

## **Regularizace migrantů v Polsku: Co se udělalo špatně a co by se mělo změnit?**

**Mirosław Bieniecki**

### **Abstrakt:**

Během uplynulých dvou desetiletí se v Polsku utvořila poměrně velká skupina neregulérních migrantů. Většina z nich je relativně dobře ekonomicky i sociálně integrovaná, nicméně jim jsou odepřena práva legálně pobývajících osob. Regularizace jejich pobytového statusu by jim umožnila pracovat legálně. Také by pomohla v boji proti šedé ekonomice a přispěla k lepší kontrole migrace v zemi.

\*\*\*

Během uplynulých dvou desetiletí se v Polsku utvořila velká skupina migrantů, kteří žijí v Polsku bez pobytového oprávnění. Tito lidé jsou relativně dobře ekonomicky i sociálně integrovaní, přesto žijí ve slepé uličce: pokud zůstanou v Polsku, nemají pobytové oprávnění a mají jen omezená, pokud vůbec nějaká, práva; pokud by chtěli Polsko opustit, budou prozrazeni a vystaveni trestu. Polsko by mělo schválit regularizační zákon, který by vyřešil problém nelegálního pobytu této části populace. Kromě omilostnění těchto lidí by regularizace měla bojovat s šedou ekonomikou a přispět také k pozitivnímu obrazu Polska jako právního státu a umožnit lepší kontrolu migrace v zemi.

Dvě regularizace, které proběhly v minulých letech (2003 a 2007) byly neúspěšné, protože nešly do hloubky dané problematiky a z regularizace vyloučily většinu cizinců, kteří ji potřebovali. Problém dále narostl se zpřísněním hraničních kontrol a, pokud se nezačne ihned řešit, může se do budoucna ještě více zhoršit.

Cizinci, kteří žijí v Polsku nelegálně, měli svoji poslední šanci legalizovat svůj pobyt v období od 20. července 2007 do 20. ledna 2008. Regularizace se vztahovala na ty

migranty, kteří se nepřihlásili v rámci předchozí regularizace v roce 2003. Podmínky regularizace v roce 2003 byly velmi podobné s podmínkami regularizace v roce 2007.<sup>1</sup>

Zákon z roku 2007 povolil legalizaci pobytu cizincům, kteří:

1. Žili v Polsku nepřetržitě od doby před 1. lednem 1997;
2. Neměli dne 20. července 2007 legální pobyt;
3. Zažádali o legální pobyt před 20. lednem 2008;
4. Mohli nahlásit své bydliště a prokázat, že mají legální povolení na tomto místě bydlet;
5. Měli příslib pracovního povolení v Polsku nebo zaměstnavatelem napsané prohlášení potvrzující záměr je zaměstnat, nebo měli jiné zdroje, které jim zajistí pokrytí nákladů na živobytí i u osob závislých, včetně ceny lékařských zákroků, a to vše bez potřeby žádání o finanční pomoc poskytovanou centry sociální pomoci po dobu jednoho roku;
6. Nepodali si přihlášku k trvalému pobytu na základě regularizačního zákona z roku 2003.

Migranti, kteří měli zájem o regularizaci, museli splnit všechny vyjmenované podmínky a pokud je splnili, musel jim příslušný úředník daného kraje udělit trvalý pobyt na dobu určitou (jeden rok, po splnění podmínek nebyl pobyt udělen pouze migrantům, kteří by mohli představovat ohrožení státní bezpečnosti a obrany, bezpečnosti veřejnosti, mohli by představovat přítěž pro státní rozpočet či by mohli ohrozit zájmy Polska).

Podmínky vyjmenované výše vyloučily velkou většinu migrantů nelegálně žijících v Polsku z možnosti získat legální pobyt. Přesné číslo lidí, kteří zažádali o regularizaci svého pobytu podle zákona z roku 2007 není známé, ale podle ředitele Polského imigračního úřadu se očekávalo jen několik stovek!<sup>2</sup> Pokud vezmeme v úvahu závažnost problému neregulérních migrantů v Polsku a naléhavost jeho řešení, není takto stanovené číslo vůbec vysoké. Podmínky vyloučily velkou většinu neregulérně pobývajících migrantů a regularizace se ve skutečnosti minula účelem. Již první regularizace v roce 2003 ukázala, že přísné podmínky nevedou k řešení problému neregulérního pobytu. Podle předchozího regularizačního zákona legalizovalo svůj pobyt méně než 2500 lidí. Většina pocházela z arménské a vietnamské komunity - ze skupin, které lobovaly pro tento zákon a které také dokázaly jeho výhod využít. Pokud se podíváme blíže na tyto skupiny a na požadavky, které museli migranti splnit, zjistíme, že obě tyto regularizace byly ušity na míru právě těmito dvěma skupinám. Politici odůvodňovali svoje rozhodnutí tím, že tyto

---

<sup>1</sup> Spíše než přistoupit k další regularizaci, bylo původně zamýšleno pokračovat v regularizaci z roku 2003. Podrobněji k tématu v přepisu diskuse ze schůzky Zahraniční komise polského parlamentu dne 22. května 2007 (Biuletyn nr: 1969/V Komisja: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych /nr 103/).

<sup>2</sup> Podrobněji k tématu v přepisu diskuse ze schůzky Zahraniční komise polského parlamentu dne 22. května 2007 (Biuletyn nr: 1969/V Komisja: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych /nr 103/)

dvě skupiny jsou dobře integrované a tak potřebují regularizaci nejvíce, a to i přesto, že ne všichni zažádali o legalizaci pobytu již při první regularizaci. Ti, kteří si nezažádali, pak chtěli druhou šanci, která jim byla dána v roce 2007. Celkově byla z pohledu neregulárně pobývajících obyvatel provedená regularizace v dané formě neefektivní a v zásadě neřešila podstatu problému.

### **Kde je podstata problému a kdo potřebuje regularizaci?**

Abychom mohli odpovědět na tyto otázky, je nutné shrnout základní informace o tom, odkud pochází nejvíce neregulárních migrantů v Polsku. Od začátku devadesátých let představují největší přistěhovaleckou skupinu lidé pocházející od východní sousedů Polska - nejvíce z Ukrajiny, ale také z Běloruska a Ruska. Tito migranti přišli do Polska na základě bezvízového styku, často jsou to tzv. pendlující migranti, kteří pracují v jednoduchých zaměstnáních a drobném obchodování. V době nejsilnější migrace byl počet migrantů z těchto zemí odhadován až na jeden milion ročně!<sup>3</sup> Tato situace trvala až do roku 2003, pár měsíců před tím, než se Polsko stalo členem EU (1.5. 2004). Tehdy byl zaveden nový vízový režim pro občany zemí, které mají vízový styk s Polskem. Protože víza bylo snadné získat, mohli pendlující migranti zůstat v Polsku legálně až 180 dnů v roce. Za posledních pár let byl počet pracovníků z ciziny zaměstnaných v Polsku odhadnut na 300 000 ročně. Většinu z těchto pracovníků tvořili Ukrajinci.<sup>4</sup>

Zavedení vízové povinnosti vytvořilo problém pro mnoho migrantů, kteří často cestovali tam a zpět mezi Polskem a Ukrajinou. Pohraniční policie začala věnovat více pozornosti počtu dní, které strávili v Polsku. Těm, kteří překročili dobu povolení k pobytu, byl zakázán vstup do země na jeden rok. Prvních pár let se řada Ukrajinců pracujících v Polsku zkoušela vypořádat s touto situací různými způsoby. Žádali například o nové pasy (počet dnů udělených na vízu se začal počítat od začátku) nebo si měnili svá příjmení, aby mohli zažádat o nová víza jako nové osoby a podobně. Mezitím však úřady zpříšňovaly systém kontrol tak, aby vyhověl Schengenskému informačnímu systému.

Se zpříšňováním hraničních kontrol se stále více Ukrajinců rozhodovalo vrátit zpět na Ukrajinu nebo migrovat do dalších zemí, které byly více otevřené zaměstnávání zahraničních pracovníků (např. Španělsko, Portugalsko, Itálie, Česká republika). I přes přísnější podmínky zůstali někteří z nich v Polsku a po vypršení víz zůstali v zemi bez pobytového oprávnění. Odhadnout byt' i jen hrubý počet Ukrajinců, kteří žijí v Polsku

---

<sup>3</sup> i.e. Mirosław Bieniecki, *Ukrainian labour migrations to Poland*, in: Marie Jelinkova, Ian Cook (ed.) *Visegrad Moves*, Multicultural Centre Prague, Warszawa 2007.

<sup>4</sup> Mirosław Bieniecki, Justyna Frelak, Piotr Kaźmierkiewicz, Mikołaj Pawlak, *Ukrainian Migrants on the Polish Labour Market*, IOM Ukraine, Kiev 2008

bez pobytového oprávnění, je nemožné. Sociologická pozorování těchto lidí naznačují, že jejich počet je značný. Zatímco oficiální odhady jsou velmi nízké s pouhými „pár sty“<sup>5</sup> takových migrantů, odhady založené na pozorování neregulérních pracovníků naznačují počty několika tisíc. Tito migranti pracují v šedé ekonomice, neplatí daně a nemají pojištění<sup>6</sup>. Jednou za čas jsou někteří chyceni a deportováni ze země (např. v roce 2007 bylo 1500 Ukrajinců deportováno z Polska).<sup>7</sup>

Většina z nich se naučila žít v zemi i bez dokumentů. Obvykle mají práci, mluví dobře Polsky a jsou etnicky nerozpoznatelní od průměrných Poláků. Vyhýbají se problémům, neboť ví, že jakýkoli kontakt s policií může vést k deportaci nebo zákazu vstupu do země. Opustit Polsko dobrovolně pro ně také znamená nejméně jeden rok zákazu vstupu do Polska (a do všech ostatních zemí v Schengenu). Polské úřady se na druhé straně tváří, že neregulérní migranti z Ukrajiny neexistují; přinejmenším to alespoň vypadá, že se snaží si jich nevšímat.

V posledních měsících liberalizovalo Polsko vstup na trh práce pro okolní státy, které nejsou členy EU. Mnoho lidí tak může mít šanci legálně pracovat v Polsku a mít zde legální pobyt. Je zde pouze jediný problém – pokud migranti opustí Polsko, kde dosud žili bez pobytového oprávnění, nemohou se již vrátit zpět a celý systém se tak stává začarovaným kruhem. Možnost regularizace by mohla tento kruh prolomit. Protiargument, že regularizace je příčinou většího počtu neregulérních migrantů, kteří přicházejí do země s nadějí na budoucí regularizaci, je chybný, neboť ho vyvrací zpřísnění vstupu do země a také přechod na schengenský bezpečnostní systém.

Regularizace vypadá jako nejschůdnější cesta, jak vyřešit problémy neregulérních obyvatel v Polsku. Je těžké říci, proč se jí polský parlament rozhodl neudělat, zvláště když to bylo navrhováno některými vyššími úředníky v kontextu minulé regularizace. Mezi dvě možnosti, které byly diskutovány, patřila legalizace pobytu pro všechny cizince, kteří žili v Polsku. Druhou možností byla takzvaná „malá regularizace“, která by

---

<sup>5</sup> e.g. Piotr Stachańczyk, vedoucí Úřadu pro cizince řekl, že tzv. „malé odstranění“ („malá regularizace“) by se týkalo jen několika set Ukrajinců. Podrobněji na: Přepis diskuze setkání Správní komise a Komise pro vnitřní záležitosti polského parlamentu ze dne 22.5.2007 (Biuletyn nr: 1969/V Komisja: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych /nr 103/)

Např. Piotr Stachańczyk, vedoucí Úřadu pro cizince, řekl, že „malá regularizace“ by se týkala jen malého počtu Ukrajinců. Podrobněji k tématu v přepisu diskuze ze schůzky Zahraniční komise polského parlamentu dne 22. května 2007 (Biuletyn nr: 1969/V Komisja: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych /nr 103/)

<sup>6</sup> Mirosław Bieniecki, Justyna Frelak, Migranci ekonomiczni w Polsce – praktyka funkcjonowania [Economic Migrants in Poland – practice of functioning], in: Witold Klaus (ed.) Funkcjonowanie migrantów na polskim rynku pracy [Functioning of Migrants on the Polish Labor Market], SIP, Warszawa 2007

<sup>7</sup> The Office of Foreigners' statistics [www.udsc.gov.pl](http://www.udsc.gov.pl)  
Úřad pro cizince – statistika [www.udsc.gov.pl](http://www.udsc.gov.pl)

umožňovala neregulérním migrantům opustit Polsko bez jakýchkoliv následků, které vyplývaly z jejich neregulérního pobytu. Volba opakování podmínek regularizace z roku 2003, které byly přijaty na základě situace v roce 2003, je těžko pochopitelná. Vysvětlení tohoto kroku poskytl vedoucí Úřadu pro cizince, který řekl, že všem, kteří nezažádali o regularizaci pobytu během první vlny, by měla být dána druhá možnost. Není možné odhadnout, proč byly ostatní kategorie neregulérních migrantů vyloučeny a proč stát nesouhlasil alespoň s „malou regularizací“. Přepis parlamentní diskuse příslušné parlamentní komise dokazuje, že bylo upuštěno od návrhu „malé regularizace“ kvůli tomu, že vedoucí Úřadu pro cizince řekl, že toto řešení by zahrnovalo jen malý počet osob. Jak však již bylo zmíněno, počty migrantů jsou velmi diskutabilní hlavně kvůli nedostatku relevantních dat. Nicméně tento problém existuje a mělo by se s ním něco dělat. Příležitost byla tehdy, když se přecházelo na systém schengenských opatření. Nic se však nestalo. Čím dříve se však něco udělá, tím lépe.

Regularizace pobytu lidí s neregulérním statutem v Polsku je důležitá jak pro migranty samotné, tak také pro stát. Pro stát tito lidé představují skupinu, která přispívá k šedé ekonomice. Přistěhovalci jsou zase ve zranitelné situaci, ve které musejí čelit různému zneužívání a nedodržování lidských práv. Neregulérní migranti jako jsou Ukrajinci v Polsku jsou lidé, kteří by si - pokud by dostali šanci opustit Polsko bez následků, které vyplývají z jejich současného neregulérního statusu - mohli legalizovat svá zaměstnání a pobyt. Současná situace je důkazem neschopnosti polských orgánů vypořádat se s problémem nelegální migrace, což poukazuje na nedostatek respektu národa k sobě samému a to v situaci, kdy se snaží o vlastní růst. Vzhledem k tomu, jak velká tato skupina migrantů je, bude muset Polsko tento problém, který může mít negativní dopad na polské vztahy s tak důležitým partnerem jako je Ukrajina, vyřešit. V tomto kontextu je nerozumné nechávat tuto skupinu bez pozornosti.

### **Navrhovaná opatření**

Pokud zohledníme, že většinu neregulérních migrantů v Polsku tvoří Ukrajinci, tak by se měla předložená opatření zaměřit primárně na tuto skupinu. Zaměření se na zkušenost ukrajinských migrantů by ale nemělo vést k legislativním opatřením, která se zaměřují pouze na tuto skupinu. Všechny zákony zaměřující se na budoucí regularizaci by měly být univerzálně aplikovatelné na všechny neregulérní migranty, kteří splňují určité podmínky.

Existují nejméně dvě možnosti regularizace, které by vyřešily většinu problémů neregulérních migrantů v Polsku. První z nich je, aby se migrantům odpustil neregulérní pobyt a umožnilo se jim zažádat o dočasný pobytový status podobně, jak to bylo při

regularizaci v červenci 2007, ale s nedávnějším datem překročení polské hranice, například s 21. prosincem 2007 (polský vstup do schengenské zóny).

Druhou možností by byla „malá regularizace“, také nazývaná „možnost nula“, o které se již diskutovalo v kontextu dřívějších regularizací: každý neregulérní cizinec by mohl opustit zemi aniž by nesl následky svého neregulérního statusu. V tomto případě by migranti měli mít možnost vyjádřit svoji vůli opustit Polsko na policii nebo na pohraniční policii a ...odjet. Pro většinu z nich by to znamenalo možnost vrátit se legálně a začít brzy znovu regulérně pracovat v Polsku.

Výše zmíněné podmínky by umožnily regularizaci těch migrantů, kteří jsou ve svázání s Polskem prací a pobytem. Samozřejmě by zde bylo potřeba zavést systém institucionální kontroly a administrativních opatření.

Jsou zde ale samozřejmě další dvě možnosti: chytit a deportovat všechny neregulérní migranty nebo nad tímto problémem zavírat oči. První možnost není realistická. Druhá možnost podkopává autoritu státu a poukazuje na nedostatek zodpovědnosti. V naší situaci by nejlepším řešením byla „malá regularizace“.

*Miroslaw Bieniecki vystudoval filozofii a sociologii na Lewis univerzitě a obor ekonomie a společnost na Středoevropské univerzitě ve Varšavě. Pracuje jako odborný asistent na Varšavském ústavu pro sociální psychologii a je odborníkem a výzkumníkem v programu Migrations and Eastern Policy Programme v Institutu pro veřejné věci.*

*Článek vznikl v rámci projektu Regularizace nelegální migrace za podpory grantu z Islandu, Lichtenštejnska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.*

#### **Reference:**

Antoniewski R., Koryś I. (2002). *Imigranci o nieuregulowanym statusie: społeczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania w Polsce* [Immigrants with unregulated status: social and economic aspects of their functioning in Poland]. Warsaw: Warsaw University.

Bieniecki M. (2007). Ukrainian labour migrations to Poland. In: Marie Jelinkova, Ian Cook (eds.): *Visegrad Moves*. Praha: Multicultural Centre Prague.

Bieniecki M., Frelak J., Kaźmierkiewicz P., Pawlak M. (2008). *Ukrainian Migrants on the Polish Labour Market*. Kiev: IOM Ukraine.

Bieniecki M., Frelak J. (2007). Migranci ekonomiczni w Polsce – praktyka funkcjonowania [Economic Migrants in Poland – practice of functioning]. In: Witold Klaus (ed.): *Funkcjonowanie migrantów na polskim rynku pracy* [Functioning of Migrants on the Polish Labor Market], SIP, Warszawa.

The Office of Foreigners' statistics. Available at: [www.udsc.pl](http://www.udsc.pl) .

Transcriptions of discussion during the meeting of the Administration and Internal Affairs Commission of Polish Parliament from 22 May 2007 (Biuletyn nr: 1969/V Komisja: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych /nr 103/).