

RYSZARD SUDUŁ

DEFINICJE I UWARUNKOWANIA NIELEGALNEJ IMIGRACJI

UWAGI WSTĘPNE

Migracja człowieka – jako zjawisko społeczne i polityczne – towarzyszy ludzkości od zarania dziejów. Obraz świata, w którym żyjemy obecnie, jest w dużym stopniu efektem procesów migracyjnych oraz ich następstw¹. Procesy te zmieniły zakres przestrzenny, osiągając poziom globalny, zmieniło się także tempo i dynamika przemieszczania m.in. dzięki zwiększonej mobilności społeczeństw². Czynnikiem sprzyjającymi migracji jest nie tylko ucieczka przed zagrożeniami, ale także poszukiwanie lepszego miejsca dla siebie i swoich bliskich w celu zwiększenia możliwości rozwojowych, jak również chęć podniesienia standardu życia. Przebieg tych procesów w zdecydowanej większości wpływa na postęp i rozwój całej ludzkości, przyczyniając się do polepszenia bytu wielu grup społecznych, rozwoju gospodarczego państw (zwiększenie dochodu narodowego, rozwoju inwestycji itp.).

Przy wielu pozytywnych aspektach migracji występują także niestety negatywne, do których w pierwszej kolejności zaliczamy procesy związane z nielegalną migracją człowieka, niezgodną z prawem, i w miejsca, w których jego przybycie nie zawsze jest oczekiwane i akceptowane. Głównym czynnikiem wywołującym zjawisko nielegalnej migracji jest rysująca się od lat dyspro-

Dr RYSZARD SUDUŁ – oficer Polskiej Straży Granicznej; adres do korespondencji:
e-mail: ryszard.sudul@prokonto.pl

¹ J.E. ZAMOJSKI, *Migracje doby współczesnej: geneza, charakterystyka, wyzwania i odpowiedzi*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (Warszawa) 1998, z. 184, s. 155.

² W. ANIOŁ, *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk 1992, s. 18.

porcja pomiędzy krajami pochodzenia migrantów a krajami stanowiącymi cel migracyjny. Dysproporcja ta dotyczy w szczególności uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, polityki socjalnej, poszanowania praw człowieka, w tym m.in. praw mniejszości, prawa do podjęcia działalności gospodarczej czy prawa wyboru zawodu. Należy podkreślić, że zarówno przyczyny, jak i kierunki nielegalnej migracji były i są ze sobą ściśle powiązane.

1. TERMINOLOGIA ZWIĄZANA Z NIELEGALNĄ IMIGRACJĄ

Zdefiniowanie pojęcia nieregularnej/nielegalnej³ migracji wymaga odwołania się do szerszego aspektu migracji, w której jako synonim polityki migracyjnej występuje termin „polityka imigracyjna”, zawierający dwa komponenty. Pierwszy to polityka kontroli migracji, czyli przepisy i procedury regulujące proces napływu cudzoziemców (zasady selekcji i wjazdu). Drugi zaś – to polityka wobec cudzoziemców będących już na terytorium danego państwa. W ramach tych komponentów mamy do czynienia z nielegalnymi migrantami, czyli cudzoziemcami, którzy wbrew obowiązującym w danym państwie przepisom i procedurom (w sposób nielegalny) usiłują przekroczyć granicę lub zdołali dostać się na dane terytorium i już w jego obrębie przebywają.

Procesy nielegalnej migracji charakteryzują się zmiennymi cechami, zależnymi od wielu czynników. Czynniki wpływające na strukturę przestrzenną i dynamikę wspomnianego zjawiska to między innymi zagrożenie życia, zdrowia, bezpieczeństwa, mające podłoże w konfliktach zbrojnych, klęskach żywiołowych, prześladowaniach; wynikają one również z procesów globalizacji.

Terminu „nielegalna imigracja” – jako pojęcia bardzo szerokiego – używa się także do opisanego różnych zjawisk⁴ towarzyszących tym procesom. Głównymi aktorami nielegalnej imigracji określa się cudzoziemców, którzy nielegalnie wjeżdżają na terytorium państwa (w tym jego lotnicze strefy tranzytowe) drogą lądową, morską i powietrzną, co odbywa się często z wykorzystaniem fałszywych lub podrobionych dokumentów albo za pośrednictwem sieci przestępczości zorganizowanej, skupiających przemytników i handlarzy ludź-

³ Stwierdzenia „nielegalna migracja” oraz „nieregularna migracja” są tutaj stosowane zamiennie. Jednakże pierwsze powinno odnosić się do nielegalnego przekraczania granicy, podczas gdy drugie zawiera w sobie szerszy zakres aspektów dotyczących procesu imigracji.

⁴ Na ten temat zob. także A. SAKOWICZ, *Nielegalna imigracja na obszarze Unii Europejskiej a prawo karne*, w: *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, red. A. GÓRSKI, A. SAKOWICZ, Warszawa 2006, s. 185.

mi. Znaczna część cudzoziemców wjeżdża jednak do państwa docelowego w sposób legalny, za okazaniem ważnej wizy lub korzystając z systemu bezwizowego, by następnie bezprawnie przedłużyć swój pobyt lub zmienić jego cel bez zgody właściwych władz. Nielegalnymi imigrantami są też osoby ubiegające się o azyl, które pozostają w danym państwie, mimo że podjęto w ich sprawie ostateczną decyzję odmowną⁵. Bez względu jednak na „drogę do nielegalności” dla wszystkich wymienionych grup wspólny jest jedynie minimalny poziom ochrony prawnej, wynikający przede wszystkim z aktów prawa międzynarodowego publicznego.

Państwa, w których występują nielegalni imigranci (*illegal immigrants*), różnymi terminami określają tego typu przybyszy: imigranci nieuregulowani (*irregular immigrants*), imigranci nieudokumentowani (*undocumented immigrants*), osoby bez papierów (franc. *sans papiers*), ukryci (hiszp. *clandestinos*). Terminy „nielegalni imigranci”, „nielegalni rezydenci” lub „nielegalni” są jednak postrzegane jako problematyczne, gdyż przymiotnik „nielegalny” ma negatywne konotacje i sugeruje związek z przestępczością, co nie zawsze odpowiada prawdzie. Dlatego już w 1994 r. zwołana w Kairze Międzynarodowa Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych na temat ludności i rozwoju zaleciła używanie terminu „nieudokumentowani imigranci”. Termin ten należy uznać za właściwy, gdy mowa jest o imigrantach ujętych przy przekraczaniu granicy bez wymaganych dokumentów. Nie uwzględnia on jednak innych kwestii związanych z nielegalnością cudzoziemców pozostających poza krajem pochodzenia. Również często używane określenie „nieuregulowani imigranci” jest nie w pełni odpowiednie, gdyż częściowo stosuje się je w odniesieniu do osób, które nieświadomie naruszyły przepisy o pobycie cudzoziemców, mając prawo do legalnego pobytu.

Termin *sans papiers* jest rozpowszechniony przede wszystkim w krajach francuskiego obszaru językowego i nawiązuje do określenia używanego przez samych imigrantów niemających uregulowanego statusu pobytowego we Francji. W krajach hiszpańskojęzycznych stosowany jest chętnie termin *clandestinos*, odwołujący się do problemów, przed jakimi stają „ukryci” imigranci w życiu codziennym – przy poszukiwaniu pracy, mieszkania, opieki medycznej, szkoły dla dzieci. Tylko nieliczne kraje, jak Hiszpania czy Włochy, zapewniają takim osobom dostęp do świadczeń zdrowotnych i szkolnictwa. Należy jednak stwierdzić, że dla języka prawnego i prawniczego

⁵ Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich, KOM(2006) 402 wersja ostateczna, s. 2 n.

najwłaściwym przymiotnikiem w odniesieniu do statusu imigranta jest „nielegalny”, nawet jeśli przedstawiciele innych dyscyplin naukowych używają tego określenia niechętnie⁶. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że w większości państw członkowskich Unii Europejskiej pojęcie „nielegalna imigracja” nie zostało zdefiniowane przez prawo, z wyjątkiem Holandii i Irlandii, gdzie istnieje oficjalna definicja nielegalnego pobytu.

Zgodnie z prawem nielegalna migracja ludzi pozostaje jedną z form przestępczości granicznej, która występuje wszędzie tam, gdzie ustanowiono granice. Zjawisko nielegalnego przekraczania granic przez cudzoziemców utożsamiane jest z dwoma jej formami: nielegalny przerzut (*trafficking*) i przemyt osób (*smuggling of persons*). Cechą charakterystyczną dla obydwu tych pojęć jest nielegalne przekroczenie granicy przez cudzoziemców lub też nielegalny pobyt na terytorium danego państwa, pośrednictwo osób trzecich lub zorganizowanych grup w nielegalnym przekraczaniu granicy, a także czerpanie przez te osoby lub grupy korzyści materialnych za świadczone usługi. Tak zdefiniowane pojęcie nielegalnej migracji zostało przedstawione w publikacjach Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji poświęconych problematyce przetrzutu migrantów.

Formy nielegalnej migracji są następujące:

1. Nielegalna migracja – przemyt osób: pośrednictwo; granica przekroczone nielegalnie; dobrowolność; korzyść materialna za przemyt osób.

2. Eksploatacja – przerzut osób: a) pośrednictwo; b) zapłata za usługę; c) granica przekroczone nielegalnie lub legalnie z zamiarem nielegalnego przebywania na danym terytorium; d) korzyść materialna za przemyt oraz długookresowa eksploatacja migranta w kraju docelowym⁷.

Zgodnie z ustaleniami przyjętymi na spotkaniu Grupy Budapesztańskiej w dniach 7-8 grudnia 1998 r. termin „przerzut” (ang. *trafficking*) definiowany jest przez następujące elementy: pośrednictwo; zapłata za usługę; nielegalne przekroczenie granicy lub legalne przekroczenie granicy z zamiarem nielegalnego pozostania na danym terytorium; intencja przekraczania granicy jest w złej wierze; podwójna korzyść dla organizatorów przetrzutu: pieniądze za zorganizowanie podróży i następnie po przybyciu do celu eksploatacja migranta, np. praca za darmo przez jakiś czas, zmuszanie do prostytucji kobiet

⁶ Por. A. ERDEMIR, E. VASTA, *Differentiating Irregularity and Solidarity: Turkish Immigrants at Work in London*, Centre on Migration, Oxford: Policy and Society 2007, Working Paper, No. 42, s. 8.

⁷ J. SALT, S. STEIN, *Migration as a Business: The Case of Trafficking*, „International Migration” (Warszawa) 35 (1997), nr 4, s. 467.

lub dzieci. Pieniądze z tej niewolniczej pracy migrantów są ponownie przeznaczane na cele kryminalne, niezgodnie z prawem.

Charakterystyczne elementy przemytu (ang. *smuggling of person*) to: pośrednictwo; nielegalne przekroczenie granicy; migrant decyduje się na taki sposób migracji dobrowolnie; zapłata za zorganizowanie podróży.

Definicja przemytu i przerzutu Grupy Budapesztańskiej była między innymi wynikiem pracy przedstawicieli Belgii i Polski, którym w 1997 r. zlecono opracowanie zarysu pożądanej legislacji, pomocnej w zwalczaniu przerzutu migrantów i przeciwdziałaniu niekorzystnym skutkom tego zjawiska. W Polsce tą problematyką zajmował się Ośrodek Badań nad Migracjami Instytutu Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, który przez cały 1998 rok realizował badanie na temat przerzutu migrantów do lub przez terytorium Polski⁸. Celem badania był m.in. opis mechanizmu przerzutu, struktury sieci migracyjnych wykorzystywanych do przerzutu oraz cech geograficznych, demograficznych i ekonomicznych tego zjawiska. Badanie miało charakter eksploracyjny i pilotażowy. Jedno ze świadomych, leżących u jego podłoża założeń mówiło o braku usystematyzowanej wiedzy na temat przerzutu migrantów w Polsce. Celem badania był możliwie wszechstronny i pogłębiony opis tego zjawiska, a także weryfikacja następujących hipotez badawczych:

1. Przerzut migrantów stanowi zjawisko rynkowe, choć niewątpliwie wysoce specyficzne; przez co rozumiemy, że zbieżność wysokiego, efektywnego popytu na usługi przerzutu z dużą ich podażą stwarza korzystne warunki dla biznesu; to ostatnie zaś w dużym stopniu wyznacza ramy i zasady organizacyjne przerzutu.

2. Przerzut migrantów jako zjawisko masowe wynika z zablokowania kanałów legalnego i półlegalnego przepływu migrantów z południa na północ, w sytuacji narastania w tej ostatniej części świata i tak już ogromnej nadwyżki wysoce mobilnej siły roboczej.

3. Ewolucja polityki migracyjnej krajów przyjmujących wpływa na rozwój zjawiska przerzutu migrantów, którzy poprzez szukanie luk w ustawodawstwie krajów przyjmujących, umożliwiającym pozostanie na Zachodzie, wybierają tę drogę migracji.

4. Za pośrednictwem nielegalnej migracji ściągają się członków danej grupy etnicznej do pracy.

⁸ Szerzej na ten temat zob. K. GŁĄBICKA, *Przerzut migrantów jako nowa forma międzynarodowych wędrówek ludności w Polsce*, w: K. GŁĄBICKA, T. HALIK, A. SAWICKA (red.), *Studia nad przerzutem migrantów*, Warszawa: Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego 1999, s. 7-11, Prace Migracyjne, nr 23.

Prowadzone w Polsce badania wykonano na podstawie wstępnej analizy dostępnych materiałów opisujących zjawiska związane z nielegalną migracją w naszym kraju, opracowań o charakterze ogólnym dotyczących tego zjawiska, powstałych za granicą oraz wytycznych metodycznych przygotowanych wspólnie z prof. J. Saltem z Uniwersytetu w Londynie i dr. F. Laczka z Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji. Przyjęto założenie, że podstawowym rodzajem danych pierwotnych będą informacje uzyskane na podstawie pogłębionych wywiadów (poddanych strukturze określonego scenariusza), przeprowadzonych w kręgu instytucji stykających się ze zjawiskiem przerzutu i w kręgu środowisk migrantów uczestniczących w tym zjawisku. Podczas prac przygotowawczych przyjęto definicję przerzutu, która później była podstawą formułowania definicji przez Grupę Budapesztańską.

Przerzut migrantów jest to działalność w skali międzynarodowej, polegająca na ułatwianiu migracji: za pomocą pośredników, przewodników, kurierów lub innych agentów; w formie zachowań lub działań w złej wierze bądź nielegalnych; związana z transakcją kupna-sprzedaży usługi ułatwienia lub pomocy.

Muszą więc być spełnione trzy warunki: (1) pośrednik-przemytnik ułatwia migrację, a migrant uczestniczy w niej dobrowolnie; (2) migracja jest nielegalna z założenia i aby zaistniała, musi być urzeczywistniona; (3) zapłata za migranta jest uiszczana przez migranta lub w jego imieniu.

Poza tym przyjęto dwie perspektywy postrzegania tego zjawiska: (1) biznes międzynarodowy, w którym ruch ludzi przebiega jak ruch towarów, ponieważ towarzyszą mu wielostadialne transakcje towarowo-pieniężne; (2) proceder kryminalny, w którym migranci są wykorzystywani lub pozbawiani praw w zamian za przyrzeczenie ułatwienia migracji.

Cechą charakterystyczną dla obydwu tych pojęć jest nielegalne przekroczenie granicy przez cudzoziemców lub nielegalny pobyt na terytorium danego państwa, pośrednictwo osób trzecich lub zorganizowanych grup w nielegalnym przekraczaniu granicy, a także czerpanie przez te osoby lub grupy korzyści materialnych za świadczone usługi. Pojęcia te jednocześnie wskazują pewne różnice. Z przerzutem migrantów mamy do czynienia w przypadkach, gdy po przybyciu do państwa docelowego organizacje trudniące się przerzutem nadal czerpią korzyści materialne z nielegalnego pobytu i nielegalnej pracy imigranta. Ponadto przerzut może charakteryzować się użyciem siły. Migrantom, którzy dotarli do celu, trudno się uniezależnić od organizacji. Przerzut migrantów w dzisiejszych czasach nosi również znamiona współczesnego niewolnictwa. Bardzo często po przybyciu do miejsca (państwa) przeznaczenia nielegalni migranci są zmuszani do ciężkiej, nisko płatnej pracy w zamian za zorganizowanie i przeprowadzenie przerzutu do „lepszego świa-

ta”. Handlarze „żywym towarem” często porywają ofiary albo rekrutują je za pomocą fikcyjnych agencji matrymonialnych i pośrednictwa pracy, obiecując im dobrą pracę, możliwość kształcenia się, a potem sprzedają jako przymusową siłę roboczą. Najczęściej zmuszani są do handlu narkotykami i dokonywania różnych przestępstw, a kobiety przy użyciu siły fizycznej lub oddziaływania psychicznego – do uprawiania nierządu. Szacuje się, że do pracy w domach publicznych przemycą się do krajów Unii Europejskiej prawie pół miliona kobiet rocznie⁹.

Reasumując, można stwierdzić, że przerzut migrantów jest świadomym ułatwieniem dla korzyści ekonomicznych nielegalnego wjazdu, pobytu lub przejazdu przez jakieś państwo lub terytorium.

Przemyt natomiast ogranicza się do ułatwienia cudzoziemcowi nielegalnego dotarcia do kraju docelowego¹⁰. W zakres pojęcia „przemyt osób” wchodzi zarówno próby indywidualnego, spontanicznego lub żywiołowego przekraczania granicy, jak i nielegalne, zorganizowane przekraczanie granicy z pomocą osób trzecich. Wspomnianemu procederowi zwykle towarzyszy także przemyt wszystkiego, co ma realną wartość i na co jest popyt, gwarantujący wielokrotny zwrot zainwestowanych środków. Przedmiotem kontrabandy są m.in. cenne kruszce, narkotyki, dzikie zwierzęta, papierosy, pieniądze, alkohol, materiały rozszczepalne, broń.

Nielegalnie przekraczają granice również przestępcy, terroryści, agenci, którzy zazwyczaj mają własne, przygotowane specjalnie dla nich kanały przerzutu. Pozostali ludzie przemieszczający się nielegalnie między państwami skazani są zazwyczaj na przypadkowych, działających na danym szlaku czy terenie organizatorów tego nielegalnego procederu. Zazwyczaj w taki sposób nielegalnie przekroczyć granice decydują się uchodźcy polityczni, osoby uciekające przed wojną, migranci ekonomiczni i najbardziej narażeni na niebezpieczeństwo – kobiety i dzieci.

Podsumowując, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że zjawisko nielegalnej/nieregularnej migracji jest negatywnie oceniane nie tylko jako problem naruszania przepisów prawnych odnoszących się do wjazdu i pobytu cudzoziemców, ale – co istotniejsze – nielegalnej imigracji towarzyszy marginalizacja osób pozostających poza systemem prawa, postępujące zubożenie, wykluczenie społeczne oraz brak asymilacji ze społeczeństwami krajów przebywania nielegalnych imigrantów. Rozpatrując to zjawisko pod kątem przedstawionych przesłanek,

⁹ P. CYWIŃSKI, *Go West*, „Wprost” 1998, nr 47, s. 86.

¹⁰ Por. K. GŁĄBICKA, *Przerzut migrantów*, s. 7-11.

zauważamy bardzo istotną potrzebę uregulowania i rozwinięcia szerokich działań przyczyniających się do rozwiązywania tak istotnego problemu.

2. ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE I METODY BADAWCZE NIELEGALNEJ MIGRACJI

Biorąc pod uwagę stosunkowo długą historię nielegalnej migracji człowieka i znaczenie jej w debatach publicznych, może zaskakiwać fakt, że tak mało miejsca poświęca się na zrozumienie, a szczególnie przebadanie tego zjawiska. Badanie nielegalnej imigracji z uwzględnieniem aspektów ilościowych rozpoczęło się dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Określano skalę nielegalnej imigracji, a następnie powielano zgromadzone dane, mimo braku rzetelnych podstaw metodologicznych.

Badanie zjawiska nielegalnej migracji człowieka, jak cały proces migracji, jest w skali globalnej i w poszczególnych krajach bardzo trudny. Wynika to zarówno z różnych definicji zjawiska oraz z założeń metodologicznych i trudności z monitoringiem osób nielegalnie migrujących (zasady rejestracji i usuwania z rejestrów). Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*)¹¹ podjęła próbę ujednoczenia zasad w tym zakresie i stworzenia bazy danych porównywalnych. Przyjęto zasadę, że statystyki powinny obejmować jedynie osoby długotrwale przebywające na terenie danego kraju. Jednocześnie powinno się bazować na krajowych danych źródłowych, które jednak mogą obejmować większy lub mniejszy zakres osób uwzględnionych w rejestrach oraz charakteryzować się różnym stopniem kompletności¹².

Analizując zjawisko nielegalnej migracji, trzeba zaznaczyć, że określenie jej skali przysparza wielu trudności. Prowadzone badania opierają się zazwyczaj na danych szacunkowych. Porównanie i szacowanie liczby imigrantów na świecie, także w Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezwykle złożonym i trudnym zadaniem. Badacze mają do czynienia z jednej strony z: nielegalnym zjawiskiem, a więc z założenia nieudokumentowanym, niemożliwym do prawidłowego zmierzenia; niemożliwością zastosowania oficjalnych metod zbierania danych w stosunku do nielegalnych migrantów; nieoszacowanymi

¹¹ <http://www.oecd.org/statistics> (dostęp: 10 czerwca 2011 r.).

¹² K. IGLICKA, *Nielegalna imigracja w Europie. Problemy, dane, techniki oraz wcześniejsze próby stworzenia porównawczej bazy danych lub szacunkowych danych* (wprowadzenie do projektu „Clandestino” – mps), s. 3.

danymi oficjalnymi, które dotyczą przechodzenia migrantów ze statusu nielegalnego/nieregularnego na legalny, na przykład dzięki programom regularyzacyjnym (amnestie); różnymi i niekompletnymi metodami zbierania danych; brakiem dobrze rozwiniętych statystyk i zbiorów danych¹³. Z drugiej zaś strony z naciskiem ze strony decydentów politycznych, mediów i innych zainteresowanych grup, by udostępniać liczby dotyczące szeroko rozumianego zjawiska nielegalnych migracji. Podobne utrudnienia i problemy określone zostały przez F. Laczko¹⁴ i D. Papademetriou¹⁵.

Oszacowanie liczby nielegalnych imigrantów i skali nielegalnej/ nieregularnej imigracji jest zazwyczaj bardzo trudne. Przykładem pozostaje swobodny przepływ osób w strefie Schengen, który uniemożliwia kontrolę przepływu imigrantów ze względu na duży obszar zajmowany przez państwa tej grupy. Dotychczasowe metody oszacowania liczby imigrantów, polegające tylko na wykorzystaniu danych dotyczących przekroczeń granic, nie odzwierciedlają faktycznej skali badanego zjawiska. Tak prowadzona praca badawcza obejmowała w większości przypadków tylko nowo przybyłych imigrantów, przekraczających zewnętrzne granice obszaru Schengen. Migranci o nieuregulowanym statusie mogą przemieszczać się między państwami bez kontroli¹⁶. Co więcej, dzisiejsza mobilność charakteryzuje się nowymi formami i dynamiką, takimi jak krótki czas trwania migracji czy związany z tym nieregularny status migrantów, które trudno jest objąć jakimkolwiek badaniem statystycznym.

Największe niedokładności w szacowaniu zjawiska nielegalnej migracji dotyczą liczby migrantów¹⁷. Wynika to z niechęci państw (rządów) do identyfikowania problemu i mierzenia się z kosztownym i skomplikowanym pro-

¹³ Instytucje (Europol, Policja, Straż Graniczna, Frontex) zwalczające nielegalną migrację wyniki swojej pracy, analizy, statystyki, opracowania tylko w części udostępniają do prac badawczych w celach naukowych.

¹⁴ F. LACZKO, A. KLEKOWSKI VON KOPPENFELS, J. BARTHEL, *Trafficking in Women from Central and Eastern Europe: A Review of Statistical Data*, in *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, red. F. LACZKO, I. STACHER, A. KLEKOWSKI VON KOPPENFELS, The Hague: Asser Press 2002, s. 153.

¹⁵ D. PAPADEMETRIOU, *The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight*, September, 2005, s. 1, <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=336> (dostęp: 10 czerwca 2011).

¹⁶ J. CLARKE, *The Problems of Evaluating Numbers of Illegal Immigrants in the European Union*, w: *Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union, under the Supervision of Ph De Bruycker*, Brussels 2000, s. 13.

¹⁷ Tamże.

cesem deportacji, a także z niechęci pracodawców do ujawniania danych dotyczących zatrudniania nielegalnych, ale tańszych pracowników¹⁸.

Według ocen programów regularyzacyjnych dla wielu nielegalnych imigrantów praca jest ważniejsza niż status¹⁹. Wiedzą, że legalne zatrudnienie podwyższa koszty, a tym samym czyni ich mniej atrakcyjnymi na rynku pracy. Wielu imigrantów chętnie przyjmuje oferowane dokumenty, które zapewniają bezpieczeństwo w przypadku kontroli policyjnych na ulicy, jednak później większość wraca do pracy na czarno²⁰.

Ważnym problemem, w wielu przypadkach także przeszkodą, z którymi spotykają się badacze analizujący nielegalną migrację, jest poszukiwanie i wyodrębnianie wartościowych źródeł. Podstawowe źródła informacji występujące w różnych krajach, dotyczące zarówno przepływu osób, jak i liczby migrantów nielegalnych, zazwyczaj są następujące: dane z programów regularyzacyjnych, dane odnoszące się do liczby deportacji, dane dotyczące nielegalnego przekraczania granicy, dane na temat schwywania (zatrzymania) na granicy, dane dotyczące ubiegania się o status uchodźcy, dane odnośnie do „poszukiwanych obcych” (osób, którym odmówiono prawa wjazdu lub wobec których zastosowano nakaz wydalenia – przypadek statystyk szwedzkich), a także dane odnoszące się do liczby odmów pozwolenia na pracę lub prawa pobytu oraz dane dotyczące odmów wydania wiz wjazdowych i pobytowych.

Istotne elementy w zakresie zbierania danych odwołują się do wszelkiego rodzaju prowadzonych badań, czynności administracyjnych, prawnych, ukierunkowanych na cudzoziemców. Zebrane dane cząstkowe z różnych źródeł przyporządkowuje się do określonego rodzaju badań – zob. tabela 1.

Przy analizie problemu nielegalnej migracji znamienne jest wyodrębnienie i zastosowanie właściwych metod, które dadzą możliwość zaangażowania badacza w poszukiwanie odpowiednich narzędzi; dostosowanie metod, które nie zdominują badanego problemu; elastyczność wobec narzędzi badawczych. Metody ewaluacji nielegalnej migracji zostały podsumowane przez D. Delauney oraz G. Tapinos²¹. Są one następujące: bezpośrednie wywiady z migrantami o nieuregulowanym statusie; badania metodą delficką; porównywanie danych dotyczących liczby odmów pozwoleń na pracę lub prawa pobytu oraz

¹⁸ K. IGLICKA, *Nielegalna imigracja*, s. 4.

¹⁹ Zob. *Pierwsza abolicja w Polsce*, „Biuletyn Migracyjny” 2005, nr 1, s. 1.

²⁰ K. IGLICKA, *Nielegalna imigracja*, s. 4.

²¹ D. DELAUNEY, G. TAPINOS, *La mesure de la migration clandestine en Europe*, Luxembourg: Eurostat 1998. Population and Social Conditions Working Paper, vol. 3, No. 7.

odmów wydania wizy i pozwolenia na przekroczenie okresu jej ważności; porównywanie różnych źródeł danych dotyczących migracji i liczby ludności; szacunki opracowane za pomocą pośrednich metod: ekstrapolacja danych demograficznych i migracyjnych odnoszących się do zarejestrowanej populacji zarówno w krajach wysyłających, jak i przyjmujących; badania dotyczące zatrudnienia, które pośrednio ujawniają obecność zagranicznych pracowników o nieregularnym statusie.

Tab. 1. Metodyka prowadzenia badań nielegalnej imigracji

Źródło danych	Rodzaj czynności podejmowanych w stosunku do cudzoziemców
Kontrola wjazdu, wyjazdu, pobytu cudzoziemców na danym terytorium	działalność organów ścigania ukierunkowana na ujawnianie zjawiska nielegalnej imigracji; dane Straży Granicznej, Policji, pracowników urzędów nadzorujących przestrzeganie prawa pracy
Ewidencja i dokumentacja szpitali, przychodni zdrowia	udzielanie pomocy medycznej, usług zdrowotnych
Dane administracyjne	dane demograficzne, rejestry uczniów w szkołach, studentów na uczelniach
Ekspertyzy	specjalistyczne badania, zbieranie danych szacunkowych, określanie wskaźników społeczności imigranckiej
Spisy powszechne	wszystkie badania prowadzone w celu ustalenia stanu i struktury dynamiki zjawisk danego społeczeństwa często ujawniają marginalną część problemu nielegalnej imigracji; są rzadko rozpoznawalne
Prace badawcze	wszystkie badania skierowane bezpośrednio na nielegalnych imigrantów
Badanie rynku pracy	wszystkie badania dotyczące rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem nielegalnego zatrudniania
Dane ekonomiczne	dane o produkcji, dochodzie, popycie
Porównywanie wielu źródeł	opieranie się na kilku źródłach badawczych

Źródło: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD.

Jednakże, jak zauważa J. Clark²², żadna z proponowanych metod nie jest satysfakcjonująca sama w sobie i jak dotąd wykonano bardzo mało prób ich użycia w celu osiągnięcia rzetelnych rezultatów. Dotychczas przeprowadzone badania, ze względu na zbyt małą liczbę przedsięwzięć realizowanych w tym temacie, ograniczony dostęp do źródeł, brak właściwych metod badawczych, nie przyczyniły się do rzetelnego oszacowania skali nielegalnej migracji w Europie. Wcześniejsze wysiłki odnosiły się do oszacowania zarówno liczby nielegalnych migrantów, jak i ich napływu, czyli dotyczyły oszacowania stanu i źródeł tego zjawiska²³.

Najważniejsze próby to:

(1) Oszacowanie liczby obywateli państw trzecich w UE (Międzynarodowa Organizacja Pracy, 1991).

(2) Oszacowanie liczby nielegalnych migrantów w Europie (D. Papademetriou, 2005²⁴).

(3) Oszacowanie napływu nielegalnych migrantów do Europy Zachodniej (*International Centre for Migration Policy Development* 1994; ICMPD od 1996 r. wydaje coroczne sprawozdania).

(4) Oszacowanie napływu przemyconych migrantów z Europy Środkowej i Wschodniej do Europy Zachodniej (IOM 1995, 2011).

(5) Projekt „PIELAMI – budowanie współpracy w zapobieganiu nielegalnej pracy imigrantów poszukujących pracy”, realizowany w 2006 r.; jego celem było budowanie współpracy administracyjnej, zachęcanie do wymiany informacji i doświadczeń w zapobieganiu nielegalnego zatrudnienia migrantów i wspieranie możliwości legalnego zatrudnienia w Finlandii, na Łotwie i w północno-zachodniej Rosji²⁵.

(6) Projekt „PROMINSTAT – ilościowe badania porównawcze w dziedzinie migracji i integracji w Europie”, finansowany przez Komisję Europejską (2007-2009) i koordynowany przez ICMPD w Wiedniu; jako kontynuator projektu Compstat przyczynił się do powstania internetowej bazy danych na temat migracji, która wspiera badania porównawcze w dziedzinie migracji, integracji i azylu²⁶.

²² CLARKE J., *The Problems of Evaluating*, s. 13.

²³ K. IGLICKA, *Nielegalna imigracja*, s. 4.

²⁴ PAPADEMETRIOU, *The Global Struggle*, s. 1.

²⁵ http://iom.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=43:pielamipublication&catid=16:books&Itemid=43 (dostęp: 12 maja 2009 r.).

²⁶ <http://www.prominstat.eu> (dostęp: 12 maja 2009 r.).

(7) Projekt REGINE, realizowany w latach 2007-2008; jego celem było wypracowanie praktycznych wskazówek odnoszących się do uregulowań dotyczących obywateli państw trzecich, nielegalnie przebywających w państwach członkowskich UE. Badaniami objęto dodatkowo dwa kraje spoza UE – Szwajcarię i Stany Zjednoczone. Badania objęły również analizę stosowanych procedur wobec nielegalnych imigrantów, wynikających z uregulowań ogólnych ram polityki migracyjnej, łącznie z kwestiami ochrony uchodźców. Co więcej, projekt analizował także polityczne uwarunkowania i stosunek różnych podmiotów do uregulowań migracyjnych na szczeblu krajowym²⁷.

(8) Projekt THESIM był finansowany z sześciomiesięcznego programu badawczego Unii Europejskiej na Katolickim Uniwersytecie w Lowanium (Leuven – Belgia). Jego celem było dostarczenie informacji na temat źródeł statystycznych dotyczących migracji w każdym kraju UE, obejmujących aspekty zbierania danych, procedur administracyjnych oraz systemów rejestracji. Realizowany był od 1 kwietnia 2004 do 31 sierpnia 2005 r.²⁸

(9) Projekt badawczy „UWT – nielegalni pracownicy w okresie przejściowym”, finansowany przez Komisję Europejską, realizowany był w latach 2007-2009. W ramach projektu prowadzono badania na temat motywacji nielegalnych imigrantów przyczynia, różnicy między legalną i nielegalną migracją oraz niezgodne z prawem metody włączenia nielegalnych imigrantów do rynku pracy²⁹.

(10) Projekt „Nowhereland – ochrona zdrowia w Nowhereland”, finansowany przez UE, miał na celu ocenę opieki zdrowotnej nielegalnych imigrantów w UE³⁰.

(11) Clandestino – nierejestrowana migracja: szacowanie niepoliczalnych danych i trendów w Europie to projekt finansowany przez Komisję Europejską przy współpracy Europejskiego Centrum Badań Migracji i Relacji Etnicznych (ERCOMER) przy Uniwersytecie w Utrechcie. Publikacja to wynik pracy najlepszych europejskich specjalistów w dziedzinie migracji. Polskę reprezentowała prof. Krystyna Iglicka z Centrum Stosunków Międzynarodowych. Posumowaniem projektu jest publikacja *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities* (red. A. Triandafyllidou, Aldershot 2010)³¹.

²⁷ <http://research.icmpd.org/1184.html> (dostęp: 10 czerwca 2010 r.).

²⁸ <http://www.uclouvain.be/en-7823.html> (dostęp: 12 maja 2009 r.).

²⁹ http://www.undocumentedmigrants.eu/country/country_home.cfm (dostęp: 7 kwietnia 2009 r.).

³⁰ <http://www.nowhereland.info/?service=restart> (dostęp: 7 kwietnia 2009 r.).

³¹ <http://clandestino.eliamep.gr/category/projects-reports/final-report> (dostęp: 10 czerwca 2010).

3. INSTYTUCJONALNY SYSTEM ZAPOBIEGANIA I NADZORU NIELEGALNEJ MIGRACJI

Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, oszacowanie liczby nielegalnych imigrantów, analizowanie procesów migracyjnych, określanie kierunków przeciwdziałaniu i zwalczania tego zjawiska w UE jest ściśle zależne od stworzonego systemu instytucjonalnego nadzorującego i kontrolującego przebieg tych procesów. Zagadnienie to zostaje przedstawione w artykule na podstawie najważniejszych wybranych ram instytucjonalnych i prawnych UE, w jakich realizuje się przedsięwzięcia mające na celu ograniczone nielegalnej imigracji.

Nielegalna migracja cudzoziemców w okresie ostatnich dziesięcioleci stała się zauważalnym problemem w całej Europie. W związku z tym, na mocy Traktatu amsterdamskiego, do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską włączono przepisy stwarzające podstawę dla działań prawotwórczych UE w dziedzinie imigracji. Dzięki temu UE tworzy kompleksowy i spójny zbiór norm prawnych, regulujących różne etapy i aspekty przyjmowania imigrantów. Równoległe z wprowadzaniem regulacji rozpoczyna się proces poszukiwania rozwiązań prawnych dotyczących przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej imigracji. Wypracowanie głównych założeń w Unii Europejskiej, również i w Polsce, staje się kompromisem między potrzebą solidarności wśród jej członków, prawami podstawowymi i oczekiwaniami państw trzecich a społecznym odbiorem tego zjawiska w państwach członkowskich³².

Praktyczne aspekty działalności Unii w dziedzinie polityki migracyjnej zostały odzwierciedlone w następujących programach, przyjmowanych przez Radę Europejską w latach 2000-2004, gdy wdrożono w życie „program z Tampere”, w latach 2005-2009 „program haski”, a obecnie (lata 2010-2014) – „program sztokholmski”³³.

³² Podstawą do przyjęcia przez UE środków mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej imigracji stanowił art. 63 ust. 3 lit. B TWE, który nakładał na Radę obowiązek przyjęcia – w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego – środków dotyczących polityki imigracyjnej w obszarze nielegalnej imigracji nielegalnego pobytu, w tym osób przebywających nielegalnie (wcześniejsze zalecenia Rady z 22 grudnia 1995 r. – Dz.Urz. WE C z dn. 10 stycznia 1996 r., s. 1 – oraz z 27 września 1996 r. Dz.Urz. WE C 304 z 14 października 1996 r., s. 1) Na ten temat zob. także Dok. COM (2001) 672 final z 15 listopada 2001 r., Dz.Urz. WE C 142 z 14 czerwca 2002 r., s. 23; Dz.Urz. WE L 187 z 10 lipca 2001 r., s. 45; Dz.Urz. WE L 328 z 5 grudnia 2002 r., s. 17.

³³ Założenia „Programu sztokholmskiego” zob Dz.Urz UE C 285 E z 21 października 2010 r.

Rozwijana przez UE polityka w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji została oparta na solidarności – także w zakresie sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, w tym również na płaszczyźnie finansowej między państwami członkowskimi. Unia w ramach kompetencji organizuje system oparty na współpracy organów służb granicznych, policyjnych, sądowych państw członkowskich. Bardzo ważną rolę w zakresie polityki imigracyjnej, a w niej rozwiązywanie problemów związanych z nielegalną imigracją określa współpraca instytucjonalna między podmiotami unijnymi, podmiotami państw członkowskich, państw trzecich, a także organizacjami międzynarodowymi. Istotną platformą tej współpracy stała się Europejska Sieć Migracyjna (European Migration Network – ESM). Jest to instytucja do spraw badania migracji, powołana Decyzją Rady 14 maja 2008 r.³⁴ Głównym celem ESM jest zaspokojenie zapotrzebowania instytucji Unii Europejskiej oraz organów i instytucji państw członkowskich na informacje dotyczące migracji i azylu poprzez dostarczanie aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji z tych dziedzin, które pomogą kształtować politykę Unii³⁵. Celem prac Europejskiej Sieci Migracyjnej jest również wsparcie procesów kształtowania krajowej polityki w obszarze migracji i azylu. Zgodnie z wyżej wymienioną Decyzją Rady we wszystkich państwach członkowskich UE, również i w Polsce, utworzone zostały tzw. Krajowe Punkty Kontaktowe (KPK ESM). Pracami wszystkich punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Migracyjnej kieruje Komisja Europejska³⁶.

W Polsce krajowy punkt kontaktowy funkcjonuje w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, pełniącego funkcję koordynatora. Poza MSW w skład krajowego punktu kontaktowego wchodzi również eksperci z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu do spraw Cudzoziemców oraz Komendy Głównej Straży Granicznej. Obec-

³⁴ Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Sieci Migracyjnej (Decyzją 2008/381/WE) – Dz.Urz. L 131 z 21 maja 2008 r.

³⁵ Pośród istniejących aktów ważny punkt odniesienia dla działalności ESM stanowi rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej – Dz.Urz. L 199 z 31 lipca 2007 r. Warte uwagi są także cenne analizy prowadzone przez Ośrodek Informacji, Dyskusji i Wymiany Danych na temat Przekraczania Granic i Imigracji (CIREFI) oraz Sieć Funkcjonariuszy Łącznikowych do spraw Imigracji (Dz.Urz. L 064 z 2 marca 2004 r.)

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_network/index_en.htm (dostęp: 7 kwietnia 2011 r.).

na działalność polskiego punktu kontaktowego opiera się na merytorycznej współpracy wyżej wymienionych pięciu instytucji³⁷.

Zadaniem krajowych punktów kontaktowych jest przede wszystkim: dostarczanie raportów, analiz i opracowań opisujących sytuację migracyjną w danym kraju (tj. polityka migracyjna i statystyki migracyjne); przekazywanie krajowych danych do tworzącego się Systemu Wymiany Informacji ESM; odpowiadanie na doraźne zapytania przychodzące z innych punktów kontaktowych oraz Komisji Europejskiej; tworzenie krajowej sieci migracyjnej, czyli platformy współpracy krajowych instytucji zajmujących się migracją i ochroną międzynarodową cudzoziemców.

Następnym istotnym czynnikiem wpływającym na kontrolę migracji w UE jest koordynowanie oraz zarządzanie osobowym ruchem granicznym na zewnętrznych granicach. Jak ważny jest to element kontroli procesów migracji w UE, świadczy skala odpraw granicznych osób, która wynosi przeciętnie w przeciągu jednego roku 650 milionów podróżnych³⁸. Efektywne i skuteczne zarządzanie systemem odpraw granicznych, przy jednoczesnym skutecznym zwalczaniu nielegalnej imigracji – zarówno na granicach zewnętrznych, jak i na obszarze całej UE – wymagało powołania instytucji koordynującej tego typu działania. 1 maja 2005 r. Unia Europejska powołała więc do życia – na mocy Rozporządzenia Rady (WE)³⁹ nr 2007/2004 – Frontex⁴⁰ (Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej). Powołanie Frontexu wpisało się w politykę UE mającą na celu zapewnienie skutecznej kontroli granic zewnętrznych, stając się jednocześnie praktyczną realizacją zasad *acquis* Schengen. Zadania Frontexu stały się konkretyzacją założeń Układu z Schengen z praktyczną realizacją zasad opisanych w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen⁴¹.

³⁷ <http://www.emn.gov.pl/esm/krajowy-punkt-kontakt/8742,Informacje-ogolne.html> (dostęp: 7 kwietnia 2010).

³⁸ COM/2011/0248 końcowy z 4 maja 2011 r.

³⁹ Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004, ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 349 z 25 listopada 2004 r.) – dalej cyt. Rozporządzenie Frontex.

⁴⁰ Ang. *European Agency for the Management of Operational Cooperation AT the External Borders of the Member States of the European Union*. Nazwę Frontex zaproponowała Komisja Europejska, wywodząc ją od francuskiego „frontieres exterieures” – granice zewnętrzne; używa się również polskiego skrótu Europejska Agencja Graniczna.

⁴¹ M. ADAMCZYK, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa: Centrum Europejskie–Nato-

Wśród głównych zadań agencji wymienić można: a) działania wspierające państwa członkowskie: w szkoleniu narodowych straży granicznych, w organizowaniu wspólnych działań dotyczących migrantów oraz w przypadkach, w których wymagana jest zwiększona pomoc techniczna i operacyjna na granicach zewnętrznych; b) koordynowanie współpracy operacyjnej: pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy na granicach zewnętrznych, pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wydalenia obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w państwach członkowskich; c) przeprowadzanie analizy ryzyka związanego z napływem do Unii ludności spoza jej granic; d) prowadzenie bieżącej obserwacji rozwoju badań w zakresie kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy na granicach zewnętrznych⁴².

Aby działania Frontexu były jak najbardziej skuteczne, współpracuje on z innymi instytucjami UE, których działalność dotyczy także bezpieczeństwa granic zewnętrznych (m.in. OLAF, Europol, Ceuol).

Unia Europejska, realizując skuteczną politykę imigracyjną, nie mogłaby funkcjonować bez transgranicznej wymiany informacji. Jednym z kluczowych instrumentów zapewniających przepływ informacji dotyczących kontroli i zapewnienia bezpieczeństwa, kontroli i nadzoru przepływu informacji jest System Informacyjny Schengen (*Schengen Information System*, określane również jako SIS)⁴³. Utworzony został jako jedno z tzw. działań kompensacyjnych, które mają równoważyć skutki zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw strefy układu z Schengen. Realizacja idei stworzenia obszaru bez wewnętrznych granic wymagała wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych, a także zwiększenia efektywności współpracy policji oraz organów ochrony granic, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Z ułatwieniami w przepływie osób pomiędzy państwami członkowskimi wiążą się nie tylko pozytywne następstwa, ale także negatywne skutki, m.in. nielegalna imigracja. Chodziło m.in. o to, aby uniemożliwić przekraczanie granicy zewnętrznej przez osoby, które popełniły przestępstwo i zostały uznane za niepożądane na obszarze Schengen. Jedną z podstawowych kwestii w tym

lin 2005, Materiały Robocze 1/05, s. 6.

⁴² Zob. szerzej A. SZACHOŃ, *FRONTEx – praktyczna realizacja zasad dorobku prawnego Schengen w zakresie kontroli i ochrony zewnętrznych granic w UE*, w: *Układ z Schengen. Szanse i zagrożenia dla transgranicznej współpracy Polski i Ukrainy*, red. A. KUŚ, T. SIENIOW, Lublin: Wydawnictwo KUL 2007.

⁴³ Podstawa powołania SIS był Tytuł IV Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen, Dz.U. L 239 z 22 września 2000 r., s. 19.

zakresie jest efektywna wymiana informacji. Dopiero bowiem odpowiednia wiedza umożliwia realne wykorzystanie innych narzędzi współpracy policyjnej i sądowej, co pozwala na rzeczywiste podniesienie poziomu bezpieczeństwa i zapobieganie zagrożeniom⁴⁴. Służyć temu ma System Informacyjny Schengen, którego zasadniczym celem jest utrzymanie porządku oraz bezpieczeństwa publicznego na terytoriach państw sygnatariuszy obszaru Schengen.

SIS jest systemem komputerowym, który umożliwia odpowiednim organom, za pomocą zautomatyzowanej procedury wyszukiwania, dostęp do wpisów dotyczących osób i majątku w celach kontroli granicznej oraz innych kontroli policyjnych i celnych, a także w celach wydawania wiz, dokumentów pobytowych i wykonywania przepisów prawnych o cudzoziemcach⁴⁵. Obecnie SIS zawiera ponad 32 miliony wpisów dokonanych przez 25 państw go współtworzących. Liczba wpisów zwiększa się miesięcznie o mniej więcej 3%⁴⁶. System składa się z modułów krajowych (określanych jako N.SIS), które znajdują się w każdym państwie strefy Schengen, oraz z modułu centralnego (C.SIS). Wszystkie moduły krajowe są połączone elektronicznie z modulem centralnym za pomocą zabezpieczonej sieci łączności. Część centralna znajduje się w Strasburgu. Informacje zawarte we wszystkich krajowych modułach są takie same. Jest to możliwe dzięki temu, że dane wprowadzane do jednego modułu krajowego N.SIS są przekazywane do jednostki centralnej C.SIS, a stamtąd są wysyłane do wszystkich pozostałych jednostek krajowych.

Kolejnym narzędziem służącym kontroli i zwalczaniu nielegalnej imigracji, wynikającym m.in. ze zniesienia kontroli osób na granicach wewnętrznych państw członkowskich UE, jest wprowadzenie wspólnej polityki wizowej⁴⁷. Wynika z niej, że obywatel państwa trzeciego, po wjechaniu na unijne terytorium, może przemieszczać się z jednego państwa członkowskiego do drugiego bez jakichkolwiek dalszych kontroli. Zróżnicowanie przepisów wizowych w poszczególnych krajach UE mogłoby doprowadzić do obniżenia poziomu bezpieczeństwa i wzrostu liczby nielegalnych imigrantów. Wspólna polityka wizowa służy realizacji dwóch celów: z jednej strony gwarantuje swobodę i łatwość

⁴⁴ Por. L. WIDMAŃSKI, *System Informacyjny Schengen – podstawowy instrument funkcjonowania strefy Schengen*, http://www.edukacjaprawnicza.pl/index.php?mod=m_aktualności&cid=69&id=655&p=1 (dostęp: 26 kwietnia 2011 r.).

⁴⁵ Por. P. FAJGIELSKI, *Przetwarzanie i ochrona danych osobowych w Systemie Informacyjnym Schengen*, w: *Układ z Schengen – szanse i zagrożenia współpracy transgranicznej*, s. 63.

⁴⁶ *SIS – Schengen Information System*, <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1178&lang=en> (dostęp: 10 czerwca 2011 r.).

⁴⁷ Podstawą wprowadzenia polityki wizowej stanowi tytuł V TFUE (art. 77-80).

podróżowania, z drugiej – ułatwia ochronę przed zagrożeniami bezpieczeństwa wewnętrznego, przenikającymi przez granice zewnętrzne – w szczególności przed terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, a także nielegalną imigracją. Realizacji wspólnej polityki wizowej służy ustanowiony Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), wprowadzony Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r., które weszło w życie 5 października 2009 r., a jest stosowane od 5 kwietnia 2010 r.⁴⁸

Analizując skuteczność kontroli przepływu ruchów migracyjnych i ich wpływu na instytucjonalne ograniczenie i zwalczanie nielegalnej imigracji, należy się odnieść także do roli organizacji międzynarodowych. Problematyka ta zostaje przedstawiona w artykule na podstawie Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM).

Organizacja ta zbiera zarówno dane jakościowe, jak i ilościowe dotyczące nielegalnej imigracji ludzi, opierając się na liczbie osób, którym pomaga. Jednak osoby te, głównie ze strachu, boją się zeznawać przeciwko przemytnikom trudniącym się handlem ludźmi, wobec czego dane te są mocno zaniżone. Baza danych IOM dotycząca handlu ludźmi zawiera informacje na temat liczby osób, którym udało się pomóc, trasy przerzutu oraz rodzaju transportu⁴⁹.

ZAKOŃCZENIE

Nielegalna migracja jest istotnym elementem polityki migracyjnej każdego państwa, który stanowi w zdecydowanej większości zjawisko pozostające poza jego kontrolą i jest sytuacją wysoce niepożądaną. Przyczyną negatywnej oceny tego zjawiska jest nie tylko problem naruszania przepisów prawnych odnoszących się do wjazdu i pobytu cudzoziemców, ale – co istotniejsze – nielegalnej imigracji często towarzyszy marginalizacja osób pozostających poza systemem prawa, postępujące zubożenie, wykluczenie społeczne oraz brak asymilacji ze społecznością lokalną. Często jest związana z przestępczością zorganizowaną, w szczególności przemytem, przerzutem, a niejednokrotnie handlem ludźmi. Nasilenie nielegalnej imigracji wpływa na negatywny odbiór imigrantów przez społeczeństwo, przyczyniając się tym samym do wzrostu rasizmu i ksenofobii oraz wykluczenia społecznego.

⁴⁸ Dz.U. L. 243 z 15 września 2009 r.

⁴⁹ F. LACZKO, A. KLEKOWSKI VON KOPPFEL, J. BARTHEL, *Trafficking in Women*, s. 118.

Jak uczą doświadczenia historyczne państw Europy Zachodniej, jedynym skutecznym środkiem przeciwdziałania nielegalnej i legalnej migracji jest wyrównanie szans i poziomów życia ludzi w uboższych państwach. Trzeba także pamiętać, że polityka zamkniętych granic szybko staje się luksusem, na który nie można sobie pozwolić we współczesnym świecie. Wspomaganie mobilności obcokrajowców jest koniecznością, gdyż bez podejmowania takich działań Europa prawdopodobnie przekształci się stopniowo w „zamkniętą wspólnotę emerytów”⁵⁰, coraz bardziej zależną od procesów zachodzących w dużo młodszych gospodarkach Azji Południowo-Wschodniej i Ameryki Południowej⁵¹. Patrząc na niewątpliwy problem nielegalnej imigracji cudzoziemców do Europy, w tym i do Polski, porównując te procesy z innymi regionami świata, można dojść do wniosku, że wbrew proponowanym procedurom ograniczania napływu nielegalnych imigrantów większość państw europejskich stoi przed wyzwaniem otwarcia swoich protekcyjnych, wysoko rozwiniętych gospodarek dla przedsiębiorczych imigrantów w sposób, który czyniłby zadość ich uzasadnionemu moralnie, lecz nie prawnie, pragnieniu otrzymania szansy na lepsze życie, jak również wymaganiom państwowych systemów społecznych⁵². Rodzi się pytanie: restrykcyjnie zwalczać nielegalną migrację czy jednak w najbliższej przyszłości liberalizować politykę imigracyjną w całej Unii Europejskiej?

BIBLIOGRAFIA

- ADAMCZYK M., Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Wewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa: Centrum Europejskie-Natolin 2005, Materiały Robocze 1/05, s. 6.
- AGLIETTA M., BORGY V., CHATEAU J., JUILLARD M., LE CACHEUX J., LE GARREC G., TOUZE V., Scenarios for Global Ageing. An Investigation with the INGENUE 2 World Model, „ENERPRI Research Report” July 2005, No. 9, s. 27.
- ANIOŁ W., Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk 1992.

⁵⁰ L. MITRUS, *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa: LexisNexis 2003, s. 178.

⁵¹ E. ENGELEN, *Migration and the Contemporary Welfare State*, w: *World Migration 2005*, s. 321.

⁵² Więcej na temat wpływu imigracji na europejski system emerytalny w przyszłości zob. M. AGLIETTA, V. BORGY, J. CHATEAU, M. JUILLARD, J. LE CACHEUX, G. LE GARREC, V. TOUZE, *Scenarios for Global Ageing. An Investigation with the INGENUE 2 World Model*, „ENERPRI Research Report” (July) 2005, No. 9, s. 27.

- CHATEAU J., JUILLARD M., LE CACHEUX J., LE GARREC G., TOUZE V., Scenarios for Global Ageing. An Investigation with the INGENUE 2 World Model, „ENERPRI Research Report” July 2005, No. 9, s. 27.
- CLARKE J., The Problems of Evaluating Numbers of Illegal Immigrants in the European Union, w: Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union, under the Supervision of Ph De, Brussels: Bruycker 2000.
- CYWIŃSKI P., Go West, „Wprost” 1998, nr 47, s. 86.
- DELAUNAY D., TAPINOS G., La mesure de la migration clandestine en Europe, Luxembourg: Eurostat Population and Social Conditions Working Paper, Vol. 3, No. 7, 1998.
- ENGELN E., Migration and the Contemporary Welfare State, w: World Migration 2005, s. 321.
- ERDEMIR A., VASTA E., Differentiating Irregularity and Solidarity: Turkish Immigrants at Work in London, Centre on Migration, Oxford: Policy and Society 2007, Working Paper, No. 42, s. 8.
- FAJGIELSKI P., Przetwarzanie i ochrona danych osobowych w Systemie Informacyjnym Schengen, w: Układ z Schengen – szanse i zagrożenia współpracy transgranicznej, s. 63.
- GŁĄBICKA K., Przerzut migrantów jako nowa forma międzynarodowych wędrówek ludności w Polsce, w: K. GŁĄBICKA, T. HALIK, A. SAWICKA (red.), Studia nad przerzutem migrantów, Warszawa: Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego 1999, s. 7-11, Prace Migracyjne, nr 23.
- IGLIČKA K., Nielegalna imigracja w Europie. Problemy, dane, techniki oraz wcześniejsze próby stworzenia porównawczej bazy danych lub szacunkowych danych (wprowadzenie do projektu „Clandestino” – mps).
- LACZKO F., KLEKOWSKI VON KOPPFELDS A., BARTHEL J., Trafficking in Women from Central and Eastern Europe: A Review of Statistical Data, in New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe, red. F. LACZKO, I. STACHER, A. KLEKOWSKI VON KOPPFELDS, The Hague: Asser Press 2002, s. 153.
- PAPADEMETRIOU D., The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight, September, 2005.
- SALT J., STEIN S., Migration as a Business: The Case of Trafficking, „International Migration” (Warszawa) 35 (1997), nr 4, s. 467.
- SAKOWICZ A., Nielegalna imigracja na obszarze Unii Europejskiej a prawo karne, w: Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych, red. A. GÓRSKI, A. SAKOWICZ, Warszawa 2006.
- SZACHOŃ A., FRONTEX – praktyczna realizacja zasad dorobku prawnego Schengen w zakresie kontroli i ochrony zewnętrznych granic w UE, w: Układ z Schengen. Szanse i zagrożenia dla transgranicznej współpracy Polski i Ukrainy, red. A. KUŚ, T. SIENIOW, Lublin: Wydawnictwo KUL 2007.
- WIDMAŃSKI L., System Informacyjny Schengen – podstawowy instrument funkcjonowania strefy Schengen, http://www.edukacjaprawnicza.pl/index.php?mod=m_aktualności&cid=69&id=655&p=1 (dostęp: 26 kwietnia 2011).
- ZAMOJSKI J.E., Migracje doby współczesnej: geneza, charakterystyka, wyzwania i odpowiedzi, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (Warszawa) 1998, z. 184. <http://www.oecd.org/statistics> (dostęp: 10 czerwca 2011). <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=336> (dostęp: 10 czerwca 2011 r.). http://iom.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=43:pielamipublication&catid=16:books&Itemid=43 (dostęp: 12 maja 2009). <http://research.icmpd.org/1184.html> (dostęp: 10 czerwca 2010). <http://research.icmpd.org/1184.html> (dostęp: 10 czerwca 2010). <http://www.uclouvain.be/en-7823.html> (dostęp: 12 maja 2009). http://www.undocumentedmigrants.eu/country/country_home.cfm (dostęp: 7 kwietnia 2009).

<http://www.nowhereland.info/?service=restart> (dostęp: 7 kwietnia 2009).
<http://clandestino.eliamep.gr/category/projects-reports/final-report> (dostęp: 10 czerwca 2010).
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_network/index_en.htm (dostęp: 7 kwietnia 2011).
<http://www.emn.gov.pl/esm/krajowy-punkt-kontakt/8742,Informacje-ogolne.html> (dostęp: 7 kwietnia 2010).

DEFINICJE I UWARUNKOWANIA NIELEGALNEJ IMIGRACJI

S t r e s z c z e n i e

Jedną ze znamienych cech rozwoju społeczeństwa, zwłaszcza europejskiego, jest ruchliwość przestrzenna. Zjawisko określane jako migracja człowieka uwarunkowane jest zazwyczaj poszukiwaniem lepszego, często bezpieczniejszego miejsca dla siebie i bliskich. Migracja, szczególnie współcześnie, w wielu przypadkach przybrała charakter nielegalny, niezgodny z prawem międzynarodowym i krajowym. Nielegalna forma migracji człowieka uwarunkowana jest rysującą się od lat dysproporcją pomiędzy krajami pochodzenia migrantów a krajami stanowiącymi cel ich wędrówki. Artykuł przedstawia zarówno przyczyny, jak i uwarunkowania nielegalnej migracji, które są ze sobą ściśle powiązane. Zasadniczym elementem określającym zjawisko nielegalnej imigracji, przedstawionym w artykule, jest powiązanie tego rodzaju migracji człowieka z jedną z form przestępczości, która występuje wszędzie tam, gdzie ustanowiono granice. Analizując istotę problemu nielegalnej migracji, autor przedstawia metody badawcze, prowadzone działania i wysiłki zmierzające do oszacowania skali i dynamiki tego zjawiska w bezpośrednim powiązaniu z instytucjonalnym systemem kontroli i koniecznością zwalczania nielegalnej imigracji.

Słowa kluczowe: nielegalna imigracja, migracja, procesy migracyjne, przemyt, przerzut.

DEFINITIONS AND CONDITIONING OF ILLEGAL IMMIGRATION

S u m m a r y

One of the distinctive features of the society development, mainly European society, is a spatial mobility. The phenomenon known as human migration is usually connected with the search for better, more often safer place for ourselves and our relatives. Migration, especially nowadays, in many cases is illegal and contrary to international and national law. The illegal form of migration of a human being is conditioned by disproportion between the migrants' origin countries and their target countries. The article presents both the causes and conditions of illegal migration, which are strictly linked. A crucial element in defining the phenomenon of illegal immigration presented in the article is to connect this human migration as one of the form of crime that occurs wherever there are borders. Finding the root of illegal migration, the author presents separate research methods, moreover, tries to estimate the scale and presents direct relation between control system and elimination of this phenomenon.

Key words: illegal immigration, migration, migration processes, smuggling, transportation.