

POD REDAKCJĄ
ARTURA GRUSZCZAKA



Regularyzacja imigrantów – doświadczenia europejskie i wnioski dla Polski

materiały robocze I (13) /08



Regularyzacja imigrantów
– doświadczenia europejskie
i wnioski dla Polski

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

skład i druk

NAJ-COMP, UL. MINERSKA 1 · 04-506 WARSZAWA

projekt graficzny

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,

UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA

TEL. 022 545 98 00 · FAX 022 649 12 99

FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

WARSZAWA 2008

Spis treści

I. <i>Wprowadzenie</i>	5
Artur Gruszczak	
II. <i>Akcje regularyzacyjne w państwach członkowskich a prawo wspólnotowe</i>	10
Izabela Wróbel	
III. <i>Doświadczenia regularyzacji w Hiszpanii</i>	25
Łukasz Wójcik	
IV. <i>Regularyzacja w Niemczech po listopadzie 2006 r.</i>	39
Florian Geyer	
V. <i>Abolicja cudzoziemców przebywających w Polsce – uwagi</i>	46
Elżbieta Borawska-Kędzierzawska	

I.

Wprowadzenie

Liczba cudzoziemców przebywających w państwach członkowskich Unii Europejskiej stale rośnie. Spora część tej kilkunastomilionowej grupy to osoby o nieregulowanym statusie pobytu, pozbawione legalnych podstaw do przebywania w krajach UE i dostępu do podstawowych obszarów sfery publicznej, takich jak praca, edukacja, opieka zdrowotna i socjalna. Równocześnie większość z nich podejmuje zatrudnienie, stara się zapewnić sobie i swym rodzinom podstawy godziwej egzystencji. Ich udział w funkcjonowaniu niektórych działów gospodarki oraz infrastruktury publicznej jest nierzadko trudny do przecenienia. Praktyczne korzyści w wymiarze gospodarczym nie mogą przesłonić licznych problemów natury prawnej, politycznej i społecznej spowodowanych przez tak liczną obecność cudzoziemców o nieregulowanym statusie pobytu w UE. W tej grupie znalazły się zarówno osoby, które nielegalnie, często za pośrednictwem zorganizowanych grup przestępczych, przedostały się na terytorium UE, a także osoby, których wnioski o status uchodźcy został odrzucony przez państwa członkowskie Unii, jak również osoby, które – przebywając legalnie w jednym z krajów UE – przedłużyły następnie swój pobyt bez stosownego zezwolenia. Tak zróżnicowany skład utrudniał wypracowanie spójnego podejścia i podjęcie stosownych decyzji politycznych, za którymi powinny pójść określone działania administracyjne.

Świadomość konieczności ustosunkowania się do kłopotliwego zagadnienia tolerowania osób bez prawnych podstaw obecności w krajach UE pojawiła się już na początku lat osiemdziesiątych, gdy rządy niektórych państw europejskich rozważały wprowadzenie zasad warunkowego i czasowego legalizowania pobytu i pracy imigrantów o nieuregulowanym statusie pobytu. Ta swoista „amnestia” dla nielegalnych imigrantów, określana terminem „regularyzacja”, budziła początkowo liczne kontrowersje i była stosowana na zasadzie wyjątkowego, jednorazowego odstępstwa od zasad polityki imigracyjnej. Jednak od początku lat dziewięćdziesiątych programy regularyzacyjne były wprowadzane na szerszą skalę w takich państwach członkowskich, jak Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja, Wielka Brytania.¹

Motywy stojące za upowszechnieniem mechanizmu regularyzacji były następujące:

- 1) Dążenie do poddania kontroli administracyjnej licznej grupy cudzoziemców przebywających nielegalnie w danym kraju. Problematyka zarządzania migracjami stała się częścią polityki publicznej większości krajów członkowskich UE, szczególnie w okresie wielkiej fali imigrantów z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Rządy decydowały się na posunięcia „amnestyjne” by oddzielić grupę cudzoziemców, którzy utracili prawo pobytu od nielegalnych imigrantów, którzy znaleźli się na terytorium państwowym z naruszeniem prawa.
- 2) Walka z „szarą strefą” rozumiana jako ograniczenie nielegalnego zatrudnienia i zwiększenie przejrzystości rynku pracy, a także jako dążenie do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej imigrantów o nieuregulowanym statusie, zwykle pod naciskiem lokalnych i międzynarodowych organizacji pozarządowych, albo też przedsta-

¹ Zob. szczegółowo: A. LEVINSON, *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, Oxford 2005.

- wicieli grup gospodarczych zainteresowanych zatrudnieniem imigrantów w dłuższym okresie.
- 3) Względy humanitarne powodowane troską władz o sytuację wybranej, zwykle wąskiej, grupy nielegalnych imigrantów, na przykład dzieci, pozbawionych możliwości dostępu do edukacji, opieki zdrowotnej czy zwykłych kontaktów międzyludzkich w swych środowiskach.
 - 4) Kalkulacja finansowych kosztów rozwiązania problemu nielegalnych imigrantów. Bardziej opłaca się warunkowe uregulowanie statusu cudzoziemców już zatrudnionych, przynoszących określony, opodatkowany dochód, niż zorganizowanie na szeroką skalę operacji deportacyjnych.²
 - 5) Motywy polityczne wynikające z priorytetów i kierunków polityki zagranicznej państwa.

Stosowane przez niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej procedury uregulowania statusu nielegalnych imigrantów wzbudziły liczne wątpliwości i kontrowersje w kontekście zarządzania migracjami w UE. Z drugiej strony wyzwania demograficzne i ekonomiczne stojące przed krajami Unii Europejskiej zmuszały je do poszukiwania nowych sposobów aktywizacji gospodarki, uelastycznienia rynku pracy oraz uregulowania problemów związanych z nielegalną imigracją zarobkową.

Te dylematy były bodźcem do podjęcia dyskusji nad zagadnieniem regularyzacji imigrantów w ramach Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE”, które zorganizowało w dniu 2 marca 2007 r. w Centrum Europejskie – Natolin seminarium poświęcone tej proble-

² Według brytyjskiego Instytutu Badań Polityki Publicznej (IPPR) uregulowanie pobytu około 570 tys. cudzoziemców przebywających w Wielkiej Brytanii przyniosłoby wymierne korzyści w wysokości co najmniej 1 mld funtów, podczas gdy koszty deportacji tak licznej grupy wyniosłyby 4,7 mld funtów. Za: JCWI, *The case for regularising irregular migrants. Recognising rights, Recognising political realities*, London, July 2006, s. 9.

matyce. W zamiarze organizatorów wystąpienia uczestników oraz dyskusja seminaryjna miały koncentrować się na ocenie europejskich doświadczeń dotyczących uregulowania statusu nielegalnych imigrantów, a także odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu te doświadczenia mogą być przydatne w wypracowywaniu polskiej polityki migracyjnej.

Najważniejsze pytania postawione w trakcie seminarium były następujące:

- Jak należy ocenić mechanizmy regularyzacji imigrantów stosowane przez niektóre państwa członkowskie UE?
- W jaki sposób należy kształtować narodowe (krajowe/lokalne) podejście do nielegalnej imigracji?
- Jakie korzyści i koszty (zagrożenia) wiążą się ze stosowaniem praktyk regularyzacyjnych?
- Jakie czynniki i wyznaczniki należy uwzględnić przy formułowaniu i realizacji polityki wobec nielegalnych imigrantów?
- W jakim stopniu europejska polityka dotycząca imigracji zarobkowej powinna zostać zharmonizowana?
- Jakie zasady powinny regulować dostęp obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie w UE do zatrudnienia w państwach członkowskich?
- Jak powinna wyglądać procedura legalizacji pracy i pobytu?
- Jakie działania w zakresie integracji, powrotów i współpracy z państwami trzecimi powinny towarzyszyć polityce regularyzacyjnej?
- W jakim zakresie dotychczasowe przykłady polityki regularyzacji w państwach członkowskich UE są adekwatne do polskiej polityki migracyjnej?

Teksty zaprezentowane w niniejszym zbiorze są po części owocem seminarium. Otwierający ten zbiór artykuł Izabeli Wróbel zawiera szczegółowy opis akcji regularyzacyjnych podejmowanych przez państwa członkowskie UE oraz analizę stanowiska instytucji Wspólnot Eu-

ropejskich, w szczególności Komisji. Kolejne artykuły to studia dwóch zdecydowanie odmiennych przypadków zastosowania mechanizmów regulacyjnych: Hiszpanii (autor Łukasz Wójcik), gdzie regularyzacja jest świadomym i dość często stosowanym instrumentem polityki społeczno-ekonomicznej, a także Niemiec (autor Florian Geyer), w których regularyzacja na szeroką skalę była przedmiotem ostrej krytyki, a podjęte pod koniec 2006 r. środki miały wyraźnie polityczny i humanitarny charakter. Na koniec krótkie i ograniczone doświadczenia Polski w zakresie działań regularyzacyjnych, czy raczej abolicyjnych, ocenia Elżbieta Borawska-Kędzierska. ■

II.

Akcje regularyzacyjne w państwach członkowskich a prawo wspólnotowe

Regularyzacja (ang. *regularization*, franc. *régularisation*, niem. *Regularisierung*) statusu nielegalnego imigranta oznacza uznaniową decyzję o przyznaniu mu prawa pobytu na terytorium danego państwa³. Jak piszą J. Apap, Ph. de Bruycker i C. Schmitter, w aktach normatywnych dotyczących cudzoziemców przez regularyzację rozumie się udzielenie przez państwo zgody na pobyt osobie posiadającej obce obywatelstwo i przebywającej na terytorium tego państwa nielegalnie. Zdaniem wymienionych autorów, kluczowym elementem przy formułowaniu definicji regularyzacji jest fakt, że prawo pobytu otrzymuje cudzoziemiec, który już przebywa nielegalnie na terytorium danego państwa. Pojęcie to nie odnosi się zatem do wydawania odpowiedniego dokumentu (zezwolenia na pobyt) osobie, która nie dysponuje takim dokumentem lub go utraciła, lecz która ma prawo przebywać na terytorium danego państwa. Powyższa sytuacja występuje częściej, niż powszechnie się uważa, z powodu wymaganych formalności administracyjnych i nie jest w rzeczywistości równoznaczna z nielegalnym pobytem, gdyż osoba znajdująca się w takiej sytuacji nie podlega deporta-

³ Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich, Bruksela, 19.07.2006 r., KOM(2006) 402 wersja ostateczna, s. 8.

cji, lecz jedynie drobnej karze, takiej jak grzywna. W węższym rozumieniu, nielegalnymi imigrantami są wyłącznie te osoby, które przebywają w danym państwie bez prawa pobytu, nie zaś te, które mają prawo pobytu, lecz nie posiadają odpowiednich dokumentów. Konsekwencją takiego ujęcia zagadnienia nielegalnej imigracji jest stosowanie terminu „regularyzacja” w państwach członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do obywateli państw trzecich, a nie obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁴.

Innymi terminami spotykanymi w literaturze przedmiotu i używanymi zamiennie, a niekiedy łącznie⁵, są: legalizacja, amnestia i abolicja, chociaż każdy z nich oddaje jedynie częściowo istotę regularyzacji, gdyż określa pewien jej element czy też etap. Miejsce trzech wspomnianych pojęć bliskoznacznych zajmuje niekiedy „normalizacja”⁶. Zdaniem D.G. Papademetriou, K. O’Neila i M. Jachimowicz, termin „legalizacja” jest częściej używany na półkuli zachodniej, gdzie – w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i niektórych krajach Ameryki Południowej – specjalne programy oferują ich beneficjentom prawo do osiedlenia się. Natomiast termin „regularyzacja” jest z większą częstotliwością używany w kontekście europejskim, gdzie powszechniejsze jest wydawanie zezwoleń na czasowy pobyt i pracę, aczkolwiek Belgia, Francja i inne państwa europejskie również przyznają prawo stałego pobytu⁷.

⁴ J. APAP, PH. DE BRUYCKER, C. SCHMITTER, “Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study”, *European Journal of Migration and Law*, 2000, 2 (2), s. 263.

⁵ PH. MARTIN, S. MARTIN I F. PASTORE piszą w jednym miejscu o „programach amnestycznych” (*amnesty programmes*), a w innym - o „programach regularyzacyjno-legalizacyjnych” (*regularization-legalization programmes*): PH. MARTIN, S. MARTIN, F. PASTORE, “Best Practice Options: Albania”, *International Migration*, 2002, 40 (3), s. 1 i n.

⁶ A. LEVINSON, *Why Countries Continue to Consider Regularization*, September 1, 2005, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=330>.

⁷ D.G. PAPADEMETRIOU, K. O’NEIL, M. JACHIMOWICZ, *Observations on Regularization and the Labor Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants*, Washington 2004, s. 2.

Akcje regularyzacyjne nie są niczym nowym w prawie i praktyce państw członkowskich Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej i były przeprowadzane na szeroką skalę, zanim jeszcze narodziła się wspólna polityka imigracyjna na podstawie Traktatu Amsterdamskiego. Biorąc pod uwagę dużą liczbę nielegalnych imigrantów, w tym osób pracujących bez zezwolenia, oraz praktyczne trudności z powrotem takich imigrantów do krajów pochodzenia⁸, poszczególne państwa członkowskie (Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy) podejmowały działania regularyzacyjne, w wyniku których od lat 70. XX w. do 2000 r. zgodę na pobyt uzyskało ponad 1,8 mln osób⁹. W ostatnich latach akcje regularyzacyjne przybrały na sile, gdyż od wczesnych lat 80. XX w. do końca 2005 r. w pięciu tylko państwach członkowskich (Grecji, Włoszech, Francji, Hiszpanii i Portugalii) regularyzacją zostało objętych około 3 703 845 nielegalnych imigrantów¹⁰. W pierwszych latach XXI w. było to odpowiednio: w Grecji – 228 000 (2001 r.), we Włoszech – 634 700 (2002 r.), w Hiszpanii – 828 535 (2001 r. i 2005 r.) i w Portugalii – 170 000 (2001 r.). Jak zauważyła Komisja Europejska, liczby te niekoniecznie odpowiadają ogólnej liczbie nielegalnych imigrantów, ponieważ ta sama osoba mogła być objęta różnymi procedurami regularyzacyjnymi, jeśli po jakimś czasie znów utraciła prawo do legalnego pobytu. Inne państwa członkowskie również wdrażały programy regularyzacyjne. Zdaniem Komisji, dane

⁸ Na ten temat zob. J.P. AUS, "Eurodac: A Solution Looking for a Problem?", *European Integration online Papers*, 2006, 10 (6), s. 15.

⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, Brussels, 22.11.2000, COM(2000) 757 final, s. 13.

¹⁰ Por. D. SRISKANDARAJAH, "Migration Madness: Five Policy Dilemmas", *Studies in Christian Ethics*, 2006, 19 (1), s. 34; R. MÜNZ, J. VAN SELM, "Migrants in an Enlarged Europe", (w:) *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*, IOM World Migration Report Series, Vol. 3, Geneva 2005, s. 141; R. MÜNZ, *Migration, Labour Markets and Migrants' Integration in Europe: A Comparison*, Washington 2004, s. 8.

dotyczące regularyzacji wskazują na „bieżące ograniczenia istniejących środków zarządzania kanałami legalnej imigracji” lub na „fundamentalną dysfunkcję w systemie przyjmowania migrantów w wielu państwach członkowskich”, przejawiającą się w tym, że imigranci przybywają nielegalnie w celu wypełnienia luk na rynku pracy, ponieważ legalne sposoby uczynienia tego są bardzo ograniczone i nieefektywne¹¹.

Komisja Europejska omówiła zagadnienia dotyczące regularyzacji w państwach członkowskich w komunikacie przedstawiającym wyniki badań nad związkami między legalną i nielegalną imigracją, przeprowadzonych na życzenie Rady Europejskiej. Z dokumentu tego wynika, że w niektórych państwach nigdy nie przeprowadza się regularyzacji¹², podczas gdy w innych staje się ona coraz częstszym elementem narodowej polityki imigracyjnej¹³. Ogólnie można stwierdzić, że częstotliwość akcji regularyzacyjnych wykazuje tendencję wzrostową od połowy lat 90. Nowe państwa członkowskie, będące stosunkowo młodymi krajami imigracyjnymi, nie dokonywały regularyzacji, z wyjątkiem pojedynczych

¹¹ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną, Bruksela, 4.06.2004 r., KOM(2004) 412 wersja ostateczna, s. 10; Komunikat Komisji. Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji wraz z załącznikami, Bruksela, 21.12.2005 r., KOM(2005) 669 wersja ostateczna, s. 30; K. ROSTEK, G. DAVIES, „The impact of Union citizenship on national citizenship policies”, *European Integration online Papers*, 2006, 10 (5), s. 15.

¹² Spośród państw „starej” Unii nigdy takiej akcji nie przeprowadziły Austria i Irlandia, aczkolwiek M. JANDL I A. KRALER piszą o przeprowadzonej w Austrii w 1990 r. „regularyzacji statusu związanego z zatrudnieniem” jako o wyjątkowym kroku decydującym z nad Dunaju, prowadzącym do zalegalizowania statusu pracowniczego przez 29 100 osób (M. JANDL, A. KRALER, *Austria: A Country of Immigration?*, March 2003, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=105>).

¹³ We Włoszech narodowa polityka imigracyjna opiera się niemal wyłącznie na akcjach regularyzacyjnych, i to bez względu na skład kolejnych gabinetów. Na ten temat zob. B. NASCIBENE, „The Regularisation of Clandestine Immigrants in Italy”, *European Journal of Migration and Law*, 2000, 2 (3), s. 337 i n.; A. WEINAR, „Włochy – nowy kraj imigracji”, *Biuletyn Migracyjny*, 2006, nr 8, s. 7 i n.; P. KACZMARCZYK, A. WEINAR, „Czas wielkiej imigracji?”, *Biuletyn Migracyjny*, 2006, nr 10, s. 7.

przypadków¹⁴. Komisja za celowe uznaje odróżnianie czasowo ograniczonej regularyzacji, w przypadku której zainteresowany otrzymuje czasowy dokument pobytowy, którego ważność może następnie przedłużyć jedynie wówczas, gdy spełni określone warunki, od ostatecznej regularyzacji, w wyniku której imigrantom wydawane jest zezwolenie na pobyt stały. W większości przypadków państwa członkowskie przyznają ograniczone prawo pobytu, które może zostać odnowione, co powoduje, że niektórzy imigranci ponownie stają się osobami o nieuregulowanym statusie, jeśli przestają spełniać warunki uzyskania zezwolenia na pobyt. W rezultacie mogą próbować zalegalizować swój pobyt w toku kolejnej akcji regularyzacyjnej¹⁵.

Większość państw członkowskich uznaje, że z przyczyn pragmatycznych może być konieczne uregulowanie statutu prawnego określonych osób, które nie spełniają wszystkich warunków otrzymania zgody na pobyt. Przy pomocy środków regularyzacyjnych próbuje się zintegrować takich imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym, zamiast spychać na jego margines i narażać na ryzyko wyzysku. Niektóre państwa członkowskie przeprowadzają regularyzację wyłącznie w pojedynczych przypadkach i w nadzwyczajnych okolicznościach, preferując regularyzację z przyczyn humanitarnych lub w celu ochrony i – co za tym idzie – wydając zezwolenia na pobyt wybranym kategoriom imigrantów, którzy wprawdzie nie mają podstaw do skorzystania z ochrony międzynarodowej, lecz jednocześnie nie mogą zostać odesłani do kraju pochodzenia. Ten rodzaj regularyzacji pozostaje często w związku z polityką azylową. Inne państwa członkowskie są gotowe przeprowadzać regularyzację na podstawie faktu dokonanego (regularyzację *fait accompli*). W jej

¹⁴ Pierwsza i – jak dotąd – jedyna akcja regularyzacyjna w Polsce została przeprowadzona w okresie od 1 września do 31 grudnia 2003 r. i w jej wyniku zalegalizowało swój pobyt 2 696 obcokrajowców, z których zdecydowaną większość stanowili Ormianie – 1 245 (46%) i Wietnamczycy – 1 047 (39%) („Pierwsza abolicja w Polsce”, *Biuletyn Migracyjny*, 2005, nr 1, s. 1).

¹⁵ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań..., s. 11.

ramach następuje uregulowanie statusu nielegalnych imigrantów, którzy są już zazwyczaj nielegalnie zatrudnieni w danym państwie. Działania regularyzacyjne są podejmowane częściowo z przyczyn gospodarczych. Inicjatorami tego typu akcji, przeprowadzonych w jednym z państw członkowskich, byli w rzeczywistości pracodawcy, a u podstaw regularyzacji legło przeświadczenie, że niektóre sektory, w szczególności usługi domowe, stały się zależne od usługodawców nielegalnych, którzy powinni zostać włączeni w gospodarkę formalną¹⁶.

Komisja Europejska badała efektywność programów regularyzacyjnych z punktu widzenia zarówno zainteresowanych imigrantów, jak i państwa przyjmującego. Ogólny wniosek był taki, że regularyzacje dokonywane na szeroką skalę mają wpływ na wiele sfer życia społecznego, ponieważ rządy muszą zapewnić sobie poparcie najważniejszych aktorów, takich jak pracodawcy i związki zawodowe, i jednocześnie nadal walczyć z nielegalną imigracją, by zyskać akceptację opinii publicznej. Wśród bardziej szczegółowych konstatacji znalazło się stwierdzenie, że programy regularyzacyjne umożliwiają jednoczesne zalegalizowanie pobytu różnych grup nielegalnych imigrantów oraz lepsze sterowanie rozwojem społecznym¹⁷, gdyż dzięki nim rządy otrzymują precyzyjne informacje na temat tego, kto przebywa na ich terytorium¹⁸. Ponadto są pomocnym narzędziem w walce z nielegalnym zatrudnieniem oraz pozwalają związk-

¹⁶ *Ibidem*, s. 11.

¹⁷ Por. D.S.MASSEY, K. BARTLEY, "The Changing Legal Status. Distribution of Immigrants: A Caution", *The International Migration Review*, 2005, 39 (2), s. 472.

¹⁸ Dowodem na trafność tego stwierdzenia są rezultaty pierwszej greckiej akcji regularyzacyjnej, która ujawniła „istnienie” ok. 85% spośród 800.000–1.000.000 imigrantów przebywających w Grecji (R. FAKIOLAS, *op. cit.*, s. 1292). Znaczny wzrost liczby imigrantów w Hiszpanii między 1999 r. (800.000) a 2002 r. (1.300.000) także jest efektem regularyzacji na dużą skalę przeprowadzonej w 2001 r. Jeszcze ciekawsze są dane dotyczące liczby obywateli państw trzecich objętych hiszpańskim systemem zabezpieczenia społecznego: w 1999 r. było to 212.000 osób, w 2002 r. – 448.000, a na koniec 2004 r. – już 2.000.000 (J. ARANGO, PH. MARTIN, "Best Practices to Manage Migration: Marocco-Spain", *The International Migration Review*, 2005, 39 (1), s. 264).

szyc wpływy do budżetu państwa poprzez dodatkowe podatki i składki na ubezpieczenie społeczne na skutek włączenia osób pracujących „na czarno” w struktury oficjalnego rynku pracy, zakładając, że zainteresowanym uda się utrzymać dotychczasowe zatrudnienie lub znaleźć nowe, co jednak może nie być łatwe, gdyż stają się „drożsi” dla pracodawców¹⁹. Z drugiej strony, z tego m.in. powodu, podaje się w wątpliwość efektywność działań regularyzacyjnych w zakresie powstrzymywania nielegalnego zatrudnienia oraz zmniejszania w dłuższej perspektywie liczby osób przebywających w danym państwie niezgodnie z prawem²⁰. Regularyzacja może być postrzegana jako bodziec, dodatkowy czynnik przyciągający nielegalnych imigrantów²¹, a słuszność powyższego wniosku potwierdziły doświadczenia państw członkowskich, które przeprowadzały akcje regularyzacyjne na szeroką skalę. Działania takie można uznać za „samonapędzające się”, gdyż często już kilka lat później stają się konieczne kolejne środki o szerokim zasięgu. Badania nad programami regularyzacyjnymi w ośmiu państwach członkowskich pokazały, że tego typu przedsięwzięcia były realizowane średnio co 6,5 roku, co jest dowodem na imigrację utrzymującą się na wysokim poziomie i jednocześnie na wciąż dużą liczbę nielegalnych imigrantów. Patrząc z tej perspektywy, trudno wszakże oczekiwać, iż państwa będą cierpliwie i przez długi czas tolerowały nielegalny pobyt na swym terytorium różnych grup obywateli państw trzecich²².

¹⁹ Human Rights Watch i European Council on Refugees and Exiles nie mają takich wątpliwości, twierdząc, iż regularyzacja „może być środkiem zdobycia i utrzymania legalnego zatrudnienia” (*The Human Rights of Refugees and Migrants: A Critique of the Draft General Conclusions of the European Conference Against Racism*, Geneva 2000, <http://hrw.org/campaigns/race/statement-genconc.htm>).

²⁰ Por. D.G. PAPADEMETRIOU, K. O'NEIL, M. JACHIMOWICZ, *op. cit.*, s. 31; A. LEVINSON, *Why Countries Continue...*; A. LEVINSON, *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Oxford 2005, s. 8.

²¹ Por. F. SADIQI, „Marocco: the political and social dimension of migration”, (w:) *Mediterranean Migration 2005 report*, edited by Ph. Fargues, Florence 2005, s. 229.

²² Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań..., s. 11 i n.

Podane na wstępie dane statystyczne oraz przytoczone wnioski Komisji Europejskiej pokazują, że regularyzacja stała się trwałym elementem polityki imigracyjnej w wielu państwach członkowskich. Pojęcie to i jego podstawowy zakres znaczeniowy nie budzą sporów, podobnie jak i zakwalifikowanie regularyzacji do dopuszczalnych, a nawet pożytecznych, choć kontrowersyjnych, instrumentów realizacji polityki wobec obywateli państw trzecich²³. O istotnych różnicach można jednak mówić w odniesieniu do przyczyn przeprowadzania akcji regularyzacyjnych, ich częstotliwości i zasięgu (wymiaru kwantytatywnego), zakresu podmiotowego (kategorii imigrantów-adresatów), stosowanych metod oraz oczekiwanych skutków. Zbyt duże odmierności w tym zakresie między państwami członkowskimi sprawiają, iż wyłania się chaotyczny obraz, stojący w sprzeczności z dążeniem do ustanowienia wspólnej polityki imigracyjnej dwudziestu siedmiu członków Unii. Abstrahując od tego ambitnego celu, w sytuacji istnienia rynku wewnętrznego, uzupełnionego wieloma innymi wspólnymi przedsięwzięciami, nie sposób rozpatrywać takich zagadnień, jak regularyzacja statusu nielegalnych imigrantów, wyłącznie w kontekście polityk i ustawodawstw narodowych. Jak słusznie zauważyła Komisja Europejska, z powodu zniesienia kontroli osób na granicach wewnętrznych krajowe akcje regularyzacyjne o dużym zasięgu wywierają wpływ na sytuację migracyjną w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej²⁴. Z tych wszystkich powodów nasuwa się pytanie, czy do zagadnienia regularyzacji odnoszą się w jakimkolwiek stopniu obecnie obowiązujące przepisy prawa wspólnotowego i czy w przyszłości powinno stać się ono przedmiotem zainteresowania i działalności normotwórczej Wspólnoty Europejskiej.

²³ Por. D.G. PAPADEMETRIOU, K. O'NEIL, M. JACHIMOWICZ, *op. cit.*, s. 2; A. LEVINSON, *Why Countries Continue...*

²⁴ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań..., s. 20.

Będący podstawą prowadzenia polityki imigracyjnej na poziomie Wspólnoty i tworzenia wspólnotowego prawa imigracyjnego, art. 63 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską uprawnia Radę Unii Europejskiej m.in. do określenia warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich (art. 63 pkt 3 lit. a)) oraz do wydawania aktów dotyczących nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym odsyłania osób przebywających nielegalnie w państwach członkowskich (art. 63 pkt 3 lit. b)). Podobne postanowienia znalazły się w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, który stwierdza, że Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną, mającą na celu m.in. zagwarantowanie skutecznego zarządzania przepływem imigrantów i w związku z tym ustanawia środki określające warunki wjazdu i pobytu oraz środki dotyczące nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, włączając w to wydalenie i repatriację osób przebywających nielegalnie (art. III-267 ust. 1 i ust. 2 lit. a) i c)).

Tak sformułowane postanowienia traktatowe nie wykluczają możliwości uregulowania przez prawodawcę wspólnotowego warunków, na jakich może zalegalizować swój pobyt osoba, która przedostała się na terytorium państwa członkowskiego nielegalnie lub pozostała na tym terytorium mimo upływu terminu ważności dokumentu pobytowego lub innego terminu określonego w przepisach prawa wspólnotowego lub krajowego (np. trzymiesięcznego okresu pobytu w przypadku osób zwolnionych z obowiązku wizowego przy przekraczaniu granic zewnętrznych)²⁵. Ponieważ, jak dotąd, Wspólnota nie skorzystała z ta-

²³ Por. D.G. PAPADEMETRIOU, K. O'NEIL, M. JACHIMOWICZ, *op. cit.*, s. 2; A. LEVINSON, *Why Countries Continue...*

²⁴ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań..., s. 20.

²⁵ W komunikacie z lipca 2006 r. Komisja Europejska użyła terminu „nielegalna imigracja” na opisanie różnych zjawisk, obejmując nim: 1. obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego (w tym jego lotnicze strefy tranzytowe) drogą lądową, morską i powietrzną, co odbywa się często z wyko-

kiej możliwości, do regularyzacji zastosowanie mają wyłącznie przepisy krajowe poszczególnych państw członkowskich²⁶. Mimo to każda akcja regularyzacyjna powinna być rozpatrywana w kontekście wspólnotowej zasady solidarności, wyrażonej w art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską²⁷.

W 2004 r., w komunikacie dotyczącym powiązań między legalną i nielegalną imigracją, Komisja Europejska zaproponowała wypracowanie wspólnej koncepcji regularyzacji, która mogłaby opierać się na zasadzie, iż należy unikać dużych akcji lub ograniczyć je do sytuacji zupełnie wyjątkowych, gdyż – zdaniem Komisji – dotychczasowe doświadczenia potwierdzają trafność poglądu, że regularyzacja nie powinna być traktowana jako instrument kontroli przepływów migracyjnych, albowiem w praktyce często prowadzi do negatywnych skutków w innych niż polityka imigracyjna dziedzinach. Z uwagi na możliwe następstwa działań regularyzacyjnych dla innych państw członkowskich, powinny one być informowane z odpowiednim wyprzedzeniem o zakrojonym na szeroką

rzystaniem fałszywych lub podrobionych dokumentów albo za pośrednictwem sieci przestępczości zorganizowanej, skupiających przemytników i nielegalnych handlarzy; 2. osoby wjeżdżające do Unii w sposób legalny za okazaniem ważnej wizy lub w ramach systemu bezwizowego, a następnie bezprawnie przedłużające swój pobyt lub zmieniające jego cel bez zgody właściwych władz; 3. osoby ubiegające się o azyl, które pozostają w danym państwie, mimo że wydano w ich sprawie ostateczną decyzję odmowną (Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją..., s. 2). Por. F. HECKMANN, "Illegal Migration: What Can We Know And What Can We Explain? The Case of Germany", *The International Migration Review*, 2004, 38 (3), s. 1105 i n.; E. NEWCOMBE, "Irregular Migration: Research, Policy and Practice, COMPAS, Annual International Conference, July 7-8, 2005", *The International Migration Review*, 2005, 39 (4), s. 962.

²⁶ Por. Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją..., s. 8.

²⁷ Zgodnie z tą zasadą, państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub z działań instytucji wspólnotowych oraz ułatwiają Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Państwa członkowskie powstrzymują się także od podejmowania wszelkich działań, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Traktatu.

skalę programie, który jest uruchamiany w jednym z nich. Państwa powinny ponadto konsultować ze sobą zasięg planowanych działań, przewidywaną liczbę osób nimi objętych, przyjęte kryteria oraz potencjalne skutki dla innych państw. Zaczynając od wymiany informacji i osiągniętej dzięki niej przejrzystości, można by następnie określić wspólne kryteria legalizacji pobytu. Wówczas Komisja proponowała, by wymiana informacji odbywała się na forum Komitetu ds. Imigracji i Azylu²⁸.

Jednakże w 2005 r. Komisja – wraz z Radą Unii Europejskiej – wysłała z inną inicjatywą, a następnie przedłożyła projekt decyzji przewidującej ustanowienie specjalnej procedury wymiany informacji na temat krajowych środków w dziedzinie azylu i imigracji²⁹. W uzasadnieniu projektu Komisja wskazała przykładowe działania krajowe, które mogą mieć wpływ na inne państwa członkowskie bądź na Wspólnotę jako całość: bardzo restrykcyjną politykę imigracyjną, mogącą spowodować przekierowanie napływu imigrantów do innego państwa członkowskiego, programy regularyzacyjne, mogące skutkować nielegalną imigracją do danego państwa, z którego następnie osobom objętym regularyzacją łatwiej będzie dostać się do innego państwa członkowskiego, a także zmiany procedur przyznawania ochrony międzynarodowej, uznawanie państw trzecich za bezpieczne kraje pochodzenia, programy przyjmowania obywateli państw trzecich, w tym określające ich liczbę, oraz środki integracyjne. Zdaniem Komisji, wymiana informacji i poglądów na temat planowanych środków krajowych zaowocuje lepszą ich koordynacją i większą wiedzą o partnerach, a w rezultacie głębszym wzajemnym zaufaniem i łatwiejszym negocjowaniem nowych przepisów prawa wspólnotowego³⁰.

²⁸ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Badanie powiązań...*, s. 20.

²⁹ Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie ustanowienia procedury wymiany informacji o środkach przyjmowanych przez państwa członkowskie w zakresie polityki azylowej i imigracyjnej, Bruksela, 10.10.2005 r., KOM(2005) 480 wersja ostateczna.

³⁰ *Ibidem*, s. 2.

Nowy mechanizm wymiany informacji został ustanowiony na mocy decyzji Rady z 2006 r.³¹ Ma on opierać się na zasadach solidarności, przejrzystości i wzajemnym zaufaniu oraz stanowić „elastyczny, szybki i niebiurokratyczny kanał wymiany informacji i poglądów na temat krajowych środków w dziedzinie azylu i imigracji” (pkt 4 preambuły). Przez krajowe środki, które mogą wywierać istotny wpływ na kilka państw członkowskich lub na całą Unię Europejską, należy rozumieć w szczególności zamierzenia dotyczące rozwoju danej polityki narodowej, długoterminowe programowanie, projekty aktów normatywnych i akty już przyjęte, ostateczne orzeczenia sądów najwyższych oraz decyzje administracyjne, mające wpływ na znaczną liczbę osób lub dokonujące wykładni środków krajowych (pkt 5 preambuły). Zgodnie z art. 2 decyzji, w ramach mechanizmu państwa członkowskie przekazują Komisji i pozostałym państwom członkowskim informacje na temat środków, które zamierzają przyjąć lub które ostatnio przyjęły, w przypadku gdy środki te staną się publicznie dostępne i mogą wywierać istotny wpływ na kilka państw członkowskich lub na całą Unię. Informacje są przekazywane poprzez sieć internetową, za pomocą specjalnego formularza sprawozdawczego, w możliwie najkrótszym terminie i nie później niż do czasu, gdy staną się publicznie dostępne. Komisja lub każde państwo członkowskie mogą wystąpić o dodatkowe informacje (z wyjątkiem tych na temat ostatecznych orzeczeń sądów najwyższych), które powinny być dostarczone w terminie jednego miesiąca. Z własnej inicjatywy lub na wniosek Komisji lub innego państwa członkowskiego organy krajowe mogą przekazywać również informacje nie objęte obowiązkiem wynikającym z decyzji. Art. 4 przewiduje, że Komisja raz do roku przygotowuje ogólne sprawozdanie na temat najistotniejszych informacji przekazanych przez państwa członkowskie. Na tej podstawie odbywa się na

³¹ Decyzja Rady 2006/688/WE z dnia 5 października 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji dotyczących środków państw członkowskich w obszarach azylu i imigracji (Dz. Urz. UE L 283 z 14.10.2006 r., s. 40).

szczeblu ministerialnym debata nad krajowymi politykami azylowymi i migracyjnymi. Wydaje się, że zasadniczą słabością całego mechanizmu jest to, iż każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za ocenę, czy jego środki krajowe mogą mieć istotny wpływ na kilka państw członkowskich lub na całą Unię Europejską (art. 2 ust. 1. zd. 4).

Współpraca państw członkowskich w zakresie regularyzacji na pewno nie będzie łatwa, gdyż – jak zauważyła Komisja Europejska – programy mające na celu uregulowanie sytuacji nielegalnych imigrantów „często wywołują trudne wewnętrzne debaty polityczne”³², tym bardziej więc osiągnięcie porozumienia, zdobycie zaufania czy nawet tylko znalezienie zrozumienia na poziomie wspólnotowym może okazać się mało realne. Trudności z wypracowaniem wspólnej koncepcji regularyzacji będą potęgować różnice między państwami członkowskimi w zakresie sytuacji demograficznej, sytuacji na narodowych rynkach pracy oraz w charakterze i strukturze przepływów migracyjnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że w wyniku zniesienia kontroli granicznych wewnątrz obszaru Schengen oraz przyznania rezydentom długoterminowym prawa do zamieszkania w innym państwie członkowskim środki regularyzacyjne mogą objąć swym oddziaływaniem pozostałe państwa członkowskie³³. Regularyzacja statusu nielegalnego imigranta, zwłaszcza w tych państwach, w których oznacza udzielenie zgody na pobyt stały, otwiera drogę do naturalizacji, pociągającej za sobą nabycie obywatelstwa Unii Europejskiej i wszystkich praw wynikających z jego posiadania. Akcje regularyzacyjne wiążą się ponadto z koniecznością krótkotrwałego zaostrzenia kontroli granicznych, co w przypadku granic wewnętrznych

³² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, s. 6. Na temat polskiej debaty o regularyzacji z 2003 r. zob. A. WEINER, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006, s. 192.

³³ Por. Commission Staff Working Document. Annex to the General Programme Solidarity and Management of Migration Flow. Extended impact assessment, Brussels, 6.04.2005, SEC(2005) 435, s. 22.

może oznaczać czasowe przywrócenie kontroli przekraczających je osób, czyli odstępianie od jednej z podstawowych zasad systemu Schengen³⁴.

Z powodu braku miarodajnych dowodów i aktualnych informacji³⁵, Komisja Europejska zapowiedziała na 2007 r. rozpoczęcie badań nad obecnymi krajowymi działaniami regularyzacyjnymi i ich skutkami. Wyniki tych badań posłużą za podstawę przyszłej dyskusji o potrzebie stworzenia na poziomie Unii wspólnych ram prawnych dla regularyzacji³⁶. Już teraz jednak można przypuszczać, że system wymiany informacji na temat środków krajowych podjętych w dziedzinie migracji i azylu, który ma zacząć w pełni funkcjonować w 2007 r., to zdecydowanie za mało. Harmonizację przepisów krajowych dotyczących regularyzacji postulowało wielu uczestników konsultacji w sprawie zielonej księgi na temat migracji zarobkowej³⁷, choć nie brakło głosów przeciwnych³⁸. Z uwagi na wieloaspektowy charakter wpływu narodowych akcji regularyzacyjnych na inne państwa członkowskie i Wspólnotę jako całość, ta ostatnia powinna określić rolę i miejsce regularyzacji w europejskiej

³⁴ Na ten temat zob. K. GROENENDIJK, „Przywracanie kontroli na wewnętrznych granicach Europy – po co i przeciw komu”, *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, 2006, nr 2 (4), s. 77.

³⁵ Por. D.G. PAPADEMETRIOU, K. O'NEIL, M. JACHIMOWICZ, *op. cit.*, s. 30 i n.

³⁶ Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją..., s. 8 i n..

³⁷ Zielona księga w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, Bruksela, 11.01.2005 r., KOM(2004) 811 wersja ostateczna

³⁸ Por. stanowiska sformułowane m.in. przez Organisation for Undocumented Workers (*Comments on Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*, Brussels 2005, s. 2), Association of Filipino Migrant Workers in Belgium (*Contribution of the Samahan ng mga Manggagawang Pilipino sa Belgium to the Consultation on the Green Paper on "An EU Approach to Managing Economic Migration"*, Brussels 2005, s. 5 i n.), SOLIDAR (*SOLIDAR contribution on the European Commission Green Paper "An EU approach to managing economic migration" COM(2004) 211*, Brussels 2005, s. 4). Stanowisko przeciwne harmonizacji w zakresie regularyzacji zajęło np. Immigration Law Practitioners' Association (*Immigration Law Practitioners' Association. Response to Commission Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration, COM(2004) 811*, Brussels 2005, s. 7).

polityce imigracyjnej, zaś przedmiotem unormowań wspólnotowych mogłyby stać się takie zagadnienia, jak: cel regularyzacji, sformułowany w taki sposób, by wykluczone stało się traktowanie jej na równi z przyznawaniem ochrony subsydiarnej, podstawy prawne dokonywania regularyzacji, minimalne gwarancje proceduralne dla nielegalnych imigrantów, wspólne minimalne kryteria uzyskiwania zgody na pobyt, minimalne prawa nabywane w drodze regularyzacji, skutek w postaci czasowego legalnego pobytu lub stałego legalnego pobytu, umożliwiające integrację imigranta ze społeczeństwem przyjmującym i – w dalszej perspektywie – naturalizację, jak również szereg zagadnień bardziej szczegółowych, np. dopuszczalność wielokrotnego obejmowania regularyzacją tej samej osoby czy krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o uregulowanie statusu nielegalnego imigranta. ■

III.

Doświadczenia regularyzacji w Hiszpanii

Hiszpania jest tym krajem Unii Europejskiej, do którego w ostatnich latach napływa największa liczba imigrantów. Wynika to z położenia geograficznego i lądowych granic na kontynencie afrykańskim oraz nasilających się tendencji migracyjnych z hiszpańskojęzycznych krajów Ameryki Południowej i Środkowej. Na natężenie imigracji ma także wpływ dynamiczny rozwój gospodarczy Hiszpanii po jej przystąpieniu do Wspólnot Europejskich. Wcześniej bowiem, w czasach dyktatury Franco, można było mówić o Hiszpanii jako o kraju emigracji, głównie zarobkowej, do Francji, Holandii czy na kontynent amerykański.³⁹ Atrakcyjność Hiszpanii wśród nielegalnych imigrantów zwiększały korzystne zapisy prawne, w tym także przeprowadzane akcje regularyzacji, mające na celu unormowanie statusu nielegalnych imigrantów. W roku 1985 na terytorium Hiszpanii przebywało 250.000 imigrantów z pozwoleniem na pobyt.⁴⁰ W roku 2006 (dane z czerwca) ta liczba wynosiła

³⁹ "España: Hacia una nueva política migratoria", <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=99>, dostęp 26.02.2007.

⁴⁰ Podana liczba obejmuje legalnych imigrantów. Ze względu na fakt, iż rozmiar nielegalnej imigracji trudno określić również przedstawienie całkowicie wiarygodnych danych jest niemożliwe. Całość dodatkowo utrudnia sytuacja, w której ramy nielegalnej imigracji stają się przedmiotem gry politycznej i ugrupowania prezentują własną interpretację danych dostosowaną do celów politycznych. Wnioski

2.800.000, choć rozmiar nielegalnej imigracji szacuje się na 3.880.000.⁴¹ Podczas wszystkich procesów regularyzacji od momentu uchwalenia pierwszej ustawy imigracyjnej z 1985 roku uregulowano sytuację prawną 1.140.000 imigrantów.⁴² Zatem od momentu wstąpienia Hiszpanii do Wspólnot Europejskich możemy mówić o znaczącym wzroście napływu imigrantów i objęciu dużej liczby z nich prawem do pobytu i opieką państwa. Oczywiście takie tendencje mają miejsce nie tylko na Półwyspie Iberyjskim, ale to właśnie tutaj charakteryzują się największym natężeniem. Od roku 1985 hiszpańskie władze przeprowadziły osiem akcji mających na celu legalizację statusu imigrantów, włączywszy ostatnią, najszerszą i najdonioślejszą w konsekwencjach ustawę z 2005 roku.⁴³

Regularyzacja z roku 1985, przeprowadzona na mocy pierwszej w Hiszpanii ustawy dotyczącej praw i wolności obcokrajowców, uważana jest za jedną z najbardziej restrykcyjnych. Państwo zdając sobie sprawę z obowiązków i zmian wynikających z członkostwa we Wspólnotach Europejskich wprowadziło przepisy, których zamierzeniem

warto opierać na informacjach ze spisów zawierających dane imigrantów z pozwoleniem na pobyt. Należy jednak być świadomym, że rozmiar nielegalnej imigracji *de facto* jest co najmniej dwukrotnie większy. Można posługiwać się również danymi ze spisów lokalnych, gdzie rejestrują się nielegalni imigranci celem uzyskania tzw. *empadronamiento*. Na jego mocy imigranci mają prawo korzystać z pomocy służby zdrowia i zyskują dostęp do edukacji. Wadą tego systemu jest fakt, iż mogą w nim figurować osoby, które zmieniły miejsce zamieszkania lub nawet opuściły Hiszpanię. Władze proponują obecnie wprowadzenie obowiązku odnawiania rejestracji co dwa lata. Uwiarygodni to tym samym dane zawarte w rejestrze. Zob. „La integración de los inmigrantes. Fundamentos para abordar una política global de intervención”, <http://www.upcomillas.es/pagnew/iem/04publicaciones/migraciones/>, dostęp 26.02.2007, oraz “Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010”.

⁴¹ “Más de un millón de ilegales”, <http://www.elmundo.es/especiales/2005/02/sociedad/inmigracion/cifras/index.html>, dostęp 22.02.2007.

⁴² Zob. <http://www.lne.es/secciones/noticia.jsp?pNumEjemplar=1390&pIdSeccion=64&pIdNoticia=440411> oraz <http://www.elmundo.es/especiales/2005/02/sociedad/inmigracion/cifras/index.html>, dostęp 25.02.2007.

⁴³ Zmian w ustawie o prawach i wolnościach obcokrajowców było więcej, ale nie na mocy wszystkich poprawek przeprowadzano akcje regularyzacyjne.

było zahamowanie napływu imigrantów i wprowadzenie instrumentów kontroli.⁴⁴ Pomimo wielu obostrzeń prawnych uchwalona ustawa po raz pierwszy przyznawała imigrantom prawa wynikające z tytułu pierwszego konstytucji.⁴⁵ Kolejne zmiany wprowadzone w 1991 roku miały za zadanie uzupełnić wcześniejsze uregulowania i umożliwić legalizację pobytu tym imigrantom, którzy przybyli do Hiszpanii przed 1985 rokiem, ich rodzinom oraz wszystkim tym, którzy utracili pozwolenie na pobyt wydane podczas wcześniejszej akcji. W odróżnieniu od pierwszego procesu, drugi – trwający sześć miesięcy – charakteryzowała dużo lepsza i bardziej powszechna akcja informacyjna. Kolejna, trzecia akcja regularyzacji z 1996 roku ze względu na duży zakres wymagań stawianych imigrantom umożliwiła uregulowanie sytuacji prawnej około 25 tys. z nich. Od wnioskodawców wymagano okazania wcześniejszego pozwolenia na pobyt i pracę lub innego dokumentu poświadczającego pobyt w Hiszpanii z datą późniejszą, niż maj 1986 roku. Ponadto zezwolenie mogły uzyskać tylko osoby przebywające w Hiszpanii przed 1 stycznia 1996 roku i dotychczas nie karane. Wymagano także dokumentu poświadczającego posiadanie środków wystarczających na utrzymanie się przez okres opisany przez imigranta we wniosku, a także potwierdzenie dostępu do pomocy zdrowotnej.⁴⁶

⁴⁴ J. M. RUIZ DE HUIDORNO, *Regulación legal de la extranjería e inmigración en España*, Madrid 2006, s. 134.

⁴⁵ Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 roku w Tytule I „O Podstawowych Prawach i Obowiązках” zawiera uregulowania dotyczące takich kwestii jak prawa i wolności (w tym wolności publicznych), godność jednostki, swobodny rozwój osobowości, obywatelstwo, prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania i do poruszania się po terytorium państwowym, prawo do zgromadzeń pokojowych i zrzeszania się i inne. Najważniejszy wydaje się zapis art. 13, który stwierdza, iż cudzoziemcy korzystają w Hiszpanii z wolności publicznych zagwarantowanych w niniejszym tytule w granicach określonych przez traktaty i ustawę.

⁴⁶ ”Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo 2005). Un año después (DT)”, <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252.asp>, dostęp 25.02.2007.

Niezwykle znacząca okazała się ustawa uchwalona dzięki szerokiemu poparciu sił politycznych przez parlament hiszpański 12 stycznia 2000 roku. Były to pierwsze tak istotne regulacje zwracające uwagę na integrację imigrantów, a nie tylko na politykę restrykcji i kontroli.⁴⁷ Przeprowadzona na jej podstawie akcja legalizacyjna skierowana była do osób, które przybyły do Hiszpanii przez 1 czerwca 1999 roku i posiadały kiedykolwiek prawo pobytu, lub też ubiegały się o nie wcześniej. W stosunku do procesu z 2000 roku niedługo potem przeprowadzono dwa procesy uzupełniające. Beneficjentami pierwszego z nich mogły być osoby, które podczas poprzedniej akcji nie zdołały udowodnić pobytu na terenie Hiszpanii przed dniem 1 czerwca 1999 roku. Kolejnym uzupełnieniem procesu z 2000 roku była akcja skierowana wyłącznie do imigrantów pochodzących z Ekwadoru. Przeprowadzona została po wypadku, do jakiego doszło w miejscowości Lorca, w którym to życie straciło 12 Ekwadorczyków.⁴⁸ Ostatnim procesem regularizacyjnym przeprowadzonym przez rząd Partii Ludowej (*Partido Popular*) była akcja z 2001 roku, zwana *regularización por arraigo* („regularyzacja przez zakorzenienie”). Obejmowała ona obcokrajowców przebywających w Hiszpanii przed 2001 rokiem, mogących potwierdzić silne związki z Hiszpanią wynikające chociażby z posiadania wcześniejszego pozwolenia na pobyt, związków rodzinnych z osobą będącą legalnym rezydentem, lub też rzeczywistego włączenia wnioskodawcy w hiszpański rynek pracy.⁴⁹

Z dniem 7 lutego 2005 roku na podstawie znowelizowanej ustawy organicznej o prawach i wolnościach obcokrajowców w Hiszpanii i ich integracji społecznej (*Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración*

⁴⁷ Znaczenie integracji dostrzeżono już w roku 1994, kiedy to przyjęto Plan Integracji Imigrantów (*Plan de Integración de los Inmigrantes*). Zmiany z 2000 roku w ustawie o obcokrajowcach nadały integracji nowy wymiar i większe znaczenie.

⁴⁸ “600.000 extranjeros regularizaron sus situación en seis procesos extraordinarios entre 1991 y 2001”, <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/02/06/sociedad/1107690435.html>, dostęp 25.02.2007.

⁴⁹ Ibidem.

social)⁵⁰ rozpoczęła się najszersza w historii Hiszpanii akcja legalizacyjna. Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych otworzyło na terenie całego kraju 160 biur, w których do zakończenia akcji, czyli do 7 maja 2005 r., można było składać wnioski.⁵¹ Zmiany, na mocy których przeprowadzono tę akcję, przyjęto po negocjacjach z przedstawicielami związków zawodowych, pracodawcami, reprezentantami wspólnot autonomicznych i władz lokalnych, a także działaczami organizacji i stowarzyszeń żywo zainteresowanych tą problematyką.⁵² Nowością tej akcji była procedura, która przewidywała, że to pracodawca, a nie sam zainteresowany składa wniosek o uzyskanie zgody na pobyt i pracę.⁵³ Wnioskowi musiał towarzyszyć kontrakt zawarty z imigrantem na okres co najmniej sześciu miesięcy. W przypadku zatrudnienia w rolnictwie okres ten musiał wynosić minimum trzy miesiące, a przypadku sektora usług hotelarskich i budownictwa dwanaście miesięcy.⁵⁴ Wymagano również dokumentu poświadczającego, iż beneficjent procesu przebywał na terytorium Hiszpanii przed dniem 8 sierpnia 2004 roku.⁵⁵ Imigranci przebywający na terytorium Hiszpanii mogą rejestrować się w miejscu zamieszkania bez żadnych negatywnych konsekwencji. Władze dzięki temu dysponują informacjami na temat rozmiaru imigracji a sami imigranci zyskują dostęp do służby zdrowia i systemu edukacji.⁵⁶

⁵⁰ Tekst ustawy dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych: <http://extranjeros.mtas.es/>, dostęp 25.02.2007.

⁵¹ „Imigranci dzielą Europę”, http://www.rzeczpospolita.pl/Print/gazeta/wydanie_050208/swiat/swiat_a_1.html?X=a66, dostęp 25.02.2007.

⁵² “Proceso de normalización de trabajadores extranjeros – 2005”, <http://www.mtas.es/migraciones/proceso2005/>, dostęp 25.02.2007.

⁵³ Zgodnie z *Anexo I de la Orden Ministerial i Anexo II de la Orden Ministerial* poznaczono obowiązek składania wniosku przez pracownika chociażby w stosunku do imigrantów pracujących w sektorze usług domowych.

⁵⁴ “Proceso de normalización de trabajadores extranjeros – 2005”, op. cit.

⁵⁵ Ustawodawca wymagał wpisu do ewidencji ludności w miejscu pobytu (tzw. *empadronamiento*).

⁵⁶ ARANGO J., SANDELL R., *Inmigración: Prioridades para una nueva política española*, Instituto Universitario Ortega y Gasset y Real Instituto Elcano, Madrid 2004, s. 31.

Okazało się jednak, że nie wszyscy imigranci dokonali takowej rejestracji. Dlatego też wraz z rozpoczęciem procesu pojawiły się wątpliwości i sprzeciwy co do charakteru tegoż właśnie dokumentu. Imigranci bowiem przedstawiali różne zaświadczenia potwierdzające długość ich pobytu, ale nie wszystkie uzyskiwały akceptację. Na trzy miesiące przed zakończeniem akcji legalizacyjnej władze opublikowały listę dokumentów, na mocy których odpowiednie władze lokalne (*ayuntamientos*) mogły wydawać zaświadczenia potwierdzające wymagany przepisami pobyt.⁵⁷ Ponadto pracodawca zgłaszając wniosek o wydanie pozwolenia na pobyt i pracę musiał przedstawić paszport imigranta, zaświadczenie, że zarejestrował się on w miejscu zamieszkania oraz dokumenty potwierdzające niekaralność zarówno w Hiszpanii, jak i w ojczyźnie imigranta, wobec czego wymagano dokumentu wydanego przez ambasadę lub konsulaturę kraju pochodzenia, który potwierdzałby niekaralność. Niektórzy imigranci ubiegali się o taki dokument bezpośrednio w swojej ojczyźnie, musieli się jednak liczyć z faktem, iż jego ważność wynosiła tylko 15 dni, a wymagano go w hiszpańskiej wersji językowej. Zatem niezwykle istotną była szybkość dotarcia certyfikatu do Hiszpanii i niezwłoczne przetłumaczenie go na język hiszpański, jeśli zachodziła taka konieczność.⁵⁸ W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku składanego przez pracodawcę właściwy urząd informował pracodawcę oraz pracownika. Następnie wymagano zgłoszenia imigranta do systemu ubezpieczenia społecznego (*Seguridad Social*) w terminie jednego miesiąca od daty powiadomienia. Spełnienie owego warunku skutkowało uprawomocnieniem się decyzji o przyznaniu prawa na pobyt i pracę. Jego ważność wynosiła jeden rok. W przypadku braku zgłoszenia imigranta do systemu ubezpieczenia społecznego wymagano wyjaśnień od pracodawcy i pracownika, dlaczego taka czynność nie nastąpiła. Gdy powody wnio-

⁵⁷ „Una evaluación del último proceso de regularización...”, op. cit.

⁵⁸ “A la espera del certificado de penales”, *El País*, 8.02.2005, s. 19.

skodawcy uznano za niewystarczające, zgoda na pobyt i pracę nie była przyznawana. W stosunku do imigranta, który dopełnił wszystkich formalności wymagano także zgłoszenia się w okresie jednego miesiąca po uprawomocnieniu się decyzji o przyznaniu prawa na pobyt i pracę do odpowiedniego organu administracji celem wydania dokumentu tożsamości obcokrajowca (*tarjeta de identidad de extranjero*).⁵⁹

Z danych udostępnionych przez hiszpańskiego ministra pracy i spraw społecznych w kilka dni po zakończeniu procesu przyjmowania wniosków wynikało, że większość wnioskodawców stanowili obywatele Ekwadoru (ponad 139.000), Rumunii (około 110.000) oraz Maroka (85.000) i Kolumbii (56.000). Pozostałe wnioski rozkładały się między imigrantów pochodzących z Boliwii, Bułgarii, Argentyny, Ukrainy, Pakistanu i Chin.⁶⁰ Terytorialnie najwięcej wniosków złożono w prowincjach Madryt, Barcelona i Walencja. Zdecydowana większość z 691 tys. podań dotyczyła mężczyzn, a tylko około 267 tysięcy kobiet.⁶¹ Wśród wnioskodawców przeważali imigranci pragnący podjąć zatrudnienie w trzech sektorach: rolnictwie, budownictwie i pracach domowych (sprzątanie, opieka nad dziećmi). Beneficjenci nie kryli radości. W rozmowach przyznawali, że nareszcie będą mogli bez obaw wybrać się w podróż do swego rodzimego kraju, by spotkać się z bliskimi. Legalny pobyt pozwolił im także na podjęcie nauki i korzystanie z innych świadczeń państwowych.⁶²

Rząd zapowiadał, że w ciągu trzech miesięcy wszystkie wnioski zostaną rozpatrzone, ale nie udało się tego dokonać nawet w rok po samej akcji. W jej wyniku na ponad 691.000 wniosków około 565.000

⁵⁹ "Regularización inmigrantes. Extranjeros Sin Papeles ofrece las noticias más actuales sobre la regularización", <http://www.extranjerosinpapeles.com/paginas/regularizacion.htm> dostęp 26.02.2007.

⁶⁰ „Una evaluación del último proceso de regularización...”, op. cit.

⁶¹ "Más 691.000 inmigrantes solicitaron la regularización en España", <http://www.caracol.com.co/noticias/171046.asp?id=171046>, dostęp 25.02.2007.

⁶² "Ya podré salir del país y ver a mi familia", *El País*, 8.02.2005, s. 15.

zostało rozpatrzonych pozytywnie, co oznaczało, że 126.000 osób (czyli około 18% wnioskujących) nadal pozostaje w nieuregulowanej sytuacji prawnej.⁶³ Władze przedstawiając zarys całej akcji przed jej rozpoczęciem prognozowały, że tylko niewielki odsetek wniosków mógłby zostać rozpatrzony negatywnie. Jednak biorąc pod uwagę dane wskazujące na odrzucenie 18% wniosków, trudno uznać tę wartość jako mało znaczącą. Z chwilą zakończenia akcji, do działania przystąpiła inspekcja pracy. Rząd zapowiadał surowe kary dla pracodawców zatrudniających nielegalnych imigrantów. Grzywny mogły sięgać nawet do wysokości 60 tys. euro.⁶⁴

Wygaśnięcie akcji regularyzacyjnej spowodowało, że nielegalni imigranci obecnie mają bardzo niewielkie szanse na uregulowanie swojej sytuacji.⁶⁵ Obywatelom państw trzecich pragnącym przebywać legalnie w Hiszpanii pozostaje możliwość ubiegania się o pozwolenie na pobyt tymczasowy. Imigrant występuje o wizę, a wjeżdżając do Hiszpanii musi udowodnić, iż dysponuje środkami gwarantującymi utrzymanie. Następnie jest zobowiązany wystąpić o dokument tożsamości obcokrajowca (*tarjeta de identidad de extranjero*). Otrzymuje tymczasowe prawo pobytu na okres od 90 dni do pięciu lat. Drugą możliwością jest przybycie w ramach kontyngentu pracowników. Władze zgłaszają potrzebę zatrudnienia obcokrajowców, gdy nie ma możliwości zapewnienia braków na rynku pracy przez Hiszpanów. Tego typu procedury nie można stosować wobec nielegalnych imigrantów już przebywających na terenie Hiszpanii. Obcokrajowiec, który przebywał legalnie przez ponad rok w Hiszpanii i uzyskał pozwolenie na pobyt na co najmniej kolejny rok,

⁶³ „La realidad de la regularización del 2005: más de 1 millón de sin papeles”, <http://www.mugak.eu/gunea/arauak/rpm/unano>, dostęp 25.02.2007.

⁶⁴ „Imigranci dzielą Europę”, op. cit.

⁶⁵ Do końca 2006 roku zgłoszono zaledwie ponad 2 tysiące takich wniosków. Wskazuje to na znikomą rolę obowiązujących uregulowań prawnych. Zob. <http://www.mugak.eu/gunea/arauak/rpm/unano>, dostęp 26.02.2007.

może ubiegać się w ramach programu łączenia rodzin o prawo przyjazdu dla współmałżonka lub dziecka poniżej osiemnastego roku życia, do którego utrzymania jest zobowiązany. Wnioskodawca musi przedstawić dokumenty potwierdzające, że ma stałą pracę, środki umożliwiające utrzymanie członka rodziny i odpowiednie warunki lokalowe. O prawo pobytu może ubiegać się także osoba legitymująca się trzyletnim okresem legalnego przebywania na terenie Hiszpanii, umową o pracę podpisaną przez pracownika i pracodawcę, zawartą na okres co najmniej roku. Wnioskujący musi także przedstawić dokument poświadczający więź rodzinną z innym legalnym rezydentem. Możliwość zalegalizowania pobytu posiadają także obcokrajowcy, których ojciec lub matka są Hiszpanami. Pomimo istnienia wymienionych przeze mnie możliwości prawnych, ilość osób, którzy uzyskali na ich podstawie pozwolenie na pobyt jest znikoma. Dlatego też tak ogromną rolę przypisuje się akcjom regularyzacyjnym, co zresztą pokazał ostatni taki proces w Hiszpanii.

Głównym celem ostatniej, jak również wcześniejszych akcji regularyzacyjnych było ograniczenie sytuacji przebywania na terytorium hiszpańskim osób o nieuregulowanym statusie prawnym. Jednakże przeprowadzenie całego procesu prawnego, zmierzającego do uregulowania sytuacji nielegalnych imigrantów spowodowało także wzrost napięcia napływu nowych grup imigrantów. Zjawisko to nazwano *efecto llamada* (efekt wołania). Termin ten został spopularyzowany głównie przez członków *Partido Popular* i używano go właśnie na opisanie możliwych konsekwencji ostatniego procesu regularyzacyjnego. Nowe zmiany prawne zdaniem polityków opozycji spowodowały masowy napływ nowych nielegalnych imigrantów, zachęcanych korzystnymi zmianami prawnymi, nie tylko w czasie trwania procesu regularyzacyjnego, ale także po jego zakończeniu. Imigranci bowiem dostali wyraźny sygnał zarówno od środków masowego przekazu, jak i od swoich krewnych przebywających już w Hiszpanii, że władze tego kraju są bardzo przychylnie imigrantom i wcześniej czy później można spodziewać się przy-

znania pozwolenia na pobyt i pracę. Stosowania pojęcia *efecto llamada* można doszukać się już w kampanii wyborczej z 2000 roku, kiedy to tym samym terminem politycy PSOE (Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej) krytykowali zmiany wprowadzane do ustawy o obcokrajowcach uchwalonej przez Kongres w 1999 roku, a obowiązującej od stycznia roku następnego.

Przed samą akcją rząd zakładał, że jej przeprowadzenie pozwoli zalegalizować pobyt blisko miliona nielegalnych imigrantów. Zaraz po jej zakończeniu minister pracy Jesús Caldero nazywał ją sukcesem, zwracając uwagę, że zwiększy to znacząco wpływy z podatków i świadczeń na ubezpieczenia społeczne.⁶⁶ José Blanco, czołowy działacz hiszpańskiej partii socjalistycznej wskazywał, iż niewykluczona będzie konieczność przeprowadzenia w najbliższej przyszłości kolejnej akcji legalizacyjnej dla imigrantów. Jednak we wrześniu 2006 roku zapowiadał, a wraz z nim inni przedstawiciele PSOE, że kolejnej akcji regularizacyjnej nie będzie.⁶⁷ „Trzeba wiedzieć, że kto przybędzie nielegalnie (do Hiszpanii), będzie musiał wyjechać – z poszanowaniem jego praw, ale będzie musiał wyjechać” – zapowiadał Blanco. Premier Zapatero bronił słuszności przeprowadzenia akcji regularizacyjnej, wtórowała mu sekretarz ds. imigracji i emigracji Consuelo Rumí Ibáñez. Zapowiadała, że Hiszpania chce skończyć z praktyką nielegalnego zatrudnienia, co jest szkodliwe nie tylko dla społeczeństwa hiszpańskiego, ale i samych imigrantów.⁶⁸ Nowa akcja regularizacyjna to także, jak podkreślała Rumí Ibáñez, nowe spojrzenie na nielegalną imigrację. 1/3 imigracji netto w 2004 roku na obszarze Unii Europejskiej przypadała właśnie na Hiszpanię. Jednakże akcja legalizacyjna stanowiła zachętę

⁶⁶ “Más 691.000 inmigrantes ...”, op. cit.

⁶⁷ “El PSOE dice que no habrá más regularizaciones de inmigrantes”, <http://actualidad.terra.es/articulo/html/av21079757.htm>, dostęp 22.02.2007.

⁶⁸ “Spain’s amnesty for illegal immigrants alarms Europe”, *Financial Times*, 4.02.2005, s. 14.

dla kolejnych grup. Można stwierdzić, iż rząd hiszpański nie był przygotowany na aż tak szybko rosnącą imigrację. Świadczyć o tym mogą chociażby działania z września i października 2005 roku, kiedy to podjęto decyzję o wzmocnieniu i podwyższeniu muru obronnego okalającego obszar Ceuty i Melilli, wprowadzeniu wojska⁶⁹ oraz zwiększeniu liczby jednostek patrolujących obszar wybrzeży morskich Afryki. Te działania nie wynikały z wyraźnego rządowego planu działania, lecz stały się konsekwencją i mechanizmem obronnym przed zwiększającą się falą napływu imigrantów z Afryki. Poza tym w dalszej perspektywie okazały się niewystarczające, a sytuacja na tyle się skomplikowała, że rząd hiszpański zwrócił się z prośbą o pomoc do krajów członkowskich UE oraz do ONZ. Jak podkreślał minister spraw wewnętrznych Niemiec Otto Schily, kwestii imigracji nie sposób rozwiązać budując trzy czy pięć murów.⁷⁰

Zorganizowana w 2005 roku przez rząd socjalistów akcja legalizacji pobytu nielegalnych imigrantów spotkała się z szeroką krytyką nie tylko w łonie Unii Europejskiej, ale także w innych krajach i organizacjach międzynarodowych. Oficjalne stanowisko Unii Europejskiej przedstawiła Prezydencja luksemburska i Komisja Europejska zarzucając Hiszpanii brak konsultacji wewnątrz organizacji i nieinformowanie o zamierzeniach rządu. Tym samym oba podmioty zaproponowały utworzenie systemu wzajemnego informowania w zakresie działań i decyzji dotyczących polityki imigracyjnej i azylowej. Komisja zwróciła także uwagę, iż o ile tego typu rozwiązania pozostają w gestii poszczególnych państw członkowskich, to istnieje konieczność wypracowania wspólnych roz-

⁶⁹ W grudniu 2005 roku wojsko wycofano, przekazując obowiązki *Guardia Civil*. Zob. <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/12/14/espana/1134553134.html>, dostęp 25.02.2007.

⁷⁰ "Regularización en España empeoró problema inmigrantes – Alemania", <http://www.20minutos.es/noticia/54747/0/ESPANA/INMIGRACION/ALEMANIA/>, dostęp 25.02.2007.

wiązań. Takie działania podejmowane są w celu uregulowania statusu nielegalnych imigrantów, zwiększenia wpływów z tytułu podatków i innych świadczeń na rzecz państwa, ale nie można wykluczyć bezpośredniego wpływu akcji regularyzacyjnej na natężenie nielegalnej imigracji. Tym stanowiskiem przedstawionym po rozpoczęciu przez Hiszpanię nowego procesu regularyzacyjnego Komisja Europejska nawiązywała do swego stanowiska z czerwca 2004 roku.⁷¹ Taka postawa Komisji pojawiła się również w odpowiedzi na interpelację hiszpańskiego eurodeputowanego wywodzącego się z Partii Ludowej. Premier Hiszpanii w obronie podjętych przez swój rząd zamierzeń podkreślił, iż narzędzia i kierunki, na jakie zdecydował się jego gabinet, wynikają z braku wspólnotowej polityki imigracyjnej a Hiszpania musi stawić czoła nasilającemu się napływowi imigrantów. Dlatego też do momentu wykreowania unijnej polityki imigracyjnej Hiszpania zdecydowała się kontrolować imigrację własnymi sposobami, co – zdaniem Zapatero – umożliwi walkę z organizacjami przestępczymi zajmującymi się handlem ludźmi, a zagranicznym pracownikom pozwoli korzystać z usług służby zdrowia oraz szkolnictwa w zamian za płacenie podatków.⁷² Powyższy przykład pokazuje, jakie zależności istnieją między działaniami pojedynczego kraju a polityką całej organizacji, koniecznością zajęcia się tym zagadnieniem przez Unię i wypracowaniem wspólnego stanowiska.

Słowa krytyki pod adresem Madrytu nie pochodziły jedynie z organów unijnych. Hiszpania bowiem przeprowadziła swoją akcję legalizacyjną w momencie, gdy niektóre kraje jak Holandia czy Dania zmierzały do zaostrzenia przepisów imigracyjnych. Niemcy i Holandia jako

⁷¹ “La Comisión Europea dice que los procesos de regularización estimulan la llegada de más ilegales”, http://www.libertaddigital.com:83/php3/noticia.php3?fecha_edi_on=2005-03-10&num_edi_on=1453&cpn=1276246307&seccion=SOC_D, dostęp 21.01.2007.

⁷² M. STASIŃSKI, „Hiszpania legalizuje pobyt miliona imigrantów”, *Gazeta Wyborcza*, 8.02.2005 r.

dwa pierwsze kraje skrytykowały działania Madrytu, zarzucając głównie brak konsultacji z partnerami europejskimi.⁷³ Niemiecki minister spraw wewnętrznych podkreślał, że masowa legalizacja pobytu imigrantów nie jest dobrym rozwiązaniem i powoduje złudną nadzieję nowych imigrantów na szybkie uregulowanie ich sytuacji.⁷⁴ Kwestii imigracji nie sposób rozwiązać działaniami unilateralnymi, konieczna jest współpraca na płaszczyźnie europejskiej i ogólnoswiatowej. Ponadto nieodzowna okazuje się współpraca z krajami pochodzenia, wspieranie ich w procesach zmian gospodarczych i polepszaniu sytuacji ekonomicznej.⁷⁵ Główne obawy opierają się na stwierdzeniu, że program rządu Zapatero stanowi swoiste zaproszenie dla kolejnej rzeszy imigrantów, którzy w poszukiwaniu lepszego życia będą podejmować próby dostania się do Hiszpanii i nie tylko. Bowiem otwarcie granic i zniesienie kontroli w ramach obszaru Schengen pozwala na przemieszczanie się po terytoriach także innych państw. Tym samym imigranci, których sytuację pozwoliły uregulować nowe hiszpańskie przepisy stali się jednocześnie beneficjentami otwartych granic obszaru Schengen.⁷⁶

Nie słabła także krytyka ze strony opozycyjnej PP, która winą za zwiększoną imigrację obwinała rząd i PSOE. Warto jednak zwrócić uwagę, iż zarówno Parlament Europejski jak i liczne organizacje pozarządowe działające w Afryce podkreślały, że nagły wzrost liczby imigrantów próbujących przedostać się do Hiszpanii nie wynika bezpośrednio z nowej polityki rządu, lecz głównie z biedy i pogarszających się

⁷³ “La regularización de inmigrantes en España, en el punto de mira de Bruselas”, <http://www.20minutos.es/noticia/4866/0/regularizacion/inmigrantes/criticas/>, dostęp 25.02.2007.

⁷⁴ Spain, France Join Forces on Immigration”, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1744699,00.html>, dostęp 21.01.2007.

⁷⁵ “Regularización en España empeoró problema inmigrantes ...”, op. cit.

⁷⁶ “L’Espagne lie le seuil de l’immigration au marché de l’emploi”, <http://www.bladi.net/7000-l-espagne-lie-le-seuil-de-l-immigration-au-marche-de-l-emploi.html>, dostęp 21.01.2007.

warunków życia w krajach Trzeciego Świata. We wrześniu 2006 roku cała sprawa znalazła swe ujście także w Parlamencie Europejskim, który przyjmując rezolucję dotyczącą imigracji, próbując realnie ocenić sytuację odrzucił argumenty PP o wywołaniu przez hiszpańskich socjalistów fali imigracji. Parlament zaistniałą sytuację powiązał z nasilającą się biedą w krajach afrykańskich.⁷⁷

Oceniając przeprowadzoną w 2005 roku akcję legalizacyjną trudno nie odmówić jej krytyki. Można także obserwując poszczególne procesy z lat poprzednich odnieść wrażenie, że polityka socjalistów czy też opozycyjnej PP niewiele się różnią. Imigrantom pozostaje bowiem oczekiwanie na sporadyczne i krótkotrwałe akcje regularyzacyjne, mogą oni obserwować zamykanie granic i wzmacnianie ich kontroli lub też staną się przedmiotem polityki deportacyjnej. Nie powinien więc dziwić fakt, że na skutek braku wyraźnych rozwiązań wrasta frustracja wśród imigrantów, rośnie przestępczość oraz represyjność organów porządkowych, w wielu przypadkach imigranci skazani są na życie w nieludzkich warunkach, a nawet śmierć.

Kraje Unii powinny informować się wzajemnie o tego typu przedsięwzięciach i realizując akcje regularyzacyjne powinny mieć na uwadze konsekwencje takich posunięć dla innych członków UE. Rozwiązaniem okazałaby się wspólna polityka imigracyjna, jednak do jej wypracowania potrzeba wiele wysiłku, kompromisów i – jak się okazuje – także czasu. ■

⁷⁷ „La UE rechaza hablar de ‘efecto llamada’ pero reprocha al Gobierno la regularización”, http://www.cadenaser.com/articulo/sociedad/UE/rechaza/hablar/efecto/llamada/reprocha/Gobierno/regularizacion/csrsrpor/20060928csrsrsoc_2/Tes/, dostęp 25.02.2007.

IV.

*Regularyzacja w Niemczech po listopadzie 2006 r.*⁷⁸

Podczas spotkania w dniach 16–17 listopada 2006 r., szesnastu krajowych ministrów spraw wewnętrznych Republiki Federalnej Niemiec przyjęło decyzję zezwalającą na regularyzację pobytu osób o nieuregulowanym statusie pobytowym w Niemczech. Środek ten w zamierzeniu miał być pierwszą reakcją na jedną z najdziwniejszych i godnych ubolewania osobliwości niemieckiego prawa imigracyjnego, tzw. tolerowanie łańcuchowe (*Kettenduldung*).

Zagraniczni rezydenci, którzy są prawnie zobowiązani do opuszczenia kraju i deportacja których jest nieunikniona, ale ze względów praktycznych lub prawnych nie może być wykonana, otrzymują dokument „zawieszający deportację”, a więc oznaczający „tolerowanie” (*Duldung*). Taki dokument wydawany jest zwykle na okres kilku dni, tygodni

⁷⁸ Tekst pierwotnie opublikowany jako CEPS Commentary z 9 lutego 2007 r. pod tytułem „Germany’s regularization of November 2006: Committed to an EU immigration policy?”. Tłumaczenie: Artur Gruszczak; konsultacja: Izabela Wróbel. Przekład autoryzowany. Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE” dziękuje Autorowi za zgodę na przedrukowanie tekstu.

lub miesięcy – zazwyczaj na trzy miesiące. „Tolerowanie” nie oznacza przyznania praw lub legalnego statusu cudzoziemcowi, ani też – zasadniczo – zezwolenia na pracę. Jeżeli przeszkoda w deportacji utrzymuje się w dalszym ciągu, tolerowanie przedłuża się na kolejny krótki okres i taka procedura teoretycznie może trwać w nieskończoność.

Nowa niemiecka ustawa imigracyjna (*Zuwanderungsgesetz*), która obowiązuje od 1 stycznia 2005 r., w zamierzeniu miała zlikwidować ten niejasny status, ale w dłuższej perspektywie nie zakończyła się powodzeniem. Obecnie z pobytu tolerowanego w Niemczech korzysta 156.593 cudzoziemców, spośród których 100,589 przebywa tam od co najmniej pięciu lat. Natomiast 40.831 – i to w gruncie rzeczy jest skandalem, krytykowanym przez kościoły, organizacje pozarządowe, prawników, itd. – mieszka w Niemczech od 1995 r. lub nawet dłużej. To oznacza przebywanie w kraju przez co najmniej dziesięć lat bez poczucia pewności, życie w codziennym strachu przed przybyciem funkcjonariuszy organów porządku publicznego w celu wykonania przymusowej deportacji.

Klasyczna regularyzacja, jaka ze względów głównie ekonomicznych włączona jest do polityki imigracyjnej niektórych państw członkowskich Unii, nie jest przewidziana w prawie niemieckim. Tym niemniej, ze względów humanitarnych lub politycznych, prawo niemieckie wyjątkowo zezwala ministrom krajowym na udzielenie zezwolenia na pobyt cudzoziemcom z określonych krajów lub innym określonym grupom obcokrajowców. Taka możliwość została wykorzystana w regularyzacji z listopada 2006 r. Z obradami ministrów wiązano wielkie nadzieje, ale rezultaty rozczarowały. Według własnych ocen przedstawionych przez ministrów, tylko 20.000 do 30.000 wniosków może zostać rozpatrzonych pozytywnie, ponieważ przyjęte kryteria regularyzacji są bardzo ostre. Podziały polityczne oraz nierówne znaczenie poszczególnych rządów niemieckich krajów związkowych uniemożliwiły zastosowanie bardziej przychylnego podejścia. Istniały ponadto obawy, że regularyza-

cja podzielała jak czynnik przyciągający nowych nielegalnych imigrantów. Wreszcie, może być sporo prawdy w spostrzeżeniu, że niemiecka kultura prawna i socjologiczna nie jest raczej oswojona z koncepcją ogólnej amnestii, niezależnie od dziedziny, której dotyczy (prawa karnego, podatków, migracji, etc.).

Dlaczego ta narodowa decyzja regularyzacyjna jest problemem europejskim? Jest nim, ponieważ państwa członkowskie uzgodniły przyjęcie wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej. To postanowienie – określone w art. 63 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – do dziś nie zapobiegło podejmowaniu przez państwa członkowskie jednostronnych decyzji dopuszczających przemianę nielegalnych imigrantów w legalnych rezydentów, a nawet w obywateli Unii. Na razie państwa członkowskie były skłonne jedynie do uzgodnienia mechanizmu wzajemnego informowania o tego typu środkach krajowych. To najnowszy mechanizm unijny.

Szczególnie interesujący jest fakt, że niemal dwa tygodnie przed decyzją niemieckich ministrów krajowych dotyczącą regularyzacji, taki mechanizm – na mocy decyzji Rady UE nr 2006/688/WE z 5 października 2006 r.⁷⁹ zaczął obowiązywać państwa członkowskie UE, nakładając na nie obowiązek „przekazania Komisji i pozostałym państwom członkowskim informacji na temat środków, które zamierzają podjąć, lub które ostatnio podjęły, w obszarach azylu i imigracji, w przypadku gdy środki te są publicznie dostępne i mogą mieć istotny wpływ na kilka państw członkowskich lub na całą Unię Europejską”.⁸⁰ Źródła publiczne wskazują na to, że Niemcy jeszcze nie powiadomiły najważniejszych europejskich aktorów o ostatniej regularyzacji. Jest to zaskakujące zważywszy historię legislacyjną powyższej decyzji Rady i rolę, jaką Niemcy odegrały w jej przyjęciu.

⁷⁹ Dz.Urz. UE L 283 z 14.10.2006 r., s. 40.

⁸⁰ Art. 2 ust. 1 cytowanej decyzji.

Nowy mechanizm wzajemnego informowania został zapoczątkowany podczas posiedzenia Rady UE ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z dnia 14 kwietnia 2005 r. Był on odpowiedzią ministrów spraw wewnętrznych państw UE udzieloną ich hiszpańskiemu koledze: w 2005 r. Hiszpania zaproponowała zakrojoną na szeroką skalę regularyzację nielegalnych imigrantów, co stało się przedmiotem ostrych ataków ze strony niektórych państw członkowskich obawiających się, że beneficjentom hiszpańskiej regularyzacji nie pozostanie nic innego, jak tylko (przypuszczalnie) „zalanie” bardziej atrakcyjnych rynków pracy w krajach północnej części Unii. Jak zauważono, Niemcy i ich ówczesny minister spraw wewnętrznych Otto Schily przewodziły tej krytyce. W jednym z opublikowanych wówczas komentarzy CEPS (Centrum Studiów Polityki Europejskiej w Brukseli) Joanna Apap i Sergio Carrera wykazali, że te obawy były przesadzone. Przyjęli mniej krytyczne stanowisko wobec hiszpańskiej akcji, ale stwierdzili, że regularyzacje jako takie nie stanowią ostatecznej odpowiedzi na wielowymiarowe wyzwania dla społeczeństwa europejskiego i że są one po prostu „homeopatycznymi i tymczasowymi środkami zajmującymi się raczej symptomami, niż przyczynami”.⁸¹

Późniejsze wydarzenia wydają się potwierdzać ich racje. Dotychczas przynajmniej nie pojawiły się doniesienia o tym, że nastąpił „masowy napływ” imigrantów objętych regularyzacją z Hiszpanii do innych państw UE. Jednocześnie wyzwania wynikające z nielegalnej imigracji są niezmiennie. Niemniej jednak niezadowolenie ministrów spraw wewnętrznych państw UE z powodu hiszpańskiej regularyzacji wywołało pozytywny efekt. Pokazało potencjalne skutki, jakie jednostronne instrumenty krajowe w dziedzinie prawa imigracyjnego i azyłowego mogą mieć nie tylko dla Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, ale także dla samego rynku wewnętrznego. Tym samym mini-

⁸¹ Zob. J. APAP, S. CARRERA, Spain's New 'Regularisation' Procedure: Is this the way forward?, CEPS Commentary, February 2005.

strowie zaakcentowali potrzebę wspólnej i spójnej polityki imigracyjnej Unii. Traktowanie polityki imigracyjnej i prawa imigracyjnego – w tym kwestii imigracji legalnej i zarobkowej – jako wyłącznej dziedziny suwerenności narodowej nie może już być jedyną odpowiedzią w obrębie tego wspólnego obszaru.

Zakrawa na ironię – ale jest to też charakterystyczne – że na spotkaniu krajowych ministrów spraw wewnętrznych Niemiec w 2006 r., kiedy zadecydowano o regularyzacji, sformułowano także zdecydowane postulaty pod adresem niemieckiego federalnego ministra spraw wewnętrznych – obecnie przewodniczącego Radzie UE ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – odnoszące się do wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej. Wezwano go między innymi do:

- (1) podjęcia prac w Radzie i we współpracy z Komisją w kierunku zapewnienia uprawnień państw członkowskich w zakresie migracji zarobkowych i ścisłego przestrzegania zasad subsydiarności i proporcjonalności;
- (2) pokreślenia, że Wspólnota nie posiada żadnych uprawnień w zakresie regulowania dostępu obywateli krajów trzecich do rynku pracy ;
- (3) wyjaśnienia, że nie istnieje jednolity ogólnounijny rynek pracy i że polityka zatrudnienia musi uwzględniać regionalne potrzeby i uwarunkowania;
- (4) przeciwstawienia się poglądom Komisji, jakoby stała imigracja do UE lub ułatwienia dotyczące łączenia rodzin imigrantów zarobkowych z krajów trzecich była niezbędna z powodów ekonomicznych;
- (5) zwrócenia uwagi Komisji na fakt, że – uwzględniając sytuację na rynkach pracy państw członkowskich UE – nie istnieją niedobory siły roboczej;
- (6) podkreślenia, że większość osób skłonnych do migracji nie posiada wystarczających kwalifikacji dla spełnienia wymogów wyspecjalizowanych i zróżnicowanych rynków pracy w krajach UE;

- (7) podkreślenia, że zdolności absorpcyjne państw członkowskich są ograniczone i że zanim dojdzie do nowej imigracji priorytetem powinna być integracja rezydentów.⁸²

Takie podejście odzwierciedla cokolwiek krótkowzroczne, niespójne, a czasami nawet pełne hipokryzji odniesienie polityki narodowej do procesów europejskich. Podejmując jednostronną decyzję o regularyzacji, która mogła wywołać skutki w innych państwach członkowskich – decyzję, za którą, gdyby została przyjęta w którymkolwiek z państw członkowskich, ci sami niemieccy ministrowie zapewne ostro krytykowałiby to państwo, potwierdzając tym samym ogólnoeuropejski wymiar tego problemu – ci sami ministrowie jednocześnie z przekonaniem podkreślali, że Unia Europejska właściwie nie powinna mieć głosu w tej dziedzinie i „rozkazywali” federalnemu ministrowi spraw wewnętrznych wykorzystanie przewodnictwa w Unii do działań zgodnych z ich oczekiwaniami.

Niemniej jednak dla Niemiec nie byłoby korzystne wykorzystanie przewodnictwa w Radzie do forsowania narodowych rozwiązań. Takie wysiłki prawdopodobnie zakończyłyby się niepowodzeniem. Zamiast tego Niemcy powinny zaangażować się we wspólny europejski plan popierając w oparciu o metodę wspólnotową rozsądne działania polityczne zakorzenione we wspólnych konstytucyjnych wartościach. Jest to szczególnie niezbędne w obszarze polityki, w którym środki ustawodawcze mogą bezpośrednio wpływać na los i przyszłość ludzkich jednostek, jak to ma miejsce w przypadku polityki azylowej i imigracyjnej. W europejskim Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, w którym zapewniona jest swoboda przemieszczania się w obrębie wspólnych granic zewnętrznych, apele o „mniej Europy” są niestosowne.

⁸² Beschlussniederschrift über die 182. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und – senatoren der Länder am 16./17.11.2006 in Nürnberg, s. 3–5.

Co najważniejsze, Niemcy powinny dawać Europie dobry przykład i wykonywać zobowiązania, przepisy i mechanizmy, które uprzednio uzgodniły. Obejmuje to – w perspektywie krótkoterminowej i na raczej niskim, choć istotnym poziomie – informowanie właściwych instytucji europejskich i państw członkowskich o niedawnej regularyzacji nielegalnych cudzoziemców. ■

V.

*Abolicja cudzoziemców przebywających w Polsce – uwagi*⁸³

Wszystkie istotne informacje na temat tzw. „małej” i „dużej” abolicji⁸⁴ przeprowadzonej na mocy ustawy z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach zostały już przekazane przez moich przedmówców. Chciałabym zatem dodać jedynie kilka słów na temat genezy tego przedsięwzięcia. Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców zaproponował to rozwiązanie podczas trwających w 2003 r. prac legislacyjnych nad obecnie obowiązującą ustawą o cudzoziemcach niejako w ramach przygotowań do wejścia naszego kraju do Unii Europejskiej. Wiadomo było wówczas, że istnieje grupa obcokrajowców, którzy – z różnych przyczyn – od dłuższego czasu przebywają nielegalnie w naszym kraju i nie mogą uzyskać zezwolenia na pobyt w zwyczajnym trybie.

Zgodnie z przewidywaniami, w największej liczbie z abolicji skorzystali obywatele Wietnamu oraz Armenii. Może to być zaskakujące, ponieważ w Polsce przebywa znacznie większa liczba imigrantów

⁸³ Zapis wystąpienia na seminarium

⁸⁴ Mówienie o „regularyzacji” cudzoziemców nie brzmi najlepiej. W mojej ocenie należałoby posługiwać się terminami „abolicja” lub też „amnestia” dla cudzoziemców przebywających w naszym kraju nielegalnie i takich sformułowań będę używać w moim krótkim wystąpieniu.

z państw sąsiadujących. Pamiętajmy jednak, że obywatele Ukrainy, Białorusi i Rosji do niedawna mogli wjeżdżać do naszego kraju i przebywać tu przez 90 dni w ramach ruchu bezwizowego. Aby być w Polsce legalnie, wystarczyło wyjechać do kraju pochodzenia i ponownie przekraczać granicę raz na trzy miesiące.

Dane na temat obywateli Wietnamu i Armenii, którzy zalegalizowali pobyt w Polsce w tym szczególnym trybie odzwierciedlają istniejące trendy imigracyjne.

Od początku lat 90-tych Polska podobnie jak inne państwa regionu obserwuje narastające zagrożenie nielegalną imigracją z państw azjatyckich, w tym – w przypadku Polski – przede wszystkim z Wietnamu. Obywatele tego kraju prowadzą najczęściej w Polsce niewielkie lokale gastronomiczne i zajmują się handlem tekstyliami. Jest to specyficzna grupa imigrantów, która tworzy dobrze zorganizowaną społeczność. Już sama liczba złożonych wniosków o wydanie zezwolenia na pobyt w ramach abolicji świadczy o tym, że obywatele Wietnamu w większości byli poinformowani o zmianach w prawie polskim. Niestety różnice językowe i kulturowe powodują, że niewielu Wietnamczyków integruje się w zadowalającym stopniu z polskim społeczeństwem.

Po rozpadzie ZSRR Polska stała się dla obywateli Armenii atrakcyjnym krajem emigracji, co w części wiązało się z faktem, że społeczność Ormian istnieje w Polsce od kilkuset lat. Trzeba dodać, że dopiero pod koniec lat 90-tych Polska wypowiedziała umowę o ruchu bezwizowym z ZSRR (którą następnie związała się Armenia) i wprowadziła dla obywateli tego kraju obowiązek uzyskiwania wiz. Warto dodać, że niektórzy obywatele Armenii po wjeździe do Polski w ramach ruchu bezwizowego nie starali się dalej o uzyskanie zezwolenia na pobyt lub też bez powodzenia występowali o nadanie statusu uchodźcy powołując się na konflikt Armenii z Azerbejdżanem o Górny Karabach – co tłumaczy, dlaczego tak wielu Ormian przebywało w Polsce nielegalnie.

W trakcie dzisiejszego spotkania zapoznaliśmy się już z doświadczeniami w zakresie jedynej jak dotychczas akcji abolicyjnej przeprowadzonej w naszym kraju. Proponuję, abyśmy zastanowili się wspólnie w trakcie dalszej dyskusji, na jakich założeniach powinna być oparta w przyszłości kolejna taka akcja. Ustawodawca stanie niewątpliwie przed trudnym zadaniem.

Nowym czynnikiem, jaki należy wziąć pod uwagę, jest nasze członkostwo w Unii Europejskiej. Po zniesieniu granic wewnętrznych – jak wiemy, nowe państwa członkowskie, w tym Polska, mają stać się aktywnymi członkami strefy Schengen pod koniec 2007 roku – działania podejmowane w obszarze imigracji przez jedno państwo członkowskie UE nie są obojętne dla innych państw. Praktyka pokazuje bowiem, że imigranci, którzy zalegalizowali w ten sposób pobyt w jednym z państw członkowskich UE mogą być zainteresowani zamieszkaniem w innym państwie członkowskim, bo na przykład przebywa tam już duża społeczność rodaków czy też jest to państwo po prostu zamożniejsze.

Jako przykład można podać wysoce negatywną reakcję niektórych państw członkowskich wobec ostatniej akcji abolicyjnej przeprowadzonej przez Hiszpanię. Doprowadziło to do przyjęcia Decyzji Rady nr 2006/688/WE z dnia 5 października 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji dotyczących środków państw członkowskich w obszarach azylu i imigracji⁸⁵, zgodnie z którą państwa członkowskie zostały zobowiązane do przekazywania Komisji i pozostałym państwom członkowskim informacji na temat środków, które zamierzają podjąć lub ostatnio podjęły w obszarach azylu i imigracji, w przypadku, gdy środki te są publicznie dostępne i mogą mieć istotny wpływ na kilka państw członkowskich lub na całą Unię Europejską.⁸⁶

⁸⁵ Dz. U. UE L 283 z 14.10.2006, s. 40.

⁸⁶ Art. 1 ust. 1 decyzji nr 2006/688/WE.

Doświadczenia państw, w których amnestie dla nielegalnie przebywających imigrantów były przeprowadzane kilkakrotnie – takich jak np. Włochy, Grecja i Hiszpania – dowodzą jednoznacznie, że powtarzanie akcji legalizowania pobytu stanowi zachętę dla kolejnych nielegalnych imigrantów, którzy przybywają w nadziei, że za jakiś czas uda im się uzyskać zezwolenie na pobyt i pracę. Tego zagrożenia Polska z pewnością lekceważyć nie może.

Kolejny dylemat to wprowadzenie takich warunków uzyskania zezwolenia na pobyt, aby dla nielegalnie przybywających imigrantów były one możliwe do spełnienia. Słyszeliśmy przed chwilą głosy krytyczne na temat założeń abolicji z 2003 r., w tym obowiązku wykazania, że cudzoziemiec ma zapewnione w naszym kraju mieszkanie i utrzymanie. Chciałabym przypomnieć, że ten warunek musi spełnić również każdy cudzoziemiec ubiegający się o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w zwykłym trybie. Jakie inne rozwiązanie można by tu zastosować, aby uniknąć obciążeń dla budżetu państwa?

Zgadzam się z opinią obecnych tu przedstawicieli organizacji pozarządowych, iż obecnie brakuje nam programów integracyjnych z prawdziwego zdarzenia. Być może byłoby dobrze, aby z takiej pomocy (np. w zakresie nauki języka polskiego czy znajomości polskiego prawa, itd.) mogli korzystać cudzoziemcy uzyskujący pierwsze zezwolenie na pobyt po kilku latach nielegalnego przebywania w naszym kraju. Wymagałoby to podjęcia wspólnych działań z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, które jest resortem właściwym w obszarze integracji.

Z pewnością zasadne byłoby przeprowadzenie szerszej kampanii informacyjnej. Z sygnałów docierających do organów wydających zezwolenia na pobyt w I i II instancji wynika, iż niektóre osoby spełniające ustawowe warunki nie skorzystały z amnestii, ponieważ stosowna informacja nie dotarła do nich na czas. Istnieje jednakże również grupa imigrantów, którzy nie ubiegali się o zalegalizowanie pobytu powodowani obawą, iż prawa pobytu i tak nie uzyskają, a złożenie

wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony spowoduje ich „ujawnienie” i w konsekwencji doprowadzi do szybkiego wydalenia z Polski.

Podzielałam wyrażoną tu już kilkakrotnie opinię, że akcję abolicyjną należałoby w naszym kraju powtórzyć. Pamiętajmy, że zezwolenie na pobyt i możliwość podjęcia legalnej pracy to podstawowe warunki dla integracji imigrantów z naszym społeczeństwem.

Na zakończenie chciałabym podkreślić – nawiązując do podanych przed chwilą przykładów – że nie każdy cudzoziemiec przebywający w Polsce nielegalnie musi oczekiwać na kolejną amnestię, aby swój pobyt zalegalizować. Pragnę przypomnieć, że mamy w naszym prawie rozwiązania takie jak: szczególnie rodzaj wizy, o której mowa w art. 33 ustawy o cudzoziemcach, wydawanej m.in. w wypadkach kiedy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi; zezwolenie na pobyt dla ofiar handlu ludźmi które podejmą współpracę z organami właściwymi do zwalczania tego procederu oraz instytucję zgody na pobyt tolerowany. Stosownie do postanowień ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany m.in. w sytuacji, kiedy jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo innemu okrutnemu lub niehumanitarnemu traktowaniu lub karaniu lub być zmuszony do pracy bądź pozbawiony prawa do rzetelnego procesu albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; albo też jeżeli wydalenie jest niemożliwe do wykonania z przyczyn niezależnych od organu wydającego decyzję o wydaleniu albo cudzoziemca. Cudzoziemcowi, który uzyskał zgodę na pobyt tolerowany przysługują co do zasady uprawnienia cudzoziemca, który uzyskał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. ■

Autorzy

Artur Gruszczak – Koordynator Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE”, Centrum Europejskie – Natolin

Izabela Wróbel – adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego

Łukasz Wójcik – Asystent w Akademii Humanistycznej w Pułtusku

Florian Geyer – Analityk w Center for European Policy Studies w Brukseli

Elżbieta Borawska-Kędzierska – Departament Polityki Migracyjnej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji