

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH IM. MARKA KARPIA
C e n t r e f o r E a s t e r n S t u d i e s

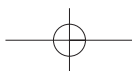
Marta Jaroszewicz

Leszek Szerepka

WYZWANIA MIGRACYJNE

**w państwach wschodniego sąsiedztwa
Unii Europejskiej**

Warszawa styczeń 2007



© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia

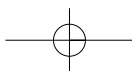
Redakcja
Anna Łabuszewska
Katarzyna Kazimierska

Opracowanie graficzne
Dorota Nowacka

Wydawca
Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, Warszawa
tel. + 48 /22/ 525 80 00
fax +48 /22/ 525 80 40

ISBN 978-83-925190-0-3

Niniejsze opracowanie publikujemy
dzięki współpracy MSWiA



Spis treści

Wykaz najczęściej używanych skrótów / 4

Wprowadzenie / 5

Tezy / 8

CZĘŚĆ I. UWARUNKOWANIA / 15

1. **Kwestie graniczne** (Marta Jaroszewicz) / 15
2. **Sytuacja społeczno-ekonomiczna** (Marta Jaroszewicz) / 22
3. **Trendy demograficzne na obszarze WNP** (Leszek Szerepka) / 29

CZĘŚĆ II. TRENDY OGÓLNE / 38

Marta Jaroszewicz

1. **Dynamika i struktura przestrzenna procesów migracyjnych** / 39
2. **Migracja etniczna i migracja zarobkowa** / 44
3. **Nieuregulowana migracja tranzytowa** / 49
4. **Migranci a państwa przyjmujące i wysyłające** / 53
5. **Polityka migracyjna i współpraca międzynarodowa** / 56

CZĘŚĆ III. ANALIZY KRAJOWE / 63

1. **Rosja** (Leszek Szerepka) / 63
2. **Ukraina** (Marta Jaroszewicz, Leszek Szerepka) / 86
3. **Białoruś** (Marta Jaroszewicz, Leszek Szerepka) / 104
4. **Mołdawia** (Marta Jaroszewicz, Leszek Szerepka) / 118
5. **Azerbejdżan** (Marta Jaroszewicz) / 130
6. **Gruzja** (Marta Jaroszewicz) / 141
7. **Armenia** (Marta Jaroszewicz) / 151

Wykaz najczęściej używanych skrótów

BŚ Bank Światowy (ang. WB)

EPS Europejska Polityka Sąsiedztwa

IDPs Osoby wewnętrznie przesiedlone
(ang. internally displaced persons)

ILO Międzynarodowa Organizacja Pracy

IOM Międzynarodowa Organizacja Migracji

ICMPD Międzynarodowy Ośrodek
ds. Rozwoju Polityki Migracyjnej

JHA sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne

MFW Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. IMF)

OBWE Organizacja Bezpieczeństwa
i Współpracy w Europie (ang. OSCE)

ONZ Organizacja Narodów Zjednoczonych

UNHCR Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych
ds. Uchodźców

WNP Wspólnota Niepodległych Państw

Wprowadzenie

W ostatnich latach zarówno w Polsce, jak i w całej Europie problematyka migracji międzynarodowych przekształciła się z zagadnienia zajmującego wąską grupę analityków i urzędników w sferę zainteresowania szerokich kręgów społecznych i ważny element polityki państwa. Wzrosło znaczenie migracji jako przedmiotu debaty publicznej. Wynika to z pojawienia się odmiennych od dotychczasowych wyzwań migracyjnych, wymagających przeprowadzenia nowych badań i dokonania zmian w polityce rządów. W wymiarze globalnym zwiększyła się ogólna liczba migrantów (według Departamentu Ludności ONZ obecnie na świecie jest ich około 200 mln – jeszcze w 1980 roku było ich dwa razy mniej), wzrosło uczestnictwo kobiet w procesach migracyjnych, a imigracja zarobkowa stała się trwałym elementem krajowych rynków pracy. Stale postępuje też proces skupiania się migrantów w kilku najbardziej rozwiniętych rejonach globu. W Europie migracja stała się kluczowym zagadnieniem debaty społecznej w świetle coraz ostrzej rysujących się trudności z integracją migrantów, jak też pogłębiającego się kryzysu demograficznego.

W ramach Unii Europejskiej można zaobserwować tendencję do coraz głębszego umiędzynarodowienia problematyki migracyjnej, co wymaga zmiany dotychczasowych narodowych koncepcji polityki migracyjnej. Polska dotychczas nie wypracowała zwartej koncepcji własnej polityki migracyjnej. Masowa migracja zarobkowa osób młodych, kryzys demograficzny, powiększające się luki na rynku pracy zmuszają jednak do pilnego zajęcia się tym problemem.

Obszar Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego charakteryzuje się własną specyfiką migracyjną. Z racji ostatnich dwóch fal rozszerzenia Unii Europejskiej obszar ten coraz silniej uczestniczy w wymianie migracyjnej z krajami UE. W tej sytuacji Unia Europejska zapewne będzie uważniej obserwować przepływy migracyjne na obszarze byłego ZSRR. Niniejszą publikację należy traktować jako analizę dążącą właśnie do rozpoznania oraz usystematyzowania głównych trendów migracyjnych występujących we wschodnim sąsiedztwie UE. Opracowanie zawiera zarówno analizy poświęcone tendencjom ogólnym, jak też sytuacji migracyjnej poszczególnych państw obszaru.

Przedmiotem opracowania są wyzwania migracyjne występujące w krajach Europy Wschodniej (Rosja, Ukraina, Białoruś, Mołdawia) i Kaukazu Południowego (Azerbejdżan, Gruzja, Armenia), a zatem w tych państwach byłego Związku Radzieckiego, które graniczą lub w przewidywanej przyszłości będą graniczyć z terytorium Unii Europejskiej oraz są adresatami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Nieuwzględnione w opracowaniu Litwa, Łotwa i Estonia są członkami UE, zaś państwa Azji Centralnej nie uczestniczą w EPS. Jednak ze względu na liczne współzależności prawne i faktyczne występujące w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw, tam gdzie jest to uzasadnione, omawiana problematyka zostanie przedstawiona w perspektywie całego obszaru.

Biorąc pod uwagę trudności w definiowaniu zjawiska migracji międzynarodowych, na potrzeby publikacji przyjęto najbardziej ogólną definicję tego pojęcia. Przez migracje międzynarodowe będziemy rozumieć każde przemieszczenie się osoby poza granice kraju swojego pobytu z wyłączeniem wyjazdów typu turystycznego czy służbowego. Z punktu widzenia danego kraju migranci są imigrantami bądź emigrantami, tj. osobami przybywającymi lub opuszczającymi to państwo. Migrantów będziemy także dzielić na stałych i czasowych. Specyfika sytuacji migracyjnej na obszarze poradzieckim powoduje, że nie można zastosować zalecanej przez ONZ typologii migrantów czasowych – dzielącej ich na migrantów długoterminowych (powyżej 12 miesięcy) i krótkoterminowych. Najbardziej charakterystyczne dla tego obszaru są bowiem (poza legalnymi migracjami osiedleńczymi) nieuregulowane wyjazdy czasowe, tzn. takie, których czasu trwania nie można określić. Podobne trudności nastręcza stosowanie terminologii uchodźczej przyjętej przez UNHCR, m.in. dlatego, że wiele państw w pierwszym okresie istnienia przyjęło zupełnie odmienne rozwiązania prawne, np. rejestrując uciekinierów jako migrantów przymusowych.

Dane statystyczne prezentowane w publikacji powinny być traktowane z ostrożnością. Ich niepełna wiarygodność wynika zarówno z nieefektywności systemów rejestracji migracji państw omawianego obszaru, jak też ich niedostosowania metodologicznego. Wypracowane dla ściśle reglamentowanych przemieszczeń ludzi z czasów ZSRR, nie są w stanie uchwycić migracji czasowych charakterystycznych dla obecnej epoki. Statystyki obejmują zazwyczaj tych emigrantów, którzy oficjalnie zlikwidowali swoje gospodarstwa domowe i wyjechali na stałe. Ważny problem stanowi także niejednorod-

ność stosowanych definicji migracji oraz metod zbierania danych. Utrudnia to porównanie uzyskanych danych. Pytaniem otwartym pozostaje, czy stosowana w innych rejonach świata metodologia jest w stanie rozpoznać wszystkie typy przepływów migracyjnych występujących w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym. Kolejny problem stwarza mało rozbudowana struktura zbieranych danych (szczególnie w biedniejszych krajach obszaru). Trudności w uchwyceniu całości przepływów migracyjnych powodują, że władze omawianych państw niekiedy uzupełniają dane dostarczane im przez urzędy meldunkowe, czyli tzw. OWIR-y (Oddziały Wiz i Rejestracji) o statystyki przekroczeń granicy. Jako ważne źródło, wyrównujące braki bieżącej statystyki, traktowane są także wyniki spisów powszechnych. Przytoczone dane bezsprzecznie jednak dają możliwość uchwycenia pewnych trendów, w tym struktury i ewolucji przepływów migracyjnych.

Niniejsza publikacja powstała na podstawie analizy: dostępnych materiałów statystycznych, dokumentów rządowych, opracowań ośrodków analitycznych i organizacji międzynarodowych, gazet i czasopism z krajów zainteresowania. Ważną rolę w przygotowaniu materiału odegrały także wyjazdy ekspertów do poszczególnych państw omawianego obszaru. Opracowanie składa się z trzech części:

1. omawiającej uwarunkowania procesów migracyjnych na obszarze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, w tym uwarunkowania graniczne, społeczno-ekonomiczne oraz demograficzne;
2. przedstawiającej cechy ogólne procesów migracyjnych charakterystycznych dla wschodniego sąsiedztwa UE;
3. zawierającej charakterystykę trendów migracyjnych i polityki migracyjnej poszczególnych państw obszaru.

Publikacja prezentuje wyłącznie wnioski i opinie autorów.

Tezy

Tezy ogólne

1. Genezy współczesnych ruchów migracyjnych na obszarze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego należy poszukiwać we wspólnym dziedzictwie historycznym tego obszaru oraz masowych przemieszczeniach ludności, jakie nastąpiły w XX wieku. Po upadku Związku Radzieckiego migracje zewnętrzne stanowiły przede wszystkim funkcję kryzysów polityczno-etnicznych, jakie wystąpiły w związku z formowaniem przez nowo powstałe kraje swojej tożsamości państwowej. Od połowy lat 90. migracje nabrały charakteru ekonomicznego i zaczęły równoważyć skutki problemów społeczno-ekonomicznych w biedniejszych krajach obszaru i dostarczać pracowników dla powstających rynków pracy w bogatszych państwach.

8
Tezy

2. Ważnym czynnikiem wpływającym na kształt ruchów migracyjnych na omawianym obszarze jest stosunkowo duża transparentność granic państwowych, a także obowiązujący na nich reżim przekraczania granicy. Na wielu odcinkach nie przeprowadzono demarkacji ani nawet pełnej delimitacji. Skomplikowana sytuacja panuje na Kaukazie Południowym i w Mołdawii, gdzie funkcjonują samowładne quasi-państwa kontrolujące fragmenty granic. Mimo tendencji do zaostrzania zasad ruchu osobowego pomiędzy poszczególnymi państwami obszaru, nadal obowiązuje stosunkowo liberalny reżim graniczny. Regułą jest ruch bezwizowy, poza relacjami pomiędzy Rosją i Gruzją oraz pomiędzy Armenią i Azerbejdżanem.

3. Po rozpadzie ZSRR wszystkie państwa omawianego obszaru odczuły znaczący spadek dochodów i poziomu życia ludności. Notowany od kilku lat wzrost ekonomiczny nie jest w stanie odwrócić skłonności społeczeństw do emigracji zarobkowej, gdyż nie towarzyszy mu równomierny rozwój rynków pracy oraz wzrost płac. Widoczne zróżnicowanie w tempie rozwoju ekonomicznego pozwala na podzielenie obszaru wschodniego sąsiedztwa UE na dwie grupy: państwa o średnim dochodzie (Rosja, Białoruś, Ukraina) oraz państwa o niskim dochodzie (Mołdawia, Azerbejdżan, Gruzja, Armenia). Wprawdzie emigracja zarobkowa jest obecna także w państwach wchodzących w skład pierwszej grupy (zwłaszcza na Ukrainie), jednak kraje te nie są uzależnione od transferów finansowych przesyłanych przez emigrantów.

4. Proces rozpadu ZSRR zbiegł się w czasie z narastającymi objawami głębokiego kryzysu demograficznego. Dotknął on szczególnie północno-zachodnie obszary byłego imperium. Od początku lat 90. Rosja, Ukraina i Białoruś notują pogłębiający się ujemny przyrost naturalny. Na Kaukazie Południowym także doszło do znacznego spadku liczby ludności, ale był on spowodowany przede wszystkim nasiloną migracją, wywołaną głębokim kryzysem gospodarczym i konfliktami zbrojnymi. Trendy wskazują, że negatywne tendencje w sytuacji demograficznej poszczególnych państw regionu będą się jeszcze pogłębiały. Prognozy dla Rosji i Ukrainy nie wykluczają zmniejszenia się liczby ludności do połowy XXI wieku o ponad 30%. Tylko migracje zewnętrzne mogą złagodzić negatywne skutki tych procesów. W tym kontekście rośnie znaczenie państw Azji Centralnej, które wciąż mają znaczny przyrost naturalny, a ich poziom rozwoju jest niższy niż w pozostałych państwach b. ZSRR.

5. Ruchy migracyjne w państwach Europy Wschodniej oraz Kaukazu Południowego charakteryzują się podobną intensywnością oraz trendami rozwoju. Procesy te były najbardziej gwałtowne bezpośrednio po rozpadzie ZSRR, obecnie mają tendencję do stopniowej stabilizacji. W dużym uproszczeniu ruchy migracyjne występujące w tym regionie można podzielić na migracje etniczne i migracje zarobkowe. Obecnie dominującym trendem jest migracja zarobkowa (w dużej mierze nielegalna), w niektórych krajach – zwłaszcza w Rosji – wzrasta znaczenie repatriacji. Większość przepływów migracyjnych na obszarze poradzieckim nadal odbywa się w jego ramach (z wyjątkiem państw bałtyckich). Kolejną wspólną cechą ruchów migracyjnych jest ich przeważający nieuregulowany prawnie charakter.

6. Procesy te stały się także cechą dystynktywną omawianego obszaru. Państwa wschodniego sąsiedztwa UE podzieliły się w pewnym uproszczeniu na dwie grupy: kraje imigracyjne (Rosja, w mniejszym stopniu Białoruś) oraz kraje emigracyjne (Mołdawia, Armenia, Gruzja, w mniejszym stopniu Ukraina oraz Azerbejdżan). Bardzo różne jest także zagrożenie nielegalną migracją tranzytową – od Ukrainy, leżącej na głównym szlaku nielegalnej migracji z Azji Południowej do Europy, po Armenię położoną na peryferiach tranzytowych ruchów migracyjnych. Cztery państwa (kraje kaukaskie oraz Mołdawia) doświadczyły konfliktów zbrojnych na swoim obszarze i masowych ucieczek ludności. Jedną z konsekwencji tych konfliktów jest obecność dużej liczby uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych.

7. Nowym fenomenem, z jakim po upadku ZSRR zetknęły się jego państwa sukcesyjne, jest nieregularna migracja tranzytowa z Azji (Azja Południowo-Wschodnia, Bliski i Środkowy Wschód), Afryki oraz państw obszaru Wspólnoty Niepodległych Państw do krajów Europy Zachodniej. Nielegalność tego procederu powoduje, że trudno jest oszacować jego realną skalę oraz dynamikę i ocenić skalę zagrożeń związanych z tym zjawiskiem. Bezspornie jednak jest to duże obciążenie dla tworzących się dopiero systemów zarządzania migracjami państw WNP.

8. Polityka migracyjna poszczególnych państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego znajduje się na różnym poziomie zaawansowania. Jednak systemy migracyjne wszystkich omawianych państw charakteryzują się kilkoma wspólnymi cechami, takimi jak: selektywność, braki w prawodawstwie oraz zaplecze instytucjonalnym, represyjność, wysoki poziom współpracy międzynarodowej. Na politykę migracyjną wpływ mają również typowe problemy krajów znajdujących się w procesie transformacji: słabość instytucji, nadmierny biurokratyzm, korupcja, chaos organizacyjny. Zbyt późno, bo zaledwie kilka lat temu, zajęto się problemem migracji zarobkowej.

Tezy dotyczące poszczególnych państw

ROSJA

Diaspora rosyjskojęzyczna jest najliczniejszą na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw, a poziom życia w Federacji Rosyjskiej wyższy niż w większości sąsiednich krajów, co sprawia, że Rosja ma stale dodatnie saldo migracyjne. Na początku lat 90. migracja rekompensowała większość strat ludnościowych wynikających z ujemnego przyrostu naturalnego Rosji, obecnie ta proporcja znacząco zmalała.

O ile w początkowym okresie największe znaczenie wśród przepływów migracyjnych miała migracja etniczna, o tyle obecnie – migracja zarobkowa (w znacznej części nielegalna). Rosja jest największym rynkiem pracy, wchłaniającym nadwyżki siły roboczej z sąsiednich państw. Wyjazdy samych Rosjan, w poszukiwaniu pracy, nie mają dużej skali. Znaczenie Federacji Rosyjskiej jako szlaku nielegalnej migracji wydaje się maleć, gdyż stale rosną logistyczne koszty przemytu, przy jednoczesnym wzroście stopnia ryzyka.

Rosji udało się stworzyć zręby systemu zarządzania polityką migracyjną. Jego efektywność obniżają jednak ciągle reorganizacje, brak sprecyzowanych założeń polityki migracyjnej, nadmierna represyjność struktur państwowych oraz korupcja. Polityka Rosji, także w dziedzinie migracji, nosi piętno tradycji imperialnych, co szczególnie silnie odciska się na sferze kontaktów międzynarodowych. Najważniejszymi partnerami są dla Rosji w tym zakresie Unia Europejska i państwa WNP. W kontaktach z UE Moskwa kładzie nacisk na kwestie bezpieczeństwa i swobodę podróżowania, natomiast obszar WNP jest coraz częściej traktowany jako rezerwuuar taniej siły roboczej i reemigrantów, mogących złagodzić negatywne skutki kryzysu demograficznego.

UKRAINA

Kryzys społeczno-ekonomiczny, jaki dotknął Ukrainę w latach 90., wywołał zwiększoną emigrację jej ludności – zarówno stałą, jak i czasową. Dopiero w roku 2005, po raz pierwszy od wielu lat, saldo migracyjne Ukrainy osiągnęło wartość dodatnią. Zgodnie z oficjalnymi danymi, w latach 1991–2004 z Ukrainy wyjechało ponad 2,5 mln mieszkańców, a przybyło ok. 2,2 mln. Poza granicami kraju znajduje się też kilkumilionowa rzesza migrantów zarobkowych. Ich głównymi krajami docelowymi są: Federacja Rosyjska, Polska, Włochy i Portugalia. Przez Ukrainę przechodzi intensywne migracje tranzytowe. Główny kanał przerzutu imigrantów przez obszar Eurazji przecina granicę rosyjsko-ukraińską, a następnie przez terytorium Ukrainy zmierza w kierunku zachodnich granic tego państwa.

Tworzenie systemu zarządzania migracją nie zostało na Ukrainie zakończone. Od kilku lat zapowiadana jest reforma administracyjna kraju, która ma objąć obecne struktury odpowiedzialne za kwestie migracyjne. Ukraina przyjęła pakiet podstawowych dokumentów z dziedziny migracji i uchodźstwa oraz opracowała ogólne założenia polityki migracyjnej. Ukraińska polityka migracyjna cierpi jednak na doraźność. Wydaje się, że główne jej cele to niedopuszczenie do przekształcenia się kraju w ośrodek nielegalnej imigracji oraz ucywilizowanie migracji zarobkowej swoich obywateli. Celami polityki zewnętrznej Ukrainy w dziedzinie migracji są: umożliwienie jej obywatelom swobodnego podróżowania za granicę i podejmowania tam pracy oraz uzyskanie ze strony wspólnoty międzynarodowej pomocy finansowej i doradczej w sferze walki z nielegalną migracją.

BIAŁORUŚ

Obecnie legalne ruchy migracyjne na Białorusi nie odznaczają się dużą intensywnością i nie mają dużego wpływu na sytuację gospodarczą i demograficzną kraju. Białoruś odnotowuje dodatnie saldo migracyjne, które jednak stopniowo maleje. Nieregularna emigracja ekonomiczna może dotyczyć kilkudziesięciu tysięcy Białorusinów, pracujących przede wszystkim w Rosji oraz Polsce. Białoruś stanowi dla UE pewne wyzwanie jako kraj tranzytowy dla nielegalnych migrantów. Z drugiej strony władze białoruskie mają skłonność do wyolbrzymiania zagrożenia nielegalną migracją i wykorzystywania tego zjawiska jako sztandarowego hasła propagandowego w dialogu z krajami zachodnimi.

System zarządzania polityką migracyjną znajduje się w rękach struktur siłowych. Priorytetem są kwestie bezpieczeństwa.

Szczątkowe programy integracyjne realizowane są głównie przez organizacje międzynarodowe i pozarządowe. System ten jest coraz bardziej podporządkowywany kwestii kontroli społeczeństwa. W ostatnich dwóch latach władze białoruskie przyjęły szereg przepisów utrudniających wyjazd z kraju obywateli oraz napływ cudzoziemców. Instrumenty te pozwalają władzom kontrolować przepływ osób pod kątem działalności politycznej migrantów. Polityka władz białoruskich doprowadziła do znacznego ograniczenia możliwości działania tego państwa na arenie międzynarodowej. W tej sytuacji Mińsk jest niejako skazany na rozwój współpracy w ramach WNP.

MOŁDAWIA

Od momentu rozpadu ZSRR Mołdawia ma ujemny bilans migracyjny. Jest krajem pochodzenia licznych emigrantów zarobkowych, jednak sama leży na uboczu głównych ruchów tranzytowych na obszarze WNP. Sytuacja ta może ulec zmianie w związku z niedawnym rozszerzeniem Unii Europejskiej o Rumunię i Bułgarię. Skala emigracji zarobkowej należy do najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych Mołdawii. Jak się szacuje, poza granicami kraju pracuje, zwykle nielegalnie, nawet ok. 600 tys. Mołdawian.

W Mołdawii istnieją rozbudowane struktury rządowe zajmujące się kwestiami migracyjnymi oraz podstawowe dokumenty koncepcyjne poświęcone tym zagadnieniom. Brakuje jednak skutecznych mechanizmów implementa-

cyjnych, m.in. w sferze rejestrowania przepływów migracyjnych czy zwalczania nielegalnej migracji. Władze dążą do przejęcia kontroli nad migracją zarobkową poprzez podpisywanie z innymi państwami umów legalizujących pobyt i zatrudnienie Mołdawian za granicą. Szansę na uporządkowanie systemu zarządzania migracjami oraz poprawę kontroli granic stwarza współpraca Mołdawii z Unią Europejską. Kluczowe pozostają także stosunki z Rosją. Jest ona największym rynkiem pracy dla mołdawskich emigrantów zarobkowych, a jej wpływ na sytuację w Naddniestrzu trudno przecenić.

AZERBEJDŻAN

Azerbejdżan jest krajem o intensywnych, aczkolwiek malejących przepływach migracyjnych. Największe ruchy migracyjne przypadły na przełom lat 80. i 90., kiedy to w wyniku konfliktu z Armenią z Azerbejdżanu wyjechała niemal cała populacja ormiańska (z wyjątkiem Górskiego Karabachu), a przybyła rzesza uchodźców azerskich z Armenii oraz Karabachu. Obecnie podstawowym trendem jest emigracja zarobkowa. Głównym docelowym krajem tego typu wyjazdów pozostaje Rosja. Azerbejdżan stopniowo staje się państwem tranzytowym i docelowym dla imigrantów i uchodźców z Bliskiego Wschodu oraz Azji Południowej. Na uwagę zasługuje też obecność dużej rzeszy osób wewnątrznie przesiedlonych – uciekinierów z konfliktu karabaskiego.

Władze próbują stworzyć całościowy system zarządzania migracją. Mimo pewnych postępów, w tym m.in. rozpoczęcia walki z nielegalną migracją czy prób objęcia kontrolą przepływów migracyjnych, nie wydaje się, by azerbejdżański system był w stanie poradzić sobie ze zwiększoną presją migracyjną, np. związaną z zaostrzeniem sytuacji bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie.

GRUZJA

Gruzja jest krajem emigracyjnym. Główna fala ruchów migracyjnych przypadła na lata 90. Obecnie przepływy migracyjne stabilizują się, lecz emigracja zarobkowa z tego kraju nadal trwa. Głównym państwem docelowym tych wyjazdów jest Rosja, jednak ze względu na istnienie obowiązku wizowego z relacjach z tym krajem coraz popularniejszymi krajami migracji stają się Turcja oraz państwa Europy Zachodniej. W Gruzji przebywa duża grupa uchodźców wewnętrznych z Osetii Południowej i Abchazji.

W porównaniu z sąsiadami Gruzja ma najslabiej rozwiniętą politykę migracyjną, co wraz z poważnymi niedostatkami w zakresie ochrony granic utrudnia efektywną kontrolę nad przepływami osobowymi. Dążenie do całkowitej restrukturyzacji procesu zarządzania migracjami może jednak, w długiej perspektywie, pomóc w stworzeniu nowoczesnej i przemyślanej strategii migracyjnej. Głównym kierunkiem współpracy międzynarodowej, jaką Gruzja prowadzi w dziedzinie migracji, jest kierunek europejski. Jednocześnie bardzo istotnym z punktu widzenia potrzeb społecznych celem polityki gruzińskiej jest polepszenie relacji z Rosją.

ARMENIA

Podstawowym trendem demograficznym niepodległej Armenii jest masowa emigracja jej mieszkańców. Głównym krajem docelowym emigracji pozostaje Rosja. Antagonizm armeńsko-azerbejdżański spowodował masowe wyjazdy mieszkańców narodowości azerskiej oraz napływ uchodźców ormiańskich z Azerbejdżanu.

Armenia ma stosunkowo dobrze rozwiniętą politykę migracyjną oraz jej bazę prawną i instytucjonalną. Jednakże część założeń tej polityki nie została wcielona w życie, co wynika zarówno z trudności finansowych, jak i nieefektywności administracji. Armenia prowadzi w dziedzinie migracji aktywną politykę zewnętrzną. Blisko współpracuje z Rosją, co sprawia, że obywatele Armenii mogą cieszyć się na terytorium Federacji Rosyjskiej stosunkowo dobrą ochroną prawną i socjalną.

CZĘŚĆ I

UWARUNKOWANIA

1. Kwestie graniczne

Problem ochrony granicy stanowi dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu szczególne wyzwanie związane z tym, że większość linii granicznych na tym obszarze ma status granic państwowych dopiero od 15 lat. Dotyczy to zwłaszcza biedniejszych państw regionu albo tych, które mają z geograficznego punktu widzenia granice wyjątkowo trudne do ochrony. Ważne znaczenie odgrywają także czynniki kulturowe i etniczne – linie graniczne często rozdzielają grupy narodowe lub ośrodki kulturowo-gospodarcze, co wywołuje intensywny ruch przygraniczny.

Problemy związane z ochroną granic mają również podłoże polityczne. Po rozpadzie ZSRR nowo powstałe rządy, zajęte umacnianiem swojej państwowości, nie przykładały zbyt dużej wagi do kwestii zabezpieczania granic. Fundamentalne znaczenie miało także stanowisko Rosji, która przez pierwszych parę lat po uzyskaniu niezależności forsowała koncepcję ochrony zewnętrznych granic WNP, a nie swoich nowych granic państwowych. Uporządkowanie sytuacji na granicach nie jest możliwe bez uregulowania ich sytuacji prawnej. Tymczasem pomiędzy krajami WNP nadal istnieją nierozwiązane spory graniczne; na wielu odcinkach nie przeprowadzono delimitacji. Wyjątkowo skomplikowana sytuacja panuje na Kaukazie Południowym i w Mołdawii, gdzie funkcjonują nieuznawane przez społeczność międzynarodową, lecz *de facto* niepodległe, organizmy kontrolujące niektóre odcinki granic państwowych. Kwestia zawarcia porozumień granicznych bywa także wykorzystywana jako instrument w bieżącej grze politycznej.

Kwestia kompleksowego zabezpieczenia granic poszczególnych państw obszaru stała się realnym priorytetem ich polityki stosunkowo niedawno. Dopiero w ostatnich kilku latach władze państwowe, umocnione wewnątrz i zarazem zaniepokojone narastaniem zagrożeń związanych z nielegalną migracją, przemytem oraz terroryzmem, podjęły działania na rzecz poprawy sytuacji na swoich granicach. Na tę ewolucję wpływ miały także czynniki zewnętrzne, zwłaszcza zmiana polityki granicznej Rosji oraz chęć zawarcia porozumień o liberalizacji zasad ruchu osobowego z Unią Europejską.

1.1. Stan prawny

Uporządkowany stan prawny mają z reguły „stare” granice, czyli dawne granice zewnętrzne imperium radzieckiego. Dotyczy to m.in. granic Ukrainy, Białorusi i Mołdawii z ich zachodnimi sąsiadami, tj. z Polską, Węgrami, Słowacją, Rumunią. Także północne oraz zachodnie odcinki dawnych granic zewnętrznych rosyjskiej części imperium mają od dawna ustalony status¹, chociaż od kilkudziesięciu lat nierozwiązany pozostaje spór rosyjsko-norweski o rozgraniczenie szelfu kontynentalnego na Morzu Barentsa. Pomiędzy Rosją a Finlandią nie ma sporu terytorialnego, jednak niektóre fińskie środowiska podnoszą kwestię odzyskania ziem utraconych w czasie II wojny światowej. Inaczej przedstawia się kwestia wschodnich granic państwa rosyjskiego; istniejące w tym regionie spory graniczne były „zamrożone” w czasach istnienia ZSRR, a trud ich rozwiązania przypadł w udziale nowym władzom rosyjskim. Najwcześniejszą genezę ma konflikt z Chinami – w połowie XIX wieku imperium rosyjskie wymogło na osłabionym cesarstwie zrzeczenie się części ziem tradycyjnie wchodzących w skład państwa chińskiego. Spór ten rozwiązano w 1991 roku, podpisując układ o radziecko-chińskiej granicy państwowej, jednak status kilku wysp na rzece Argun oraz połączeniu rzek Amur i Ussuri został określony dopiero w październiku 2004 roku. Roszczenia Japonii do należących do Rosji południowych Kuryli powodują, że oba państwa nadal nie podpisały traktatu pokojowego kończącego II wojnę światową. „Stare” granice państw kaukaskich (z Turcją i Iranem) są formalnie wyznaczone.

Po rozpadzie ZSRR państwa sukcesyjne przejęły terytorialne *status quo* i zaakceptowały dawne granice administracyjne rozdzielające poszczególne republiki radzieckie. Jednak czym innym było przyjęcie ogólnej zasady nienaruszalności granic, a czym innym wyznaczenie tych granic w terenie, zwłaszcza że w przeszłości linii pomiędzy danymi państwami związkowymi nie traktowano zbyt rygorystycznie. Odezwały się także dawne antagonizmy terytorialne, stłumione w czasach istnienia ZSRR. Należy pamiętać, że wiele granic wewnątrz imperium radzieckiego miało charakter sztuczny, nieuwzględniający uwarunkowań historycznych, etnicznych ani gospodarczo-transportowych. W grę wchodził też czynnik finansowy – przeprowadzenie demarkacji

¹ Wciąż trwa jednak polsko-rosyjski spór o zasady żeglugi na Zalewie Wiślanym oraz ukraińsko-rumuński o delimitację granicy morskiej.

jest kosztownym i czasochłonnym procesem. Zawarcie porozumień delimitacyjnych bywa również opóźniane z powodów politycznych.

Rosja jako największy kraj WNP, położony w samym środku tego obszaru, odgrywa główną rolę w procesie regulowania sytuacji prawnej granic. To ona także często inicjuje pewne procesy w polityce granicznej, kontynuowane następnie przez inne państwa. Stanowisko Rosji w kwestii prawnej regulacji jej granic należy uznać za ambiwalentne. Z jednej strony Moskwa dąży do uzyskania ścisłej kontroli nad swoim terytorium, z drugiej zaś – z przyczyn politycznych – nie wydaje się być zainteresowana prawnym wytyczeniem granic z krajami byłego ZSRR. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku Białorusi, z którą Rosja tworzy wspólne państwo związkowe. Władze rosyjskie długo zwlekały z podpisaniem układu granicznego z Kazachstanem, na którego północnych obszarach zwarcie zamieszkują etniczni Rosjanie. Układ delimitacyjny pomiędzy tymi dwoma krajami podpisano dopiero w styczniu 2005 roku. Rosyjsko-ukraińskie porozumienie o delimitacji granicy państwowej podpisano w styczniu 2003 roku, jednak dotyczyło ono tylko granicy lądowej, której demarkacji jeszcze nie rozpoczęto. Jest mało prawdopodobne, by w najbliższej przyszłości rozwiązano kwestię podziału Morza Azowskiego oraz Cieśniny Kerczeńskiej. Stanowiska obu stron są rozbieżne – Rosja chce, by wody te miały status „wspólnych wód wewnętrznych” obu państw, podczas gdy Ukraina opowiada się za ich rozgraniczeniem. Specyficzna sytuacja panuje na granicach Rosji i państw bałtyckich. Jedyną granicą, która ma w pełni uregulowany status prawny, jest granica rosyjsko-litewska.

Idąc za przykładem Rosji, Białoruś blokuje zakończenie procesu uregulowania granicy z Ukrainą, traktując ratyfikację umowy granicznej jako argument nacisku w sporze finansowym z Kijowem. W końcowej fazie znajduje się natomiast proces demarkacji granicy Białorusi z państwami bałtyckimi. Granica mołdawsko-ukraińska nie została w pełni wyznaczona, gdyż jej znaczna część znajduje się pod kontrolą separatystów naddniestrzańskich.

Szczególnie trudna sytuacja graniczna panuje na Kaukazie Południowym, gdzie od wielu lat trwają nierozwiązane spory terytorialne. Gruzja nie kontroluje dwóch odcinków swojej granicy z Rosją, które znajdują się we władaniu separatystycznych reżimów Abchazji i Osetii Południowej. Z kolei formalnie należący do Azerbejdżanu Górski Karabach oraz część azerbejdżańskich terytoriów (niewchodzących uprzednio w skład tego okręgu auto-

nomicznego) znajdują się pod kontrolą separatystów ormiańskich. Oznacza to, że Baku nie tylko nie kontroluje dużej części swojej granicy z Armenią, lecz także fragmentu granicy z Iranem. Wciąż nieuregulowany pozostaje status prawny Morza Kaspijskiego. Również linia graniczna oddzielająca rosyjski Kaukaz Północny od Azerbejdżanu i Gruzji nie została jeszcze w pełni wyznaczona.

1.2. System ochrony granic

We wszystkich państwach omawianego obszaru można zaobserwować dążenie władz do uzyskania realnej kontroli nad przepływem osób i towarów przez granice. Przez wiele lat po upadku ZSRR granice pomiędzy byłymi republikami pozostawały w dużym stopniu nieochroniane, co wynikało zarówno z przyczyn politycznych, jak i trudności finansowych. Jednak wzrost zagrożeń transgranicznych, zaostrzenie przez Rosję zasad przekraczania granicy, a także zmniejszenie się atrakcyjności modelu integracyjnego proponowanego przez Moskwę spowodowały, że państwa WNP rozpoczęły proces tworzenia granic państwowych, rozumianych jako atrybut państwowości oraz bariera przeciw zagrożeniom zewnętrznym. Proces tworzenia systemu ochrony granic w poszczególnych państwach regionu i na poszczególnych odcinkach granicznych znajduje się na różnym etapie zawansowania. Najlepsze systemy ochrony znajdują się na dawnych granicach zewnętrznych ZSRR, gdzie za podstawę ich budowy posłużyła dawna radziecka infrastruktura.

W ciągu ostatnich trzech lat tendencję zwiększania efektywności systemu ochrony granic można zaobserwować w Rosji. W przeciwieństwie do lat 90., kiedy władze na Kremlu drugoplanowo traktowały kwestie ochrony całości granicy państwowej (poza odcinkiem czeczeńskim), obecnie władze chcą efektywniej kontrolować granice, zwłaszcza tam, gdzie naruszane są interesy ekonomiczne Rosji oraz skąd płyną zagrożenia dla jej bezpieczeństwa. Politykę tę osłabia pewna ambiwalencja w postępowaniu władz rosyjskich, które w problematyce granicznej widzą jednocześnie instrument utrzymania wpływów na obszarze poradzieckim. Proces umacniania ochrony granicy ma zatem wybiórczy charakter – Rosja nie wydaje się zainteresowana wzmocnieniem swoich granic z Ukrainą oraz Białorusią. Do niedawna podobny stosunek Moskwa prezentowała także do praktycznie nieochronianej granicy z Kazachstanem, jednak zwiększające się zagrożenie przemytem narkotyków oraz niele-

galną migracją spowodowały, że przystąpiła do budowy infrastruktury na tej granicy. Trwa także proces zmiany charakteru systemu ochrony granicy z liniowego na operacyjny oraz profesjonalizacji oddziałów granicznych.

Od lipca 2003 roku rosyjska służba graniczna (SG) wchodzi w skład Federalnej Służby Bezpieczeństwa (FSB). Ta zależność decyduje w dużym stopniu o kierunkach reformy służby granicznej oraz charakterze jej działalności. Trwa proces reformy struktury terytorialnej służby granicznej, mający dopasować ją do struktury administracyjnej kraju. Pierwszym elementem tej reformy było utworzenie nowych okręgów granicznych uwzględniających podział kraju na okręgi federalne. Kolejnym etapem jest powołanie zarządów terytorialnych niższej rangi. Ważnym elementem restrukturyzacji SG było powołanie w maju 2005 roku straży przybrzeżnej.

Po Związku Radzieckim rosyjska służba graniczna odziedziczyła podwójny, policyjno-wojskowy charakter. Pion policyjny tworzyły jednostki odpowiedzialne za kontrolę graniczną, zarządzanie i inne kwestie administracyjne, natomiast granicy strzegły jednostki typowo wojskowe, które niejednokrotnie uczestniczyły w konfliktach zbrojnych na obszarze WNP. Zmiana charakteru służby granicznej na bardziej operacyjny była deklarowanym celem władz od wielu lat. Jednak proces ten nabrał rzeczywistego przyspieszenia wraz z włączeniem SG do FSB. Zreformowane służby uzyskały nowe uprawnienia w zakresie prowadzenia działalności operacyjno-śledczej oraz wywiadowczej. Tworzone są mobilne oddziały specjalne. Ważnym elementem reformy jest także wprowadzenie pełnego uzawodowienia służb granicznych, które zgodnie z oficjalnymi zapowiedziami, powinno nastąpić do końca 2008 roku.

Zgodnie z federalnym programem celowym „Granica Państwowa Federacji Rosyjskiej (2003–2010)” trwa proces wyposażania granicy w odpowiednią infrastrukturę. Warto pamiętać, że po upadku ZSRR ok. 13 tys. km granicy nie posiadało żadnego zabezpieczenia. Największe środki przeznaczane są na wyposażenie granicy w rejonie Kaukazu Północnego – do końca 2007 roku na ten cel planuje się wydać się ok. 15 miliardów rubli. Trwa także proces budowy infrastruktury na granicy z Kazachstanem. Do końca 2010 roku powinno na niej powstać ok. 400 nowych obiektów granicznych².

² Zob. wywiad z szefem FSB N. Patruszewem: *Rossijskaja Gazieta*, 26.05.2006; a także wywiad z gen. W. Dienisowem, szefem Zarządu Ochrony Granicy Departamentu Organizacyjnego SG FSB: *Gazieta*, 10–12.03.2006.

Podobną reformę przechodzą też systemy graniczne innych państw WNP. Kilka lat wcześniej niż Rosja reformę struktury terytorialnej przeprowadził ukraiński Komitet Państwowy ds. Ochrony Granicy Państwowej. W wyniku zmian utworzono pięć zarządów regionalnych. W 2003 roku Komitet został przekształcony w Państwową Służbę Graniczną (PSGU), formację o charakterze policyjnym i specjalnym statusie. Strona ukraińska planuje, że do 2008 roku PSGU stanie się całkowicie zawodowa. Choć od czasu rozpadu ZSRR Ukraina wybudowała znaczną liczbę nowych strażnic i rozmieściła stosunkowo równomiernie oddziały graniczne na całej długości granicy państwowej, to system ochrony nadal znacznie odbiega od norm obowiązujących w Unii Europejskiej. Największy przemyt towarów i ludzi przechodzi przez niezdemarkowaną granicę z Rosją. W maju 2006 roku władze ukraińskie poinformowały o rozpoczęciu budowy 400-kilometrowego rowu wzdłuż granicy z Rosją w obwodzie ługańskim.

System ochrony granic na Białorusi opiera się natomiast na utrzymywaniu typowych wojsk granicznych. Na granicy polsko-białoruskiej funkcjonuje dawna infrastruktura graniczna. Przy pomocy Rosji Białoruś tworzy system ochrony granicy z Litwą i Łotwą. Granica z Ukrainą jest ochraniajana jedynie przez oddziały mobilne, a granica z Rosją pozostaje faktycznie niestrzeżona.

1.3. Reżim graniczny i polityka wizowa

Czynniki, takie jak: transgraniczne powiązania etniczne, kulturowe i gospodarcze, intensywność migracji zarobkowej i handlu przygranicznego, brak społecznej świadomości granicy powodują, że utrzymanie otwartości granic ma kluczowe znaczenie dla społeczeństw omawianych państw. Liberalny system przekraczania granicy pomiędzy krajami WNP został wprowadzony w 1992 roku na mocy tzw. porozumienia z Biszkeku. Zgodnie z tym dokumentem, obywatele krajów WNP mogli poruszać się we wzajemnym ruchu osobowym bez wiz. Ponadto, powszechną praktyką było stosowanie tzw. paszportów wewnętrznych³ oraz kilkunastu innych dokumentów. Taka sytuacja sprzyjała rozwojowi nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej i nie przyniosła zamierzonych efektów integracyjnych, dlatego też w 2000 roku Rosja zdecydowała się na wycofanie z układu biszkeckiego⁴. Przyczyną

³ Odpowiedników polskich dowodów osobistych.

⁴ Po uprzednim wycofaniu się Turkmenistanu oraz zawieszeniu stosowania układu przez Uzbekistan.

zakończenia obowiązywania tej umowy była także decyzja Rosji o wprowadzeniu wiz dla obywateli Gruzji w związku z pogarszającymi się relacjami politycznymi z tym krajem.

Rezygnacja największego państwa postawiła pod znakiem zapytania sensowność dalszego funkcjonowania porozumienia biszkeckiego. Poszczególne państwa obszaru zaczęły zawierać dwustronne lub wielostronne porozumienia o ruchu bezwizowym. Głównym multilateralnym porozumieniem tego typu jest umowa z 2000 roku obowiązująca pomiędzy państwami członkowskimi Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, czyli Rosją, Białorusią, Kazachstanem, Kirgistanem, Tadżykistanem oraz Uzbekistanem, który dołączył do organizacji w 2006 roku. W praktyce w relacjach między krajami Europy Wschodniej i Kaukazu nadal obowiązuje reżim bezwizowy. Wyjątkiem jest wspomniany wcześniej ruch wizowy w relacjach Rosji i Gruzji. Podjęcie takich samych kroków wobec Tbilisi zapowiadała też Białoruś. Ponadto ze względu na zły stan relacji armeńsko-azerbejdżańskich praktycznie nie odbywa się ruch osobowy pomiędzy tymi krajami.

Kolejnym krokiem na drodze zaostrzania zasad przekraczania granic na obszarze WNP było wprowadzenie przepisów ograniczających liczbę dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium danego kraju. Zasadniczo trend ten prowadzi do uznania paszportu zagranicznego za jedyny tego typu dokument. Jednak w stosunkach pomiędzy blisko ze sobą współpracującymi krajami nadal utrzymują się dawne zasady ruchu osobowego. Mechanizmem mającym zwiększyć efektywność kontroli nad ruchem osobowym było także wprowadzenie tzw. kart migracyjnych, które cudzoziemcy wypełniają przy wjeździe. Karty te wprowadziła Ukraina, Rosja oraz Białoruś. Bogatsze kraje obszaru planują również wprowadzenie dokumentów biometrycznych⁵ i stworzenie bazy danych biometrycznych o osobach przekraczających granicę.

W relacjach pomiędzy krajami Europy Wschodniej i Kaukazu a państwami Unii Europejskiej obowiązuje zasadniczo reżim wizowy (w niektórych przypadkach jednostronny). Chcąc ułatwić swoim obywatelom podróżowanie za granicę w sytuacji zbliżającego się rozszerzenia strefy Schengen o nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej, kraje omawianego obszaru zabiegają o liberalizację reżimu wizowego w relacjach z UE, a w dłuższej perspektywie

⁵ Do grudnia 2006 roku w Rosji wydano 2,5 tysiąca paszportów biometrycznych w kilku pilotowych regionach kraju.

– o całkowite zniesienie obowiązku wizowego. Pierwsze takie porozumienie, upraszczające wzajemny ruch wizowy, zawarła z Unią Rosja (w maju 2006). Trwają negocjacje na temat podpisania analogicznej umowy z Ukrainą (porozumienie zostało parafowane w październiku 2006 roku podczas szczytu UE–Ukraina w Helsinkach), o liberalizację zabiega też Mołdawia⁶. Państwa deklarujące jako cel swojej polityki zagranicznej integrację euroatlantycką w jednostronnym trybie zniosły obowiązek wizowy dla obywateli m.in. UE i USA. Takie decyzje podjęły Gruzja i Mołdawia. Ukraina nie wymagała wiz od obywateli państw zachodnich w okresie pomiędzy majem a wrześniem 2005 roku, a następnie zniosła ten obowiązek na stałe.

W sytuacji zaostrzającego się reżimu granicznego sposobem na ograniczenie utrudnień związanych z przekraczaniem granicy może być rozbudowa infrastruktury przejść granicznych oraz optymalizacja zasad przeprowadzania odprawy granicznej. Tymczasem infrastruktura graniczna w krajach WNP jest przestarzała lub niewystarczająco rozwinięta, a reguły przekraczania granicy niejasne i tworzące pole do nadużyć. Uprawnienia do kontroli na przejściach granicznych mają różne organy władzy wykonawczej, dublujące swoje zadania. Na przejściach funkcjonują także prywatne przedsiębiorstwa, zajmujące się m.in. sprzedażą ubezpieczeń. Punkty te mają różny status, niektóre budynki należą do prywatnych właścicieli. Wiele przejść znajduje się w dużej odległości od granicy. Dobrym sposobem na skrócenie czasu przekraczania granicy jest także wprowadzenie wspólnych odpraw granicznych – takie odprawy funkcjonują m.in. na niektórych przejściach na granicy ukraińsko-polskiej. Na granicy tej istnieją też tzw. punkty konsultacyjne, ułatwiające szybką wymianę informacji o sytuacji przygranicznej.

2. Sytuacja społeczno-ekonomiczna

Podłożem większości ruchów migracyjnych w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego jest trudna sytuacja społeczno-ekonomiczna. Po rozpadzie ZSRR wszystkie państwa omawianego obszaru odczuły znaczący spadek dochodów i poziomu życia ludności, związany z zerwaniem dotychczasowych więzi ekonomicznych oraz strukturalnym niedopasowaniem nowych gospodarek do wymogów wolnorynkowych, a także z niewłaściwą

⁶ Szerzej zob. poszczególne analizy krajowe.

polityką gospodarczą. Notowany od kilku lat wzrost ekonomiczny nie jest w stanie odwrócić skłonności społeczeństw do emigracji zarobkowej (zwłaszcza w biedniejszych krajach obszaru), gdyż nie towarzyszy mu wystarczający rozwój rynków pracy oraz wzrost płac. Ponadto, omawiane kraje różnią się poziomem dochodu narodowego oraz zapotrzebowania na siłę roboczą. Sąsiadują także z bogatą UE, co zachęca ich obywateli do poszukiwania pracy w krajach unijnych. Z drugiej strony należy pamiętać, że decyzje o wyjeździe nie są podejmowane przez migrantów na podstawie chłodnej analizy uwarunkowań ekonomicznych, ale zależą od wielu czynników subiektywnych. Widoczne zróżnicowanie w tempie rozwoju ekonomicznego pozwala na podzielenie obszaru wschodniego sąsiedztwa UE na dwie grupy: państwa o średnim dochodzie (Rosja, Białoruś, Ukraina)⁷ oraz państwa o niskim dochodzie (Mołdawia, Azerbejdżan, Gruzja, Armenia)⁸. Chociaż emigracja zarobkowa jest obecna w państwach wchodzących w skład pierwszej grupy (zwłaszcza na Ukrainie), to kraje te nie są tak bardzo uzależnione od transferów finansowych przesyłanych przez emigrantów jak państwa zaklasyfikowane do grupy o niskich dochodach. W związku z obserwowanym od paru lat znacznym wzrostem cen na surowce energetyczne spośród omawianych państw można też wyróżnić grupę krajów eksportujących ropę naftową i gaz (głównie Rosja, ale też Azerbejdżan). Państwa te odnotowują szybki wzrost gospodarczy, który napędza ich popyt wewnętrzny oraz stymuluje rozwój rynków pracy (m.in. w sektorze wydobywczym, transporcie i budownictwie).

2.1. Dochód narodowy i wzrost gospodarczy

Według ocen ekspertów, w porównaniu do końcowego okresu istnienia imperium radzieckiego średni spadek produktu krajowego brutto (PKB) w państwach poradzieckich wyniósł w połowie lat 90. ponad 50%⁹. Tak gwałtowny spadek PKB skutkował poważnymi zakłóceniami społecznymi. Nawet w najbogatszej Rosji dopiero w styczniu 2007 roku władze ogłosiły, że PKB przewyższył poziom z 1990 roku. PKB zmniejszył się w zasadzie do lat 1995–1996, by się następnie chwilowo ustabilizować aż do czasu kryzysu finansowego w Rosji z 1998 roku, który objął również gospodarki innych państw obszaru

⁷ Do tych państw należy zaliczyć także nie będący przedmiotem niniejszego opracowania Kazachstan.

⁸ Taka typologia jest stosowana przez Bank Światowy (BS).

⁹ Szacunki te należy jednak przyjmować z ostrożnością, gdyż dane statystyczne w czasach ZSRR były sporządzane według innej metodologii.

WNP. W kolejnych latach PKB stopniowo rósł, osiągając szczególnie wysoki poziom w latach 2003–2004, co było spowodowane wzrostem światowych cen na surowce energetyczne oraz metale (tabela 1). W 2004 roku przyrost PKB wyniósł w Rosji 7,2%, na Ukrainie 12,1%. Towarzyszące temu zjawisku umocnienie się walut narodowych, presja inflacyjna oraz błędy popełniane przez władze poszczególnych państw spowodowały, że w latach 2005 i 2006 wzrost ten był już mniejszy¹⁰ (nie dotyczy to krajów kaukaskich).

Tabela 1. Produkt krajowy brutto w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego

Państwo	PKB per capita w PPP* (w USD)			Realny wzrost PKB (%)	
	2000	2003	2005	2004	2005
Rosja	7205	9182	11041	7,2	6,4
Ukraina	4114	5666	7156	12,1	2,6
Białoruś	4809	6104	7710	11,4	9,2
Mołdawia	1515	1977	2374	7,3	7,0
Azerbejdżan	2550	3401	4600	10,2	24,3
Gruzja	2229	2970	3615	6,2	7,7
Armenia	1983	3524	4269	8,4	11,7

Oprac. własne na podstawie: IMF, World Economic Outlook Database 2006.

* Purchasing Power Parity – parytet siły nabywczej.

Jak wynika z tabeli, najbogatszym krajem omawianego obszaru, biorąc pod uwagę wskaźnik PKB na osobę, pozostaje niezmiennie Rosja. Na kolejnych, zbliżonych do siebie miejscach plasują się Białoruś i Ukraina. Wzrost gospodarczy na Białorusi jest bardziej stabilny, ale jednocześnie jednostronny i wynika m.in. ze ścisłych relacji ekonomicznych z Rosją. Wzrost na Ukrainie ma bardziej skokowy charakter, ale kraj ten posiada większy potencjał rozwojowy. Na Kaukazie najlepsze perspektywy gospodarcze wydaje się mieć Azerbejdżan, o ile tylko racjonalnie wykorzysta zyski z eksportu ropy naftowej. Od lat najbiedniejszym krajem obszaru pozostaje Mołdawia. Różnice w PKB oraz dynamika wzrostu tego wskaźnika przekładają się bezpośrednio na tendencje migracyjne panujące w społeczeństwach omawianych państw – najbogatsze kraje mają zdecydowanie niższą emigrację, a ostatni cykl wzrostu gospodarczego miał duży wpływ na generalne zmniejszenie się presji migracyjnej na całym obszarze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego.

¹⁰ Specyficzna sytuacja ekonomiczna panuje na Ukrainie, która w 2005 roku odnotowała minimalny wzrost gospodarczy (2,6%), a w 2006 roku już zdecydowanie większy, bo wynoszący 7%.

2.2. Rynki pracy

W czasach ZSRR oficjalne wskaźniki zatrudnienia były bardzo wysokie (co wynikało m.in. z obowiązywania zasady pełnego zatrudnienia oraz będącej jej rezultatem niskiej efektywności pracy), a płace i dochody ludności pozostawały na relatywnie niskim, mało zróżnicowanym poziomie. Formalne bezrobocie praktycznie nie istniało. Płace nie pełniły funkcji zapłaty za pracę, tak jak się to działo w krajach zachodnich, lecz były jedną z wielu form świadczeń socjalnych. Struktura rynku pracy odpowiadała modelowi centralnego sterowania gospodarką, koncentracji na rozwoju przemysłu ciężkiego oraz ścisłym powiązaniom produkcyjnym w ramach ZSRR. Nic więc dziwnego, że po uzyskaniu niepodległości rynki pracy krajów Europy Wschodniej i Kaukazu skurczyły się, a istniejąca struktura zatrudnienia okazała się nieprzystawalna do nowych uwarunkowań. Zmiany wymagała cała struktura – w latach 90. poziom zatrudnienia w przemyśle spadł kilkukrotnie w porównaniu z czasami ZSRR. W biedniejszych krajach regionu nastąpił rozwój rolnictwa. Jak zauważa A. A. Moskowska, rolnictwo przekształciło się w krajach WNP w „bufor przeciw bezrobociu” – uprawa działek stała się jednym z ważnych źródeł dochodów społeczeństw¹¹. Obserwuje się także stopniowy wzrost znaczenia sektora usług.

Pojawiło się również bezrobocie (tabela 2), nadal w dużym stopniu ukryte, gdyż rządy omawianych państw podtrzymywały iluzję pełnego zatrudnienia, za którym nie podążały odpowiednie płace, uwzględniające wysoką stopę inflacji oraz szokowy wzrost cen. Trend ten był szczególnie widoczny w tych krajach, w których reformy wolnorynkowe były fragmentaryczne. Inaczej zatem niż w krajach Europy Środkowej, kryzysowi gospodarczemu nie towarzyszyło masowe bezrobocie, lecz niskie wynagrodzenia. Zjawisko to wywołało nieoficjalne bezrobocie, przejawiające się w tym, że zatrudnieni pracują w symbolicznym wymiarze godzin albo też znajdują się na przymusowych urloпах. Ponadto, w prawie wszystkich krajach odnotowuje się zwiększenie odsetka ludności nieczynnej zawodowo (także tej w wieku produkcyjnym). Z drugiej strony na obszarze WNP funkcjonuje bardzo rozwinięta szara strefa zatrudnienia – według szacunków mieści się w niej średnio od 30 do 40% ogółu ludności w wieku produkcyjnym¹².

¹¹ A. A. Moskowska, Zaszczita zaniatosti i dochodow nasielenija w „pieriechodnyj pieriod”: problemy stran SNG.

¹² O. Pavlova, O. Rohozynsky, Labor Markets in CIS Countries, Warsaw 2005, s. 10.

Tabela 2. Stopa bezrobocia w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu w wybranych latach w okresie 1997–2003

Państwo	Stopa bezrobocia (w %)			
	1997	1999	2001	2003
Rosja	11,2	12,2	8,7	8,9
Ukraina	2,8	4,3	3,7	3,6
Białoruś	2,8	2,0	2,3	3,1
Mołdawia	1,7	2,1	1,7	1,2
Azerbejdżan	1,3	1,2	1,3	1,4
Gruzja	8,0	5,6	5,5	...
Armenia	11,0	11,5	9,8	9,8

Źródło: Komisja Ekonomiczna Narodów Zjednoczonych dla Europy, Departament Statystyki¹³

Wszystkie kraje WNP odczuły po rozpadzie ZSRR znaczący spadek realnych płac. Mimo obserwowanego od końca lat 90. wzrostu wynagrodzeń do chwili obecnej nie osiągnęły one poziomu sprzed 1991 roku. Ponadto płace te często są ustalane na niższym poziomie niż minimum socjalne (zwłaszcza w biedniejszych krajach obszaru). Kolejną cechą, charakterystyczną także dla państw Europy Środkowej, jest dyferencjacja wynagrodzeń. Jak wynika z badań BS, zróżnicowanie to osiągnęło bardzo wysoki poziom, charakterystyczny dla krajów rozwijających się (w Rosji stosunek ten wynosi 1 do 11)¹⁴. Duże różnice w płacach występują także pomiędzy poszczególnymi państwami obszaru – w 2005 roku nominalna średnia miesięczna płaca w Rosji wyniosła 302 USD, a w Gruzji 50 USD (tabela 3).

Istnienie wysokiego ukrytego bezrobocia połączonego z niskimi wynagrodzeniami, niestanowiącymi istotnego bodźca finansowego dla większości grup społecznych na omawianym obszarze, zdewaluowało znaczenie zatrudnienia jako sposobu uzyskiwania środków do egzystencji. Podniosło także zdecydowanie atrakcyjność migracyjnego modelu zarobkowania. Z drugiej strony, skłonność rządów do sztucznego podtrzymywania wysokiego poziomu zatrudnienia zwiększa bierność dużej części ludności, która otrzymuje wynagrodzenie niezależnie od osobistego zaangażowania. Taka sytuacja grozi skokowym wzros-

¹³ Dane te, uzyskane na podstawie badań siły roboczej, zazwyczaj prezentują wyższą liczbę bezrobotnych niż oficjalnie zarejestrowana.

¹⁴ World Bank, *Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union*, 2005, s. 91–92.

tem bezrobocia (i w konsekwencji wzrostu emigracji zarobkowej) w przypadku wystąpienia kryzysu gospodarczego i niemożności dalszego subsydiowania przez państwo niedopasowanego do wymagań rynkowych systemu wynagrodzeń. Z drugiej strony podjęcie radykalnych reform neoliberalnych bez zapewnienia odpowiedniej osłony socjalnej także może doprowadzić do wzrostu liczby zarobkowych wyjazdów zagranicznych.

Tabela 3. Średnie wynagrodzenie miesięczne w 2005 r. (w USD)

Państwo	Średnia płaca
Rosja	302
Ukraina	220
Białoruś	214
Mołdawia	100
Azerbejdżan	140
Gruzja	50
Armenia	115

Źródło: Komitet Statystyczny WNP

2.3. Ubóstwo

Jednym z ważniejszych skutków transformacji gospodarczej na omawianym obszarze jest spadek poziomu życia wielu grup społecznych, wzrost liczby osób żyjących w biedzie, a także redukcja dostępności ludności do świadczeń socjalnych. W drugiej połowie lat 90. w większości krajów WNP poniżej minimum egzystencji pozostawała średnio więcej niż połowa społeczeństwa. W ostatnich latach wskaźniki ubóstwa w krajach Europy Wschodniej i Kaukazu polepszyły się – według wyliczeń BŚ, w ubóstwie absolutnym w bogatszych krajach obszaru żyje od 5 do 20% ludności, a w biedniejszych, powyżej 40%¹⁵.

Jak wynika z tabeli 4, kraje o średnich dochodach (Rosja, Białoruś, Ukraina) charakteryzują się stosunkowo niskim poziomem liczby ludności żyjącej w warunkach minimum biologicznego (2 USD dziennie) oraz wysokim wskaźnikiem ludności żyjącej za ok. 4 USD dziennie. Ta ostatnia grupa, chociaż nie jest skrajnie biedna, to może łatwo popaść w ubóstwo w przypadku wys-

¹⁵ World Bank, Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union, 2005, s. 2.

tąpienia zawirowań ekonomicznych¹⁶. Natomiast państwa takie jak Armenia, Gruzja, Mołdawia odznaczają się dużym odsetkiem osób skrajnie biednych. Specyficzna sytuacja panuje w Azerbejdżanie, gdzie osób żyjących w absolutnej biedzie jest stosunkowo niewiele, natomiast ponad 70% populacji stanowią osoby ubogie. Należy pamiętać, że podawane dane nie obejmują dochodów uzyskiwanych w szarej strefie, które łagodzą skutki oficjalnego ubóstwa.

Tabela 4. Poziom ubóstwa w krajach Europy Wschodniej i Kaukazu w latach 2002–2003 (w %)

Państwo	Procent ludności żyjącej w ubóstwie absolutnym (2 USD dziennie wg PPP, 2000)		Procent ludności żyjącej w ubóstwie (4 USD dziennie wg PPP, 2000)	
	2002	2003	2002	2003
Rosja	8,7		41,0	
Ukraina	3,2	1,4	31,0	22,0
Białoruś	2,3		21,0	
Mołdawia	55,7	43,4	90,0	85,0
Azerbejdżan	5,2	4,2	74,0	70,0
Gruzja	49,3	51,6	45,0*	46,0*
Armenia	54,7	50,4	91,0	93,0

Oprac. własne na podstawie I. Sinicyna, *Biedność i socjalna polityka w stranach SNG*, Warszawa 2006

* Dane dotyczące liczby osób żyjących za ok. 4 USD dziennie wydają się niewiarygodne, gdyż są mniejsze niż szacunki osób żyjących w skrajnym ubóstwie (za ok. 2 USD)

Analiza struktury biedy stanowi jeden z czynników pomocnych w określeniu grup społecznych najbardziej skłonnych do emigracji. Podobnie jak w innych państwach na świecie, szczególnie narażone na ubóstwo są osoby nieaktywne zawodowo, emeryci, rodziny wielodzietne lub niepełne, rodziny osób niepełnosprawnych lub jedynie formalnie pracujących. Na omawianym obszarze w większym jednak stopniu niż gdzie indziej bieda dotyka także osoby pracujące, przede wszystkim te zatrudnione w niezrestrukturyzowanych gałęziach gospodarki oraz w rolnictwie. Biedniejsze niż w innych regionach są również osoby z wyższym wykształceniem. Specyficzną grupą, szczególnie wrażliwą na ubóstwo, są uchodźcy i osoby wewnątrznie przesiedlone¹⁷.

¹⁶ Word Bank, *Growth, Poverty...*, *op. cit.*, s. 1.

¹⁷ Osoby wewnątrznie przesiedlone (IDPs) to osoby, które zostały zmuszone bądź zobligowane do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania, szczególnie w wyniku konfliktu zbrojnego, naruszania praw człowieka czy katastrof i nie przekroczyły prawnie uznanych granic państwa; definicja stosowana przez UNHCR.

3. Trendy demograficzne na obszarze WNP

Proces rozpadu ZSRR zbiegł się w czasie z narastającymi objawami głębokiego kryzysu demograficznego. Dotknął on szczególnie północno-zachodnie obszary byłego imperium, zamieszkane głównie przez ludność pochodzenia słowiańskiego. Od początku lat 90. wszystkie państwa tego regionu notują ujemny przyrost naturalny. Ich społeczeństwa starzeją się. W Azji Centralnej i na Kaukazie Południowym tendencje demograficzne mają inny charakter, co wynika z większej odrębności wyznaniowej i cywilizacyjnej tych obszarów od centrum byłego imperium. Azja Centralna, zdominowana przez ludność wyznającą islam, była najbardziej zacofanym gospodarczo regionem ZSRR. Dlatego, o ile w zachodniej części b. ZSRR obserwujemy procesy demograficzne o charakterze zbliżonym do procesów charakterystycznych dla postindustrialnego świata zachodniego, o tyle w Azji Centralnej są one podobne do procesów zachodzących w krajach rozwijających się.

Według prognoz, najludniejsze państwa obszaru WNP – Rosja i Ukraina – do połowy XXI wieku mogą stracić ponad jedną trzecią ludności. Politycy rosyjscy są zdania, że taki rozwój wydarzeń może zagrozić nie tylko mocarstwowym ambicjom państwa, lecz także jego bezpieczeństwu. Z liczbą ludności nieadekwatną do obszernego i zasobnego w surowce naturalne terytorium Rosja stanie się łakomym kąskiem dla agresywnych sąsiadów. W bliższej perspektywie spadek liczby ludności, a tym samym rąk do pracy, może – zdaniem polityków – zahamować rozwój gospodarki i utrwalić jej surowcowy charakter. Strona ukraińska podkreśla przede wszystkim społeczne skutki depopulacji.

Kryzys demograficzny, jaki przeżywają północno-zachodnie obszary b. ZSRR, ma charakter systemowy i cywilizacyjny. W porównaniu z Europą Zachodnią negatywne konsekwencje kryzysu są potęgowane przez nadmierne spożycie wysokoprocentowych alkoholi, niską kulturę pracy oraz niedostateczną opiekę zdrowotną. Dominujący w danym państwie model rozwoju cywilizacyjnego trudno szybko skorygować. Z tego względu najefektywniejszym sposobem złagodzenia negatywnych skutków depopulacji wydaje się aktywna i konsekwentna polityka migracyjna.

Dla dotkniętych kryzysem demograficznym państw regionu naturalnym terenem rywalizacji o pożądanych migrantów jest obszar byłego ZSRR. Utrzy-

mujący się sentyment wobec byłych współobywateli, liczne kontakty rodzinne i towarzyskie, łatwość poruszania się, znajomość języka rosyjskiego oraz pewnych wzorców kulturowych sprawiają, że osoby wychowane na tym obszarze łatwiej mogą integrować się ze społeczeństwami innych państw WNP. W początkowym okresie lat 90. fala migracyjna była zjawiskiem żywiołowym, związanym z powrotami do stron rodzinnych i ucieczką z rejonów konfliktów. Swoistym zagłębieniem migracyjnym był Kaukaz Południowy. Jednak potencjał migracyjny tego regionu wydaje się wyczerpywać. Rośnie znaczenie państw Azji Centralnej, które wciąż mają znaczny przyrost naturalny, a ich poziom rozwoju jest niższy niż w innych państwach b. ZSRR.

3.1. Liczba ludności

Tabela 5. Stała ludność państw WNP w latach 1989–2006 (w tys. osób, stan na 1 stycznia danego roku)

Państwo	1989	1992	2002	2004	2005	2006
Azerbejdżan (z Górskim Karabachem)	7 021	7 324,0	8 141,4	8 265,7	8 347,3	8 436,5
Armenia	3 305	3 694,0	3 212,9	3 212,2	3 215,8	3 219,4
Białoruś	10 152	10 198,0	9 950,9	9 849,1	9 800,1	9 750,2
Gruzja	5 409	4 865,2	4 371,5	4 315,2	4 289,1	4 264,0
<i>Abchazja</i>		521,0	213,5	214,4	214,6	215,0
<i>Osetia Południowa</i>		81,2	50,0	49,4	49,2	49,0
Kazachstan	16 464	16 451,7	14 851,1	14 951,2	15 074,8	15 217,7
Kirgistan	4 258	4 502,0	4 946,5	5 037,3	5 092,8	5 138,6
Mołdawia	4 335	3 643,0	3 413,1	3 392,7	3 386,0	3 374,0
<i>Naddniestrze</i>		714,0	578,0	562,0	554,0	546,0
Rosja	147 022	148 325,6	142 782,2	141 071,4	140 317,8	139 582,3
Tadżykistan	5 903	5 505,6	6 375,5	6 640,0	6 780,4	6 913,0
Turkmenistan	3 523	3 970,0	4 889,0	4 965,0	5 008,0	5 051,0
Uzbekistan	19 810	21 106,3	25 115,8	25 707,4	26 021,3	26 328,0
Ukraina	51 452	51 802,0	48 221,1	47 442,1	47 100,5	46 749,2
Cała WNP	278 654	282 658,6	277 112,5	275 675,1	275 251,7	274 833,9

Źródło: Demoskop Weekly, nr 237/8 (6-18.03.2006 r.) oraz dane spisu powszechnego przeprowadzonego w ZSRR w 1989 r. W tabeli kursywą wyodrębniono tzw. parapaństwa.

Michaił Tulski, autor powyższej tabeli, starał się wykorzystać różne źródła, aby zweryfikować oficjalne dane dotyczące liczby ludności (chcąc uniknąć ich dublowania oraz przekłamań). Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie takich krajów, jak Turkmenistan i Rosja – przytoczone w tabeli liczby znacznie różnią się od podawanych przez oficjalne organy statystyczne. Według Federalnej Służby Statystyki Państwowej Rosji (FSSP), liczba ludności tego państwa na 1 stycznia 2006 roku wyniosła 142,7 mln osób, to jest ponad 3 mln więcej, niż podaje Tulski. Ten jest jednak zdania, że przyjmowane przez FSSP za wielkości bazowe dane spisu powszechnego z 2002 roku zostały zawyżone w niektórych podmiotach federacji (np. w Moskwie i Czechenii), a ponadto Tulski nie uwzględnił w swoich obliczeniach osób o nieuregulowanym statusie prawnym. Podana przez niego liczba stałej ludności obszaru WNP wydaje się być najbardziej zbliżona do rzeczywistości. Według danych Międzypaństwowego Komitetu Statystycznego WNP, liczba ta jest znacznie wyższa i wynosi ok. 279 mln osób¹⁸.

Liczba ludności na obszarze WNP stopniowo spada. O ile w 1993 roku mieszkało tam ponad 282,6 mln osób, o tyle w 2006 roku już niespełna 274,9 mln, czyli o 7,7 mln osób mniej. Tempo spadku nie jest obecnie duże, gdyż ubytki ludności w jednych państwach są rekompensowane wzrostem jej liczby w innych, szczególnie centralnoazjatyckich. W porównaniu do 1992 roku obecnie liczba ludności Ukrainy zmniejszyła się o ponad 5 mln osób (prawie 10%), a Rosji o ponad 8,7 mln osób (ok. 6%), natomiast w tym samym okresie ludność Turkmenistanu wzrosła o ponad 1 mln osób (ok. 25%), Uzbekistanu o 5,2 mln (ok. 25%), a Tadżykistanu o 1,4 mln osób (ok. 26%). Procesy te sprawiają, że zmniejsza się proporcjonalny udział Rosji i Ukrainy w zaludnieniu obszaru WNP. Należy oczekiwać, że w perspektywie kilku lat ludność Rosji będzie stanowiła mniej niż połowę ogółu ludności WNP. Wciąż utrzymują się duże różnice w gęstości zaludnienia między poszczególnymi państwami obszaru. O ile w Mołdawii na jeden kilometr kwadratowy przypada 111 osób, o tyle w Kazachstanie jest tych osób jedynie 5, a w Rosji – 8.

3.2. Przyrost naturalny

W latach 60. XX wieku we wszystkich państwach regionu wskaźnik dzietności co najmniej trzykrotnie przewyższał wskaźnik śmiertelności. W Azerbejdżanie czy Armenii różnica ta była prawie siedmiokrotna. Przy czym, co ciekawe,

¹⁹ www.cisstat.com/rus/060204.htm

w tym okresie różnice w liczbie zgonów na 1000 mieszkańców między poszczególnymi republikami ZSRR były minimalne. Stopniowo zaczął jednak narastać proces dyferencjacji. Na początku XXI wieku liczba zgonów na 1000 mieszkańców w Azerbejdżanie i Armenii była już ponad dwukrotnie mniejsza niż w Rosji czy na Ukrainie. I o ile na przestrzeni ostatniego półwiecza ogólny współczynnik śmiertelności w państwach Kaukazu Południowego zwiększył się jedynie nieznacznie (najbardziej w Gruzji), o tyle w państwach z przewagą ludności słowiańskiej uległ on podwojeniu. Na Ukrainie już na początku lat 90. liczba zgonów i narodzin prawie się zrównała. W 2000 roku już w całym regionie, z wyjątkiem państw Kaukazu Południowego, wskaźnik śmiertelności przewyższał analogiczny wskaźnik dzietności. Na Ukrainie, gdzie sytuacja była najtrudniejsza, różnica ta była dwukrotna.

Tabela 6. Ogólny współczynnik dzietności dla wybranych państw obszaru WNP (liczba urodzeń na 1000 osób), za lata 1950–2003

Państwo	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003
Azerbejdżan	40,60	42,60	29,20	25,20	27,24	14,80	13,60	13,50	15,80
Armenia	33,70	40,10	22,10	22,70	24,00	9,00	9,10	10,00	11,10
Białoruś	25,50	24,45	16,24	16,01	13,98	9,40	9,20	8,94	9,20
Gruzja	24,40	24,70	19,20	17,70	17,10	11,00	10,80	10,70	11,20
Mołdawia	38,90	29,30	19,40	19,80	17,70	10,20	10,04	9,85	10,10
Rosja	26,90	23,20	14,60	15,90	13,40	8,70	9,08	9,73	10,10
Ukraina	22,90	20,50	15,20	14,80	12,70	7,80	9,31	8,00	8,20

Źródło: www.demoscope.ru/weekly/spp/sng_cbr.php

Tabela 7. Ogólny współczynnik śmiertelności dla wybranych państw obszaru WNP (liczba zgonów na 1000 osób), za lata 1950–2003

Państwo	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003
Azerbejdżan	11,10	6,70	6,70	7,00	6,00	5,90	5,60	5,70	8,80
Armenia	12,00	6,80	5,10	5,50	6,20	6,30	6,80	8,00	7,00
Białoruś	8,00	6,60	7,63	9,90	10,75	13,48	14,07	17,78	14,50
Gruzja	14,40	6,50	7,30	8,60	9,00	10,70	10,50	10,70	11,10
Mołdawia	11,30	6,42	7,39	10,09	9,72	11,33	11,04	11,55	11,50
Rosja	10,10	7,39	8,68	11,02	11,20	15,33	15,62	16,25	15,30
Ukraina	8,50	6,90	8,80	11,35	12,13	15,39	16,43	14,00	16,30

Źródło: www.demoscope.ru/weekly/spp/sng_cbr.php

Wzrost wskaźnika śmiertelności jest kluczowy dla wyjaśnienia fenomenu ujemnego przyrostu naturalnego w takich państwach jak Rosja, Ukraina i Białoruś, gdyż tempo spadku wskaźnika dzietności było porównywalne we wszystkich państwach regionu. Należy oczekiwać, że negatywne tendencje w przyroście naturalnym ustabilizują się na dłuższy okres, stopniowo obejmując wszystkie państwa, może z wyjątkiem Azerbejdżanu.

Ludność Rosji i Ukrainy stanowi prawie 90% populacji omawianego obszaru, dlatego należałoby dokładniej przyjrzeć się procesom demograficznym zachodzącym w obu tych państwach, gdyż będą one wywierały dominujący wpływ na cały region.

Tabela 8. Przyrost naturalny i oczekiwana długość życia w Rosji, lata 1991–2005

Rok	Liczba narodzin (w tys.)	Liczba zgonów (w tys.)	Różnica (w tys.)	Oczekiwana długość życia
1991	1795	1691	104	69,01
1992	1588	1807	-219	67,89
1993	1379	2129	-750	65,14
1994	1408	2301	-893	63,98
1995	1364	2204	-840	64,64
1996	1305	2082	-777	65,89
1997	1260	2016	-765	66,64
1998	1283	1989	-706	67,02
1999	1215	2144	-929	65,93
2000	1267	2225	-958	65,27
2001	1312	2255	-943	65,30
2002	1397	2332	-935	64,80
2003	1477	2366	-889	64,90
2004	1508	2298	-790	
2005	1460	2303	-843	

Źródło: L. Rybakowski, Demograficeskoje buduszczeje Rossii i migracyonnyje procesy. Socis, 3/2005; Federalna Służba Statystyki Państwowej Rosji (FSSP)

Po raz pierwszy w swojej najnowszej historii Rosja zetknęła się z problemem ujemnego przyrostu naturalnego w 1992 roku. Od tej cezury liczba zgonów już stale przekracza liczbę narodzin o ponad 700 tys. przypadków rocznie. Według ocen specjalistów tendencja ta utrzyma się co najmniej do

połowy XXI wieku. O ile w początkowym okresie ujemny przyrost naturalny był w dużym stopniu rekompensowany przez dodatnie saldo migracyjne, o tyle w ostatnim okresie rekompensata ta nie przekraczała 10% rocznie. Ujemnemu przyrostowi naturalnemu towarzyszyła tendencja zmniejszania się średniej długości życia, co świadczyło o swoistym regresie cywilizacyjnym, jaki przeżywa Rosja.

Tabela 9. Przyrost naturalny i oczekiwana długość życia na Ukrainie, lata 1990–2005

Rok	Liczba narodzin (w tys.)	Liczba zgonów (w tys.)	Różnica (w tys.)	Oczekiwana długość życia
1990	657,2	629,6	27,6	
1991	630,8	669,9	-39,1	
1992	596,8	697,1	-100,3	69,30
1993	557,5	741,7	-184,2	68,67
1994	521,5	764,6	-243,1	67,98
1995	492,9	792,6	-299,7	67,22
1996	467,2	776,7	-309,5	66,93
1997	442,6	754,2	-311,6	67,36
1998	419,2	719,9	-300,7	68,08
1999	389,2	739,2	-350,0	68,32
2000	385,1	758,1	-373,0	67,91
2001	376,4	745,9	-369,5	68,33
2002	390,7	754,9	-364,2	68,32
2003	408,6	765,4	-356,8	68,24
2004	427,3	761,3	-334,0	68,22
2005	426,1	782,0	-355,9	

Źródło: Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy
(www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ds/nas_rik/nas_u/2002.html)

Ukraina jeszcze wcześniej niż Rosja, bo już w 1991 roku, zetknęła się ze zjawiskiem ujemnego przyrostu naturalnego. W 1996 roku przekroczył on 300 tys. osób rocznie i od tego momentu nie spadał poniżej tego poziomu. Sytuację demograficzną Ukrainy komplikował jeszcze fakt, iż przez długi okres miała ona ujemny bilans migracyjny. W latach 1994–2001 przekraczał on średniorocznie 100 tys. osób. Korelacja tych dwóch czynników sprawiła, że proces zmniejszania się liczby ludności Ukrainy przebiegał szczególnie szybko. Dopiero w 2005 roku Ukraina osiągnęła dodatni bilans migracyjny (4,6 tys. osób). Prognozy demograficzne dla Ukrainy także przewidują utrzymywanie się

ujemnego przyrostu naturalnego co najmniej do połowy XXI wieku, choć tempo spadku powinno się zmniejszyć.

3.3. Struktura wiekowa

Tabela 10. Struktura wiekowa społeczeństw państw obszaru WNP (w %)

Państwo	Przedział wiekowy 0–14 lat		Przedział wiekowy 15–64 lata		Przedział wiekowy 65+	
	1989	2005	1989	2005	1989	2005
Azerbejdżan	33	25	63	68	5	7
Armenia	30	22	64	68	5	11
Białoruś	23	16	67	70	10	15
Gruzja	25	19	66	68	9	13
Kazachstan	32	25	62	68	6	8
Kirgistan	38	31	58	63	5	6
Mołdawia	28	20	64	70	8	10
Rosja	23	15	67	71	10	14
Tadżykistan	43	38	53	58	4	4
Turkmenistan	41	37	56	59	4	4
Ukraina	22	15	67	69	12	16
Uzbekistan	41	36	55	60	4	4

Źródło: Demoskop Weekly, nr 235/6, 20.02–05.03.2006;

<http://demoscope.ru/weekly/2006/0235/barom01.php>

Jak wynika z tabeli 10, społeczeństwa państw WNP starzeją się, choć tempo i charakter tych procesów są różne. Między rokiem 1989 a 2005 we wszystkich państwach spadł procentowy udział dzieci do lat 14. Największy spadek miał miejsce w Rosji, Mołdawii, Azerbejdżanie oraz Armenii i wynosił 8 punktów procentowych. Najmniejszy spadek odnotowano w Turkmenistanie oraz Uzbekistanie – odpowiednio 4 i 5 punktów procentowych. Na Ukrainie i w Rosji dzieci do lat 14 stanowią obecnie zaledwie 15% populacji. Dla porównania w Tadżykistanie stanowią one aż 38% ludności.

W krajach słowiańskich oraz Armenii znacząco wzrosła liczba ludzi w podszłym wieku (65+). Na Ukrainie liczebnie przewyższają oni już kategorię dzieci do lat 14, wkrótce to samo nastąpi w Rosji i na Białorusi. Procentowy udział w populacji najstarszej kategorii obywateli jest na Ukrainie aż cztero-

krotnie większy niż w Uzbekistanie czy Tadżykistanie. W konsekwencji, o ile na początku XXI wieku średnia wieku statystycznego Ukraińca wynosiła 39 lat, a Rosjanina 38 lat, o tyle w przypadku Tadżyka czy Turkmena były to zaledwie 23 lata. Te wskaźniki będą w najbliższej przyszłości określały dynamikę procesów demograficznych na obszarze WNP, m.in. zmianę w proporcjach zaludnienia na korzyść państw Azji Centralnej. Choć z czasem, także w tym regionie, tempo przyrostu naturalnego powinno znacząco osłabnąć.

3.4. Struktura narodowościowa

Związek Radziecki był tygłem ponad stu narodów. Piętnaście z nich posiadało własne republiki narodowe tworzące federację. Władze państwowe prowadziły jednak politykę, która nie liczyła się z etnicznymi odrębnościami danych terytoriów. Deportowano całe narody, z miejsca na miejsce przetrucano masy robotników i specjalistów, świadomie dążąc do unifikacji struktury etnicznej państwa. Ukuto nawet termin „naród sowiecki” – czyli taki, którego podstawę stanowi ideologia, a nie pochodzenie etniczne. W rezultacie tej polityki w większości republik stopniowo spadał udział procentowy ludności rodzimej. Według spisu z 1989 roku, w Kazachstanie Kazachowie stanowili tylko 39,7% ludności republiki i był to najniższy wskaźnik dla całego ZSRR. Najbardziej jednorodną etnicznie republiką była Armenia, gdzie Ormianie stanowili 93,3% ludności.

Po rozpadzie ZSRR władze nowych niepodległych państw radykalnie zmieniły zasady polityki narodowościowej, dążąc do umocnienia pozycji tytularnych narodów. Rozpoczął się proces żywiołowej repatriacji, łączenia rodzin. W kilku regionach, szczególnie na Kaukazie i w Mołdawii doszło do konfliktów zbrojnych, które zaowocowały falami migracyjnymi. Najłatwiej było opuszczać takie obszary ludności napływowej. Nastąpił wzrost nastrojów ksenofobicznych, zdarzały się przypadki dyskryminowania tzw. obcych (m.in. w dostępie do stanowisk kierowniczych). Często dawano im do zrozumienia, że są jedynie gośćmi – nie zawsze pożądanymi.

Najnowsze spisy powszechne zarejestrowały znaczne zmiany w strukturze narodowościowej na obszarze WNP. We wszystkich państwach, z wyjątkiem Rosji, doszło do zwiększenia udziału ludności rodzimej w strukturze narodowościowej. Według danych z 2001 roku, odsetek Ormian w Armenii wzrósł do 98%. W Kazachstanie, odsetek Kazachów już w 1999 roku osiągnął 53%.

Nawet na Ukrainie, z jej dramatycznie kurczącą się liczbą ludności, między rokiem 1989 a 2001 odsetek Ukraińców wzrósł z 72,7 do 77,8%. Zostało to spowodowane masową migracją Rosjan oraz zauważalnymi wśród tej mniejszości procesami asymilacyjnymi. Podobne procesy mają miejsce także na Białorusi.

Jedynym państwem WNP, w którym zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i procentowo odsetek tytularnej ludności spadł, była Rosja. Jest to tendencja trwająca co najmniej od półwiecza. Według spisu z 1959 roku Rosjanie stanowili 83,3% ludności RFSRR, w 1979 roku – 82,6%, w 1989 roku – 81,5%, a w 2002 roku – 79,8% ludności Federacji Rosyjskiej. Masowy napływ Rosjan migrujących z obszaru WNP nie był w stanie odwrócić tej tendencji, a jedynie ją spowolnił. Przyczyną spadku był fakt, że etniczni Rosjanie, w przeciwieństwie do niektórych autochtonicznych narodów Federacji Rosyjskiej (m.in. Czeczeni, narody Dagestanu), jak i przedstawiciele narodów napływowych, mieli ujemny przyrost naturalny.

Wydaje się, że tendencja spadku udziału procentowego Rosjan w populacji Federacji Rosyjskiej będzie miała charakter trwały. W konsekwencji może ona istotnie wpływać na założenia polityki migracyjnej rządu w Moskwie. Władze muszą się bowiem liczyć z narastającymi tendencjami ksenofobicznymi, mającymi swe źródła m.in. w kurczącym się stanie posiadania etnosu rosyjskiego. W tej sytuacji nadmierne otwarcie na obcych kulturowo imigrantów może spotkać się z silnymi oporami społecznymi i doprowadzić do zaostrzenia konfliktów wewnętrznych.

CZĘŚĆ II

TRENDY OGÓLNE

Ruchy migracyjne w państwach Europy Wschodniej oraz Kaukazu Południowego charakteryzują się podobną intensywnością oraz trendami rozwoju. Procesy te były najbardziej gwałtowne bezpośrednio po rozpadzie ZSRR, obecnie mają tendencję do stopniowej stabilizacji. Ewolucji podlegają także ich uwarunkowania. Po upadku Związku Radzieckiego migracje zewnętrzne stanowiły przede wszystkim funkcję kryzysów polityczno-etnicznych, jakie wystąpiły w związku z formowaniem przez nowo powstałe kraje swojej tożsamości państwowej.

Od połowy lat 90. nabrały charakteru ekonomicznego i zaczęły równoważyć skutki problemów społeczno-ekonomicznych w biedniejszych krajach obszaru oraz dostarczać pracowników dla powstających rynków pracy w bogatszych państwach.

Wspólną cechą ruchów migracyjnych na omawianym obszarze jest ich nieuregulowany charakter¹⁹. Procesy migracyjne wywarły duży wpływ na kształt społeczeństw państw poradzieckich: ich skład narodowy oraz strukturę społeczną, rozpowszechnianie się określonych wzorców kulturowych.

Z drugiej strony ruchy migracyjne w poszczególnych państwach obszaru mają wiele cech różniących je od siebie.

Odmienne potencjały ekonomiczne oraz demograficzne spowodowały, że pod względem charakterystyki przepływów migracyjnych kraje te podzieliły się w pewnym uproszczeniu na dwie grupy: kraje imigracyjne (Rosja, w mniejszym stopniu Białoruś) oraz kraje emigracyjne (Mołdawia, Armenia, Gruzja,

¹⁹ Termin migracje o nieuregulowanym charakterze (nieregularne, nieudokumentowane) oznacza migracje, które odbywają się niezgodnie z przepisami prawa państwa wysyłającego, tranzytowego, lub – najczęściej – kraju przyjmującego. Dotyczy to zazwyczaj nielegalnego przekraczania granicy lub posługiwania się podczas przekraczania fałszywymi dokumentami, niezgodnego z prawem przebywania na terytorium danego kraju lub nielegalnej pracy. Ten typ migracji bardzo często określa się mianem migracji nielegalnych. Termin nieregularna migracja (*irregular migration*) jest używany m.in. przez UNHCR, Radę Europy, OBWE, IOM, ILO. Natomiast Unia Europejska stosuje określenie nielegalna migracja (*illegal migration*); szerzej zob. K. Koser, Irregular migration, state security and human security, paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of Global Commission on International Migration, September 2005.

w mniejszym stopniu Ukraina oraz Azerbejdżan). Bardzo różne jest także zagrożenie nielegalną migracją tranzytową – od Ukrainy, leżącej na głównym szlaku nielegalnej migracji z Azji Południowej do Europy, po Armenię położoną na peryferiach tranzytowych ruchów migracyjnych.

Cztery państwa (kraje kaukaskie oraz Mołdawia) doświadczyły konfliktów zbrojnych na swoim obszarze i masowych ucieczek ludności.

1. Dynamika i struktura przestrzenna procesów migracyjnych

Genezy charakteru współczesnych ruchów migracyjnych w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym należy poszukiwać we wspólnym dziedzictwie historycznym tego obszaru – przez wieki był on częścią imperium rosyjskiego, a następnie ZSRR. Wraz z podbojem przez Rosję nowych ziem na peryferie imperium posuwali się także osadnicy słowiańscy. Z czasem przemieszczenia ludności nabrały masowego charakteru.

Za czasów Stalina władze dokonywały deportacji całych narodów (m.in. Niemców, narodów Kaukazu Północnego) czy niepożądanych grup społecznych (przede wszystkim zamożnych chłopów). Powszechną praktyką były administracyjnie regulowane przemieszczenia ludności do nowo tworzonych ośrodków przemysłowych. Ponieważ granice zewnętrzne ZSRR były zamknięte, a poszczególne republiki różniły się stopniem rozwoju gospodarczego i zapotrzebowania na siłę roboczą, imperium radzieckie odnotowywało też intensywne dobrowolne ruchy migracyjne.

Początkowo migracje w ramach ZSRR odbywały się w jednym kierunku – z zachodnich krańców państwa na rosyjski wschód oraz do północnego Kazachstanu, w mniejszym stopniu do innych republik Azji Centralnej i na Kaukaz. Intensywne przepływy odnotowywano też pomiędzy sąsiadującymi ze sobą republikami, zwłaszcza pokrewnymi kulturowo i językowo.

W latach 60. i 70. słowiańskie rezerwy demograficzne zaczęły się wyczerpywać i rozpoczął się proces powrotów ludności rosyjskojęzycznej do centralnych regionów imperium. Także Mołdawianie czy rdzenni mieszkańcy Kaukazu Południowego coraz częściej emigrowali do Rosji i na Ukrainę. Trendy te trwały do rozpadu ZSRR.

Upadek imperium radzieckiego przyniósł kilka fundamentalnych zmian w procesach migracyjnych. Po pierwsze, dotychczasowe migracje wewnętrzne stały się migracjami zewnętrznymi. Po drugie, otwarto granice zewnętrzne, a republiki związkowe stały się niezależnymi państwami z własnym prawodawstwem i granicami.

Rozpoczęła się spontaniczna wędrówka ludności, gdyż część osób chciała w nowych uwarunkowaniach politycznych powrócić do państw, które uznawała za swoje ojczyzny oraz połączyć się z rodzinami zamieszkującymi w innych krajach byłego imperium.

Do swoich krajów pochodzenia wracali też żołnierze rozsiani po całym obszarze. Ponadto, w wyniku wybuchu konfliktów zbrojnych (Górski Karabach, Naddniestrze, Abchazja, Osetia Południowa, Tadżykistan) kilka milionów ludności zostało zmuszonych do opuszczenia miejsc zamieszkania.

Rozpad ZSRR przyniósł też nowe uwarunkowania społeczno-gospodarcze: spadek poziomu życia ludności, inflację oraz bezrobocie, ale też możliwość podejmowania krótkotrwałej migracji zarobkowej czy handlu przygranicznego.

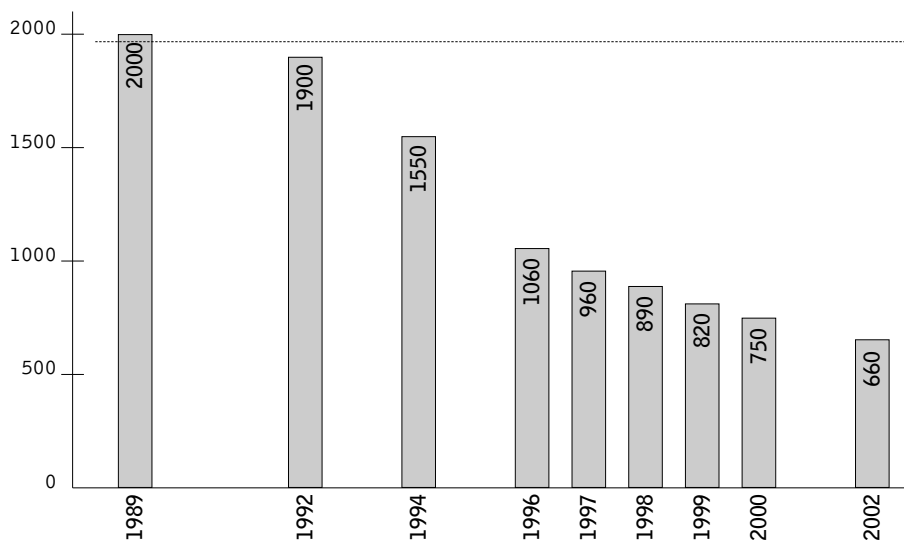
Wszystkie te czynniki zaowocowały dużą dynamiką zewnętrznych ruchów migracyjnych, która jednak – przynajmniej według oficjalnej statystyki – była niższa niż dynamika migracji wewnątrz ZSRR z drugiej połowy lat 80.

Rosyjscy badacze podkreślają, że wbrew obiegowym opiniom, po upadku ZSRR ruch osobowy pomiędzy poszczególnymi krajami WNP zmalał, co jest związane m.in. z kryzysem gospodarczym i politycznym w nowych niepodległych państwach oraz zmniejszeniem się możliwości legalnej migracji²⁰. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że wobec panującego w tym okresie chaosu administracyjnego znaczna część ruchów migracyjnych nie została zarejestrowana. Ponadto, jak zauważają V. Jontsev oraz I. Ivanhiouk, ruchy migracyjne charakterystyczne dla obecnej epoki odznaczają się zwiększonym udziałem migracji czasowej i po jej uwzględnieniu okazuje się, że sumaryczna migracja w Rosji w latach 1989–2001 kilkakrotnie wzrosła²¹. Po trzecie zaś, migracja wewnętrzna rządzi się innymi prawami i jest z natury bardziej liczna.

²⁰ Zob. V. Tishkov, Z. Zayonchkovskaya, G. Vitkovskaya, Migration in the countries of the former Soviet Union, paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of Global Commission on International Migration, September 2005, s. 3.

²¹ V. Jontsev, I. Ivanhiouk, "Russia in the world migration flows: trends of the last decade", [w:] World in the Mirror of International Migration, Vol. 10, Moscow 2002, s. 50.

Rysunek 1. Dynamika przepływów migracyjnych pomiędzy krajami WNP w latach 1989–2002 (1000 osób)



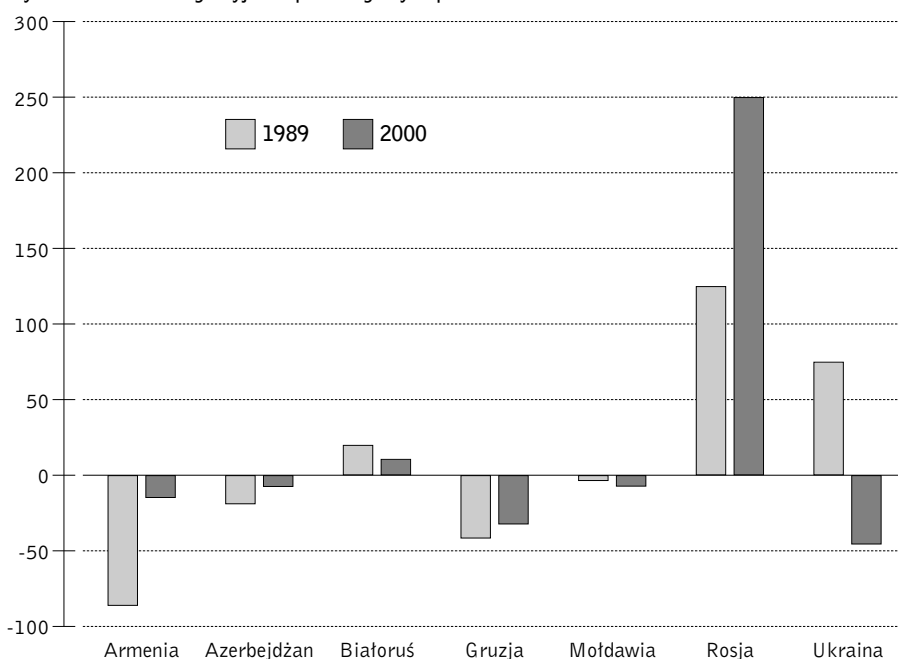
Źródło: V. Tishkov, Z. Zayonchkovskaya, G. Vitkovskaya, Migration in the countries..., *op. cit.*, s. 4.

Jak wynika z przedstawionego rysunku, intensywność wymiany migracyjnej sukcesywnie malała – pomiędzy 1990 a 2000 rokiem przepływy migracyjne w ramach WNP zmniejszyły się czterokrotnie. Największą dynamikę zaobserwowano na początku lat 90. (prawie 2 mln przejazdów rocznie). Mniej więcej do 1994–1995 roku utrzymywała się ona na stosunkowo wysokim poziomie. W drugiej połowie dekady zdecydowanie spadła, co można wiązać m.in. z ostatecznym zakończeniem migracji przymusowych i repatriacji, kryzysem ekonomicznym w Rosji i tendencją do zaostrzenia zasad ruchu osobowego. W 2002 roku wyniosła zaledwie 660 tys. przejazdów. W latach 1991–2001 we wszystkich interesujących nas krajach zmniejszyła się liczba przybywających imigrantów (najmniej w Rosji, najbardziej w Armenii), jak i osób wyjeżdżających (najbardziej w Rosji, najmniej w krajach Kaukazu)²². Należy jednocześnie pamiętać, że w rzeczywistości natężenie przepływów było wyższe, przynajmniej na początku lat 90., ponieważ duża ich część nie została odnotowana przez statystyki migracyjne, w tym m.in. przejazdy żołnierzy czy ucieczki migrantów przymusowych. Ponadto od połowy lat 90. na pierwszy plan wysunęły się trudne do rejestracji czasowe wyjazdy zarobkowe.

²² Za: Ż. Zajonczkowska, „Diesiat’ let SNG – diesiat’ let migraciy miezdu stranami-uczastnikami”, Demoscope Weekly, No. 45–46, 3–16.12.2001.

Większość przepływów migracyjnych na obszarze poradzieckim nadal odbywa się w jego ramach (z wyjątkiem państw bałtyckich). O ile na początku lat 90. wszystkie interesujące nas państwa (poza Rosją) odnotowywały zarówno masowe wyjazdy, jak też nieco mniejszy napływ ludności z zagranicy, o tyle w ciągu ostatniej dekady przybrały zdecydowaną postać krajów imigracyjnych bądź emigracyjnych. Do pierwszej grupy należy zaliczyć Rosję oraz Białoruś, która od wielu lat utrzymuje, co prawda niezbyt duże, ale dodatnie saldo migracyjne ze wszystkimi państwami obszaru WNP. Specyficzna sytuacja panuje na Ukrainie, która stanowiła kraj masowego napływu przedstawicieli narodów słowiańskich oraz Tatarów, ale też jeszcze liczniejszej emigracji motywowanej ekonomicznie. Kraje kaukaskie oraz Mołdawię należy zaliczyć do państw typowo emigracyjnych.

Rysunek 2. Saldo migracyjne w poszczególnych państwach obszaru w 1989 r. oraz 2000 r.



Oprac. własne na podstawie Demoskop Weekly, nr 45–46, 3–16.12.2001;
<http://demoscope.ru/weekly/045/tema04.php>

Rosja stanowi centrum ruchów migracyjnych na obszarze WNP. Na ten kraj przypada około 75% wszystkich imigrantów na obszarze WNP (w 1989 r. około 40%). Według oficjalnych statystyk w latach 1991–2000 Rosja przyjęła 6,9 mln imigrantów z krajów poradzieckich²³. Według najnowszego raportu Organi-

²³ Patrz cz. III, analiza krajowa poświęcona Rosji.

zacji Narodów Zjednoczonych w 2005 roku na terytorium Rosji zamieszkiwało 12,1 mln imigrantów, co stawiało ten kraj na drugim miejscu pod względem liczności populacji migrantów (za USA)²⁴. Według oficjalnych statystyk najwięcej imigrantów przybyło w 1994 roku, w następnych latach liczba ta znacząco się zmniejszyła, by osiągnąć stosunkowo stabilny poziom na początku obecnego stulecia. Specyficzny był w tym kontekście rok 2005, w którym Rosja odnotowała największy od czterech lat przyrost²⁵. Tę geograficzną jednostronność procesów migracyjnych na obszarze WNP potwierdzają oceny dotyczące skali i kierunku nieuregulowanej migracji – Rosja jest największym rynkiem dla nielegalnych pracowników z krajów Wspólnoty.

Wymiana państw WNP z krajami spoza tego obszaru jest zdecydowanie mniejsza niż wymiana w ramach obszaru poradzieckiego. Oficjalnie rejestrowana migracja tego typu obejmuje przede wszystkim osoby pochodzenia żydowskiego i niemieckiego, ale też m.in. specjalistów wyjeżdżających do Stanów Zjednoczonych czy krajów Europy Zachodniej. Głównymi krajami docelowymi tego typu wyjazdów są Niemcy, Stany Zjednoczone oraz Izrael.

Szacuje się, że w latach 1992–2002 z krajów obszaru WNP wyjechało poza ten region około 2,6 mln osób, z czego ponad 1 mln osób z Rosji i 540 tys. z Ukrainy²⁶. Według obliczeń Żanny Zajoncchkowskiej, udokumentowana emigracja z krajów WNP wynosiła w latach 1991–1995 ok. 300 tys. osób rocznie, a w latach 1998–2000 ok. 200 tys. osób rocznie²⁷. Po roku 2000 odsetek ten jeszcze nieznacznie spadł. Poważnym przekształceniom uległ też skład etniczny wyjeżdżających. O ile na początku lat 90., wśród emigrantów przeważali przedstawiciele narodowości niemieckiej lub żydowskiej, o tyle obecnie dominują reprezentanci narodowości tytularnych. Wydaje się, że obecny stosunkowo niski poziom legalnej migracji do krajów UE czy Ameryki Północnej wynika zarówno z wyczerpania się spełniających kryteria repatriacji osób narodowości niemieckiej czy żydowskiej, jak też z coraz mniej liberalnej polityki migracyjnej państw przyjmujących.

Co najmniej równie liczna jak wyjazdy legalne jest nieuregulowana migracja, najczęściej przybierająca charakter emigracji zarobkowej. Na Zachodzie pracuje kilka milionów osób z obszaru WNP, m.in. Ukraińców, Rosjan i Mołdawian.

²⁴ Według przyjętej przez raport metodologii, imigrantem jest każdy człowiek urodzony poza granicami kraju, w którym mieszka.

²⁵ Patrz cz. III, analiza krajowa poświęcona Rosji.

²⁶ V. Tishkov, Z. Zayonchkovskaya, G. Vitkovskaya, "Migration in the countries...", *op. cit.*, s. 15.

²⁷ Ż. Zajoncchkowska, „Diesiat’ let...”, *op. cit.*

Oficjalna imigracja do państw Europy Wschodniej i Kaukazu spoza WNP jest niska. Inaczej kształtuje się nieuregulowana imigracja. Na omawianym obszarze przebywa stosunkowo duża, często jednak przeszacowywana grupa imigrantów z Azji Południowej (m.in. Chiny, Wietnam, Pakistan, Indie, Bangladesz, Afganistan, Sri Lanka) oraz w mniejszym stopniu z Afryki. Część tych migrantów traktuje WNP jako obszar tranzytowy na drodze do Europy Zachodniej oraz USA i Kanady. Część jednak osiedla się, podejmując nielegalną pracę. Wydaje się, że w największym stopniu dotyczy to obywateli Chin, Wietnamu, Korei Północnej oraz Afganistanu.

2. Migracja etniczna i migracja zarobkowa

W dużym uproszczeniu ruchy migracyjne występujące w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym można podzielić na dwie podstawowe kategorie: **(1)** migracje etniczne – czyli warunkowane przyczynami etnicznymi migracje dobrowolne (w tym repatriacje²⁸ oraz impatriacje²⁹) lub przymusowe; **(2)** migracje zarobkowe – spowodowane trudnościami ekonomicznymi migracje mające na celu podjęcie pracy za granicą.

Pierwszy typ migracji przeważał na początku lat 90., od połowy dekady zaczęła dominować migracja zarobkowa (w dużej mierze nielegalna). Ze względu na nierozwiązane konflikty etniczno-terytorialne w Karabachu, Abchazji czy Naddniestrzu migracje przymusowe mają raczej stały charakter, repatriacje – zdecydowanie stały, zaś migracje zarobkowe bywają stałe, choć przeważają wśród nich migracje czasowe, w tym sezonowe.

Migracje etniczne i zarobkowe przenikają się nawzajem. Do migracji o podłożu etnicznym zaliczymy wszelkie migracje, w których decyzja o wyjeździe była podejmowana ze względu na czynniki etniczne, kulturowe, językowe, pamiętając jednocześnie, że ruchom tym często towarzyszyły uwarunkowania ekonomiczne. W wielu przypadkach deklarowana chęć powrotu do swo-

²⁸ Repatriacja to zorganizowany przez władze państwa albo inne instytucje publiczne powrót do ojczyzny osób; definicję podano za: Słownik Migracyjny (www.migration-news.uw.edu.pl/slownik.htm).

²⁹ Przez impatriację rozumie się proces przesiedlenia urodzonych i wychowanych za granicą potomków obywateli danego państwa, o określonej narodowości lub pochodzeniu, w obecne granice tego państwa; tamże.

jej duchowej ojczyzny była wykorzystywana jako szansa na zmianę kraju zamieszkania i polepszenie warunków życiowych. Z kolei w przypadku migracji niedobrowolnych ludzie opuszczali miejsca dotknięte konfliktem w obawie przed prześladowaniami etnicznymi, ale też ze względu na niebezpieczeństwa związane z wojną, jak też ze względu na kryzys gospodarczy.

Podstawowym kierunkiem migracji etnicznych jest powrót migrantów do ich państw narodowych lub krajów o pokrewnej tożsamości kulturowo-językowej, zwłaszcza jeśli kraje te oferują lepsze warunki bytowe niż dotychczasowe państwa zamieszkania. I tak stanowiąca dużą część tych ruchów repatriacja i impatriacja Rosjan z Azji Centralnej i Kaukazu była skierowana do Rosji, ale też na Ukrainę i Białoruś. Wyjazdy Słowian w małym stopniu dotknęły kraje bałtyckie, gdyż poziom życia w tych państwach był stosunkowo wysoki. Opisaną tendencję potwierdzała także migracja z rejonów ogarniętych konfliktami etnicznymi, a zatem z Kaukazu i Naddniestrza – w tych przypadkach rdzenna ludność uciekała do swoich krajów tytularnych, ale też do państw słowiańskich, w tym głównie do Rosji.

Głównym skutkiem migracji etnicznych jest wzrost homogeniczności etnicznej państw WNP. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w krajach Kaukazu Południowego; w mniejszym stopniu dotyczy Ukrainy czy Białorusi. Jedynym państwem o przeciwstawnej tendencji jest Rosja.

Konsekwencją migracji przymusowych jest obecność dużej liczby uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych. Najwięcej takich osób mieszka na Kaukazie Południowym, a zwłaszcza w Azerbejdżanie. Dzięki stopniowej integracji przesiedleńców wewnętrznych oraz ich powrotom do miejsc zamieszkania, ich liczba zmalała. Jednak bez rozwiązania konfliktu w Górskim Karabachu czy Abchazji likwidacja tego problemu nie wydaje się możliwa. Według danych rosyjskich, ta kategoria migrantów na całym obszarze WNP w swoim szczycie w połowie lat 90. liczyła 3,6 mln osób, należy jednak pamiętać, że definicja przymusowej migracji występująca na tym obszarze³⁰ nie do końca odpowiada standardom międzynarodowym. Według danych Międzynarodowej Organizacji Migracji (IOM), pod koniec 2000 roku na całym obszarze WNP przebywało ponad 549 tys. uchodźców pochodzących z tego regionu (głównie w Armenii i Azerbejdżanie) oraz ponad 1,3 mln osób wewnętrznie prze-

³⁰ Szczególnie do czasu przystąpienia poszczególnych państw do Konwencji Genewskiej.

siedlonych (najwięcej w Azerbejdżanie, Rosji i Gruzji)³¹. Podana liczba nie obejmuje uchodźców czeczeńskich, którzy uciekli do innych regionów Rosji w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego w 1999 roku. Według UNHCR w tej sytuacji znalazło się najprawdopodobniej ok. 350 tys. osób³². Uchodźcy i azylanci spoza obszaru WNP stanowili o wiele mniejszą grupę – według danych IOM, w 2000 roku było ich ok. 27 tys., głównie Afgańczyków³³.

Zdecydowanie mniejszą skalę przybrało wychodźstwo poza obszar byłego ZSRR. Według IOM w 2001 roku w krajach Europy Zachodniej i Centralnej obywatele państw WNP złożyli ponad 54 tys. wniosków o przyznanie statusu uchodźcy³⁴. Głównym krajem pochodzenia tych wniosków jest Rosja, skąd po wybuchu drugiej wojny czeczeńskiej zaczęła płynąć rosnąca fala uciekinierów z Kaukazu Północnego. W 2004 roku w państwach UE (włączając nowych członków) obywatele Rosji złożyli ponad 28 tys. wniosków o azyl, w 2005 roku już o wiele mniej, bo 19,5 tys.³⁵. Najprawdopodobniej sytuacja ta jest po części wynikiem względnego polepszenia się sytuacji bezpieczeństwa w Czeczenii, a po części rezultatem zaostrzenia się polityki azylowej Unii Europejskiej. W następnej kolejności po Czeczenach o status uchodźcy ubiegają się m.in. obywatele Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Ukrainy. Większość wniosków o status uchodźcy z obszaru WNP zostaje odrzucona jako nieuzasadnione lub niespełniające kryteriów Konwencji Genewskiej. Osobom, które nie spełniają wymogów, ale którym po powrocie do ojczyzny groziłoby jakiegokolwiek niebezpieczeństwo, zgodnie z zasadą *non-refoulement*, przyznawane są różne formy ochrony czasowej.

Migracje etniczne wytraciły już swój zasadniczy impet, chociaż nadal są obecne. Poza swoimi państwami narodowymi wciąż zamieszkuje duża grupa Słowian, a zwłaszcza Rosjan. Jednak większość tych osób nie jest raczej zainteresowana zmianą miejsca zamieszkania, o ile nie nastąpi jakiś poważny kryzys polityczno-społeczny lub warunki życia oferowane przez państwa

³¹ IOM, *Migration Trends in Eastern Europe and Central Asia: 2001–2002 Review*, s. 17–18.

³² UNHCR, *UNHCR Paper on Asylum Seekers from the Russian Federation in the context of the situation in Chechnya*, February 2003. W roku 2006 w zależności od pochodzenia statystyk liczba osób wewnątrznie przesiedlonych w związku z konfliktem czeczeńskim była szacowana na 24–170 tys. osób.

³³ IOM, *Migration Trends...*, *op. cit.*

³⁴ *Ibidem*, s. 175.

³⁵ Dane za: Europejska Rada ds. Uchodźców i Wypędzonych (ECRE).

przyjmujące nie będą zasadniczo różne do tych, jakie panują w ich obecnych ojczyznach. Według ocen rosyjskich demografów, osób, które należą do rosyjskiego kręgu językowego i byłyby skłonne w perspektywie kilkunastu lat emigrować do Rosji, jest na obszarze byłego ZSRR maksymalnie ok. 4,5 mln (spośród ok. 17 mln Rosjan lub osób rosyjskojęzycznych zamieszkałych w innych niż Federacja Rosyjska państwach byłego ZSRR). Wydaje się, że z przyczyn kulturowych i ekonomicznych najbardziej skłonni do emigracji będą przedstawiciele diaspory rosyjskojęzycznej z Azji Centralnej, chociaż według oficjalnych statystyk największa liczbowo mniejszość rosyjska mieszka na Ukrainie³⁶.

Migracje zarobkowe (w większości o nieuregulowanym charakterze) są obecnie najbardziej popularnym typem ruchów migracyjnych występujących na obszarze WNP. Według szacunków IOM z 2002 roku, corocznie w ten rodzaj migracji zaangażowanych jest około 10 mln osób wewnątrz regionu oraz kilka milionów poza nim³⁷. Podobną liczbę przytacza S. W. Riazancew – zgodnie z jego ocenami liczba imigrantów z krajów WNP pracujących poza swoją ojczyzną wynosi od 8 do 11 mln osób³⁸. Autorzy badania poświęconego migracji pracowniczej, zrealizowanego w latach 2000–2003 w ramach rosyjskiego Niezależnego Centrum Badawczego ds. Migracji Państw WNP i Krajów Bałtyckich, również podają liczbę 10 mln, z tym że odmiennie szacują jej poszczególne części składowe. Według nich liczba ta dzieli się na migracje obywateli Rosji (3–3,5 mln wewnętrznych migrantów oraz 1–1,5 mln osób pracujących poza obszarem WNP) oraz migracje z innych państw WNP (w tym około 3 mln migrantów pracujących w Rosji oraz 2 mln osób przebywających w innych krajach obszaru WNP lub poza nim). Badacze podkreślają jednocześnie, że przytoczone przez nich liczby są raczej niedoszacowane niż przeszacowane³⁹. Oficjalnie zarejestrowanych pracowników zagranicznych w regionie jest ponad milion. Stosunkowo niewielka jest także liczba legalnych migrantów zarobkowych przebywających poza obszarem WNP.

³⁶ Osoby te zadeklarowały narodowość rosyjską podczas spisu powszechnego.

³⁷ IOM, *Migration Trends...*, *op. cit.*, s. 16.

³⁸ S. W. Ryazantsev, *Labour Migration in Russia and CIS Countries: Socio-economic Significance and Approaches to Regulation*, 2005.

³⁹ Ż. A. Zajonczkowska, *Trudowaja migracyja w stranach SNG: sriedstwo adaptacyi k ekonomiczeskomu krizisu i istocznik nowych wyzowow. Głównyje itogi mieżstranowych issledowanij, materiały z konferencji „Migracja, socjalne i międzykulturowe aspekty trwałego rozwoju”*, Moskwa, marzec 2004.

Ważną wskazówkę do rozpoznania rozmiarów migracji zarobkowej na obszarze WNP dają szacunki dotyczące Rosji, która jest głównym w regionie krajem przyjmującym zagranicznych pracowników. Eksperti rosyjscy (Jelena Tiurkanowa, Żanna Zajoncowska, Galina Witkowska, Władimir Mukomieł) szacują liczbę nielegalnych migrantów zarobkowych przebywających na terenie Rosji na 3 do 5 mln osób.

Tabela 11. Emigracja zarobkowa z krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego

Państwo	Liczba emigrantów zarobkowych w tys. (szacunki)	Liczba ludności aktywnej zawodowo w tys. (stan na koniec 2004 r.)	Główne kraje docelowe
Rosja	500–1000	72,909*	Niemcy, USA, Izrael
Ukraina	2000–3000	22,614 (2003)	Rosja, Polska, Włochy, Czechy, Portugalia, Hiszpania
Białoruś	200–280	4,428**	Rosja, Polska
Mołdawia	350–600 ⁴⁰	1,432***	Rosja, Włochy, Turcja
Azerbejdżan	1000–1500	3,865	Rosja, Turcja, Iran, ZEA, Niemcy
Gruzja	300–400	2,049****	Rosja, Grecja, Turcja, USA, Niemcy
Armenia	300–700	1,232** (2003)	Rosja, USA, kraje Europy Zachodniej

Oprac. własne na podstawie szacunków ekspertów; liczbę ludności aktywnej zawodowo podano za Międzynarodową Organizacją Pracy (poza danymi dotyczącymi Gruzji)

* populacja *de iure*

** populacja *de iure* bez sił zbrojnych

*** populacja *de facto*

**** populacja *de facto* bez sił zbrojnych

Jak wynika z tabeli 11, skala emigracji zarobkowej i znaczenie migracji zarobkowych dla poszczególnych krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego jest bardzo różne; poczynając od Rosji, w której emigranci zarobkowi stanowią znikomą część aktywnej zawodowo ludności, po Armenię czy Mołdawię, gdzie praktycznie w co trzeciej rodzinie ktoś pracuje za granicą. Różne są też kierunki tej emigracji. O ile nadal dla większości migrantów z obszaru WNP docelowym krajem wyjazdów pozostaje Rosja, o tyle stopniowo wzrasta znaczenie innych państw – głównie członków UE, USA i Turcji.

⁴⁰ Bez Naddniestrza.

3. Nieuregulowana migracja tranzytowa

Nowym fenomenem, z jakimi po upadku ZSRR zetknęły się jego państwa sukcesyjne, jest nieuregulowana migracja tranzytowa z Azji (Azja Południowo-Wschodnia, Bliski i Środkowy Wschód), Afryki oraz państw obszaru WNP do krajów Europy Zachodniej. Nielegalność tego procederu z przyczyn oczywistych utrudnia oszacowanie jego realnej skali i dynamiki oraz ocenę skali zagrożeń związanych z tym zjawiskiem. Bezsprzecznie jednak jest to duże obciążenie dla tworzących się dopiero systemów zarządzania migracjami państw WNP, funkcjonujących dodatkowo w sytuacji źle ochronianych granic i nieodpasowanego prawodawstwa. Także i dalsze uszczelnianie granic UE przy jednoczesnej dużej otwartości granic wewnątrz obszaru WNP może spowodować, że migranci chcący udać się dalej na Zachód pozostaną na stałe w krajach tranzytowych, jako że państwa WNP nie dysponują efektywnymi mechanizmami ich wydalenia. Jak podkreślają eksperci IOM, próba uporania się z tym fenomenem powinna polegać na tworzeniu większej przestrzeni dla legalnej migracji i ułatwianiu przechodzenia migrantów z szarej strefy do strefy legalnej. Tymczasem rządy państw WNP przejawiają tendencję do interpretowania nieregularnej migracji w kategorii przestępstwa i skupiają się na represyjnych metodach jego zwalczania, co jeszcze zaostrza ten problem⁴¹.

Oszacowanie skali nielegalnej migracji utrudniają także: brak jednolitego podejścia metodologicznego i uznanej definicji tego zjawiska, niepełność zbieranych danych oraz ich publiczna niedostępność. Ponadto trudno jest oddzielić nielegalnych migrantów tranzytowych od nielegalnych pracowników, dlatego też przedstawione niżej dane obejmują wszystkich migrantów o nieuregulowanym statusie. Jak podaje IOM, w 2002 roku władze państw omawianego obszaru oceniały liczbę nielegalnych migrantów (zarówno tych z obszaru WNP, jak i spoza) na 0,5–1% całości populacji poszczególnych państw⁴². Jednak aktualne oficjalne szacunki są wyższe. Rosyjski MSW ocenia liczbę nielegalnych migrantów na co najmniej kilka milionów osób⁴³. Międzynarodowy Ośrodek ds. Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD) przytacza oceny służby granicznej, według których na terytorium Rosji przebywa ok. 1,5 mln nielegalnych migrantów z Azji Południowej, Centralnej oraz

⁴¹ IOM, *Migration Trends in Eastern Europe...*, *op. cit.*, s. 31.

⁴² Dane za IOM.

⁴³ Szerzej zob. cz. III, analiza krajowa poświęcona Rosji.

z Afryki⁴⁴. Według informacji ukraińskich, na Ukrainie przebywa od kilkudziesięciu tysięcy do miliona nielegalnych migrantów⁴⁵. Warto pamiętać, że wśród polityków z obszaru WNP istnieje tendencja do zawyżania szacunków dotyczących liczby nielegalnych migrantów. Wydaje się zatem, że nielegalna migracja tranzytowa przepływająca przez terytorium byłego ZSRR stanowi pewne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski i UE, jednak w przeciwieństwie do fali migracji biegnącej przez południe Europy, nie przybrała ona jeszcze znaczących rozmiarów.

Ważnym źródłem informacji mogącym pomóc w uchwyceniu dynamiki nieuregulowanej migracji są statystyki graniczne. Analiza danych służb granicznych pozwala też na lepsze uchwycenie realnej wielkości tego zjawiska, gdyż nielegalne przekroczenia granicy są najczęściej dokonywane przez osoby spoza państw WNP – obywatele tych krajów zazwyczaj nie mają trudności w legalnym dostaniu się na terytorium innych państw omawianego obszaru. Jak wynika ze statystyk rosyjskich, na przestrzeni 10 lat liczba osób zatrzymanych podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy zdecydowanie wzrosła. Statystyki ukraińskie z ostatnich lat wskazują na stosunkowo stabilne, ale wysokie wskaźniki zatrzymań nielegalnych migrantów (ok. 30 tys. osób rocznie, zatrzymanych podczas próby przekroczenia granicy i wewnątrz kraju)⁴⁶. Trudno jednoznacznie wyrokować, czy sytuacja ta jest wynikiem zwiększenia zagrożenia nielegalną migracją czy też można ją tłumaczyć poprawą efektywności kontroli poszczególnych odcinków granicznych. Należy jednocześnie pamiętać, że najbardziej zagrożone nielegalną migracją granice wewnątrz obszaru WNP są słabo ochraniane.

Nielegalni imigranci przybywają na obszar WNP najczęściej przez kraje Azji Centralnej, w mniejszym stopniu przez państwa Kaukazu Południowego. Następnie w większości przypadków kierują się do Rosji, a potem na Ukrainę, Białoruś lub do państw bałtyckich i stamtąd próbują przedostać się do krajów Europy Zachodniej. Czasami przylatują bezpośrednio na Ukrainę lub Białoruś ze swoich państw ojczystych lub z krajów Azji Centralnej i Turcji.

⁴⁴ International Centre for Migration Policy Development, *Overview of the Migration Systems in the CIS Countries*, Vienna, September 2005, s. 199.

⁴⁵ Szerzej zob. cz. III, analiza krajowa poświęcona Ukrainie.

⁴⁶ Zob. International Centre for Policy Studies, Institute for Public Affairs, *White paper: Ukraine's migration policy to control illegal migration, Draft for Discussion*, June 2006, s. 9.

Migranci podróżujący drogą lądową szczególnie upodobali sobie te granice, które z różnych przyczyn są całkowicie nieochroniane lub też strzeżone w niedostatecznym stopniu, a zatem granicę rosyjsko-kazachstańską, rosyjsko-ukraińską, rosyjsko-białoruską, ukraińsko-białoruską. Natomiast za najbardziej popularne porty lotnicze należy uznać te, na których nie występuje zbyt skrupulatna kontrola dokumentów lub porty są na tyle duże, że grupy migranckie podróżujące na Zachód nie budzą większego zainteresowania. Popularnością cieszą się także lotniska tych państw, które prowadzą stosunkowo liberalną politykę wizową.

O ile w przeszłości nielegalni migranci w drodze do Unii Europejskiej najczęściej wykorzystywali granicę polsko-ukraińską, o tyle obecnie bardziej popularna jest granica ukraińsko-słowacka. Nielegalni migranci przedostający się do państw bałtyckich najczęściej przekraczają granicę białorusko-litewską. Na terenie Polski największą sumarycznie liczbę zatrzymań nielegalnych migrantów straż graniczna dokonuje na granicy polsko-niemieckiej, chociaż wzrasta liczba zatrzymań na granicy z Ukrainą (zob. tabela 12). Maleje liczba migrantów z Azji Południowej zatrzymanych na nielegalnym przekraczaniu granicy (poza Wietnamczykami). Na w miarę stabilnym, powoli rosnącym, poziomie utrzymuje się natomiast liczba obywateli państw WNP próbujących tego procederu.

Ze statystyk miejscowych formacji granicznych oraz MSW wynika, że w nieregularną migrację tranzytową przez obszar WNP najczęściej uwikłani są obywatele Chin, Afganistanu, Wietnamu, Indii, Pakistanu, Bangladeszu. Z tranzytu przez kraje Kaukazu Południowego (głównie Azerbejdżan) korzystają zazwyczaj mieszkańcy Afganistanu, Indii, Pakistanu oraz iraccy Kurdowie. Migranci z Afganistanu, Chin, Wietnamu przedostają się na terytorium Rosji i innych państw Europy Wschodniej głównie przez kraje Azji Centralnej.

Do pierwszego państwa tranzytowego na obszarze WNP migranci najczęściej przybywają legalnie lub na podstawie sfałszowanych dokumentów, a następnie już nielegalnie próbują przekroczyć – autobusami, koleją (czasami pieszo) – kolejne granice państwowe. Do przedostania się na obszar WNP migranci często wykorzystują wize turystyczne lub studenckie. Migranci z krajów położonych w pobliżu obszaru WNP często próbują nielegalnie przekroczyć granicę. Popularne jest korzystanie z pośrednictwa zorganizowanych grup przestępczych, działających pod przykrywką firm turystycznych, przygotowujących sfałszowane dokumenty i kanały przerzutu.

Tabela 12. Zatrzymani za niezgodne z prawem przekroczenie polskiej granicy państwowej w latach 2003–2005

Rok	Zatrzymani ogółem	Cudzoziemcy	Zatrzymani na poszczególnych odcinkach granicy	Zatrzymani według obywatelstwa (wybrane kraje)
2003	5662	3592	z Rosją: 80 z Białorusią: 44 z Ukrainą: 807 z Litwą: 110 ze Słowacją: 420 z Czechami: 1110 z Niemcami: 2706 na granicy morskiej: 60 na granicy lotniczej: 226	Afganistan: 140 Armenia: 41 Białoruś: 56 Chiny: 195 Gruzja: 21 Indie: 216 Irak: 28 Mołdawia: 144 Pakistan: 161 Rosja: 310 Ukraina: 873 Wietnam: 243
2004	5762	4472	z Rosją: 62 z Białorusią: 72 z Ukrainą: 659 z Litwą: 62 ze Słowacją: 231 z Czechami: 1131 z Niemcami: 3168 na granicy morskiej: 77 na granicy lotniczej: 215	Afganistan: 45 Armenia: 80 Białoruś: 101 Chiny: 218 Gruzja: 59 Indie: 93 Irak: 12 Mołdawia: 276 Pakistan: 143 Rosja: 557 Ukraina: 1884 Wietnam: 146
2005	4526	3598	z Rosją: 39 z Białorusią: 114 z Ukrainą: 931 z Litwą: 40 ze Słowacją: 232 z Czechami: 887 z Niemcami: 1848 na granicy morskiej: 76 na granicy lotniczej: 224	Afganistan: 7 Armenia: 70 Białoruś: 98 Chiny: 66 Gruzja: 86 Indie: 7 Irak: 10 Mołdawia: 355 Pakistan: 35 Rosja: 456 Ukraina: 1388 Wietnam: 325

Dane Straży Granicznej RP

Migracje

Migracja tranzytowa ma zdecydowanie zorganizowany charakter, migranci rzadko podróżują samodzielnie, częściej w grupach tworzonych przez struktury przestępcze. Kanały przerzutu nielegalnych migrantów są także wykorzystywane do przemytu ofiar handlu ludźmi, szczególnie kobiet, które są następnie zmuszane do prostytucji lub w mniejszym stopniu do niewolniczej pracy w krajach zachodnich.

4. Migranci a państwa przyjmujące i wysyłające

Migracja wywiera znaczny wpływ na sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną omawianych państw. Dotyczy to szczególnie krajów o ogólnie dużym odsetku migrantów (emigrantów bądź imigrantów), takich jak Rosja, Mołdawia czy Armenia. W przypadku państw wysyłających migracje niosą ze sobą ryzyko odpływu pracowniczego i intelektualnego potencjału kraju („drenaż mózgów”), ale jednocześnie przynoszą transfery finansowe z zagranicy tak potrzebne rozwijającym się gospodarkom. Natomiast państwa przyjmujące stykają się z problemem nieuregulowanej migracji zarobkowej i związanymi z tym zagrożeniami: napięciami na tle etnicznym, rozwojem przestępczości oraz wzrostem tendencji ksenofobicznych w społeczeństwie.

Czasowi migranci zarobkowi nie tylko nie tracą kontaktu z ojczyzną, ale i zazwyczaj regularnie przesyłają pieniądze rodzinom pozostałym w kraju. Z tych transferów utrzymuje się niemal co trzecia rodzina w Mołdawii i krajach kaukaskich oraz co dziesiąta rodzina na Ukrainie czy w Rosji⁴⁷. Nominalne rekordy w tym zakresie bije Mołdawia, która według wyliczeń Banku Światowego ma największe na omawianym obszarze transfery *per capita*. Uzależnienie gospodarek od transferów z zagranicy jest szczególnie silne w przypadku biedniejszych krajów obszaru, gdzie przekazy (i to tylko te odbywające się kanałami oficjalnymi) stanowią dużą część PKB danego kraju i zazwyczaj przekraczają poziom inwestycji zagranicznych. Niesie to ze sobą określone korzyści, takie jak łagodzenie skutków socjalnych kryzysów gospodarczych, tworzenie się klasy średniej umiejącej funkcjonować w warunkach rynkowych, powstawanie małej przedsiębiorczości czy rozwój instytucji finansowych. Jednocześnie rodzi też zagrożenia, w tym: silną zależność państw emigracyjnych od krajów przyjmujących ich pracowników, brak kon-

⁴⁷ V. Tishkov, Z. Zayonchkovskaya, G. Vitkovskaya, Migration in the countries..., *op. cit.*, s. 27.

troli państw nad przesyłami pieniężnymi przekazywanymi przez emigrantów, które w dużym stopniu odbywają się poza oficjalnym sektorem bankowym. Ponadto, w przeciwieństwie do inwestycji zagranicznych, transfery od migrantów zarobkowych przeznaczone są zazwyczaj na konsumpcję, a nie na rozwój. Z drugiej strony konsumpcja ta napędza popyt wewnętrzny.

Tabela 13. Wielkość transferów przesyłanych przez emigrantów w wybranych krajach w 2003 r. (w mln USD)

Państwo	Transfery według bilansu płatniczego (B)	Ocena wielkości transferów (W) (w 2004 r. 700)	Wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych	B% PKB	W% PKB
Mołdawia	464	500 (w 2004 r. 700)	58	23,8	25,6
Armenia	162 ⁴⁸	850	121	5,9	30,8
Azerbejdżan	156	700	2352	2,1	9,5
Gruzja	237	275 ⁴⁹	334	6,0	6,9

Źródło: IMF Balance of Payment Statistics Yearbook 2004; World Bank Global Development Finance 2004 database

Z emigracją wiąże się zjawisko „drenażu mózgow” polegające na utracie najbardziej wartościowego potencjału ludzkiego. Osoby wykształcone stanowią duży odsetek ogółu migrantów opuszczających państwa poradzieckie. W latach 90. za granicę wyjeżdżali przede wszystkim naukowcy specjalizujący się w naukach ścisłych oraz inżynierowie z dużym doświadczeniem zawodowym, obecnie przeważają młodzi naukowcy czy doktoranci. Szczególnie niebezpieczny był odpływ specjalistów z szeroko pojmowanego sektora obronnego; intensywna emigracja charakteryzowała m.in. tzw. ZATO (miasta zamknięte). Trudno jednak oszacować skalę „drenażu mózgow” i jego rzeczywiste konsekwencje dla gospodarek omawianych państw. Według różnych szacunków, z Rosji stanowiącej centrum tego procesu w latach 90. wyjechało na stałe od 10 do 30 tys. uczonych i nauczycieli akademickich⁵⁰. Kilkakrotnie większa jest liczba naukowców, którzy wyemigrowali na kontrakty czasowe. Jak szacują eksperci, roczne straty finansowe Rosji wyniły

⁴⁸ Wyższe szacunki przytacza raport USAID z 2004 r.; zob. cz. III, analiza poświęcona Armenii.

⁴⁹ Według ocen IOM z 2003 r. – 480 mln USD.

⁵⁰ I. Malakha, „On ‘brain drain’ from Russia during the second half of the 1990’s”, [w:] World in the Mirror of..., Moscow 2002, s. 142.

z tego zjawiska oscylują wokół 50 mld USD (łącznie ze stratami potencjalnymi)⁵¹.

Z kolei głównym skutkiem ruchów imigracyjnych jest napływ taniej siły roboczej. Problem ten dotyczy przede wszystkim Rosji, która dzięki imigracji otrzymuje pracowników, potrzebnych jej w sytuacji rozwoju rynku pracy i niedostatku własnych rezerw ludzkich. Import pracowników jest dla Rosji koniecznością, jednak niewłaściwa polityka migracyjna, mało elastyczne prawodawstwo i niedorozwój rynków pracy powodują, że większa część przybywających imigrantów zatrudnia się w szarej strefie. W konsekwencji państwo nie otrzymuje wpływów z ich pracy, a migranci padają ofiarą nadużyć ze strony pracodawców. Zwiększa się też konkurencja dla miejscowych pracowników nisko kwalifikowanych. Następuje również odpływ kapitału za granicę – według szacunków, może to być od kilku do kilkunastu miliardów dolarów rocznie.

Nieuregulowana migracja ma bezpośredni związek ze zjawiskiem przestępczości zorganizowanej. Pozostawianie imigrantów w szarej strefie z jednej strony zwiększa podatność tej grupy na udział w przestępczości zorganizowanej (organizacji kontrabandy towarów, przerzutu ludzi czy narkotyków), a z drugiej – pozbawia ją ochrony przed działaniami grup przestępczych. Charakterystycznym zjawiskiem jest w tym kontekście działanie w krajach obszaru WNP grup przestępczych funkcjonujących pod przykrywką agencji pośrednictwa pracy, zajmujących się wysyłaniem ludzi do nielegalnej pracy oraz rekrutacją kobiet do prostytucji. Na obszarze WNP funkcjonują także organizacje przestępcze o charakterze etnicznym, rekrutujące swoich członków spośród migrantów wywodzących się z danej grupy narodowej. Poszczególne grupy opanowały określone strefy handlu lub innej działalności gospodarczej. Z drugiej strony warto pamiętać, że społeczne tendencje do wiązania przestępczości z określonymi grupami emigranckimi są często wyolbrzymione i stanowią wynik wzrostu ksenofobii.

Poważnym problemem związanym z napływem dużej liczby cudzoziemców jest wzrost popularności idei ksenofobicznych i nacjonalistycznych. Tendencję tę podsyca nieumiejętnie prowadzona polityka imigracyjna. Jak wynika z badań, zaledwie jedna trzecia mieszkańców rosyjskich miast uważa, że

⁵¹ V. Jontsev, I. Ivanhiouk, *op. cit.*, s. 52.

imigranci przynoszą pożytek⁵². Fobie antyimigranckie w Rosji przybierają przede wszystkim postać „kaukazofobii” dotyczącej przybyszów z Kaukazu Południowego, rosyjskiego Kaukazu Północnego oraz z Azji Centralnej. Wystąpienia o podłożu ksenofobicznym oraz napięcia na tle etnicznym mają miejsce od dawna w południowych regionach Rosji oraz w Moskwie i Petersburgu (zamieszkanym przez duże skupiska imigrantów), ale też coraz częściej pojawiają się w innych częściach kraju. Stosunkowo dużą przychylnością cieszą się natomiast imigranci z obszaru WNP rosyjskiego lub przynajmniej słowiańskiego pochodzenia.

5. Polityka migracyjna i współpraca międzynarodowa

Polityka migracyjna poszczególnych państw obszaru WNP znajduje się na różnym poziomie zaawansowania. Ponadto, w zależności od charakteru trendów migracyjnych, kraje te przyjmują odmienne priorytety jej rozwoju. Jednak stosunkowo czytelny podział na państwa wysyłające i przyjmujące migrantów, współzależności ekonomiczne oraz powiązania kulturowe powodują, że migracje raczej łączą niż dzielą obszar poradziecki. Wspólne dziedzictwo oraz wysoka współzależność przepływów migracyjnych sprawiają zatem, że systemy migracyjne wszystkich omawianych państw charakteryzują się kilkoma wspólnymi cechami. Są to m.in. selektywność, niedostatek odpowiedniego prawodawstwa oraz zaplecza instytucjonalnego, represyjność, wysoki poziom współpracy międzynarodowej. Na politykę migracyjną wpływ mają też typowe problemy krajów znajdujących się w procesie transformacji, takie jak: słabość instytucji, nadmierny biurokratyzm, korupcja, chaos organizacyjny.

Problematyka migracyjna znajduje się w obszarze zainteresowania władz państw WNP dopiero od kilku lat. Bezpośrednio po rozpadzie ZSRR nowo powstałe kraje, zajęte tworzeniem zrębów swojej państwowości, praktycznie nie kontrolowały przepływów migracyjnych. Ówczesna polityka migracyjna była liberalna, pozwalająca mieszkańcom całego obszaru poradzieckiego na szybkie uzyskanie obywatelstwa jednego z krajów. Ze względu na wybuch konfliktów etnicznych i ogromną falę repatriacji tworzące się wówczas instytucje migracyjne koncentrowały się na rozwiązywaniu problemów

⁵² V. Tishkov, Z. Zayonchkovskaya, G. Vitkovskaya, *op. cit.*, s. 22.

migracji przymusowej i uchodźstwa, regulowaniu powrotów narodów deportowanych.

Kolejnym etapem rozwoju polityki migracyjnej było stworzenie podstawowego prawodawstwa regulującego zasady wjazdu i wyjazdu, przebywania cudzoziemców i inne. Przepisy te, opierające się w dużym stopniu na dawnym radzieckim biurokratycznym podejściu do kwestii regulacji przepływów ludności, utrudniały cudzoziemcom możliwość legalnego zameldowania się. Przy stosunkowo otwartych granicach państwowych stworzyło to pole do bardzo szybkiego powstania szarej strefy migracyjnej. Za następną cezurę w ewolucji systemów migracyjnych można uznać zakończenie funkcjonowania umowy z Biszkeku o ruchu bezwizowym, kiedy to wśród rządów państw Europy Wschodniej i Kaukazu zaczęła dominować tendencja do postrzegania migracji w kontekście bezpieczeństwa. Skutkowało to rozbudową prawodawstwa dotyczącego zwalczania nielegalnej migracji oraz tworzeniem odpowiednich instytucji. W wyniku tego polityka migracyjna nabrała charakteru regulacyjno-represyjnego, tym bardziej że dla równowagi nie stworzono koncepcji integracji migrantów. Nawet repatrianci zostali pozostawieni sami sobie w procesie przechodzenia przez żmudną procedurę legalizacji pobytu. Powoli obserwuje się dążenie do zmiany tego podejścia. Jest to widoczne m. in. w Rosji, która wprowadziła ułatwienia w systemie rejestracji cudzoziemców oraz rozpoczęła realizację programu przyciągania repatriantów.

Zbyt późno, bo zaledwie kilka lat temu, zajęto się problemem migracji zarobkowej. W tym czasie emigranci z obszaru WNP stworzyli już za granicą gęste sieci nieformalnej pracy, wspierane często przez lokalne władze i oplątane pajęczyną powiązań kryminalnych. W tej sytuacji kilka milionów obywateli państw WNP pracuje nielegalnie w Rosji, a kolejnych kilka w krajach Europy Zachodniej. Są oni przez to praktycznie pozbawieni opieki swoich państw ojczystych. Pozostawianiu migrantów w szarej strefie sprzyja korupcja panująca wśród urzędników oraz funkcjonariuszy organów ścigania. Ważnym problemem jest także brak koordynacji polityk krajów wysyłających i przyjmujących migrantów. Mimo funkcjonującej praktyki podpisywania przez kraje obszaru umów bilateralnych o migracji pracowniczej, porozumienia te nie są brane pod uwagę podczas ustalania przez poszczególne państwa kwot migracyjnych, ani nie gwarantują imigrantom dostępu do świadczeń społecznych. Także i postanowienia porozumienia o współpracy w sferze migracji

pracowniczej i ochronie socjalnej migrantów pracowników – zawartego w 1994 roku w ramach WNP – pozostają w dużej części martwe.

Należy oczekiwać, że w ciągu najbliższych kilku lat sytuacja ta ulegnie poprawie, gdyż sprawa regulacji migracji pracowniczej staje się politycznym priorytetem poszczególnych państw obszaru. Rosja opracowała prawodawstwo ułatwiające uzyskanie pozwolenia na legalny pobyt, przeprowadziła także próbne akcje amnestyjne dla cudzoziemców nielegalnie przebywających na jej terytorium. Ukraina przyjęła program pomocy emigrantom pracującym za granicą. Mołdawia stworzyła system nadzoru nad firmami wysyłającymi ludzi do pracy za granicą oraz strategię lokowania transferów finansowych przesyłanych przez emigrantów. Zarówno Ukraina, Mołdawia, jak i kraje kaukaskie dążą do zawarcia z państwami, w których pracują ich obywatele, porozumień o wzajemnej ochronie migrantów pracowniczych oraz umów o legalnym zatrudnieniu.

Wszyscy wschodni sąsiedzi UE dość aktywnie uczestniczą we współpracy międzynarodowej. Współpracę tę można w pewnym uproszczeniu podzielić na trzy obszary tematyczno-geograficzne. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć współpracę prowadzoną w ramach organizacji międzynarodowych i forów współpracy wielostronnej, o zasięgu globalnym lub europejskim. Od tych organizacji państwa obszaru otrzymują najczęściej pomoc techniczną, doradztwo, wsparcie finansowe. Organizacje te niekiedy pośredniczą w procesie udzielania pomocy przez poszczególne państwa zachodnie. Kolejną formą współpracy jest udział w mechanizmach wypracowanych w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. Celem państw emigracyjnych jest utrzymanie swobodnego dostępu do rynków pracy innych państw WNP, natomiast Rosja traktuje to forum jako mechanizm utrzymania swoich wpływów w regionie oraz instrument zwalczania nielegalnej migracji. Znacznie efektywniejsze są jednak bilateralne kanały współpracy funkcjonujące na tym obszarze. Od paru lat zwiększa się aktywność UE w sferze współpracy migracyjnej z krajami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Co prawda ogranicza się ona głównie do realizacji programów pomocy technicznej, jednak Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) uznała kwestie graniczne oraz migracyjne za kluczowy obszar współpracy w ramach tzw. Planów Działania, stanowiących główny instrument implementacyjny EPS⁵³. Dla państw WNP najważniejszą

⁵³ Zob. European Neighbourhood Policy Strategy Paper, 12.05.2004.

sferą współpracy z UE jest polityka wizowa. Głównym celem tych krajów jest maksymalne zliberalizowanie reżimu wizowego w relacjach z UE, a w długiej perspektywie całkowite zniesienie wiz.

Na obszarze WNP aktywnie działają Międzynarodowa Organizacja Migracji (IOM) oraz Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Ta ostatnia instytucja pełni szczególną rolę w sytuacji, gdy w regionie znajduje się duża liczba uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych. Rola UNHCR stopniowo maleje, gdyż systemy migracyjne omawianych państw okrzepły już na tyle, że stworzyły własne mechanizmy przyznawania statusu uchodźcy, a pomoc międzynarodowa dla uchodźców na obszarze WNP jest bardzo ograniczona. IOM jest obecna we wszystkich państwach WNP, m.in. pomagając w stworzeniu systemów zarządzania migracją i granicami, doradzając w przygotowaniu dokumentów, stanowiąc forum koordynacji polityki pomiędzy poszczególnymi państwami. IOM odpowiada także, obok UNHCR i Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, za monitoring implementacji postanowień konferencji państw WNP z 1996 roku, poświęconej problematyce migracyjnej⁵⁴.

Funkcjonują tu także bardziej nieformalne, mające charakter konsultacyjny, inicjatywy organizowane przez państwa UE oraz wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe. W tym kontekście należy wymienić m.in. tzw. proces Söderköping, współorganizowany przez IOM, UNHCR oraz Szwedzką Radę Migracyjną, mający na celu wzmocnienie współpracy w dziedzinie migracji i azyłu pomiędzy krajami Europy Wschodniej a ich sąsiadami z Unii Europejskiej. Po wejściu do UE państw Europy Środkowej i krajów bałtyckich nastąpiło także przekierowanie na kraje WNP tzw. procesu budapeszteńskiego, stanowiącego forum dialogu międzyrządowego na temat zarządzania migracjami. W skład tego procesu wchodzi obecnie 50 państw i 10 organizacji międzynarodowych⁵⁵.

Jak wcześniej wspomniano, pomoc udzielana przez organizacje międzynarodowe jest czynnikiem wpływającym na kształt polityki migracyjnej państw

⁵⁴ Regionalna konferencja WNP, w której uczestniczyli m.in. przedstawiciele rządów poszczególnych państw, reprezentanci organizacji międzynarodowych oraz działacze organizacji pozarządowych, dotycząca szeroko pojmowanej problematyki uchodźczej i azyłowej.

⁵⁵ Szerzej zob. www.icmpd.org

Europy Wschodniej i Kaukazu. Zjawisko to jest najbardziej widoczne w mniejszych państwach, w których organizacje aktywnie uczestniczą w wypracowywaniu aktów prawnych i dokumentów koncepcyjnych oraz budowie odpowiedniej infrastruktury (ośrodków dla uchodźców, centrów pomocy dla ofiar handlu ludźmi, ośrodków deportacyjnych). Sprzyja to dostosowywaniu prawodawstwa do standardów międzynarodowych oraz pomaga niedoświadczonym rządów w przyjmowaniu sprawdzonych gdzie indziej rozwiązań. Z drugiej strony prowadzi do asymetrii w rozwoju systemów migracyjnych, w ramach których jedne sfery, jak np. walka z handlem ludźmi, są stosunkowo dobrze rozwinięte, a inne nie doczekały się nawet podstawowych instrumentów prawnych. Brak mechanizmów radzenia sobie z niektórymi charakterystycznymi dla państw obszaru WNP zjawiskami migracyjnymi powoduje, że organizacje międzynarodowe pomijają niekiedy w swojej działalności ważne z punktu widzenia odbiorców obszary tematyczne.

Tabela 14. Ratyfikacja podstawowych dokumentów międzynarodowych dotyczących problematyki migracji i uchodźstwa

Państwo	Konwencja Genewska o statusie uchodźców oraz protokół nowojorski	Konwencja z Palermo o zwalczaniu transnarodowej przestępczości zorganizowanej	Konwencja ONZ o ochronie praw wszystkich migrantów pracowniczych i członków ich rodzin
Rosja	2 lutego 1993 r.	26 maja 2004 r.	Nie uczestniczy
Ukraina	10 czerwca 2002 r. (protokół nowojorski 4 kwietnia 2002 r.)	21 maja 2004 r.	Nie uczestniczy
Białoruś	23 sierpnia 2001 r.	25 czerwca 2003 r.	Nie uczestniczy
Mołdawia	31 stycznia 2002 r.	16 września 2005 r.	Nie uczestniczy
Azerbejdżan	12 lutego 1993 r.	30 października 2003 r.	11 stycznia 1999 r.
Gruzja	9 sierpnia 1999 r.	5 września 2006 r.	Nie uczestniczy
Armenia	6 lipca 1993 r.	1 lipca 2003 r.	Nie uczestniczy

Kraje Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego są sygnatariuszami ważniejszych konwencji międzynarodowych z zakresu migracji. Wszystkie omawiane państwa podpisały Konwencję Genewską o statusie uchodźców oraz Konwencję z Palermo o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej (w większości przypadków wraz z protokołami dodatkowymi dotyczącymi m.in. zwalczania handlu ludźmi, szczególnie kobietami i dziećmi oraz nielegalnego przetrzutu imigrantów drogą lądową, morską i powietrzną). Odmienne przed-

stawia się udział państw omawianego obszaru w porozumieniach międzynarodowych poświęconych migracji pracowniczej. W chwili obecnej jedynie Azerbejdżan jest sygnatariuszem konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy poświęconej ochronie migrantów pracowniczych⁵⁶. Kilka państw rozważa przystąpienie do tej konwencji.

W ramach Wspólnoty Niepodległych Państw wypracowano kilka umów poświęconych problematyce migracyjnej. Podpisano m.in. porozumienia o ruchu bezwizowym (1992), o pomocy uchodźcom (1993). 15 kwietnia 1994 roku zawarto porozumienie o współpracy w sferze migracji pracowniczej i ochronie socjalnej pracujących migrantów. Umowy tej nie ratyfikowały Gruzja i Turkmenistan. Fiasko tego dokumentu przewidzianego jako konwencja obejmująca wszystkie kraje WNP spowodowało, że poszczególne państwa zdecydowały się na zawieranie umów bilateralnych dotyczących migracji pracowniczej. Kwestia wypracowania regionalnego dokumentu poświęconego regulacji migracji zarobkowej wróciła raz jeszcze – we wrześniu 2004 roku ministrowie spraw zagranicznych WNP przyjęli projekt konwencji o statusie prawnym migrantów pracowniczych oraz członków ich rodzin. Wejście tego dokumentu w życie stoi jednak pod dużym znakiem zapytania, jeśli weźmie się pod uwagę utrzymującą się nieefektywność WNP i zapowiedzi jej niektórych członków o chęci wyjścia z tej organizacji. W marcu 1998 roku zostało zawarte porozumienie o współpracy w sferze nielegalnej migracji, jednak pierwsze posiedzenie Komisji Wspólnej ds. realizacji zapisów porozumienia odbyło się dopiero w 2004 roku, sześć lat po jego podpisaniu. W sierpniu 2005 roku zawarto porozumienie o wspólnej polityce granicznej. Krokiem na drodze do nadania większej efektywności działalności WNP w sferze migracji mogłoby być przyjęcie, zaproponowanego przez Ukrainę, porozumienia o migracji tranzytowej.

W ramach WNP istnieją także liczne fora wymiany poglądów na kwestie migracyjne. Regularnie odbywają się spotkania przywódców państw WNP, szefów rządów, rady koordynacyjnej szefów MSW, czy też rady dowódców służb granicznych. Jednak spotkania te mają często charakter ceremonialny i nie kończą się przyjęciem wiążących dokumentów.

W drugiej połowie lat 90. podejmowano także próby ustanowienia wspólnego rynku pracy na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Ich niepowo-

⁵⁶ Na obszarze WNP konwencję tę przyjęły jeszcze Kirgistan i Tadżykistan.

dzenie spowodowało, że kraje zainteresowane integracją ekonomiczną utworzyły Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą, która poza realizacją wspomnianej konwencji o ruchu bezwizowym planuje stworzenie unii celnej. Na szczycie organizacji w Mińsku, który odbył się w maju 2006 roku, prezydent Władimir Putin nazwał wspólnotę „lokomotywą integracji ekonomicznej na obszarze WNP”. Z drugiej strony, chociaż porozumienie o unii celnej zawarto jeszcze w lutym 1999 roku, do dzisiaj nie udało się ustalić jednolitej zewnętrznej taryfy celnej, dlatego też wydaje się, że sformowanie wspólnej przestrzeni ekonomicznej jest kwestią dalekiej przyszłości.

CZĘŚĆ III

ANALIZY KRAJOWE

1. ROSJA

Proces rozpadu ZSRR wpłynął na dynamikę ruchów migracyjnych oraz ich charakter. Nowa Rosja po raz pierwszy zetknęła się z żywiołowymi, masowymi, transgranicznymi ruchami migracyjnymi, spowodowanymi przyczynami zarówno ekonomicznymi, jak i politycznymi. Brak doświadczenia, środków oraz sprawnych struktur państwowych sprawił, że władze bardzo długo nie były w stanie zapanować nad migracyjnym chaosem. Granice z nowo utworzonymi państwami były *de facto* otwarte, nie były rozwiązane kwestie obywatelstwa i wymiany dokumentów tożsamości. Rosja stała się głównym państwem docelowym dla nielegalnych migrantów zarobkowych z obszaru WNP. Nowa Federalna Służba Migracyjna koncentrowała się przede wszystkim na reagowaniu na bieżące potrzeby wywołane napływem uchodźców oraz żywiołową repatriacją.

Po dojściu do władzy prezydenta Władimira Putina polityka migracyjna zaczęła występować przede wszystkim w kontekście bezpieczeństwa państwa. Wynikało to ze zmiany samej istoty systemu sprawowania władzy w Rosji oraz wzrostu świadomości dotyczącej zagrożeń terrorystycznych. Celem władz Federacji Rosyjskiej stało się objęcie kontrolą procesów migracyjnych, ochrona własnego rynku pracy oraz zminimalizowanie zjawiska nielegalnej migracji. Zreformowano system zarządzania polityką migracyjną państwa, przekazując go w gestię MSW oraz dokonano istotnych zmian restrykcyjnych w ustawodawstwie.

Z czasem zaczęło pojawiać się coraz więcej wątpliwości, czy polityka „zamkniętych drzwi” jest zgodna tak z politycznymi, jak i gospodarczymi interesami Rosji. Państwo znajduje się w głębokim kryzysie demograficznym, przyrost naturalny jest ujemny, liczba ludności spada, co nie koreluje z dynamicznym rozwojem gospodarczym. Jedyną realną szansą na uzupełnienie braków na rynku pracy oraz zahamowanie tempa depopulacji jest dla Rosji napływ migrantów. Obecnie trwają prace nad wdrożeniem programów repatriacyjnych. Oprócz Rosjan z diaspor, władze Federacji Rosyjskiej są zainteresowane przyciągnięciem także wybranych kategorii byłych współobywateli z obszaru WNP. Trudno przesądzić, jaki będzie rezultat tych prac, ponieważ w Rosji rosną nastroje

kseńofobiczne, a także tendencja do traktowania imigracji jako zagrożenia. Założenia polityki migracyjnej są wewnętrznie sprzeczne, system znajduje się w ciągłej przebudowie, a władze nie są w stanie efektywnie kontrolować ruchów migracyjnych, w tym m.in. kilkumilionowej rzeszy nielegalnych pracowników.

1.1. Ruchy migracyjne

Po rozpadzie imperium znacząco spadła aktywność państwa w dziedzinie migracji, tak charakterystyczna dla czasów ZSRR, kiedy struktury państwowe występowały jako główny inicjator procesów migracyjnych. Doprowadziło to z jednej strony do wzrostu żywiołowości (chaosu) w tej dziedzinie, a z drugiej – do spadku liczbowego, gdyż społeczeństwo radzieckie przez lata było oduczane przejawiania wszelkiej inicjatywy, co musiało wpłynąć także na jego mobilność. W rezultacie obrót migracyjny Federacji Rosyjskiej z tzw. bliską zagranicą w latach 1991–2000 w porównaniu do poprzedniego okresu spadł o ok. 40%, spadek podobnej skali dotyczył też migracji wewnętrznej. Przy czym rzeczywisty spadek w tym zakresie mógł być mniejszy, gdyż system rejestracji pracował o wiele mniej sprawnie niż poprzednio.

Tabela 15. Wymiana migracyjna między Federacją Rosyjską i pozostałymi republikami b. ZSRR w latach 1981–2000 (w mln osób)

	1981–1990	1991–2000
Przyjechało do Rosji	8,9	6,9
Wyjechało z Rosji	7,2	3,1
Obrót migracyjny	16,1	10,0
Przyrost migracyjny	1,7	3,8

Źródło: Demoskop, nr 37/38, za 2001 r.

O ile w początkowym okresie najistotniejsze znaczenie miały różnego typu ruchy etniczne – żywiołowe w ramach b. ZSRR i często zorganizowane poza jego granice (Żydzi, Niemcy) – o tyle ostatnio największe znaczenie zyskała migracja zarobkowa. Rosja jest najważniejszym rynkiem pracy dla tego typu migrantów z obszaru WNP, a jej dodatnie saldo w tej wymianie wynosi kilka milionów osób rocznie.

1.1.1. Migracje etniczne

Ostatni radziecki spis powszechny z 1989 roku wykazał, że poza granicami RFSSR mieszkało ok. 25,3 mln etnicznych Rosjan oraz ok. 2,5 mln przedsta-

wicieli innych narodów autochtonicznych tej republiki (Tatarzy, Baszkirzy, Czecheni i inni). Po rozpadzie ZSRR znaleźli się oni w granicach państw państwowych, które często uważali za obce (i gdzie byli traktowani jak obcy) lub też na terenach ogarniętych konfliktami. Rozpoczął się żywiołowy powrót do stron rodzinnych. Zaktywizowały się procesy łączenia rodzin, podzielonych nowymi granicami. Najsilniejsze strumienie reemigrantów płynęły do Rosji z Kazachstanu i Ukrainy, a więc krajów, w których diaspora rosyjska była najliczniejsza.

Nowa Rosja była państwem o wiele bardziej otwartym na świat niż ZSRR, co m.in. znalazło odzwierciedlenie w gwałtownie rosnącym w latach 90. ruchu granicznym. To otwarcie zbiegło się w czasie z kryzysem ekonomiczno-społecznym, co sprawiło, iż wielu przedstawicieli społeczności Żydów i Niemców rosyjskich zdecydowało się skorzystać z oferowanych im przez kraje pochodzenia programów repatriacyjnych. Spis powszechny z 2002 roku wykazał, że liczba Żydów rosyjskich spadła w porównaniu z 1989 rokiem z 537 tys. do zaledwie ok. 230 tys. osób. W tym samym okresie liczba Niemców zmniejszyła się z 842 tys. do 597 tys. (z tym, że część Niemców przesiedliła się do Federacji Rosyjskiej z Kazachstanu). Równocześnie podwoiła się liczebność Ormian i Azerów, którzy emigrowali do Rosji z ogarniętego licznymi konfliktami Kaukazu Południowego.

Przez cały okres swego istnienia Federacja Rosyjska miała dodatnie saldo migracyjne. Można to wytłumaczyć tym, że diaspora rosyjskojęzyczna była najliczniejsza na obszarze WNP, a poziom życia wyższy niż w większości sąsiednich państw. Na początku dekady lat 90. XX wieku napływ migrantów w znaczącym stopniu rekompensował Rosji straty ludnościowe wynikające z ujemnego przyrostu naturalnego. W latach 1992–1997 rekompensata z tego tytułu wyniosła ponad 60%. Dość szybko jednak proste rezerwy migracyjne obszaru b. ZSRR zaczęły się wyczerpywać, a rząd rosyjski nie przygotował żadnych programów repatriacyjnych. W rezultacie, na początku obecnego wieku napływ migrantów rekompensował zaledwie ok. 10% ubytków. Gwałtownemu pogorszeniu bilansu migracyjnego, jaki nastąpił w 2001 roku, towarzyszyło zaostrzenie w Rosji polityki dotyczącej sfery bezpieczeństwa oraz pogorszenie atmosfery społecznej wokół migrantów. Jak się przypuszcza, znaczny zarejestrowany wzrost liczby imigrantów w 2005 roku wynikał przede wszystkim z zalegalizowania swego położenia przez osoby już przebywające w Rosji.

Tabela 16. Bilans migracyjny Federacji Rosyjskiej w latach 1992–2005 (w tys. osób)

Rok	Przyjechało do Rosji	Wyjechało z Rosji	Bilans migracyjny
1992	849	673	176
1993	913	483	430
1994	1147	337	810
1995	841	339	502
1996	622	288	344
1997	598	233	365
1998	514	213	301
1999	380	215	165
2000	359	146	213
2001	193	121	72
2002	185	107	78
2003	129	94	35
2004	119	80	39
2005	177	70	107
2006 (I–XI)	166	50	116

Źródło: Federalna Służba Statystyki Państwowej Rosji; L. Rybakowski: Demograficzeskoe buduszczeje Rossii i migracyonnyje procesy. Socis, 3/2005.

Jak wynika z tabel, długoterminową tendencję spadkową obserwuje się w całej wymianie migracyjnej Federacji Rosyjskiej z zagranicą, przy czym różne jest tempo tego spadku. O ile migracja do Rosji w okresie 1997–2004 spadła ponad pięciokrotnie, o tyle wyjazdy z Rosji zmniejszyły się w tym okresie jedynie trzykrotnie. Znacząco wpłynęło to na bilans migracyjny, który zmniejszał się o wiele szybciej niż spadał obrót migracyjny.

Wyraźne są różnice w proporcjach ruchu migracyjnego między Rosją a obszarem WNP i tzw. resztą świata. O ile wśród migrujących do Rosji ponad 90% stanowią przybysze z obszaru WNP, o tyle już od kilku lat większość emigrujących obywateli Rosji wybiera tzw. dalszą zagranicę, z tego ponad 70% Niemcy. Kraj ten jest absolutnym liderem wśród krajów docelowych rosyjskich migrantów, także z uwzględnieniem obszaru WNP. Rosja ma dodatni bilans migracyjny z obszarem WNP (dotychczas wyjątek w tym zakresie stanowiła jedynie Białoruś) oraz ujemny z resztą świata. Większość osób przyjeżdżających do Rosji spoza obszaru byłego ZSRR to reemigranci, którzy z różnych przyczyn nie byli w stanie zadomowić się w nowej ojczyźnie.

Tabela 17. Imigranci przybyli do Rosji w latach 1997–2004

	1997	2000	2001	2002	2003	2004
Ogółem	597651	359330	193450	184612	129144	119157
W tym z państw WNP	582829	350290	186226	177314	119661	110374
Azerbejdżan	29878	14906	5587	5635	4277	2584
Armenia	19123	15951	5814	6802	5124	3057
Białoruś	17575	10274	6520	6841	5309	5650
Gruzja	24517	20213	9674	7128	5540	4886
Kazachstan	235903	124903	65226	55706	29552	40150
Kirgistan	13752	15536	10740	13139	6948	9511
Mołdawia	13750	11652	7569	7562	6391	4816
Tadżykistan	23053	11043	6742	5967	5346	3339
Turkmenistan	16501	6738	4402	4531	6299	3734
Uzbekistan	39620	40810	24873	24951	21457	14948
Ukraina	138231	74748	36503	36806	23418	17699
spoza WNP	14822	9040	7224	7298	9483	8783
Niemcy	2379	1753	1627	1962	2692	3117
Izrael	1626	1508	1373	1670	1808	1486
Litwa	1785	945	758	722	535	339
Łotwa	5658	1785	1283	990	906	819
USA	668	439	432	455	484	518
Estonia	3483	786	535	534	445	446

Źródło: Federalna Służba Statystyki Państwowej Rosji

Tabela 18. Emigranci z Rosji w latach 1997–2004

	1997	2000	2001	2002	2003	2004
Ogółem	232987	145720	121166	106685	94018	79795
W tym do państw WNP	149461	83438	62545	52969	46081	37017
Azerbejdżan	4302	3183	2170	1704	1771	1336
Armenia	2578	1519	1362	1114	1098	654
Białoruś	18928	13276	11175	8829	7016	5671
Gruzja	3286	1802	1339	964	939	740

Migracje

Kazachstan	25364	17913	15186	13939	14017	12504
Kirgistan	6296	1857	1333	1080	959	656
Mołdawia	5715	2237	1660	1385	1234	907
Tadżykistan	2474	1158	993	827	922	549
Turkmenistan	1532	676	352	272	251	168
Uzbekistan	7370	3086	1974	1400	1130	717
Ukraina	69116	35601	24026	20585	16744	13115
poza WNP	83526	62282	58621	53716	47937	42778
Niemcy	43363	40443	43628	42231	36928	31876
Izrael	12873	9407	4835	2764	2048	1733
Litwa	1162	376	262	293	268	282
Łotwa	636	365	311	256	259	226
USA	9087	4793	4527	3134	3199	2919
Estonia	702	385	402	321	351	265

Źródło: Federalna Służba Statystyki Państwowej Rosji

1.1.2. Migracje zarobkowe

Z wszystkich typów ruchów migracyjnych największe znaczenie, ze względu na skalę i bezpośredni wpływ na życie codzienne Rosjan, ma obecnie migracja zarobkowa. Rosyjski rynek pracy jest największy w regionie, a gospodarka w związku ze wzrostem cen surowców dynamicznie się rozwija, co siłą rzeczy sprawia, że Rosja jest najważniejszym państwem docelowym dla migrantów zarobkowych z obszaru WNP. Sami Rosjanie wyjeżdżają za granicę w poszukiwaniu pracy o wiele rzadziej, ich liczbę można jednak szacować co najmniej na kilkaset tysięcy. Należy do nich zaliczyć wyjazdy mające charakter „drenażu mózgow” (naukowcy, artyści), kontrakty specjalistów (do 60 tys. rocznie; m.in. marynarze i lotnicy) czy ofiary handlu ludźmi (*traffickingu*)⁵⁷. W Rosji wyjazdy do pracy za granicę nie stanowią jednak problemu społecznego.

⁵⁷ Autor jednego z opracowań na ten temat utrzymuje, że liczbę Rosjan pracujących za granicą można szacować nawet na 1–1,2 mln osób, głównie w USA, Niemczech, Izraelu i Grecji. Przesyłają oni do kraju ok. 700–800 mln USD rocznie. S.W. Ryazantsev, Labour Migration in Russia and CIS Countries: Socio-economic Significance and Approaches to Regulation, 2005.

Migrację zarobkową do Rosji można podzielić na legalną i nielegalną. Legalnie pracują w Federacji Rosyjskiej m.in. osoby, które przyjechały w ramach wprowadzonego w 2002 roku systemu kwotowego. Limit kwoty jest zatwierdzany corocznie na podstawie zgłoszonych zapotrzebowań z regionów, przez co ulega znacznym wahaniom. I tak w 2005 roku wynosił on ok. 214 tys. osób. Natomiast w 2006 roku – 329 tys., z czego ponad 30% przypadło na Moskwę⁵⁸. Do 15 stycznia 2007 roku do kwot wliczani byli jedynie obywatele tych państw, z którymi Rosja utrzymywała ruch wizowy. Od tego okresu obowiązują dwa rodzaje limitów: dla obywateli krajów, z którymi Rosja utrzymuje ruch wizowy (w roku 2007 kwota ta będzie wynosić 309 tys. osób) oraz dla cudzoziemców przybywających w ruchu bezwizowym (6 mln osób). Legalnie mogą pracować w Rosji także obywatele Białorusi, którzy cieszą się podobnymi prawami jak Rosjanie. Z niektórymi państwami WNP Moskwa podpisała odrębne umowy o zasadach otwarcia rynku pracy. Ogółem legalnie pracuje w Rosji ok. 1 mln obcokrajowców⁵⁹. O wiele liczniejsza jest grupa nielegalnych imigrantów zarobkowych, niektóre szacunki mówią nawet o kilkunastu milionach osób, co wydaje się jednak liczbą zawyżoną.

Według obliczeń Władimira Mukomieła, ok. 4,6 mln osób przyjeżdża co roku do Rosji, aby nielegalnie pracować – najwięcej w sezonie letnim; w sezonie zimowym liczba zatrudnionych spada do ok. 2 mln osób. Prawie 80% nielegalnych pracowników pochodzi z państw WNP. W statystykach przewodzą obywatele Azerbejdżanu i Ukrainy. Wzrasta znaczenie krajów Azji Centralnej, szczególnie Tadżykistanu i Uzbekistanu. Spoza obszaru WNP, najliczniejsza grupa gasterbeiterów wywodzi się z Chin. Najwięcej nielegalnych migrantów koncentruje się w szeroko rozumianej aglomeracji moskiewskiej, nawet do 50% ogółu. Wykonują oni często zajęcia mało atrakcyjne dla stałych mieszkańców. W Moskwie na przykład są kierowcami pojazdów transportu miejskiego, dozorcami, pracownikami służb oczyszczania miasta oraz niewykwalifikowanymi budowlańcami⁶⁰. Poza Moskwą często pracują w rolnictwie i na bazarach. Znaczna część zarobionych przez nich pieniędzy jest transferowana do krajów pochodzenia. Jak się ocenia, z Rosji wypływa w ten sposób ponad

⁵⁸ Dane za: *Rossijskaja Gazieta*, 21.04.2006.

⁵⁹ Według danych Federalnej Służby Migracyjnej w roku 2006 legalnie pracowało w Rosji 1 mln 150 tys. cudzoziemców.

⁶⁰ Dość rozpowszechniony jest proceder, że formalnie na etacie zatrudniona jest osoba miejscowa, jednak faktycznie pracę za nią (za niższą stawkę) wykonuje cudzoziemiec.

3,5 mld USD rocznie⁶¹. Pieniądze z tego źródła stanowią znaczną część dochodów dewizowych biedniejszych państw WNP, takich jak Mołdawia czy Tadżykistan.

Tabela 19. Szacunkowe dane z 2005 r., dotyczące liczby imigrantów zarobkowych (w tys.) i średniego czasu ich przebywania w Rosji*

Państwo pochodzenia	Liczba pracowników (w tys.)	Zakładany czas pobytu w Rosji (w miesiącach)			Średnia liczba pracujących	Średni czas pracy (w miesiącach)
		Ponad 10	Od 5 do 9	Do 4		
Azerbejdżan	1000	890	90	20	947	11,4
Armenia	280	73	179	28	166	7,1
Gruzja	117	63	47	7	87	9,0
Kazachstan	100	22	73	5	59	7,1
Kirgistan	180	40	131	9	106	7,1
Mołdawia	154	74	71	9	110	8,6
Tadżykistan	504	111	368	25	298	7,1
Uzbekistan	390	86	285	20	231	7,1
Ukraina	1000	430	380	190	644	7,7
Inne państwa ogółem	1055	350	263	442	600	6,8
W tym:						
Chiny	800	136	232	432	306	4,6
Korea Płn.	55	44	8	2	48	10,6
Wietnam	100	80	15	5	88	10,6
Afganistan	100	90	8	2	94	11,3
Ogółem	4850	2154	1948	749	3227	8,0

Źródło: W. Mukomieł, „Ekonomia nielegalnej migracji w Rosji”, Demoskop Weekly, nr 207–208, z 20.06/14.08.2005 (*zdaniem autora tylko ok. 200 tys. osób z wymienionych państw pracuje w Rosji legalnie)

Pogłębiający się kryzys demograficzny w Rosji pozwala wnioskować, że państwo to w coraz większym stopniu będzie uzależnione od napływu obcej siły roboczej. W masowej skali, w znacznej części niepodlegające kontroli,

⁶¹ Władimir Mukomieł: Ekonomia nielegalnej migracji w Rosji. Demoskop Weekly, nr 207-8, z 20.06/14.08.2005. Wiceminister spraw zagranicznych FR Jurij Fiedotow stwierdził, powołując się na oficjalne dane, że w roku 2004 cudzoziemcy zatrudnieni w Rosji mogli wysłać poza jej granice nawet od 12 do 15 mld USD; Interfax, 24.05.2005.

zjawisko to zawiera w sobie spory potencjał niestabilności i destrukcji, który będzie się ujawniał szczególnie w sytuacjach kryzysowych. Na obecnym etapie rozwoju społecznego może ono sprzyjać narastaniu w Rosji nastrojów ksenofobicznych i nacjonalistycznych. Nielegalnemu napływowi siły roboczej towarzyszy zwykle rozwój szarej strefy w gospodarce, korupcja, brak kontroli nad obiegiem pieniędzy, przestępczość etniczna oraz współczesne formy niewolnictwa. Z powyższych powodów władze Federacji Rosyjskiej są zainteresowane uporządkowaniem i zalegalizowaniem rynku pracy cudzoziemców. Efekty tych działań nie są na razie zbyt duże, co można wyjaśniać m.in. powszechnością w Rosji praktyk korupcyjnych oraz nieefektywnością administracji, a także wykorzystywaniem problematyki migracyjnej jako elementu doraźnej gry politycznej. Jako przykład tego ostatniego zjawiska można przytoczyć wprowadzenie w styczniu 2007 roku przepisów rugujących cudzoziemców z pracy na targowiskach ulicznych. Pretekstem do ich wprowadzenia były zamieszki na tle etnicznym w Karelii oraz kryzys w stosunkach rosyjsko-gruzińskich, do jakich doszło w drugiej połowie 2006 roku.

1.1.3. Uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone

Procesowi rozpadu ZSRR towarzyszyły liczne konflikty etniczne i wyznaniowe, niekiedy przeradzające się w otwartą konfrontację zbrojną (Tadżykistan, Kaukaz, Naddniestrze). Konflikty te generowały masy uchodźców, szukających pomocy u bliskich i znajomych mieszkających w spokojniejszych regionach rozpadającego się imperium. Znaczna część tych osób znalazła się na obszarze Rosji, niejako wymuszając reakcje władz. Już w czerwcu 1992 roku została utworzona Federalna Służba Migracyjna. Dość szybko, 2 lutego 1993 roku, władze Federacji Rosyjskiej przystąpiły także do Konwencji Genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 1951 roku i Protokołu Nowojorskiego z 1967 roku. Krok ten był podyktowany nadzieją na uzyskanie finansowej i logistycznej pomocy ze strony społeczności międzynarodowej w rozwiązywaniu problemów związanych z uchodźcami.

Szczyt napływu do Rosji różnego typu uciekinierów przypada na pierwszą połowę lat 90. Była to początkowo ludność pochodzenia słowiańskiego uciekająca z ogarniętego wojną domową Tadżykistanu, oraz Ormianie z Azerbejdżanu i Gruzji. W następnych latach wśród uciekinierów zaczęli dominować Rosjanie z Kazachstanu i Uzbekistanu, którzy decydowali się na ten krok przede wszystkim ze względów ekonomicznych i cywilizacyjnych. Osób wewnętrznie przesiedlonych najwięcej było na Kaukazie, początkowo były to

ofiary konfliktu ingusko-osetyńskiego, a następnie czeczeńskiego. Na początku lat 90., po upadku promoskiewskiego rządu w Kabulu, do Rosji napłynęło ponad 100 tys. Afgańczyków – była to jedyna znacząca grupa uchodźców spoza obszaru b. ZSRR.

Wszystkie kategorie uciekinierów mogły liczyć jedynie na symboliczną pomoc ze strony władz centralnych. Etniczni Rosjanie mieli problemy nie tylko z uzyskaniem dachu nad głową, lecz także rosyjskiego obywatelstwa, co utrudniało im starania o uzyskanie pracy. Sytuacja Turków meschetyńskich, wygnanych z Doliny Fergańskiej, była na tyle zła, że władze USA zdecydowały się zaoferować im specjalny program imigracyjny. Etniczni Ingusze, wygnani ze swych domów w Republice Północnej Osetii, dotychczas w znacznej części nie mogą tam powrócić, mimo wielokrotnych obietnic składanych przez władze federalne. Uchodźcy afgańscy nie mogą zalegalizować swojego pobytu w Federacji Rosyjskiej. Według danych na 1 stycznia 2005 roku, status uchodźcy uzyskało z tego grona zaledwie 309 osób. Dla porównania Ukraina, gdzie przebywa o wiele mniej Afgańczyków niż w Rosji, przyznała taki status ponad 1500 osobom. Wydaje się, że jest to celowa polityka Federacji Rosyjskiej, mająca na celu ograniczenie kategorii osób mogących ubiegać się o pomoc państwa.

Według oficjalnych danych, liczba nowo rejestrowanych w Federacji Rosyjskiej osób, które zmuszone zostały do opuszczenia miejsca zamieszkania, w ostatnim okresie znacznie spadła. Systematycznie maleje także ogólna liczba osób znajdujących się w spisach. Część z nich migruje poza Rosję, inni uzyskują obywatelstwo rosyjskie, przez co zmienia się ich status prawny. 1 stycznia 2005 roku w rejestrach organów Federacji Rosyjskiej znajdowało się jeszcze ok. 238 tys. osób, które zostały zmuszone do opuszczenia swoich domów (z tego ok. 40% pochodziło z Kazachstanu). Wydaje się, że jest to liczba zaniżona, nie uwzględnia m.in. wielu przypadków Czeczenów. Także liczba osób z przyznanym statusem uchodźcy (614 osób) nie oddaje rzeczywistej skali problemu, jeżeli samych Afgańczyków mających wszelakie podstawy do uzyskania tego statusu jest w Rosji, jak się szacuje, kilkadziesiąt tysięcy osób.

Rosja jest także krajem pochodzenia dla licznej grupy osób, głównie etnicznych Czeczenów, którzy ubiegają się w innych państwach o przyznanie statusu uchodźców.

Tabela 20. Oficjalne dane na temat liczby uchodźców i osób przemieszczonych w FR w latach 1992–2005

Zarejestrowano w danym roku	1992	1995	1998	2001	2002	2003	2004	Ogółem zachowanych w rejestrach na 01.01.2005 r.	
								Osoby przemieszczone	Uchodźcy
Ogółem	160341	271977	118227	41958	20504	4726	4291	237998	614
Pochodzący z:									
Azerbejdżan	32860	12963	2106	238	222	82	41	5025	27
Armenia	126	1653	124	36	17	-	2	390	-
Białoruś	-	188	4	-	-	-	-	12	-
Estonia	60	3171	819	56	30	15	2	659	-
Gruzja	24817	10778	3969	2768	2801	2537	1889	22278	233
Kazachstan	283	88689	72053	22054	9692	828	348	99500	-
Kirgistan	897	17769	2159	1307	832	85	35	6092	-
Litwa	44	719	170	34	26	6	1	196	-
Łotwa	85	5427	605	51	30	10	6	1029	-
Moldawia	10341	2688	798	540	236	12	8	2128	-
Rosja	21826	34871	13924	4440	1199	414	1522	46706	-
Tadżykistan	65448	26982	7572	1794	940	256	161	17683	12
Turkmenistan	54	4574	1179	216	109	29	33	1917	-
Ukraina	19	2262	1089	328	146	8	2	1299	-
Uzbekistan	3247	59212	11442	7952	4174	410	201	33024	9
Inne państwa	234	31	214	144	50	34	40	69	333

Źródło: Federalna Służba Statystyki Państwowej Rosji

1.1.4. Rosja jako szlak nielegalnej migracji

Znaczenie Rosji jako szlaku nielegalnej migracji wydaje się maleć. Zagrożenia z tym związane były największe w latach 90., kiedy struktury państwowe utraciły kontrolę nad strumieniami migracyjnymi. Kryzys społeczno-polityczny, przestarzała baza prawna, korupcja, spory kompetencyjne między strukturami siłowymi i całkowicie otwarte tzw. nowe granice sprawiały, że Rosja była wygodnym korytarzem dla przemytu ludzi ze Wschodu na Zachód.

Obecnie uwarunkowania w wielu wymienionych dziedzinach uległy zmianie, co sprawia, że znacznie wzrosły koszty logistyczne przemytu, przy jednoczesnym wzroście stopnia ryzyka. Dla nielegalnych migrantów zarobkowych z takich regionów, jak Azja Centralna, Chiny czy Wietnam, sama Rosja jest interesująca jako potencjalny rynek pracy. Ryzyko przebijania się na obszar UE podejmują przede wszystkim osoby, które myślą o osiedleniu się tam na stałe. Wzrost trudności prowadzi do coraz większej profesjonalizacji tego procederu. Kanały przemytu przez Rosję są często tworzone z udziałem przedstawicieli diaspor (np. chińskiej czy ormiańskiej).

Dla osób z Azji Południowo-Wschodniej, które próbują się dostać z tego kierunku na obszar UE, bazą wyjściową są państwa Azji Centralnej. Ich polityka wizowa nie jest skoordynowana, natomiast korupcja jest wszechobecna, a struktury państwowe mało efektywne. Szlak przemytu prowadzi następnie lądem przez dość słabo chronioną granicę rosyjsko-kazachstańską i dalej przez granice Rosji z Białorusią i Ukrainą, które także są dość łatwe do sforsowania. Część osób zatrzymywanych podczas nielegalnego przekraczania granicy wschodniej UE ma za sobą właśnie taką marszrutę. Notowane są przypadki przemytu ludzi w kierunku wschodnim, na przykład obywateli Uzbekistanu, próbujących przez Rosję dostać się do Korei Południowej.

Trudno określić liczbę osób próbujących wykorzystać Rosję jako szlak nielegalnej migracji. Oficjalne źródła z rosyjskiego MSW szacują liczbę nielegalnych migrantów przebywających na terytorium Rosji na od 1,5 do 15 mln osób. Przy czym za nielegalnego migranta uważa się każdego nieobywatela, którego pobyt w kraju nie jest uregulowany, a więc także etnicznego Rosjanina, który przyjechał do Federacji Rosyjskiej w latach 90. i z różnych względów nie dopełnił formalności związanych z uzyskaniem obywatelstwa. Ogromna większość nielegalnych migrantów to obywatele państw WNP, którzy na

teren Rosji dostali się legalnie, natomiast nielegalnie przedłużyli sobie tu pobyt lub podjęli pracę.

Kwestia nielegalnej migracji jest często wykorzystywana instrumentalnie. Ocena stopnia zagrożenia wynikającego z tego zjawiska zależy od bieżącej polityki państwa oraz potrzeb resortów zajmujących się jego zwalczaniem. Można przytoczyć wiele sprzecznych ocen wygłaszanych przez odpowiedzialnych urzędników. 24 listopada 2005 roku sekretarz generalny ODKB Nikołaj Bordiuzza stwierdził, bez wskazania jakichkolwiek danych, że terytorium Rosji jest w coraz większym stopniu wykorzystywane jako korytarz tranzytowy dla przemytu nielegalnych migrantów z Azji i Afryki do UE. Kilka dni później, podczas pobytu w Moskwie, szef Komitetu Państwowego Wojsk Granicznych Białorusi gen. Pawłowski oświadczył, że dzięki wysiłkom strony rosyjskiej i białoruskiej udało się znacząco zmniejszyć napływ nielegalnych migrantów⁶².

Nie ulega wątpliwości, że z całej masy nielegalnych imigrantów tylko niewielka część traktuje Rosję jako kraj tranzytowy. Narastanie w Federacji Rosyjskiej nastrojów ksenofobicznych i nacjonalistycznych może doprowadzić do zmiany tej sytuacji, zwiększając napór na wschodnie granice UE. Także utrudnienia z zalegalizowaniem pobytu (m.in. uzyskaniem statusu uchodźcy) zachęcają do podejmowania ryzykownych decyzji.

1.2. Polityka migracyjna

Po rozpadzie ZSRR akcent w polityce migracyjnej kładziony był na kwestie powrotu do Rosji osób, które nie z własnej woli znalazły się poza jej granicami i reagowanie na sytuacje kryzysowe. Natomiast po dojściu do władzy prezydenta Władimira Putina migracja częściej występowała w kontekście bezpieczeństwa państwa. Zaczęto ją rozpatrywać jako zjawisko mogące sprzyjać terroryzmowi i zorganizowanej przestępczości. Doprowadziło to m.in. do znacznego zaostrzenia ustawodawstwa w tym zakresie oraz pogorszenia atmosfery społecznej wokół migrantów. Narastające negatywne tendencje demograficzne wymuszały na władzach złagodzenie nazbyt restrykcyjnego stanowiska. W ostatnim orędziu o stanie państwa, wygłoszonym 10 maja 2006 roku, prezydent Putin uznał efektywną politykę migracyjną za jeden z najważniejszych środków mogących zahamować spadek ludności Federacji

⁶² Interfax, 24.11.2005 oraz 30.11.2005.

Rosyjskiej. W związku z tym na przełomie czerwca i lipca przyjęto inicjatywy mające na celu przyciągnięcie imigrantów do Rosji (m. in. w sferze rejestracji i zatrudniania cudzoziemców). Zaplanowaną liberalizację ograniczyło w dużym stopniu przyjęcie pod koniec 2006 roku nowego restrykcyjnego ustawodawstwa migracyjnego, m. in. w sferze handlu ulicznego, limitowania pracy cudzoziemców oraz karania nielegalnego zatrudnienia.

Polityka migracyjna nosi piętno tradycji imperialnych oraz ambicji mocarstwowych. To prowadzi do jej znacznej ideologizacji i instrumentalizacji. Priorytetem jest interes państwa, a nie obywateli. W sytuacji, gdy sama Rosja miała kłopoty z określeniem swego miejsca w świecie, nie sprzyjało to sprecyzowaniu zasad polityki migracyjnej oraz rozwiązywaniu praktycznych problemów. Mimo wszystko udało się stworzyć zręby systemu zarządzania polityką migracyjną oraz przyjąć cały pakiet ustaw okołomigracyjnych. Efektywność systemu zarządzania obniżały jednak jego ciągle reorganizacje.

1.2.1. Ewolucja

Władze Federacji Rosyjskiej nie były przygotowane ani mentalnie, ani organizacyjnie, aby stawić czoło wyzwaniom migracyjnym, jakie pojawiły się po rozpadzie ZSRR. Kwestie te nie stanowiły zresztą priorytetu w sytuacji, gdy wszystko: granice, struktury państwowe, armia z jej bronią jądrową, finanse, wymagało pilnego dostosowania do nowej sytuacji. Z drugiej strony, takie zjawiska, jak masowa, żywiołowa wymiana ludności (wędrowniacy ludów) między nowo powstałymi państwami oraz uciekinierzy z rejonów konfliktów, wymagały ze strony władz państwowych określonej reakcji.

Początkowo problemami migracji zajmował się komitet ds. migracji przy Ministerstwie Pracy, jednak już w czerwcu 1992 roku zdecydowano się utworzyć odrębną strukturę – Federalną Służbę Migracji (FSM). Na jej czele stanęła Tatiana Regent – osoba dość przypadkowa na tym stanowisku i bez wpływów politycznych, co w warunkach rosyjskich musiało znacząco odbić się na efektach pracy nowej instytucji. Struktury FSM były tworzone w sytuacji narastającego chaosu w dziedzinie migracji. Największym sprawdzianem był dla nich konflikt czeczeński, który w grudniu 1994 roku przekształcił się w wojnę. Ani w tym, ani w innych przypadkach FSM nie stanęła na wysokości zadania. Jej interwencje były zwykle spóźnione i na zbyt małą skalę. W działaniach FSM nie było widać myśli przewodniej, elementów prognozowania sytuacji. Struktura ta nie była w stanie kontrolować procesów mi-

gracji ani tym bardziej ich kształtować. Do pozytywów działalności FSM należy zaliczyć zainicjowanie prac nad projektami ustaw ośmigracyjnych, które miały wypełnić luki w rosyjskim ustawodawstwie.

W 1999 roku FSM weszła w okres zmian kadrowych i strukturalnych, które znacznie osłabiły jej aktywność. Po dymisji Tatiany Regent, w lutym 1999 roku, kolejni dyrektorzy zmieniali się co kilka miesięcy, publicznie krytykując efekty działań swoich poprzedników. Służba została zmarginalizowana, co ostatecznie doprowadziło 18 maja 2000 roku do jej likwidacji. Struktury FSM zostały włączone do Ministerstwa ds. Federacji i Polityki Narodowościowej. Likwidacja urzędu w momencie narastania problemu uchodźców czeczeńskich stanowiła ze strony rządu jednoznaczny ocenę jego efektywności i przydatności. W ramach ministerstwa problemy migracji zostały zepchnięte na jeszcze dalszy plan. Było to rozwiązanie tymczasowe, świadczące o tym, że w strukturach rządowych brak jest zrozumienia wagi problemów migracyjnych oraz pomysłu na politykę w tym zakresie.

Zmiana stosunku władz Federacji Rosyjskiej do kwestii migracyjnych nastąpiła w drugiej połowie 2001 roku. Znalazło to natychmiast odbicie zarówno w losach struktur, jak i przygotowywanych rozwiązań prawnych. Bez podania przyczyn została odrzucona *Koncepcja państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej*, nad którą prace trwały trzy lata i którą formalnie przyjął już rząd. 16 października 2001 roku zostało zlikwidowane Ministerstwo ds. Federacji, Narodowości i Polityki Migracyjnej. Blok zagadnień dotyczących polityki migracyjnej trafił w gestię MSW. Przemawiając 25 grudnia 2001 roku do kierownictwa tego resortu, prezydent Putin stwierdził, iż do ich priorytetowych zadań, obok m.in. zwalczania terroryzmu, powinna należeć także kontrola nad procesami migracyjnymi oraz zwalczanie nielegalnej migracji.

Na zmianę polityki władz Federacji Rosyjskiej wobec problemu migracji wpłynęło kilka czynników. Po pierwsze, rosyjska elita władzy zaakceptowała państwo oraz jego granice jako wartości stałe i nawiązała do idei silnego ośrodka władzy, który nadzoruje i kontroluje wszelkie procesy zachodzące na jego obszarze. Kolejnym czynnikiem był wzrost zagrożenia terroryzmem, związany czy to z wojną w Czeczenii, czy też udziałem Rosji w koalicji antyterrorystycznej. Trzecim ważnym czynnikiem była kwestia kaliningradzka. Rozmowy z UE uzmysłowiły władzom Federacji Rosyjskiej wagę problemu i oczekiwania partnerów, szczególnie związane z wysuniętą przez prezy-

denta Putina ideą ruchu bezwizowego. Po czwarte, w niektórych rejonach Federacji Rosyjskiej, szczególnie na południu, niekontrolowana migracja doprowadziła do zaostrzenia się konfliktów etnicznych. Władze m.in. Kraju Krasnodarskiego próbowały rozwiązywać te problemy na własną rękę, nie licząc się zbytnio nawet z Konstytucją Federacji Rosyjskiej.

Kwestie polityki migracyjnej i granicznej znacznie zyskały wówczas na wadze. Kompleksowo zajęła się nimi Rada Bezpieczeństwa FR. Na mocy dekretu prezydenta nr 674 z 3 grudnia 2001 roku została utworzona międzyresortowa grupa robocza ds. doskonalenia prawa migracyjnego, na czele z zastępcą szefa Administracji Prezydenta. Przy rządzie Federacji Rosyjskiej utworzono komisję ds. migracji. 23 lutego 2002 roku prezydent podpisał dekret nr 232 dotyczący doskonalenia zarządzania państwem w sferze polityki migracyjnej. Dekret precyzował zadania i strukturę Federalnej Służby Migracyjnej MSW. Jej pracami miał odąd kierować naczelnik, w randze wiceministra spraw wewnętrznych.

Obok reformy systemu zarządzania polityką migracyjną państwa do pierwszoplanowych zadań należała także zmiana bazy prawnej. Okazało się, że ustawodawstwo rosyjskie w tej dziedzinie jest najsłabszym ogniwem systemu. Tu były największe zaniedbania. Prawo było przestarzałe i nieprzystające już do realiów. Kluczowe ustawy korzeniami tkwiły jeszcze w systemie sowieckim.

Ustawa „O obywatelstwie Federacji Rosyjskiej” została przyjęta przez Zjazd Deputowanych Ludowych RFSRR 28 listopada 1991 roku, jeszcze w okresie istnienia ZSRR. Weszła w życie 6 lutego 1992 roku. Wszyscy zameldowani na ten moment na obszarze Federacji Rosyjskiej na pobyt stały automatycznie otrzymali obywatelstwo rosyjskie. Pozostali, którzy mieli paszport b. ZSRR i nie otrzymali obywatelstwa nowych państw powstałych z rozpadu ZSRR, mogli wystąpić o przyznanie obywatelstwa Federacji Rosyjskiej. Nowa ustawa „O obywatelstwie Federacji Rosyjskiej”, podpisana przez prezydenta 31 maja 2002 roku, zastrzyła rygory przyznawania obywatelstwa. Wystąpić z takim wnioskiem mogą jedynie osoby, które ukończyły 18 lat, mieszkają w Federacji Rosyjskiej co najmniej pięć lat na podstawie przyznanej im karty stałego pobytu oraz znają język rosyjski. Ustawa przewiduje także uproszczony tryb przyznawania obywatelstwa, głównie dla byłych obywateli ZSRR (ma obowiązywać do 1 stycznia 2008 roku). Do plusów nowej ustawy należy zaliczyć to, że uniemożliwia ona państwu stosowanie takich środków, jak pozbawie-

nie obywatelstwa, czy banicja, co w czasach sowieckich było często praktykowane.

Kolejnym kluczowym aktem prawnym z pakietu dotyczącego migracji, który wymagał nowej redakcji była ustawa „O statusie prawnym cudzoziemców w Federacji Rosyjskiej”. W Rosji zagadnienia te regulowała jeszcze ustawa z 24 czerwca 1981 roku. W grudniu 1998 roku frakcja LDPR zgłosiła projekt nowej ustawy „O statusie prawnym cudzoziemców w Federacji Rosyjskiej”. Pierwsze czytanie projektu odbyło się w 1999 roku, po czym nastąpiła długa przerwa. Znacząco przeredagowany projekt, już jako priorytetowy, wrócił do Dumy Państwowej latem 2002 roku, po czym w błyskawicznym tempie przeszedł całą ścieżkę legislacyjną (ustawa ta weszła w życie 1 listopada 2002 roku).

W znaczącym stopniu zwiększony został zakres kontroli organów Federacji Rosyjskiej nad ruchem cudzoziemców na obszarze państwa. Kompetencje w zakresie wydawania zezwoleń na pracę w Federacji Rosyjskiej zostały przekazane w gestie MSW. Ustawa drobiazgowo regulowała te zagadnienia, wprowadzając takie rozwiązania, jak m.in. roczna kwota zezwoleń, określana na podstawie zapotrzebowania podmiotów federacji. Uporządkowany został system opłat za wydawanie zezwoleń na pracę (znacząco wzrosły), a wszelkie koszty ewentualnej deportacji pracowników zagranicznych zostały przerzucone na pracodawców.

W celach ewidencyjnych ustawa wprowadziła pojęcie karty migracyjnej. Każdy cudzoziemiec przekraczający granicę Federacji Rosyjskiej obowiązany jest wypełnić taką kartę. Składa się ona z dwóch części, z których jedna zostaje na granicy przy wjeździe na obszar Federacji Rosyjskiej, a drugą należy oddać przy wyjeździe. 12 listopada 2002 roku Ministerstwo Sprawiedliwości zarejestrowało wzór karty. Zawiera ona m.in. takie informacje, jak cel przyjazdu i miejsce tymczasowego pobytu na terytorium Federacji Rosyjskiej. Cudzoziemiec, który nie posiada karty, nie może zarejestrować swego pobytu w Rosji, a w razie kontroli narażony jest na kary administracyjne i deportację. Informacje zawarte w karcie miały stanowić podstawę projektowanego banku danych. Cudzoziemcy przebywający w Rosji wypełniali kartę już od 22 listopada 2002 roku, na granicach Rosji i Białorusi zaczęto je wydawać od 14 lutego 2003 roku.

15 grudnia 2002 roku, w drugim i trzecim czytaniu Duma przyjęła projekt ustawy „O wprowadzeniu zmian i uzupełnień do ustawy O zasadach wjazdu na obszar FR i wyjazdu z FR (z 15 sierpnia 1996 r.)”. Weszła ona w życie w kwietniu 2003 roku. Oprócz kwestii porządkowych poprawki precyzują zasady, którymi winny kierować się rosyjskie służby graniczne, nie wpuszczając na terytorium Rosji obcych obywateli. Między innymi art. 27 punkt 1 stanowi, iż obcy obywatel nie zostanie wpuszczony na terytorium Federacji Rosyjskiej, jeżeli jest to niezbędne w celu zapewnienia obrony i bezpieczeństwa państwa, porządku społecznego oraz ochrony zdrowia ludności.

Równoległe, choć z pewnym opóźnieniem, rząd wydawał liczne akty wykonawcze do przyjętych ustaw. 11 października 2002 roku podpisane zostało rozporządzenie nr 754, dotyczące spisu obszarów, organizacji i obiektów, które cudzoziemiec może odwiedzić jedynie na podstawie specjalnego zezwolenia. Spis zawiera 11 punktów. Obok tradycyjnych pozycji, takich jak: zamknięte terytoria (ZATO), obszary epidemii, obiekty wojskowe i strefy przygraniczne, w punkcie 6 zapisano: „strefy, w których przeprowadza się operacje antyterrorystyczne”. W połowie listopada 2002 roku rząd zatwierdził rozporządzenie o tworzeniu bazy danych o cudzoziemcach i bezpaństwowcach przebywających na obszarze Federacji Rosyjskiej. Na koordynatora działań w tym zakresie zostało wyznaczone MSW. Planowane terminy zakończenia prac nad bazą były kilkakrotnie przesuwane, ostatecznie jako Centralny Bank Danych Rejestracji Cudzoziemców zaczęto ją eksploatować od 1 stycznia 2006 roku (dane zapisywane w bazie są wciąż cząstkowe). 30 grudnia 2002 roku zatwierdzone zostało rozporządzenie nr 941 dotyczące zasad wydawania obywatelom innych państw i osobom bez obywatelstwa zgody na pracę.

Zaostrzenie ustawodawstwa i rozpatrywanie kwestii migracyjnych głównie w kontekście bezpieczeństwa państwa doprowadziło do pogorszenia klimatu społecznego wokół imigrantów. Znacząco zmniejszył się dodatni bilans migracyjny Rosji, co było zjawiskiem negatywnym w kontekście narastającego kryzysu demograficznego. Jednocześnie władzom nie udało się ograniczyć podziemia migracyjnego. Realizowana polityka okazała się nieskuteczna, zaczęto więc dążyć do jej korekty. Obecnie jej celem wydaje się doprowadzenie do zwiększenia napływu do Rosji migrantów, głównie rosyjskojęzycznych, z obszaru b. ZSRR. Świadczą o tym konkretne działania.

W 2005 roku przeprowadzono w kilku podmiotach federacji eksperyment, który miał unaocznić problemy związane z legalizacją imigrantów. Zalegalizowano status ok. 7,5 tys. osób. Utworzono zespół międzyresortowy, na czele z zastępcą szefa Administracji Prezydenta Rosji, do opracowania projektu programu repatriacyjnego. Prace nad projektem zostały zakończone już w czerwcu 2006 roku, a 26 czerwca 2006 roku został on zatwierdzony dekretem prezydenta Rosji. Program przewiduje znaczne preferencje dla osób rosyjskojęzycznych z obszaru WNP skłonnych do przesiedlenia się na mało zaludnione obszary Federacji Rosyjskiej (m.in. Syberię i Daleki Wschód).

Kolejną ważną cezurę w rozwoju polityki migracyjnej wyznacza styczeń 2007, kiedy to weszły w życie regulacje prawne odchodzące w dużym stopniu od zapowiadanej liberalizacji w kierunku zwiększenia represyjności wobec cudzoziemców. Wprowadzono m.in. zmiany do ustawy o statusie prawnym cudzoziemców, które przewidują nowe zasady przyznawania prawa do czasowego przebywania oraz zamieszkania (w tym możliwość wprowadzenia rocznych limitów liczbowych dla cudzoziemców chcących starać się o prawo do zamieszkania), a także udzielania zgody na zatrudnienie (wprowadzono odmienne reguły w zależności od tego, czy dani obcokrajowcy przybyli w trybie wizowym czy bezwizowym). Weszła także w życie ustawa o ewidencji cudzoziemców. Aktem tym wprowadzono uproszczoną rejestrację obcokrajowców (będzie się ona odbywać w trybie zgłoszenia, a nie jak dotąd zezwolenia). Zmiany w kodeksie administracyjnym dotyczą zwiększenia kar za nielegalną pracę i nielegalne zatrudnianie cudzoziemców. Najbardziej kontrowersyjne przepisy dotyczą handlu na targowiskach. Ustawa „O organizacji działalności rynków detalicznych” przewiduje, że od 15 stycznia 2007 roku liczba obcokrajowców zatrudnionych na targowiskach nie może przekraczać 40% ogółu zatrudnionych, zaś od 1 kwietnia jedynie obywatele Rosji będą mogli pracować w tych miejscach. Wprowadzenie nowego ustawodawstwa wskazuje wyraźnie, że władze rosyjskie, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej, nie zdecydowały się na przyjęcie zmian pozwalających na realizację deklaracji wykorzystywania polityki migracyjnej do rekompensowania skutków kryzysu demograficznego. Zamiast tego Rosja po raz kolejny pokazała, że nie jest gotowa do zmiany restrykcyjnej polityki migracyjnej.

1.2.2. Struktury

Obecna struktura urzędów centralnych odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu polityki migracyjnej powstała w 2004 roku. Największa odpo-

wiedzialność spoczywa w niej na Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (MSW). Inne ważne organy to: Federalna Służba Bezpieczeństwa (w ramach której znajduje się m.in. Służba Graniczna), Ministerstwo Zdrowia i Rozwoju Społecznego (a w nim m.in. Federalna Służba ds. Pracy i Zatrudnienia) oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Strategię i cele polityki migracyjnej nakreśla Rada Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Jak widać z tego krótkiego zestawienia, dominują w nim resorty zaliczane do tzw. bloku siłowego – to może wyjaśniać, dlaczego kwestie polityki migracyjnej były dotychczas postrzegane głównie przez pryzmat polityki bezpieczeństwa.

W ramach MSW za realizację zadań związanych z polityką migracyjną odpowiada Federalna Służba Migracyjna. Jej obecny kształt organizacyjny oraz kompetencje zostały określone w dekreście prezydenta Rosji z 19 lipca 2004 roku. FSM jest federalnym organem władzy wykonawczej podporządkowanym MSW. Kieruje nią dyrektor, któremu przysługują prawa zastępcy szefa MSW. FSM zatrudnia ponad 18 tys. pracowników i ma przedstawicielstwa zarówno poza granicami Federacji Rosyjskiej, jak i w podmiotach federacji.

Kompetencje tego organu są bardzo szerokie i obejmują niemal cały zakres zagadnień związanych z migracją, obywatelstwem oraz pobytem i zatrudnieniem cudzoziemców. FSM wydaje dokumenty potwierdzające tożsamość Rosjan oraz prowadzi ich ewidencję, dokonuje meldunku i wymeldowania, w jej gestii znajduje się procedura przyznawania obywatelstwa, wydaje cudzoziemcom zgodę na wjazd na obszar Rosji oraz dokumenty upoważniające do pobytu, kontroluje przestrzeganie przez cudzoziemców prawa pobytu, wraz z innymi organami władzy odpowiada za zwalczanie nielegalnej migracji, w jej gestii znajdują się sprawy uchodźców i osób przesiedlonych, a także kontrola nad zasadami zatrudniania cudzoziemców w Rosji oraz Rosjan poza granicami kraju. FSM przygotowuje projekty ustaw dotyczących kwestii ośmigracyjnych, a jej przedstawiciele uczestniczą we wszystkich gremiach wypracowujących zasady polityki migracyjnej.

1.2.3. Współpraca międzynarodowa

Rosja definiuje swoje interesy w skali globalnej, jednak w kwestiach związanych z polityką migracyjną najważniejsze znaczenie mają dla niej współpraca w ramach WNP oraz kontakty z UE. W ostatnim okresie rośnie także znaczenie Chin. Rosja jest reprezentowana we wszystkich znaczących organizacjach międzynarodowych zajmujących się kwestiami migracji. Wydaje

się, że Moskwa coraz lepiej zdaje sobie sprawę z wagi tych zagadnień dla przyszłości świata (procesy globalizacji) i w coraz większym stopniu jest zainteresowana korzystaniem z doświadczeń innych państw.

Rosja jest kluczowym państwem WNP – określa ona priorytety tej organizacji i nadaje ton jej pracom. Moskwa traktuje WNP jako jeden z instrumentów utrzymania swoich wpływów. Najważniejsze porozumienia zawierane są jednak w formacie dwustronnym.

Na obszarze WNP Rosja najbliższej współpracuje z Białorusią. Oba państwa tworzą od 1999 roku Państwo Związkowe i starają się koordynować swoją politykę w zakresie migracji. Granica między nimi jest wytyczona prowizorycznie, a ich obywatele są traktowani priorytetowo w porównaniu z obywatelami pozostałych państw. Z wyjątkiem Gruzji i Turkmenistanu, z wszystkimi innymi państwami obszaru WNP Rosję obowiązują umowy o ruchu bezwizowym. Z całym szeregiem państw Moskwa podpisała dwustronne umowy o regulowaniu procesów migracyjnych (ostatnią umowę tego typu podpisano w 2001 roku z Ukrainą) oraz o migracji zarobkowej i ochronie praw socjalnych migrantów (ostatnia z Tadżykistanem w 2004 roku). Trwają intensywne konsultacje nad zawarciem szeregu dwustronnych umów dotyczących readmisji, przed czym dotychczas Rosja się uchylała.

Współpraca między Federacją Rosyjską a **Unią Europejską** w dziedzinie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości (JHA) zyskała na znaczeniu dopiero w ostatnim okresie. Należy to wiązać z takimi wydarzeniami, jak atak terrorystyczny na Nowy Jork we wrześniu 2001 roku oraz rozszerzenie UE w maju 2004 roku. Pierwsze unaocznilo konieczność koordynacji działań w walce z międzynarodowym terroryzmem, drugie postawiło kwestię porozumienia w sprawie transportu ludzi i towarów między Rosją a jej kalinińgradzką eksklawą. W maju 2003 roku, podczas szczytu w Petersburgu, strony uzgodniły cztery główne obszary współpracy, do których zaliczono także JHA. Mapę działań na tym obszarze przyjęto na szczycie w Moskwie w maju 2005 roku.

Przedstawiciele władz Rosji nie ukrywają, że celem ich działań jest doprowadzenie do podpisania z UE porozumienia o ruchu bezwizowym. Wielokrotnie przy różnych okazjach nawiązywał do tej idei prezydent Putin. Obecnie wydaje się to odległą perspektywą. W ostatnim okresie strony pro-

wadziły natomiast intensywne rokowania w sprawie zliberalizowania reżimu wizowego. Rozmowy na temat podpisania odpowiedniego porozumienia rozpoczęły się w październiku 2004 roku. Jednocześnie trwały rozmowy na temat zawarcia porozumienia o readmisji (od początku 2003 roku). Strona unijna wiązała ze sobą obie te kwestie, co nie znajdowało zrozumienia po stronie rosyjskiej. Rozmowy się przeciągały.

Porozumienia w sprawie ułatwień wizowych oraz readmisji zostały podpisane 25 maja 2006 roku, podczas spotkania w Soczi. Porozumienie wizowe jest wzorowane na podobnych umowach zawieranych między Rosją a niektórymi państwami UE, m.in. Francją i Niemcami. Przewiduje ono ułatwienia w dostępie do wiz krótkoterminowych (wydawanych na okres do 90 dni) dla niektórych kategorii obywateli, m.in. sportowców, naukowców czy biznesmenów. Opłaty za wizy zostaną utrzymane na poziomie 35 euro. Porozumienie o readmisji przewiduje trzyletni okres przejściowy, w którym Rosja nie będzie zobowiązana przyjmować deportowanych z obszaru UE obywateli państw trzecich. Ma to pozwolić Moskwie na zawarcie umów readmisyjnych z państwami pochodzenia migrantów (Federacja Rosyjska już złożyła propozycję podpisania odpowiednich umów 30 krajom).

Rosja jest jednym z głównych beneficjentów unijnego programu TACIS, z którego m.in. finansowane są projekty z dziedziny JHA. W marcu 2003 roku UE sfinansowała przygotowanie *feasibility study* na temat zwalczania *traffickingu* kobiet. Dotyczący Rosji *National Indicative Programme* (na lata 2004–2006) przewiduje wydatkowanie tylko na projekty dotyczące kwestii migracyjnych sumy 20 mln euro. UE jest zainteresowana rozwojem współpracy transgranicznej (wspólna granica przekracza obecnie 2200 km). W tym zakresie jest jeszcze wiele do zrobienia, gdyż strona rosyjska zajmuje twarde stanowisko w sprawie współpracy granicznej z Łotwą i Estonią.

1.3. Wnioski

Władze Federacji Rosyjskiej nie były przygotowane – ani mentalnie, ani organizacyjnie – aby stawić czoło wyzwaniom migracyjnym, jakie pojawiły się po rozpadzie ZSRR. W latach 90. kwestie te nie były traktowane priorytetowo. Znaczenie ich wzrosło dopiero po ataku terrorystycznym na Nowy Jork w 2001 roku, kiedy to zaczęto je rozpatrywać przede wszystkim w kontekście bezpieczeństwa państwa. Obecnie na znaczeniu zyskuje aspekt ekonomiczny i demograficzny.

Diaspora rosyjskojęzyczna jest najliczniejsza na obszarze WNP, a poziom życia w Federacji Rosyjskiej wyższy niż w większości sąsiednich państw, co sprawia, że Rosja ma stale dodatnie saldo migracyjne. W początkowym okresie, wśród przepływów migracyjnych największe znaczenie miała migracja etniczna, co wiązało się ze swoistą wędrówką ludów spowodowaną rozpadem ZSRR. Obok etnicznych Rosjan do Federacji Rosyjskiej napływali także przedstawiciele innych narodów. Dominował kierunek ze wschodu i południa na zachód. Miejsce repatriowanych Niemców i Żydów zajmowali przedstawiciele narodów Kaukazu Południowego i Azji Centralnej.

Ze względu na skalę i wpływ na życie codzienne Rosjan największe znaczenie wśród przepływów migracyjnych ma obecnie migracja zarobkowa. Rosja jest największym rynkiem pracy na obszarze WNP, wchłaniającym nadwyżki siły roboczej z sąsiednich państw. Sytuacja ta nie ulegnie zmianie dopóty, dopóki będą się utrzymywały wysokie ceny na surowce. Większość gospodarbeiterów pracuje w Rosji nielegalnie, a dotychczasowe wysiłki władz, aby zmienić ten stan rzeczy, nie dały znaczących rezultatów. Sytuacja na rosyjskim rynku pracy wywiera duży wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą w większości pozostałych państw WNP, gdyż jest to jedno z podstawowych źródeł ich wpływów dewizowych.

Znaczenie Rosji jako szlaku nielegalnej migracji wydaje się maleć, gdyż w porównaniu do lat 90. znacznie wzrosły koszty logistyczne przemytu, przy jednoczesnym wzroście stopnia ryzyka. Obserwowane utrudnienia w zalegalizowaniu pobytu, narastanie tendencji ksenofobicznych i nacjonalistycznych oraz ewentualny kryzys społeczno-polityczny mogą doprowadzić do zmiany tej sytuacji, zwiększając napór nielegalnych migrantów na wschodnie granice UE.

Rosji udało się stworzyć zręby systemu zarządzania polityką migracyjną oraz przyjąć cały pakiet ustaw ośmigracyjnych. Efektywność tego systemu obniżają jednak jego ciągłe reorganizacje, brak sprecyzowanych założeń polityki migracyjnej, nadmierna represyjność struktur państwowych oraz korupcja.

Polityka migracyjna Rosji nosi piętno tradycji imperialnych oraz ambicji mocarstwowych, co szczególnie mocno wpływa na sferę kontaktów międzynarodowych. Rosja definiuje swoje interesy w skali globalnej, jednak w omawianych kwestiach najważniejsze znaczenie ma dla niej współpraca w ramach

WNP. Rośnie znaczenie UE i Chin. Obszar WNP stanowi dla Rosji rezerwę taniej siły roboczej i ewentualnych reemigrantów, którzy będą w stanie złagodzić negatywne skutki kryzysu demograficznego. Dostęp do swego rynku pracy Moskwa coraz częściej postrzega jako kolejny instrument nacisku politycznego na obszarze b. ZSRR. W stosunkach z UE Rosja jest zainteresowana przede wszystkim liberalizacją polityki wizowej.

2. UKRAINA

Współczesna Ukraina charakteryzuje się intensywnymi przepływami migracyjnymi. Przez wiele lat kraj ten odnotowywał ujemne saldo migracyjne, co było wynikiem emigracji jego mieszkańców powodowanej zarówno przyczynami etniczno-kulturowymi, jak też względami ekonomicznymi. Emigracja wpłynęła negatywnie na sytuację demograficzną Ukrainy. W 2005 roku, po raz pierwszy od wielu lat, saldo migracyjne Ukrainy osiągnęło wartość dodatnią.

Obecnie głównym trendem migracyjnym na Ukrainie są nieodnotowywane przez statystyki migracyjne czasowe wyjazdy zarobkowe. Według szacunków, za granicą pracuje co najmniej 2 do 3 mln Ukraińców. Przez Ukrainę biegną także główne szlaki nielegalnej migracji na obszarze poradzieckim. Państwo ukraińskie nie jest w stanie samodzielnie poradzić sobie z tym procederem, gdyż jego granice z państwami WNP są źle chronione. Ukraina ma także problemy z deportacją nielegalnych migrantów przekazywanych jej przez sąsiadów. Ukraiński system zarządzania migracją doświadczył co prawda w ostatnich latach kilku ważnych przemian, wciąż jednak boryka się z problemem złej koordynacji, niedostatecznego finansowania oraz braku koncepcji rozwoju polityki migracyjnej.

2.1. Ruchy migracyjne

Zgodnie z oficjalnymi danymi, w latach 1991–2004 z Ukrainy wyjechało ponad 2,5 mln mieszkańców, a przybyło 2,2 mln osób⁶³. Trendy migracyjne

⁶³ Za: O. Malynovska, "Caught between East and West, Ukraine Struggles with Its Migration Policy", Migration Information Source, January 2006; teźże; „Ukraina biez barierow”, *Otieczestwiennyje Zapiski*, nr 4, 2004.

obserwowane w tym kraju są warunkowane przez trzy podstawowe grupy czynników: masowe przemieszczenia ludności w czasach ZSRR, obecne trudności społeczno-ekonomiczne kraju oraz tranzytowe położenie geograficzne Ukrainy na szlaku migracji z Azji do Unii Europejskiej.

Po upadku Związku Radzieckiego, który hamował dobrowolne ruchy migracyjne i masowo stosował odgórnie sterowane przemieszczenia ludności, cudzoziemcy mieszkający na Ukrainie oraz etniczni Ukraińcy przebywający w innych częściach byłego ZSRR zaczęli żywiołowo wyjeżdżać do tworzących się państw narodowych. Otwarcie granic umożliwiło także wyjazdy na Zachód – tam wyjeżdżały przede wszystkim osoby pochodzenia żydowskiego i niemieckiego. Migracja etniczna osiągnęła apogeum w latach 1992–1993.

W kolejnych latach naturalne procesy repatriacyjne stawały się coraz mniej intensywne, a na pierwsze miejsce wysunęła się emigracja mieszkańców Ukrainy motywowana ekonomicznie. Aczkolwiek głównym krajem takich wyjazdów od wielu lat pozostaje Rosja, to popularnością cieszą się także kraje Europy Środkowej oraz od niedawna – państwa Europy Południowo-Zachodniej. Zgodnie z oficjalnymi statystykami, także i ten rodzaj ruchów migracyjnych maleje (por. tabela nr 21). Należy jednak pamiętać, że m.in. z racji czasowego charakteru tych przepływów są one w niewielkim stopniu rejestrowane przez ukraińskie statystyki. Podobnie jest za granicą, gdyż ukraińscy gastarbeiterzy najczęściej pracują nielegalnie.

Tranzytowe położenie Ukrainy powoduje, że cieszy się ona popularnością wśród mieszkańców obszaru WNP, Azji i Afryki, próbujących legalnie lub nielegalnie przedostać się do Unii Europejskiej. Część z tych migrantów, nie mogąc wyjechać do państw UE, stara się o uzyskanie na terytorium Ukrainy statusu uchodźcy.

Jak wynika z tabeli 21, według oficjalnych danych w latach 1998–2005 negatywny bilans migracyjny Ukrainy wyniósł ok. 230 tys. osób. W ciągu tych lat ujemne saldo stopniowo malało, przełomowy był rok 2005, kiedy to bilans osiągnął wartość dodatnią. Trend rosnący najprawdopodobniej zostanie utrwalony w 2006 roku – statystyki za pierwszą połowę roku wskazują na prawie sześciotysięczną przewagę przyjazdów nad wyjazdami. W tym okresie na Ukrainę przybyło 16 381 osób, a wyjechało z niej 10 385. Co ciekawe – od kilku lat liczba przyjeżdżających utrzymuje się na w miarę stabil-

nym poziomie, spada natomiast liczba osób decydujących się na wyjazd na stałe. Przyjeżdżający najczęściej pochodzą z obszaru WNP; szczególnie intensywna wymiana występuje w relacjach Ukrainy z Rosją⁶⁴.

Tabela 21. Bilans migracyjny Ukrainy za wybrane lata w okresie 1998–2005

Rok	Wyjechało z Ukrainy	Przyjechało na Ukrainę	Bilans migracji
1998	149 286	71 810	-77 476
1999	110 589	65 794	-44 795
2000	100 325	53 712	-46 613
2001	88 804	45 765	-43 039
2003	63 699	39 849	-23 850
2004	46 182	38 567	-7 615
2005	34 997	39 580	+ 4 583
Ogółem	593 882	355 077	-238 805

Dane Państwowego Komitetu ds. Statystyki Ukrainy

2.1.1. Migracje etniczne

Szczyt migracji o charakterze etnicznym na Ukrainie przypadł na lata 1992–1993. Wówczas to z obszaru b. ZSRR przybyło do tego kraju 828 tys. osób (wśród nich 377 tys. etnicznych Ukraińców – 45,5%). Wyjechało w tym okresie 468 tys. osób (w tym 140 tys. etnicznych Ukraińców – 30%).

Oprócz Ukraińców przyjeżdżali głównie Rosjanie i Tatarzy krymscy. Był to ruch w dużej mierze żywiołowy, a przyjeżdżający na Ukrainę migranci nie mogli liczyć na znaczącą pomoc ze strony państwa.

Szczególnie głęboka zapaść społeczno-gospodarcza, jaka dotknęła Ukrainę, sprawiła, że dość szybko tendencje migracyjne uległy odwróceniu. O ile w latach 1992–1993 Ukraina miała dodatnie saldo migracji, to już w 1994 roku bilans był ujemny i wyniósł 143 tys. osób. Tendencja ta okazała się stała. W latach 1995–1999 sumaryczne ujemne saldo migracji wyniosło 462 tys. osób. Wyjeżdżali głównie Rosjanie, Ukraińcy i Żydzi.

Procesy repatriacyjne i impatriacyjne w największym stopniu dotknęły dwie mniejszości narodowe: Żydów oraz Tatarów krymskich, deportowanych

⁶⁴ Wydaje się, że część z tych osób stanowią mieszkańcy Rosji, którzy kupują mieszkania na Ukrainie, ale nie zamierzają się tu osiedlać na stałe.

w 1944 roku do Azji Centralnej. O ile pierwsi głównie wyjeżdżali z Ukrainy, o tyle drudzy wykorzystali sytuację, aby wrócić na swoje historyczne ziemie. Spis z 1989 roku wykazał na Ukrainie 486,3 tys. Żydów – stanowili oni wówczas trzecią, po Ukraińcach i Rosjanach, grupę narodową. Spis ludności przeprowadzony w 2001 roku przez władze suwerennej Ukrainy zarejestrował już tylko 103,6 tys. Żydów. Z Tatarami krymskimi sytuacja była odwrotna – w 1989 roku było ich na Ukrainie 46,8 tys., a w 2001 roku już 248,2 tys. Szczyt ich powrotów (głównie z Uzbekistanu) przypadł na lata 1989–1993, kiedy to rocznie wracało ponad 20 tys. osób (w 1990 roku nawet ok. 44 tys.). Obecnie skala powrotów sięga 1,5–2 tys. osób rocznie i według ekspertów, m.in. Iriny Pribytkowej, nie należy oczekiwać zmiany tej sytuacji. Władze ukraińskie zakładają, że do 2010 roku można spodziewać się powrotu ok. 15–20 tys. Tatarów i przedstawicieli innych narodów deportowanych⁶⁵.

Naturalne procesy repatriacyjne zanikają. Obecna wymiana ludności między państwami b. ZSRR jest w coraz większym stopniu nacechowana ekonomicznie, mimo iż imigranci jako główną przyczynę wyjazdu deklarują związki rodzinne. Najważniejszym dla Ukrainy partnerem w tym zakresie jest Rosja. Według spisu z 2002 roku, w Rosji pozostało 2943 tys. etnicznych Ukraińców, a na Ukrainie, według spisu z 2001 roku – 8334,1 tys. etnicznych Rosjan. Należy zakładać, że część tych osób może w przyszłości chcieć zmienić kraj zamieszkania. Skala tych ruchów i ich kierunek będą zależały od polityki migracyjnej i społecznej Federacji Rosyjskiej i Ukrainy. Obecnie o wiele więcej atutów wydaje się mieć Rosja, która na obszarze WNP stanowi ośrodek przyciągania imigrantów.

2.1.2. Migracje zarobkowe

Niski poziom życia na Ukrainie sprawia, że znaczna liczba obywateli tego państwa decyduje się na czasową emigrację zarobkową. Według szacunków ukraińskiego pełnomocnika Rady Najwyższej ds. praw człowieka z 2003 roku, w ten sposób w danym momencie zarabia na życie od 2 nawet do 7 mln Ukraińców. Większość ekspertów kwestionuje te dane, uważając, iż przeczą one zarówno wynikom spisu powszechnego z 2001 roku, jak też analizie ruchu granicznego. Ponadto, jak wynika z badań Instytutu Socjologii Narodowej Akademii Nauk zakończonych w marcu 2005 roku, doświadczenie pracy

⁶⁵ Takie założenia zawarto w programie adaptacji repatriantów z maja 2006 roku; Interfax, 15.05.2006.

za granicą miało tylko ok. 8% dorosłych Ukraińców, a ewentualny wyjazd planowało 6,4% mieszkańców⁶⁶. Wydaje się zatem, że liczba Ukraińców pracujących za granicą jest bliższa raczej dolnej niż górnej granicy przytoczonych szacunków. Zgadza się to z szacunkami przytoczonymi przez ministra pracy i polityki socjalnej Michaiła Paniewa w listopadzie 2004 roku, wedle których poza granicami Ukrainy pracuje ok. 3 mln emigrantów zarobkowych.

Największym rynkiem pracy dla obywateli Ukrainy pozostaje Rosja. Według ocen MSZ Ukrainy nielegalnie pracuje tam ponad milion obywateli tego kraju⁶⁷. Popularnymi krajami docelowymi dla ukraińskich emigrantów zarobkowych są państwa Europy Środkowej, co wynika m.in. z ich bliskości geograficznej oraz liberalnego reżimu wizowego. Szlaki migracji zarobkowej Ukraińców do tych państw przetrwały także, uprawiany od początku lat 90., intensywny handel przygraniczny. Ukraiński MSZ szacuje, że w Polsce pracuje ok. 300 tys. obywateli Ukrainy⁶⁸, a w Czechach 100–200 tys.⁶⁹. W ostatnich latach szybki przyrost migrantów z Ukrainy zanotowały kraje Europy Południowej. Wynika to zarówno z lepszych warunków płacowych panujących w tych krajach, jak też ze stosunkowo liberalnego prawa wobec pracowników zagranicznych umożliwiającego ich legalizację. Zgodnie z przytaczanymi już danymi ukraińskiego MSZ we Włoszech pracuje ok. 200 tys. Ukraińców, w Portugalii 140–150 tys., w Hiszpanii ok. 100 tys. Obywatele Ukrainy znaleźli także zatrudnienie w Turcji (ok. 35 tys.) i w USA (ok. 20 tys. osób)⁷⁰.

Ukraińscy migranci za granicą w większości przypadków pracują nielegalnie, chociaż wzrasta liczba legalnie zatrudnionych obywateli Ukrainy w krajach Europy Południowej⁷¹. Pewien procent migrantów nielegalnie przekracza także granice, najczęściej zachodnie granice Polski, Słowacji, Węgier, Rumunii bądź też granice powietrzne. W 2005 roku polska straż graniczna zatrzy-

⁶⁶ Za: I. Pribytkova, *Transnational Labour Migration: Ukrainian Perspective*, Warszawa: CSM 2006, s. 3.

⁶⁷ Raport rzecznika..., *op. cit.*, s. 18.

⁶⁸ Polskie szacunki dotyczące liczby nielegalnie zatrudnionych Ukraińców wahają się od 100 do 300 tys.

⁶⁹ Raport rzecznika..., *op. cit.*

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ W wyniku programów legalizacyjnych przeprowadzonych w latach 1997–2002 w Grecji, Portugalii, Hiszpanii i Włoszech zalegalizowało swój pobyt ok. 166 tys. Ukraińców; za: ICMPD, *Overview of Migration Systems...*, *op. cit.*, s. 277.

mała za niezgodne z przepisami przekroczenie granicy 1388 obywateli Ukrainy (w tym 888 na granicy Polski z państwami UE)⁷².

Sondaż przeprowadzony w 2003 roku na zlecenie Narodowego Instytutu ds. Problemów Bezpieczeństwa Międzynarodowego ujawnił, że 38,4% nielegalnych emigrantów zarobkowych z Ukrainy znalazło zatrudnienie w budownictwie, 15,1% w handlu, a 14% w charakterze pomocy domowej⁷³. Emigracja pracownicza Ukraińców ma w przeważającej większości charakter czasowy. Średnia długość wyjazdu nielegalnego emigranta zarobkowego zależy m.in. od poniesionych przez niego kosztów organizacyjnych. Z reguły, przeciętny okres pobytu Ukraińca nielegalnie pracującego w Portugalii trwa dłużej niż podobny pobyt jego rodaka np. w Polsce.

Wśród migrantów przeważają mężczyźni. Zjawisko emigracji pracowniczej w największym stopniu dotknęło zachodnią Ukrainę, a w najmniejszym – wschodnie regiony kraju. Emigranci najczęściej wywodzą się ze wsi i małych miast⁷⁴.

Trudno obliczyć nawet przybliżoną kwotę transferów dokonywanych przez obywateli Ukrainy pracujących za granicą, gdyż ich duża część odbywa się drogą nieformalną. W 2003 roku pełnomocnik ds. praw człowieka N. Karpaczowa przytoczyła szacunki, z których wynika, że ukraińscy migranci co miesiąc zarabiają za granicą ok. 400 mln USD. Według innych źródeł coroczne transfery pieniężne wynoszą od 4 do 6 mld USD⁷⁵. Według obliczeń W. Mukomieła średnie roczne transfery z Rosji na Ukrainę wynoszą ponad 1 mld USD.

2.1.3. Ukraina jako szlak nielegalnej migracji

W dziedzinie zagrożenia nielegalną migracją Ukrainę należy uznać za najsłabsze ogniwo w łańcuchu państw graniczących na wschodzie z RP. Główny kanał przerzutu imigrantów przez obszar Eurazji przecina granicę rosyjsko-ukraińską, a następnie przez terytorium Ukrainy zmierza w kierunku granic tego państwa z Polską, Słowacją i Węgrami.

⁷² Szerzej zob. podrozdział pierwszej części niniejszego opracowania poświęcony nielegalnej migracji tranzytowej.

⁷³ S. Pirożkow, J. Malinowska, A. Chomra, Zewnętrzni imigranci zarobkowi na Ukrainie. Aspekt socjalno-ekonomiczny, Kijów 2003, s. 45.

⁷⁴ Szerzej zob.: I. Pribytkova, *op. cit.*

⁷⁵ Zob. O. Małynowska, „Caught between East and West...”, *op. cit.*; *Wiedomosti*, 24.01.2006.

Po wejściu zachodnich sąsiadów do strefy Schengen Ukraina może doświadczyć wzmożonego napływu nielegalnych migrantów, także tych deportowanych z krajów UE. Struktury państwowe tego kraju są wciąż stosunkowo słabe, korupcja szeroko rozpowszechniona, a granice (szczególnie wschodnie) słabo chronione. Eksperci wymieniają i inne czynniki, które sprzyjają nielegalnej migracji tranzytowej, takie jak: słabość polityki wizowej; brak efektywnej kontroli nad działalnością osób prawnych i fizycznych zapraszających cudzoziemców; istnienie struktur pośredniczących w nielegalnej migracji; możliwość długotrwałego nielegalnego zamieszkania, podjęcia nielegalnej pracy i swobodnego przemieszczania się. Ponadto, efektywność ukraińskiego systemu zarządzania migracją może pogorszyć podpisanie umowy readmisyjnej z Unią Europejską, o ile wcześniej Ukraina nie przeprowadzi odpowiednich zmian legislacyjnych i infrastrukturalnych, w szczególności nie wypracuje odpowiednich mechanizmów deportacji, przetrzymywania oraz rejestrowania nielegalnych migrantów.

Trudno określić, jaka liczba nielegalnych imigrantów przebywa na obszarze Ukrainy. Szacunkowe dane wahają się od kilkudziesięciu tysięcy do miliona. Oficjalne szacunki ukraińskie mówią nawet o 600 tys. takich osób. Według Siergieja Pirożkowa, najbardziej realne wydają się szacunki w przedziałach 120–150 tys. osób przebywających jednocześnie⁷⁶. Olena Malinowska za najbardziej prawdopodobną liczbę uznaje 500 tys., która zgadza się z szacunkami IOM oraz przedstawicieli ukraińskiej straży granicznej⁷⁷. Według Wiktora Czumaka, można założyć, że maksymalnie corocznie przepływa przez Ukrainę ok. 1 mln nielegalnych migrantów⁷⁸. Należy pamiętać, że część tej grupy stanowią drobni przedsiębiorcy, imigranci z Kaukazu Południowego i Azji Centralnej, którzy zajmują się na Ukrainie handlem i nie planują przedostania się do Europy Zachodniej.

Bardziej konkretne dane dotyczą liczby zatrzymanych nielegalnych imigrantów, czy to podczas przekraczania granicy, czy też wewnątrz kraju. I tak, w latach 1991–2003 wojska graniczne Ukrainy zatrzymały ponad 91 tys.

⁷⁶ Zob. artykuł S. Pirożkowa z 2000 roku poświęcony polityce migracyjnej Ukrainy; artykuł jest dostępny pod adresem: <http://www.demoscop.ru/center/fmcenter/piroj.html>

⁷⁷ O. Malynowska, „International migration in contemporary Ukraine: trends and policy”, *Global Migration Perspectives*, nr 14, October 2004, s. 17.

⁷⁸ Wywiad z 23.01.2007 dla portalu internetowego Grani.Plus.

nielegalnych imigrantów, a MSW w latach 2001–2003 – ok. 10 tys. osób. Poczynając od 2000 roku, liczba osób zatrzymanych na nielegalnym przekroczeniu granicy stopniowo spada, wzrosła natomiast liczba nielegalnych migrantów ujętych wewnątrz kraju. Zdaniem ukraińskich ekspertów, corocznie na Ukrainie zatrzymywanych jest ok. 30 tys. nielegalnych migrantów. Zgodnie z oficjalnymi danymi w 2005 roku MSW zatrzymało 14,8 tys. nielegalnych migrantów, a służba graniczna – 17,9 tys. Ponadto za naruszenie zasad przebywania na terytorium Ukrainy MSW pociągnęło do odpowiedzialności administracyjnej 38,2 tys. osób (z czego deportowano 12,4 tys. osób), a służba graniczna 6,9 tys. (z czego deportowano 6,8 tys. osób)⁷⁹. W roku 2006 służba graniczna ujęła ogółem 26 tys. osób, próbujących nielegalnie przekroczyć granicę, co stanowiło około pięćdziesięcioprocentowy wzrost w porównaniu do poprzedniego roku. Wśród zatrzymanych największą grupę stanowili obywatele Mołdawii (9,5 tys.), Uzbekistanu (2,6 tys.) oraz Armenii (2,3 tys.). Kilka lat temu wśród zatrzymywanych przeważali obywatele Chin, Indii, Pakistanu, Afganistanu, Wietnamu, Bangladeszu i Iranu. W ostatnim okresie dała się zauważyć tendencja do zwiększania się procentowego udziału wśród zatrzymanych obywateli WNP. Najwięcej nielegalnych imigrantów zatrzymywanych jest w obwodach kijowskim i zakarpackim.

Ukraina jest jednym z najważniejszych państw europejskich, z którego rekrutują się ofiary międzynarodowego handlu ludźmi, jak również krajem tranzytowym dla przemytu kobiet z innych państw obszaru WNP oraz Azji. Niezwykle trudno jest oszacować liczbę ukraińskich kobiet i dzieci poza granicami, które są zmuszane do prostytucji lub pracy niewolniczej. Międzynarodowa Organizacja Migracji szacuje, że w latach 1991–1998 ponad pół miliona kobiet z Ukrainy zostało wywiezionych na Zachód. Jak podało ukraińskie MSW, w 2005 roku ujawniono 415 przestępstw związanych z handlem ludźmi oraz doprowadzono do powrotu z zagranicy 446 ofiar tego procederu, co stanowiło wzrost w porównaniu z 2004 roku. Według MSW głównymi krajami docelowymi, do których sprzedaje się obywatele Ukrainy, są: Turcja, Polska, Rosja, Izrael, Niemcy, Bułgaria, Czechy, Włochy.

⁷⁹ Za: Komitet Państwowy ds. Narodowości i Migracji Ukrainy; http://scnm.gov.ua/ua/a?news_coment_001

2.1.4. Uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone

Na początku lat 90. na Ukrainę przybywali uchodźcy z konfliktów etnicznych z obszaru byłego ZSRR. W 1992 roku Ukraina przyjęła ok. 60 tys. uchodźców z Naddniestrza, zazwyczaj narodowości ukraińskiej. Schronienie znalazło tu także 3 tys. ofiar konfliktu abchaskiego, 2 tys. Czeczenów oraz ok. 5 tys. uchodźców z ogarniętego wojną domową Tadżykistanu. Osoby te otrzymały pomoc od państwa ukraińskiego na mocy specjalnych postanowień rządu, a nie na podstawie Konwencji Genewskiej, do której Ukraina przystąpiła zaledwie 4 lata temu.

W kolejnych latach na Ukrainę zaczęli przyjeżdżać uchodźcy spoza regionu. Byli to głównie obywatele Afganistanu. Od kilku lat liczba osób, które starają się o status uchodźcy, utrzymuje się na stosunkowo stabilnym niskim poziomie – co roku składanych jest ok. 1500 wniosków o przyznanie statusu. W 2005 roku Komitet Państwowy ds. Narodowości i Migracji (KPNiM) otrzymał 1594 takie wnioski. Na początku 2006 roku na Ukrainie było zarejestrowanych 2346 uchodźców, z czego w 2005 roku status otrzymało 37 osób. Uchodźcy pochodzą m.in. z: Afganistanu, Azerbejdżanu, Rosji (Czeczenii), Armenii. Statystyki przytaczane przez UNHCR są podobne.

Bardzo prawdopodobne, że w przyszłości liczba osób starających się o azyl może wzrosnąć. Jest to związane z rosnącą liczbą migrantów tranzytowych, którzy przybywając na Ukrainę, nie są w stanie przedostać się do Unii Europejskiej. Część z tych osób, nie mogąc ubiegać się o status uchodźcy w krajach UE, zapewne złoży takie wnioski na Ukrainie.

2.2. Polityka migracyjna

Początkowo rozwiązywanie ukraińskich problemów migracyjnych odbywało się głównie w sferze werbalnej. Sytuacja zaczęła się zmieniać dopiero w ostatnich kilku latach. Jednak realne osiągnięcia w tym zakresie są wciąż dość skromne. Udało się przyjąć pakiet ustaw migracyjnych zgodnych ze standardami międzynarodowymi oraz opracować ogólne założenia polityki migracyjnej, jednak na etapie ich wdrażania występują już znaczne trudności. Wynikają one nie tylko z problemów finansowych czy braku dokumentów wykonawczych, lecz także z niestabilności politycznej państwa i braku wyspecjalizowanych kadr. Zmiany instytucjonalne nie nadążają za zmianami prawnymi. Ponadto państwo ukraińskie niekiedy przyjmowało na siebie

zobowiązania międzynarodowe z dziedziny migracji, których nie było w stanie zrealizować.

Ukraińska polityka migracyjna ma charakter doraźny, nie formułuje odpowiedzi na pytanie o rolę i miejsce ruchów migracyjnych w procesie rozwoju kraju. Władze ukraińskie nie wypracowały koncepcji polityki migracyjnej. Ponadto, zdaniem niektórych analityków, polityka ta jest zbyt związana z polityką społeczną Ukrainy i abstrahuje od kwestii gospodarczych – kosztów i korzyści ekonomicznych, jakie niesie ze sobą migracja. Brakuje także koncepcji adaptacji migrantów i systemu ochrony ukraińskich migrantów zarobkowych pracujących za granicą.

Tworzenie systemu zarządzania migracją na Ukrainie nie zostało zakończone, odpowiedzialność i kompetencje instytucji zaangażowanych w te sprawy są rozmyte. Po pomarańczowej rewolucji nowe władze rozpoczęły proces restrukturyzacji całości systemu administracji państwowej, w tym także organów odpowiedzialnych za zagadnienia migracyjne. Nadal jednak nie wypracowano docelowej wizji systemu migracyjnego.

2.2.1. Ewolucja

Władze Ukrainy nie miały doświadczenia w zarządzaniu ruchami migracyjnymi, takiego charakteru i tej skali, jakie pojawiły się po rozpadzie ZSRR. O trudnościach ukraińskich władz w zrozumieniu problematyki migracyjnej świadczy m.in. fakt, że zdecydowały się one podpisać umowy o readmisji (m.in. umowa z Polską zawarta w maju 1993), mimo iż ani organizacyjnie, ani też finansowo państwo nie było przygotowane do ich realizacji.

Pierwszym obszarem tematycznym, jakim zajęły się nowe władze ukraińskie, była kwestia repatriacji i migracji etnicznych. W 1991 roku przyjęto stosunkowo liberalną ustawę o obywatelstwie ukraińskim, która umożliwiała uzyskanie obywatelstwa potomkom dawnych mieszkańców Ukrainy. Nie zajęto się jednak takimi problemami związanymi z repatriacją, jak integracja przysiedleńców czy prawa własności. Rada Najwyższa dopiero 24 czerwca 2004 roku przyjęła ustawę „O przywróceniu praw osobom deportowanym z przyczyn etnicznych”. W maju 2006 roku rząd ukraiński zatwierdził aktualny program adaptacji i udzielenia wsparcia ukraińskim Tatarom i przedstawi-

cielom innych narodów deportowanych⁸⁰. Brak państwowych programów wsparcia dla repatriantów spowodował, że wiele osób pochodzenia ukraińskiego z obszaru WNP zamiast na Ukrainę wyemigrowało do Rosji.

W latach 1993–1996 władze Ukrainy przystąpiły do wypracowywania podstaw prawnych polityki migracyjnej. W grudniu 1993 roku przyjęły ustawę o uchodźcach, w styczniu 1994 roku ustawę o wjeździe i wyjeździe obywateli Ukrainy, a w lutym – ustawę o statusie prawnym cudzoziemców. Ponadto w ustawie o zatrudnieniu znalazły się zapisy dotyczące tworzenia agencji trudniących się organizacją pracy Ukraińców za granicą. Zaczęły też powstawać załączki systemu zarządzania migracją. Był to jednak proces chaotyczny i nieskoordynowany. W 1993 roku w ramach MSW utworzono służbę rejestracji i migracji. W czerwcu 1994 roku Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie „O utworzeniu organów służby migracyjnej Ukrainy”, jednak nie zostało ono w pełni zrealizowane. Następnie utworzono Ministerstwo ds. Narodowości i Migracji, które w lipcu 1996 roku zostało przekształcone w Komitet Państwowy ds. Narodowości i Migracji. Wkrótce władze uznały istnienie tego organu za niepotrzebne i włączyły go w skład Ministerstwa Sprawiedliwości. We wrześniu 2001 roku wraz z aktywizacją polityki rządu w sferze migracji prezydent Leonid Kuczma reaktywował komitet jako samodzielny organ wyższej administracji państwowej.

Druga połowa lat 90. to okres mało aktywnej polityki migracyjnej. Dopiero w latach 2000–2001 władze ukraińskie zdecydowały się na dokończenie formowania systemu zarządzania migracją oraz wypracowanie odpowiedniej koncepcji polityki. Przyjęto wówczas nowe prawo o uchodźcach, ustawę o imigracji oraz wprowadzono poprawki do prawa o obywatelstwie. Zatwierdzono także program walki z nielegalną migracją, w MSW utworzono Departament Państwowy ds. Migracji, Obywatelstwa i Rejestracji oraz rozpoczęto reformowanie Straży Granicznej. Przyjęte w tym okresie zmiany pozwoliły Ukrainie na przystąpienie do Konwencji Genewskiej oraz na uzyskanie członkostwa w IOM.

W sierpniu 2003 roku Gabinet Ministrów przyjął program regulowania procesów migracyjnych na lata 2003–2005. W dokumencie tym wymieniono następujące priorytety rozwoju polityki migracyjnej: zakończenie tworzenia bazy normatywno-prawnej oraz stworzenie efektywnego mechanizmu regu-

⁸⁰ Pierwszy tego typu program (do 2005 r.) przyjęto w 2002 roku.

lowania procesów migracyjnych; ochrona prawna uchodźców; sprzyjanie procesowi repatriacji na Ukrainę wychodźców z niej i ich potomków; utworzenie prawnych i socjalno-ekonomicznych zasad regulowania migracji zarobkowej; rozwój współpracy międzynarodowej w dziedzinie migracji.

Lata 2004–2006 to okres, w którym Ukraina podporządkowała rozwój swojej polityki migracyjnej dążeniu do spełnienia standardów międzynarodowych, wymaganych m.in. do podpisania porozumienia z Unią Europejską o liberalizacji zasad ruchu osobowego. Władze ukraińskie poświęcają najwięcej uwagi problematyce walki z nielegalną migracją. W roku 2004 Ukraina przyjęła już drugi z kolei plan walki z tym zjawiskiem (na lata 2005–2007). Wprowadziła także zmiany do prawodawstwa zwiększające kary za przestępstwa związane z nielegalną migracją oraz nielegalnym przekraczaniem granicy. Organy porządku publicznego rozpoczęły kontrolę wyższych uczelni oraz firm turystycznych w celu wykrycia, czy te podmioty nie wystawiają nielegalnym migrantom fałszywych zaświadczeń uprawniających do zalegalizowania pobytu. Prowadzone przez Ukrainę działania mają zatem przede wszystkim charakter regulacyjno-represyjny, co nie stwarza imigrantom szans na wyjście z szarej strefy. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być ogłoszenie amnestii migracyjnej, z taką propozycją jeszcze w 2004 roku wystąpiło kierownictwo Komitetu ds. Migracji i Narodowości.

Podstawowym problemem, jakiemu Ukraina musi stawić czoło, jest stworzenie systemu ochrony praw obywateli pracujących za granicą. Na słabość tego komponentu polityki migracyjnej wskazywał wspomniany już raport rzecznika praw obywatelskich z 2003 roku. Ukraina nie jest członkiem konwencji ONZ dotyczącej ochrony praw imigrantów pracowniczych i członków ich rodzin ani europejskiej konwencji o statusie prawnym migrantów zarobkowych, chociaż trwają prace nad przystąpieniem do tych porozumień. Obywatele Ukrainy pracujący za granicą z reguły nie mają dostępu do ukraińskiego systemu emerytalnego oraz świadczeń społecznych. Umowy o współpracy w zakresie migracji zarobkowej podpisane w latach 90. z takimi państwami, jak: Polska, Czechy, Słowacja, Litwa czy niektóre kraje WNP w praktyce funkcjonują w bardzo ograniczonym zakresie. Realne działania dotyczące migracji zarobkowej władze Ukrainy podjęły dopiero w ostatnich dwóch latach. W listopadzie 2004 roku zatwierdzono program zabezpieczania praw i interesów obywateli wyjeżdżających za granicę. W ramach tego programu przy ukraińskim MSZ utworzono centrum pomocy Ukraińcom pracującym

za granicą. Ośrodek ten prowadzi działalność informacyjną dla potencjalnych migrantów oraz udziela pomocy prawnej Ukraińcom przebywającym za granicą. Planowane jest otwarcie jego oddziałów w pięciu regionach kraju. Ponadto strona ukraińska prowadzi negocjacje z krajami, w których pracują Ukraińcy, proponując im zawarcie umów o wzajemnej ochronie migrantów zarobkowych.

Władze ukraińskie starają się także polepszyć bazę prawną i instytucjonalną dotyczącą ochrony uchodźców, nielegalnych migrantów oraz ofiar handlu ludźmi. W maju 2005 roku wniesiono poprawki do ustawy o uchodźcach przedłużające wymagany termin składania wniosków przez osoby starające się o status uchodźcy. Utworzono także regionalne ośrodki służby migracyjnej, które zajmują się m.in. procedurą uchodźczą. Z drugiej strony, przygotowanie merytoryczne urzędów do jej przeprowadzenia nie jest wystarczające, a programy integracyjne dla uchodźców symboliczne. Także i zapisy dotyczące możliwości odwołania się osób poszukujących azylu do sądu oraz niewydalania cudzoziemców do krajów stosujących tortury należy uznać za niewystarczające, o czym świadczy decyzja władz ukraińskich z lutego 2006 roku o deportacji do Uzbekistanu jedenastu uciekinierów z tego kraju, którym odmówiono azylu. Kolejnym problemem jest złe traktowanie nielegalnych migrantów, którzy są często przetrzymywani w aresztach straży granicznej, a nie ośrodkach deportacyjnych i są poddawani przewlekłej procedurze deportacyjnej⁸¹.

Odmianą kwestię stanowi wykorzystanie napływów imigracyjnych, w tym repatriacji, do polepszenia sytuacji demograficznej. W przeciwieństwie do Rosji Ukraina nie zdecydowała się na wypracowanie prawodawstwa ułatwiającego napływ imigrantów z obszaru WNP. Brakuje także programów zachęcających ukraińskich emigrantów do powrotu z zagranicy oraz do inwestowania w ojczyźnie zarobionych pieniędzy i rozwijania prywatnej przedsiębiorczości.

Pod koniec maja 2006 roku Komitet Państwowy ds. Narodowości i Migracji przedstawił długo oczekiwany projekt koncepcji polityki migracyjnej. Za aktualne cele dokument ten uznaje: prawne wyznaczenie głównych zadań państw-

⁸¹ Zob. Human Rights Watch, *Ukraine: On the Margins Rights Violations against Migrants and Asylum Seekers at a New Eastern Border of the European Union*, November 2005.

wowej polityki migracyjnej i przyjęcie aktów normatywnych koniecznych do jej implementacji; instytucjonalne i finansowe zabezpieczenie realizacji tej polityki. Dokument zauważa, że mimo przyjęcia wielu dokumentów w tej sprawie do tej pory nie stworzono na Ukrainie organu zajmującego się całością problematyki migracyjnej. Podkreśla również brak zautomatyzowanych baz rejestracji ludności, w tym bazy danych przepływów migracyjnych. Projekt stawia przed władzami bardzo ambitne cele długofalowe, takie jak: (1) stworzenie takiej sytuacji migracyjnej, która będzie sprzyjać społeczno-ekonomicznemu, demograficznemu oraz kulturalno-oświatowemu rozwojowi kraju czy (2) zapobieżenie odpływowi pracowniczego i intelektualnego potencjału kraju. Dla realizacji tych zadań dokument proponuje opracowanie programu migracji wewnętrznej jako alternatywy dla migracji zagranicznej oraz koncepcji przyciągnięcia wychodźców z terytorium dzisiejszej Ukrainy.

2.2.2. Struktury

W dokumentach programowych dotyczących regulowania procesów migracyjnych wymieniono większość ukraińskich urzędów centralnych, jednak bezpośrednio za działania w tej sferze odpowiadają: Komitet Państwowy ds. Narodowości i Migracji (KPNiM), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Państwowa Straż Graniczna, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości. Zajmują się nią także takie instytucje, jak: Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony oraz Służba Bezpieczeństwa Ukrainy. Kompetencje różnych instytucji nie są racjonalnie rozdzielone; zdarzają się zarówno przypadki dublowania zadań, jak i trudności w określeniu, który organ odpowiada za daną sferę polityki. Potwierdza to zresztą wspomniany projekt koncepcji polityki migracyjnej. Budowa systemu zarządzania migracją wciąż nie została zakończona – nie wiadomo, czy główny organ obecnie odpowiadający za politykę migracyjną, czyli Komitet ds. Narodowości i Migracji, nie ulegnie likwidacji bądź daleko posuniętej reorganizacji. Zgodnie z rozporządzeniem Gabinetu Ministrów z listopada 2006 roku Komitet ma zostać połączony z Państwowym Departamentem ds. Religii, co może doprowadzić do marginalizacji problematyki migracyjnej i ewolucji komitetu w strukturę o profilu narodowościowo-społecznym.

Do kompetencji KPNiM należy m.in. implementacja ustaw dotyczących uchodźców i repatriantów oraz przygotowanie projektów dokumentów rządowych poświęconych migracji. W lipcu 2003 roku w jego gestię przekazano także

część spraw dotyczących nielegalnej migracji – chodzi o przygotowanie ośrodków deportacyjnych. Komitet odpowiada także za przyznawanie statusu uchodźcy. Ponadto na mocy decyzji Gabinetu Ministrów Ukrainy z maja 2004 roku KPNIIM podporządkowano regionalne organy służby migracyjnej. O nieefektywnym i dublującym się charakterze systemu zarządzania migracją świadczy fakt, że niezależnie od delegatur KPNIIM funkcjonują regionalne oddziały Państwowego Departamentu ds. Migracji, Obywatelstwa i Rejestracji MSW Ukrainy.

Cyklicznie pojawiają się informacje o możliwości likwidacji bądź restrukturyzacji Komitetu. Początkowo, zgodnie z ustawą z 2003 roku, jego dalsze losy miały być związane z tworzeniem nowej struktury – służby migracyjnej Ukrainy. Ustawy jednak nie przyjęto. W lutym 2005 roku prezydent Wiktor Juszczenko ogłosił plany reformy administracji państwowej, w tym likwidacji KPNIIM. Do chwili obecnej jedynym realnym efektem restrukturyzacji Komitetu okazało się mianowanie jego nowego szefa⁸². Niekorzystnie na autorytecie Komitetu odbiło się wszczęcie w połowie 2006 roku przez prokuraturę śledztwa w sprawie naruszeń procedury przeprowadzania postępowań uchodźczych⁸³.

Za zwalczanie zjawiska nielegalnej migracji wewnątrz kraju odpowiada departament MSW ds. walki z nielegalną migracją, który koncentruje się na zwalczaniu handlu ludźmi i wykrywaniu kanałów przerzutu nielegalnych imigrantów. Część swoich operacji MSW przeprowadza we współpracy z Państwową Strażą Graniczną, która w coraz większym stopniu angażuje się w zwalczanie nielegalnej migracji. W 2001 roku w ramach służby granicznej utworzono specjalny wydział do zwalczania tego zjawiska. Wydawanie zezwoleń na pracę – zarówno dla obywateli Ukrainy poza jej granicami, jak i cudzoziemców na Ukrainie – znajduje się w gestii Państwowego Ośrodka Zatrudnienia Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

2.2.3. Współpraca międzynarodowa

Polityka zewnętrzna Ukrainy w sferze migracji koncentruje się na dwóch podstawowych kierunkach geograficznych: obszarze WNP oraz państwach

⁸² Hennadija Moskala zastąpił Serhij Rudyk (został zwolniony z tej funkcji w styczniu 2007 roku).

⁸³ Fakty, 11.07.2007.

Unii Europejskiej. Ukraina współpracuje także z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się problematyką migracji.

Ze względu na bliskie związki kulturowe, etniczne i gospodarcze celem ukraińskiej polityki w odniesieniu do państw obszaru WNP jest z jednej strony utrzymanie stosunkowo liberalnego reżimu wizowego i zasad przebywania jej obywateli na terytoriach tych krajów (zwłaszcza w relacjach z Rosją), a z drugiej – powstrzymanie fali nielegalnej migracji płynącej z tego obszaru. Choć Rosja zwykle przyjmowała nielegalnych imigrantów schwytanych przez Ukraińców na granicy, to niechętnie wiąże się formalnymi zapisami umów o readmisji. W lutym 2006 roku ustalono na szczepku ekspertów założenia ukraińsko-rosyjskiego porozumienia readmisyjnego, lecz trudno wyrokować, czy Rosja ostatecznie zgodzi się na jego podpisanie. Na obszarze WNP Ukrainie udało się podpisać umowy o readmisji jedynie z Gruzją, Mołdawią, Turkmenistanem oraz Uzbekistanem. Białoruś uzależnia zawarcie takiego porozumienia od uprzedniego podpisania umowy pomiędzy Ukrainą i Rosją.

Istnienie w Rosji znaczącej społeczności ukraińskich migrantów (głównie nielegalnych) powoduje, że Moskwa posiada narzędzie nacisku na Ukrainę. Jesienią 2004 roku, podczas kampanii prezydenckiej na Ukrainie, Rosja, chcąc zwiększyć szansę na wygraną premiera Wiktora Janukowycza, przedłużyła z 3 do 90 dni okres przebywania obywateli Ukrainy bez konieczności dokonania zameldowania. Asymetria w przepływach migracyjnych sprawia także, że Ukraina jest w stosunkach z Rosją tą stroną, która przejawia skłonność do kompromisu oraz inicjuje rozwój współpracy w dziedzinie migracji. Obywateli Rosji⁸⁴ nie objęło postanowienie Ukrainy z 2001 roku, ustanawiające nakaz wjazdu obywateli państw WNP na terytorium Ukrainy przy użyciu paszportów zagranicznych. Od kilku lat Kijów negocjuje z Moskwą podpisanie kompleksowego porozumienia regulującego zagadnienie migracji pracowniczej, w tym zapewnienie pełni praw ukraińskich pracownikom w Rosji. Ukraina jest sygnatariuszem podstawowych konwencji i programów współpracy z dziedziny migracji przyjmowanych w ramach WNP, a przedstawiciele Ukrainy regularnie uczestniczą w oficjalnych spotkaniach poświęconych tym zagadnieniom.

⁸⁵ Oraz Białorusi.

W relacjach z UE i jej członkami Ukraina dąży do zliberalizowania obowiązującego reżimu wizowego oraz zawarcia umów ułatwiających uzyskanie przez Ukraińców legalnego zatrudnienia. Ponadto Kijów wiąże ze współpracą z UE nadzieje na uzyskanie pomocy finansowej i technicznej na reformę systemu migracyjnego, zwłaszcza rozbudowę systemu ochrony uchodźców i stworzenie ośrodków przetrzymywania nielegalnych migrantów. Aktualną podstawę współpracy UE i Ukrainy w obszarze migracji i azylu stanowi Plan Działania w sferze JHA (sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne) z 2001 roku, włączony w lutym 2005 roku do ogólnego Planu Działań UE–Ukraina realizowanego w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

W listopadzie 2005 roku rozpoczęły się negocjacje ukraińsko-unijne w sprawie wprowadzenia ułatwień wizowych dla obywateli Ukrainy. Porozumienie w tej sprawie, wraz z układem readmisyjnym⁸⁵, zostanie najprawdopodobniej wkrótce podpisane. Ich parafowanie nastąpiło w październiku 2006 roku na szczycie UE–Ukraina w Helsinkach. Dużo kontrowersji budził kształt umowy o readmisji – eksperci ukraińscy podkreślali, że mimo iż przewidywane ułatwienia wizowe oferowane Ukrainie będą podobne do tych, jakie przedłożono Rosji, to Ukrainie zaproponowano przyjęcie mniej korzystnego porozumienia readmisyjnego (bez klauzuli umożliwiającej nieprzyjmowanie obywateli państw trzecich przez określony okres przejściowy). W związku z tym Ukraina liczy na to, że strona unijna zaoferuje jej znaczącą pomoc finansową w rozwiązaniu problemów związanych z przyjmowaniem nielegalnych imigrantów z państw UE. Jak wynika z informacji strony unijnej, suma na 2007 rok wyniesie najprawdopodobniej 30 mln euro.

W latach 90. Ukraina podpisała porozumienia o migracji pracowniczej m.in. z: Rosją, Białorusią, Mołdawią, Litwą, Łotwą, Czechami⁸⁶, Słowacją oraz Polską. Umowy te jednak pozostają w dużym stopniu martwe. Porozumienie pracownicze nowej generacji, ułatwiające migrantom otrzymanie legalnej pracy, Ukraina zawarła jedynie z Portugalią. Podpisanie analogicznych porozumień negocjuje m.in. z Włochami, Grecją, Hiszpanią, Polską oraz Czechami.

Dążenie Ukrainy do stworzenia systemu zarządzania migracjami zgodnego z powszechnie przyjętymi normami międzynarodowymi powoduje, że chętnie

⁸⁵ Bilateralne porozumienia o readmisji Ukraina zawarła ze swoimi wszystkimi zachodnimi sąsiadami, tj. z Polską, Słowacją oraz Węgrami.

⁸⁶ Już nie obowiązuje.

korzysta ona ze wsparcia i pomocy Międzynarodowej Organizacji Migracji, Urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców, OBWE i innych. Uczestniczy także w procesie Söderköping oraz w procesie budapeszteńskim.

2.3. Wnioski

Kryzys społeczno-ekonomiczny oraz trudności transformacyjne, jakie dotknęły Ukrainę w latach 90. i których skutki są odczuwalne do dziś, przyniosły zwiększoną emigrację jej ludności, zarówno stałą, jak i czasową. Dopiero w 2005 roku, po raz pierwszy od wielu lat, saldo migracyjne Ukrainy osiągnęło wartość dodatnią. Zgodnie z oficjalnymi danymi, w latach 1991–2004 z Ukrainy wyjechało ponad 2,5 mln mieszkańców, jednak realna liczba emigrantów może być znacznie większa. W tym samym okresie na Ukrainę przybyło ok. 2,2 mln. Poza granicami kraju znajduje się też znacząca rzesza migrantów zarobkowych – co roku kilka milionów obywateli Ukrainy emigruje w poszukiwaniu pracy. Większa część przepływów migracyjnych przez Ukrainę odbywa się w ramach byłego ZSRR.

W pierwszej połowie lat 90. na Ukrainie przeważała migracja motywowana etnicznie. Wyjeżdżali Żydzi, Niemcy, Rosjanie, a przyjeżdżali Ukraińcy (choć mniej licznie niż przedstawiciele innych narodów tytularnych na obszarze WNP) oraz Tatarzy krymscy. Migracje etniczne powoli zamierają. Mimo że w samej tylko Rosji nadal zamieszkuje ok. 3 mln Ukraińców, to należy sądzić, że o ile w Rosji nie dojdzie do poważnego kryzysu społeczno-ekonomicznego, a Ukraina nie przygotuje atrakcyjnego programu repatriacyjnego, to ludzie ci pozostaną w swoim obecnym kraju zamieszkania.

Obecnie podstawowym motywem wyjazdów zagranicznych mieszkańców Ukrainy jest chęć zarobienia pieniędzy. Ze względu na przeważający nielegalny charakter pracy podejmowanej przez ukraińskich górników szacunki dotyczące ich liczby różnią się znacząco. Najprawdopodobniej w danym momencie za granicą przebywa od 2 do 3 mln ukraińskich migrantów zarobkowych. Ich głównymi krajami docelowymi są: Federacja Rosyjska, Polska, Włochy i Portugalia. Zwiększająca się nielegalna migracja zarobkowa zmusiła władze do podjęcia w ostatnich dwóch latach działań na rzecz legalizacji ich zatrudnienia za granicą.

Kolejną cechą charakterystyczną sytuacji migracyjnej na Ukrainie są płynące przez jej obszar intensywne przepływy migracji tranzytowej. Główny kanał przetrzutu imigrantów przez obszar Eurazji przecina granicę rosyjsko-ukraińską, a następnie przez terytorium Ukrainy zmierza w kierunku granic tego państwa z Polską, Słowacją i Węgrami. Szacunkowe dane dotyczące liczby nielegalnych imigrantów przebywających na Ukrainie wahają się od kilkudziesięciu tysięcy do miliona. Kijów nie jest w stanie poradzić sobie z tym zjawiskiem, poprawy wymagają zwłaszcza mechanizmy ochrony wschodnich granic, a także deportacji, przetrzymywania oraz wykrywania nielegalnych migrantów.

Tworzenie systemu zarządzania migracją nie zostało na Ukrainie zakończone. Od kilku lat zapowiadana jest reforma administracyjna kraju, która ma objąć obecne struktury odpowiedzialne za kwestie migracyjne. Ukraina przyjęła pakiet podstawowych dokumentów z dziedziny migracji i uchodźstwa, zgodnych ze standardami międzynarodowymi oraz opracowała ogólne założenia polityki migracyjnej. Ukraińska polityka migracyjna cierpi jednak na doraźność, brak refleksji, nie formułuje odpowiedzi na pytanie o rolę i miejsce ruchów migracyjnych w procesie rozwoju kraju. Nie wypracowano jeszcze koncepcji polityki migracyjnej. Wydaje się, że głównymi celami polityki migracyjnej Ukrainy jest niedopuszczenie do przekształcenia się tego kraju w ośrodek nielegalnej imigracji oraz ucywilizowanie migracji zarobkowej swoich obywateli.

Celami polityki zewnętrznej Ukrainy w dziedzinie migracji są: umożliwienie jej obywatelom swobodnego podróżowania za granicę i podejmowania tam pracy oraz uzyskanie ze strony wspólnoty międzynarodowej pomocy finansowej i doradczej w sferze walki z nielegalną migracją. Ukraina dąży zarówno do utrzymania przez Rosję liberalnych zasad wjazdu na jej terytorium, jak i do wprowadzenia zasad upraszczających ruch osobowy z krajami UE.

3. BIAŁORUŚ

Sytuacja migracyjna na Białorusi różni się od tej, jaką możemy obserwować na Ukrainie czy w Mołdawii. Od czasu rozpadu ZSRR Białoruś odnotowuje dodatni bilans migracyjny, co wynika zarówno z relatywnie mało intensywnej emigracji zarobkowej Białorusinów, jak też ze zmniejszającego się, ale

wciąż napływającego potoku imigrantów. Z drugiej strony, istnienie Państwa Związkowego Białorusi i Rosji powoduje, że białoruscy imigranci przebywający w Rosji są w zasadzie niezauważani przez statystyki migracyjne.

Białoruś, granicząca na zachodzie z Polską, Litwą i Łotwą pozostaje atrakcyjnym krajem, chociaż w mniejszym stopniu niż Ukraina, dla migracji tranzytowej z innych państw obszaru WNP, Azji i Afryki do Unii Europejskiej. Mimo że zachodnie granice Białorusi są stosunkowo dobrze chronione, to granica z Rosją pozostaje całkowicie otwarta, co utrudnia władzom białoruskim sprawowanie nad nią efektywnej kontroli.

3.1. Ruchy migracyjne

Białoruś ma dodatni bilans wymiany migracyjnej z wszystkimi państwami powstałymi po rozpadzie imperium. W latach 1990–2003 jej dodatnie saldo wymiany migracyjnej w ramach b. ZSRR wyniosło ponad 265 tys. osób. Około 90% tej wymiany przypada na trzy państwa: Rosję, Ukrainę i Kazachstan. Z drugiej strony, od początku niepodległości Białoruś odnotowuje ujemne saldo migracyjne z krajami spoza obszaru poradzieckiego. Nie są to jednak duże przepływy.

W pierwszych latach po rozpadzie ZSRR na Białorusi miały miejsce najbardziej intensywne przepływy migracyjne. Otwarcie granic i powstanie niepodległej Białorusi spowodowało, że Białorusini (ale też Rosjanie) z innych państw poradzieckich przyjeżdżali do tego kraju; opuszczali go natomiast m.in. Żydzi. Stopniowo oficjalnie zarejestrowane przepływy zmniejszyły się, a dodatni bilans migracyjny Białorusi zaczął się kurczyć. Spadki dotknęły przede wszystkim przepływów imigracyjnych; emigracja chociaż również maleje, to nie tak gwałtownie. Saldo migracyjne wyniosło w 2004 roku ponad 2000 osób, a w roku 2005 (do listopada) mniej niż 1,5 tys. osób (zob. tabela 22).

Białoruś jest zarówno krajem pochodzenia emigrantów zarobkowych, jak też państwem docelowym dla imigracji zarobkowej (głównie z obszaru WNP). Przez Białoruś bieżą szlaki migracji tranzytowej do państw Unii Europejskiej. Najczęściej tą drogą próbują przedostać się do Europy mieszkańcy Azji oraz Afryki, ale także państw byłego ZSRR. Imigranci przybywają bądź tranzytem z Rosji, bądź bezpośrednio na Białoruś ze swoich państw ojczystych.

Tabela 22. Bilans migracyjny Białorusi w latach 1999–2005

Rok	Wyjechało z Białorusi	Przyjechało na Białoruś	Bilans migracji
1999	13 238	30 830	17 592
2000	13 812	25 943	12 131
2001	14 270	23 355	9 085
2002	13 378	18 939	5 561
2003	12 986	18 146	5 160
2004	12 510	14 642	2 132
2005 (I–XI)	10 342	11 759	1 417
Ogółem	90 536	143 614	53 078

Dane Ministerstwa ds. Statystyki i Analizy RB

3.1.1. Migracje etniczne

Pierwsza fala migracji na niezależnej Białorusi miała charakter etniczny. Do kraju przybywali imigranci, którzy odczuwali z nim związki narodowe i językowe, w tym przede wszystkim etniczni Białorusini (stanowili ok. 50% ogółu imigrantów) oraz Rosjanie. Białorusini z innych państw obszaru poradzieckiego wyjeżdżali także do Rosji i na Ukrainę. Z Białorusi emigrowali natomiast przedstawiciele mniejszości narodowych, a także osoby, które w czasach ZSRR znalazły się na Białorusi ze względów zawodowych lub rodzinnych, w tym m.in. żołnierze, robotnicy, studenci.

Tempo tych migracji stopniowo się zmniejszało i obecnie ich dynamika jest prawie 10 razy mniejsza niż na początku lat 90. Wynika to z wyczerpywania się prostych rezerw wymiany repatriacyjnej i stabilizowania się sytuacji politycznej i gospodarczej na obszarze WNP, a także ze relatywnego spadku atrakcyjności Białorusi jako docelowego kraju osiedlenia. Zgodnie z danymi rosyjskiego spisu powszechnego z 2002 roku, w kraju tym zamieszkiwało 815 tys. etnicznych Białorusinów. Osoby te mogłyby stanowić potencjalne zaplecze migracyjne, chociaż porównując obecne trendy gospodarcze i społeczne występujące w Rosji oraz na Białorusi nie wydaje się, by etniczni Białorusini mieszkający w Rosji chcieli opuścić ten kraj.

Zamiera także proces emigracji przedstawicieli innych grup narodowych, w tym przeważających w tej kategorii emigrantów pochodzenia żydowskiego. Krajami, na których koncentrowała się główna uwaga emigrantów

z Białorusi, były Niemcy, USA i Izrael. I na te trzy państwa przypada większość wymiany migracyjnej Białorusi z tzw. daleką zagranicą.

3.1.2. Migracje zarobkowe

Oficjalnie wydawana liczba zezwoleń na wyjazd Białorusinów do pracy za granicę, jak i na pracę cudzoziemców na Białorusi jest stosunkowo nieduża. W latach 1994–2003 ogółem z Białorusi wyjechało w celach zarobkowych ok. 34,5 tys. osób, a przyjechało ok. 12,1 tys. osób. Stałą tendencją jest przewaga liczby wyjeżdżających nad przyjeżdżającymi. W ostatnim okresie różnica ta się powiększa. Znaczący skok zezwoleń na pracę Białorusinów poza granicami kraju, jaki można zaobserwować od 2003 roku, wynika przede wszystkim z większego zainteresowania studentów możliwością podjęcia pracy sezonowej w USA.

Organy państwowe na Białorusi są dość aktywne w dziedzinie kontroli nad przestrzeganiem prawa dotyczącego zarówno wyjazdów Białorusinów do pracy za granicę, jak i zatrudniania cudzoziemców. Korupcjogenne procedury administracyjne na obszarze WNP pozwalają jednak postawić pytanie o skuteczność takich kontroli.

Eksperti białoruscy dość powszechnie kwestionują oficjalne dane dotyczące emigracji zarobkowej Białorusinów, twierdząc, że nie odzwierciedlają one skali zjawiska. W. Migas i A. Nieczaj w artykule zatytułowanym „Światowe i białoruskie doświadczenia w regulowaniu zewnętrznej migracji zarobkowej” szacują, że poza granicami Białorusi pracuje ok. 50 tys. obywateli tego kraju⁸⁷. Wydaje się, że i te szacunki są dość ostrożne. W samej Rosji liczba zatrudnionych Białorusinów może być wielokrotnie większa, gdyż jako obywatele Państwa Związkowego mogą się oni tam dość swobodnie zatrudniać. Oficjalne dane dotyczące liczby pracujących w Polsce Białorusinów nie są adekwatne do stanu faktycznego. Można szacować, że do pracy w RP przyjeżdża rocznie kilkadziesiąt tysięcy Białorusinów. Rosja i Polska to najbardziej popularne państwa, choć nie jedyne, wśród białoruskich gastarbeiterów. Za stosunkowo wiarygodne można uznać szacunki prof. Riazancewa z rosyjskiej Akademii Nauk, który uważa, że za granicami Białorusi pracuje od 200 do 280 tys. obywateli tego kraju.

⁸⁷ *Belarusian Journal of International Law and International Relations*, 2004, nr 1.

Skala tego zjawiska w przyszłości będzie przede wszystkim zależała od rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej na Białorusi. Utrzymujące się duże dysproporcje w poziomie płac między Białorusią i sąsiednimi państwami będą zachęcały Białorusinów do sezonowych migracji zarobkowych. Z drugiej strony władze nie wydają się sprzyjać nierejestrowanej migracji zarobkowej. Twierdzą, że towarzyszą jej takie negatywne zjawiska jak handel ludźmi, przemyt czy rozwój szarej strefy. Już obecnie w niektórych regionach kraju czy też sektorach gospodarki (m.in. w rolnictwie) są problemy ze znalezieniem ludzi do pracy. Brak kadr zmusił rząd białoruski do wydania rozporządzenia, które zalegalizowało pobyt na Białorusi obywateli państw WNP, którzy w różnym okresie przyjechali do prac w rolnictwie. Rozporządzenie to dotyczyło ok. 3 tys. osób.

3.1.3. Białoruś jako szlak nielegalnej migracji

Dane na temat nielegalnej migracji podawane przez przedstawicieli władz Białorusi znacznie się od siebie różnią. 27 listopada 2003 roku, otwierając w Mińsku konferencję poświęconą „Nielegalnej migracji jako zagrożeniu stabilności międzynarodowej i bezpieczeństwu państw”, przewodniczący izby wyższej parlamentu białoruskiego Hennadź Nawicki stwierdził, iż na terytorium Białorusi przebywa od 500 do 800 tys. osób, które można zakwalifikować jako nielegalnych imigrantów⁸⁸. Kilka dni później, udzielając wywiadu gazecie *Der Spiegel*, prezydent Alaksandr Łukaszenka powiedział, że w ostatnim okresie na Białoruś wjechało ok. 200 tys. nielegalnych imigrantów, którzy stanowią dla jego kraju nadmierne obciążenie finansowe⁸⁹.

Tymczasem 23 czerwca 2004 roku premier Białorusi Siarhiej Sidorski podczas spotkania z przewodniczącym Komitetu Wykonawczego WNP Władimirem Ruszają⁹⁰ oszacował liczbę nielegalnych imigrantów na Białorusi na 50–100 tys. osób. Liczba ta wydaje się bliższa rzeczywistości. Potwierdzają to informacje podawane przez resorty siłowe. Na początku 2005 roku zastępca naczelnika Departamentu ds. Obywatelstwa i Migracji MSW Aleksiej Biegun oszacował, że co roku na terytorium Białorusi przybywa ok. 30 tys. cudzoziemców pragnących nielegalnie migrować do państw UE⁹¹. Z kolei zdaniem szefa

⁸⁸ Bielapan, 27.11.2003.

⁸⁹ Reuters, 06.12.2003.

⁹⁰ www.government.by/rus/council_mnisters.htm

⁹¹ Za: Nielegalnaja migracyja – sierioznaja ugroza miezdunarodnoj biezopasnosti, www.soyuz.by, 13.01.2005.

białoruskiego KGB Ściapana Sucharenki po rozszerzeniu UE o nowe państwa członkowskie w 2004 roku liczba nielegalnych migrantów tranzytowych przybywających corocznie na Białoruś zwiększyła się z 30–50 tys. do 100 tys.⁹². Próbując oszacować liczbę przebywających na Białorusi nielegalnych imigrantów, musimy jednak stale pamiętać, iż granica białorusko-rosyjska jest otwarta. Przerzucenie transportem kołowym grupy nielegalnych imigrantów z rejonu moskiewskiego nad granicę z Polską to kwestia ok. 10 godzin.

W ocenie rzeczywistej skali nielegalnej migracji na Białorusi mogą pomóc statystyki zatrzymań cudzoziemców, którzy złamali zasady przekraczania granicy bądź zasady pobytu. Według oficjalnych danych białoruskiego MSW, w 2004 roku do odpowiedzialności za złamanie zasad pobytu i przejazdu tranzytowego pociągnięto ponad 24 tys. cudzoziemców⁹³ (w 2003 roku ok. 37 tys.), w tym deportowano ponad 2 tys. osób (w 2003 roku 2,3 tys. osób). W pierwszych ośmiu miesiącach 2005 roku za naruszanie zasad pobytu pociągnięto do odpowiedzialności administracyjnej ponad 16 tys. cudzoziemców, z czego deportowano 1,3 tys. osób. Należy pamiętać, że w skład tej kategorii wchodzi wszyscy cudzoziemcy, którzy w jakikolwiek sposób zaniedbali rygorystyczne zasady przebywania na Białorusi, dlatego też do szacowania liczby nielegalnych migrantów tranzytowych przydatne mogą okazać się statystyki zatrzymań na granicy oraz zatrzymań grup nielegalnych migrantów.

Według danych Państwowego Komitetu Wojsk Pogranicznych (PKWP) w latach 1999–2004 zatrzymano ponad trzy tysiące nielegalnych migrantów, w 2005 roku – 160 osób⁹⁴. Nie są więc to, na przykład w porównaniu z Ukrainą, zbyt duże liczby. Mało tego, nie wykazują one tendencji wzrostowej. Niepokojącą tendencję stanowi natomiast wzrost liczby nieregularnych migrantów zatrzymanych w grupach. Podczas gdy w 2000 roku takich grup zatrzymano 36 (321 osób), to w pierwszych jedenastu miesiącach 2004 roku już 122 (1017 osób)⁹⁵. Wśród zatrzymywanych podczas niezgodnego z prawem przekraczania granicy przeważają obywatele Chin, Indii i Pakistanu, Afganistanu. Natomiast osoby łamiące zasady przebywania na Białorusi to często obywatele innych państw obszaru WNP. Przyniesione statystyki wskazują na to, że

⁹² Biełapan, 29.11.2005.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ www.gkpv.gov.by/ru/fghfg

⁹⁵ Dane Departamentu ds. Obywatelstwa i Migracji MSW.

liczba nielegalnych migrantów zatrzymanych na Białorusi ustabilizowała się na poziomie 2–3 tys. osób rocznie. Coraz częściej migracja ta ma zorganizowany charakter i uczestniczą w niej międzynarodowe grupy przestępcze. Białoruś jest również krajem pochodzenia i tranzytu ofiar handlu ludźmi. Proceder ten dotyczy przede wszystkim młodych kobiet, które są pod różnymi pretekstami wywożone z Białorusi m.in. do Europy Zachodniej, Ameryki Północnej, Japonii, na Bliski Wschód, a następnie zmuszane do prostytucji. Międzynarodowa Organizacja Migracji zwraca uwagę na fakt, że ofiarami współczesnego niewolnictwa coraz częściej padają także mężczyźni zmuszani do pracy. Według ocen MSW skala zjawiska dotyczy od 2 do 20 tys. osób rocznie. W ostatnich pięciu latach ponad trzykrotnie wzrosła liczba ujawnionych przestępstw związanych z handlem ludźmi. W 2004 roku do odpowiedzialności karnej za tego typu przestępstwa pociągnięto 229 osób, w 2005 roku – 359 osób, a do czerwca 2006 roku – 121 osób⁹⁶.

3.1.4. Uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone

Główna fala uchodźców dotarła na Białoruś w pierwszej połowie lat 90., gdy nie było jeszcze odpowiednich podstaw prawnych i organizacyjnych dla uporańia się z tym problemem. W latach 1992–1996 służba migracyjna Białorusi zarejestrowała ponad 30 tys. osób z obszaru WNP, które ubiegały się o status uchodźcy, ale wobec braku odpowiedniego ustawodawstwa nie otrzymały go⁹⁷. Pierwszą ustawę o uchodźcach Białoruś przyjęła w 1995 roku, a status uchodźcy zaczęła przyznawać od lutego 1997 roku. W okresie luty 1997 – maj 2004 o jego przyznanie wystąpiło ok. 3 tys. osób. W 2001 roku Białoruś ratyfikowała Konwencję Genewską i Protokół Nowojorski oraz rozpoczęła przyznawanie statusu uchodźcy w oparciu o te dokumenty. Pozytywnie rozpatrzone ponad 20% wniosków, co świadczy o dość dużym liberalizmie białoruskich organów migracyjnych.

Według danych MSW w czerwcu 2005 roku na Białorusi było zarejestrowanych 771 uchodźców, z czego na terytorium kraju przebywało 661 osób. Są wśród nich mieszkańcy Afganistanu (547 osób), Gruzji (117 osób), Tadżykistanu (32), Azerbejdżanu (28 osób) i Etiopii (23 osoby). Liczba wniosków

⁹⁶ Biełapan, 28.06.2006.

⁹⁷ Za: L.P. Szachodko, Osobienności wynużdionnoj migracyi w Biełarusi, wystąpienie na konferencji „Migracja, socjalne i międzykulturowe aspekty trwałego rozwoju”, Moskwa 10–12.03.2004.

o azyl utrzymuje się na stosunkowo stabilnym niskim poziomie – w roku 2003 złożono ich 140, w 2004 – 170, a w 2005 – 210⁹⁸.

Białoruś ze względu na częste przypadki łamania praw człowieka jest krajem pochodzenia osób szukających poza jej granicami azylu. Nie jest to jednak zbyt liczna grupa. Według danych UNHCR, w 2004 roku o przyznanie statusu uchodźcy lub udzielenie azylu w 36 najbardziej zindustrializowanych krajach świata wystąpiło 2624 obywatele Białorusi, a w 2005 roku – 2214 osób. Na koniec 2003 roku status uchodźcy posiadało 2172 obywatele Białorusi, przebywających głównie w takich państwach, jak: Austria, Czechy, Francja, Niemcy i USA. Dalsze umacnianie się reżimu prezydenta Łukaszenki może potęgować ten proces. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na niespotykaną dotąd skalę represji wobec opozycji politycznej, jaka wystąpiła w związku z wyborami prezydenckimi z marca 2006 roku.

3.2. Polityka migracyjna

Obecnie, obok Departamentu ds. Obywatelstwa i Migracji MSW, największą rolę w sprawach migracyjnych odgrywiają: Komitet Państwowy Wojsk Pogranicza oraz KGB. Są to struktury siłowe, co jest dość charakterystyczne dla Białorusi i świadczy o priorytetach w polityce migracyjnej. W swoich funkcjach represyjnych i kontrolnych system ten jest dość efektywny, inne, np. humanitarne, lekceważy.

Ruchy migracyjne podlegają coraz silniejszej kontroli ze strony władz. W ostatnich dwóch latach Białoruś ograniczyła prawa wyjazdu swoich obywateli za granicę i wjazdu cudzoziemców. Głównym priorytetem w dziedzinie migracji wydaje się zwalczanie nielegalnej migracji i rygorystyczne regulowanie zasad przebywania i przemieszczania się ludności. Władze białoruskie akcentują przede wszystkim zagrożenia związane z migracją, takie jak zorganizowana przestępczość czy terroryzm międzynarodowy. W publicznych wystąpieniach urzędników białoruskich wiele miejsca zajmuje kwestia walki ze zorganizowanymi na kanwie etnicznej grupami przestępczymi, parającymi się nielegalnym przetrzutem ludzi.

⁹⁸ Dane UNHCR.

Mimo że Białoruś odnotowuje ujemny przyrost naturalny, to raczej nie traktuje imigracji jako sposobu na poprawienie sytuacji demograficznej. Wyjątek stanowią etniczni Białorusini, ale i ich repatriacja pozostaje raczej w sferze postulatów niż realnych działań.

3.2.1. Ewolucja

W pierwszej fazie formowania systemu migracyjnego Białoruś skupiła się na przyjęciu prawodawstwa mającego dać podstawy do regulacji przepływów migracyjnych dość swobodnie przechodzących przez jej granice. Zdaniem L. Tichonowej rząd białoruski, wobec braku sprawnych mechanizmów regulujących migrację, przyjął politykę „otwartych drzwi” w kwestii napływu cudzoziemców⁹⁹. Za stosunkowo liberalne należy uznać prawo o statusie prawnym cudzoziemców i osób bez obywatelstwa z 1993 roku oraz prawo o wjeździe i wyjeździe z terytorium Białorusi z tego samego roku. Również ustawa o obywatelstwie z 1991 roku była mało restrykcyjna i przyznawała obywatelstwo białoruskie wszystkim osobom zameldowanym na Białorusi na pobyt stały w momencie jej wejścia w życie. Dokument ten przewidywał także liczne ułatwienia w otrzymaniu obywatelstwa dla osób związanych z Białorusią – czy to poprzez pochodzenie, czy też miejsce pracy.

W drugiej połowie lat 90., wraz ze zmniejszeniem się intensywności migracji oraz uzyskaniem przez władze białoruskie pewnego doświadczenia w zakresie zarządzania ruchami migracyjnymi, zdecydowano się na opracowanie założeń polityki migracyjnej państwa. W 1998 roku Rada Ministrów RB po raz pierwszy przyjęła dokument zatytułowany „Państwowy program migracyjny na lata 1998–2000”. Program stanowił próbę usystematyzowania najważniejszych zadań państwa w zakresie migracji, określenie terminu ich realizacji oraz wyznaczenie odpowiedzialnych organów władzy. Położono w nim nacisk na takie zagadnienia, jak: doskonalenie prawa w dziedzinie migracji, organizacja kontroli nad migracją i regulowanie jej potoków, rozmieszczenie uchodźców oraz postępowanie wobec imigrantów w zgodzie z normami nie tylko białoruskiego, ale i międzynarodowego prawa. Po przyjęciu programu władze białoruskie przystąpiły do uzupełniania braków w prawodawstwie migracyjnym – w 1998 roku przyjęto ustawę o imigracji, w 1999 roku prawo o zewnętrznej migracji zarobkowej.

⁹⁹ L. E. Tikhonova, Contemporary migration trends In Belarus [w:] J. R. Azrael i inni (red.), Cooperation and Conflict in the Former Soviet Union: Implications for Migration, 1996, s. 82.

Kolejny etap rozwoju polityki migracyjnej Białorusi był związany z rozszerzeniem kompetencji MSW w tym zakresie. Poszerzono również prawodawstwo związane ze zwalczaniem nielegalnej migracji i handlu ludźmi. W 2000 roku do kodeksu karnego wprowadzono zapisy o ściganiu przestępstw związanych z nielegalną migracją i ratyfikowano Konwencję z Palermo wraz z protokołami dodatkowymi. Dostosowano także do wymogów prawa międzynarodowego system ochrony uchodźców. W 2001 roku Białoruś przystąpiła do Konwencji Genewskiej, a w 2003 roku przyjęła nową wersję ustawy o uchodźcach. W 2001 roku Białoruś przyjęła „Państwowy program migracyjny na lata 2001–2005”. Z opisów tego dokumentu wynika, że priorytetami białoruskiej polityki migracyjnej są: stworzenie atrakcyjnych warunków dla przyciągnięcia do kraju etnicznych Białorusinów, regulacja imigracji i integracja ze światowym rynkiem pracy, optymalizacja systemu ochrony uchodźców.

W ostatnich latach politykę migracyjną podporządkowano nadrzędnemu celowi politycznemu reżimu prezydenta Łukaszenki, jakim jest niedopuszczenie do wybuchu „kolorowej rewolucji” i zlikwidowanie opozycji politycznej. W tym celu władze białoruskie przystąpiły do działań ograniczających możliwość przyjazdu do kraju cudzoziemców popierających opozycję, dziennikarzy czy niezależnych obserwatorów politycznych. Ważnym elementem tej strategii jest także wprowadzenie zasad utrudniających wyjazd obywateli (zwłaszcza młodzieży) za granicę. Również obserwowana obecnie intensyfikacja działań na rzecz zwalczania nielegalnej migracji pozwala władzom na kontrolę przepływów osób pod kątem ich działalności politycznej.

Pierwszą grupę nowych praw stanowią przepisy dotyczące obywateli. W marcu i listopadzie 2005 roku Alaksandr Łukaszenka wydał dekrety dotyczące walki z handlem ludźmi. Zgodnie z tymi dokumentami, studenci chcący wyjechać za granicę w celu podjęcia tam studiów czy nawet uczestnictwa w przedsięwzięciach kulturalnych i sportowych, muszą uzyskać na to zgodę Ministerstwa Edukacji.

W lutym 2006 roku weszły w życie zmiany do ustawy o prawnym statusie cudzoziemców, które m.in. rozszerzyły zakres przyczyn, dla których cudzoziemiec może nie zostać wpuszczony na Białoruś lub być z niej deportowany. Zgodnie z nowymi przepisami władze mogą odmówić prawa do wjazdu osobom, które podczas poprzedniego pobytu na Białorusi zostały pociągnięte do odpowiedzialności sądowej lub administracyjnej (co najmniej dwukrotnie).

Wprowadzono także bardziej restrykcyjne przepisy dotyczące zasad przebywania cudzoziemców, ich rejestracji oraz tranzytu przez Białoruś. Należy sądzić, że władze białoruskie nie poprzestaną na tych zmianach. W maju 2006 roku parlament przyjął w pierwszym czytaniu kolejne poprawki nakładające odpowiedzialność karną na obcokrajowców, którzy uprzednio deportowani, będą chcieli wjechać na terytorium Białorusi przed upływem terminu zakazu. Zagrożeni sankcjami karnymi mają być także ci cudzoziemcy, którzy wielokrotnie naruszali zasady przebywania na terytorium kraju. Wprowadzony ma być także zapis pozwalający na rozwiązanie fikcyjnych małżeństw, zawieranych przez cudzoziemców z obywatelami Białorusi w celu uzyskania prawa pobytu.

3.2.2. Struktury

Początkowo problematyka migracyjna znajdowała się w kompetencjach organów odpowiedzialnych za pracę i politykę społeczną. W latach 1992–1997 przy Komitecie Państwowym ds. Pracy i Opieki Społecznej funkcjonowała Państwowa Służba Migracyjna. W 1997 roku służba została przekształcona w Komitet ds. Migracji przy Ministerstwie Pracy, którego zakres kompetencji znacząco rozszerzono, m.in. o kwestie związane z migracją zarobkową, uchodźcami oraz współpracą międzynarodową. We wrześniu 2001 roku Komitet ds. Migracji został przekształcony w Departament ds. Migracji w ramach Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (MPiOS). Ograniczeniu samodzielności towarzyszyło także ograniczenie jego kompetencji, m.in. w 2002 roku odebrano mu ogólną kontrolę nad realizacją państwowego programu migracyjnego.

Zgodnie z tendencją, którą można było także obserwować w Rosji, w sprawach migracyjnych kompetencje stopniowo przesuwały się w stronę MSW. W kwietniu 2002 roku MSW zostało organem koordynującym zwalczanie nielegalnej migracji. Zwiększono także kompetencje Służby Paszportowo-Wizowej. Dekretem prezydenta z 30 grudnia 2003 roku w strukturze MSW został utworzony Departament ds. Obywatelstwa i Migracji. Nowy departament przejął zarówno regionalne służby migracyjne, jak i koordynację prac wszystkich instytucji państwowych w dziedzinie kontroli nad procesami migracyjnymi i zwalczania nielegalnej migracji. Departament ds. Migracji MPiOS został zlikwidowany.

Poza ogólną koordynacją zagadnień migracyjnych i opracowywaniem aktów prawnych z tej dziedziny w zakres kompetencji Departamentu ds. Obywatel-

stwa i Migracji wchodzi m.in. wszelkie kwestie związane z obywatelstwem, prawem pobytu i zamieszkiwania, statusem prawnym nieobywateli, przyznawaniem azylu i statusu uchodźcy, regulacją migracji zarobkowej oraz zwalczaniem nielegalnej migracji. Pewne prerogatywy z zakresu walki z nielegalną migracją posiada również Państwowy Komitet Wojsk Pogranicznych. Ponadto przy Radzie Ministrów funkcjonuje Międzyresortowa Komisja ds. Migracji, która spełnia funkcje koordynacyjne i legislacyjne.

3.2.3. Współpraca międzynarodowa

Autorytarny sposób sprawowania władzy przez prezydenta Łukaszenkę ogranicza możliwości manewru Białorusi na arenie międzynarodowej i skazuje na współpracę w ramach WNP, głównie z Rosją. Ze względu na drastyczne przypadki łamania praw człowieka Białoruś, która potencjalnie jest dla UE jednym z ważniejszych na wschodzie partnerów w zakresie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości (JHA), korzysta z pomocy unijnej w ograniczonym stopniu. Programy związane z uszczelnianiem granic ucierpiały stosunkowo najmniej na zaostrzeniu stosunków między UE a Białorusią, gdyż współpraca w tym zakresie jest obopólnie korzystna. Państwa unijne nie chcą też ograniczać prawa wjazdu na ich terytoria zwykłych obywateli, takie sankcje przyjęto jedynie wobec ograniczonej grupy urzędników reżimu.

Najszerzej Białoruś współpracuje z Rosją, z którą od grudnia 1999 roku tworzy Państwo Związkowe. Granica rosyjsko-białoruska pozostaje otwarta. Dzięki bliskiej współpracy ze stroną rosyjską Białoruś nie ma problemów z przekazywaniem jej zatrzymanych nielegalnych imigrantów, może także liczyć na wymianę informacji i pomoc logistyczną. Państwo Związkowe ma odrębny budżet, z którego finansowane są wspólne projekty dotyczące m.in. kwestii granicznych.

Równoprawne relacje w ramach wspólnego państwa mają bardziej wymiar formalny niż realny. W lutym 2003 roku Białoruś wzięła na siebie obowiązek wydawania cudzoziemcom analogicznych do rosyjskich kart migracyjnych, chociaż oficjalne porozumienie w tej sprawie zostało podpisane przez ministrów spraw wewnętrznych obu państw dopiero 5 października 2004 roku. Mimo istnienia Państwa Związkowego obywatele Białorusi przez wiele lat nie cieszyli się w Rosji takimi samymi prawami co obywatele Rosji na Białorusi, którzy m.in. mogli ubiegać się o stały pobyt według uproszczonej procedury. Dopiero w styczniu 2006 roku prezydenci Białorusi i Rosji przyjęli

kilka istotnych porozumień (w tym o swobodzie przemieszczania się i wybo-ru miejsca zamieszkania), które pozwalają obywatelom Białorusi na swobodne osiedlanie się w Rosji oraz wydłużają z 3 do 30 dni okres, w którym obywatele obu państw mogą przebywać na terytorium drugiej strony bez rejestracji.

Białoruś jednoznacznie popiera rozwijanie i pogłębianie współpracy w ramach WNP. Jest członkiem wszystkich forów powstałych w ramach tej organizacji, sygnatariuszem zdecydowanej większości umów i porozumień oraz uczestnikiem wszelkiego rodzaju spotkań i narad. Władze w Mińsku z jednej strony opowiadają się za utrzymaniem różnego typu ułatwień w ruchu osobowym w ramach WNP, ale z drugiej krytykują zbyt liberalną politykę wizową niektórych państw WNP, która ich zdaniem sprawia, że na obszar WNP przedostają się nielegalni migranci. Wydaje się także, że pewien niepokój władz białoruskich budzi napływ cudzoziemców z takich krajów jak Ukraina czy Gruzja¹⁰⁰, w których doszło do „kolorowych rewolucji”.

W odpowiedzi na działania władz białoruskich w trakcie ostatnich wyborów prezydenckich, Unia Europejska nałożyła na ten kraj sankcje w postaci zakazu wjazdu na jej terytorium kilkudziesięciu wysokich urzędników białoruskich, w tym Alaksandra Łukaszenki. Wcześniej Rada UE ograniczyła kontakty z przedstawicielami władz białoruskich oraz skierowała przeznaczone dla Białorusi programy pomocowe na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Białoruś nie uczestniczy też w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Wszystkie te względy powodują, że współpraca białoruska-unijna w sferze migracji jest stosunkowo ograniczona. UE wspiera jedynie rozbudowę infrastruktury granicznej na granicy Białorusi i UE, walkę z nielegalną migracją oraz ulepszenie systemu ochrony uchodźców. Władze białoruskie starają się obejść te ograniczenia i uzyskać większe środki pomocowe, odwołując się do kwestii zagrożenia UE przez nielegalną migrację tranzytową, której – według nich – zaporę jak na razie stawia Białoruś.

Białoruś zabiega o współpracę z międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się problematyką migracyjną. W kwestiach dotyczących spraw granicznych i migracyjnych oprócz UE współpracują z Białorusią również UNHCR

¹⁰⁰ Jednak w przeciwieństwie do Rosji Białoruś nie wprowadziła obowiązku wizowego dla obywateli Gruzji.

oraz Międzynarodowa Organizacja Migracji. Po kilkuletnich staraniach Mińska w listopadzie 2005 roku Białoruś została przyjęta do IOM. Organizacja ta m.in. realizuje na Białorusi program poświęcony walce z handlem ludźmi, na który do końca 2009 roku, ma przeznaczyć 6 mln USD¹⁰¹. Białoruś jest także aktywnym członkiem procesu Söderköping.

3.3. Wnioski

W przeciwieństwie do lat 90., obecnie legalne ruchy migracyjne na Białorusi nie odznaczają się zbyt dużą intensywnością i nie mają wpływu na sytuację gospodarczą i demograficzną kraju. Białoruś ma dodatni bilans migracyjny, który jednak ma tendencję do zmniejszania się. Większość przepływów migracyjnych przez Białoruś odbywa się w ramach obszaru WNP. Nieco inaczej przedstawia się emigracja zarobkowa z Białorusi. Oficjalne źródła szacują ją na parę tysięcy rocznie; wydaje się jednak, że nieuregulowana emigracja ekonomiczna może dotyczyć co najmniej kilkudziesięciu tysięcy Białorusinów. Głównymi krajami docelowymi tej migracji są Rosja, do której Białorusini mogą swobodnie wjeżdżać, oraz Polska.

Białoruś stanowi dla UE pewne zagrożenie jako ewentualny kraj tranzytowy dla nielegalnej migracji. Władze białoruskie zwracają uwagę na duże strumienie nieregularnych migrantów przepływające przez ich kraj i zorganizowany charakter tego procederu. Abstrahując od trudnych do oszacowania realnych rozmiarów omawianego zjawiska, wydaje się, że władze białoruskie mają skłonność do wyolbrzymiania skali nielegalnej migracji.

System zarządzania polityką migracyjną znajduje się w rękach struktur siłowych. Priorytetem są kwestie bezpieczeństwa. Szczątkowe programy integracyjne są realizowane głównie przez organizacje międzynarodowe i pozarządowe. System ten jest coraz bardziej podporządkowywany kwestii kontroli społeczeństwa. W ostatnich dwóch latach władze białoruskie przyjęły szereg przepisów utrudniających wyjazd z kraju obywateli oraz napływ cudzoziemców. Instrumenty te pozwalają władzom na kontrolę przepływów osób pod kątem ich działalności politycznej.

¹⁰¹ Za: Regnum, 17.08.2005.

Polityka władz białoruskich doprowadziła do znacznego ograniczenia możliwości działania tego państwa na arenie międzynarodowej. Mińsk jest obecnie niejako skazany na rozwój współpracy głównie w ramach WNP. W dziedzinie JHA Białoruś jest silnie uzależniona od polityki Rosji, która współfinansuje program ochrony granic Białorusi z UE. W ramach państwa związkowego nie ma kontroli granicznej, od niedawna obywatele obu państw mogą stosunkowo swobodnie osiedlać się na terytorium drugiej strony.

Stosunki między UE a Białorusią, która w dziedzinie migracji może być jednym z jej ważniejszych partnerów na wschodzie, są obecnie zredukowane. Białoruś korzysta z pomocy unijnej w ograniczonym stopniu. Ostatnie wydarzenia wewnętrzne w tym kraju, w tym niedemokratyczny sposób przeprowadzenia wyborów prezydenckich oraz zastosowanie masowych represji w stosunku do opozycji, nie pozwalają na zmianę tej sytuacji.

4. MOŁDAWIA

Położenie geograficzne Mołdawii oraz uwarunkowania ekonomiczne i kulturowe powodują, że uczestniczy ona głównie w wymianie migracyjnej z obszarem WNP (przede wszystkim z Rosją) oraz z Europą Południową. Ze względu na niski poziom życia Mołdawia nie jest atrakcyjna ani dla imigrantów zarobkowych, ani tranzytowych. Z drugiej strony jedno z odgałęzień ukraińskiego szlaku przemytu migrantów wiedzie właśnie przez Mołdawię. Tendencja ta może ulec wzmocnieniu w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej Rumunii i Bułgarii. Główną cechą sytuacji migracyjnej Mołdawii jest masowa emigracja zarobkowa jej mieszkańców wynosząca ok. 600 tys. osób.

Jednym z większych problemów wewnętrznych, z jakimi boryka się Mołdawia, jest ruch separatystyczny w Naddniestrzu. Istnienie tego *quasi*-państwa graniczącego z Ukrainą powoduje, że Mołdawia nie jest w stanie w pełni kontrolować przepływów migracyjnych przechodzących przez jej terytorium. Ważnym krokiem na drodze do uregulowania tego problemu było rozmieszczenie pod koniec 2005 roku na granicy ukraińsko-mołdawskiej (w tym na linii granicznej oddzielającej Ukrainę od Naddniestrza) misji Unii Europejskiej wspomagającej kontrolę tego odcinka granicy oraz wcześniejsze wzięcie pod kontrolę granicy z Naddniestrzem przez władze mołdawskie.

4.1. Ruchy migracyjne

Od początku uzyskania niepodległości Mołdawia doświadcza odpływu ludności za granicę. W pierwszych latach po rozpadzie ZSRR emigranci mołdawscy wyjeżdżali głównie do Rosji. Z czasem coraz bardziej popularne stawały się Turcja, kraje romańskie, a od niedawna – Niemcy, Wielka Brytania, Irlandia. W pierwszej połowie lat 90. przeważała migracja motywowana etnicznie. W kolejnych latach, wraz z załamaniem społeczno-gospodarczym, zaczęła dominować emigracja zarobkowa. Gospodarka mołdawska po sięgnięciu w 1999 roku dna kryzysu zaczęła się dość dynamicznie rozwijać, mimo to liczba wyjeżdżających do pracy za granicę wciąż rosła.

Mołdawia nie cieszy się popularnością wśród imigrantów. Roczne kwoty imigracyjne wyznaczane przez rząd mołdawski zgodnie z zasadą, że coroczna liczba imigrantów nie może przekraczać 0,05% ogółu liczby ludności państwa, zaspokajają potrzeby cudzoziemców chcących się osiedlić. W sumie, zgodnie z oficjalnymi danymi, w latach 1992–2004 do Mołdawii emigrowało 18 905 obywateli obcych państw, z tego 7784 w ramach łączenia rodzin, 8078 osób w celach edukacyjnych i 3043 zarobkowych¹⁰². Według wyników spisu powszechnego z 2004 roku do tego okresu do Mołdawii przybyło: z Ukrainy 77 tys. migrantów, z Rosji 76 tys., z Kazachstanu prawie 7 tys., z Białorusi prawie 4 tys., z Rumunii 2 tys., z innych państw ponad 12 tys.¹⁰³.

Konflikt zbrojny w Naddniestrzu i związany z tym nim chaos polityczny, poważny kryzys społeczno-gospodarczy, wszystko to spowodowało, że skuteczna rejestracja przepływów migracyjnych w Mołdawii była utrudniona. Z tych też względów mołdawskie statystyki dotyczące migracji, szczególnie z lat 90., są raczej skąpe.

4.1.1. Migracje etniczne

Na szlakach wędrówek o charakterze etnicznym związanych z rozpadem ZSRR Mołdawia nie była uważana za miejsce atrakcyjne. Decydowały o tym takie czynniki, jak: niski poziom życia, słabo rozwinięty przemysł i nauka, czy groźba konfliktów wewnętrznych. Jak się oblicza, w latach 1990–1998

¹⁰² Dane Narodowego Biura ds. Migracji RM.

¹⁰³ Ludność tej części Mołdawii, którą kontrolują władze w Kiszyniowie, liczy 3 mln 400 tys. (dane mołdawskiego spisu powszechnego), a Naddniestrze zamieszkuje ponad 500 tys. osób.

wyjechało z Mołdawii do innych republik b. ZSRR około 252 tys. osób, a przyjechało z tego obszaru ok. 195,4 tys. osób¹⁰⁴. Z Mołdawii wyemigrowała także znaczna część licznej tam niegdyś diaspory żydowskiej. Ze względu na powiązania etniczne i językowe wielu Mołdawian wyjechało na stałe do Rumunii bądź uzyskało obywatelstwo rumuńskie, nie zrzekając się jednocześnie obywatelstwa mołdawskiego¹⁰⁵.

Narodowe Biuro ds. Migracji dysponuje jedynie dokładnymi danymi dotyczącymi osób, które przyjechały do Mołdawii w charakterze repatriantów bądź impatriantów. Osoby wyjeżdżające na stałe powinny informować o tym odpowiednie urzędy Mołdawii, jednak nie zawsze wymóg ten jest spełniany. Repatriacja ma charakter malejący (od 8005 osób w 1994 r. do 1816 osób w 2004 r.) – co daje się zaobserwować na całym obszarze WNP. Zdecydowana większość repatriantów pochodziła dotychczas z Rosji i Ukrainy. W latach 1994–2002 z tych dwóch krajów pochodziło prawie 90% repatriantów (na ogólną liczbę 41 659 osób – z Rosji przyjechało 21 262, a z Ukrainy 15 730 osób). W tym samym okresie wśród repatriantów przeważały osoby deklarujące narodowość mołdawską – 22 039 osób. Ukraińców było 7777, Rosjan 7188, a 4658 osób należało do innych narodowości.

Wydaje się, że repatriacja wpłynęła na spadek liczby etnicznych Mołdawian na Ukrainie, gdzie według spisu z 2001 roku mieszkało ich 258,6 tys. (79,7% w porównaniu z rokiem 1989)¹⁰⁶. W Rosji liczba Mołdawian utrzymuje się na stałym poziomie: 173 tys. w 1989 roku i 172 tys. w 2002 roku. Osoby przyjeżdżające do Mołdawii w charakterze repatriantów otrzymują automatycznie kartę stałego pobytu i mogą liczyć na ułatwienia w uzyskaniu obywatelstwa. Jednak państwo nie jest w stanie udzielić im pomocy materialnej, co niewątpliwie utrudnia podjęcie decyzji o powrocie do Mołdawii.

4.1.2. Migracje zarobkowe

Niski poziom życia (Mołdawia należy do najbiedniejszych krajów w Europie) i bezrobocie popychają ludność mołdawską do masowej emigracji zarobkowej. Brakuje dokładnych danych na temat liczby Mołdawian pracujących poza

¹⁰⁴ Institute of Public Policy, *Migration Policies in the Republic of Moldova*, Chisinau 2004, s. 21.

¹⁰⁵ Liczba obywateli mołdawskich posiadających rumuński paszport wynosi co najmniej 500 tys. osób.

¹⁰⁶ Zjawisko to można także tłumaczyć zmianą samoidentyfikacji narodowej na rumuńską osób wcześniej uważających się za Mołdawian.

granicami swego kraju, co jest związane przede wszystkim z nielegalnym charakterem podejmowanej przez nich pracy. Ponadto wielu Mołdawian posiada podwójne obywatelstwo: mołdawskie i rumuńskie i przy wjeździe do innych państw posługują się tym drugim. W mołdawskich mediach operuje się szacunkami od 600 tys. do 1 mln osób. Autorzy raportu ONZ na temat kwestii migracyjnych w Mołdawii także przytaczają liczbę 600 tys. osób¹⁰⁷. Według danych Departamentu Statystyki i Socjologii Mołdawii (nieuwzględniających Naddniestrza) w 2003 roku legalnie i nielegalnie poza granicami kraju było zatrudnionych około 294 tys. osób (zob. tabela 23). Przy czym osoby zatrudnione legalnie stanowiły nieznaczny odsetek tej liczby, gdyż w latach 1993–2003 zezwolenie na podjęcie pracy poza granicami kraju uzyskało zaledwie 6678 osób (głównie w Izraelu)¹⁰⁸. Z rezultatów spisu powszechnego z października 2004 roku wynika, że poza granicami państwa (bez Naddniestrza) przebywało czasowo w tym okresie 273 tys. osób.

Tabela 23. Liczba obywateli Mołdawii pracujących poza granicami swego kraju

Rok	2000	2001	2002	2003
Liczba osób	138 000	149 000	234 000	294 000

Dane Departamentu Statystyki i Socjologii Mołdawii

Najpopularniejszym krajem wśród mołdawskich gasterbeiterów jest Rosja. Spowodowane jest to wieloma czynnikami: m.in. tradycją (Mołdawianie przyjeżdżali tu do pracy w czasach ZSRR), brakiem wiz i bariery językowej oraz chłonnością rosyjskiego rynku pracy. Według niektórych szacunków, tylko w rejonie moskiewskim przebywa ponad 200 tys. Mołdawian¹⁰⁹. Wydaje się jednak, że o takiej liczbie możemy mówić jedynie w kontekście całej Federacji Rosyjskiej¹¹⁰. Do Rosji trafiają ci, którzy mają małe szanse powodzenia bezpośrednio na Zachodzie – ubożsi i gorzej przygotowani pod względem zawodowym (głównie z obszarów wiejskich). Wielu z nich traktuje pracę w Rosji jako etap pośredni przed próbą dostania się na obszar UE.

¹⁰⁷ Migration Management Moldova, Assessment 2003, s. 4.

¹⁰⁸ Yearbook statistics regarding migration fluxes in the Republic of Moldova, Year 2004; Dane te nie dotyczą obszaru WNP. W Rosji, na podstawie umów międzypaństwowych, w 2001 roku pracowało 7853 obywateli Mołdawii.

¹⁰⁹ New Borders In South Eastern Europe. The Republic of Moldova, Ukraine, Romania, 2002, s. 118.

¹¹⁰ Według obliczeń W. Mukomieła, w Federacji Rosyjskiej przebywa obecnie 154 tys. migrantów zarobkowych z Mołdawii; demoscope.ru/weekly/2005/0207/tema04.php

Poza Rosją, do najpopularniejszych państw wśród mołdawskich nielegalnych imigrantów zarobkowych należą kraje romańskie: Włochy (gdzie pracuje ok. 19% ogółu migrantów), Hiszpania, Portugalia, a także Izrael, Grecja i Turcja. Do tej ostatniej najchętniej udają się Gagauzi, przedstawiciele blisko spokrewnionej z Turkami mniejszości narodowej zamieszkałej w Mołdawii.

Skala emigracji zarobkowej należy do najważniejszych wyznaczników społeczno-ekonomicznej sytuacji Mołdawii. Eksperti są zdania, że każdy mołdawski gastarbeiter jest w stanie przekazać do ojczyzny co najmniej 1000 USD rocznie. Przy skali zjawiska daje to sumy porównywalne z 30% produktu krajowego brutto kraju. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego w 2004 roku obywatele mołdawscy pracujący za granicą przesłali do kraju ok. 700 mln USD. Emigracja zarobkowa związana jest także z wieloma negatywami, poczynając od drenażu zasobów siły roboczej z mołdawskiego rynku pracy (poza granicami kraju może pracować 30–40% czynnych zawodowo Mołdawian), poprzez rozwój zorganizowanej przestępczości, po potęgowanie negatywnych zjawisk demograficznych.

4.1.3. Mołdawia jako szlak nielegalnej migracji

Położenie geograficzne sprawia, że Mołdawia nie może być uważana za dogodne miejsce na szlaku nielegalnej migracji z Azji do Unii Europejskiej. Łatwiejsze do sforsowania są granice bezpośrednio graniczącej z obszarem UE Ukrainy. Sytuacja w tym względzie może ulec pogorszeniu, gdyż do UE weszła granicząca z Mołdawią Rumunia. Ponadto czynnikiem wzmacniającym ryzyko nielegalnej migracji jest brak kontroli władz mołdawskich nad częścią swojego terytorium. Miejscowi eksperci zauważają, że jeden ze szlaków przemytu ludzi z Ukrainy wiedzie przez Naddniestrze, Mołdawię, a następnie Rumunię.

Według danych Służby Bezpieczeństwa i Informacji Republiki Mołdawskiej w latach 1992–2002 zatrzymano i wydalono z tego kraju ponad 15 tys. nielegalnych imigrantów, których celem było przedarcie się na Zachód przez granicę z Rumunią¹¹¹. Osób zatrzymanych bezpośrednio przy próbie przekroczenia granicy rumuńskiej było jednak znacznie mniej: w roku 1997 – około 200 przypadków, w 1998 – około 250 przypadków, a w 1999 – około 290 przy-

¹¹¹ New Borders In South Eastern Europe. The Republic of Moldova, Ukraine, Romania, 2002, s. 118.

padków. W roku 2001, po wzięciu przez funkcjonariuszy mołdawskiej Służby Granicznej pod kontrolę również odcinka granicy z Ukrainą, liczba osób zatrzymanych wzrosła do 578¹¹².

Lepsza kontrola granic Republiki Mołdawskiej sprawiła, że grupy trudniące się przemytem nielegalnych imigrantów zaczęły się profesjonalizować. Proces ten stał się szczególnie widoczny od 2001 roku. W 2004 roku udało się rozbić dwa kanały przetrzutu imigrantów przez terytorium Mołdawii, z których korzystali głównie obywatele Indii. Zdaniem miejscowych ekspertów, przyczyniło się to do znacznego spadku intensywności podejmowanych prób przetrzutu grup nielegalnych imigrantów przez Mołdawię.

Odrębnym problemem związanym z nielegalną migracją zarobkową jest handel ludźmi, szczególnie młodymi kobietami, które są zmuszane przez zorganizowane grupy przestępcze do prostytucji. Skala tego zjawiska jest trudna do oszacowania. W latach 2000–2005 (do maja) Międzynarodowa Organizacja Migracji udzieliła pomocy 1581 ofiarom tego procederu, jednak – jak przyznają eksperci – jest to zaledwie wierzchołek góry lodowej¹¹³. Kobiety z Mołdawii były szczególnie chętnie przetrzucane na teren byłej Jugosławii – około 70% ofiar „pracowało” w Macedonii, Bośni i Hercegowinie oraz Kosowie, gdzie w domach publicznych obsługiwały m.in. żołnierzy z sił ONZ. Obecnie geografia tego procederu się zmienia, obywatelki Mołdawii są coraz częściej przemycane do Turcji i Rosji.

4.1.4. Uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone

Z problemem uchodźców Mołdawia zetknęła się już na początku lat 90. Byli to m.in. uciekinierzy z terenów objętych konfliktem zbrojnym w Naddniestrzu (ok. 51 tys. uchodźców wewnętrznych oraz ponad 80 tys., które uciekły za granicę, głównie na Ukrainę)¹¹⁴, ofiary konfliktów na obszarze byłego ZSRR (Armenia, Gruzja), jak i poza jego granicami (Afganistan). Większość osób wewnętrznie przesiedlonych na terenie Mołdawii powróciła do miejsc stałego zamieszkania, ale zdaniem władz mołdawskich w kraju nadal przebywa ok. 25 tys. osób wewnętrznie przesiedlonych (IDPs) – ofiar konfliktu naddniestrzańskiego¹¹⁵. IOM w swoich statystykach nie uwzględnia tej grupy osób.

¹¹² Tamże, s. 124.

¹¹³ IOM Chisinau Counter-trafficking Unit.

¹¹⁴ Dane UNHCR.

¹¹⁵ Stan na 2004 rok.

W latach 90. za procedurę uchodźczą w Mołdawii odpowiadał UNHCR; dopiero w latach 2002–2003 funkcję tę przejęły władze mołdawskie. Liczba uchodźców lub osób o podobnym statusie przebywających na terytorium Mołdawii jest stosunkowo niewielka. Według danych Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców, od początku istnienia biura UNHCR w Kiszyniowie (1997) do 1 stycznia 2003 roku zarejestrowano 688 spraw (951 osób), z tego w 123 sprawach (266 osób) przyznano status uchodźcy. Według danych na koniec 2004 roku na terenie Mołdawii przebywało 175 osób mających status uchodźcy. Największą grupę narodowościową stanowili wśród nich Czeczeni – 32 osoby. I o ile UNHCR przyznawało im wcześniej status uchodźców, o tyle obecnie władze mołdawskie ograniczają się do przyznania Czeczenom statusu humanitarnego¹¹⁶. Inne liczniejsze grupy narodowościowe wśród uchodźców to Syryjczycy, Palestyńczycy, Sudańczycy i Ormianie. Natomiast zgodnie z, o rok późniejszą, statystyką przytoczoną przez UNHCR pod koniec 2005 roku w Mołdawii przebywało 84 uchodźców, którym przyznano status uchodźcy zgodnie z Konwencją Genewską oraz 148 osób, znajdujących się w trakcie procedury uchodźczej¹¹⁷.

Z wielu względów Mołdawia nie jest atrakcyjna dla potencjalnych uchodźców, chociaż nie można wykluczyć, że rozszerzenie UE o Rumunię i Bułgarię może wpłynąć na wzrost liczby osób poszukujących azylu w Mołdawii w celu przedostania się na obszar Unii Europejskiej.

4.2. Polityka migracyjna

W Mołdawii istnieją zarówno dość rozbudowane struktury rządowe zajmujące się kwestiami migracyjnymi, jak i państwowe dokumenty koncepcyjne poświęcone tym zagadnieniom. Zmiana jakościowa, jaka nastąpiła w tym względzie przed paroma laty, niewątpliwie została spowodowana bardziej jednoznaczną orientacją mołdawskiej polityki zagranicznej na UE, jak też wzrastającym znaczeniem zjawiska emigracji zarobkowej. Można mieć zastrzeżenia co do efektywności i profesjonalizmu odpowiednich urzędów mołdawskich, jednak jest to dość powszechna niemoc struktur państwowych na obszarze b. ZSRR. Wiele opóźnień i zaniedbań wynika także z niedostatecz-

¹¹⁶ W lutym 2004 roku szesnastu Czeczenów, którym odmówiono przyznania statusu uchodźców, ogłosiło protest głodowy.

¹¹⁷ UNHCR 2005 Global Refugee Trends.

nego finansowania. Główną słabością polityki Mołdawii jest brak efektywnego systemu rejestracji przepływów migracyjnych.

4.2.1. Ewolucja

Mołdawia dość szybko przystąpiła do tworzenia podstaw prawno-organizacyjnych samodzielnej polityki w dziedzinie migracji. Już 19 grudnia 1990 roku została przyjęta ustawa o migracji, zgodnie z którą w ramach Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (MPIOS) został utworzony Departament ds. Migracji. W kolejnych latach Mołdawia przyjęła podstawowe akty prawne regulujące sferę migracji, w tym prawo o obywatelstwie (1991), o wjeździe i wyjeździe (1994) oraz o statusie prawnym cudzoziemców i apatrydów (1994).

Rosnąca migracja ekonomiczna mieszkańców zmusiła władze Mołdawii do podjęcia się wypracowania jednolitego systemu zarządzania migracjami. W 2001 roku utworzono Państwową Służbę ds. Migracji (która od tamtej pory rozszerzyła swoje kompetencje i dwukrotnie zmieniła nazwę – obecnie funkcjonuje jako Narodowe Biuro ds. Migracji). W tym samym roku utworzono Narodowy Komitet ds. Zwalczenia Handlu Ludźmi. W 2002 roku władze mołdawskie ratyfikowały Konwencję Genewską oraz rozpoczęły proces tworzenia systemu ochrony uchodźców (powołanie komórki odpowiedzialnej za postępowania uchodźcze, budowa pierwszego ośrodka dla uchodźców). W tym samym roku opracowano dwa główne dokumenty z dziedziny migracji: w listopadzie – koncepcję polityki migracyjnej, a w grudniu – nową ustawę o migracji.

Koncepcja polityki migracyjnej precyzowała zasady, zadania i priorytety polityki migracyjnej państwa. Za podstawowe zadania tej polityki uznano: dostosowanie prawa w dziedzinie migracji do standardów światowych; rozwijanie współpracy z organizacjami międzynarodowymi; doskonalenie koordynacji i efektywności wdrażania polityki migracyjnej, stworzenie rządowego ośrodka koordynującego tę politykę; podpisanie umów z państwami, w których pracują obywatele Republiki Mołdawskiej, tak, aby zapewnić im poszanowanie ich praw i lepszą opiekę; stworzenie warunków reintegracji społecznej imigrantów i repatriantów; stworzenie bazy danych rejestrującej ruchy migracyjne.

Część nakreślonych przez koncepcję priorytetów zostało zrealizowanych. W sierpniu 2003 roku utworzono Departament ds. Migracji – nowy organ,

który miał koordynować politykę państwową w sferze migracji. Stworzono podstawy narodowego systemu w sferze azylu i uchodźstwa. Zaktywizowano działania mające na celu legalizację statusu mołdawskich migrantów zarobkowych oraz ustanowiono system kontroli nad firmami zajmującymi się wysyłaniem ludzi do pracy za granicę. Zajęto się także zwalczaniem nielegalnej migracji oraz handlu kobietami – w listopadzie 2001 roku powstał Narodowy Komitet ds. Walki z Handlem Ludźmi. Najwięcej problemów sprawia realizacja tych zadań, które wiążą się z dużymi nakładami finansowymi, na przykład stworzenie sprawnie funkcjonujących baz danych przepływów migracyjnych. Brakuje też skutecznego systemu przetrzymywania i identyfikacji nielegalnych migrantów, co utrudnia, a niekiedy uniemożliwia ich deportację.

4.2.2. Struktury

Narodowe Biuro ds. Migracji (NBM), które powstało w połowie 2005 roku z przemianowania Departamentu ds. Migracji, jest głównym organem odpowiedzialnym za realizację zadań związanych ze sferą migracji i uchodźstwa. Do głównych zadań Narodowego Biura należą:

- dbałość o realizowanie przez państwo jednolitej polityki migracyjnej;
- współdziałanie w harmonizacji narodowego ustawodawstwa w dziedzinie migracji z ustawodawstwem międzynarodowym;
- tworzenie baz danych o wszystkich kategoriach imigrantów;
- przygotowywanie dokumentów rządowych dotyczących kwestii migracyjnych;
- prognozowanie i kierowanie potokami migracyjnymi;
- kontrolowanie, z udziałem kompetentnych organów, systemu ewidencji wjazdów i wyjazdów cudzoziemców.

O ile Narodowe Biuro ds. Migracji Mołdawii zajmuje się całością spraw związanych z problemem migracji, o tyle inne urzędy państwowe koncentrują się na wybranych zagadnieniach, szczególnie dotyczących bezpieczeństwa. W tym kontekście należy wymienić Służbę Informacji i Bezpieczeństwa, Służbę Graniczną oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

W ramach MSW funkcjonuje Zarząd ds. Nielegalnej Migracji. Zajmuje się on przestępstwami i wykroczeniami administracyjnymi popełnianymi przez cudzoziemców i na cudzoziemcach, kontrolą legalności ich pobytu w Mołdawii oraz organizacją deportacji.

Specyficzną rolę w polityce migracyjnej Mołdawii pełni Ministerstwo Rozwoju Informatycznego (MRI). Od 2001 roku, jako samodzielny urząd, MRI wydaje dokumenty niezbędne do legalizacji pobytu cudzoziemców, a także prowadzi centralny spis ludności.

4.2.3. Współpraca międzynarodowa

Mołdawia jest aktywnym uczestnikiem międzynarodowych przedsięwzięć migracyjnych, co jest warunkowane przez jej status kraju wysyłającego migrantów i uzależnionego od transferów finansowych od swoich obywateli pracujących za granicą, a także przez jej dążenie do uzyskania wsparcia zewnętrznego w procesie tworzenia systemu zarządzania migracją. Podobnie jak w przypadku innych państw omawianego obszaru, dwa główne kierunki aktywności zewnętrznej Kiszyniowa to: Rosja i obszar WNP oraz UE i jej kraje członkowskie.

Polityka Mołdawii wobec Rosji ma ambiwalentny charakter – z jednej strony Kiszyniów dąży do zachowania dobrych relacji z Rosją, które umożliwiają mołdawskim gąstarbeiterom swobodną pracę w Rosji, a z drugiej – do jak najszybszej likwidacji niezależności Naddniestrza, co stoi w sprzeczności z rosyjskimi planami w stosunku do tego terytorium. Kwestia migrantów zarobkowych stanowi ważny potencjalny instrument nacisku na Mołdawię – w lutym 2005 roku, przed wyborami parlamentarnymi w Mołdawii, rosyjska Duma Państwowa zagroziła wprowadzeniem obowiązku wizowego dla jej obywateli. W 1993 roku Mołdawia zawarła porozumienie z Rosją o migracji pracowniczej, jednak jej pracownicy zazwyczaj pracują w Rosji nielegalnie. Podobne umowy Mołdawia podpisała z Ukrainą i Białorusią. Ponadto Kiszyniów jest sygnatariuszem wszystkich ważniejszych umów Wspólnoty Niepodległych Państw dotyczących współpracy w kwestiach granicznych i migracyjnych.

Wraz z reorientacją polityki zagranicznej Mołdawii oraz zwiększaniem się roli państw członkowskich UE w procesie emigracji mołdawskiej siły roboczej wzrosło znaczenie europejskiego wektora polityki migracyjnej Mołdawii. W ramach EPS 22 lutego 2005 roku Mołdawia i Unia Europejska podpisały Plan Działań, którego istotną część stanowią kwestie migracyjne. UE zobowiązała się w nim do udzielenia Mołdawii pomocy doradczej i finansowej w celu ustanowienia bardziej efektywnego systemu zarządzania migracjami. Natomiast Kiszyniów zadeklarował, że jego priorytetami będą m.in.: utwo-

zenie elektronicznej bazy danych monitorującej przepływy migracyjne z i do Mołdawii, przyjęcie Narodowego Planu Działań w sferze Migracji i Azylu oraz dostosowanie prawodawstwa do standardów międzynarodowych. Mołdawia uczestniczy także w programach pomocowych UE z dziedziny migracji i ochrony granic. Od grudnia 2005 roku na mołdawsko-ukraińskiej granicy funkcjonuje specjalna misja unijna – Misja Graniczna UE dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM), która szkoli i doradza miejscowym służbom granicznym i celnym. W lipcu 2006 roku postanowiono o rozszerzeniu zakresu misji. Zdecydowano poświęcić więcej uwagi m.in. granicy wewnętrznej pomiędzy Mołdawią i Naddniestrzem. Strategicznym celem Mołdawii w jej relacjach z UE jest także zliberalizowanie reżimu wizowego.

Podobnie jak Ukraina, Mołdawia dąży do zawarcia z państwami, w których pracują jej obywatele, porozumień dotyczących migracji zarobkowej. Taką umowę zawarła z Włochami; przygotowane do podpisu są porozumienia m.in. z: Portugalią, Hiszpanią, Grecją, krajami Beneluxu¹¹⁸. W celu poszerzenia kręgu państw gotowych do zawarcia tego typu umów, Mołdawia chętnie przystępuje do porozumień o readmisji, jednak zazwyczaj zgadza się jedynie na przyjmowanie własnych obywateli.

Kiszyniów dość aktywnie współpracuje w dziedzinie migracji i granic z międzynarodowymi organizacjami uniwersalnymi, takimi jak: IOM, ILO czy UNHCR, mającymi w tym kraju swoje przedstawicielstwa. Mołdawia uczestniczy także w pracach grupy ds. zwalczania handlu ludźmi funkcjonującej w ramach Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej. Jest też członkiem procesu Söderköping oraz procesu budapeszteńskiego, a także sygnatariuszem ważniejszych konwencji międzynarodowych regulujących sferę migracji i azylu.

4.3. Wnioski

Od momentu rozpadu ZSRR Mołdawia ma ujemny bilans migracyjny. Jest krajem pochodzenia licznych emigrantów zarobkowych oraz ofiar handlu ludźmi, jednak sama leży na uboczu głównych ruchów migracyjnych na obszarze WNP. Sytuacja ta może ulec zmianie w związku z rozszerzeniem UE

¹¹⁸ Informację podano za ICMPD.

o Rumunię i Bułgarię. Sprzyjają temu także: słaba ochrona granicy państwowej oraz brak kontroli nad naddniestrzańskim odcinkiem granicy z Ukrainą.

Skala emigracji zarobkowej należy do najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych Mołdawii. Jak się oblicza, poza granicami kraju pracuje, zwykle nielegalnie, 600 tys. Mołdawian, co stanowi znaczący odsetek ludności czynnej zawodowo tego niewielkiego kraju. Nic nie wskazuje na to, by w najbliższej przyszłości trend ten uległ zmianie. Głównym państwem docelowym dla mołdawskich gasterbeiterów jest Rosja, a w UE – Włochy, następnie Portugalia i Grecja.

Władze Mołdawii dążą do objęcia kontrolą migracji zarobkowej, m.in. poprzez podpisywanie umów międzynarodowych legalizujących pobyt i zatrudnienie Mołdawian za granicą oraz umożliwiających wysyłanie pracowników do uzgodnionych wcześniej, legalnych miejsc pracy. Wyzwaniem o strategicznym znaczeniu jest także odpowiednie wykorzystanie pokaźnych transferów finansowych przesyłanych przez emigrantów rodzinom pozostających w kraju, tak aby były przeznaczane nie tylko na konsumpcję, lecz także na inwestycje i rozwój przedsiębiorczości.

W Mołdawii istnieją już zarówno dość rozbudowane struktury rządowe zajmujące się kwestiami migracyjnymi, jak i podstawowe dokumenty koncepcyjne poświęcone tym zagadnieniom. Brakuje jednak skutecznych mechanizmów implementacyjnych, m.in. w sferze rejestrowania przepływów migracyjnych czy zwalczania nielegalnej migracji. Wiele zaniedbań i opóźnień w dziedzinie w migracji wynika z niedostatecznego finansowania, niskiej efektywności biurokracji oraz trudności koordynacyjnych.

Szansę na uporządkowanie systemu zarządzania migracjami oraz polepszenie kontroli granic stwarza współpraca Mołdawii z Unią Europejską. Pod koniec 2005 roku UE zainicjowała działalność misji wspomagającej kontrolę granicy mołdawsko-ukraińskiej. Propozycje udzielania Mołdawii pomocy w ulepszeniu systemu zarządzania migracjami zawiera Plan Działań UE–Mołdawia, realizowany w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Rząd w Kiszyniowie zabiega również o zliberalizowanie reżimu wizowego w ruchu osobowym z UE.

Dla Mołdawii kluczowe pozostają także stosunki z Rosją. Jest ona największym rynkiem pracy dla mołdawskich emigrantów zarobkowych, a jej wpływ na sytuację w Naddniestrzu trudno przecenić. Chęć zapewniania przez Kiszyni

niów swoim migrantom swobodnego dostępu do rynku pracy w Rosji i w innych krajach WNP determinuje jego uczestnictwo w umowach z dziedziny migracji przyjmowanych w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw.

5. AZERBEJDŻAN

Państwa Kaukazu Południowego należą do tej grupy państw obszaru WNP, na których migracje i uchodźstwo odcisnęły największe piętno. Konflikty zbrojne, prześladowania etniczne, nagłe pogorszenie się sytuacji społeczno-gospodarczej, wszystko to spowodowało, że ludność tego regionu masowo opuszczała swoje ojczyzny. Migracje stały się też podstawowym czynnikiem procesu tworzenia niepodległych państw kaukaskich, sformowanych na podstawie kryterium etnicznego.

Sytuacja migracyjna największego w tym regionie i najbardziej ludnego Azerbejdżanu jest nieco lepsza niż sąsiadujących z nim Gruzji i Armenii, w których to emigracja mieszkańców doprowadziła do bardzo poważnych i nieodwracalnych skutków demograficznych. Kolejna cecha charakterystyczna dla Azerbejdżanu wynika z jego strategicznego położenia geograficznego. Przez ten kraj przebiegają ważne szlaki tranzytu nielegalnych migrantów z Bliskiego Wschodu oraz Azji Południowej. Odmiennie niż w innych państwach regionu przedstawia się też kwestia uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych. Azerbejdżan przyjął największą spośród państw kaukaskich liczbę ofiar konfliktów etnicznych.

5.1. Ruchy migracyjne

Azerbejdżan jest krajem o znacznej przewadze ruchów o charakterze emigracyjnym nad imigracyjnymi oraz o dużej dynamice migracyjnej. Najbardziej intensywne ruchy ludności wystąpiły na początku lat 90., w następstwie wybuchu konfliktu karabaskiego. W późniejszych latach ich dynamika zmniejszała się stopniowo. Zgodnie z oficjalnymi danymi, w rekordowym 1990 roku kraj opuściło 137 tys. osób, a przyjechało do niego 84 tys. osób, z kolei w 2004 roku za granicę wyjechało jedynie 2,8 tys. osób, a przyjechało 2,4 tys. (zob. tabela 24). Trudno określić rzeczywistą wielkość ruchów migracyjnych przechodzących przez Azerbejdżan, gdyż z racji dominującego nieregularnego charakteru przepływów, duża ich część nie została uchwycona przez statys-

tyki migracyjne. Zdecydowana większość wymiany migracyjnej Azerbejdżanu przypada na państwa WNP, w tym głównie na Rosję (z rosyjskiego spisu powszechnego z 2002 roku wynika, że od 1989 roku liczba Azerów w Rosji wzrosła dwukrotnie), w mniejszym stopniu na Ukrainę, Białoruś, Kazachstan. Pozostałe kraje, do których wyjeżdżają mieszkańcy Azerbejdżanu, to: Turcja, Izrael, USA, państwa Europy Zachodniej.

Tabela 24. Bilans migracyjny Azerbejdżanu w latach 1990–2004 (w tys. osób)

Rok	Imigranci	Emigranci	Saldo migracji
1990	84,3	137,9	-53,6
1991	66,3	106,4	-40,1
1992	35,7	49,9	-14,2
1993	16,3	28,5	-12,2
1994	8,6	19,6	-11,0
1995	6,2	16,0	-9,8
1996	5,8	13,2	-7,4
1997	7,5	15,7	-8,2
1998	5,4	10,5	-5,1
1999	4,8	9,1	-4,3
2000	4,4	9,9	-5,5
2001	2,6	7,3	-4,7
2002	1,2	4,3	-3,1
2003	2,5	3,8	-1,3
2004	2,4	2,8	-0,4
Ogółem	254,0	434,9	-180,9

Dane Państwowego Komitetu Statycznego Azerbejdżanu¹¹⁹

Obecny bilans migracyjny Azerbejdżanu, co prawda ujemny, jest wielokrotnie niższy od tego, jaki odnotowywano na początku lat 90. Rozwój gospodarczy oparty głównie na wydobyciu surowców energetycznych powoduje, iż Azerbejdżan odnotowuje niewielką imigrację ekonomiczną, głównie do pracy w sektorze naftowym. Zgodnie z danymi Ministerstwa Pracy i Ochrony Społecznej Ludności, w latach 1995–2004 do Azerbejdżanu imigrowało około 42 tys. osób, w tym głównie obywatele Rosji, Gruzji i Ukrainy.

¹¹⁹ Obliczany na podstawie danych dostarczanych przez lokalne OWIR-y (Oddziały Wiz i Rejestracji).

5.1.1. Migracje etniczne

Masowe migracje etniczne, jakie wystąpiły w Azerbejdżanie w pierwszych latach po uzyskaniu przez niego niepodległości, miały dwie podstawowe przyczyny: (1) wybuch konfliktu zbrojnego w Górskim Karabachu i związane z tym czystki etniczne oraz prześladowania; (2) rozpad ZSRR, który wywołał wielkie przemieszczania ludności. W wypadku ludności uciekającej z rejonów objętych wojną lub miejsc pogromu była to migracja przymusowa, a w przypadku ludności udającej się do swoich nowo powstałych ojczyzn miała raczej charakter repatriacji lub impatriacji. Niezależnie od stopnia dobrowolności przemieszczeń pierwsza fala migracji, która przetoczyła się przez Azerbejdżan, była bezsprzecznie uwarunkowana etnicznie.

Migracja etniczna w Azerbejdżanie przyjęła dwie zasadnicze formy. Azerbejdżan opuszczali masowo Ormianie oraz, w mniejszym stopniu, przedstawiciele narodowości słowiańskich. Wyjechała niemal cała populacja Ormian (według danych azerbejdżańskich ok. 270-tysięczna)¹²⁰. Napływali zaś etniczni Azerowie z terenów Armenii, z zajętego przez Ormian Górskiego Karabachu oraz z obszarów etnicznie azerskich, które także przeszły w ręce ormiańskie. Wśród imigrantów znaleźli się także uciekający z Uzbekistanu Turcy meschetyńscy oraz Kurdowie. Część uchodźców emigrowała następnie do krajów trzecich, głównie do Rosji.

Pierwsi uciekinierzy zaczęli przybywać z Armenii na terytorium radzieckiego Azerbejdżanu już w 1987 roku. Swój szczyt emigracja do Azerbejdżanu osiągnęła w latach 1990–1991. Zgodnie z danymi Państwowego Komitetu Statystycznego Azerbejdżanu, we wrześniu 1990 roku było zarejestrowanych 205 tys. uchodźców z Armenii i 29 tys. z Uzbekistanu¹²¹. W latach 1993–1994 przeważała migracja wewnętrzna, ludność azerska masowo opuszczała zajęte przez separatystów ormiańskich tereny wokół Górskiego Karabachu. Pod koniec 1993 roku w Azerbejdżanie było zarejestrowanych 779 tys. osób wewnętrznie przesiedlonych, które uciekły z Górskiego Karabachu. Liczba ta nie wydaje się zbyt wiarygodna – może być zawyżona, gdyż uciekinierzy często rejestrowali się w kilku miejscach.

¹²⁰ Według danych armeńskich w latach 1988–1993 z Azerbejdżanu wyjechało ok. 330 tys. Ormian.

¹²¹ Na stałe w Azerbejdżanie pozostała mniejsza liczba tych uchodźców. Ich część zdecydowała się na dalszą emigrację; dane za: A. Junusow, „Etnodiemograficzeskije procesy na Jużnom Kawkazie w postsowieckij period”, *Kawkazskij Sbornik* 2005, T. 2, s. 260.

Specyficzną grupą repatriantów, która opuściła Azerbejdżan na fali migracji motywowanej etnicznie, byli Rosjanie (zgodnie z danymi spisów powszechnych z 1989 roku i 1999 roku liczba Rosjan w Azerbejdżanie zmniejszyła się w tym okresie o ok. 64%)¹²² oraz, w mniejszym stopniu, przedstawiciele innych narodowości słowiańskich. Podobnie jak inne kraje obszaru WNP, Azerbejdżan opuściła również prawie cała populacja żydowska. Wzrosła natomiast liczba Turków oraz nieznacznie Gruzinów i Kurdów.

Przepływy migracyjne o charakterze etnicznym zasadniczo się już wyczerpały. Pewnym wyjątkiem od tej reguły może być jednak przyjazd etnicznych Azerów z północnego Iranu (w regionie tym zamieszkuje ok. 20-milionowa mniejszość azerska) w przypadku dalszego pogarszania się sytuacji bezpieczeństwa wokół Iranu. Jak donoszą oficjalne źródła, w porównaniu do poprzednich lat w 2005 roku, znacząco zwiększyła się liczba obywateli Iranu odwiedzających Azerbejdżan. Media donoszą także o masowym wykupywaniu przez przybyszy z Iranu nieruchomości, czemu zaprzeczają jednak władze Azerbejdżanu¹²³.

5.1.2. Migracje zarobkowe

Jak szacują miejscowi eksperci, z Azerbejdżanu do pracy wyjechało od 1 mln do 1,5 mln osób (spośród 8,4 mln mieszkańców). Jeden z ekspertów, A. Junusow uważa jednak, że w samej Rosji może pracować nawet 2 mln obywateli Azerbejdżanu, większość nielegalnie¹²⁴. Natomiast według obliczeń rosyjskiego badacza W. Mukomieła azerbejdżańskich migrantów zarobkowych w Rosji jest ok. 1 mln¹²⁵. Liczby podawane przez źródła oficjalne są wielokrotnie mniejsze. W 1999 roku władze azerbejdżańskie przytoczyły szacunki, z których wynikało, że do pracy w Rosji wyjechało ok. 800 tys. emigrantów z Azerbejdżanu. Zgodnie z danymi Ministerstwa Pracy i Ochrony Społecznej Ludności, w latach 1995–2004 z Azerbejdżanu oficjalnie wyemigrowało 90 836 osób, z czego do krajów WNP 84 423 (w tym do Rosji – 70 500). Wydaje się, iż liczba ta nie odzwierciedla rzeczywistych przepływów migracyjnych. Dotyczy tylko tych osób, które wymeldowały się z miejsca zamieszkania, pod-

¹²⁴ O 250,6 tys. osób.

¹²⁵ Dayaz, 17.05.2006.

¹²⁶ A. Junusow, „Etnodiemograficzskije procesy...”, *op. cit.*, s. 264.

¹²⁷ Władimir Mukomieł, „Skolko w Rossii niezakonnnych migrantow?”, *Demoscope Weekly*, 20.07–14.08. 2005.

czas gdy większość emigrantów nadal utrzymuje w Azerbejdżanie mieszkania oraz ma tam najbliższą rodzinę.

W pierwszych latach po upadku ZSRR emigranci z Azerbejdżanu wyjeżdżali w przeważającej większości do Rosji lub innych krajów poradzieckich. W drugiej połowie lat 90. coraz popularniejsze stały się wyjazdy do Turcji, Iranu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich, a także państw Europy Zachodniej. Jednak cały czas głównym krajem docelowym pozostaje Rosja. Do Turcji wyjeżdżają zwłaszcza mieszkańcy Nachiczewanu.

5.1.3. Azerbejdżan jako szlak nielegalnej migracji

Trudno jest oszacować liczbę nielegalnych imigrantów w Azerbejdżanie, niektóre miejscowe szacunki mówią nawet o 70–100 tys. osób. Nielegalni imigranci w Azerbejdżanie to często migranci tranzytowi, próbujący się przedostać do Europy. Azerbejdżan zajmuje kluczowe miejsce wśród państw Kaukazu Południowego na szlaku nielegalnej migracji tranzytowej z Azji do Europy, co wynika m.in. z jego centralnego położenia geograficznego, posiadania długiej, trudnej do ochrony granicy z Iranem, bliskości kulturowej z imigrantami z Bliskiego Wschodu. Zagrożenie nielegalną migracją w Azerbejdżanie wzrosło po 11 września 2001 roku oraz po rozpoczęciu kampanii afgańskiej i irackiej. Ewentualny wybuch kryzysu politycznego w Iranie może wywołać napływ do Azerbejdżanu kolejnej fali imigrantów.

Nielegalni migranci tranzytowi korzystający ze szlaku azerbejdżańskiego pochodzą najczęściej z Bliskiego Wschodu, Azji Południowej, w mniejszym stopniu z krajów Afryki. Osoby te próbują przejść nielegalnie zieloną granicę Azerbejdżanu lub posługują się fałszywymi dokumentami na przejściach granicznych tego kraju, niekiedy przekraczają granicę irańsko-azerbejdżańską legalnie, następnie zaś przy użyciu podrobionych dokumentów próbują wyjechać na Zachód. Zdaniem Państwowej Służby Granicznej Azerbejdżanu, najczęściej używane są następujące trasy nielegalnej migracji: Irak (Sulejmanija) – Teheran – Astara – Baku – Europa; Afganistan – Iran – Astara – Baku – Europa; Afganistan – Pakistan – Iran – Bilasuwar – Baku – Europa; Iran – Baku – Urumczy – Tokio – Europa. Część imigrantów wybiera także szlak morski¹²⁶.

¹²⁶ www.mfa.gov.az/eng/foreign_policy/inter_affairs/fightmigr.shtml

Zdaniem ekspertów, większość nielegalnych imigrantów korzysta z pomocy pośredników powiązanych z międzynarodowymi grupami przestępczymi mającymi swoje siedziby m.in. w Iranie, Iraku, Rosji oraz krajach Europy Zachodniej. Procederowi temu sprzyja powszechna w Azerbejdżanie korupcja.

Jak podaje służba graniczna Azerbejdżanu, w 2005 roku zatrzymano 2781 osób, które naruszyły zasady przekraczania granicy, w tym m.in. 199 obywateli Gruzji, 81 – Iranu, 63 – Rosji, 30 – Turcji, 26 – Uzbekistanu oraz 25 – Pakistanu. Spośród tej liczby 153 osób usiłowało przekroczyć granicę ze sfałszowanymi dokumentami, a 42 osoby przy użyciu cudzych dokumentów. Zlikwidowano także 14 grup kryminalnych zajmujących się przemytem i przetrzutowaniem migrantów tranzytowych¹²⁷.

Azerbejdżan jest zarówno krajem pochodzenia, jak i tranzytu, kobiet przemycających z krajów WNP głównie do Turcji i Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

5.1.4. Uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone

Zgodnie z oficjalnymi danymi państwowymi, liczba mieszkających obecnie w Azerbejdżanie uciekinierów, przybyłych do tego kraju na fali etnicznych prześladowań początku lat 90., wynosi ok. 1 mln osób¹²⁸. Zgodnie z przytaczanymi przez wielu ekspertów danymi UNDP z 2002 roku, ogółem na terytorium Azerbejdżanu zarejestrowanych było 789 tys. osób wewnętrznie przesiedlonych i uchodźców (większość uchodźców z Armenii otrzymała obywatelstwo Azerbejdżanu, a zatem nie jest wliczana do statystyk Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców). Należy jednak przyjąć, iż część tych osób wyemigrowała za granicę. Według statystyk UNHCR liczba osób wewnętrznie przesiedlonych obecnie przebywających na terytorium Azerbejdżanu wynosi około 578 tys.¹²⁹.

Kolejną kategorią uchodźców szukających schronienia w Azerbejdżanie są Czecczeni. UNHCR szacuje, że liczba uchodźców z tej republiki przebywających na terytorium Azerbejdżanu, wynosi około 8 tys.; bezpośrednio w biurze UNHCR zarejestrowanych jest ich około 3 tys. Jednak według niektórych sza-

¹²⁷ Za: trend.az, 27.02.2006.

¹²⁸ W tym 250 tys. uchodźców z Armenii, 660 tys. uciekinierów z tzw. ziem okupowanych, 100 tys. wychodźców z terenów przygranicznych Azerbejdżanu – graniczących z Armenią oraz z linią frontu; dane Państwowego Komitetu ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych.

¹²⁹ Stan na koniec 2005 r.; za: UNHCR 2005 Global Refugee Trends.

cunków liczba Czechenów może sięgać nawet 19 tys. Władze Azerbejdżanu niechętnie przyznają Czechenom status uchodźcy na podstawie Konwencji Genewskiej. Uzyskują oni zwykle status osoby chronionej czasowo, zapewniany im na podstawie rozszerzonej definicji uchodźcy. Azerbejdżan gości również uchodźców z krajów Bliskiego Wschodu i Azji Południowej, w tym z Afganistanu, Iranu, Iraku. Zgodnie z danymi Państwowego Komitet ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych w połowie 2005 roku w Azerbejdżanie przebywało ok. 11 tys. cudzoziemców ubiegających się o uzyskanie statusu uchodźcy.

5.2. Polityka migracyjna

System zarządzania migracjami Azerbejdżanu znajduje się w fazie tworzenia. Do niedawna organy zajmujące się problematyką migracyjną ograniczały swoją działalność do kwestii związanych ze statusem uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych. Migracja ekonomiczna odbywała się w dużym stopniu poza wiedzą państwa. Pierwszą w historii koncepcję polityki migracyjnej Azerbejdżan przyjął w lipcu 2004 roku. Azerbejdżański system zarządzania migracją odznacza się stosunkowo dużą stabilnością.

5.2.1. Ewolucja

Podobnie jak inne państwa powstałe w wyniku rozpadu ZSRR, Azerbejdżan nie miał żadnego doświadczenia z zakresu polityki migracyjnej. Kwestie zarządzania przepływami migracyjnymi czy stosunku wobec imigrantów znalazły się w kręgu zainteresowania władz państwowych zaledwie parę lat temu.

Podstawowy wpływ na kształt polityki migracyjnej Azerbejdżanu miał konflikt karabaski. Napływ rzeszy uciekinierów z Armenii i Górskiego Karabachu zmusił ten kraj do stworzenia prawodawstwa i mechanizmów ochrony uchodźców i IDPs. Azerbejdżan przystąpił do Konwencji Genewskiej o statusie uchodźców już w lutym 1993 roku. Stosunkowo szybko przyjął także odpowiednie akty prawne dotyczące przymusowych migrantów oraz stworzył Państwowy Komitet ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych. Jednakże działania mające na celu poprawę losu uchodźców należy uznać za niewystarczające, co z jednej strony wynika z ograniczeń finansowych państwa¹³⁰, w obliczu tak

¹³⁰ Sytuacja gospodarcza jednak, w związku z napływem środków finansowych związanych ze sprzedażą ropy, zdecydowanie się polepsza.

dużej fali imigracji, a z drugiej – z wykorzystywania problemu uchodźców jako elementu kampanii na rzecz odzyskania utraconych ziem. Skazuje to przesiedleńców na wegetację w tymczasowych miejscach zamieszkania i pozbawia wielu praw.

Kolejną fazą rozwoju polityki migracyjnej Azerbejdżanu, jaka przypadła na połowę lat 90., było przyjęcie podstawowego ustawodawstwa migracyjnego. Można odnieść wrażenie, że prawodawstwo to w dużym stopniu odzwierciedlało obawy władz przed napływem niechcianych imigrantów oraz chęć utrzymania dawnych radzieckich metod kontroli nad przepływami migracyjnymi. Miało ono charakter biurokratyczno-administracyjny i dotyczyło takich kwestii, jak zasady wjazdu, wyjazdu oraz pobytu. Napływ specjalistów do pracy w sektorze naftowym spowodował konieczność przyjęcia prawa o imigracji.

Dopiero pod koniec lat 90., a zatem już po fali masowych wyjazdów motywowanych ekonomicznie, Azerbejdżan rozpoczął działania na rzecz uregulowania praw swoich obywateli pracujących za granicą. W 1999 roku przystąpił do konwencji ONZ dotyczącej ochrony praw imigrantów pracowniczych i członków ich rodzin. Przyjął także prawo o migracji pracowniczej. Jednak słabość instytucji państwowych oraz brak odpowiednich porozumień między państwowych powodują, że azerbejdżańscy emigranci zarobkowi nadal nie mogą liczyć na skuteczną pomoc ze strony swojego kraju w przypadku naruszania ich praw przez kraj przyjmujący.

Dwa lata temu, przy wydatnej pomocy Międzynarodowej Organizacji Migracji, Azerbejdżan zdecydował się na opracowanie całościowej polityki migracyjnej. 14 lipca 2004 roku Rada Ministrów przyjęła koncepcję państwowej polityki migracyjnej. W dokumencie tym wyznaczono następujące priorytety rozwoju polityki w zakresie migracji:

- wprowadzenie efektywnego systemu kontroli nad przepływami migracyjnymi, zwalczanie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji;
- zwiększenie państwowej pomocy dla przymusowych imigrantów w takich sferach, jak: zakwaterowanie, dostęp do usług socjalnych, dostęp do rynku pracy;
- uprzywilejowanie wykwalifikowanej siły roboczej w procesie napływu imigrantów ekonomicznych;
- integracja Azerbejdżanu z rynkami światowymi i zarządzanie migracją ekonomiczną;

– zmniejszanie bezrobocia oraz promowanie zatrudnienia własnej siły roboczej na rynku wewnętrznym.

W celu implementacji koncepcji zdecydowano się m.in. dostosować legislację oraz wypracować szczegółowe programy działań w dziedzinie migracji, a także zawrzeć odpowiednie porozumienia międzynarodowe o readmisji oraz o ochronie praw obywateli azerbejdżańskich pracujących za granicą. Za ważne zadania uznano także ochronę rynku pracy oraz ukrócenie procederu nielegalnego zatrudniania cudzoziemców.

W lipcu 2006 roku prezydent przyjął dekret zatwierdzający Państwowy Program Migracyjny na lata 2006–2008.

Gorzej niż sfera legislacyjna wygląda praktyka stosowania przyjętego prawodawstwa. Korupcja panująca wśród urzędników oraz brak efektywnego systemu kontroli przepływów migracyjnych powodują, że w Azerbejdżanie występuje stosunkowo obszerna szara strefa migracyjna. Ponadto obowiązujący system legalnego zatrudniania cudzoziemców, regulowany poprzez wymóg uzyskiwania przez pracodawców odpowiednich licencji, jest mało elastyczny i skłaniający do nadużyć. Z drugiej strony, azerbejdżański system zarządzania migracją odznacza się dość dużą stabilnością, co wynika ze stosunkowo wczesnego stworzenia instytucji zajmujących się problematyką migracyjną oraz zbudowania podstaw systemu rejestracji przepływów migracyjnych. W Azerbejdżanie, jako jedynym kraju w regionie, istnieje Narodowy Automatyczny System Paszportowy (NAPS), służący jednocześnie jako baza informacji na temat zewnętrznych przepływów osobowych.

5.2.2. Struktury

W Azerbejdżanie nie istnieje jedna struktura odpowiedzialna za kwestie migracyjne. Duża liczba komórek zajmujących się tym zagadnieniem odzwierciedla ogólne zbiurokratyzowanie i scentralizowanie kraju. Ważną rolę w polityce migracyjnej odgrywa administracyjne zaplecze Rady Ministrów. Od 1998 roku przy Radzie Ministrów funkcjonuje Specjalna Komisja Rządowa ds. Zarządzania Migracją. Odpowiada ona za przygotowanie aktów ustawodawczych i wykonawczych dotyczących problematyki migracyjnej.

Systemem rejestracji ludności, zwalczaniem nielegalnej migracji, wydawaniem zgody na osiedlenie się cudzoziemców oraz kontrolą przestrzegania przez cudzoziemców zasad pobytu na terytorium Azerbejdżanu zarządza służba

migracyjna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W gestii tej służby znajdują się ośrodki dla nielegalnych migrantów. Za zwalczanie nielegalnej migracji odpowiada także Państwowa Służba Graniczna oraz Departament ds. Nielegalnej Migracji Ministerstwa Bezpieczeństwa Narodowego.

Zagadnieniami migracji ekonomicznej, regulowaniem zasad przebywania pracowników cudzoziemskich oraz wypracowywaniem porozumień międzynarodowych w dziedzinie zatrudniania pracowników zajmuje się Wydział Migracji Pracowniczej przy Departamencie Pracy Ministerstwa Pracy i Ochrony Społecznej Ludności. Za realizację aspektów międzynarodowych polityki migracyjnej odpowiada Departament Praw Człowieka, Demokratyzacji i Problemów Humanitarnych MSZ. Wszelkimi kwestiami związanymi ze statusem i ochroną praw uchodźców zajmuje się Państwowy Komitet ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych. Od niedawna jest on także odpowiedzialny za przeprowadzanie procedury uchodźczej.

5.2.3. Współpraca międzynarodowa

Polityka zagraniczna Baku, dążąca do utrzymania równowagi pomiędzy wpływami Rosji i Zachodu oraz chęć uzyskania przez ten kraj pomocy zewnętrznej dla ulepszenia systemu ochrony granic i regulacji przepływów migracyjnych wydają się warunkować relacje zewnętrzne Azerbejdżanu w dziedzinie migracji. Nie bez wpływu na kształt polityki Baku pozostaje także aktywność organizacji międzynarodowych. Ważną rolę odgrywa tu również popularność poszczególnych państw wśród migrantów zarobkowych, chociaż władze azerbejdżańskie nie są w wystarczającym stopniu zainteresowane uregulowaniem statusu swoich obywateli przebywających za granicą.

W tym kontekście na pierwszy plan wysuwa się Rosja, która stanowi główny rynek pracy dla emigrantów zarobkowych z Azerbejdżanu. Moskwa utrzymuje w relacjach z Baku ruch bezwizowy, pozwalający na swobodny napływ imigrantów pracowniczych. Dążenie do utrzymania dotychczasowych zasad ruchu osobowego i ułatwień dla cudzoziemców wydaje się także głównym motywem uczestnictwa Azerbejdżanu we współpracy prowadzonej w ramach WNP.

Włączenie Azerbejdżanu w czerwcem 2004 roku do unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa umożliwiło rozszerzenie współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych i migracji. Do tej pory ograniczała się ona głównie do finan-

sowania przez UE projektów badawczych na temat przepływów migracyjnych. Trwa proces przygotowywania skierowanych do krajów Kaukazu Planów Działań mających objąć rozszerzoną współpracę w dziedzinie JHA, m.in. w sferze polityki wizowej i readmisyjnej. W 2006 roku Komisja Europejska rozpoczęła realizację dwuletniego regionalnego programu zatytułowanego „Zintegrowane podejście do promocji legalnej migracji poprzez tworzenie narodowych zdolności rozwojowych oraz dialog regionalny pomiędzy Kaukazem Południowym a UE”. W planie działań TACIS na lata 2004–2005 dla Azerbejdżanu po raz pierwszy znalazł się program pomocowy z dziedziny migracji.

Azerbejdżan współpracuje także z UNHCR, IOM, ILO. Uczestniczy m.in. w procesie budapeszteńskim oraz w tzw. Cluster Process, łączącym państwa kaukaskie jako kraje pochodzenia migrantów i kilka europejskich państw ich pobytu, a mającym na celu ograniczenie nielegalnej migracji. Azerbejdżan negocjuje podpisanie umów readmisyjnych m.in. z Rosją, Turcją, krajami Beneluksu, Danią i Szwajcarią. Jeśli chodzi o współpracę w kwestii migracji zarobkowej, to do chwili obecnej Azerbejdżan zawarł porozumienie z Arabią Saudyjską o wysłaniu do pracy w tym kraju lekarzy.

5.3. Wnioski

Azerbejdżan jest krajem o intensywnych, aczkolwiek malejących, przepływach migracyjnych. Największe ruchy migracyjne przypadły na przełom lat 80. i 90., kiedy to w wyniku wybuchu konfliktu z Armenią z Azerbejdżanu wyjechała praktycznie cała populacja ormiańska, a przybyła ogromna rzesza uchodźców azerskich z Armenii oraz Górskiego Karabachu. W połowie lat 90. podstawowym trendem, obecnym zresztą do dzisiaj, stała się emigracja zarobkowa. Głównym docelowym krajem tego typu wyjazdów pozostaje Rosja. Azerbejdżan stopniowo staje się państwem tranzytowym i docelowym dla imigrantów i uchodźców z Bliskiego Wschodu, Azji Południowej oraz Afryki. Na uwagę zasługuje też nierozwiązany od wielu lat problem dużej rzeszy osób wewnątrznie przesiedlonych – uciekinierów z konfliktu karabaskiego.

Masowość wyjazdów migracyjnych w połączeniu ze słabością aparatu państwowego i nieefektywnym systemem ochrony granic spowodowała, że ruchy migracyjne na terenie Azerbejdżanu miały niekontrolowany charakter. Obecnie, gdy największa fala przepływów już przeminęła, władze próbują stwo-

rzyć całościowy system zarządzania migracją. Mimo pewnych postępów, w tym m.in. rozpoczęcia walki z nielegalną migracją czy prób wzięcia pod kontrolę przepływów migracyjnych, nie wydaje się, by azerbejdżański system był w stanie poradzić sobie z ewentualną presją migracyjną z Bliskiego Wschodu.

6. GRUZJA

Współczesna Gruzja boryka się z problemem depopulacji, spowodowanym m.in. przez falę emigracji z tego kraju, jaka nastąpiła po rozpadzie ZSRR. Szacuje się, że od początku lat 90. z pięciomilionowej Gruzji mogło wyjechać nawet 20% jej mieszkańców. Ponadto, w związku z wybuchem konfliktów zbrojnych w Abchazji i Osetii Południowej, kilkuset tysięcy osób padła ofiarą wewnętrznych przesiedleń.

Po rewolucji róż, która miała miejsce w listopadzie 2003 roku, Gruzja rozpoczęła tworzenie kompleksowego systemu zarządzania migracjami, do tej pory odbywających się w dużym stopniu poza kontrolą państwa. Jednym z ważnych elementów tego procesu stały się próby „ucywilizowania” emigracji zarobkowej z tego kraju oraz stworzenia nowego systemu rejestracji ludności. Kluczowym problemem pozostaje jednak niewystarczająca ochrona granic, a zwłaszcza brak nadzoru nad częścią granicy z Rosją, kontrolowaną przez nieuznające zwierzchnictwa Tbilisi reżimy Abchazji i Osetii Południowej.

6.1. Ruchy migracyjne

Podobnie jak w sąsiedzkim Azerbejdżanie największa fala migracji przypadła w Gruzji na pierwsze lata po uzyskaniu niepodległości. Kryzys wewnętrzny związany z utratą kontroli nad Abchazją i Osetią Południową, wojna domowa, zapaść gospodarcza, chaos polityczny; wszystkie te zjawiska, jakie dotknęły Gruzję w pierwszej połowie lat 90., spowodowały, że niemal równoległe z migracją etniczną rozpoczęła się masowa emigracja zarobkowa. Trendy emigracyjne, chociaż zdecydowanie mniej intensywne, utrzymują się. Z drugiej strony, według oficjalnych statystyk, poczynając od 2004 roku Gruzja zaczęła odnotowywać pozytywny bilans migracyjny. W 2004 roku wyniósł on 5,5 tys. osób, a w 2005 roku już 76,3 tys. (zob. tabela 25). Trudno wyrokować, jakie są źródła tak szybkiego wzrostu salda, gdyż gruziński Departament Statys-

tyki publikuje jedynie dane dotyczące migracji netto bez podawania liczby wjazdów i wyjazdów¹³¹.

Według szacunków miejscowych ekspertów po rozpadzie ZSRR w celach migracyjnych łącznie poza granice Gruzji wyjechało ponad 1,2 mln obywateli. Zgodnie z rezultatami spisu powszechnego z 2002 roku w latach 1989–2001 z Gruzji wyjechało 1,114 mln osób. Według danych Państwowego Departamentu Statystyki, obliczanych w sposób pośredni m.in. na podstawie liczby wyjazdów i wjazdów, ujemne saldo migracji w latach 1990–2004 wyniosło ponad 886 tys. osób (tabela 25). Oficjalne coroczne dane migracji zewnętrznej zarejestrowane przez OWIR-y¹³² są niższe i jak przyznają urzędnicy rządowi, wynikają z niekompletności systemu rejestracji wyjazdów.

Tabela 25. Bilans migracyjny Gruzji w latach 1990–2004 (w tys. osób)¹³⁵

Rok	Saldo migracji
1990	-13,2
1991	-22,6
1992	-139,3
1993	-140,9
1994	-142,6
1995	-127,2
1996	-123,1
1997	-59,9
1998	-39,2
1999	-36,3
2000	-35,2
2001	-31,2
2002	-29,1
2003	-28,6
2004	5,5
2005	76,3
Ogółem	-886,6

Dane Państwowego Departamentu Statystyki Gruzji

¹³¹ www.statistics.ge/_files/english/population/Vital%20Statistics.doc

¹³² Oddziały Wiz i Rejestracji.

¹³³ Dane te nie obejmują ruchów migracyjnych na obszarze Abchazji i Osetii Południowej.

Ze względu na trudną sytuację społeczno-ekonomiczną Gruzja nie jest krajem atrakcyjnym dla imigrantów. Aczkolwiek odnotowuje się przypadki wykorzystywania terytorium Gruzji do nielegalnej imigracji tranzytowej, to nie przybrały one jeszcze masowego charakteru.

6.1.1. Migracje etniczne

Migracja na tle etnicznym miała w Gruzji nieco inny charakter niż w pozostałych państwach Kaukazu Południowego. Po pierwsze, w czasach ZSRR Gruzja była najbardziej wieloetniczna spośród republik kaukaskich. Po drugie, konflikty, które wybuchły na jej terytorium na początku lat 90., miały wewnętrzny charakter i przebiegały wewnątrz sfer etniczno-kulturowych. Wynikiem tych konfliktów był wzrost homogeniczności etnicznej Abchazji (poza rejonem galskim), skąd w latach 1992–1993 uciekło do Gruzji ok. 260 tys. Gruzinów oraz niektórych rejonów Osetii Południowej, skąd do Gruzji wyjechało ok. 11 tys. osób. Analogiczne trendy wystąpiły w przypadku zamieszkujących „Gruzję właściwą” Osetyjczyków oraz Abchazów.

Migracje wymuszone z i do Gruzji miały także wymiar regionalny. Osetyjczycy kierowali się m.in. do rosyjskiej Osetii Północnej. Ponadto część Ormian i Azerów udała się do swoich państw narodowych.

Wybuch konfliktów etnicznych oraz nacjonalistyczna polityka, jaką pierwsze władze gruzińskie prowadziły wobec mniejszości etnicznych, doprowadziły do wzrostu wyjazdów poza Gruzję i region kaukaski. Ten rodzaj emigracji dotknął najbardziej populacje narodowe Rosjan (których liczba pomiędzy 1989 a 2002 rokiem zmniejszyła się o ok. 80%)¹³⁴, Białorusinów, Ukraińców, Ormian, Żydów i Greków. Głównym docelowym krajem emigracji była w tym przypadku Rosja. W wolniejszym tempie odbywała się migracja etnicznych Azerów, zwarcie zamieszkujących region Kwemo Kartlia.

Zgodnie z przyjętymi międzynarodowymi zobowiązaniami, Gruzja wzięła na siebie obowiązek przyjęcia na swoje terytorium Turków meschetyńskich, którzy do 1944 roku zamieszkiwali ziemie południowo-zachodniej Gruzji. Wywiezieni do Azji Centralnej na mocy rozkazu Stalina, w większości opuścili Dolinę Fergańską na fali prześladowań etnicznych końca lat 80. Obecnie

¹³⁴ Zgodnie z danymi spisów powszechnych w 1989 r. w Gruzji zamieszkiwało 341,2 tys. Rosjan, a w 2002 r. zaledwie 67,7 tys.

zamieszkują m.in. w południowych obwodach Rosji (stamtąd odbywa się ich repatriacja do USA) oraz w Azerbejdżanie i na ukraińskim Krymie. Zgodnie z szacunkami, na obszarze WNP mieszka od 200 do 300 tys. Turków meschetyńskich. Mimo że rząd gruziński przygotował program repatriacji tej grupy jeszcze w latach 2002–2003, to do dzisiaj nie został on zaakceptowany. Ewentualne przesiedlenie komplikuje fakt, iż dawne tereny zamieszkiwania tej grupy etnicznej zajmują obecnie Ormianie.

6.1.2. Migracje zarobkowe

Podczas spisu powszechnego przeprowadzonego w Gruzji w 2002 roku, 113 tys. rodzin zadeklarowało, iż ktoś z ich najbliższej rodziny przebywa za granicą w celach zarobkowych. Zdaniem niektórych badaczy dane te są zaniżone, gdyż spis nie był w stanie zarejestrować m.in. tych rodzin, które w całości wyemigrowały.

Przeciętni emigranci zarobkowi z Gruzji to osoby do 49. roku życia, pochodzące z obszarów miejskich, w około 60% mężczyźni. Na Rosję przypada około 65% ogółu wyjazdów, chociaż obserwuje się pewien spadek tej tendencji, wynikający z wprowadzenia przez Rosję obowiązku wizowego dla obywateli Gruzji. Natomiast niewliczani do tych statystyk mieszkańcy, formalnie należących do Gruzji, Abchazji i Osetii Południowej, posiadają zazwyczaj obywatelstwo rosyjskie i nie mają kłopotów z emigracją do Rosji. Wśród krajów zachodnich najczęściej wybierane są: Grecja, Turcja, USA, Niemcy. Emigranci z prowincji zwykle wyjeżdżają do Rosji, podczas gdy mieszkańcy Tbilisi wybierają kraje zachodnie. Kobiety najczęściej emigrują do Grecji. Popularnym krajem tranzytowym na drodze do Europy Zachodniej jest Turcja, która w lutym 2006 roku zniosła obowiązek wizowy dla obywateli Gruzji¹³⁵.

Jak wynika z badań Międzynarodowej Organizacji Migracji z 2003 roku dotyczących skali transferów finansowych przesyłanych z zagranicy przez emigrantów, corocznie do Gruzji napływa ok. 480 mln dolarów.

6.1.3. Gruzja jako szlak nielegalnej migracji

Nielegalni imigranci spoza regionu (Irakijczycy, Kurdowie, Irakijczycy) najczęściej przedostają się do Gruzji przez granicę z Azerbejdżanem. Następnie emigrują do Europy Zachodniej (bądź drogą lotniczą, bądź drogą lądową i morską poprzez granicę z Rosją). Do czasu odzyskania przez Gruzję pełnej

¹³⁵ Por. IOM, *Abroad or Hunger at Home: A Study of Irregular migration from Georgia*, Tbilisi 2001.

władzy nad Adżarią, kontrolowany przez ówczesnego przywódcę tej republiki Aślana Abaszidzego fragment granicy z Turcją, stanowił miejsce nielegalnych przekroczeń granicy, dokonywanych często w zamian za łapówkę. Trasa ta wciąż cieszy się popularnością wśród nielegalnych imigrantów. Zdarzają się również przypadki przemytu ludzi przez Abchazję¹³⁶. Badania przeprowadzone przez Międzynarodową Organizację Migracji ujawniły, iż głównymi krajami docelowymi dla nielegalnych imigrantów są: Turcja, Rosja, Grecja¹³⁷.

Proceder nielegalnej migracji wydaje się mieć w pewnym stopniu zorganizowany charakter. Według ocen części ekspertów, organizatorzy nielegalnej migracji na terenie Gruzji mają powiązania z rosyjską oraz gruzińską mafią oraz niższym szczeblem gruzińskich urzędników.

Podobnie jak Azerbejdżan, Gruzja stanowi zarówno kraj tranzytowy, jak i państwo pochodzenia ofiar handlu ludźmi. Według ocen amerykańskich ekspertów, przemyt ludzi osiągnął w tym kraju poważną, choć jeszcze nie alarmującą skalę¹³⁸. Ofiarami tego procederu padają zwykle kobiety (wykorzystywane jako prostytutki lub siła robocza) i dzieci. Kobiety pochodzące z Gruzji, jak również te przemywane przez Gruzję z krajów Europy Wschodniej, najczęściej trafiają do Turcji i Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

6.1.4. Uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone

Zgodnie z danymi państwowej komisji weryfikacyjnej, powołanej do określenia liczby uchodźców z Abchazji i Osetii Południowej, zamieszkałych na terenie Gruzji, w 2005 roku w kraju tym mieszkało 208 tys. takich osób. Liczba ta może być jednak zaniżona, gdyż wielu uchodźców nie chciało się rejestrować w obawie przed możliwością utraty praw do swojego majątku pozostawionego w dawnych miejscach zamieszkania czy uzyskania kompensacji¹³⁹. Według informacji UNHCR pod koniec 2005 roku w Gruzji znajdo-

¹³⁶ Zob. A. Kukhianidze, A. Kupatadze, R. Gotsiridze, *Smuggling through Abkhazia and Tskhinvali Region of Georgia*, Tbilisi 2004, s. 36.

¹³⁷ IOM, *Hardship Abroad or Hunger at Home – A Study of Irregular Migration from Georgia*, 2001.

¹³⁸ Ann Graham et al, *Governance & trafficking In persons – Georgia: assessment, inventory and proposed activities*, report produced for USAID/Georgia and USAID Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, May 2004.

¹³⁹ Mimo że państwowy program weryfikacyjny nie wspominał o takiej możliwości.

wało się 234 tys. IDPs¹⁴⁰. W ostatnich kilku latach ok. 35–40 tys. uchodźców wróciło do rejonu Gali w Abchazji. Ponadto na obszarze niekontrolowanych przez władze gruzińskie Abchazji i Osetii Południowej przebywa kilka tysięcy uchodźców z Gruzji właściwej.

W Gruzji przebywa blisko trzytysięczna populacja uchodźców z Czeczenii (głównie w Wąwozie Pankiskim)¹⁴¹. Około 2,5 tys. uchodźców jest zarejestrowanych w Ministerstwie ds. Uchodźców i Osiedlenia. Obecność uciekinierów z Czeczenii wywoływała w przeszłości poważne problemy w stosunkach rosyjsko-gruzińskich. Dążąc do złagodzenia napięcia w relacjach z Moskwą, Gruzja kilkakrotnie zezwalała na wjazd przedstawicieli służby migracyjnej Rosji na teren wąwozu i przeprowadzenie tam kampanii na rzecz dobrowolnej repatriacji Czeczenów. Jednak większość uchodźców odmówiła zgody na powrót. Przedstawiciele uchodźców oskarżają władze gruzińskie o to, iż wymuszone przez Rosję tzw. operacje antykryminalne wśród populacji czeczeńskiej służą jako pretekst do nielegalnych aresztowań i deportacji.

6.2. Polityka migracyjna

Rewolucyjny i jednocześnie nieco chaotyczny charakter reform państwowych przeprowadzanych przez obecną ekipę rządzącą dotknął także stosunkowo szczątkowego systemu zarządzania migracjami. Przyjmowane są nowe akty prawne, tworzone nowe struktury. Wydaje się jednocześnie, iż władze Gruzji nie mają jeszcze jasnej wizji docelowego kształtu tego systemu ani koncepcji polityki migracyjnej. Zgodnie z oficjalnymi zapowiedziami wprowadzany system będzie wzorowany na rozwiązaniach przyjętych w krajach UE.

6.2.1. Ewolucja

Ze względu na wybuch konfliktów etnicznych oraz wojny domowej, a także późniejszy kryzys instytucji państwowych, Gruzja później niż inne państwa poradzieckie zajęła się kwestią tworzenia polityki migracyjnej. Nastąpił także kryzys służb statystycznych kraju, co oznaczało, że pierwsza największa fala migracji z tego kraju była w zasadzie nieudokumentowana.

Pierwszym elementem procesu tworzenia systemu zarządzania migracją było przyjęcie podstawowych ustaw i praw, w tym ustawy o obywatelstwie

¹⁴⁰ Natomiast zgodnie z danymi Ministerstwa Uchodźców i Osiedlenia, pod koniec 2004 roku w Gruzji przebywało około 260 tys. osób wewnątrzprzesiedlonych.

¹⁴¹ Na początku drugiej wojny czeczeńskiej ich liczba sięgała 7–9 tys.

(1993), o imigracji (1993), o statusie prawnym cudzoziemców (1993), o emigracji (1993), o rejestracji i identyfikacji obywateli i cudzoziemców zamieszkałych na terytorium Gruzji (2000). Przyjęte prawodawstwo ma stosunkowo restrykcyjny charakter, utrudniający osiedlanie się cudzoziemców w Gruzji oraz otrzymanie przez nich obywatelstwa, o ile nie mają gruzińskiego pochodzenia. Z drugiej strony zniesienie permisywnego charakteru rejestracji oraz stosunkowo liberalne prawo wizowe sprzyjają przyjazdom i przebywaniu tych cudzoziemców, którzy nie zamierzają się osiedlić. Władze Gruzji próbowały także uregulować kwestie kontroli przepływów migracyjnych i jeszcze w 1998 roku przyjęły przepis o wprowadzeniu tzw. kart migracyjnych, które jednak w praktyce nie funkcjonowały.

Kolejnym etapem rozwoju systemu zarządzania migracją było stworzenie struktur i prawodawstwa regulującego kwestie pobytu i ochrony osób wewnątrzprzesiedlonych oraz uchodźców. W 1996 roku przyjęto prawo o IDPs i utworzono Ministerstwo Uchodźców i Osiedlenia. Chociaż sytuacja uchodźców wewnętrznych w Gruzji wydaje się lepsza niż przesiedleńców w Azerbejdżanie, to także i oni mieli utrudnione warunki do integracji w nowym miejscu zamieszkania. Sytuacja ta uległa niewielkiej poprawie po roku 2000; m.in. przyjęto prawa umożliwiające przesiedleńcom ich „okresową integrację” oraz podjęto działania na rzecz poprawy ich warunków mieszkaniowych. W sierpniu 1999 roku Gruzja ratyfikowała Konwencję Genewską o statusie uchodźców.

Następny etap tworzenia polityki migracyjnej związany jest z rewolucją róż i rozpoczętym w jej wyniku procesem całościowej reorganizacji państwa. Ma miejsce gruntowna przebudowa dotychczasowego prawodawstwa dotyczącego problematyki migracyjnej. Trwają lub zakończone zostały prace nad nowymi ustawami o imigracji, statusie cudzoziemców i migracji zarobkowej oraz nad koncepcją polityki migracyjnej. Jak podkreślają przedstawiciele władz, priorytetami Gruzji w sferze migracji są: unowocześnienie prawodawstwa, zakończenie procesu reformy instytucji odpowiedzialnych za kwestie migracyjne oraz stworzenie systemu rejestracji przepływów migracyjnych, a także rozszerzenie zakresu współpracy międzynarodowej. Gruzja wypracowała także szczegółowy plan działań w sferze przeciwdziałania handlowi ludźmi.

Sferą kluczową jest obecnie dla Gruzji przygotowanie nowoczesnego prawodawstwa w dziedzinie migracji zarobkowej. W sposób cząstkowy kwestię tę regulują: prawo o czasowym wjeździe, pobycie i wyjeździe cudzoziemców

z Gruzji oraz dokument regulujący zasady rejestracji obywateli i cudzoziemców rezydujących na terytorium Gruzji. Trwają prace nad przyjęciem, pierwszego po uzyskaniu niepodległości, prawa o migracji ekonomicznej, które mogłoby uregulować takie kwestie, jak: zapewnienia ochrony prawnej pracowników gruzińskich za granicą, zalegalizowania transferów pieniężnych pochodzących od emigrantów, stworzenia miejsc pracy dla wykwalifikowanej siły roboczej, stworzenie bazy danych migracyjnych. W celu przyciągnięcia do kraju emigrantów gruzińskich rozważana jest możliwość wprowadzenia podwójnego obywatelstwa.

6.2.2. Struktury

W sytuacji trwającego procesu reorganizacji administracji państwowej, trudno jest określić rzeczywiste role, jakie w kwestiach migracyjnych pełnią poszczególne instytucje i komórki. Wydaje się jednocześnie, iż władze Gruzji nie mają wizji docelowego kształtu systemu zarządzania migracjami. Do instytucji zajmujących się kwestiami migracyjnymi należą: MSZ, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Pracy, Ochrony Zdrowia i Opieki Społecznej (MPOZiOS), Ministerstwo Uchodźców i Osiedlenia oraz MSW.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych (zwłaszcza jego Departament Konsularny) odgrywa ważną rolę w procesie przygotowywania aktów prawnych z zakresu migracji. Ponadto resort ten odpowiada za prowadzenie współpracy międzynarodowej w dziedzinie migracji oraz ochronę praw obywateli gruzińskich za granicą.

W zakres obowiązków Ministerstwa Sprawiedliwości wchodzi m.in.: prowadzenie systemu rejestracji ludności, przyznawanie zgody na pobyt cudzoziemców, przyznawanie zgody na emigrację, praca nad projektami legislacyjnymi w dziedzinie migracji, prowadzenie procedur deportacyjnych.

Z kolei MPOZiOS odpowiada m.in. za problemy migracji ekonomicznej i ochrony socjalnej imigrantów. Zajmuje się także, wraz z MSZ, negocjowaniem i opracowywaniem międzynarodowych umów o readmisji, ochronie siły roboczej oraz wyznaczaniu kwot pracowniczych.

Ministerstwo Uchodźców i Osiedlenia odpowiada za kwestie związane z nadawaniem statusu uchodźców, rejestracją i pomocą uchodźcom i osobom wewnątrznie przesiedlonym, a także za przyjmowanie koncepcji z dziedziny migracji i tworzenie systemu zarządzania migracjami. Jest ono również odpowiedzialne za kontrolę i rejestrację przepływów migracyjnych. Urząd ten powstał w 1994 roku i jest jedną z najdłużej istniejących w Gruzji komórek zajmujących się problematyką migracyjną.

Zagadnienie zwalczania nielegalnej migracji wchodzi w zakres kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległego mu Departamentu Ochrony Granicy.

6.2.3. Współpraca międzynarodowa

Po rewolucji róż nowo wybrane władze Gruzji zaktywizowały współpracę międzynarodową z organizacjami uniwersalnymi, Unią Europejską oraz państwami zachodnimi. Chcąc zademonstrować dążenia euroatlantyckie, w czerwcu 2005 roku parlament gruziński przyjął ustawę o jednostronnym zniesieniu obowiązku wizowego dla obywateli krajów UE i innych państw zachodnich. W ramach unijnego programu Europejska Polityka Sąsiedztwa trwają prace nad przygotowaniem Planu Działań dla Gruzji, mającego obejmować problematykę wizową i readmisyjną. Przez rok (od czerwca 2004 roku) działała w Gruzji specjalna misja (EUJUST THEMIS) UE zajmująca się reformą wymiaru sprawiedliwości. Natomiast od września 2005 roku w Gruzji przebywają unijni eksperci graniczni, wspomagający proces monitoringu granicy gruzińsko-rosyjskiej. UE przygotowała także szkolenia dla funkcjonariuszy gruzińskiej straży granicznej oraz policji.

Gruzja jest także członkiem IOM, ILO, aktywnie współpracuje z UNHCR. Kraj ten uczestniczy wraz z krajami zachodnimi w tzw. Cluster Process, mającym m.in. na celu moderowanie procesów powrotów nielegalnych imigrantów. Gruzja podpisała porozumienia readmisyjne m.in. z Włochami, Ukrainą, Szwajcarią, Bułgarią oraz negocjuje ich zawarcie z krajami Beneluksu, Czechami i Niemcami. Prowadzi także działania na rzecz zawarcia jak największej liczby umów umożliwiających legalne zatrudnienia jej obywateli za granicą.

Ze względu na ogólnie złe relacje Gruzji z Rosją współpraca tych państw w dziedzinie migracji nie układa się zbyt dobrze. W ich wzajemnym ruchu osobowym funkcjonuje obowiązek wizowy, co utrudnia podejmowanie przez Gruzinów wyjazdów do pracy do Rosji. W 2004 roku Gruzja wprowadziła ułatwienia wizowe dla obywateli rosyjskich, umożliwiające im otrzymanie wiz na przejściach granicznych. Złożyła również Rosji propozycję rozpoczęcia negocjacji na temat zniesienia wzajemnego obowiązku wizowego. Jednakże kwestie wizowe stały się swojego rodzaju zakładnikiem bieżących konfliktów politycznych pomiędzy tymi dwoma państwami, dlatego też nie należy oczekiwać szybkiej liberalizacji ruchu osobowego. Jesienią 2006 roku doszło do bardzo poważnego kryzysu w stosunkach rosyjsko-gruzińskich, w związku z którym Rosja nie tylko wstrzymała wydawanie wiz obywatelom

Gruzji, ale i zarządziła masowe deportacje Gruzinów i przerwanie połączeń komunikacyjnych z tym krajem. Gruzja w bardzo ograniczonym charakterze uczestniczy we współpracy migracyjnej prowadzonej w ramach WNP.

6.3. Wnioski

Gruzja jest krajem emigracyjnym. Główna fala ruchów migracyjnych przypadła na lata 90. Obecnie przepływy migracyjne stabilizują się, lecz emigracja zarobkowa z tego kraju nadal trwa. W krótkiej perspektywie nie należy oczekiwać znaczącego spadku obecnego tempa wyjazdów zagranicznych. Głównym krajem docelowym tych wyjazdów jest Rosja, jednak ze względu na istnienie obowiązku wizowego z relacjach z tym krajem, a także na rozwój nastrojów antyimigranckich w Rosji, coraz popularniejszymi krajami migracji stają się Turcja oraz państwa Europy Zachodniej.

W Gruzji przebywa duża grupa uchodźców wewnętrznych z Osetii Południowej i Abchazji. W ostatnich latach władze podjęły pewne kroki na rzecz poprawy warunków życia tych osób. Ponadto, w Wąwozie Pankiskim zamieszkują uchodźcy z Czeczenii, którzy w przeszłości stanowili zarzewie poważnych konfliktów w relacjach rosyjsko-gruzińskich.

W porównaniu z sąsiadami Gruzja ma najsłabiej rozwiniętą politykę migracyjną, co wraz z poważnymi niedostatkami w zakresie ochrony granic utrudnia efektywną kontrolę nad przepływami osobowymi. Brak wielu uregulowań oraz dążenie do całkowitej restrukturyzacji procesu zarządzania migracjami mogą jednak, w długiej perspektywie, pomóc w stworzeniu nowoczesnej i przemyślanej strategii migracyjnej.

Głównym kierunkiem współpracy międzynarodowej, jaką Gruzja prowadzi w dziedzinie migracji, jest kierunek europejski. Jednocześnie bardzo istotnym, z punktu widzenia potrzeb społecznych, celem polityki gruzińskiej jest polepszenie relacji z Rosją, w tym złagodzenie reżimu wizowego, obowiązującego w ruchu osobowym z tym krajem. Ponadto, Gruzja aktywnie współpracuje z takimi organizacjami i agendami, jak: IOM, IOL, UNHCR, OBWE.

7. ARMENIA

Historia narodu ormiańskiego obfituje w przykłady masowej emigracji, wysiedleń oraz repatriacji. W tym kontekście należy przede wszystkim wymienić masowe ucieczki z imperium ottomańskiego związane z ludobójstwem Ormian z 1915 roku oraz repatriację Ormian do ZSRR z Turcji oraz krajów Bliskiego Wschodu, jaka nastąpiła po II wojnie światowej. Wielowiekowa emigracja doprowadziła do powstania rozsianej po świecie diaspory przewyższającej swoją liczebnością ludność Armenii. W 1988 roku Armenię nawiedziło potężne trzęsienie ziemi, w wyniku którego za granicę republiki udało się ok. 200 tys. osób¹⁴². Nic więc dziwnego, że odpowiedzią Ormian na wybuch konfliktów etnicznych na Kaukazie Południowym oraz zapaść społeczno-ekonomiczną była nagminna emigracja. Szacuje się, że po rozpadzie ZSRR Armenię opuściła ponad jedna czwarta ludności.

7.1. Ruchy migracyjne

Przebieg ruchów migracyjnych w niepodległej Armenii można podzielić na dwie zasadnicze fazy. Pierwsza faza migracji związana z konfliktem ormiańsko-azerskim, który wybuchł jeszcze w ostatnich latach istnienia ZSRR, oraz procesami homogenizacji etnicznej doprowadziła do odpływu przedstawicieli mniejszości narodowych, ale jednocześnie rozpoczęła falę emigracji etnicznych Ormian. Wyjazdy Ormian stały się podstawową cechą charakterystyczną drugiej fali emigracji, motywowanej przyczynami społeczno-ekonomicznymi. Ten typ emigracji, chociaż utracił już swój impet, utrzymuje się do chwili obecnej.

Zdaniem miejscowych ekspertów po rozpadzie ZSRR ponad trzymilionową Armenię opuściło ok. 800–900 tys. osób, chociaż niektóre szacunki wskazują nawet na 1,1 mln osób. Zgodnie z wyliczeniami Armeńskiej Agencji Lotniczej, w latach 1989–2001 ujemne saldo migracji wyniosło ponad 600 tys. osób (tabela 26). Liczba ta nie obejmuje jednak tych wyjazdów, które odbyły się drogą lądową. Zgodnie z wynikami spisu powszechnego z 2001 roku migracja z Armenii w okresie pomiędzy spisami (lata 1989–2001) wyniosła 800 tys. osób. Wśród tych osób znaleźli się zarówno emigranci, którzy opuścili kraj z przyczyn etnicznych, jak i ci, którzy wyjechali ze względów ekonomicznych.

¹⁴² Za: Gevork Pogosyan, Migration processes in Armenia, September 1998.

Tabela 26. Zewnętrzny ruch osobowy w Armenii w latach 1992–2001 (w tys. osób)¹⁴³

Rok	Przyjazdy	Wyjazdy	Saldo migracji
1992	639,9	865,5	-225,6
1993	689,9	831,0	-141,1
1994	470,0	597,8	-127,8
1995	469,5	507,0	-37,5
1996	469,9	517,4	-47,5
1997	473,6	504,9	-31,3
1998	415,5	439,7	-24,2
1999	311,4	318,6	-7,2
2000	292,7	318,4	-25,7
2001	380,2	403,9	-23,7

Dane władz lotniczych Republiki Armenii

Tabela 27. Bilans migracyjny Armenii w latach 1999–2004 (w tys. osób)¹⁴⁴

Rok	Imigranci	Emigranci	Saldo migracji
1999 ogółem	1,7	8,6	-6,9
1999 kraje WNP	1,4	6,9	-5,5
1999 inne państwa	0,3	1,7	-1,4
2000 ogółem	1,6	12,0	-10,4
2000 kraje WNP	1,2	11,1	-9,9
2000 inne państwa	0,4	0,9	-0,5
2001 ogółem	1,6	11,9	-10,3
2001 kraje WNP	1,5	10,7	-9,2
2001 inne państwa	0,1	1,2	-1,1
2002 ogółem	1,7	10,9	-9,2
2002 kraje WNP	1,1	8,5	-7,4
2002 inne państwa	0,6	2,4	-1,8
2003 ogółem	1,9	9,5	-7,6
2003 kraje WNP	1,4	7,7	-6,3
2003 inne państwa	0,5	1,8	-1,3
2004 ogółem	1,5	9,2	-7,7
2004 kraje WNP	1,2	7,6	-6,4
2004 inne państwa	0,3	1,6	-1,3

Dane Narodowej Służby Statystycznej Armenii

Migracje

Wedle szacunków niezależnych ekspertów, co roku z Armenii wyjeżdża ok. 50–60 tys. osób. Według danych oficjalnych, w 2005 roku saldo migracji wyliczane na podstawie liczby wyjazdów i przyjazdów na granicy było dodatnie i wyniosło 12,5 tys.¹⁴⁵. Natomiast saldo obliczane na podstawie danych dostarczanych przez rejonowe urzędy wiz i rejestracji (OWIR-y) wskazywało na sześciotysięczną przewagę przepływów emigracyjnych nad imigracyjnymi. W ciągu pierwszych dziesięciu miesięcy 2006 roku saldo migracyjne było ujemne i wyniosło 37 tys. osób. W ostatnich latach Armenia odnotowuje pewną liczbę przypadków imigracji przedstawicieli diaspory ormiańskiej oraz obywateli Armenii, którzy opuścili kraj na fali emigracji lat 90.

7.1.1. Migracje etniczne

Przyczyną powodowanej etnicznie imigracji Ormian do Armenii oraz emigracji Azerów z tego kraju był wzrost antagonizmu pomiędzy Ormianami i Azerami oraz wybuch konfliktu karabaskiego. W latach 1988–1992 ludność ormiańska masowo opuszczała zamieszkałe przez siebie terytoria Azerbejdżanu, głównie: Baku, Sumgait, Kirowabad (obecnie Giandża), tereny graniczące z enklawą karabaską. Ponadto, w trakcie trwania konfliktu zbrojnego część Ormian zamieszkałych w Karabachu uciekła do Armenii. Kilka tysięcy Ormian wyjechało także z ogarniętej wojną Abchazji. Pod koniec 1993 roku w Armenii było zarejestrowanych 330 tys. uchodźców z Azerbejdżanu oraz 78 tys. osób wewnątrznie przesiedlonych¹⁴⁶. Do Armenii przybyli także ormiańscy uchodźcy z Abchazji, a w latach późniejszych z Czeczenii.

Armenia, najbardziej monoetniczna spośród radzieckich republik kaukaskich (Ormianie stanowili w 1989 roku około 93% całkowitej populacji Armenii) także doświadczyła zjawiska repatriacji Rosjan i innych Słowian. Kraj ten opuszczali również Żydzi, Kurdowie, Grecy i inni. Nie licząc Azerów, były to jednak stosunkowo nieduże przepływy w porównaniu do poziomu migracji mniejszości narodowych z innych państw regionu. Szacuje się, iż z Armenii wyjechało ok. 44 tys. Rosjan, a pozostało ok. 14 tys., w tym głównie przed-

¹⁴³ Obliczany na podstawie danych o wjazdach i wyjazdach do Armenii dokonywanych na przejściach w portach lotniczych. Dane z przejść samochodowych oraz kolejowych zaczęły być zbierane dopiero w 2000 r.

¹⁴⁴ Obliczany na podstawie informacji dostarczanych przez OWIR-y.

¹⁴⁵ Dane Agencji Migracyjnej.

¹⁴⁶ Dane UNHCR.

stawiciele sekt religijnych zesłanych w XIX wieku na Kaukaz¹⁴⁷. Kraj ten opuściła także duża liczba Kurdów i Jezydów.

7.1.2. Migracje zarobkowe

Ze względu na nieuregulowany charakter migracji zarobkowej z Armenii brakuje danych na temat dokładnej liczby czasowych emigrantów ekonomicznych, którzy przebywają za granicą. Według szacunków S. W. Riazancowa ogółem za granicą pracuje ok. 700 tys. obywateli Armenii. Zdaniem autorów opracowania „Emigracja pracownicza z Armenii w latach 2002–2005” w omawianym okresie w migracji zarobkowej uczestniczyło od 116 do 147 tys. osób. Ponadto, od 12% do 15% gospodarstw domowych miało do czynienia z emigracją pracowniczą (w przypadku ok. 80% tych gospodarstw za granicą przebywał jeden członek rodziny, w pozostałych przypadkach – więcej niż jeden). Z badania wynika także, że ok. 90% migrantów wyjechało pracować do Rosji¹⁴⁸. Z tych też względów przy szacowaniu całościowej liczby obywateli Armenii pracujących za granicą należy posłużyć się źródłami rosyjskimi. Z porównania liczby Ormian zamieszkałych w Rosji w 1989 roku i w 2002 roku wynika, że w okresie tym wzrosła ona ponad dwukrotnie (z 532 tys. do 1130 tys.)¹⁴⁹. Natomiast według przytaczanych już wcześniej szacunków W. Mukomieła z 2005 roku w Rosji nielegalnie pracuje ok. 280 tys. Ormian¹⁵⁰.

Emigranci zarobkowi wyjeżdżają także do państw zachodnioeuropejskich oraz Stanów Zjednoczonych. Relatywnie często mieszkańcy Armenii na miejsce emigracji wybierają Polskę. W przeciwieństwie do obywateli pozostałych krajów Kaukazu Południowego, nie traktują oni naszego kraju jedynie jako tranzytowy, ale także jako docelowe miejsce migracji. Od stycznia 2003 roku do stycznia 2006 roku obywatele Armenii złożyli w Polsce łącznie 6601 wniosków: o zezwolenie na zamieszkanie, o zezwolenie na osiedlenie się na terytorium RP oraz o nadanie statusu uchodźcy w RP¹⁵¹. W drugiej połowie lat 90. obywatele Armenii stanowili jedną z liczniejszych grup ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, obecnie przeważają wśród nich osoby starające się o udzielenie im zgody na zamieszkanie. W celu zalegali-

¹⁴⁷ Dane narodowego spisu powszechnego.

¹⁴⁸ A. Minasyan, B. Hancilova, Labour Migration form Armenia In 2002-2005: A Sociological Survey of Households, OSCE and Advanced Social Technologies NGO, 2005.

¹⁴⁹ Dane spisów powszechnych.

¹⁵⁰ W. Mukomieł, Skolko w Rossii..., *op. cit.*

¹⁵¹ Dane Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców.

zowania pobytu na terytorium Polski obywatele Armenii często decydują się również na zawarcie małżeństwa z obywatelem polskim lub przedłużanie wiz pobytowych. Ponadto pewna grupa imigrantów z Armenii przebywa w Polsce nielegalnie. Zdaniem ekspertów armeńskich, ogółem w Polsce przebywa ok. 50 tys. obywateli Armenii.

Podobnie jak w Mołdawii, środki przesyłane przez migrantów ich rodzinom w kraju stanowią bardzo istotne, jeśli nie najistotniejsze, źródło dochodów społeczeństwa armeńskiego. Zgodnie z obliczeniami przeprowadzonymi na zlecenie USAID, w 2003 roku transfery te wyniosły ok. 900 mln USD, podczas gdy oficjalne źródła mówią o ok. 300 mln USD (ok. 10% PKB)¹⁵². Wyliczenia IMF są prawie dwukrotnie niższe.

7.1.3. Armenia jako szlak nielegalnej migracji

Ze względu na peryferyjne położenie geograficzne oraz faktyczną blokadę większej części granicy Armenia znajduje się na uboczu głównych szlaków nielegalnej migracji z Bliskiego Wschodu i Azji Południowej do Europy. W latach 2001–2003 na terenie Armenii aresztowano 65 osób – obywateli tego kraju oraz cudzoziemców – pod zarzutem uczestnictwa w organizowaniu imigrantom nielegalnego przerzutu przez granicę. Według ocen przedstawicieli tamtejszego MSW, część z aresztowanych była powiązana z działającymi w Rosji strukturami przestępczymi. W procederze przerzutu nielegalnych imigrantów uczestniczą także agencje pośrednictwa pracy.

Nielegalna migracja z Armenii do Europy odbywa się głównie drogą lotniczą. W 2004 roku rosyjskie służby graniczne, ochraniające granice Armenii z Turcją i Iranem, ujęły 119 osób, które próbowały nielegalnie przekroczyć zieloną granicę oraz 647 osoby, które przy przekraczaniu granicy posługiwały się sfałszowanymi dokumentami. W ciągu pierwszych trzech miesięcy 2005 roku Rosjanie zatrzymali 50 osób, które naruszyły przepisy przekraczania granicy Armenii, w tym 49 osób ze sfałszowanymi dokumentami. Byli to m.in. obywatele Indii, Turcji, Afganistanu, Pakistanu, Chin.

¹⁵² Remittances in Armenia: Size, Impacts, and Measures to Enhance their Contribution to Development, report submitted to USAID/Armenia, October 2004.

Mimo pewnego wzrostu nielegalnych przekroczeń, granice Armenii nie wydają się pod tym względem szczególnie zagrożone. Sytuacja ta może ulec zmianie, jeżeli doszłoby do wybuchu kryzysu w Iranie.

7.1.4. Uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone

Według danych UNHCR, liczba uchodźców ormiańskich przebywających w Armenii pod koniec 2005 roku wynosiła 219 tys. Wydaje się jednak, że realna liczba uchodźców przebywających w Armenii jest znacznie mniejsza, jeśli uwzględnimy wysokie wskaźniki emigracji do Rosji tej części populacji. W związku z prowadzoną przez władze polityką integracji, dotychczas ok. 70 tys. uchodźców z Azerbejdżanu uzyskało obywatelstwo Armenii. ICMPD, powołując się na wyliczenia Norweskiej Rady ds. Uchodźców oraz armeńskiego Departamentu Migracji, szacuje, że na terenie Armenii przebywa ok. 8 tys. osób wewnętrznie przesiedlonych w wyniku konfliktu karabaskiego¹⁵³. Armenia nie jest popularnym krajem osiedlania się uchodźców spoza regionu. W 2004 roku 60 obywateli Iraku otrzymało prawo do tymczasowego pobytu na terenie Armenii ze względu na toczące się w ich kraju działania wojenne. Ogółem w latach 2000–2004 do Departamentu ds. Migracji i Uchodźców zwróciło się z prośbą o przyznanie im statusu uchodźcy na podstawie Konwencji Genewskiej 150 cudzoziemców, z czego pozytywnie rozpatrzono 11 wniosków.

7.2. Polityka migracyjna

W porównaniu do innych państw regionu Armenia ma stosunkowo rozwiniętą politykę migracyjną. Operuje ona podstawowymi aktami prawnymi, które jednak odbiegają w części od modelu prawodawstwa obowiązującego w państwach europejskich. Ponadto Armenia nie wprowadziła w życie wielu założeń swojej polityki migracyjnej, co wynika zarówno z trudności finansowych, jak i nieefektywności administracji.

7.2.1. Ewolucja

Podobnie jak w innych krajach powstałych po rozpadzie ZSRR, pierwszym etapem rozwoju polityki migracyjnej Armenii było przyjęcie podstawowych aktów prawnych, takich jak: ustawa o statusie prawnym cudzoziemców (1994), o obywatelstwie (1995), o uchodźcach (1999). W listopadzie 2000 roku Armenia, jako pierwsze państwo na Kaukazie Południowym, przyjęła koncep-

¹⁵³ ICMPD, Overview... , *op. cit.*, s. 36.

cję państwowej regulacji migracji ludności. Koncepcja ta wyznacza struktury odpowiedzialne za kwestie migracyjne, zasady regulacji przepływów migracyjnych, a także konkretne zadania z zakresu polityki migracyjnej i terminy ich realizacji. Dokument wyznacza następujące cele polityki migracyjnej Armenii: stworzenie systemu rejestracji przepływów migracyjnych, ochronę praw emigrantów armeńskich za granicą, stworzenie systemu kontroli imigracji, integrację tych uchodźców i imigrantów przymusowych, których powrót do miejsc zamieszkania jest niemożliwy, stworzenie systemu prognozowania napływu migrantów przymusowych, udzielenie pomocy IDPs w powrocie do stałych miejsc zamieszkania, zmniejszenie emigracji o charakterze stałym.

Kolejnym etapem rozwoju polityki migracyjnej było uregulowanie zasad przebywania oraz ochrony uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych. Przyjęto wówczas akty umożliwiające uchodźcom z Azerbejdżanu staranie się o uzyskanie obywatelstwa. Rozpoczęto program przydzielania mieszkań i świadczeń socjalnych oraz wydawania dokumentów tożsamości.

Zgodnie z zapisami, przyjętego w czerwcu 2004 roku, dekretu rządu dotyczącego polityki migracyjnej, na obecnym etapie rozwoju polityki migracyjnej Armenia będzie dążyć do: stworzenia efektywnego systemu zarządzania przepływami migracyjnymi, rozdzielenia kompetencji poszczególnych instytucji i agend zajmujących się ochroną granicy¹⁵⁴, integracji Armenii z międzynarodowym rynkiem pracy i objęcia nadzorem migracji pracowniczej, wspomagania repatriacji wysoko wyspecjalizowanych obywateli Armenii przebywających za granicą, zwalczania nielegalnej migracji i handlu ludźmi, poprawy warunków życia uchodźców.

W 2004 roku Armenia rozpoczęła tworzenie komputerowej bazy danych przepływów migracyjnych, w której będą zbierane dane paszportowe podróżnych ze wszystkich istniejących granicznych punktów kontrolnych. Przyjęła projekt prawa o zewnętrznej migracji ekonomicznej. Nowa ustawa skupi się na regulacji: zasad zawierania umów z zagranicznymi pracodawcami, zgodnego z prawem traktowania emigrantów ekonomicznych poza granicami Armenii oraz sposobów zalegalizowania środków finansowych przesyłanych przez migrantów rodzinom w kraju. Chcąc przyciągnąć do kraju bogatą dia-

¹⁵⁴ Granice Armenii z Turcją i Iranem chronione są przez rosyjskie wojska graniczne.

sporę ormiańską, Armenia prowadzi prace nad wprowadzeniem podwójnego obywatelstwa.

7.2.2. Struktury

W Armenii istnieje jedna instytucja, zajmująca się większą częścią problematyki migracyjnej. Powstała w 1999 roku, w wyniku rozszerzenia kompetencji urzędu zajmującego się problematyką uchodźczą, Państwowy Departament ds. Migracji oraz Uchodźców (obecnie Agencja Migracyjna) odpowiada za szeroko pojmowaną politykę migracyjną Armenii. Zadania z zakresu ochrony socjalnej imigrantów, określania reguł ich zatrudniania itp. wypełnia również Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Ministerstwo to odpowiada także za wypracowanie strategii w dziedzinie migracji zarobkowej.

Agencja Migracyjna (dawny Departament ds. Migracji oraz Uchodźców) jest strukturą rządową, podległą od maja 2005 roku Ministerstwu Administracji Terytorialnej. Odpowiada m.in. za opracowywanie projektów norm prawnych dotyczących migracji, negocjowanie umów międzynarodowych, rejestrację uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych oraz ich ochronę socjalną, przyznawanie statusu uchodźcy oraz statusu osoby czasowo chronionej, opracowywanie systemu kontroli przepływów migracyjnych. Wydaje się, że część kompetencji Agencji i uprawnień Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej pokrywa się.

Kompetencje w sferze migracji posiadają również struktury siłowe: policja (dawne MSW) oraz funkcjonująca w ramach Ministerstwa Bezpieczeństwa Narodowego służba graniczna. Policja odpowiada za system rejestracji ludności. W ramach tej instytucji funkcjonuje także departament ds. walki ze zorganizowaną przestępczością oraz komórka odpowiedzialna za zwalczanie nielegalnej migracji.

7.2.3. Współpraca międzynarodowa

Armenia blisko współpracuje z Rosją. Status lojalnego sojusznika Rosji powoduje, że obywatele Armenii, w mniejszym stopniu niż obywatele innych krajów WNP, odczuwają skutki zaostrzenia polityki migracyjnej Rosji. Dzięki obowiązywaniu porozumień: (1) o statusie prawnym obywateli Republiki Armenii stale zamieszkujących na terytorium Federacji Rosyjskiej oraz obywateli Federacji Rosyjskiej stale zamieszkujących na terytorium Republiki Armenii, (2) o regulacji procesu dobrowolnego przesiedlania oraz (3) o pracy imigran-

tów i ochronie socjalnej imigrantów pracowniczych – obywatele Armenii mogą cieszyć się na terytorium Rosji stosunkowo dobrą ochroną prawną i socjalną.

Armenia jest także aktywnym uczestnikiem licznych planów i działań podejmowanych przez WNP w sferze migracji, a także sygnatariuszem porozumień o walce z terroryzmem oraz przestępstwami granicznymi, przyjętych w ramach Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego.

Armenia jest pierwszym na obszarze WNP członkiem IOM; od 1993 roku sygnatariuszem Konwencji Genewskiej. Korzysta także z doradztwa OBWE w zakresie przygotowywania aktów prawnych. Uczestniczy w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. UE sfinansowała w Armenii program badawczy mający ulepszyć metody zbierania danych na temat przepływów migracyjnych.

Intensywnie rozwija się współpraca bilateralna z udziałem Armenii. Kraj ten podpisał porozumienia readmisyjne z Danią, Szwajcarią i Litwą, zakończył negocjacje w tej sprawie z Czechami, Niemcami, Polską, Szwecją, Ukrainą i państwami Beneluksu oraz jest w trakcie negocjowania porozumień z Rosją, Bułgarią, Rumunią, Norwegią. Wspólnie ze Szwajcarią Armenia realizuje program wspomagający reintegrację ormiańskich emigrantów powracających z tego kraju. Zawarła także porozumienie z Katarą w sprawie legalnego zatrudnienia w tym kraju armeńskich pielęgniarek.

7.3. Wnioski

Załamania gospodarcze, niestabilność polityczna oraz przede wszystkim wybuch krwawego konfliktu zbrojnego z Azerbejdżanem spowodowały, że podstawowym trendem demograficznym niepodległej Armenii była masowa emigracja jej mieszkańców. Głównym krajem docelowym emigracji pozostaje Rosja, stosunkowo często mieszkańcy Armenii na miejsce osiedlenia się wybierają także Polskę. Antagonizm armeńsko-azerbejdżański spowodował masowe wyjazdy mieszkańców narodowości azerskiej oraz napływ uchodźców ormiańskich z Azerbejdżanu.

Armenia ma stosunkowo dobrze rozwiniętą politykę migracyjną, operującą podstawowymi dokumentami i strukturami. Jednakże część założeń tej polityki nie została wcielona w życie, co wynika zarówno z trudności finansowych, jak i nieefektywności administracji.

Armenia prowadzi w dziedzinie migracji aktywną politykę zewnętrzną. Blisko współpracuje z Rosją oraz organizacjami międzynarodowymi działającymi na obszarze WNP, co sprawia, że obywatele Armenii mogą cieszyć się na terytorium Rosji stosunkowo dobrą ochroną prawną i socjalną. Współpracuje także z IOM, ILO, OBWE oraz Unią Europejską. Podpisała porozumienia readmisyjne z kilkoma państwami europejskimi.