

Rosja zaostrza zasady pobytu obywateli WNP

Katarzyna Chawryło

Od 1 stycznia br. Rosja zaostrzyła przepisy dotyczące przebywania na jej terytorium obcokrajowców z państw, których obywatele mają prawo bezwizowego wjazdu do Rosji. Zaostrzenia dotyczą imigrantów, którzy przybywają do Rosji bez pozwolenia na pracę. W istocie celem tej zmiany jest stworzenie instrumentu prawnego ograniczenia i regulacji migracji zarobkowej z krajów WNP. Są one reakcją władz Rosji na problemy społeczno-polityczne wynikające z niekontrolowanego napływu imigrantów zarobkowych oraz wzrost nastrojów antyimigracyjnych w społeczeństwie rosyjskim.

Dla Rosji, która zajmuje drugie miejsce na świecie pod względem liczby imigrantów oraz jest głównym kierunkiem migracji zarobkowej dla obywateli państw poradzieckich, masowa obecność imigrantów jest ważnym czynnikiem wpływającym na sytuację społeczno-gospodarczą w kraju: z jednej strony zaspokaja rosnący w ostatnich latach popyt na siłę roboczą w rosyjskiej gospodarce i łagodzi skutki niżu demograficznego, z drugiej – generuje napięcia społeczne.

Deklarowanym przez władze celem zmiany w przepisach jest zmniejszenie liczby nielegalnych imigrantów w Rosji oraz zwiększenie kontroli państwa nad migracją z krajów WNP. Jednak z powodu powszechnego w Rosji nihilizmu prawnego oraz korupcji aparatu urzędniczego, można się spodziewać, że zmiana przepisów nie przyniesie oczekiwanych skutków. Przeszkodą będzie też brak spójnej polityki migracyjnej i konsekwencji w jej realizacji, a także jej instrumentalne wykorzystywanie w polityce wewnętrznej i zagranicznej, zwłaszcza w odniesieniu do krajów WNP. Nowe przepisy mogą być zatem stosowane przez Kreml wybiórczo w stosunku do konkretnych diaspor i stanowić nowy pretekst do czerpania korzyści korupcyjnych.

Sytuacja prawna

Zgodnie z nowelizacją cudzoziemcy mający prawo do bezwizowego wjazdu do Rosji mogą przebywać na jej terytorium maksymalnie do 90 dni w ciągu pół roku. Do tej pory mogli oni przebywać na terytorium Rosji do 90 dni bez limitu czasowego, tj. po 90 dniach mogli na jeden dzień wyjechać i wrócić, nie tracąc prawa do legalnego pobytu. Mechanizm ten w praktyce pozwalał przedłużać pobyt czasowy do pobytu stałego. Zmiany uderzają przede wszystkim w imigrantów, którzy nie posiadają pozwolenia na pracę, głównie w obywateli WNP, którzy przyjeżdżają do Rosji bez wiz w celach zarobkowych.

Przedstawiciele Federalnej Służby Migracyjnej oceniają, że obecnie w Rosji przebywa 11,3 mln obcokrajowców, w tym około 3,5 mln nielegalnie. Są to osoby, które wjechały do Rosji

zgodnie z prawem, ale przekroczyły okres dozwolonego pobytu. W opinii niektórych ekspertów rzeczywista liczba obcokrajowców oraz osób pracujących nielegalnie w Rosji może być znacznie wyższa. Na wzrost liczby pracowników z zagranicy może wskazywać systematyczny wzrost przelewów pieniężnych z Rosji do krajów pochodzenia najliczniejszych diaspor. W 2010 roku przelewy od osób prywatnych z Rosji do państw WNP wyniosły 11,1 mld USD, w 2011 – 15,14 mld USD, w 2012 – 18,2 mld USD. W 2012 roku największa część przekazów trafiła do Uzbekistanu (31,1%), Tadżykistanu (20%), na Ukrainę (14,7%) i do Kirgistanu (10%). Obywatele tych państw stanowią w Rosji najliczniejsze diaspory: według szacunków obecnie w Rosji przebywa 2,5 mln obywateli Uzbekistanu, 1,1 mln Tadżykistanu, 0,5 mln Kirgistanu, 1,5 mln Ukrainy oraz 0,5 mln Mołdawian.

Marchewka i kij

Zmiany w prawie migracyjnym są reakcją Kremla na nastroje antyimigracyjne, nasilające się w rosyjskim społeczeństwie oraz realizacją obietnic zaostrzania przepisów wobec przyjezdnych, które władze składały po serii konfliktów na tle etnicznym z udziałem imigrantów (reakcją na jeden z nich były zamieszki w moskiewskiej dzielnicy Birulewo latem 2013 roku). Badania socjologiczne wskazują, że większość Rosjan postrzega obecność gastarbeiterów oraz przybyszów z rosyjskich republik Kaukazu Północnego (nazywanych w Rosji migrantami wewnętrznymi) jako zjawisko negatywne, które generuje napięcia na tle etnicznym i religijnym, wzrost przestępczości oraz konkurencję na rynku pracy. Aż 70% Rosjan opowiada się za ograniczeniem napływu imigrantów i domaga się rygorystycznej polityki w tej sferze. Ponadto 84% Rosjan jest za wprowadzeniem ruchu wizowego z państwami WNP. Kreml jednak stanowczo wyklucza wprowadzenie wiz wobec tych krajów, jako sprzeczne z projektem integracji euroazjatyckiej, zakładającym zacieśnianie relacji społecznych i gospodarczych Rosji z sąsiadami.

Wprowadzone zmiany prawne należy traktować jako półśrodek mający częściowo zaspokoić oczekiwania społeczne i pokazać, że władza walczy z nielegalną imigracją i zaostrza politykę migracyjną. Z drugiej strony, zmiany te mogą zostać wykorzystane w polityce migracyjnej stosowanej wobec państw WNP, która ma je skłonić do integracji z Unią Celną. Wewnątrz Unii Celnej obowiązuje bowiem swobodny przepływ kapitału ludzkiego. Istotne jest, że dla niektórych państw WNP transfery od emigrantów pracujących w Rosji są siłą napędową ich gospodarek. Ich wielkość odpowiada znacznej części PKB, np. w Tadżykistanie – 47%, w Kirgistanie – 29%, w Mołdawii – 23% (dane za rok 2013). O instrumentalnym wykorzystaniu polityki migracyjnej świadczy również to, że nowe ustawodawstwo nie będzie prawdopodobnie dotyczyć imigrantów z Tadżykistanu, gdyż kwestia migracji zarobkowej została uregulowana na mocy bilateralnej umowy z Rosją, której podpisanie zostało powiązane z realizacją innych rosyjskich interesów strategicznych i gospodarczych.

Teoria i praktyka

W zamyśle Kremla zaostrzenia dotyczące wjazdu i pobytu w Rosji cudzoziemców mają prowadzić do ograniczenia liczby nielegalnych imigrantów. Władze podkreślają, że kierunek reform jest zbieżny z ustawodawstwem migracyjnym obowiązującym w krajach zachodnich.

Rosja zajmuje drugie miejsce na świecie (po USA) pod względem liczby imigrantów, a problemy wynikające ze skali napływu cudzoziemców są jednym z najważniejszych powodów napięć w relacjach społecznych. Ma to również konsekwencje polityczne – znaczna część Rosjan obwinia władze o dopuszczanie do niekontrolowanego napływu imigrantów, co w ich opinii prowadzi do pogorszenia położenia rdzennych mieszkańców (np. poprzez zwiększenie konkurencji na rynku pracy oraz zaniżanie płac).

Rozwiązywanie problemów wynikających z napływem imigrantów za pomocą zaostrzania przepisów może prowadzić jednak do konsekwencji odwrotnych niż zamierzone. Powodem jest niedostosowanie zmian do rzeczywistych potrzeb rynku pracy, korupcja w aparacie państwowym oraz zainteresowanie pracodawców pozyskaniem taniego i pozbawionego praw pracownika.

Jest zatem prawdopodobne, że skutkiem nowych przepisów będzie utrata prawa do legalnego pobytu przez jeszcze większą liczbę gastarbeiterów i zepchnięcie ich do szarej strefy. Choć w interesie większości imigrantów leży zalegalizowanie pobytu i podjęcie legalnego zatrudnienia w Rosji, możliwości, by tego dokonać, systematycznie maleją. Nie należy też oczekiwać, że nowe przepisy wpłyną na ograniczenie migracji zarobkowej do Rosji, ze względu na wysoki w stosunku do reszty krajów regionu poziom zarobków oraz chłonny rynek pracy. Prognozy demograficzne wskazują, że w ciągu najbliższych pięciu lat na skutek starzenia się społeczeństwa co roku na rosyjskim rynku pracy ubywać będzie 1 mln pracowników, co spowoduje wzrost popytu na pracę gastarbeiterów. Zaostrzaniu przepisów migracyjnych nie towarzyszy zwiększenie liczby pozwoleń na pracę dla obcokrajowców. W 2013 roku Rosja wydała 1,7 mln takich pozwoleń, natomiast na rok 2014 ustalono kwotę w wysokości 1,6 mln pozwoleń. Liczbę pozwoleń zmniejszono mimo rosnącego zapotrzebowania na pracowników na wewnętrznym rynku pracy. Świadczy o tym niskie bezrobocie, które w 2012 roku wynosiło w skali Rosji 5,4%; zaś w Moskwie i w Petersburgu, które są największymi skupiskami migracji zarobkowej – odpowiednio 0,9% i 1%.

Wprowadzone obostrzenia nie doprowadzą także do złagodzenia napięć na tle etnicznym w Rosji. Nastroje nacjonalistyczne oraz antyimigracyjne wynikają z raptownego i widocznego wzrostu liczby odrębnych kulturowo imigrantów w dużych ośrodkach miejskich w Rosji, najbardziej konfliktogenna jest jednak obecność przybyszów z Kaukazu Północnego, który jest częścią Rosji, a nie imigrantów z WNP, których dotyczy nowe prawo. W związku z tym Kreml w przyszłości planuje ograniczać mobilność wewnętrzną obywateli, m.in. przez zaostrzenie zasad obowiązującego w Rosji meldunku. Propozycje te budzą jednak sprzeciw mieszkańców większości rosyjskich regionów oraz środowisk opozycyjnych, które dostrzegają w nich próbę „przywiązywania do ziemi” oraz ograniczenie praw do swobodnego przemieszczania się i podejmowania zatrudnienia w dowolnej części kraju, gwarantowanych przez konstytucję.