą konsekwencji, świadomie wykorzystują procedurę uchodźczą niezgodnie z jej przeznaczeniem: *Jeśli czyimś celem jest uzyskanie ochrony w Polsce, to zostaje w Polsce i czeka na pomoc. A cudzoziemcy, którzy składają wnioski, wykazują kompletną ignorancję stanu prawnego w naszym kraju. Mimo że ubiegają się u nas o pomoc i ochronę. To jest zwykle cwaniactwo, to widać. [...] Z automatu powinni być wykluczeni z grona osób ubiegających się o ochronę ci, którzy najpierw składają wnioski w Polsce, a potem zatrzymywani są w Europie, gdy łamią prawo migracyjne (W34).*

Trudno stwierdzić, na ile tranzyt osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy przez Polskę jest zorganizowany, choć powszechne wśród ekspertów jest przekonanie, że nie są to spontaniczne podróże. Nierzadko na pewno w grę wchodzi doradztwo ze strony rodziny czy pomoc w organizowaniu podróży udzielona właśnie przez krewnych czy znajomych. Ale często przekraczanie granicy wbrew przepisom przez potencjalnych uchodźców to efekt działania tzw. rezydentów funkcjonujących w różnych krajach UE, którzy *de facto* są organizatorami przemytu ludzi. W Terespolu, gdzie przyjmowana jest największa liczba wniosków uchodźczych, dość często pojawiają się samochody osobowe, rodzinne, z zagranicznymi rejestracjami (często austriackimi, niemieckimi). Ich kierowcy oczekują na swoich znajomych czy kuzynów i niemal bezpośrednio z Terespoła jadą z nimi w kierunku Niemiec lub Czech. Wszystko odbywa się zgodnie z prawem, ale do czasu, kiedy wnioskujący o ochronę przekroczy granicę państwową lub gdy okazuje się, że poszukiwacze ochrony muszą ponosić znacznie wyższe koszty niż rzeczywiste koszty transportu i ewentualnie noclegów czy wyżywienia po drodze<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> M. Mouzourakis, 'Wrong number?' *The Use and Misuse of Asylum Data in the European Union*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 69/December 2014, <http://www.ceps.eu/system/files/Use%20and%20Misuse%20of%20Asylum%20Data.pdf> [dostęp: 20.06.2015].

<sup>90</sup> Zob. też A. Chrzanowska, P. Mickiewicz, K. Słubik, J. Subko, A. Trylińska, *Na granicy, Raport z monitoringu...*, *op. cit.*, s. 79–80.

Zwłaszcza korzystanie z usług taksówkarzy, którzy oferują nie tylko dojazd do ośrodków recepcyjnych, ale też i za granicę, budzi kontrowersje. Funkcjonowanie tych przewoźników łączone jest czasem z działalnością przestępczą, choć trudno to udowodnić, gdyż zazwyczaj podróż spod granicy polsko-białoruskiej do granicy polsko-niemieckiej odbywa się etapami. Trzeba wziąć pod uwagę fakt preferowania przewozu oferowanego przez taksówkarzy czy osoby prywatne (najczęściej rodaków cudzoziemców), w sytuacji gdy takie opcje transportu są bardziej dostępne niż w wypadku publicznych środków transportu, a cudzoziemcy po wielogodzinnym pobycie w placówce SG chcą jak najszybciej znaleźć się w miejscu umożliwiającym odpoczynek po trudach podróży. Nie można jednak lekceważyć sygnałów, że przewoźnicy pobierają zawyżone opłaty za transport i ukrywają pewne fakty, oferując cudzoziemcom lepsze warunki poza granicami Polski, ale bez wspomnienia o tym, że opuszczenie kraju w sytuacji oczekiwania na decyzję w sprawie wniosku uchodźczego jest niezgodne z prawem. Tak czy inaczej, pojawianie się w Terespolu potencjalnych uchodźców to źródło zarobku dla różnych podmiotów: od kierowców taksówek, przez osoby oferujące noclegi czy posiłki, po wszelkich innych pośredników, np. osoby, które przewożą bagaże cudzoziemców przez granicę czy udzielają odpłatnego poradnictwa. Fakt ten jest niezwykle istotny z perspektywy analizowania tzw. sprawczości cudzoziemców aplikujących o ochronę międzynarodową, czyli badania, czy i na ile instrumentalnie podchodzą do procedury, a jakie znaczenie w procesach określanych mianem nadużywania procedury uchodźczej ma otoczenie zewnętrzne.

Wielokrotne składanie wniosków uchodźczych w jednym kraju lub wznawianie postępowań po realizacji działań wynikających z procedur dublińskich<sup>91</sup>, które z kolei następują po tym, gdy osoby ubiegające się o ochronę składają wnioski w innych krajach niż pierwszy bezpieczny, do którego dotarli, było przez wielu ekspertów postrzegane jako symptom nadużywania procedury uchodźczej, którego skala – z uwagi na zmiany w prawie i praktyce – wyraźnie zmalała<sup>92</sup>. Dla części ekspertów polityka państwa polskiego w zakresie udzielania cudzoziemcom ochrony wydawała się niezrozumiała, gdyż z jednej strony właśnie w procedurze uchodź-

<sup>91</sup> Procedury dublińskie dotyczą postępowania związanego z ustalaniem kraju odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w ramach UE. Od 1 stycznia 2014 r. ustalenia te prowadzone są na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), Dz.U. UE L 180 z 29.06.2013, s. 31 (tzw. Dublin III). Dokument ten zastąpił obowiązujące wcześniej rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz.U. UE L 50 z 25.02.2003, s. 1 z późn. zm.) (Dublin II).

<sup>92</sup> W pierwszych pięciu miesiącach 2016 r. tylko ok. 10% wniosków uchodźczych stanowiły wznowienia. Zob. miesięczne informacje publikowane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/meldunek-miesieczny/2015-2/2016-2/> [dostęp: 20.06.2016].



czej dostrzegali najłatwiejszy (z perspektywy cudzoziemców) sposób na chwilową legalizację pobytu w Polsce, a z drugiej nie widzieli działań ukierunkowanych na zapobieganie nadużyciom procedury, która co do zasady przeznaczona jest dla osób uciekających przed prześladowaniami i zagrożeniem dla życia, a nie dla osób poszukujących lepszych warunków życia.

Jak podkreśliło kilku rozmówców, jeśli wobec cudzoziemca została wydana ostateczna decyzja odmowna i nie zmieniło się nic w jego kraju pochodzenia, to nie powinien mieć on możliwości składania kolejnego wniosku. Stoi to jednak w sprzeczności z międzynarodowym porządkiem prawnym w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej, z którego wynika prawo dostępu do procedury uchodźczej. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że stwierdzenie, iż nic nie zmieniło się w kraju pochodzenia, wymagałoby weryfikacji, od której nie powinna być uzależniona sama możliwość składania wniosku. Wynik weryfikacji może natomiast wpływać – i zapewne wpływa – na wydawane decyzje.

Symptodem nadużywania procedury uchodźczej wskazywanym przez badanych ekspertów jest fakt, że większość – według powszechnych opinii – cudzoziemców składających wnioski uchodźcze w Polsce w rzeczywistości udaje się do innych krajów. Część cudzoziemców jest tam zatrzymywana (m.in. w Austrii i Niemczech) i przekazywana do Polski. Części udaje się pozostać w krajach UE i z pomocą rodzin układają sobie tam życie. Wszystkie działania związane z realizowaniem procedur dublińskich, czyli głównie zatrzymania i przekazania, wiążą się jednak z dodatkowymi kosztami ponoszonymi przez różne kraje i z nakładem pracy.

*[Osoba nadużywająca procedury uchodźczej] to tak naprawdę naraża wszystkie kraje unijne na duże koszty, bo od momentu, kiedy on złoży wniosek, do momentu, kiedy mu się udowodni, że nie ma podstaw do tego, żeby mu dać ten status, jest on utrzymywany przez państwo. Najpierw przez to, które przyjęło wniosek, później jest transfer do państwa, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie tego wniosku. A następnie są koszty wydalenia takiej osoby. Z jakiegokolwiek kraju. Koszty na jedną osobę są ogromne. Oczywiście nasze standardy unijne też są bardzo wysokie, więc to, co taka osoba otrzymuje w trakcie pobytu, jest kosztowne (W03).*

Tymczasem środki te można byłoby, zdaniem ekspertów, przeznaczyć na inne działania, w tym pomoc medyczną, której wiele przekazywanych osób potrzebuje w sposób ciągły, nie tylko na czas przekazania czy pobytu w ośrodku. Często działania związane z przekazywaniem poszukiwaczy azylu między krajami dotyczą bowiem osób słabszych, chorych, małych dzieci, osób z doświadczeniem traum, co rodzi konieczność zapewnienia odpowiedniego personelu i środków transportu w celu zrealizowania tych czynności, a to z kolei podwyższa koszty.

W kilku wywiadach eksperci przyznali, że obserwowanie procesu „zawracania” cudzoziemców do krajów, w których złożyli lub powinni złożyć pierwsze wnioski uchodźcze, prowadzi do wniosku, że „słabsze” jednostki nie osiągają swojego celu, ciągle „są w procedurze”, nie dostają ochrony, która być może się im należy, doświadczają kolejnych trudów w związku z przekazywaniem między krajami. Tymczasem osoby silniejsze, bardziej mobilne, nierzadko instrumentalnie pod-

chodzące do procedury uchodźczej, zdaniem kilku funkcjonariuszy, potrafią sobie tak zorganizować podróże i pobyt, że długotrwale korzystają z pomocy socjalnej, często w bogatszych państwach Europy i udaje im się unikać zatrzymań, przekazania, czyli – ogólnie rzecz ujmując – kontaktów ze służbami migracyjnymi, które mogłyby skutkować koniecznością wyjazdu do pierwszego kraju bezpiecznego czy nawet kraju pochodzenia (w razie stwierdzenia, że nie ma podstaw do udzielenia cudzoziemcowi ochrony). Działania osób, które pozornie ubiegają się o ochronę międzynarodową i podróżują między krajami, to, jak określił to jeden z ekspertów: *zonglowanie służbami migracyjnymi w Europie. Nawet kilka lat mogą być w procedurze. Też nieformalnie pracują* (W34).

Jak wskazywała część rozmówców, innym przejawem nadużywania procedur uchodźczych, choć raczej o niewielkiej skali, jest składanie wniosków o udzielenie ochrony jako sposób na legalizację pobytu, gdy inne sposoby na uregulowanie sytuacji pobytowej się nie powiodły lub wcale nie były wykorzystywane (np. cudzoziemiec świadomie przebywał nielegalnie i liczył się z możliwością ujawnienia tego faktu przez służby kontrolne).

Jedno z pytań, które może nasuwać się przy okazji refleksji nad ewentualnymi nadużyciami procedur uchodźczych, dotyczy rzeczywistych powodów przyjazdu do Polski w sytuacji, jeśli cudzoziemcy często odwiedzają kraj pochodzenia, w którym nie mogli lub nie chcieli ubiegać się o ochronę:

*Bo jeżeli posiada ochronę na terytorium Polski i wraca tam? No nie powinien wrócić do kraju pochodzenia. Często jest tak, że oni tam przebywają po pół roku i my tutaj zbieramy materiały, żeby jednak wszczynać tą procedurę odebrania tej ochrony. [...] [Jeśli] faktycznie dostał tą ochronę uzupełniającą czy status uchodźcy z jakiegoś powodu, czy [z powodu] obaw przebywania na terytorium Rosji, a tu raptem wraca na pół roku. Czyli to już jakiś tam jest punkt do tego, żeby tą ochronę odebrać. I z tego, co wiem, w wielu przypadkach Szef Urzędu<sup>93</sup> odbiera tą ochronę na podstawie naszej dokumentacji. [...] Zazwyczaj wracają do kraju, do miejsc swoich zamieszkań* (W26).

Kilku ekspertów, mówiąc o nadużyciach systemu azylowego, wspomniało o przypadkach kobiet z Czeczenii, które mają jakąś formę ochrony w Polsce i które wyjechały do kraju pochodzenia urodzić dzieci. Następnie wracają do Polski, nowo narodzone dzieci również obejmowane są ochroną, a matki otrzymują środki na utrzymanie tych dzieci. Biorąc pod uwagę jednak powody udzielenia ochrony, może być zastanawiające, dlaczego w tak ważnych życiowych sytuacjach jak narodziny dziecka kobiety decydują się na powrót do kraju pochodzenia, z którego *de facto* uciekły.

Jako ciekawostkę można wskazać udział uchodźców będących w procedurze oraz tych, którzy otrzymali decyzje odmowne, w programie regularyzacyjnym

<sup>93</sup> Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców między 2010 a 2015 r. (do 30 listopada) ochrona uzupełniająca została cofnięta w 202 przypadkach, a status uchodźcy – w 52; zob. tabelę „Pozbawienia statusu uchodźcy”, „Biuletyn Migracyjny” 2015, nr 53, s. 9; <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny53.pdf> [dostęp: 27.06.2016].

w 2012 r. Potencjalni uchodźcy zostali zaliczeni do grona ewentualnych beneficjentów abolicji obok cudzoziemców, którzy w chwili wejścia ustawy w życie przebywali w Polsce nielegalnie, a pobyt ich trwał co najmniej od 20 grudnia 2007 r. (czyli od dnia wejścia Polski do strefy Schengen). Jeśli chodzi o potencjalnych uchodźców, którzy dostali decyzje odmowne, to wymogi stawiane wobec nich były złagodzone, ponieważ traktowano ich jako grupę zasługującą na szczególnie humanitarne podejście. Osoby, które przed 1 stycznia 2010 r. otrzymały decyzję o wydaleniu (w wyniku decyzji negatywnej w sprawie wniosku) i ich pobyt był nielegalny w dniu wejścia w życie ustawy abolicyjnej, czyli na początku stycznia 2012 r., mogły skorzystać z abolicji. Mogli to też zrobić potencjalni uchodźcy, którzy po 1 stycznia 2010 r. byli w trakcie trwania kolejnej procedury uchodźczej. Decyzja pozytywna w postępowaniu abolicyjnym oznaczała dla cudzoziemców zezwolenie na pobyt czasowy w Polsce na okres dwóch lat oraz możliwość podjęcia pracy bez zezwolenia, ale wyłącznie na podstawie umowy o pracę. Zainteresowanie tej grupy cudzoziemców abolicją było jednak znikome (potencjalni uchodźcy stanowili tylko 2% osób, które złożyły wnioski o zezwolenie na pobyt na podstawie przepisów abolicyjnych). Według części ekspertów dowodzi to, że cudzoziemcom, którzy byli w trakcie kolejnej procedury, zależało nie tyle na legalizacji pobytu (to bowiem gwarantowały im abolicja), ile na krótkookresowej legalizacji pobytu, która wiąże się z jakimś, nawet skromnym, zabezpieczeniem socjalnym<sup>94</sup>. Warto jednak nadmienić, że nikłe zainteresowanie potencjalnych uchodźców udziałem w abolicji mogło też wynikać z konstrukcji założeń tego programu, nieprzystających do rzeczywistości. Jedną z motywacji objęcia potencjalnych uchodźców programem regularyzacyjnym było uwzględnienie sytuacji obywateli Gruzji, którzy w 2009 r. napłynęli w stosunkowo dużej liczbie do Polski i złożyli wnioski uchodźcze, ale nie stwierdzano w ich przypadku przesłanek do udzielenia ochrony. Nierzadko ich postępowania zakończyły się decyzją negatywną już w 2010 r., co zasadniczo wykluczało ich z grona potencjalnych beneficjentów abolicji<sup>95</sup>.

Jeśli nadużywanie procedury uchodźczej postrzegane jest jako element zjawiska nielegalnej migracji, to nie dziwi, że środki związane z przeciwdziałaniem właśnie temu zjawisku są wykorzystywane, by kontrolować mobilność potencjalnych uchodźców. Chodzi przede wszystkim o zapobieganie przekroczeniom granicy wbrew przepisom, zatrzymanie za pobyt niezgodny z przepisami, detencję i przekazanie do innego kraju. Skuteczność tych środków jest jednak ograniczona, co

---

<sup>94</sup> Zob. *Wieczni uchodźcy – stały problem*, „Biuletyn Migracyjny” 2012, nr 36; <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/36-czerwiec-2012/wieczni-uchodzcy-staly-problem> [dostęp: 18.06.2015]; Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce*, Biuletyn RPO 2012, nr 11, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/13575655150.pdf> [dostęp: 18.06.2015].

<sup>95</sup> Zob. więcej M. Górczyńska, *Analiza prawna stosowania ustawy regularyzacyjnej 2012*, w: M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Szczepanik, *Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego 2012*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015, s. 25 i nast.

wynika z charakteru granic wewnątrz UE, ale też z przyjętych rozwiązań w zakresie stosowania tych środków.

*„Uchodźcy” przyjeżdżają do Polski, ubiegają się o status uchodźcy i wyjeżdżają, notorycznie opuszczają terytorium RP. [...] Nie ma kontroli. Odkąd jesteśmy w Schengen, nie ma kontroli i części się pewnie udaje przedostać. Ale są zatrzymywani i w ramach procedur dublińskich zwracani do Polski. [...] Wobec części zwracanych stosowane są środki detencyjne. Ale często są to rodziny i wtedy detencja nie jest orzekana. [...] Są kierowani do środków publicznego transportu, by tam [do ośrodka recepcyjnego] dojechać, ale jeśli nie jest orzeczona detencja, to nie wiadomo, co z tymi osobami dalej. Skuteczność tych procedur jest mizerna (W34).*

W kwestii zapobiegania nadużyciom procedury uchodźczej część rozmówców postulowała ograniczenie swobody przemieszczania się cudzoziemców będących w procedurze, na wzór rozwiązań niemieckich zakładających obowiązek pozostawania na terytorium danego landu, w którym osoba aplikująca o udzielenie ochrony dostaje wsparcie materialne i w którym rozpatrywany jest jej wniosek. Zdaniem części ekspertów, jeśli potencjalni uchodźcy korzystają z pomocy państwa polskiego jako osoby ubiegające się o ochronę i przebywają w jakimś województwie, to powinny mieć zakaz opuszczania tego województwa. To pomogłoby skutecznie zapobiegać nielegalnej migracji, ponieważ ujawnienie takich osób w pobliżu granicy zachodniej (np. w województwie lubuskim), w sytuacji gdy powinny przebywać we wschodniej Polsce (np. w województwie lubelskim) automatycznie oznaczałoby, że osoby te naruszyły prawo i można domniemywać, że zrobiły to, by nielegalnie przekroczyć granice państwa.

Czy takie rozwiązanie byłoby skuteczne? Obecnie cudzoziemcy również nie powinni opuszczać terytorium Polski do czasu rozstrzygnięcia ich wniosków. Jednak zdecydowana większość jedzie do swoich rodzin czy znajomych od razu do Niemiec, Austrii, Francji. Chęć życia w krajach, gdzie społeczności rodaków są dużo większe, a dodatkowo zasiłki socjalne bardziej atrakcyjne, jest silniejsza niż ograniczenia wynikające z prawa azylowego. Każę to sądzić, że ograniczenie terytorialne raczej by się nie sprawdziło. „Zabawa w kotka i myszkę”, jak niektórzy nazywają wysiłki służb migracyjnych, ukierunkowane na ujawnianie nielegalnej migracji związanej jednocześnie z nadużywaniem procedur uchodźczych, trwałaby nadal. Sposobem na ograniczenie nadużyć mogłyby być, jak sugerowali niektórzy, jakieś sankcje lub negatywne konsekwencje. *Żeby była nieuchronność kary. A tak, oni czują się bezkarni. Tak jak Czeczeni [...] To jest pełna świadomość. Przyjeżdżamy do Terespolu, składamy wniosek, opowiadamy bajdy, pakujemy się w taryfę i do Berlina! Jest świadome działanie cudzoziemca? Czy on stara się o azyl w Polsce? Nie. On ewidentnie chce jechać do Niemiec, a jedynym sposobem jest złożenie wniosku w Terespolu (W07).*

Przedstawiciele służb kontrolnych wyrażają obawy, że kanał uchodźczy może być wykorzystywany przez takie osoby, które nie dość, że nie poszukują ochrony, to same z czasem mogą stać się źródłem zagrożeń. Dotyczy to zwłaszcza krajów ogarniętych konfliktami, działaniami zbrojnymi, zdestabilizowanych politycznie

i instytucjonalnie, skąd mogą przybywać zarówno prawdziwi uchodźcy, jak i osoby reprezentujące stronę prześladowaną. Stąd, jak zauważył jeden z ekspertów:

*Pojawiły się obawy o terroryzm, chodzi zwłaszcza o kraje wysokiego ryzyka, [...] osoby, które uzyskują prawo wjazdu do Polski korzystając z zapisów właśnie w zakresie uchodźstwa, „azylu politycznego”, ale z przepisów przede wszystkim w zakresie ochrony. [...] Najlepszym sposobem wjazdu cudzoziemca takiego, który ma coś złego na myśli, to nie jest kombinowanie, żeby go ktoś tam przerzucił przez granicę. Jest zgłoszenie się legalnie, na przykład na placówkę, wtedy wystąpienie o status uchodźcy na przykład czy też inną ochronę uzupełniającą i on wtedy naprawdę spokojnie, świadomie i nikt nie kombinuje, wobec niego żadnych czynności nie wykonuje. Wjeżdża sobie do Polski i jest w Polsce, a tutaj nagle potem znika. [...] jeżeli Syryjczycy pochodzą z takiego rejonu, gdzie jest konflikt zbrojny, gdzie w sumie to Państwo Islamskie działa, gdzie celem Państwa Islamskiego jest też Europa, są też inne kontynenty, czy to nie jest najprostszy sposób, jaki był teraz, żeby wśród na przykład tysiąca Syryjczyków wjechało pięciu, dziesięciu, dwudziestu Syryjczyków, którzy są nadzorowani przez Państwo Islamskie? (W19).*

Z powyższymi stwierdzeniami można by się zgodzić, ale raczej w odniesieniu do wielkich grup potencjalnych uchodźców, czyli osób, które dopiero zmierzają do krajów, w których chcą wystąpić o udzielenie ochrony i na swej drodze nie spotykają się z działaniami o charakterze indywidualnej, dokładnej kontroli. Jeśli bowiem składają już wnioski zgodnie z obowiązującymi w poszczególnych krajach UE procedurami, ich tożsamość i posiadane przez nich dokumenty podlegają weryfikacji. Jak wiadomo, w dobie coraz bardziej zaawansowanych możliwości technicznych również podrabianie czy przerabianie dokumentów nie stanowi problemu – wiąże się jedynie z wysokimi kosztami. Podczas przyjmowania wniosków uchodźczych pobierane są również odciski linii papilarnych, które pozwalają na identyfikację osoby, niezależnie od tego, czy posługiwała się w ramach różnych procedur tymi samymi czy różnymi danymi osobowymi. Wykorzystywanie nasilonego ruchu uchodźców, przez podróżowanie wraz z nimi czy przebywanie w miejscach, gdzie się gromadzą, przez osoby, które mają potencjalnie inne zamiary niż uzyskanie ochrony czy poprawa sytuacji ekonomicznej jest prawdopodobne, ale już udział w samych procedurach uchodźczych, wiążący się z koniecznością zgody na weryfikację danych oraz pobranie i zapis danych biometrycznych, wydaje się mniej prawdopodobny. Wiele zależy jednak od możliwości weryfikacji i zasad rejestracji potencjalnych uchodźców, obciążenia poszczególnych instytucji czy dotychczasowych doświadczeń w przyjmowaniu potencjalnych uchodźców z jednej strony i rozpoznawania zagrożeń z drugiej.

Rok 2015 i wyzwania związane z ruchem uchodźczym, szczególnie na południu Europy (nie tylko u wybrzeży Morza Śródziemnego, ale również na granicach Serbii, Węgier, Macedonii, Rumunii, Bułgarii), pokazały nie tylko decydentom politycznym, ale i społeczeństwom europejskich państw, jak bardzo problematyka uchodźcza jest złożona. Natężenie i struktura tego rodzaju mobilności podlega, czasem dość nagłym, jakościowym i ilościowym zmianom, co ma bezpośredni związek z wybuchającymi konfliktami, nasilającymi się prześladowaniami czy niekiedy po-

lityką państw przyjmujących lub tych, które dotychczas udzielały schronienia, ale z uwagi na skalę potrzeb zmuszone były ograniczyć przyjmowanie kolejnych osób. W polskim kontekście wydaje się, że zwłaszcza polityka Niemiec (również ta wyobrażona przez potencjalnych uchodźców) ma kluczowe znaczenie w kształtowaniu skali wniosków uchodźczych składanych w Polsce, a następnie często też w Niemczech, Austrii, Szwecji, Francji przez te same osoby<sup>96</sup>. Jeśli to nie mieszkająca tam rodzina jest magnesem, potencjalnym uchodźcom niezamierzającym zostać w Polsce, mimo że jest to kraj bezpieczny, przypisuje się zwykle motywację ekonomiczną, a konkretnie chęć korzystania z wyższego niż w Polsce zabezpieczenia socjalnego.

Nasilenie ruchu uchodźczego, a przy tej okazji również skali nadużyć, może być wywołane też rozpowszechnianiem informacji nieprawdziwych albo opartych na niewłaściwej interpretacji. Przykładem może być zwiększony napływ do Polski poszukiwaczy ochrony z Gruzji. W 2009 r. wnioski o przyznanie statusu uchodźcy złożyło 4,2 tys. obywateli tego kraju, podczas gdy w 2007 r. było to 31 osób, a w 2008 r. – 71 osób. Powodem tak wyraźnego wzrostu napływu Gruzynów składających wnioski uchodźcze były rozpowszechniane w Gruzji informacje, jakoby w Polsce uchodźcy mogli liczyć na wysokie świadczenia socjalne i mieszkanie. Dodatkowo przyjaźń prezydentów Polski i Gruzji zacieśniona po konflikcie gruzińsko-rosyjskim w 2008 r. zaowocowała deklaracjami wsparcia Gruzji ze strony Polski, co zostało odczytane przez potencjalnych migrantów jako zachęta do przyjazdu do Polski: *niestety nie wszyscy spełniali wymogi, deklarowali chęć ubiegania się o status uchodźcy na terytorium RP i za plecami wręcz wykrzykiwali, że „zaprosił nas wasz prezydent”. A kiedy już siedzieli po kilka dni i pytano o ich dane, to głównie deklarowano, że „nazywam się Kaczyński”* (W13).

W obliczu identyfikowanych zagrożeń, ale również i paniki medialnej znacznie wzrosły obawy przed terroryzmem i konfliktami międzykulturowymi. Zdominowało to debaty polityczne i publiczne w wielu krajach i najprawdopodobniej doprowadzi do istotnych zmian geopolitycznych w Europie. Z tej perspektywy coraz bardziej istotne staje się pytanie o możliwość pogodzenia dwóch celów: gwarantowania bezpieczeństwa (w tym ochrony granic) oraz wypełniania zobowiązań wynikających z konwencji genewskiej<sup>97</sup>, co w praktyce przekłada się na umożliwienie dostępu do procedury uchodźczej i zaspokojenie podstawowych potrzeb osób poszukujących ochrony. Jeśli powszechne jest przekonanie, że osoby te najczęściej instrumentalnie podchodzą do procedury uchodźczej, nie dziwi, że pierwszy cel (bezpieczeństwo państwa) stawiany jest ponad inne kwestie. Pytanie, na ile powszechne przekonanie odzwierciedla powszechny problem, pozostaje jednak bez pełnej odpowiedzi. Bez wątpienia procedury uchodźcze są wykorzystywane nie-

<sup>96</sup> Zob. też informację Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na temat trendów migracyjnych w 2014 r., <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/G%C5%82%C3%B3wne-trendy-migracyjne-2014.pdf> [dostęp: 20.06.2015].

<sup>97</sup> Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

zgodnie z przeznaczeniem. Jednak zarówno sytuacja potencjalnych uchodźców, jak i kwestia funkcjonowania systemów uchodźczych w poszczególnych krajach jest na tyle złożona, że wnioskowanie o skali nadużyć jest niemożliwe.

### 5.8. Naruszenia zasad wjazdu, pobytu i pracy cudzoziemców

Mianem migracji półlegalnej określane są również wszelkie działania polegające na wykorzystaniu legalnych kanałów migracyjnych, ale niezgodnie z ich szczegółowymi uregulowaniami. Zwykle ma to związek z przyjazdami w innych celach niż deklarowane podczas ubiegania się o dokumenty zezwalające na wjazd lub pobyt, co z perspektywy prawa karnego postrzegane jest m.in. w kategoriach wyłudzenia wiz i zezwoleń czy – szerzej – przestępstw przeciwko dokumentom, ale także w kategoriach ułatwiania lub umożliwiania nielegalnego pobytu cudzoziemcom lub nielegalnego przekroczenia granicy<sup>98</sup>. Opisywany wcześniej problem nadużywania procedur uchodźczych jest również przykładem problematyki, której kluczowym elementem jest cel wjazdu/pobytu niezgodny z deklaracjami. Jednak problem ten ma związek z innymi regulacjami niż regulacje *stricte* migracyjne. Ma to zresztą swoje odzwierciedlenie również w porządku prawnym. Odrębna ustawa reguluje zasady udzielenia ochrony międzynarodowej, a inna – wjazd i pobyt cudzoziemców z państw trzecich.

Z perspektywy przeciwdziałania nielegalnej migracji istotne jest omówienie naruszeń zasad zawartych w ustawie o cudzoziemcach oraz w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>99</sup>. Z tych dwóch aktów prawnych i dokumentów wykonawczych wynikają bowiem główne regulacje w odniesieniu do wjazdu, pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce. Po części są one pokłosiem zasad wypracowanych w ramach UE i strefy Schengen, ale w dużej mierze stanowią wyraz krajowej polityki wobec imigracji. Dotyczy to zwłaszcza dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy. Co istotne, to właśnie część przepisów w tym zakresie postrzegana jest jako źródło naruszeń stanowiących istotny element nielegalnej migracji. Paradoksalnie, to uproszczenia, a nie obostrzenia w zakresie polityki migracyjnej stały się źródłem procesów wpisujących w zakres szeroko rozumianej nielegalnej migracji, podczas gdy zazwyczaj łagodzenie wymogów względem cudzoziemców prowadzi do zmniejszenia skali nielegalnej migracji.

Jak wynika z przeprowadzonego badania, kluczowym wyzwaniem z perspektywy zapobiegania nielegalnej migracji jest właściwe podejście do problemu wyłudzenia dokumentów, w tym w szczególności wiz polskich lub wiz Schengen. Według przedstawicieli SG ujawniane na terytorium Polski zdarzenia mogą prowadzić do wniosku, że wizy wydawane są niemal bez kontroli. Częściowym wyłu-

<sup>98</sup> Zob. m.in. M. Perkowska, E. Jurgielewicz, *Zwalczanie nielegalnej migracji w polskim prawie karnym. Wybrane aspekty implementacji prawa Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2014, z. 15, s. 71–82.

<sup>99</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 645 z późn. zm.

maczeniem jest to, że niektóre konsulaty są obciążone pracą i wydają tyle wiz, że rzetelna weryfikacja każdego wniosku i dokumentów pomocniczych jest po prostu niemożliwa. Dotyczy to zwłaszcza Ukrainy. Niemniej, jeśli wizy są wydawane na podstawie dokumentów, które stanowią poświadczenie nieprawdy lub na podstawie sfałszowanych dokumentów, problemy zaczynają się piętrzyć, ale po wydaniu wizy na podstawie takich dokumentów ujawnienie złej woli cudzoziemca jest bardzo trudne. W pewnym sensie wydanie wizy na podstawie dokumentów potwierdzających nieprawdę lub sfałszowanych stanowi zalegalizowanie nielegalnej migracji jeszcze w momencie, kiedy cudzoziemiec przebywa w swoim kraju pochodzenia. *Generalnie nielegalna migracja ma charakter [...] bardziej podstępnego usiłowania przekroczenia granicy przy użyciu dokumentów uzupełniających potwierdzających cel wjazdu, które w rzeczywistości tego celu nie potwierdzają* (W24).

Z perspektywy służb kontrolnych problematycznymi podstawami do wydawania wizy są zaproszenia do współpracy<sup>100</sup> oraz oświadczenia pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi<sup>101</sup>. Zdarza się, że i inne dokumenty pomocnicze, jak. np. zaświadczenia o działalności kulturalnej, rezerwacje turystyczne, nie są wiarygodne, co jednak nie jest zasadniczo stwierdzane na etapie wydawania wizy, a co za tym idzie – pełnowartościowy dokument, czyli ważna wiza, wydawany jest na podstawie dokumentów sfałszowanych, przerobionych lub niepotwierdzających prawdy. Z uwagi na skalę stwierdzanych nadużyć warto jednak poświęcić więcej uwagi właśnie tym dwóm rodzajom dokumentów pomocniczych do uzyskania wizy. Możliwości zapobiegania migracji na podstawie wiz wydanych w oparciu o niewiarygodne dokumenty zależą *de facto* od rodzaju dokumentów. Jeśli dokumenty są autentyczne, ale zawarte w nich informacje nie potwierdzają prawdy, jak np. w wypadku oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca wystawianych dla pozorów czy zaproszeń do współpracy handlowej, do której ma wcale nie dojść, jest prawdopodobne, że jedynie doświadczenie funkcjonariuszy i wiedza o podobnych przypadkach (czasem utrwalona w postaci produktów analizy ryzyka wskazujących na podejrzane firmy czy osoby fizyczne składające deklaracje o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi lub współpracy handlowej z nim) zwiększają szanse na wychwycenie takich przypadków i zapobieganie wjazdom i pobytom niezgodnym z celami deklarowanymi. Zwykle jednak udowodnienie celu niezgodnego z deklaracjami już na początku, czyli podczas kontroli legalności wjazdu cudzoziemca, jest problematyczne. Dopiero na terytorium Polski rzeczywisty cel może być weryfikowany w kontekście celu deklarowanego, choć nadal nastęcza to trudności. Dopiero ujawnienie, że cudzoziemiec swoimi działaniami narusza warunki udzielonej mu wizy (wydanej na podstawie dokumentów pomocniczych), może prowadzić do wniosku, że wiza została wyłudzona.

<sup>100</sup> Uregulowane w dziale III rozdziale 3 u.c. (art. 49–57).

<sup>101</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. poz. 588.



Jeśli mamy do czynienia z dokumentami przerobionymi lub podrobionymi, również kluczowe jest doświadczenie kontrolerów<sup>102</sup> i ich uwaga. Stwierdzenie naruszeń prawa przynosi jednak szybciej efekt w postaci ujawniania i karania czynów, które stanowią element szeroko rozumianej nielegalnej migracji. Już na początkowym etapie migracji, czyli gdy cudzoziemiec ubiega się o wizę czy z uzyskaną wizą zamierza wjechać do Polski, stwierdzenie naruszeń może zapobiec dalszemu wykorzystywaniu posiadanych dokumentów niezgodnie z celem. W stwierdzaniu naruszeń pomocne mogą być specjalistyczne urządzenia lub wiedza ekspertów od wiarygodności dokumentów. Co istotne, w sytuacji kontroli granicznej i weryfikacji dokumentów najczęściej nie ma możliwości sprawdzenia prawdziwości dokumentów pomocniczych.

W wielu wywiadach z ekspertami to właśnie nadużycia związane z uproszczoną procedurą dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy w Polsce, na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, wskazywane były jako główne źródło migracji „w białych rękawiczkach”. Co istotne, rozmówcy wyraźnie podkreślali, że nie tyle procedura opiera się na złych założeniach, ile brakuje instrumentów umożliwiających kontrolę wykorzystania tej procedury. Tym samym trudno jest po pierwsze stwierdzić skalę nadużyć, po drugie stwierdzić przestępcze motywy i zapobiec naruszeniom prawa w sytuacji, gdy działania prowadzące do nadużyć nie są wyraźnie zabronione (np. można rejestrować oświadczenia dla większej liczby pracowników, niż faktycznie pracodawca może czy zamierza zatrudnić), po trzecie pociągnąć do odpowiedzialności podmioty, które czerpią nieuzasadnione zyski dzięki korzystaniu z procedury, ale w celach niezgodnych z jej przeznaczeniem (tzw. pseudopracodawcy<sup>103</sup> czy nieuczciwi pośrednicy).

Uproszczona procedura została wprowadzona już 2006 r. Początkowo dotyczyła zatrudniania cudzoziemców do prac sezonowych w rolnictwie i była adresowana do pracodawców chcących zatrudnić obywateli Federacji Rosyjskiej, Białorusi i Ukrainy przez maksymalnie trzy miesiące w ciągu sześciu miesięcy, bez obowiązku uzyskiwania zezwolenia na pracę<sup>104</sup>. Natomiast w 2007 r. weszły w życie przepisy<sup>105</sup> pozwalające na zatrudnianie krótkookresowe cudzoziemców z sąsiadujących z Polską państw trzecich w dowolnym sektorze, bez konieczności ubiegania się

<sup>102</sup> M.in. funkcjonariuszy SG czy pracowników konsulatów.

<sup>103</sup> Mianem pseudopracodawców można określić osoby, które formalnie jako pracodawcy funkcjonują (np. w rejestrowanych oświadczeniach czy podpisywanych umowach), ale w rzeczywistości nie oferują pracy cudzoziemcom. Odnoszą jedynie korzyść z udostępniania swoich danych jako danych pracodawców na potrzeby różnych postępowań.

<sup>104</sup> Zob. § 2 pkt 27 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. Nr 156, poz. 1116 z późn. zm.

<sup>105</sup> Procedura została wprowadzona na mocy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. Nr 120 poz. 824.

o zezwolenie na pracę cudzoziemca, ale na podstawie rejestracji pisemnego oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Od 2008 r. dopuszczalny okres pracy w Polsce na podstawie oświadczenia został wydłużony do sześciu miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy<sup>106</sup>. Z biegiem czasu został poszerzony katalog krajów, których obywatele mogli korzystać z uproszczonej procedury, o Mołdowę<sup>107</sup>, Gruzję<sup>108</sup> i Armenię<sup>109</sup>. Kilkakrotnie zmieniany był też wzór oświadczeń oraz wytyczne w zakresie ich rejestrowania. Kierunek zmian zakładał tzw. uszczelnienie uproszczonej procedury przez m.in. zobowiązanie potencjalnych pracodawców do podpisania oświadczenia o znajomości przepisów w zakresie zasad pobytu i zatrudniania cudzoziemców w Polsce i konsekwencji za nielegalne powierzenie pracy cudzoziemcom. W związku z dostrzeżoną przez różne podmioty<sup>110</sup>

<sup>106</sup> Zmiana weszła w życie na mocy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. Nr 17, poz. 106.

<sup>107</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. Nr 21, poz. 114.

<sup>108</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. Nr 236, poz. 1559. W praktyce obywatele Gruzji mogą korzystać z oświadczeń od 2011 r.

<sup>109</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. poz. 1507.

<sup>110</sup> Informacje o niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystywaniu uproszczonej procedury dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy w Polsce pojawiały się już w kolejnym roku po jej wprowadzeniu. Zwracano na to uwagę m.in. w przygotowywanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Raportach o stanie bezpieczeństwa w Polsce, publikowanych corocznie, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 14.11.2015]. Problemy związane z niewłaściwym wykorzystaniem procedury, polegające najczęściej na wyłudzeniu wiz oraz fałszowaniu lub przerabianiu dokumentów oraz na niezgodnym z przepisami powierzeniu pracy cudzoziemcom, są ujawniane głównie przez SG oraz Państwową Inspekcję Pracy. Problemy te zostały też dostrzeżone przez resort odpowiedzialny za przygotowanie i wdrażanie przepisów w zakresie rynku pracy i dostępu cudzoziemców do niego, czyli Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, czego wyraz dawano m.in. w formułowanych wytycznych odnośnie do rejestracji oświadczeń (por. wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dla powiatowych urzędów pracy z 2011 r., [http://www.pupnamyslow.pl/asynch/download/f\\_id/20](http://www.pupnamyslow.pl/asynch/download/f_id/20) [dostęp: 22.12.2016] oraz 2015 r., [www.pup.czestochowa.pl/download/1241.pdf](http://www.pup.czestochowa.pl/download/1241.pdf) [dostęp: 22.12.2016]). Wątek problemów związanych z wykorzystywaniem uproszczonej procedury nie zawsze zgodnie z jej przeznaczeniem pojawił się w badaniach poświęconych m.in. warunkom pracy cudzoziemców w Polsce. Zob. np. W. Klaus (red.), *Ziemia obiecana? Warunki pracy cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011; M. Bieniecki, M. Pawlak, *Strategie ukraińskich migrantów zarobkowych wobec polskiej rzeczywistości instytucjonalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010; M. Duszczyk, M. Lesińska, R. Stefańska, M. Szczepański, M. Szulecka, *Polityka migracyjna w Polsce oraz jej wpływ na napływ i osiedlanie się imigrantów*, w: A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 69–124.

dużą skalą niezgodnego z celem<sup>111</sup> wykorzystywania uproszczonej procedury zarówno przez potencjalnych pracodawców, jak i potencjalnych pracowników cudzoziemskich, w 2011 r. potencjalni pracodawcy zostali zobowiązani m.in. do deklarowania w oświadczeniu rodzaju umowy, na której podstawie cudzoziemiec będzie wykonywał pracę, oraz wysokości wynagrodzenia za pracę brutto. W przepisach określono też wyraźnie, że oświadczenie musi być zarejestrowane, zanim cudzoziemiec zacznie wykonywać pracę<sup>112</sup>. Przepis ten wynikał bezpośrednio z doświadczeń kontrolnych – wielokrotnie ujawniano sytuacje, gdy oświadczenia dla pracowników cudzoziemskich były rejestrowane już po tym, gdy cudzoziemcy podjęli pracę na rzecz danych pracodawców.

Uproszczona procedura stanowi jeden z wyjątków od obowiązku posiadania zezwolenia na pracę cudzoziemca, którego uzyskanie do 2007 r. było i kosztowne, i czasochłonne, czego efektem była skłonność pracodawców doświadczających braków kadrowych do zatrudniania cudzoziemców nielegalnie. Choć nadal uzyskanie zezwolenia na pracę wiąże się z ponoszeniem kosztów, są one obecnie zdecydowanie niższe, a sam proces jest prostszy, szczególnie w odniesieniu do wybranych kategorii cudzoziemców. W latach 90. XX w. i na początku wieku XXI pracodawcy polscy mieli możliwość sięgania po pracowników cudzoziemskich ze Wschodu (kraje byłego ZSRR), gdyż ci korzystali do 2003 r. z ruchu bezwizowego, a między 2003 i 2007 r. z łatwo dostępnych<sup>113</sup> wiz turystycznych (wykorzystywanych w rzeczywistości do przyjazdów w celach handlowych lub w celu podjęcia pracy). Uproszczona procedura miała za założenia przyczynić się do zalegalizowania relacji między pracownikami sezonowymi a pracodawcami i częściowo taką rolę odegrała. Jednak sama dostępność procedury nie wyeliminowała patologii związanych z zatrudnianiem cudzoziemców, takich jak niepodpisywanie właściwych umów czy zaniżanie wynagrodzeń. Co istotne w kontekście przeciwdziałania nielegalnej migracji, procedura ta – z perspektywy wielu funkcjonariuszy SG – przyczyniła się nie tyle do większej skali legalnego zatrudniania cudzoziemców, ile do większej skali wyłudzeń wiz oraz fałszowania i przerabiania dokumentów. Z uwagi na brak ogólnopolskiego rejestru oświadczeń i rzeczywistego ich wykorzystania (czyli podjęcia lub niepodjęcia zatrudnienia przez konkretnego cudzoziemca u pracodawcy, który zarejestrował dla niego oświadczenie), zapobieganie nadużyciom okazało się niemal niemożliwe. *Oświadczenia są rejestrowane powyżej poziomu możliwości za-*

---

<sup>111</sup> Chodzi głównie o sytuacje, gdy cudzoziemcy wykorzystują zarejestrowane oświadczenia do uzyskania wizy, na podstawie której wjeżdżają do Polski, ale nie podejmują pracy u podmiotu rejestrującego oświadczenie, gdyż zaczynają świadczyć pracę na rzecz innego pracodawcy w Polsce lub w innych krajach UE, bez uzyskania właściwych dokumentów uprawniających do tego.

<sup>112</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 95.

<sup>113</sup> Co ważne, dla obywateli Ukrainy wize te były bezpłatne, obywatele Rosji i Białorusi ponosili natomiast niewielkie opłaty za ich wydanie. Zob. więcej M. Duszczyk, M. Lesińska, R. Stefańska, M. Szczepański, M. Szulecka, *Polityka migracyjna w Polsce...*, op. cit., s. 69–124.

*trudnienia. Nikt tego nie sprawdza. A wszystko to służy czerpaniu korzyści. Celem tych działań jest wyludzenie wiz. Wiadomo, że nie ma na to dowodów. Pracodawca załatwia to [wynagrodzenie] pod stołem, to nie jest robione za pomocą przelewów. Stan prawny jest taki, że ludzie korzystają z tego, że mogą zatrudniać tyle osób, ile chcą. Fikcyjnie zatrudniać. Nie ma ograniczeń w deklarowaniu (W34).*

Szczegółowe zasady korzystania z uproszczonej procedury oraz kontrolowania sposobu korzystania z niej formułowane na potrzeby urzędów pracy i instytucji kontrolnych mają w dużej mierze charakter wytycznych. Do maja 2015 r. rejestracji w praktyce niemal nieograniczonej liczby oświadczeń mógł dokonać jakikolwiek podmiot, tj. osoba fizyczna lub firma. Nie było właściwie żadnej weryfikacji rzeczywistych możliwości zatrudnienia cudzoziemców przez podmioty, które dokonywały rejestracji. *Pani jako osoba fizyczna może też iść, chociażby dzisiaj i zarejestrować, i powiedzieć, że pani będzie cudzoziemca zatrudniała. I tak naprawdę taki cudzoziemiec, idąc do konsulatu, przedstawia to oświadczenie, przedstawia paszport, ubezpieczenie medyczne, i wszystko. I w ten sposób wjeżdża do kraju, który jest w strefie Schengen, a następnie podróżuje sobie. Jest to zalegalizowanie nielegalnej imigracji (W11).*

Warto podkreślić, że problemy wynikające ze sposobu uregulowania uproszczonej procedury i braku możliwości kontroli jej wykorzystania były dostrzegane niemal od początku funkcjonowania tego rozwiązania<sup>114</sup>. Z czasem, rosnąca wyraźnie skala rejestrowanych oświadczeń skłaniała do zadawania pytań, na ile w praktyce rzeczywiście oświadczenia te są wykorzystywane zgodnie z celem, w jakim stopniu funkcjonowanie tej procedury przyczyniło się do rozwoju negatywnych zjawisk, jak np. powstawanie firm rejestrujących oświadczenia dla pozorów. Mimo powszechnej krytyki braku możliwości kontrolowania sposobu wykorzystywania uproszczonej procedury przez niemal dekadę niewiele się zmieniło, wprowadzane zmiany miały charakter pozorny, iluzoryczny, a nakładane ograniczenia – charakter pozalegislacyjny. W maju 2015 r., kiedy weszło w życie nowe rozporządzenie regulujące dopuszczanie cudzoziemców do rynku pracy w Polsce na podstawie oświadczeń<sup>115</sup>, powiatowym urzędом pracy przekazano wytyczne Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którymi każdorazowo urzędnik powinien weryfikować możliwość i zamiar zatrudnienia cudzoziemców przez zgłaszającego się pracodawcę, zwłaszcza w sytuacji chęci zarejestrowania dużej liczby oświadczeń. Nie-

<sup>114</sup> Jak wspomniano w raporcie o stanie bezpieczeństwa państwa w 2008 r., „nastąpił wyraźny wzrost nielegalnej migracji wśród wszystkich, najczęściej występujących w tym procederze, nacji. Największy wzrost 175% odnotowano wśród Ukraińców i ma to związek z wyludzeniami wiz typu D08R, wydawanymi na podstawie »oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywanych pracy cudzoziemcowi«” – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 55, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 28.05.2016].

<sup>115</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. poz. 588.

które urzędy pracy wprowadziły dodatkowe ograniczenia, np. limit rejestrowania oświadczeń przez osoby fizyczne czy wymogi wobec podmiotów gospodarczych zamierzających zatrudnić cudzoziemców, dotyczące m.in. co najmniej rocznej historii działalności. Ograniczenia związane z rejestracją oświadczeń nie mają jednak umocowania w polskim prawie, w związku z czym pozostają jedynie wytycznymi mającymi zniechęcać potencjalnych pracodawców do nadużywania uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców.

W każdym roku w ogromnej większości oświadczenia były rejestrowane dla obywateli Ukrainy (ok. 95%), około połowy – w województwie mazowieckim<sup>116</sup>. Lawinowo rosnąca skala rejestrowanych oświadczeń od 2014 r. (zob. tabelę 5) była jednym z czynników wprowadzenia wspomnianych ograniczeń w 2015 r. oraz dyskusji, w jakim stopniu rejestrowane oświadczenia odzwierciedlają zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. Warto dodać, że liczby te zawierają wyłącznie zarejestrowane oświadczenia. Jak wynika z badania, w toku czynności kontrolnych były ujawniane również oświadczenia podrobione i w ogóle nierejestrowane. Na tle skali rejestrowanych oświadczeń były to jednak raczej pojedyncze przypadki.

W kwietniu 2016 r., w związku z koniecznością implementacji unijnej dyrektywy o pracownikach sezonowych<sup>117</sup>, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyznało, że uproszczona procedura stała się źródłem nadużyć, więc jej dalsze funkcjonowanie w dotychczasowej formie nie jest wskazane:

Procedura oświadczeniowa w obecnej formie jest bardzo elastyczna, co do zasady nie przewiduje specjalnych warunków rejestracji oświadczenia. Należy także wskazać na bardzo szybki przyrost rejestrowanych oświadczeń w ostatnich latach, zwłaszcza dla obywateli Ukrainy. Jednak w ostatnim okresie odnotowywano szereg nadużyć związanych z jej funkcjonowaniem. Brak określonych warunków rejestracji oświadczenia i wyraźnych przepisów przewidujących możliwość odmowy rejestracji powoduje, że coraz większa liczba oświadczeń jest składana dla pozorów. Niektóre PUP [powiatowe urzędy pracy] sygnalizują drastyczne przypadki składania oświadczeń np. przez bezrobotnych, bezdomnych, osoby nieuzyskujące żadnych dochodów z działalności gospodarczej itd. Składający oświadczenia pozorne czynią to zapewne w celu uzyskania korzyści majątkowej, a znaczna część cudzoziemców korzystających z takich oświadczeń korzysta z nich wyłącznie w celu uzyskania prawa wjazdu i pobytu na terytorium Polski, poszukując następnie innej pracy lub innych źródeł zarobkowania. [...] W tych warunkach powstają zorganizowane grupy, zajmujące się nielegalnym pośrednictwem pomiędzy osobami wystawiającymi oświadczenia i cudzoziemcami. Zwiększająca się liczba oświadczeń rejestrowanych dla pozorów wpływa na wydłużenie procedur w PUP, jak i w konsulatach, co jest szczególnie dotkliwe i uciążliwe także dla pracodawców, którzy fak-

<sup>116</sup> Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> [dostęp: 18.09.2016].

<sup>117</sup> 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, Dz.U. UE L 94 z 28.03.2014, s. 375.

Tabela 5. Oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi rejestrowane w latach 2007–2016

Kraj obywatelstwa	Posiadanie ważnej wizy lub dokumentu pobytowego	2007 (08–12)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (01–06)
Białoruś	Nie	1201	11 910	4584	3241	3820	6974	4513	3348	4362	6511
	Tak	146	696	276	382	550	662	681	669	1237	1428
Rosja	Nie	160	1058	597	493	812	1378	1040	982	1514	1494
	Tak	30	89	77	102	151	246	220	245	425	331
Ukraina	Nie	19 150	134 939	167 271	152 635	210 943	194 178	184 536	294 640	549 302	441 419
	Tak	1110	8021	12 862	16 855	28 703	29 493	33 035	78 306	213 398	172 777
Moldowa	Nie	:	:	2552	5564	12 457	8988	8827	5355	7922	7467
	Tak	:	:	195	348	567	433	421	976	1653	1548
Gruzja	Nie	:	:	:	423	1666	1241	2196	1908	1210	575
	Tak	:	:	:	30	108	143	147	195	156	104
Armenia	Nie	:	:	:	:	:	:	:	603	825	516
	Tak	:	:	:	:	:	:	:	171	218	151
Ogółem	Nie	20 511	147 907	175 004	162 362	229 698	212 759	201 112	306 836	565 135	457 982
	Tak	1286	8806	13 410	17 711	30 079	30 977	34 504	80 562	217 087	176 339
<b>Razem</b>		21 797	156 713	188 414	180 073	259 777	243 736	235 616	387 398	782 222	634 321

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

tycznie potrzebują dodatkowego wsparcia przez siłę roboczą. Nie jest to sytuacja korzystna także dla samych cudzoziemców<sup>118</sup>.

Najprawdopodobniej na początku 2017 r., po niemal dekadzie funkcjonowania systemu oświadczeń, cudzoziemcy i pracodawcy deklarujący wolę ich krótkookresowego zatrudnienia będą korzystać z nowego rodzaju zezwoleń (na pracę sezonową i krótkookresową). Przedstawiciele służb kontrolnych zapewne próbują już szukać w proponowanym katalogu zezwoleń i warunkach ich udzielania potencjalnych pól do nadużyć. Już w 2015 r. część ekspertów pytana o to, czy likwidacja systemu oświadczeń byłaby wyjściem z sytuacji pod kątem zapobiegania negatywnym zjawiskom, takim jak wyłudzenie wiz czy organizowanie przekroczenia granicy wbrew przepisom, stanowczo zaprzeczała. Rozmówcy ci byli bowiem przekonani, że w obliczu dużej presji migracyjnej, zwłaszcza z sąsiedniej Ukrainy, żadne obostrzenia nie będą stanowić bariery nie do przejścia, a być może staną się nawet, podobnie jak oświadczenia, czynnikiem rozwoju nieformalnych usług pośrednictwa i fikcyjnego zatrudnienia. Warto podkreślić, że z perspektywy SG problemy wskazane przez resort pracy w argumentach przemawiających za likwidacją systemu oświadczeń w dotychczasowej formie pojawiły się, jak już wspomniano, niemal od razu po wprowadzeniu tej procedury. Potem jedynie nasilały się, do czego przyczyniło się kilka kwestii, w tym brak konsekwentnego podejścia do stwierdzanych nadużyć i rozbieżne interpretacje ujawnianych naruszeń prawa. Zapowiadane instrumenty umożliwiające kontrolowanie wykorzystywania uproszczonej procedury, takie jak ogólnopolski rejestr oświadczeń dostępny dla wszystkich służb mających do czynienia z rejestrowaniem bądź weryfikowaniem tego dokumentu, nie zostały wprowadzone. To z kolei nasilało krytykę wobec rozwiązania, które co do zasady było postrzegane jako bardzo korzystne i dla pracodawców, i dla pracowników cudzoziemskich. W ramach tej krytyki nierzadkie były stwierdzenia o braku „woli politycznej” czy „bublu prawnym”.

Problem nadużywania procedury uproszczonej lub zaproszeń wystawianych przez polskie lub cudzoziemskie firmy w celu uzyskania przez cudzoziemców, przede wszystkim obywateli Ukrainy, możliwości legalnego wjazdu na terytorium innych państw Schengen najprawdopodobniej w największej mierze przyczynił się do łączenia procedur dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy z nielegalną migracją.

*Ta nielegalna migracja w zasadzie związana jest z chęcią przedostania się w głównej mierze do państw Europy Zachodniej, główne kierunki to Włochy, Hiszpania, rządziej Niemcy, Fran-*

<sup>118</sup> Uzasadnienie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2016 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i niektórych innych ustaw z dnia 15 lipca 2016 r., mającego na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego Dyrektywy 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, s. 2, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284850/12350329/12350330/dokument235330.pdf> [dostęp: 21.08.2016].

*cja. [...] Natomiast najprostszym, w cudzysłowie, sposobem przedostania się na terytorium tych państw jest uzyskanie wiz, które z jednej strony będą dawały gwarancję, może nie stu-procentową, ale bardzo dużą gwarancję, bardzo duże prawdopodobieństwo wjazdu do Polski, a jednocześnie będą pozwalały na legalny przejazd przez terytorium państw grupy Schengen. Takimi wizami są wizy krajowe, które są wydawane przez polskie konsulaty bezpłatnie, co już zmniejsza i tak duże koszty, jakie ponoszą cudzoziemcy. Tutaj mówimy generalnie o obywatelach Ukrainy (W24).*

Część ekspertów zwróciła również uwagę na problem cudzoziemców, którzy z polskimi wizami wydanymi na podstawie oświadczeń udają się do innych krajów UE, często podejmują tam pracę i pozostają mimo upływu ważności wizy. Na wypadek ujawnienia faktu ich nielegalnego pobytu i pracy gotowi są złożyć wniosek o ochronę międzynarodową. Ten jednak, w sytuacji ujawnienia polskiej wizy posiadanej wcześniej przez cudzoziemca, zakończy się najpewniej przekazaniem do Polski.

*Ostatnio bardzo często ten proceder [wjazd na podstawie legalnie uzyskanych polskich wiz krajowych] wykorzystywany jest w celu wyjazdu do krajów skandynawskich, w których „socjal” jest bardzo wysoki. Jadą tam, pracują nielegalnie, dopóki mogą, a jak już zostaną złapani, to proszą o status uchodźcy. [...] 90% osób „odbijanych” od Norwegów, Szwedów czy Niemców to są osoby, które wcześniej na przykład wjechały na oświadczeniu. Albo na wizie schengenkiej. [...] 90% osób to są właśnie osoby z naszymi polskimi wizami. A to jest jedno z kryteriów, które powoduje, że to my jesteśmy odpowiedzialni za rozpatrzenie wniosków (W03).*

Co istotne, jak zauważyło wielu ekspertów, przepisy w zakresie legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce, postrzegane jako liberalne<sup>119</sup>, powodują, że nie tylko cudzoziemcy, ale – jeśli nie przede wszystkim – nieformalni pośrednicy zaczęli dostrzegać w obowiązującym prawie możliwości legalizacji pobytu czy pracy, ale niekoniecznie na podstawie rzeczywistych przesłanek towarzyszących indywidualnej migracji: *Ta cała liberalność tych przepisów, te udogodnienia dla tych cudzoziemców, to wszystko powoduje nadwyrężanie tego systemu i zwiększenie skali tego procederu zarobkowego (W26).*

Z perspektywy SG problematyczny stał się właśnie rozrastający się rynek pośredników, działających „w granicach prawa”, pozornie zgodnie z duchem przepisów, ale *de facto* z wykorzystaniem działań niedozwolonych, jak np. czyny przeciwko wiarygodności dokumentów czy wręczanie nienależnych korzyści majątkowych, czerpanie korzyści majątkowych z ułatwiania nielegalnego pobytu cudzoziemcom. O ile ujawnianie „złej woli”<sup>120</sup> cudzoziemców jest, z perspektywy SG, możliwe i w efekcie stosowane są odpowiednie konsekwencje administracyjne (w tym zobowiązanie do powrotu i zakaz wjazdu), a często również karne, o tyle pociągnięcie do

<sup>119</sup> Zwłaszcza od maja 2014 r., kiedy weszła w życie ustawa o cudzoziemcach z 2013 r., oraz od 2007 r., gdy zaczęły być stopniowo łagodzone wymogi związane z zatrudnianiem cudzoziemskich pracowników.

<sup>120</sup> Z praktyki wynika, że naruszenia prawa ujawniane są wśród cudzoziemców w toku różnych czynności kontrolnych (np. kontrola graniczna, kontrola legalności zatrudnienia, kontrola legalności pobytu).



odpowiedzialności nieuczciwych pośredników czy pseudopracodawców pozostaje wyzwaniem. W opinii większości ekspertów konsekwencje nadużyć procedury oświadczeniowej zdają się ponosić głównie cudzoziemcy, potencjalni pracownicy, a nie osoby czy podmioty, które np. z rejestracji oświadczeń lub obrotu oświadczeniami podrobionymi uczyniły sobie źródło dochodu. Sytuacja w tym zakresie zaczęła się jednak zmieniać w 2015 r., gdy, jak wynika z komunikatów SG, w Polsce ujawniono kilka grup zajmujących się rejestracją oświadczeń dla pozorów i fałszowaniem dokumentów.

Kilkuosobowym grupom organizatorów przypisywano zwykle umożliwienie wyłudzenia wizy w polskich konsulatach lub ułatwienie nielegalnego przekroczenia granicy kilkuset lub kilku tysiącom cudzoziemców. Przy setkach tysięcy rejestrowanych oświadczeń być może nie są to duże liczby. Biorąc jednak pod uwagę podkreślaną trudność w udowodnieniu przestępczego charakteru korzystania z uproszczonej procedury, zapewne liczba nieujawnionych zdarzeń tego typu jest znacznie większa. Przede wszystkim z trudnościami wiąże się przełożenie posiadanych informacji na dowody przydatne w procesie karnym. Inną kwestią są regulacje prawne i sposób ich interpretacji, ograniczający w praktyce możliwość pociągania do odpowiedzialności karnej osoby, które wykorzystują luki w prawie i czerpią z tego zyski.

Sama obietnica pracy to są koszty ze strony cudzoziemca i zarobek dla pseudo-pracodawców, często też dla pośredników. Choć oświadczenia rejestrowane są w powiatowych urzędach pracy bezpłatnie, z perspektywy cudzoziemców zwykle bezpłatne nie są. Zagadnienie to od dawna było przedmiotem dyskusji m.in. działaczy społecznych, którzy stykają się z przypadkami cudzoziemców trafiających do Polski z wizami wydawanymi na podstawie oświadczeń od fikcyjnych pracodawców. Zwykle cudzoziemcy ci muszą szukać innej pracy, gdyż mimo poniesienia kosztów uzyskania deklaracji zatrudnienia, potencjalny pracodawca nie jest chętny do zatrudnienia cudzoziemca. Fakt, że cudzoziemcy płacą nieformalnym pośrednikom za oświadczenia czy wizy, przyczynił się do zainicjowania kampanii „Nie płacę za pracę”, której misja opisana jest następująco: „60% Ukraińców, którzy przyjechali do pracy do Polski zapłaciło za pracę w Polsce. Celem projektu «Nie płacę za pracę» jest to, aby jak najmniej osób nabierało się na konieczność ponoszenia opłat za możliwość pracy w Polsce, płaciło za wizy i oświadczenia. Dajemy również dostęp do wiedzy na temat tego, jak wyjechać do legalnej pracy w Polsce, praw pracowników w Polsce, możliwości edukacji oraz dostęp do ofert pracy u sprawdzonych pracodawców”<sup>121</sup>.

Jak stwierdziło kilku rozmówców, w sytuacji kiedy któraś ze stron (pracownik, pracodawca bądź pośrednik) nie wywiązuje się ze swoich (zwykle nieformalnych) zobowiązań, nie ma wzajemnych oskarżeń. Trudno jest w tej sytuacji udowodnić, że np. potwierdzanie obietnicy zatrudnienia jest odpłatne, a cudzoziemcowi służy

<sup>121</sup> Zob. więcej <http://www.nieplaczaprace.com/> [dostęp: 14.10.2016].

tylko do tego, by uzyskać możliwość legalnego wjazdu do Polski czy przedłużenia legalnego pobytu. Zdaniem ekspertów pseudopracodawcy zwykle informują o tym, że cudzoziemiec nie stawia się do pracy już po tym, gdy zdążył wjechać do Polski na podstawie wyłudzonych dokumentów, a często nawet zdążył już wyjechać z naszego kraju. Z perspektywy kontrolnej pracodawcy nie można jednak niczego zarzucić – zadeklarował chęć zatrudnienia, poinformował, że zamiaru tego nie mógł zrealizować, gdyż cudzoziemiec do niego nie dojechał. Każda ze stron osiągnęła swoje cele, poza organami kontroli i ścigania, których celem jest zapobieganie nadużyciom prawa. Informacje te przekazywane są bowiem administracji państwowej na takim etapie indywidualnej migracji cudzoziemca, że podjęcie działań zapobiegających nielegalnej migracji jest niemożliwe.

Innym problemem jest zatrudnianie cudzoziemców niezgodnie z przepisami. Eksperti wiele uwagi poświęcili kwestii dolegliwości sankcji za nielegalne zatrudnianie cudzoziemców. Jeśli stwierdzenie nielegalnie wykonywanej pracy przez cudzoziemca jest efektem braku dbałości o formalności (co bardzo często występuje w rolnictwie), niedopatrzenia czy nieświadomości, jakie czynności należy podjąć, by praca cudzoziemca była w pełni legalna, to zwykle następujące w efekcie tego stwierdzenia sankcje są wystarczającą lekcją dla pracodawców i cudzoziemców. Rzadko zdarza się, by służby kontrolne docierały do tych samych pracodawców i ponownie stwierdzały naruszenia. Problemem jest jednak to, że dla części pracodawców nielegalne zatrudnianie cudzoziemców bądź fikcyjne zatrudnianie to świadomy wybór. Liczą się z kosztami takiej działalności. Orzekane wobec nich kary nie są dla nich dotkliwe, zwłaszcza, że często *kary są rzędu 100 zł, czasami w ogóle ich nie ma. Kara jest do 3000 zł, a mandaty dostają w wysokości 100 zł. Czasami w ogóle są przez sądy uniewinniani. To jest żenada* (W05). Jeśli relacja między pracownikiem a pracodawcą nie jest sformalizowana, zdarza się, że konieczność poniesienia przez pracodawcę kary za nielegalne zatrudnienie cudzoziemca oznacza dla pracownika cudzoziemskiego brak wynagrodzenia lub obniżone wynagrodzenie. Łatwo przeliczyć, że maksymalny wymiar kary jest równy miesięcznemu wynagrodzeniu jednego czy – co bardziej prawdopodobne – dwóch pracowników cudzoziemskich. Biorąc pod uwagę fakt, że takich pracowników zatrudnionych nielegalnie jest więcej, a pracodawca z pracy każdego z nich czerpie zyski, nawet maksymalna orzeczona kara finansowa nie odegra roli prewencyjnej.

Zdarza się, choć nie jest to obserwacja podzielana przez wszystkich rozmówców, że zatrudnienie cudzoziemców ma wszelkie pozory legalności, a głównym problemem jest to, że cudzoziemiec pracuje za niższą stawkę niż deklarowana w zezwoleniu na pracę czy w umowie. Jeśli są to umowy cywilnoprawne, to możliwość weryfikacji, czy poziom wynagrodzenia odpowiada nakładowi pracy do wykonania, jest znikoma. Z punktu widzenia formalnego często nie można jednak w żaden sposób zakwestionować legalności zatrudnienia cudzoziemca, choć zdrowy rozsądek podpowiada, że miesięczne wynagrodzenie za pracę na budowie sięgające 200 zł brutto na podstawie umowy o dzieło oznacza, że albo pracownik jest wy-

korzystywany (ale nigdy się nie poskarży), albo jest wynagradzany w dużej mierze „pod stołem”, a więc pracuje nielegalnie. Jest to przesłanka do wszczęcia procedury w kierunku zobowiązania do powrotu. Jeden z rozmówców opisał podejście pracodawców zatrudniających migrantów z Ukrainy następująco:

*W kwitach musi grać wszystko i przeważnie gra. To dotyczy różnych sektorów [...]. Ukraińcy podpisują, że na pracę z jakimś tam wynagrodzeniem się godzą, a pracują za niższą stawkę. Ukrainiec to tani pracownik! Wszystko ma pozory legalności. To, że jest to tani pracownik, to cicha umowa między pracownikiem a pracodawcą. [...] Jak można w ten sposób ochronić rynek pracy? To nie jest żadna ochrona. Zaniżane są stawki dla cudzoziemców. W dokumentach się zgadza, ale cudzoziemcy zarabiają mniej, zwłaszcza jeśli to nie są umowy o pracę. [...] Ale to i tak praca na czarno. A zarobki niezgodne z umową czy zezwoleniem to podstawa do anulowania wizy (W34).*

Jak się wydaje, również w tej sytuacji konsekwencje ponosi w dużej mierze cudzoziemiec, gdyż może stracić prawo do pobytu w Polsce. Ewentualne sankcje dla pracodawców, podobnie jak w wypadku zatrudniania cudzoziemców całkowicie niezgodnie z prawem, zapewne nie będą dotkliwe, a co więcej, ich zastosowanie jest mniej prawdopodobne, właśnie z uwagi na pozory legalności zatrudnienia.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na większą świadomość prawa odnośnie do zasad wjazdu, pobytu i pracy cudzoziemców zarówno wśród cudzoziemców, jak i nieformalnych pośredników, którzy są zaangażowani w pomoc cudzoziemcom w uzyskiwaniu dokumentów uprawniających do wjazdu czy pobytu oraz dostarczanie informacji, jakie kroki należy podejmować w różnych procedurach (np. podczas kontroli granicznej czy kontroli legalności pobytu). Choć opinie na temat świadomości prawnej cudzoziemców nie były jednoznaczne, ogólna ocena wskazywałaby, że świadomość ta cały czas rośnie. *Cudzoziemcy coraz lepiej wszystko wiedzą, orientują się. Jest inna świadomość cudzoziemców – już nie tak, że jakoś się uda. Ale świadomie się stosują lub nie – w zależności od celu (W32).*

Zapewne w jakiejś mierze większa świadomość cudzoziemców jest efektem ich kontaktów z pośrednikami, którzy – jak z pokorą przyznało kilku funkcjonariuszy – czasem znają różne przepisy migracyjne perfekcyjnie i wciąż aktualizują swoją wiedzę, mimo że często poszczególne regulacje ulegają zmianom. Można odnieść również wrażenie, że cudzoziemcy są nie tylko dobrze zorientowani w zakresie obowiązującego prawa, ale również co do praktyki jego stosowania i ewentualnych problemów z tym związanych. Przykładem mogą być sytuacje, gdy migranci ekonomiczni stawiają się do kontroli granicznej w nocy, kiedy szybkie zweryfikowanie prawdziwości dokumentów jest zdecydowanie bardziej problematyczne niż w ciągu dnia:

*dla niego [kontrolera] pieczętki są takie jak we wzorze, osoba mogła zarejestrować [oświadczenie pracodawcy o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca], ale już [kontroler] danych nie sprawdził. Jeżeli jest to godzina, gdy można to zweryfikować, czyli godzina 7:00–15:00, gdy urzędy pracują, to nie ma problemu. Dzwonimy, weryfikujemy. Ale z tego, co obserwujemy, oni też...*

*Nauczyli się nas... Pracują trochę przed nami, czyli przyjeżdżają w nocy, przyjeżdżają w weekendy, kiedy wiedzą, że nie mamy możliwości tego zweryfikowania (W24).*

Pojawiły się też stwierdzenia, że cudzoziemcy starają się przechytrzyć służby kontrolne, do czego przygotowują ich właśnie pośrednicy. Dlatego

*SG nie chce robić ofiar z cudzoziemców. Jak cudzoziemiec wjeżdża do Polski, to dostaje pouczenie, co ma robić, czego robić nie wolno. Na wszystkich dokumentach jest napisane, co może robić, gdy ma takie a nie inne dokumenty. Tu nie ma co mówić, że potem jest cudzoziemiec nieświadomie wprowadzony w błąd przez pracodawcę. Organ kontrolny na wjeździe poucza i wychodzi z założenia, że jak cudzoziemiec się nie stosuje, to znaczy nie zapoznał się z obowiązkami, choć miał możliwość to zrobić, a nawet powinien to zrobić. Nie może potem „palić głupa” w Polsce (W34).*

W praktyce jednak informacje, co wolno, a czego nie wolno, czego unikać i do kogo można się zwrócić o informację czy pomoc, udzielane nawet jeszcze w kraju pochodzenia, na niewiele się zdają, jeśli cudzoziemcy trafiają na nieuczciwych pośredników czy pracodawców. Może to powodować, że nie tyle cudzoziemiec nie stosuje się do przepisów, ile np. pracodawca. Przypadki cudzoziemców oszukanych przez pośredników, pełnomocników czy pracodawców, relacjonowane najczęściej przez badaczy i działaczy społecznych, prowadzą jednak do wniosku, że świadomość cudzoziemców w zakresie szeroko pojętych przepisów migracyjnych wcale nie jest wysoka. Owszem, cudzoziemcy, którzy od lat przyjeżdżają do Polski, wielokrotnie mieli już kontakty z polskimi urzędami, nie mają obaw, by zwracać się z prośbą o informację do specjalistów (świadczących bezpłatnie lub odpłatnie porady prawne) czy do samych urzędów, nie mają zwykle problemów i nie padają ofiarami nieuczciwych pośredników. Wiedzą już, gdzie można zdobyć wzory wniosków, jak je wypełniać. Zwykle wiedzą też, co z perspektywy służb kontrolnych jest nadużyciem, a co mieści się w granicach prawa. Inaczej sprawa przedstawia się w wypadku cudzoziemców o krótkim doświadczeniu migracyjnym bądź nieposiadających wystarczającego kapitału ludzkiego (np. znajomości języka polskiego). Wielu rozmówców dostrzegało słabszą pozycję cudzoziemców, zwłaszcza względem pracodawców czy różnego rodzaju pośredników, pomocników, od których cudzoziemcy są zależni. Świadczą o tym ujawniane przypadki nielegalnego zatrudniania cudzoziemców. Jeśli postawa pracodawcy jest postrzegana w kategoriach świadomych nadużyć systemu zatrudniania cudzoziemców, a nie zaniedbań czy braku świadomości, to szczególnie widoczna jest słabsza pozycja pracownika. Mimo to, najczęściej i tak cudzoziemcy ponoszą konsekwencje administracyjne, co wynika z wielu komunikatów o ujawnionych zdarzeniach nielegalnie wykonywanej pracy przez cudzoziemców<sup>122</sup>.

<sup>122</sup> Zob. np. komunikat o nielegalnie zatrudnianych obywatelach Ukrainy w jednej z gdańskich stocznii – na przeszło stu pracowników 36 osób pracowało wbrew przepisom z winy pracodawcy; <http://www.morski.strazgraniczna.pl/mor/aktualnosci/14990,Nieuczciwy-przedsiębiorca-zatrudniał-nielegalnie.html?search=4419050> [dostęp: 11.07.2016].

Choć zmiany prawa zmierzają w tym kierunku, by zmniejszyć dotkliwość konsekwencji stwierdzenia nielegalnego zatrudnienia ponoszonych przez cudzoziemca, w obecnej sytuacji wydaje się, że nadal pracodawcy pozostają często bezkarni lub niemal bezkarni, a cudzoziemcy cierpią niewspółmiernie do przewinień. Jak zasugerowało kilku ekspertów, można byłoby system karania za nielegalne zatrudnienie cudzoziemców oprzeć w większym stopniu na karach, których realizacja będzie zapewniała wpływy do budżetu państwa, a w mniejszym stopniu stanowiła aparat represji względem pracowników cudzoziemskich, których tak czy inaczej potrzebują polscy pracodawcy.

Część ekspertów podkreślała, że do zjawiska półlegalnej migracji przyczynia się dość liberalne prawo odnośnie do legalizacji pobytu w Polsce, czyli uzyskiwania zezwoleń na pobyt. Przejawy liberalizacji w tym zakresie dostrzegano zwłaszcza w ustawie o cudzoziemcach z 2013 r. Pojawiały się głosy, że obecnie obowiązujące przepisy są tak liberalne, że nielegalny pobyt może się przydarzyć chyba tylko tym cudzoziemcom, którzy się zupełnie „zagapili”, żyją w izolacji, nie mają dostępu do informacji. Z takimi stwierdzeniami można się jednak zgodzić tylko częściowo. Rzeczywiście od maja 2014 r. jest więcej możliwości legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce. Co istotne, doszły rozwiązania prawne pozwalające na legalizację pobytu osób, których pobyt jest niezgodny z przepisami, pod warunkiem że są spełnione ściśle określone kryteria<sup>123</sup>. Niemniej w praktyce odnotowywano problemy, które wskazywały na to, że liberalny charakter przepisów niekoniecznie przekłada się na łatwość w legalizacji pobytu, co z kolei wynika głównie z przewlekłości postępowań administracyjnych i złożoności wymogów formalnych. Niezależnie od tego, z perspektywy zapobiegania zjawisku nielegalnej migracji, nowe prawo o cudzoziemcach było postrzegane jako takie, które sprawi, że cudzoziemcy będą legalizować swój pobyt i nie będą „popadać w nielegalność” ze względu na zbyt restrykcyjne przepisy czy praktykę. Ale z perspektywy SG liberalne przepisy w zakresie legalizacji pobytu to również ryzyko, że właśnie w Polsce obywatele państw trzecich będą próbowali uzyskać dokumenty pobytowe, mimo że na co dzień funkcjonują w innych krajach UE. Trudno stwierdzić, na ile obawy te są uzasadnione, gdyż wymagałoby to przede wszystkim odpowiedniego dystansu czasowego i działań weryfikacyjnych.

W toku działań podejmowanych przez SG ujawniane były też przypadki określone mianem „żywienie wizy”<sup>124</sup>. Zapewne nie tylko o wizy tu chodzi, ale o doku-

---

<sup>123</sup> Chodzi przede wszystkim o przepisy zawarte w ustawie o cudzoziemcach z 2013 r. w dziale VIII rozdziale 3 (art. 348–359), poświęcone zgodzie na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgodzie na pobyt tolerowany, wydawanym w ramach postępowania o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu, które z kolei jest następstwem ujawnienia naruszenia zasad pobytu cudzoziemców w Polsce.

<sup>124</sup> W literaturze zagranicznej funkcjonuje określenie *breeder documents*, obejmujące dokumenty, jak np. zaświadczenia, certyfikaty, które mają ułatwić zdobycie innych dokumentów, zwłaszcza tych uprawniających do pobytu, ale niezgodnie z prawem. Zob. m.in. Europol-Interpol Report on Migrant Smuggling..., *op. cit.*

menty pobytowe w ogóle. Działanie niezgodne z prawem polega na tym, że cudzoziemiec legalizuje swój pobyt w Polsce (po raz pierwszy lub po raz kolejny) i jako podstawę wniosków o legalizację pobytu wskazuje np. prowadzenie działalności gospodarczej. Wstępna analiza sytuacji cudzoziemca pokazuje, że od strony formalnej rzeczywiście nic nie budzi zastrzeżeń – cudzoziemiec dysponuje dokumentami, z których wynika, że opłaca składki zdrowotne, ma umowę na wynajem mieszkania w Polsce, płaci regularnie rachunki. Jednak z pogłębionej analizy wynika, że prowadzona działalność to wiecznie zamknięty boks wynajmowany w centrum handlowym, kwoty najmu mieszkania czy innych opłat są zastanawiająco niskie, a wnioskujący o legalizację pobytu w Polsce cudzoziemiec mieszka w zupełnie innym kraju i polskie dokumenty pobytowe służą mu do legalizacji pobytu w strefie Schengen. Koszty, które ponosi, by uwiarygodnić swój pobyt i pracę w Polsce, to właśnie „żywienie wizy”. W Polsce zwykle jest ktoś, kto w imieniu cudzoziemca bezpośrednio wskazane opłaty realizuje, dba o interesy cudzoziemca. Oczywiście jest to usługa odpłatna, źródło być może niewielkiego, ale regularnego zarobku dla osób dobrze zorientowanych w polskim systemie „obsługi” cudzoziemców.

Wspomniane problemy, postrzegane przez ekspertów w kategorii zagrożeń migracyjnych, trudno rozpatrywać pod względem skali i prawdopodobieństwa ich występowania w przyszłości. Wiele zależy bowiem od skuteczności działań kontrolnych prowadzonych na wielu etapach. W wypadku legalizacji pobytu weryfikacją zgodności z prawdą deklarowanych przez cudzoziemców okoliczności zajmują się przede wszystkim pracownicy urzędów wojewódzkich. Sposobem na zapobieganie nadużyciom procedur legalizacyjnych jest więc wzmocnienie kompetencji urzędników, ale też i obsady kadrowej, co powinno nastąpić w związku ze wzrostem obciążenia tych urzędów pracą, która z kolei wynika z rosnącego zainteresowania cudzoziemców legalizacją pobytu w Polsce. Na niewiele się to jednak zda, jeśli cudzoziemcy próbujący nadużyć procedur będą się posługiwać autentycznymi dokumentami niebudzącymi wątpliwości. Zwykle bowiem dopiero po jakimś czasie możliwe jest stwierdzenie, czy dana procedura została nadużyta, czy też cudzoziemiec po prostu zmienił plany życiowe.

Obawy o wykorzystywanie liberalnych przepisów przez cudzoziemców, którzy nie przebywają w Polsce, pojawiły się też w kontekście akcji regularyzacyjnej prowadzonej w 2012 r. Częściowo ich słuszność się potwierdziła, gdyż doszło do zatrzymania zarówno cudzoziemców, jak i organizatorów przyjazdów cudzoziemców, którzy nie spełniali warunków udzielenia zezwolenia na pobyt w ramach abolicji, ponieważ nie przebywali w Polsce w czasie wejścia w życie tego prawa. Zaskakującą (z uwagi na strukturę populacji imigrantów w Polsce), ale dość istotną grupą aplikantów o zezwolenia pobytowe w ramach abolicji byli m.in. Pakistańczycy czy Bengalczyki. Ogromna większość z nich mieszkała *de facto* w innych krajach Europy, m.in. we Francji, Niemczech, Belgii, ale skorzystali z oferty nieformalnych pośredników, którzy obiecali im legalizację pobytu w Polsce, a tym samym na całym terytorium Schengen. Nieformalnym pośrednictwem zajmowali się zwykle

rodacy potencjalnych aplikantów o zalegalizowanie pobytu w ramach abolicji lub mieszane pary, w których jeden z małżonków pochodził z tej samej grupy etnicznej co cudzoziemcy wnioskujący o zezwolenia na pobyt w ramach abolicji. Jednym z przykładów jest polsko-pakistańskie małżeństwo, które, jak wynika z komunikatu SG<sup>125</sup>, za kwotę 500–700 euro oferowało obywatelom Pakistanu pomoc w legalizacji pobytu w ramach abolicji przez wyszukiwanie osób, które były gotowe poświadczyć w urzędach fakt nieprzerwanego pobytu Pakistańczyków w Polsce, mimo że w rzeczywistości cudzoziemcy ci do Polski dotarli znacznie później, najczęściej dopiero w czasie trwania programu regularyzacyjnego. Z oferty małżeństwa miało skorzystać 185 obywateli Pakistanu, ale żadnemu nie udało się ostatecznie zalegalizować pobytu w ramach abolicji. Abolicja w Polsce przyczyniła się do rozwoju nieformalnych usług pośrednictwa, które mogłyby być nawet pozytywnym aspektem programu regularyzacyjnego, gdyby nie fakt, że pośrednicy działali odpłatnie, nierzadko nie udzielali pełnych informacji i *de facto* działali na szkodę cudzoziemców, którzy i tak nie byli w dobrej sytuacji, gdyż zazwyczaj nie mieli dokumentów uprawniających do pobytu w innych krajach UE czy w Polsce<sup>126</sup>. Oszukani lub niedoinformowani przez pośredników cudzoziemcy niekiedy otwarcie przed urzędnikami przyznawali, że wcale nie mieszkali czy nie zamierzają mieszkać w Polsce, ale zależy im na legalizacji pobytu.

Turyści „abolicyjni”, czyli cudzoziemcy, którzy, zdaniem funkcjonariuszy SG i urzędników, próbowali nadużyć przepisów abolicyjnych, byli ujawniani w różnych sytuacjach. Zdarzało się, że po złożeniu wniosku w ramach abolicji opuszczali Polskę, mimo że deklarowali, iż to właśnie w tym kraju mieszkają nielegalnie od co najmniej pięciu lat i zamierzają tu zostać, w związku z czym ubiegają się o zezwolenie. Zdarzały się również przypadki posługiwania się przez cudzoziemców różnymi dokumentami podróży, co miało na celu utrudnienie weryfikacji ciągłości pobytu w Polsce. Przypadki takie były ujawniane w toku rozpatrywania wniosków i zwykle kończyły się odmową udzielenia zezwolenia, gdyż z innych dokumentów niż te złożone przez cudzoziemca wynikało, że cudzoziemiec przed złożeniem wniosku wcale nie mieszkał w Polsce i przekraczał granice na podstawie innych dokumentów. Trudno stwierdzić, jaka była rzeczywista skala tzw. turystyki abolicyjnej. Przypadki zatrzymań były liczne<sup>127</sup>, zwłaszcza w odniesieniu do obywateli poszczególnych państw. Przykładowo w 2012 r. na granicy wewnętrznej zatrzymano 138 obywateli

<sup>125</sup> Zob. komunikat Warmińsko-Mazurskiego oddziału SG na temat aktu oskarżenia w sprawie małżeństwa polsko-pakistańskiego czerpiącego korzyści z tzw. turystyki abolicyjnej, <http://www.wm.strazgraniczna.pl/wm/szukaj?search=2818348&sort=2&order=1&ile=20> [dostęp: 6.10.2016].

<sup>126</sup> Zob. też *Turystyka abolicyjna*, „Biuletyn Migracyjny” 2012, nr 36; <http://www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/36-czerwiec-2012/turystyka-abolicyjna> [dostęp: 6.10.2016].

<sup>127</sup> Zob. np. komunikat o zatrzymaniu tzw. turystów abolicyjnych na Śląsku, <http://www.slaski.strazgraniczna.pl/sm/aktualnosci/5974,Zatrzymani-turysci-abolicyjni.html?search=789> [dostęp: 6.10.2016]; komunikat o zatrzymaniu tzw. turystów abolicyjnych, posiadających różne obywatelstwa, przez funkcjonariuszy z Nadodrzańskiego Oddziału SG: <http://www.nadodrzański.strazgraniczna.pl/nad/aktualnosci/7524,quotTurystyka-abolicyjnaquot.html?search=48355> [dostęp: 6.10.2016].

li Pakistanu za przekroczenie bądź usiłowanie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom, podczas gdy zarówno w 2011, jak i 2013 r. przypadków było wielokrotnie mniej (odpowiednio dwa i 10). Najczęściej Pakistańczycy byli zatrzymywani po przylocie z innych krajów UE (86 osób), rzadziej po przekroczeniu granicy z Niemcami (41 przypadków). Można domniemywać, że większość przekroczeń granicy miała związek właśnie z przyjazdami w celu skorzystania z abolicji mimo niespełniania formalnych wymogów. W sumie 918 obywateli Pakistanu złożyło wnioski abolicyjne. Stanowili 15% wszystkich aplikantów (ok. 9,5 tys. osób.) w ramach programu regularizacyjnego w 2012 r. Jednak tylko 3,5% złożonych przez nich wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie. Podobnie niski odsetek decyzji pozytywnych można było zaobserwować w wypadku obywateli Bangladeszu – tylko 20 spośród 357 wydanych decyzji było pozytywnych. Dla porównania obywatele Wietnamu i Ukrainy, którzy dominowali wśród osób ubiegających się o zezwolenie na pobyt w ramach abolicji, stanowili odpowiednio 23 i 21% aplikujących. Odsetek pozytywnych decyzji w ich wypadku sięgał odpowiednio 71 i 78%<sup>128</sup>, co nie było zaskoczeniem dla polskiej administracji. Dostępna wiedza o nieuregulowanym pobycie obywateli państw trzecich wskazywała, że najbardziej prawdopodobnymi beneficjentami abolicji w Polsce będą właśnie obywatele Ukrainy oraz Wietnamu. To oni bowiem nierzadko o lat przebywali w Polsce nielegalnie.

Opinie o Polsce jako kraju, który pod względem przepisów prawa nie jest aż tak restrykcyjny, mogły się rozpowszechnić, zdaniem jednego z ekspertów, właśnie przy okazji wprowadzenia programu regularizacyjnego:

*ten problem migracji [budzącej zastrzeżenia pod kątem wiarygodności deklarowanych celów] uruchomił się w znaczący sposób w zakresie tej ostatniej ustawy abolicyjnej. W którymś momencie do środowisk migracyjnych i do grup przestępczych poszedł taki komunikat - może nie komunikat, bo na pewno nie taka była idea ustawodawcy - ale oni uzyskali taką wiedzę, że można próbować legalizować się w Polsce, że Polska nie jest już krajem tak bardzo drastycznym w swoich przepisach migracyjnych. Ta ustawa abolicyjna była taką dosyć szeroką furtką. My mieliśmy przykłady turystyki abolicyjnej. Przyjeżdżali ludzie z Francji, głównie takie nacje jak Pakistan czy Bangladesz, Indie. Oni zaczęli się pojawiać w Polsce i próbować się tutaj legalizować. I to jednak dalej pozostało. To jest na takiej zasadzie, że abolicja się skończyła, ale ci wszyscy ludzie, którzy wokół tego byli, już tu są, już tu działają. No ale teraz muszą się przenieść na jakiś inny obszar (W10).*

W pierwszej połowie 2015 r. w kilku urzędach wojewódzkich stwierdzono np. przypadki obywateli Pakistanu, którzy mieszkają w krajach Europy Zachodniej, ale starają się w Polsce zalegalizować pobyt na podstawie pracy czy działalności gospodarczej. W pewnym sensie w legalizacji pobytu wspierają ich rodacy mieszkający już w Polsce, ale jak wynika z informacji uzyskiwanych i wciąż pogłębianych przez funkcjonariuszy SG, tak naprawdę ofertę legalizacji pobytu w Polsce cudzoziemcy dostają w swoich krajach zamieszkania – tam funkcjonują rekruterzy świadczący „kompleksowe” usługi w zakresie legalizacji pobytu w Polsce, choć w rzeczywistości

<sup>128</sup> Zob. więcej D. Reichel, *This will benefit...*, op. cit., s. 11.



usługobiorcy nie są w ogóle Polską zainteresowani. Niemniej polskie dokumenty pobytowe oznaczają legalny pobyt w innych krajach Unii Europejskiej i Schengen oraz możliwość podróżowania przez granice. Sposób, w jaki podróżują ci cudzoziemcy chociażby przy okazji wizyt w urzędach, by np. odebrać kartę pobytu, budzi zainteresowanie SG, chociaż na podstawie samych dokumentów trudno stwierdzić, by cokolwiek było niezgodne z prawem. Dopiero ustalenie celu niezgodnego z deklarowanym bądź udowodnienie wyłudzenia poświadczeń nieprawdy uprawnia do wniosku, że obywatele państw trzecich mieszkający w innych krajach UE przybywają do Polski jedynie w celu uzyskania dokumentów pobytowych<sup>129</sup>. Niemniej branie pod uwagę takich scenariuszy jest konieczne, zwłaszcza z perspektywy zapobiegania nielegalnej migracji.

Nadużycia tzw. legalnych kanałów migracji nie ograniczają się do wykorzystywania niezgodnie z celem przepisów dopuszczających cudzoziemców do rynku pracy. W zdecydowanie mniejszej skali można je zaobserwować też na przykładzie innych procedur, jak uzyskiwanie i wykorzystywanie Karty Polaka, zawieranie małżeństw z obywatelami polskimi w celu obejścia przepisów<sup>130</sup>, wystawianie zaproszeń dla cudzoziemców czy poświadczanie nieprawdy w dokumentach przedstawianych w procedurach uzyskiwania zezwoleń na pobyt. Wydaje się jednak, że z perspektywy SG najbardziej problematyczne są nadużycia, które postrzegane są jako masowe, a jednocześnie wobec których nie można zastosować skutecznych mechanizmów kontrolnych. W przeprowadzonym badaniu jako takie na pierwszym planie pojawiły się właśnie oświadczenia pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom. Ich problematyczność przejawiała się nawet nie tyle w podejmowaniu przez cudzoziemców pracy u innych pracodawców niż ci, którzy zarejestrowali oświadczenia, ile w fakcie rozwoju nieformalnych i niedozwolonych usług pośrednictwa w „obrocie” oświadczeniami oraz fałszowania dokumentów, łączonych bezpośrednio z procederem wyłudzenia wiz. W wypadku niektórych sposobów nadużywania legalnych kanałów migracyjnych, a szczególnie małżeństw zawieranych jedynie w celu uzyskania dokumentów pobytowych czy uniknięcia powrotu do kraju pochodzenia, eksperci często nawet nie próbowali szukać prostych rozwiązań. To zjawisko jest postrzegane jako trudne do ujawnienia z natury rzeczy, zwłaszcza po kilku latach. Również względna marginalność tego zjawiska kieruje uwagę służb kontrolnych raczej na to, co jest postrzegane jako najczęstsze, a jednocześnie łatwe do zidentyfikowania, choć nie zawsze do przełożenia tego na materiał dowodowy. To natomiast wpływa na wyniki w ujawnianiu oświadczeń składanych

---

<sup>129</sup> Wątpliwości mogą budzić zwłaszcza sytuacje, kiedy z analizy różnych dokumentów wynika, że cudzoziemcy nie wykonują wysoko dochodowych prac (pracują np. w barach szybkiej obsługi), a mimo to podróżują dość drogimi środkami komunikacji, w sposób budzący kolejne wątpliwości, np. samolotem z Paryża do Warszawy z biletem kupionym dzień wcześniej (a więc potencjalnie nie najtańszym) (W09).

<sup>130</sup> Zob. więcej W. Klaus, *Zawieranie małżeństw polsko-cudzoziemskich w celu obejścia przepisów legalizacyjnych*, w tym tomie.

dla pozorcu czy nielegalnego zatrudniania cudzoziemców oraz przypadki i konsekwencje ujawniania małżeństw zawieranych w celu obejścia przepisów.

Warto podkreślić, na co wskazywało wyraźnie też kilku ekspertów, że nie da się żadnej procedury unormować w taki sposób, aby nie dochodziło do nadużyć. Istotne jest jednak, jakie możliwości kontrolne i jakie sankcje ma do dyspozycji instytucja odpowiedzialna za kontrolowanie, na ile zachowania migrantów i wszelkich aktorów wspierających procesy migracyjne pozostają w zgodzie z obowiązującym prawem. Przykłady oświadczeń rejestrowanych dla pozorcu, uzyskiwanych niezgodnie z założeniami Karty Polaka, jedynie w celu uzyskania stabilnego statusu administracyjnego w Polsce czy zaproszeń do współpracy wykorzystywanych w zupełnie innych celach, pokazują, w jaki sposób ułatwienia stają się źródłem nadużyć, postrzeganych w kategoriach półlegalnej migracji. Z kolei restrykcyjność polityki migracyjnej, przejawiająca się przede wszystkim ograniczonymi możliwościami uzyskiwania prawa wjazdu czy pobytu w Polsce, staje się zwykle źródłem nielegalnej migracji w formie „klasycznej”. Z perspektywy Polski wydaje się, że forma migracji w największym stopniu zależy od kraju pochodzenia cudzoziemców i ich wcześniejszych doświadczeń migracyjnych.

Jeśli dochodzi do stwierdzenia, że przepisy w zakresie legalizacji pobytu, postrzegane jako liberalne, są nadużywane i dają możliwości legalizacji pobytu cudzoziemcom, którzy nie przynoszą polskiemu państwu żadnych korzyści, to, zdaniem większości ekspertów, reakcja musi być zdecydowana, a zapobieganie tym nadużyciom powinno stanowić wspólny wysiłek różnych służb i instytucji (w tym urzędów pracy, konsulatów i urzędów wojewódzkich, których decyzje pozytywne to swoiste „bilety” do krajów UE). Z perspektyw Polski, w której imigracja ma charakter przede wszystkim ekonomiczny, *kluczowe jest skuteczne karanie za niestosowanie się do przepisów dotyczących rynku pracy. [...] Mamy pięknie napisane prawo. Ale jego nieprzestrzeganie się opłaca i prawo to nie chroni rynku pracy* (W34).

Z perspektywy ekspertów nie zawsze ta współpraca bywa zadowalająca, przy czym nie chodzi wyłącznie o instytucje zewnętrzne, ale również o współpracę wewnątrz danej instytucji. Powodem tego jest najczęściej terytorialne zróżnicowanie identyfikowanych problemów i sposobów reagowania na nie. Dodatkowo, jeśli jakieś zjawiska nie są postrzegane jako niepokojące czy niestandardowe, trudno oczekiwać, że przedstawiciele różnych służb i urzędów będą wkładali wysiłek w różnego rodzaju kontakty, które bezpośrednio nie dotyczą ich bieżących zadań. Kilku ekspertów zauważyło, że potrzeba dużo czasu, by przekonać inne instytucje do współpracy i przekonać je o zagrożeniach płynących z faktu, że lekceważone są przepisy polskiego prawa. Niemniej przekonywanie takie występuje i przynosi pozytywne efekty, choć jednocześnie rodzi pytanie o kierunek rozwoju polityki kontroli migracji i stopień angażowania innych podmiotów niż kontrolne w działania mające na celu zapobieganie zdarzeniom związanym z szeroko rozumianą nielegalną migracją lub ujawnianie ich.

Zacieśnieniu współpracy SG z różnymi instytucjami i podmiotami sprzyja, poza realizowaniem bieżących sprawdzeń czy zleconych zadań, m.in. tworzenie tzw. mapy cudzoziemców przez SG. Jest to pomocne narzędzie w gromadzeniu i przetwarzaniu informacji o cudzoziemcach przebywających na danym terenie w jakimkolwiek charakterze (pracowników, członków rodzin stałych rezydentów lub polskich obywateli, uczniów i studentów, osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej i uznanych uchodźców, osadzonych cudzoziemców w zakładach karnych itd.). Jest to okresowo aktualizowany zbiór danych liczbowych, statystyk (gromadzonych w ramach współpracy z różnymi urzędami i instytucjami) odnoszących się do możliwie najniższego poziomu jednostek terytorialnych, co w praktyce oznacza zwykle gminy. Co ważne, zbiór ten nie daje wiedzy o zjawiskach, które najbardziej interesują SG, czyli o pobytach cudzoziemców bez dokumentów uprawniających do tego, czy o nielegalnym powierzaniu pracy cudzoziemcom (poza wynikami już przeprowadzonych kontroli). Jednak wszelkie zmiany w tych statystykach są podstawą do zadawania kolejnych pytań i – jak się często okazuje – podejmowania sprawdzeń i kontroli, co może prowadzić do ujawnienia naruszeń prawa. Zasadniczo jednak narzędzie to jest użyteczne jako narzędzie analityczne. Wyzwaniem nadal pozostaje ta grupa cudzoziemców, którzy w Polsce nie mają żadnych tytułów pobytowych, nie funkcjonują w żadnych rejestrach, przybywają z innych państw UE, co utrudnia weryfikację, kiedy tak naprawdę i które granice przekraczali. Rozpoznanie w tym zakresie wymaga już działań wykraczających poza obszar odpowiedzialności służbowej, dobrej współpracy i wymiany informacji z innymi służbami i instytucjami (też z innych krajów) oraz pracy operacyjnej w całej Polsce.

## Podsumowanie

Choć pewne mechanizmy i uwarunkowania migracji nielegalnych są stałe (dotyczy to np. braku legalnych kanałów migracji czy rozwiniętych usług nieformalnego pośrednictwa), to z natury rzeczy ulegają one zmianom. Nielegalne migracje to zjawisko niepożądane (choć zdarza się, że tolerowane), wobec którego wypracowywane są coraz bardziej wysublimowane odpowiedzi<sup>131</sup> państw tranzytowych czy przyjmujących. Ich skuteczność zależy jednak od presji migracyjnej, determinacji potencjalnych i rzeczywistych migrantów oraz funkcjonowania różnych formalnych i nieformalnych instytucji zaangażowanych w organizowanie migracji i zarządzanie procesami migracyjnymi<sup>132</sup>. Modyfikacja polityki i praktyki wobec nielegalnej migracji wywołuje modyfikację strategii i warunków przekraczania granic czy po-

<sup>131</sup> Zob. więcej S. Castles, M.J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2009, s. 181 i nast.

<sup>132</sup> Na temat tzw. przemyśłu migracyjnego, czyli systemu, w ramach którego funkcjonują różni aktorzy (indywidualni i instytucjonalni, formalni i nieformalni) zaangażowani w organizowanie migracji oraz zarządzanie procesami migracyjnymi (w tym m.in. powrotami) zob. np. T. Gam-

bytu wbrew przepisom bądź ich organizowania, co z kolei może pociągać za sobą kolejne zmiany w przepisach czy praktyce ich stosowania<sup>133</sup>. Jeśli chodzi o zjawisko szeroko rozumianej nielegalnej migracji, zmieniają się trasy, sposoby organizacji, osoby zaangażowane, koszty, luki prawne, które mogą stanowić pole do nadużyć. Zmienia się oczywiście też skala, kraje pochodzenia, kraje docelowe i charakter reakcji na zjawisko bądź stosowane środki prewencyjne. Nie zmienia się jednak to, że nielegalna migracja i nadużycia dostępnych procedur legalizacyjnych to wynik zderzenia presji migracyjnej z ograniczeniami stawianymi przez dane państwa względem cudzoziemców zamierzających do tych państw dotrzeć.

Porównanie zagrożeń związanych z nielegalną migracją sprzed kilkunastu lat z tymi obserwowanymi w Polsce skłania do myślenia o obecnej nielegalnej migracji jako nielegalnej migracji „w białych rękawiczkach”, migracji półlegalnej. Dzieje się tak dlatego, że prawo o cudzoziemcach (w zakresie ich przyjazdów, wyjazdów, pobytu, pracy, studiów, odwiedzin, ubiegania się o ochronę itd.) jest dość rozbudowane, zawiera się w kilku aktach prawnych, mających nierzadko skomplikowaną strukturę. Ponadto prawo to często się zmienia, a zanim ukształtuje się orzecznictwo w jakiejś sprawie, dany przepis jest nierzadko nowelizowany. Z jednej strony ta złożoność prawa adresowanego do cudzoziemców, a z drugiej jego treść (co jest na gruncie tego prawa dozwolone, co jest zabronione) to potencjalne pole do nadużyć. Coraz trudniej jednak te nadużycia wykrywać i udowodniać w postępowaniach przed innymi organami (prokuratura, sąd). Dlatego mówienie o nielegalnej migracji w kontekście Polski to w dużej mierze mówienie o nadużyciach związanych z legalnymi kanałami migracyjnymi. Przemieszczanie się lub organizowanie transgranicznych podróży ma pozory legalności, wiele elementów procesu migracyjnego odbywa się zgodnie z prawem, na podstawie autentycznych dokumentów, w dozwolony sposób, ale pogłębiona analiza wskazuje, że w rzeczywistości proces ten opiera się na działaniach sprzecznych z prawem (jak np. wyłudzenie poświadczenia nieprawdy, wprowadzenie w błąd funkcjonariusza publicznego, pobyt na terenie Polski w celu niezgodnym z deklarowanym podczas ubiegania się o dokumenty uprawniające do pobytu lub wjazdu).

Wyniki badania jakościowego z udziałem ekspertów wskazują, że nielegalna migracja w Polsce w drugiej dekadzie XXI w. to w zasadzie marginalne zjawisko, zwłaszcza na tle wyzwań obserwowanych w innych państwach UE, chyba że brana jest pod uwagę tzw. półlegalna migracja. Wówczas można mówić o zjawiskach masowych, chociaż masowości tej nie potwierdzają raczej oficjalne wskaźniki. Dwa

---

meltuft-Hansen, N. Nyberg Sørensen (red.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, Routledge, London 2013.

<sup>133</sup> Zjawisko to określane jest czasem „zabawą w kotka i myszkę” (*cat and mouse game*) – jedna strona (państwo) stosuje swoje strategie, by osiągnąć cel, druga (migranci) zaś na to w jakiś sposób reaguje (w tym wypadku unikaniem, ucieczką, obejściem), co z kolei wpływa na reakcję tej pierwszej strony. Zob. np. D. Broeders, G. Engbersen, *The Fight Against Illegal Migration Identification Policies and Immigrants’ Counterstrategies*, „American Behavioral Scientist” 2007, nr 50.12, s. 1592–1609.

zjawiska wpisujące się w zakres migracji półlegalnej, potencjalnie przekształcające się w „klasyczną” nielegalną migrację, wysunęły się na pierwszy plan w dyskusji na temat przejawów nielegalnej migracji w Polsce, możliwości ich ujawniania oraz ograniczonych możliwości zapobiegania im. Pierwsze to nieuzasadnione wykorzystywanie procedur uchodźczych. Pojawiały się głosy, że polskie władze lekceważą powszechne nadużycia – zwłaszcza wśród osób składających wnioski uchodźcze, wyjeżdżających nielegalnie z Polski – ponieważ w opuszczaniu Polski przez cudzoziemców poszukujących ochrony widzą jednocześnie rozwiązanie problemu. Jednocześnie, jak wynika z badania, zjawisko nadużywania procedur uchodźczych nie kończy się na wyjeździe osoby aplikującej o ochronę z Polski. Podobnie jak sama problematyka uchodźcza, tak i zjawisko nadużywania procedury uchodźczej jest złożone.

Drugie zjawisko dotyczy ujawnianych naruszeń związanych z legalizacją wjazdu, pobytu i pracy. Najwięcej uwagi w badaniu poświęcono procedurze, która z perspektywy ekspertów nie daje żadnych możliwości kontroli, a mianowicie uproszczonej procedurze zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. Co ciekawe, nawet nie tyle fakt, że cudzoziemcy nie docierają do pracodawców, którzy wystawili oświadczenia, ile fakt, że procedura przyczyniła się do rozwoju nieformalnych usług związanych wprost z organizowaniem nielegalnej migracji, stanowił dla rozmówców najbardziej problematyczny aspekt funkcjonowania tej procedury. Wszystko dlatego, że przez długi czas funkcjonariuszom SG trudno było znaleźć sojuszników w stwierdzeniu zagrożenia migracyjnego właśnie w fakcie rejestrowania liczby oświadczeń przewyższającej wielokrotnie możliwości czy potrzeby zatrudnienia pracowników cudzoziemskich. Tym samym odczuwali bezradność wobec osób czy podmiotów, które z funkcjonowania procedury uczyniły sobie źródło dochodu. W badaniu jakościowym kwestia nadużyć innych procedur pozostała na dalszym planie, co nie oznacza jednak, że są one lekceważone, ale z perspektywy badanych ekspertów są albo mniej liczne, albo mniej problematyczne pod kątem ujawniania i stosowania odpowiednich sankcji.

Biorąc pod uwagę opisane w tym artykule przejawy nielegalnej migracji, w tym formy nadużyć i ograniczone możliwości kontrolne, skuteczne egzekwowanie zachowań zgodnych z przepisami w zakresie wjazdu, pobytu i pracy cudzoziemców jawi się jako spore wyzwanie, zwłaszcza w kontekście nie zawsze spójnych przepisów i interpretacji danych zachowań. Bez wątplenia stanowi też wyzwanie z uwagi na kontekst geopolityczny Polski i charakter jej granic. Warto nadmienić, że główny ciężar spoczywa na instytucjach, które nierzadko muszą intensywnie wdrażać się w problematykę cudzoziemską, gdyż niewielka dotychczas skala migracji oznaczała też nieliczne doświadczenia w prowadzeniu postępowań w sprawach migracyjnych. Dotyczy to chociażby urzędów wojewódzkich. Jednocześnie instytucja najbardziej doświadczona w kontakcie z cudzoziemcami, czyli SG, przez długi czas odgrywała rolę właśnie strażnika na granicach państwa – obecnie nie tylko jest stroną różnych

postępowań administracyjnych czy karnych, ale i instytucją kontrolującą legalność pobytu czy pracy na terytorium. Wymaga to spojrzenia na procesy migracyjne w szerszym kontekście, a nie wyłącznie przez pryzmat indywidualnych naruszeń prawa.