

VIII-0632-2/17

**Zniesienie obowiązku wizowego
wobec obywateli Ukrainy –
konsekwencje migracyjne dla Unii Europejskiej**

Ekspertyza Ośrodka Studiów Wschodnich

Zniesienie obowiązku wizowego wobec obywateli Ukrainy – konsekwencje migracyjne dla Unii Europejskiej

Ekspertyza Ośrodka Studiów Wschodnich

SPIS TREŚCI

1. Wstęp. Główne tezy | 2

1.1. Uwagi metodologiczne | 2

1.2. Główne tezy | 3

Tezy ogólne | 3

Wnioski dla Polski | 4

2. Analiza dotychczasowych trendów migracyjnych obywateli Ukrainy | 5

2.1. Ewolucja ukraińskiej migracji: perspektywa kraju pochodzenia | 5

2.2. Migracja po roku 2014 | 9

2.3. Sytuacja bezpieczeństwa | 12

2.4. Osoby wewnętrznie przemieszczone | 14

3. Analiza skutków wcześniejszych fal liberalizacji wizowej (kraje Bałkanów Zachodnich, Mołdawia) | 16

3.1. Polska, Bułgaria i Rumunia | 16

3.2. Kraje Bałkanów Zachodnich | 17

3.3. Mołdawia | 18

4. Potencjalne skutki zniesienia ruchu wizowego dla obywateli Ukrainy (Polska) | 20

4.1. Pierwsze miesiące funkcjonowania reżimu bezwizowego | 20

4.2. Analiza potencjalnych trendów średnio- i długoterminowych. Dynamika i struktura migracji | 25

5. Inne kraje docelowe dla ukraińskich migrantów i ewentualne przekierowanie z Polski | 39

6. Wnioski | 42

1. Wstęp. Główne tezy

1.1. Uwagi metodologiczne

Ze względu na różnorodność i niejednorodność danych wykorzystanych do sporządzenia ekspertyzy, a także specyficzne formy migracji obywateli Ukrainy do Polski często przebiegających na granicy mobilności i migracji, na potrzeby niniejszej ekspertyzy migrację będziemy definiować jako trwałą zmianę kraju pobytu, której celem jest zmiana głównego miejsca zamieszkania migranta. Jest to zgodne z zaleceniami ONZ z 1998 roku, które rekomendują, by za migranta międzynarodowego uważać osobę, która zmienia kraj pobytu, a zatem najważniejszy nie jest okres czasowy, lecz cel migracji¹. Podobnie będziemy też definiować migrację stałą i czasową. Migracja stała będzie rozumiana jako stała zmiana kraju zamieszkania, przeniesienie centrum życiowego migranta do nowego państwa z zamiarem osiedlenia się w nim na stałe, zaś migracja czasowa jako mobilność związana z określoną motywacją (w tym z podejmowaniem pracy poza granicami państwa stałego zamieszkania) przy zachowaniu więzi z członkami gospodarstwa domowego. W kontekście obywateli Ukrainy przybywających do Polski warto uwypuklić głównie cykliczny i powtarzalny charakter tej formy mobilności².

Według Rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 roku w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, z migracją długoterminową mamy do czynienia wówczas, gdy zmiana kraju zamieszkania trwa co najmniej 12 miesięcy. Migracja krótkoterminowa dotyczy ruchów dłuższych niż 3 miesiące, ale krótszych niż 12 miesięcy³.

Warto podkreślić, że uzyskanie danych o rzeczywistej skali migracji, szczególnie tej mającej na celu czasową zmianę miejsca zamieszkania, jest niezwykle trudne, ponieważ część migrantów nie reguluje swojego pobytu w Polsce, zaś zakres danych o migracjach czasowych – możliwy do pozyskania z rejestrów administracyjnych – jest zbyt wąski.

Przez międzynarodową mobilność ludności będziemy rozumieć przestrzenną ruchliwość ludności, czyli jej zdolność do przemieszczania się w przestrzeni poza granice własnego państwa. Migracje ludności, czyli całokształt przemieszczeń prowadzących do stałej lub czasowej zmiany miejsca zamieszkania, są najważniejszą formą mobilności, jeśli chodzi o konsekwencje demograficzne, ekonomiczne czy społeczne. Jeśli przyjmiemy kryterium ilościowe – wówczas najważniejszą formą mobilności międzynarodowej będzie szeroko rozumiana turystyka.

Dla przejrzystości analizy przez migrację będziemy definiować wszelkie ruchy migracyjne, nie różniując pomiędzy imigracją (do kraju docelowego) i emigracją (z kraju pochodzenia). W ekspertyzie będziemy natomiast rozróżniać, o jakim typie danych statystycznych na temat przepływów migracyjnych piszemy: o strumieniach czy o zasobach migracyjnych. Strumienie migracyjne to liczba migrantów wyjeżdżających z kraju (strumień emigracji) lub przyjeżdżających do kraju (strumień imigracji) w ciągu pewnego okresu (np. w ciągu roku). Biorąc pod uwagę okres trwania migracji, przyjmuje się

¹ Szerzej zob. A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne”, nr 49, listopad 2003.

² Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, *Migracja tymczasowa i cyrkulacyjna w Polsce: dotychczasowe doświadczenia, uregulowania prawne i opcje na przyszłość. Lata 2004–2009*, Maj 2011, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/pl_study_on_temporary_and_circular_migration_pl_version_pl.pdf

³ Za: Główny Urząd Statystyczny, *Zakres danych o migracjach zagranicznych i ochronie międzynarodowej w świetle Rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/baza-eurostatu-w-zakresie-statystyki-migracji-i-ochrony-miedzynarodowej,13,1.html>

określone kryterium czasowe⁴. Z kolei zasób migracyjny to liczba migrantów w danym kraju w określonym momencie czasu. Dla potrzeb statystycznych zwykle przyjmuje się 31 grudnia danego roku⁵.

Niniejsza ekspertyza opiera się na różnorodnych materiałach statystycznych, jak również na badaniach jakościowych. W odniesieniu do dostępnych danych ukraińskich, ich głównym źródłem są dwa ogólnokrajowe badania migrantów zarobkowych przeprowadzone m.in. przez Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy. Dane polskie opierają się głównie na danych administracyjnych Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC) gromadzonych w ramach krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu cudzoziemców (*System Pobyt*), a także innych organów państwowych przekazanych wykonawcy za pośrednictwem UdSC. Dane dotyczące krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE), a także dane zbiorcze UE pochodzą głównie z bazy danych Eurostatu lub też zostały przekazane UdSC w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej.

1.2. Główne tezy

Tezy ogólne

- 26 kwietnia 2017 roku Rada Unii Europejskiej zatwierdziła rezolucję Parlamentu Europejskiego z 6 kwietnia br. o wpisaniu Ukrainy na listę państw, których obywatele nie potrzebują wiz na krótkoterminowy pobyt (do 90 dni w okresie 180 dni) w strefie Schengen. Ruch bezwizowy wszedł w życie 11 czerwca 2017 roku. Ruch bezwizowy w ramach UE uprawnia do pobytów turystycznych, rodzinnych czy biznesowych, nie pozwala natomiast na pracę (zasady podjęcia pracy przez cudzoziemca regulują przepisy krajowe). Jedynie posiadacze paszportów biometrycznych są uprawnieni do podróży bezwizowych. Zniesienie ruchu wizowego to niewątpliwie duży sukces Ukrainy, instytucji europejskich oraz państw zaangażowanych w proces liberalizacji w niesprzyjającej sytuacji politycznej w Europie i w obliczu przedłużającego się konfliktu na wschodzie Ukrainy.
- Wprowadzeniu ruchu bezwizowego dla Ukrainy towarzyszyło wejście w życie ogólnounijnego mechanizmu zawieszającego zasady wjazdu bezwizowego dla obywateli danego państwa w przypadku wzrostu zagrożeń dla bezpieczeństwa z tego kraju. Nowy mechanizm może zostać uruchomiony przez Komisję Europejską na wniosek jednego lub większej liczby państw członkowskich m.in. w sytuacji znacznego wzrostu następujących zjawisk: zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, odmów wjazdu wydanych wobec obywateli danego państwa trzeciego lub liczby obywateli danego kraju trzeciego przebywających nielegalnie na terytorium UE lub wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej z danego kraju przy niskich wskaźnikach ich uznawalności. Mechanizm może być wprowadzony czasowo (pierwszy raz na dziewięć, kolejny raz na osiemnaście miesięcy) i dotyczyć określonej kategorii obywateli danego kraju trzeciego, jak i na stałe (za trzecim razem) i skutkować ponownym przywróceniem ruchu wizowego.
- We współczesnym dyskursie politycznym powszechnie zakłada się, że liberalizacja wizowa w relacjach z danym krajem trzecim, a dokładniej zniesienie wiz (co w praktyce oznacza zniesienie wiz na pobyt krótkoterminowy, gdyż pobyt długoterminowy cudzoziemca jest regulowany przepisami krajowymi), zasadniczo niesie wzrost migracji z tego państwa. Szczególnie obecnie w czasach presji migracyjnej na kraje UE politycy unijni obawiają się, że jakkolwiek liberalizacja wizowa spowoduje niekontrolowany napływ migrantów. W rzeczywistości jednak taki związek nie jest oczywisty i nie został potwierdzony we wcześniejszych falach liberalizacji ruchu osobowego.

⁴ Definicja podana za GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/strumienie-migracyjne-imigracja-i-emigracja-trwajace-co-najmniej-12-miesiocy-w-latach-2009-2011,8,1.html>

⁵ Definicja podana za GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/strumienie-migracyjne-imigracja-i-emigracja-trwajace-co-najmniej-12-miesiocy-w-latach-2009-2011,8,1.html>

- Wzrostu migracji rejestrowanej nie zaobserwowano w przypadku zniesienia obowiązku wizowego dla krajów Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej ani dla krajów Bałkanów Zachodnich, czy ostatnio w przypadku Mołdawii. W przypadku zniesienia obowiązku wizowego dla państwa Bałkanów Zachodnich wzrosła natomiast znacząco presja na system azylowy wybranych krajów UE. W przypadku zniesienia wiz dla obywateli Mołdawii wzrosła zaś liczba odmów wjazdu. Zasadniczy wzrost migracji z krajów Europy Środkowej zaobserwowano dopiero po przystąpieniu do UE i otwarciu rynków pracy. Możliwy jest natomiast wzrost migracji nieuregulowanej i nielegalnego zatrudnienia, jednak brakuje danych i badań, by jednoznacznie móc potwierdzić taką korelację.
- Wprowadzenie ruchu bezwizowego wydaje się mieć niewielki wpływ na przepływy migracyjne obywateli Ukrainy do UE, ponieważ także i wcześniej wizy turystyczne dla tej kategorii cudzoziemców były łatwo dostępne i masowo wydawane. Polska wydawała też znaczącą liczbę wiz krajowych w celu wykonywania pracy. Wzrosnąć może natomiast ruch turystyczny, zwłaszcza indywidualny. Nie można wykluczyć, że obywatele Ukrainy wykorzystają tę okazję, by spróbować wjechać do państw cieszących się dotychczas małym zainteresowaniem, prowadzących mniej liberalną politykę wizową. Jednak to, czy państwa te mogą się okazać docelowymi kierunkami migracji, zależy od tego, czy będą one oferowały obywatelom Ukrainy możliwości legalnego dostępu do rynku pracy. Po drugie kluczowe znaczenie ma obecność ukraińskich sieci migracyjnych, a także zorganizowanych kanałów naboru siły roboczej. Na razie poza Polską są one widoczne w Czechach, krajach Europy Południowej i Niemczech.
- W całej UE nie należy się spodziewać zasadniczego wzrostu napływu ukraińskich migrantów (poza wynikającym z innych względów – m.in. możliwości oferowanych przez rynek pracy – wzrostem napływu do Polski). Nie można wykluczyć, że nastąpi pewne przeorientowanie przepływów migracyjnych z Polski na rzecz krajów z potrzebami na rynku pracy prowadzących dotychczas restrykcyjną politykę wizową i migracyjną, takich jak Czechy i Niemcy czy kraje południa Europy. Istnieje prawdopodobieństwo, że wspomniane kraje zrewidują politykę migracyjną i w większym stopniu otworzą rynki pracy dla cudzoziemców.
- Obecnie przed takim dylematem stoją Czechy, kraj z najniższym bezrobociem w UE i coraz większym deficytem rąk do pracy. Pomimo silnej presji ze strony pracodawców szersze otwarcie rynku pracy na zagraniczną siłę roboczą uniemożliwiła kampania wyborcza. W jej trakcie współzrządząca Czeska Partia Socjaldemokratyczna przekonywała, że masowy napływ pracowników z zagranicy wyhamuje wzrost płac na czeskim rynku pracy. Niektórzy politycy lewicy zwracali uwagę na wyzwania dla bezpieczeństwa lokalnych społeczności, w których osiedlają się zagraniczni pracownicy. Ze zrozumieniem do potrzeb pracodawców podchodzi natomiast lider ruchu ANO 2011 – Andrej Babiš – który ma duże szanse na objęcie stanowiska premiera po wyborach zaplanowanych na 20–21 października br. Babiš przekonuje, że niedobór pracowników jest największym problemem czeskiej gospodarki. Jak deklaruje, priorytetem powinno być zaktywizowanie ludzi bez pracy, ale jego zdaniem korzystne byłoby też przyjmowanie pracowników z zagranicy, np. z Ukrainy.

Wnioski dla Polski

- W sytuacji intensywnych i rozbudowanych mechanizmów pozwalających obywatelom Ukrainy na dostęp do polskiego rynku pracy nie wydaje się, by zniesienie obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych miało wpływ na obecną dynamikę i charakter migracji. Zasób obywateli Ukrainy obecnie przebywających w Polsce można szacować na co najmniej pół miliona osób. Zasób ten dynamicznie rośnie. Jego cechą charakterystyczną jest też znaczna fluktuacja migrantów. W kontekście polskim

bardzo ważne jest rozróżnienie między migracją stałą a czasową. Ta pierwsza, choć również wykazuje tendencję wzrostową, to jednak w miarę niewielką w liczbach bezwzględnych, jest jednocześnie dość dobrze zobrazowana liczbowo. Ta druga, czasowa, najprawdopodobniej rośnie o wiele bardziej gwałtownie, jednak na razie trudno ją uchwycić statystycznie.

- Polska najprawdopodobniej nadal pozostanie głównym krajem docelowym w UE dla ukraińskich migrantów, choć wprowadzenie w przyszłym roku zmian w zasadach zatrudnienia cudzoziemców poprzez ograniczenia w systemie oświadczeń pracodawcy o powierzeniu pracy cudzoziemcowi i wprowadzenie zezwoleń na pracę sezonową mogą, przynajmniej czasowo, utrudnić sytuację obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy.
- Na podstawie dostępnych danych administracyjnych, obserwacji uczestniczącej i analizy dyskursu medialnego należy stwierdzić, że po wprowadzeniu ruchu bezwizowego z Ukrainą (od 11 czerwca 2017 roku) nie zaobserwowano zasadniczej zmiany w dynamice czy charakterze ruchu osobowego na granicy z Ukrainą ani w charakterze przyjazdów obywateli Ukrainy.
- W ciągu pierwszych trzech miesięcy funkcjonowania ruchu bezwizowego (czerwiec, lipiec, sierpień) dynamika ruchu osobowego wzrosła o 12,9% w porównaniu do analogicznego okresu 2016 roku. Niewielki wzrost dynamiki przekroczeń granicy może wynikać ze wzmożonego zainteresowania wyjazdami w okresie letnim, jak również być naturalną konsekwencją rosnącej liczby obywateli Ukrainy mieszkających w Polsce i odwiedzających kraj pochodzenia. Widać także wzrost liczby osób posługujących się paszportami biometrycznymi przy przekraczaniu granicy.
- Choć w przypadku krajów Bałkanów Zachodnich zaobserwowano jednoznaczny związek pomiędzy zniesieniem ruchu wizowego a liczbą złożonych wniosków azylowych, wynikało to w dużym stopniu ze specyficznej sytuacji ludności romskiej w Europie. W przypadku obywateli Ukrainy wnioskujących o ochronę międzynarodową w Polsce, znacznie większe znaczenie niż ruch bezwizowy może mieć rosnący wskaźnik uznawalności wniosków o ochronę, widoczny w ostatnich dwóch latach.

2. Analiza dotychczasowych trendów migracyjnych obywateli Ukrainy

2.1. Ewolucja ukraińskiej migracji: perspektywa kraju pochodzenia

Ze względów bezpieczeństwa, społecznych i gospodarczych społeczeństwo ukraińskie tradycyjnie wykazuje się dużą mobilnością. Wśród ukraińskich badaczy migracji funkcjonuje określenie „cztery fale migracyjne”, z czego za ostatnią przyjmuje się falę migracji ekonomicznej, która nastąpiła po rozpadzie ZSRR. Warto się jednak zastanowić, czy obecną falę, która rozpoczęła się po 2014 roku w związku z rosyjską aneksją Krymu i okupacją Donbasu oraz gwałtownym pogorszeniem sytuacji gospodarczej Ukrainy, nie należałoby rozpatrywać jako jakościowo nowej fali migracji.

Pierwszej fali migracji tereny dzisiejszej Ukrainy doświadczyły pod koniec XIX wieku, gdy eksplozja demograficzna, brak pracy i eksploatacyjna polityka mocarstw zaborczych spowodowała, że rzesze Ukraińców rozpoczęły swoją pierwszą wędrowkę – z terenów Austro-Węgier do Ameryki Północnej i Południowej, zaś z europejskiej części Federacji Rosyjskiej – na Syberię i Ałtaj. Druga fala migracji, która nastąpiła w związku z konsekwencjami I wojny światowej oraz rewolucji rosyjskiej, trwała w zasadzie przez cały okres międzywojenny (zarówno z II RP, jak i w ramach ZSRR). Trzecia fala migracji to czas przymusowych przesiedleń i migracji ekonomicznej po II wojnie światowej. Warto pamiętać, że w czasach radzieckich ludność Ukrainy charakteryzowała się wysoką mobilnością wewnątrz ZSRR.

Migrację, która rozpoczęła się po rozpadzie ZSRR i utworzeniu niepodległej Ukrainy, można podzielić na trzy fazy. Pierwsza faza przypadła na początek lat 90. XX wieku. Otwarcie granic umożliwiło przede wszystkim wyjazdy na Zachód, zaś rozpad wspólnego państwa – wyjazdy urzędników i żołnierzy stacjonujących na Ukrainie oraz przyjazdy Ukraińców i Tatarów z innych byłych republik ZSRR. Ogółem, według danych Państwowego Komitetu Statystycznego Ukrainy w latach 1992–2004 na stałe opuściło Ukrainę ponad 2,5 mln obywateli, a przybyło 2,2 mln osób⁶. Warto pamiętać, że chociaż migracja motywowana etnicznie w zasadzie skończyła się w połowie lat 90., zaś ci, którzy nie wyjechali, zintegrowali się w nowej ojczyźnie, według rosyjskiego spisu powszechnego z 2002 roku w Federacji Rosyjskiej narodowość ukraińską zadeklarowało 3 mln osób, zaś według ukraińskiego spisu powszechnego z 2001 roku – rosyjską na Ukrainie ponad 8 mln osób (głównie na Krymie i Donbasie, które to regiony stały się obiektem rosyjskiej interwencji).

Od połowy ubiegłej dekady zaczęła przeważać motywowana ekonomicznie migracja krótkoterminowa, której nie są w stanie uchwycić narzędzia statystyczne kraju pochodzenia. Migracje zagraniczne stały się jedną z powszechnych strategii życiowych wybieranych przez obywateli Ukrainy, borykających się z biedą, brakiem perspektyw zawodowych i niestabilnością polityczną. Pod koniec ubiegłej dekady na Ukrainie oficjalnie wymeldowywało się rocznie kilkanaście tysięcy osób, podobna liczba wyjeżdżała za granicę na podstawie kontraktów zarejestrowanych w Ministerstwie Pracy, podczas gdy szacuje się, iż realna migracja sięgała setek tysięcy osób. Pojawiały się różne, wysoce spekulatywne szacunki, w tym pełnomocnika Rady Najwyższej ds. Praw Człowieka, wedle których zasób migracyjny z Ukrainy w 2003 roku miał sięgać nawet 7 mln osób⁷. Tak duża rozbieżność szacunków i oficjalnych danych, spowodowała, że Ukraina, przy pomocy donatorów zagranicznych, zdecydowała się na przeprowadzenie dwóch dużych reprezentatywnych badań migracji zagranicznych Ukraińców przy wykorzystaniu skorygowanej metody BAEL (badanie gospodarstw domowych po kątem aktywności ekonomicznej ludności). W obydwu przypadkach badanie objęło grupę ponad 20 tysięcy gospodarstw domowych z całej Ukrainy. Zarówno w pierwszym badaniu przeprowadzonym w 2008 roku, jak i w drugim – wykonanym w 2012 roku, zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Pracy zdefiniowano migranta zarobkowego jako osobę, która w badanym okresie pracowała lub poszukiwała pracy za granicą. W skład grupy migrantów zarobkowych wliczono zarówno osoby, które w badanym okresie pracowały za granicą, lecz już wróciły na Ukrainę, jak i osoby, którzy nadal przebywały i pracowały za granicą⁸. Badania dotyczyły zatem strumieni migracyjnych.

Pierwsze badanie przeprowadzone w 2008 roku przez Państwowy Komitet Statystyczny, pokazało, że w okresie od 2005 do połowy 2008 roku za granicami kraju pracowało lub poszukiwało pracy 1,5 mln mieszkańców Ukrainy, co stanowiło 5,1% ludności w wieku od 15 do 70 lat⁹. Jednocześnie badanie zademonstrowało, że dynamika wyjazdów migracyjnych wykazuje tendencję malejącą – w latach 2007–2008 była o 15% niższa niż w poprzednich dwóch latach¹⁰. Kolejne badanie reprezentatywne przeprowadzono w okresie kwiecień–czerwiec 2012 roku. Zgodnie z wynikami tego badania,

⁶ Szerzej zob. M. Jaroszewicz, L. Szerepka, *Wyzwania migracyjne w państwach wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Raport OSW 2007, s. 86–104, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2007-01-20/wyzwania-migracyjne-w-panstwach-wschodniego-sasiedztwa-unii>

⁷ *Ibidem*.

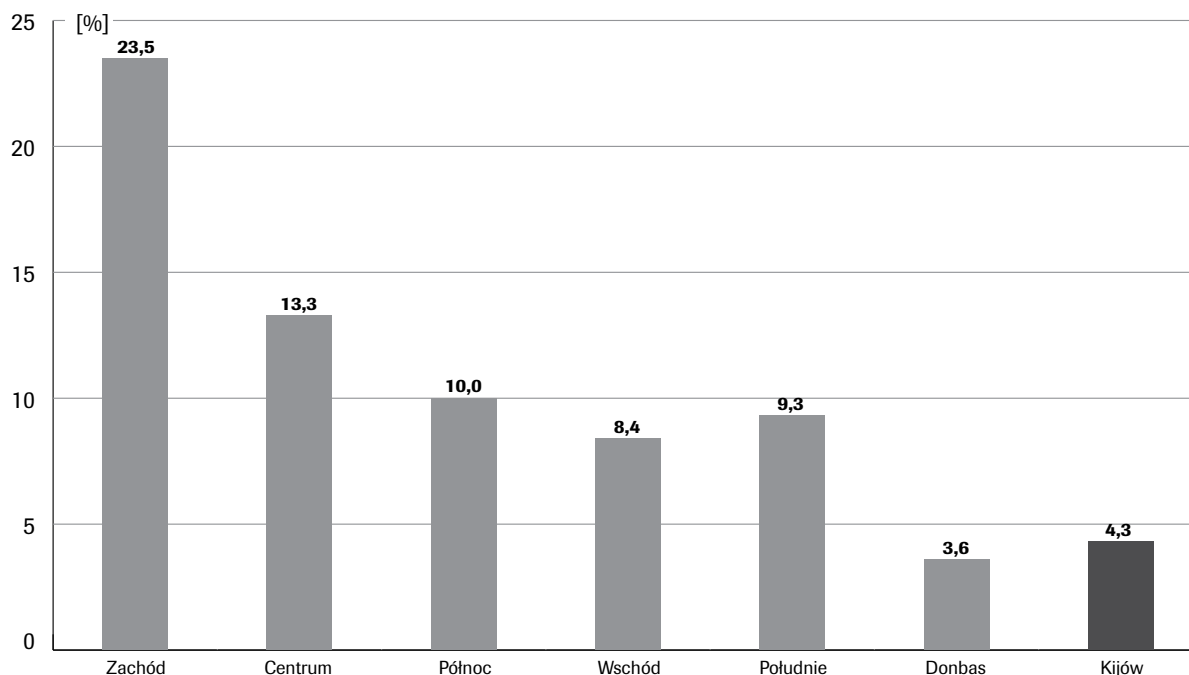
⁸ Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження питань трудової міграції в Україні, Міжнародна організація праці, 2013 [Raport na temat metodologii, organizacji i i rezultatów modularnego sondażu nt. migracji zagranicznej w Ukrainie, Międzynarodowa Organizacja Pracy 2013]. http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09_347_ukra.pdf

⁹ Taki przedział wiekowy został wybrany na potrzeby badania, by ująć jak najszersze grupy migrantów i nie jest on równoznaczny z przedziałem wiekowym ludności w wieku produkcyjnym według definicji ukraińskiego Państwowego Komitetu Statystycznego.

¹⁰ Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy, Зовнішня трудова міграція населення України, [Zewnętrzna migracja zarobkowa mieszkańców Ukrainy], w języku ukraińskim, https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm

w okresie od stycznia 2010 do lipca 2012 poza granicami Ukrainy przebywało 1,2 mln Ukraińców w wieku 15–70 lat (którzy pracowali lub poszukiwali zatrudnienia), tj. 3,4% populacji w badanej grupie wiekowej. Ponieważ badanie nie objęło tych gospodarstw domowych, które całe wyjechały za granicę lub których członkowie wyjechali dużo wcześniej, realna liczba migrantów zarobkowych powinna być szacowana jako wyższa¹¹. Jeśli chodzi o charakterystykę demograficzną migrantów według badania z 2012 roku, to 2/3 stanowili mężczyźni, resztę kobiety. Dominujący przedział wiekowy to 25–49 lat. Co ciekawe, w mniejszym stopniu odnosiło się to do kobiet, które dominowały w przedziale wiekowym powyżej 50. roku życia. Większość migrantów wywodziło się z terenów wiejskich lub małych i średnich miast. Badania pozwoliły także na ustalenie regionów Ukrainy, z których pochodzą migranci. W 2012 roku dominującą pozycję odgrywały zachodnie regiony Ukrainy w skład których zaliczono obwody: wołyński, lwowski, rówieński, zakarpacki, tarnopolski, iwanofrankiowski i czerniowiecki. Na te siedem regionów przypadło aż 2/3 ogółu migrantów zarobkowych, podczas gdy w obwodach tych mieszkało zaledwie 20% ekonomicznie aktywnej ludności Ukrainy¹² (szerzej zob. Wykres 1).

Wykres 1. Udział procentowy respondentów z poszczególnych regionów Ukrainy, którzy w ogólnoukraińskim badaniu migrantów zarobkowych z 2012 roku zadeklarowali, że pracowali za granicą (lub członkowie ich rodzin) w latach 2010–2012



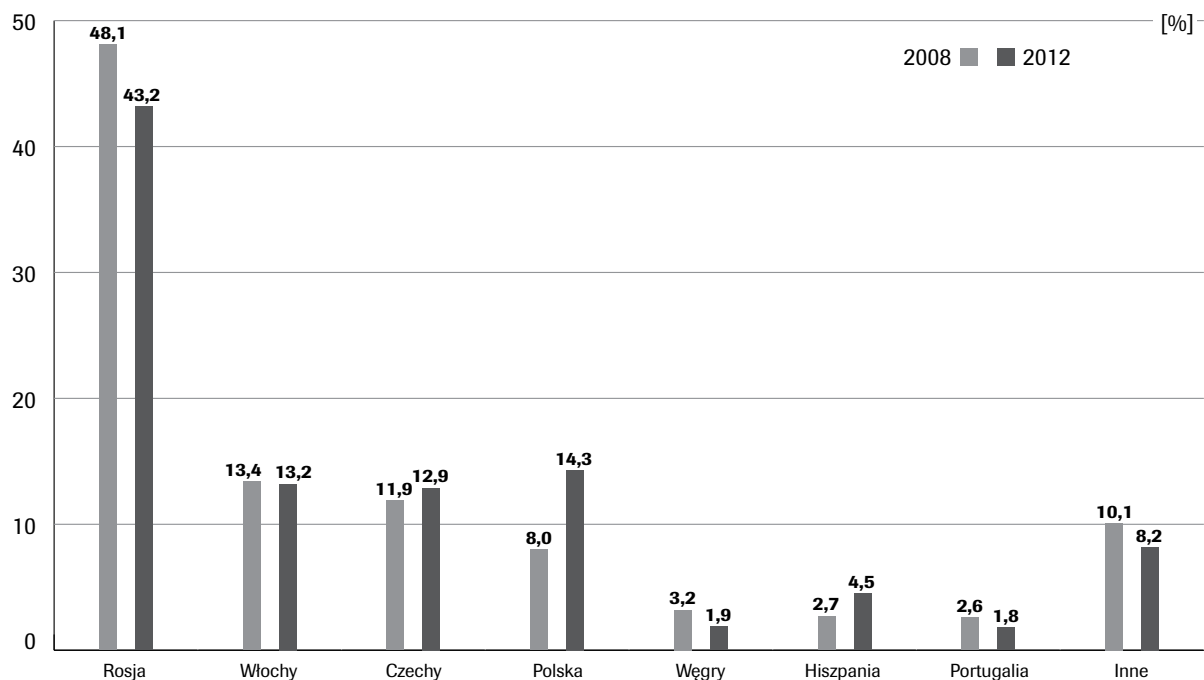
Źródło: Międzynarodowa Organizacja Pracy, Przedstawicielstwo na Ukrainie, 2013, http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09_347_ukra.pdf

Z badania z 2012 roku wynika, że w latach 2010–2012 za granicą pracowało 1,1816 mln obywateli Ukrainy, w tym 775 tys. mężczyzn i 405 tys. kobiet. Jeśli chodzi o kraje docelowe, to w roku 2012 najwięcej migrantów deklaroowało jako kraj docelowy Rosję (43,2%), Polskę (14,3%), Włochy (13,2%) oraz Czechy (12,9%). Na kolejnych miejscach odnotowano: Hiszpanię (4,5%), Niemcy (2,4%), Portugalię oraz Białoruś (po 1,8%). Już w 2012 roku zauważono spadek znaczenia Federacji Rosyjskiej w porównaniu do wyników badania z 2008 roku (szerzej zob. Wykres 2 i Tabela 1).

¹¹ O. Pozniak, *External Labour Migration in Ukraine as a Factor in Socio-Demographic and Economic Development*, CARIM-East Research Report 2012/14.

¹² Badanie objęło 23,5 tysiąca gospodarstw domowych. Звіт щодо методології, *op. cit.*

Wykres 2. Główne kraje docelowe ukraińskich migrantów: porównanie ogólnoukraińskiego badania migrantów zarobkowych z 2008 i 2012 roku



Źródło: Międzynarodowa Organizacja Pracy, Przedstawicielstwo na Ukrainie, 2013, http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09_347_ukra.pdf

Tabela 1. Liczba ukraińskich migrantów zarobkowych pracujących za granicą w latach 2010–2012 według danych ogólnoukraińskiego badania migrantów zarobkowych z 2012 roku

Liczba migrantów zarobkowych (w tys. osób)	Ogółem 1 181,6	Kobiety 405,9	Mężczyźni 775,7	Miasta 540,1	Wieś 641,5
W tym w % w krajach docelowych					
Rosja	43,2	20,4	55,2	45,2	41,6
Polska	14,3	19,5	11,5	13,3	15,1
Włochy	13,2	30,2	4,3	13,5	12,9
Czechy	12,9	9,4	14,8	7,0	17,9
Hiszpania	4,5	5,6	3,8	6,7	2,5
Niemcy	2,4	2,5	2,3	4,4	0,6
Węgry	1,9	3,0	1,4	1,0	2,7
Portugalia	1,8	2,0	1,8	2,5	1,2
Białoruś	1,8	2,5	1,5	1,2	2,3
Inne państwa	4,0	4,9	3,4	5,2	3,2

Źródło: Międzynarodowa Organizacja Pracy, Przedstawicielstwo na Ukrainie, 2013, http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09_347_ukra.pdf

Bezpośrednio przed rosyjską aneksją Krymu i wybuchem konfliktu zbrojnego we wschodniej Ukrainie wiosną 2014 roku migracje do UE charakteryzowały się stabilną, zmniejszającą się dynamiką. Spadek ten był związany przede wszystkim z globalnym kryzysem gospodarczym i zmniejszeniem się podaży na pracę ukraińskich pracowników w UE i w Rosji. Zmieniły się też strategie migracyjne Ukraińców – zaczęli oni coraz częściej preferować migrację czasową i cyrkulacyjną, która co prawda zmniejszała wysokość zarobków, lecz pozwalała na utrzymanie bliskich więzi z krajem ojczystym. Trend ten był też związany ze zmianą najbardziej popularnych krajów docelowych migracji. O ile w latach 2005–2008 były to Rosja, Włochy i Czechy, o tyle w latach 2010–2012 dwa pierwsze miejsca zajęły Rosja i Polska. Oba te kraje prowadziły wobec Ukraińców dość liberalną politykę migracyjną, co pozwalało na częste podróże migrantów. W sumie na Rosję i kraje UE przypadało po około 50% całości przepływów migracyjnych z Ukrainy, przy czym udział Federacji Rosyjskiej powoli spadał. Ponadto, jak wskazuje badanie przeprowadzone w latach 2013–2014 przez OSW we współpracy z ośrodkami badawczymi z siedmiu krajów regionu, „przedwojenna” migracja (do czasu aneksji Krymu przez Rosję i wybuchu konfliktu na wschodzie Ukrainy) charakteryzowała się stosunkowo dużą racjonalnością wyborów migracyjnych, wynikającą z bogatego doświadczenia migracyjnego i rozbudowanych sieci migracyjnych w krajach docelowych. Główną cechą tego zjawiska było dążenie migrantów do legalizacji pobytu w krajach przyjmujących¹³.

W raporcie z 2014 roku Komisja Europejska konstatuje, że migranci ukraińscy w UE charakteryzują się wysokim stopniem adaptacji do zmieniających się regulacji i zasad polityki migracyjnej krajów członkowskich UE, w tym są w stanie efektywnie korzystać z reguł mogących polepszyć ich status prawny. Hipotezę tę potwierdzają dostępne badania, które wskazują, że do czasu przyjęcia przez Polskę w roku 2008 nowych uproszczonych zasad zatrudniania cudzoziemców z państw Partnerstwa Wschodniego nielegalne zatrudnienie w Polsce było stosunkowo popularne, zwłaszcza w budownictwie i rolnictwie. Gdy tylko pojawił się „system oświadczeniowy” zezwalający na pracę bez zezwolenia przez 180 dni w ciągu roku¹⁴, Ukraińcy aktywnie zaczęli z niego korzystać¹⁵. To samo dotyczy Włoch, Hiszpanii i Portugalii. W połowie ubiegłej dekady, gdy kraje te przeżywały wzrost gospodarczy i potrzebowały nowych pracowników, Ukraińcy pracowali w dużym stopniu nielegalnie. Gdy tylko pojawiła się możliwość legalizacji pobytu w postaci kampanii abolicyjnych, Ukraińcy byli główną narodowością zainteresowaną tą formą legalizacji. Następnie też zaczęli aplikować o włoskie czy portugalskie obywatelstwo.

2.2. Migracja po roku 2014

Aneksja Krymu w marcu 2014 roku i wybuch konfliktu w Donbasie postawiły Ukrainę przed bezprecedensowymi wyzwaniami. Po pierwsze, Ukraina utraciła 2 mln ludności na samym Krymie (Autonomiczna Republika Krym oraz miasto Sewastopol). Według danych Państwowego Komitetu Statystycznego Ukrainy według stanu na 1 stycznia 2014 roku Krym zamieszkiwało 2,3 mln osób¹⁶. Po drugie spadek liczby ludności wiąże się także z okupacją przez prorosyjskich separatystów części terytorium Donbasu, a dokładniej części obwodu donieckiego i ługańskiego. Przed wybuchem konfliktu zbrojnego

¹³ D. Drbohlav, M. Jaroszewicz, *Ukrainian Migration in Times of Crisis: Forced Migration and Labor Mobility*, Prague: Charles University 2015, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/projekty/ukrainian_migration_in_time_of_crisis.pdf

¹⁴ Szerzej zob. część czwarta opracowania poświęcona migracji Ukraińców do Polski.

¹⁵ M. Kupiszewski, „Addressing the irregular employment of migrants – concluding remarks and recommendations”, [w]: *Addressing the irregular employment of immigrants in the European Union: between sanctions and rights*, M. Kupiszewski, H. Mattila (red.), Budapeszt 2008.

¹⁶ Чисельність населення на 1 січня 2014 року та середня чисельність за 2013 рік, http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2014/ds/kn/kn_u/kn0114_u.html

te dwa obwody należały do najbardziej zaludnionych i ogółem zamieszkiwało w nich 6,582 mln mieszkańców (według stanu na 1 stycznia 2014 roku)¹⁷. Według szacunków OSW dokonanych na podstawie analizy liczby ludności miejscowości, które przeszły pod kontrolę separatystów, można założyć, że Ukraina tymczasowo utraciła kolejne 3 mln ludności. Liczba ta w rzeczywistości jest najprawdopodobniej mniejsza, gdyż z terenu objętego konfliktem nastąpiła masowa migracja, w tym na obszary kontrolowane przez Ukrainę i do Rosji. Według danych ukraińskich (dokładniej wyjaśnionych poniżej) około 1,7 mln osób zostało wewnątrznie przesiedlonych, zaś ponad pół miliona wyjechało do Rosji. W wyniku braku dostępu do części swoich terytoriów i znacznego wzrostu mobilności wewnętrznej ludności, Ukraina straciła narzędzia do efektywnego rejestrowania liczby ludności.

Po drugie, Ukraina została pozbawiona najbardziej zindustrializowanej części kraju, zerwane też zostały ściśle powiązania gospodarcze z Rosją. W 2014 roku spadek ukraińskiego PKB wyniósł 6,6%, a w 2015 roku aż 9,8%. Rok 2016 przyniósł co prawda 2,3% wzrostu gospodarczego (również w 2017 roku prognozowany jest porównywalny poziom) warto jednak podkreślić, że wliczając poziom inflacji, po wydarzeniach na Majdanie ukraińskie PKB skurczyło się o ponad 16%¹⁸. Znacząco ucierpiały też poszczególne gałęzie gospodarki, w tym przemysł metalurgiczny, wydobywczy, hutniczy. Miejsce przemysłu ciężkiego jako głównej siły napędowej ukraińskiej gospodarki zajęło rolnictwo. Nastąpiła też znaczna dewaluacja hrywny (UAH) wobec innych walut. W 2014 roku hrywna utraciła 70% swojej wartości, a inflacja sięgnęła 50%. Oszczędności Ukraińców gwałtownie się skurczyły¹⁹. Wszystko to wpłynęło na duży spadek realnych dochodów Ukraińców. W przeliczeniu na dolary amerykańskie średnia płaca na Ukrainie wyniosła w kwietniu 2015 roku (według oficjalnego kursu UAH z dnia 30.04) zaledwie 130 USD, co plasowało ten kraj na ostatnim miejscu spośród państw byłego ZSRR²⁰. Według danych Państwowego Komitetu Statystycznego średnia płaca na Ukrainie wynosiła w październiku 2016 roku 5 tys. UAH, co stanowiło ekwiwalent 190 USD. Dla porównania, średnia płaca w październiku 2013 wynosiła 3,3 tys. UAH, czyli 407 USD²¹. Znacząco wzrosły wskaźniki ubóstwa. Według szacunków Banku Światowego, procentowy udział ludności znajdującej się w skrajnym ubóstwie (poniżej 5 USD według parytetu siły nabywczej z 2005 roku) wzrósł z 3,3% w 2014 roku do 5,8% w 2015 roku, zaś udział ludności znajdującej się na granicy ubóstwa (według definicji Banku Narodowego Ukrainy) z 15,2% w roku 2014 do 22,2% w 2015 roku. Sytuację ekonomiczną ludności dodatkowo pogorszyło uwolnienie opłat za gaz i opłat komunalnych. Dalszej pauperyzacji społeczeństwa częściowo zapobiegło powołanie w 2015 roku specjalnego funduszu państwowego subsydiującego opłaty mieszkaniowe najbiedniejszej części ludności. Bezrobocie wzrosło, aczkolwiek stosunkowo umiarkowanie – o ile w 2013 roku wynosiło ono 7,8% według metodologii Międzynarodowej Organizacji Pracy, o tyle w 2015 – 9,5%²².

W wyniku towarzyszącego konfliktowi pogorszenia się sytuacji gospodarczej na Ukrainie i obniżenia dochodów realnych ludności wzrosła migracja wewnętrzna (zarówno wymuszona – z terenów objętych konfliktem, a także dobrowolna w poszukiwaniu lepszej pracy i źródeł dochodu), jak i zewnętrzna. Co ciekawe jednak, nie potwierdziły się przypuszczenia polityków i urzędników europejskich o potencjalnym exodusie Ukraińców, w tym osób wewnątrznie przesiedlonych. Hipotezę taką potwierdzałyby ekonomiczne teorie migracji, albowiem po 2014 roku kilkukrotnie wzrosła różnica

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ World Bank, *Ukraine Economic Update*, April 2017, <http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017>; Szerzej zob. także T. Iwański, *Stabilny kryzys. Gospodarka ukraińska po Majdanie, Komentarze OSW*, 05.04.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-04-05/stabilny-kryzys-gospodarka-ukrainy-trzy-lata-po-majdanie>

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ World Bank, *Ukraine Systemic Country Diagnostic. Towards Sustainable Recovery and Shared Prosperity*, April 28, 2017; <http://documents.worldbank.org/curated/en/268021494851394908/pdf/Ukraine-SCD-Document-April28-2017-05102017.pdf>

²¹ World Bank, *Ukraine Economic Update*, op. cit.

²² World Bank, *Ukraine Systemic Country Diagnostic*, op. cit.

w wysokości płac pomiędzy Ukrainą a krajami Europy Środkowej czy Rosją. Dane Eurostatu (które zostaną dokładnie omówione w części piątej ekspertyzy) wskazują na wzrost migracji do UE po 2014 roku, jednak w zasadzie ograniczony do Polski. Dane rosyjskie, szczególnie z lat 2014–2015 także wskazują na wzrost, jednak wobec braku jasnych definicji statystycznych stosowanych przez Rosję, powinny być one traktowane z dużą ostrożnością. W innych krajach UE, a także w krajach Ameryki Północnej, znaczącego wzrostu się nie dostrzega.

Niewątpliwie w pierwszym okresie po zaostrzeniu sytuacji bezpieczeństwa, znacząco wzrosła migracja do Federacji Rosyjskiej graniczącej bezpośrednio z terytorium objętym konfliktem. Z przyczyn politycznych władze rosyjskie wykazują tendencję do zawyżania liczby uciekinierów. Po dokładnej analizie dostępnych danych można jednak szacować, że do Federacji Rosyjskiej przybyło ze wschodu Ukrainy około pół miliona osób. Federalna Służba Migracyjna Federacji Rosyjskiej podaje, że od początku 2014 roku do lipca 2015 roku aż 355 tys. obywateli Ukrainy zwróciło się w o tzw. czasowy status uchodźcy. Ponadto 209 tys. wystąpiło z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, 114 tys. osób wzięło udział w programie dobrowolnego przesiedlenia rodaków, a 43 tys. wystąpiło o zgodę na pobyt stały²³. Nie wiadomo jednak, ile dokładnie i jakiego typu wnioski złożyli mieszkańcy obszarów bezpośrednio poszkodowanych w wyniku konfliktu zbrojnego. W kolejnych latach napływ Ukraińców zmniejszył się i do tego rzadziej korzystali oni z ochrony krajowej, a bardziej z typowych statusów imigracyjnych. Według danych Federalnej Służby Migracyjnej w 2016 roku przybyło do Federacji Rosyjskiej 178 tys. obywateli Ukrainy²⁴.

Głównym wyzwaniem metodologicznym niepozwalającym na postawienie jednoznacznych tez na temat zmiany dynamiki i charakteru ukraińskiej emigracji po 2014 roku jest brak badań i wiarygodnych danych statystycznych po stronie ukraińskiej. Ostatnie badanie reprezentatywne przeprowadzono w 2012 roku, a dane Służby Migracyjnej czy Komitetu Statystycznego pozostają w znacznym stopniu niepełne ze względu na problemy finansowe, organizacyjne i metodologiczne po utracie kontroli nad statystyką ludności części kraju. Pewnym wyjątkiem, choć dokonany na małej próbie, było badanie aktywności zawodowej Ukraińców przeprowadzone przez Instytut Badań Społecznych Jaremko w 24 regionach Ukrainy w sierpniu 2015 roku²⁵. Zgodnie z wynikami tego badania 4,3% ludności w wieku 15–70 lat zadeklarowało, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy pracowało za granicą. Badanie to pokazuje umiarkowany wzrost w stosunku do omówionych wcześniej wyników ogólnoukraińskiego badania migrantów zarobkowych z 2012 roku. W latach 2014–2015 OSW we współpracy z ukraińskim partnerem przeprowadziło badanie jakościowe, a zatem niereprezentatywne (oparte na wywiadach z ekspertami i migrantami) na temat nowych trendów w migracji z Ukrainy. Badanie uwidoczniło, że kraje UE, a dokładniej Polska, stają się coraz bardziej atrakcyjne dla migrantów zarobkowych, wcześniej wyjeżdżających do Rosji. Ponadto, badanie pokazało, że wśród dotychczasowych trendów i zachowań migracyjnych pojawiły się nowe, lub wcześniej mało powszechne, takie jak: migracja młodzieży i studentów (w wyniku aktywnych kampanii rekrutacyjnych prowadzonych przez polskie uczelnie), młodych specjalistów, małych i średnich przedsiębiorców, łączenie rodzin. Z drugiej strony, badanie pokazało, że wiele osób, które potencjalnie myślą o migracji, zbiedniało w wyniku kryzysu i nie ma środków, które pozwoliłyby im opłacić przygotowania do migracji²⁶.

²³ Dane Federalnej Służby Migracyjnej Rosji, włączonej w skład MSW od 1 stycznia 2017 roku. Za: M. Jaroszewicz, *Kryzysowa migracja Ukraińców, Komentarze OSW*, 19.10.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow>

²⁴ Za: Demoscope Weekly Monitor, <http://demoscope.ru/weekly/2017/0719/barom02.php>

²⁵ Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка, Моніторинг міграції в Україні: вимушена та трудова мобільність, (Monitoring migracji: wymuszona i pracownicza mobilność), 2016, w języku ukraińskim, raport z badania nie jest dostępny publicznie.

²⁶ Drbohlav, Jaroszewicz, *op. cit.*

2.3. Sytuacja bezpieczeństwa

We wrześniu 2017 roku sytuację wewnętrzną na Ukrainie można było określić jako stabilną. Wprawdzie w dwóch obwodach wschodniej Ukrainy, donieckim i ługańskim, trwała tzw. operacja antyterrorystyczna (w istocie działania wojenne o niewielkiej intensywności), a znaczna część tych obwodów pozostawała poza kontrolą władz państwowych, jednak nie miało to wpływu na sytuację ludności czy funkcjonowanie władz w pozostałej części Ukrainy. Nie został wprowadzony ani stan wojenny, ani wyjątkowy, konstytucyjne władze państwa oraz organy samorządowe funkcjonowały normalnie, podejmowane też były, acz opieszale, działania mające na celu zreformowanie niektórych mechanizmów politycznych i prawnych, a także zwalczające korupcję. Natomiast skutkiem ubocznym wydarzeń lat 2013–2015 była z jednej strony dezorganizacja policji (także kryminalnej), która obecnie jest odbudowywana, jak też przejście w ręce osób prywatnych, a także grup kryminalnych, znacznej liczby broni; jedno i drugie przyczyniło się do znaczącego obniżenia poziomu bezpieczeństwa publicznego.

Od lutego 2015 roku zasięg działań wojennych w Donbasie nie uległ znaczącym zmianom – ok. 35% obwodu donieckiego i ługańskiego znajduje się pod kontrolą separatystów (w tym dawne miasta obwodowe – Donieck oraz Ługańsk), a długość linii frontu wynosi około 350 km. Regularnie dochodzi do czasowych zaostrzeń sytuacji na poszczególnych jego odcinkach (przede wszystkim poprzez wzmożenie ostrzałów artyleryjskich), jednak nie skutkuje to znacznymi korektami terytorialnego stanu posiadania obydwu stron konfliktu. Zajmowane są co najwyżej niewielkie tereny ziemi niczyjej, zmieniające linie frontu od kilkuset metrów do kilometra. W styczniu 2017 doszło do intensyfikacji działań zbrojnych, w związku z obstrzałem przez separatystów Awdijiwki w obwodzie donieckim.

Według ocen ONZ konflikt dotknął bezpośrednio około 5 mln osób, a liczba ofiar śmiertelnych przekroczyła 10 tys. osób. Bezpośredniej pomocy humanitarnej potrzebuje około 3,8 mln osób, z czego 800 tys. zamieszkuje w bezpośrednim sąsiedztwie linii frontu²⁷. W styczniu 2017 roku Neal Walker, koordynator ONZ ds. humanitarnych na Ukrainie wystąpił z apelem do społeczności międzynarodowej, podkreślając, że konflikt w Donbasie trwa niezauważony, co powoduje, że międzynarodowa pomoc humanitarna dla ofiar konfliktu pozostaje na bardzo niskim poziomie²⁸. Najbardziej skomplikowana jest sytuacja ludności zamieszkującej miejscowości znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie linii frontu – tereny te często są pozbawione dostaw gazu, prądu i wody, a żywność najczęściej dostarczana jest przez wolontariuszy. Dokładna liczba osób żyjących w takich warunkach nie jest znana; przeważnie są to osoby starsze, które nie mają dokąd uciec. Znacznie lepsza jest sytuacja w miejscowościach, które znajdują się w odległości ponad 10 km od frontu – tam życie (po obydwu stronach) toczy się w stosunkowo normalnym trybie (zwłaszcza po stronie ukraińskiej nie ma problemów z dostawami wszystkich niezbędnych mediów i żywności). Głównymi aktami prawnymi regulującymi sytuację w strefie konfliktu są ustawy o tymczasowych środkach stosowanych podczas prowadzenia operacji antyterrorystycznej²⁹ oraz ustawy o administracji cywilno-wojskowej³⁰, które regulują m.in. kwestie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w strefie operacji antyterrorystycznej.

6 października br. Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła dwie nowe ustawy dotyczące sytuacji w Donbasie. Ustawa o stworzeniu koniecznych warunków do pokojowego uregulowania sytuacji w części obwodów

²⁷ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Ukraine. Humanitarian Needs Overview 2017*, November 2016; https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_needs_overview_2017_eng.pdf

²⁸ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Ukraine: Humanitarian needs rise as conflict continues unnoticed*, 31 January 2017, <https://www.unocha.org/story/ukraine-humanitarian-needs-rise-conflict-continues-unnoticed>

²⁹ <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>

³⁰ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141-19>

donieckiego i ługańskiego (nr 7164)³¹ została 7 października podpisana przez prezydenta i 10 października weszła w życie. Ustawa o specjalnych zasadach polityki państwowej na rzecz zabezpieczenia państwowej suwerenności Ukrainy na tymczasowo okupowanych częściach obwodów donieckiego i ługańskiego (nr 7163)³² została przyjęta w pierwszym czytaniu. Pierwsza z przyjętych ustaw przedłużyła o rok obowiązywanie identycznej ustawy z września 2014 roku (ustawa o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego). Przewiduje ona nadanie części Donbasu tzw. specjalnego statusu, co może prowadzić do faktycznej legalizacji władzy prorosyjskich bojowników m.in. poprzez przeprowadzenie na niekontrolowanych terenach przedterminowych wyborów lokalnych i przekazanie wyłonionym władzom szeregu specjalnych pełnomocnictw, umożliwiających zacieśnienie współpracy politycznej i gospodarczej tego regionu z Rosją³³. Ustawa z 2014 roku została przyjęta na trzy lata i była efektem porozumienia osiągniętego 5 września 2014 roku w Mińsku. Dokument nigdy nie wszedł w życie z powodu utrzymującego się stanu wojny i braku warunków do przeprowadzenia wyborów.

Z kolei ustawa o specjalnych zasadach polityki państwowej na rzecz zabezpieczenia państwowej suwerenności Ukrainy na tymczasowo okupowanych częściach obwodów donieckiego i ługańskiego, o ile wejdzie w życie, zmieni dotychczasowe zasady funkcjonowania tzw. operacji antyterrorystycznej nadzorowanej przez Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy. Uznaje ona bowiem niekontrolowane przez władze centralne tereny w Donbasie za terytoria okupowane oraz stanowi, że Ukraina jest obiektem agresji militarnej ze strony Rosji. Zgodnie z projektem, to Siły Zbrojne Ukrainy będą koordynowały działania na rzecz powstrzymania i odparcia rosyjskiej agresji zbrojnej na obszarze dwóch częściowo okupowanych obwodów oraz odzyskania suwerenności i integralności terytorialnej państwa³⁴.

Dokumentem ramowym mającym wpływ na sytuację w strefie konfliktu są przyjęte w lutym 2015 roku przez strony konfliktu oraz Rosję, Niemcy i Francję porozumienia mińskie (Mińsk II)³⁵, które uznawane są za główną „mapę drogową” działań mających doprowadzić do pokojowego zakończenia konfliktu. Należy przy tym podkreślić, że zdecydowana większość zapisów porozumień mińskich nie została zrealizowana – doszło jedynie do częściowej wymiany jeńców oraz częściowego wycofania ciężkiej artylerii; nie nastąpiło natomiast całkowite zawieszenie broni, wycofanie nielegalnych formacji zbrojnych z okupowanego terytorium i przywrócenie kontroli na donbaskim odcinku granicy z Federacją Rosyjską. Umowa Mińsk II, zawarta w momencie, gdy armia ukraińska ponosiła ciężkie straty, jest porozumieniem mniej korzystnym dla Ukrainy niż Mińsk I. Przewiduje ona, że Ukraina odzyska pełnię kontroli nad granicą z Federacją Rosyjską dopiero po przeprowadzeniu wyborów lokalnych na terytoriach kontrolowanych przez separatystów. Ponadto te terytoria powinny otrzymać specjalny status autonomiczny gwarantowany przez ukraińską konstytucję. Porozumienia mińskie przyczyniły się jednak do zmniejszenia intensywności działań wojennych. Konflikt w Donbasie nie ma jednak charakteru *zamrożonego (frozen conflict)* jak konflikty w mołdawskim Naddniestrzu czy gruzińskiej Abchazji, lecz jest pozytywnym konfliktem zbrojnym o niskiej intensywności³⁶.

³¹ Закон Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей (р.№7164 від 06.10.2017р), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2167-19>

³² Проект Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях, 7163-4 від 06.10.2017, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62677

³³ Закон Про створення необхідних умов для мирного, op. cit.

³⁴ Проект Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України, op. cit.

³⁵ Pierwsze porozumienia mińskie zostały podpisane we wrześniu 2014 roku, jednak już po ich podpisaniu rozgorzały krwawe walki, dlatego też doszło do podpisania zrewidowanego porozumienia.

³⁶ L. Litra, T. Mylovanov, I. Sologub i in., *Not So Quiet on the Eastern Front: An Audit of the Minsk Agreements and Ukraine's Reintegration Options*, October 2016, <http://dif.org.ua/uploads/pdf/549496425805f5654098a9.67503023.pdf>

2.4. Osoby wewnątrznie przemieszczone

Aneksja Krymu oraz wybuch konfliktu zbrojnego w częściach obwodu donieckiego i ługańskiego zmieniły przede wszystkim charakter i dynamikę migracji wewnętrznej Ukraińców. Gwałtownie wzrósł poziom mobilności dotychczas raczej osiadłej ludności na wschodzie Ukrainy, zmuszonej do ucieczki ze stałych miejsc zamieszkania. W kontekście ukraińskim osoby wewnątrznie przesiedlone (ang. *Internally Displaced Persons*, IDPs) to osoby lub grupy osób, które musiały opuścić dotychczasowe miejsca zamieszkania w Autonomicznej Republice Krym, mieście Sewastopolu oraz w częściach obwodu donieckiego i ługańskiego ze względu na konsekwencje toczących się tam działań zbrojnych oraz, w sytuacji naruszenia praw człowieka i uogólnionej przemocy, przemieściły się do innych regionów Ukrainy.

Według danych Ministerstwa Polityki Socjalnej Ukrainy z września 2017 roku liczba osób wewnątrznie przesiedlonych z obwodu donieckiego i ługańskiego oraz Krymu wynosiła 1,59 mln osób, z czego jedynie około 21 tys. osób przesiedlonych z Krymu. Najwięcej IDPs było zarejestrowanych w obwodach: donieckim (528 tys.), ługańskim (289 tys.), charkowskim (196 tys.) i kijowskim (167 tys.)³⁷. Trudno ocenić, na ile liczby te dokładnie odzwierciedlają rzeczywisty rozmiar przemieszczeń. Według ocen samych ukraińskich władz są one zawyżone, co miało m.in. spowodować wszczęcie całościowej procedury weryfikacji przyznawania statusu IDPs, w wyniku której od czerwca 2016 do września 2017 roku wyrejestrowano aż 200 tys. osób³⁸. Warto pamiętać, że wewnątrzni przesiedleńcy znajdują się także na terenach niekontrolowanych przez Ukrainę, w tym na Krymie, jednak ze względu na brak możliwości rejestracji tych osób i wjazdu organizacji międzynarodowych i humanitarnych, ich liczba nie jest znana. Organizacje międzynarodowe zwracają także uwagę na niedoszacowanie liczby przesiedlonych dzieci. O ile początkowo uciekinierzy często udawali się na tereny centralnej i zachodniej Ukrainy (byli to w większości Tatarzy z Krymu), o tyle obecnie większość przemieszczeń odbywa się wewnątrz obwodu donieckiego i ługańskiego, ewentualnie do najbliższych graniczących regionów oraz do Kijowa. Na regiony te przypada prawie 80% wszystkich IDPs. Najmniej IDPs przebywa w obwodach: tarnopolskim, czerniowieckim, rówieńskim, a zatem na zachodniej Ukrainie. Jeśli chodzi o charakterystykę społeczno-demograficzną osób wewnątrznie przesiedlonych, to zgodnie z przytoczonymi powyżej danymi Ministerstwa Polityki Socjalnej z września 2017 roku z prawie 1,6 mln zarejestrowanych IDPs aż 806 tys. stanowili emeryci, 57,6 tys. – osoby niepełnosprawne, a 241 tys. – dzieci³⁹.

Jeśli dana osoba otrzymuje formalny status IDPs, wówczas ma prawo do comiesięcznej pomocy finansowej, pomocy w znalezieniu pracy i mieszkania (tu w sytuacji braku miejsc pracy i mieszkań socjalnych, pomoc jest raczej iluzoryczna)⁴⁰. Fundamentalną kwestią pogarszającą sytuację humanitarną IDPs stało się zawieszenie w lutym 2016 roku wszelkich wypłat socjalnych, włączając w to emerytury, dla 460 tysięcy osób wcześniej uznanych za IDPs w celu weryfikacji ich prawa do świadczenia (spośród wcześniejszej liczby 1,7 mln osób zarejestrowanych jako IDPs). Zawieszenie zostało dokonane na podstawie rozporządzenia ministra polityki społecznej w oparciu o przygotowaną przez Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy niejawną listę osób, które rzekomo stale przebywają na terytorium niekontrolowanym przez rząd ukraiński, a wracają na terytoria kontrolowane przez rząd jedynie

³⁷ Dane przedstawione podczas konferencji prasowej Ministerstwa Polityki Socjalnej Ukrainy 25 września 2017; za: В Украине на учете находится более 1,59 млн переселенцев из Крыма и Донбасса – Минсоцполитики, Interfax Ukraina, 25.09.2017.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Постанова Кабінету міністрів України "Об осуществлении социальных выплат внутренне перемещенным лицам" от 05.10.2014 года (№637). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

w celu pobrania pieniędzy, a zatem wyłudzają świadczenia⁴¹. Jednak zawieszenie wypłat socjalnych dla IDPs oraz wszelkich innych wypłat socjalnych (emerytur, rent, dodatków na dzieci itp. i innych świadczeń niewynikających z posiadania statusu IDPs, lecz przysługujących tym osobom jako obywatelom Ukrainy) zostało dokonane kolektywnie w stosunku do ogromnej grupy osób przed, a nie po weryfikacji każdego indywidualnego przypadku. Przedsięwzięta weryfikacja wywołała reakcje organizacji międzynarodowych, organizacji broniących praw człowieka, a także Unii Europejskiej, która to m.in. z tego względu czasowo wstrzymała wypłacenie Ukrainie drugiej transzy pomocy makroekonomicznej i wezwała rząd ukraiński do szybkiego zakończenia weryfikacji świadczeń⁴².

Sytuacja prawna i faktyczna IDPs jeszcze bardziej skomplikowała się wraz z przyjęciem przez rząd rozporządzenia z 8 czerwca 2016 roku o nowych zasadach wypłacania świadczeń⁴³, według którego pewien krąg IDPs (tych podejrzewanych o zamieszkiwanie na terytoriach niekontrolowanych przez rząd) otrzymuje „czasowy” certyfikat IDPs i podlega regularnej weryfikacji. Najbardziej jawnym naruszeniem ukraińskiego prawa jest jednak odebranie uprawnień do innych świadczeń niż świadczenie IDPs, a dokładniej emerytur. Należy pamiętać, że ok. 60% ogółu IDPs to emeryci, którzy w razie odebrania świadczeń zostają pozbawieni jakichkolwiek źródeł dochodu. Jednak jak zgodnie podkreślają organizacje międzynarodowe i środowiska prawnicze, emeryci, którzy zapracowali na te emerytury przez swoje życie zawodowe, nie mają prawa być ich pozbawieni, niezależnie od tego, gdzie mieszkają⁴⁴.

Reakcja środowiska międzynarodowego na te formalne ograniczenia statusu IDPs i *de facto* pogorszenie ich sytuacji humanitarnej jest krytyczna, aczkolwiek słabo widoczna, co wynika z faktu, że władze ukraińskie uzasadniają swoją decyzję kwestiami bezpieczeństwa narodowego. Twierdzą one, że część wypłat trafia do prorosyjskich separatystów kontrolujących część Donbasu i służy działalności antyukraińskiej, w tym zakupowi uzbrojenia. Choć trudno te zastrzeżenia odrzucić, czyni to sytuację humanitarną, ale też społeczną (powszechnie praktyki dyskryminacyjne) IDPs bardzo trudną.

Na szczególnie dotkliwą biedę (niekiedy głód), dyskryminację i ryzyka związane z bezpieczeństwem indywidualnym narażeni są IDPs zamieszkali we wschodniej Ukrainie na terytoriach kontrolowanych przez Kijów, gdyż nie tylko mają problem z otrzymaniem świadczeń socjalnych, ale i nie mogą znaleźć pracy w zrujnowanym gospodarczo regionie kraju, a na wynajęcie mieszkania często ich nie stać. Rząd zaś nie prowadzi akcji budownictwa mieszkań socjalnych ani też nie zdecydował się na wdrożenie kompleksowego programu wsparcia IDPs w procesie poszukiwania zatrudnienia. Sytuację dodatkowo pogarszają: zmniejszające się środki na pomoc socjalną w budżecie państwa oraz malejąca pomoc humanitarna z zagranicy (UNHCR ocenia, że ich potrzeby są pokryte zaledwie w 30%).

W ocenie organizacji międzynarodowych do kluczowych problemów IDPs najbardziej widocznych w ostatnich miesiącach zaliczyć należy: strukturalny problem z dostępem do wody na terenach objętych konfliktem, coraz większe utrudnienia w przekraczaniu linii administracyjnej między terytoriami kontrolowanymi przez rząd ukraiński i pozostającymi pod kontrolą separatystów, a także nadużycia wobec ludności cywilnej dokonywane przez stacjonujące w rejonach konfliktu oddziały wojskowe. Szczególnie bolesnym i narastającym problemem pozostaje przemoc seksualna wobec kobiet i dzieci oraz inne amoralne zachowania społeczne charakteryzujące długotrwałe konflikty zbrojne.

⁴¹ Rozporządzenie nie było publiczne; Za: Proman Consortium, *Evaluation of the policy steps taken by the Ukrainian Government towards the delivery of social services to Internally Displaced Persons*, zamówienie zleczone przez Komisję Europejską.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Постанова від 8 червня 2016 р. № 365 Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/paran66#n66>

⁴⁴ Proman Consortium, *Evaluation of the policy...*, *op. cit.* Лутковская просит премьера решить вопрос с пенсиями переселенцев, зарегистрированных на подконтрольной Киеву территории, *Interfax Ukraina*, 04.10.2017.

3. Analiza skutków wcześniejszych fal liberalizacji wizowej (kraje Bałkanów Zachodnich, Mołdawia)

Po upadku dwubiegunowego porządku w Europie kraje zachodnioeuropejskie dość szybko otworzyły się na ruch osobowy ze strony wschodnich sąsiadów. Był to przed wszystkim impuls polityczny, choć ówcześni analitycy ostrzegali przed kolejną wędrówką ludów ze Wschodu na Zachód. Jednak tak się nie stało, przynajmniej w kontekście zniesienia ruchu wizowego dla wyjazdów turystycznych. Znaczącym motywem skłaniającym mieszkańców Europy Środkowej do wyjazdów na Zachód stało się dopiero przystąpienie do Unii Europejskiej i otwarcie rynków pracy.

3.1. Polska, Bułgaria i Rumunia

W poniższej tabeli prezentowane są statystyki niemieckiego Federalnego Biura Statystycznego pokazujące, ile osób uzyskało w Niemczech oficjalny tytuł pobytowy po zniesieniu ruchu wizowego w przypadku Polski w 1991 roku, zaś w przypadku Bułgarii i Rumunii, odpowiednio w 2001 i 2002 roku.

Tabela 2. Imigracja Polaków, Rumunów i Bułgarów do Niemiec w latach 1991–2007

	Polska	Bułgaria	Rumunia
1991	128,482	17,172	61,670
1992	131,780	31,395	110,096
1993	75,195	27,241	81,760
1994	78,745	10,387	31,449
1995	87,305	8,064	24,845
1996	77,545	6,335	16,986
1997	71,322	6,433	14,144
1998	66,263	5,275	16,987
1999	72,402	8,143	18,814
2000	74,256	10,411	24,202
2001	79,033	13,156	20,142
2002	81,551	13,191	23,953
2003	88,241	13,369	23,780
2004	125,042	11,586	23,545
2005	147,716	9,057	23,274
2006	152,733	7,749	23,743
2007	140,870	20,919	43,894

Źródło: Federalne Biuro Statystyczne. Zaznaczone komórki pokazują rok, w którym został wprowadzony ruch bezwizowy. Opracowanie własne na podstawie danych pisemnych przekazanych przez Federalne Biuro Statystyczne.

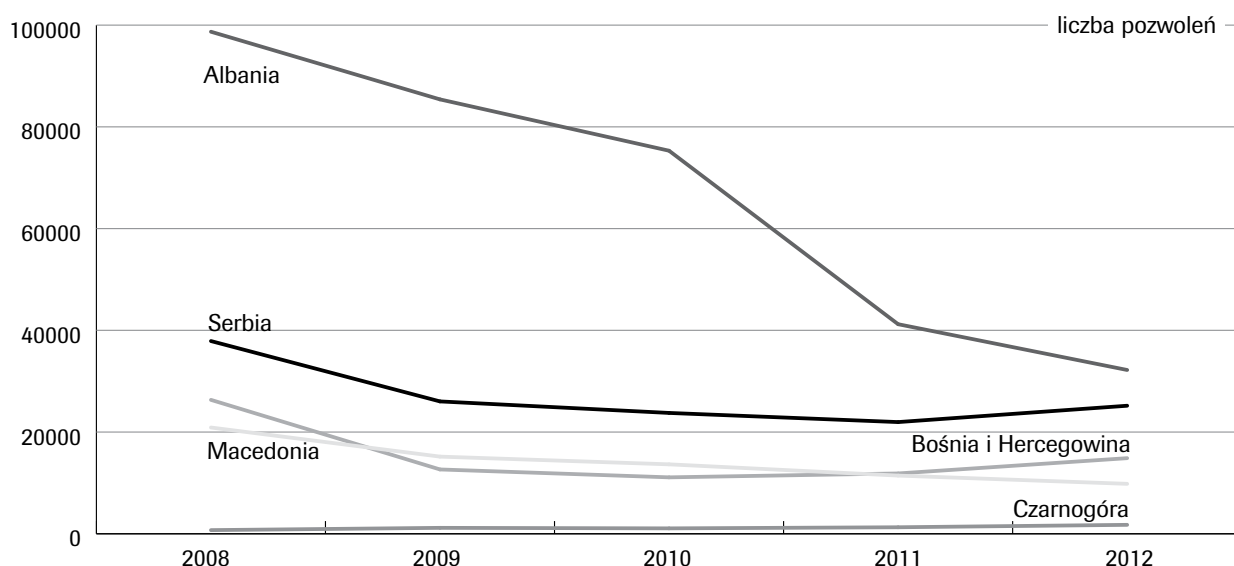
Ponieważ liberalizacja wizowa wobec obywateli Polski dokonana się w 1991 roku, tuż po upadku komunizmu i zjednoczeniu państwa niemieckiego, nie możemy porównywać jej do wcześniejszej migracji. Rok po zniesieniu ruchu wizowego migracja z Polski rzeczywiście wzrosła, jednak mogło to być spowodowane kończeniem się zorganizowanych procesów repatriacyjnych z Polski do Niemiec. Już w 1993 roku liczba ta znacząco spadła i utrzymywała się na zbliżonym poziomie do 2003 roku. Dopiero po wejściu Polski do UE migracja obywateli Polski do Niemiec zwiększyła się. Warto przy tym pamiętać, że po akcesji Polski do UE Niemcy zdecydowały się na wprowadzenie maksymalnego siedmioletniego okresu przejściowego na dostęp do rynku pracy, który został otwarty dla Polaków dopiero w 2011 roku.

Jeśli chodzi o obywateli Bułgarii i Rumunii, po zniesieniu ruchu wizowego można było zauważyć umiarkowany wzrost liczby osób, które otrzymały tytuł pobytowy w Niemczech. Jednak w kolejnych latach wskaźnik ten utrzymywał się na podobnym poziomie, by znacząco zacząć rosnąć dopiero w 2007 roku, gdy oba kraje przyłączyły się do UE.

3.2. Kraje Bałkanów Zachodnich

Dla analizy przypadków liberalizacji ruchu osobowego wobec obywateli krajów Bałkanów Zachodnich posiadamy już lepsze narzędzia statystyczne, bowiem w tym okresie dostępne są już porównywalne dane Eurostatu. Zniesienie wiz krótkoterminowych do strefy Schengen nastąpiło w przypadku obywateli Serbii, Czarnogóry i Macedonii w grudniu 2009 roku, zaś w przypadku obywateli Bośni i Hercegowiny oraz Albanii w grudniu 2010 roku (zob. Wykres 3 poniżej).

Wykres 3. Liczba zezwoleń na pobyt wydanych po raz pierwszy obywatelom krajów Bałkanów Zachodnich wydane w latach 2008–2012 (strumienie migracyjne)



Źródło: Baza danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database>

Powyższy wykres wskazuje, czy wystąpił wzrost nowych wniosków pobytowych składanych przez obywateli Bałkanów Zachodnich. Stało się tak, i to w niewielkim stopniu, jedynie w przypadku obywateli Bośni i Hercegowiny. W sytuacji innych państw nastąpił spadek pierwszych wniosków, trwający do 2012 roku, kiedy wskaźnik ten ponownie zaczął rosnąć. Jeśli spojrzeć na dane zasobów migracyjnych obywateli sześciu krajów bałkańskich w UE, to w latach 2008–2012 widzimy powolny trend rosnący, bez znaczących zmian w pierwszych latach po wprowadzeniu ruchu bezwizowego.

Po zniesieniu ruchu wizowego nastąpił natomiast gwałtowny wzrost wniosków o status uchodźcy. W dużym stopniu były to wnioski bezzasadne, składane w celu uzyskania świadczenia socjalnego. Zjawisko to na tyle przybrało na sile, że właśnie wówczas w Unii Europejskiej zrodziła się koncepcja wprowadzenia mechanizmu zawieszenia ruchu bezwizowego, a kraje Bałkanów Zachodnich, by nie dopuścić do wprowadzenia tego mechanizmu, organizowały akcje powrotowe dla swoich obywateli. Lawina wniosków azylowych uruchomiła także szereg innych mechanizmów politycznych i administracyjnych, w tym zmieniła się filozofia podejścia do ruchu bezwizowego jako mogącego generować

tw. ryzyka migracyjne. Wprowadzono skomplikowane zasady przyznawania ruchu bezwizowego w przyszłości, oparte na dwustopniowych Planach Działania na rzecz Liberalizacji Wizowej, której to procedurze podlegała m.in. Ukraina.

W 2010 roku, w porównaniu do 2009 roku, liczba wniosków azylowych złożonych w UE-27 przez obywateli Serbii wzrosła o 360%. Trend ten był jeszcze bardziej widoczny w przypadku Macedonii, gdzie nastąpił dziesięciokrotny wzrost. W przypadku Albanii wzrost nie był tak gwałtowny w pierwszym roku zniesienia wiz, ale za to intensywnie wzrósł w kolejnym roku (szerzej zob. Tabela 3 poniżej).

Tabela 3. Nowe wnioski azyłowe składane przez obywateli państw Bałkanów Zachodnich w UE-27 w latach 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Serbia	5 360	3 205	14 765	10 650	13 635
Czarnogóra	105	190	340	540	1 105
Macedonia	315	615	6 135	4 535	6 705
Albania	620	1 305	1 095	2 860	6 875
Bośnia i Hercegowina	435	1 040	1 910	2 400	5 235
Ogółem	6 835	6 355	24 245	20 985	33 555

Źródło: Baza danych Eurostatu. Zaznaczone komórki pokazują rok, w którym został wprowadzony ruch bezwizowy, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database>

Wzrost liczby wniosków azylowych nie objął równomiernie całej Unii Europejskiej. Głównymi krajami docelowymi były Niemcy i Szwecja oraz w mniejszym stopniu Dania.

Jeśli chodzi o migrację nieuregulowaną to statystyki Eurostatu czy Frontexu na temat liczby osób, które naruszyły przepisy graniczne lub też zostały wydalone, z pewnością nie oddają pełni zjawiska, zwłaszcza jeśli chodzi o słabo wykrywalną nielegalność zatrudnienia. W przypadku krajów, z których pochodziła największa liczba wniosków azylowych, czyli Serbii, Albanii i Macedonii, nastąpił wzrost skali nielegalnych pobytów, aczkolwiek nie był on znaczący. Co ciekawe, w przypadku obywateli Albanii nastąpił trend odwrotny, co najprawdopodobniej wynika z faktu, że Albańczycy woleli skorzystać z furki azyłowej niż nielegalnie przebywać w UE. O ile w 2010 roku w UE-27 (głównie w Grecji) odnotowano aż 52 tys. nielegalnie przebywających obywateli Albanii, o tyle w 2011 roku liczba ta spadła do 17 tys.

3.3. Mołdawia

Wizy krótkoterminowe dla obywateli Mołdawii zostały zniesione w kwietniu 2014 roku⁴⁵. Proces ten odbył się raczej bez większego echa i dokładniejszej analizy skutków ze strony państw przyjmujących, co zapewne wynika z niskiej bezwzględnej skali wyjazdów zagranicznych Mołdawian ze względu na jej niewielką liczbę ludności (3,5 mln osób) oraz uprzedniego wyczerpania się potencjału migracyjnego tego państwa (ok. 25% obywateli Mołdawii pracuje za granicą). W obawie przed ewentualnym wszczęciem procedury zawieszenia ruchu bezwizowego przez Unię Europejską, rząd i środowisko analityczne Mołdawii dość dokładnie przeanalizowały tę kwestię. Choć istnieją pewne problemy statystyczne (Biuro Statystyki Mołdawii opiera się przede wszystkim na danych o przekroczeniach granicy, a agencje unijne na danych dotyczących zezwoleń na pobyt) można stwierdzić, że zniesienie wiz krótkoterminowych nie doprowadziło ani do wzrostu migracji rejestrowanej, ani wniosków

⁴⁵ Zniesienie przez UE wiz krótkoterminowych dla obywateli Gruzji nastąpiło dopiero w marcu 2017 roku, stąd też nie ma możliwości omówienia ewentualnych konsekwencji migracyjnych, co wymaga dłuższej perspektywy czasowej.

azylowych w UE. Zwiększył się natomiast krótkoterminowy ruch turystyczny, zwłaszcza do sąsiedniej Rumunii, a także Bułgarii i Grecji. Ze względu na różne definicje statystyczne przyjmowane przed i po zniesieniu ruchu wizowego, trudno jednak oszacować dokładny przyrost. Niewątpliwie widać dużą cyrkulacyjność wyjazdów, co może świadczyć o wyjazdach łączonych z handlem przygranicznym. O ile łącznie liczba przekroczeń granicy przez posiadaczy paszportów biometrycznych w relacjach UE w ciągu dwóch lat obowiązywania ruchu bezwizowego wyniosła 1,4 mln, o tyle liczba obywateli przekraczających granice wyniosła 577 tys.⁴⁶.

Według danych Eurostatu, liczba wszystkich ważnych wydanych obywatelom Mołdawii zezwoleń (zasób migracyjny) na pobyt według stanu na 31 grudnia 2016 roku wynosiła 202 tys., zaś według stanu na 31 grudnia 2015 roku – 218 tys. osób. Pod koniec 2014 roku, a zatem pół roku po wprowadzeniu reżimu bezwizowego, liczba ta wynosiła 222 tys., a rok wcześniej 228 tys. Oznacza to, że po wprowadzeniu reżimu bezwizowego liczba obywateli Mołdawii posiadających zezwolenie na pobyt w UE nie tylko nie wzrosła, ale zmalała. Tezę tę potwierdzają dane dotyczące zezwoleń na pobyt wydanych po raz pierwszy (strumień migracyjny). Również i w tym przypadku nie widać korelacji pomiędzy zniesieniem wiz na pobyt krótkoterminowy a liczbą wydanych zezwoleń na pobyt – w 2014 (roku zniesienia wiz) wydano mniej zezwoleń niż w 2013 roku (zob. Tabela 4 poniżej).

Tabela 4. Główne wskaźniki migracyjne odnotowywane przez obywateli Mołdawii w UE-28

	2013	2014	2015	2016
Wszystkie ważne zezwolenia pod koniec roku (zasób migracyjny)	227 989	221 898	217 705	202 206
Zezwolenia wydane po raz pierwszy w danym roku (strumień migracyjny)	19 303	15 328	17 543	17 156

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database>

Głównymi krajami pobytu Mołdawian były pod koniec 2016 roku – Włochy (130 500), Hiszpania (16 110), Niemcy (10 496), Rumunia (9352), Grecja (8995)⁴⁷. W specyficznej sytuacji prawnej znajdują się Mołdawianie w Rumunii. Ze względu na bliskość etniczną Bukareszt w uproszczony sposób przyznaje Mołdawianom rumuńskie obywatelstwo. Z drugiej strony, ze względu na obawy przed pogorszeniem politycznych relacji z Mołdawią Bukareszt nie publikuje oficjalnych danych na temat liczby przyznanych paszportów. Według szacunków mołdawskich ekspertów uzyskanych przez OSW jest to około 500–600 tysięcy. Mołdawianie często traktują rumuńskie obywatelstwo jako dogodne narzędzie prawne do dalszej migracji w ramach UE, szczególnie do państw Europy Południowej.

Zniesienie wiz przez UE miało dla Mołdawii ważny wymiar wewnętrzny, podnosząc prestiż państwa w oczach obywateli (choć zostało to przyćmione przez kryzys polityczny i skandale korupcyjne) i znacznie zwiększając zainteresowanie otrzymaniem paszportów biometrycznych. Według danych z kwietnia 2016 roku ponad 1,4 mln Mołdawian (a zatem co drugi obywatel tego kraju) posiadało paszporty biometryczne⁴⁸. Proces ten szczególnie przyspieszył w separatystycznym Naddniestrzu, a wydawanie paszportów stało się ważnym instrumentem dla władz w Kiszyniowie, by przyciągnąć do siebie społeczeństwo naddniestrzańskie. Do negatywnych konsekwencji zaliczyć należy niewielki wzrost odmów wjazdu oraz zatrzymań za przestępstwa graniczne odnotowywanych przez Frontex.

⁴⁶ Narodowe Biuro Statystyczne Mołdawii, *Podsumowanie dwóch lat funkcjonowania reżimu bezwizowego*, Kiszyniów, kwiecień 2016.

⁴⁷ Za: Baza danych Eurostatu.

⁴⁸ Narodowe Biuro Statystyczne Mołdawii, *Podsumowanie...*, op. cit.

4. Potencjalne skutki zniesienia ruchu wizowego dla obywateli Ukrainy (Polska)

4.1. Pierwsze miesiące funkcjonowania reżimu bezwizowego

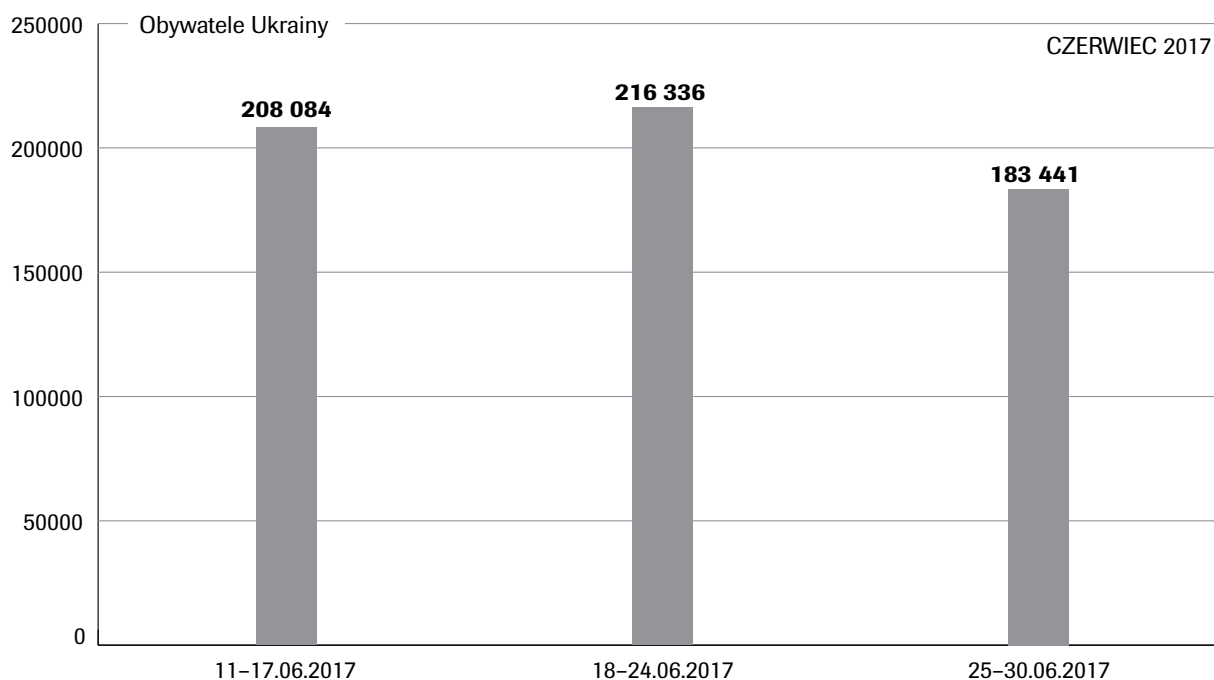
Na podstawie dostępnych danych administracyjnych, obserwacji uczestniczącej i analizy dyskursu medialnego należy stwierdzić, że po wprowadzeniu ruchu bezwizowego z Ukrainą (od 11 czerwca 2017 roku) nie zaobserwowano zasadniczej zmiany w dynamice czy charakterze ruchu osobowego na granicy z Ukrainą ani w charakterze przyjazdów obywateli Ukrainy.

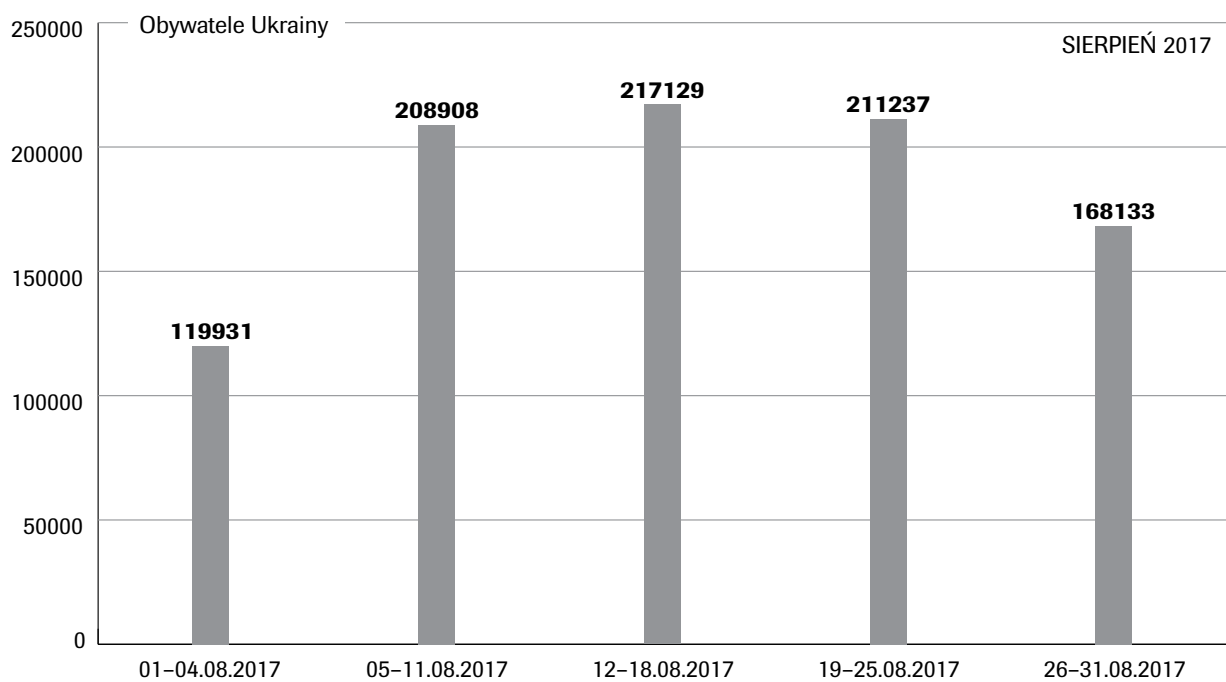
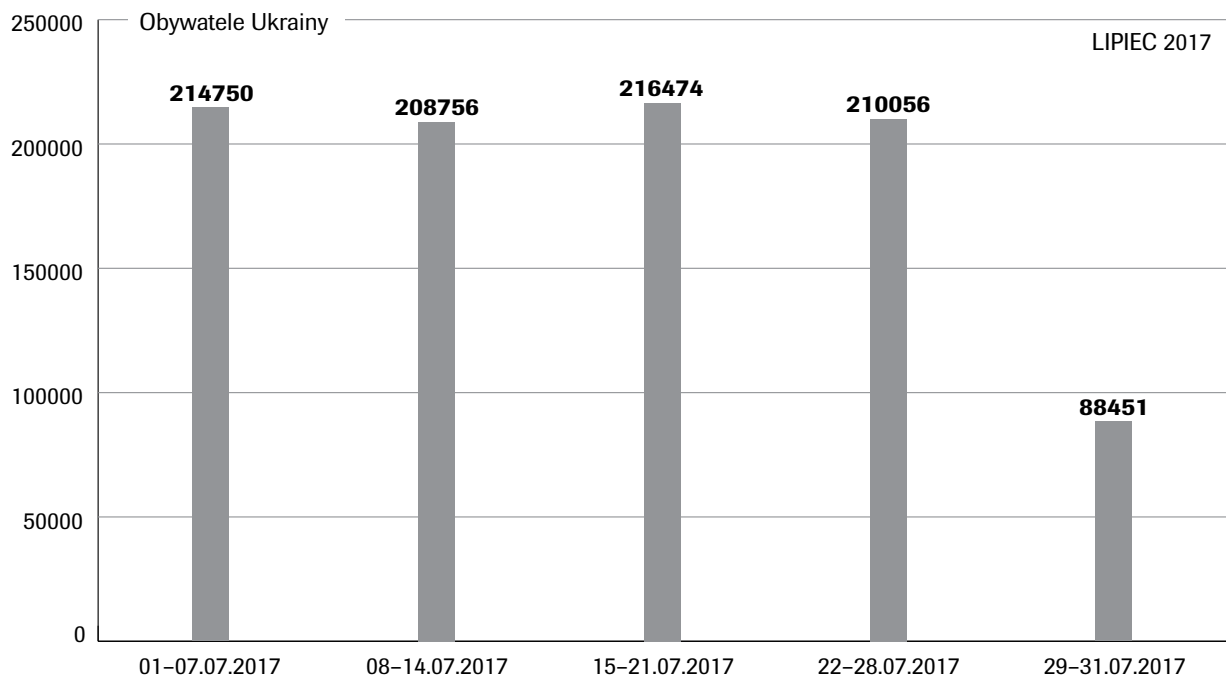
Dynamika ruchu osobowego

W sytuacji wieloletniej, bardzo intensywnej dynamiki ruchu osobowego z Ukrainą, zniesienie wiz krótkoterminowych stanowi, jeden, najpewniej nie kluczowy, czynnik, wpływający na intensywność i charakter tego zjawiska. Ze względu na zaostrzone z innych względów przepisy kontroli granicznej, nie należy się także spodziewać skrócenia czasu trwania odprawy granicznej.

Niewielki wzrost dynamiki przekroczeń granicy może być naturalną konsekwencją rosnącej liczby obywateli Ukrainy mieszkających w Polsce i odwiedzających swój kraj pochodzenia. Według danych Straży Granicznej, w lipcu br., w porównaniu do czerwca, odnotowano niewielki wzrost odpraw granicznych, zarówno na kierunku wjazdowym i wyjazdowym. Także w lipcu br. wydano podobną liczbę odmów wjazdu na terytorium RP w porównaniu do czerwca br. Co ważne, podobna dynamika tygodniowa, jeśli chodzi o ruch graniczny obywateli Ukrainy na kierunku przyjazdowym, utrzymała się przez wszystkie trzy letnie miesiące, wahając się w okolicach 200 tys. przekroczeń granicy tygodniowo (szerzej zob. Wykresy 4, 5, 6 poniżej). W ciągu pierwszych trzech miesięcy funkcjonowania ruchu bezwizowego (czerwiec, lipiec, sierpień) dynamika ruchu osobowego wzrosła o 12,9% w porównaniu do analogicznego okresu 2016 roku (zob. Wykresy 7 i 8).

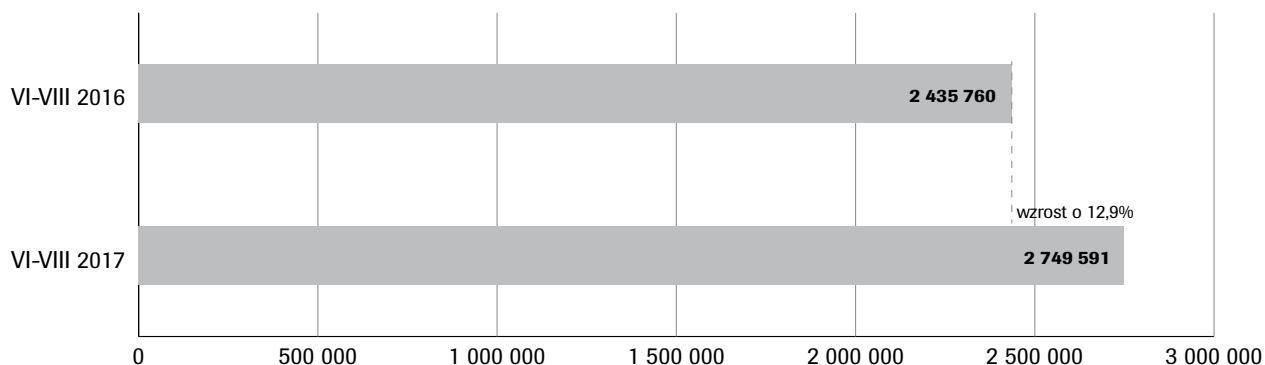
Wykresy 4, 5, 6. Ruch graniczny obywateli Ukrainy na kierunku przyjazdowym w okresie 11 czerwca–31 sierpnia 2017 roku w podziale na tygodnie





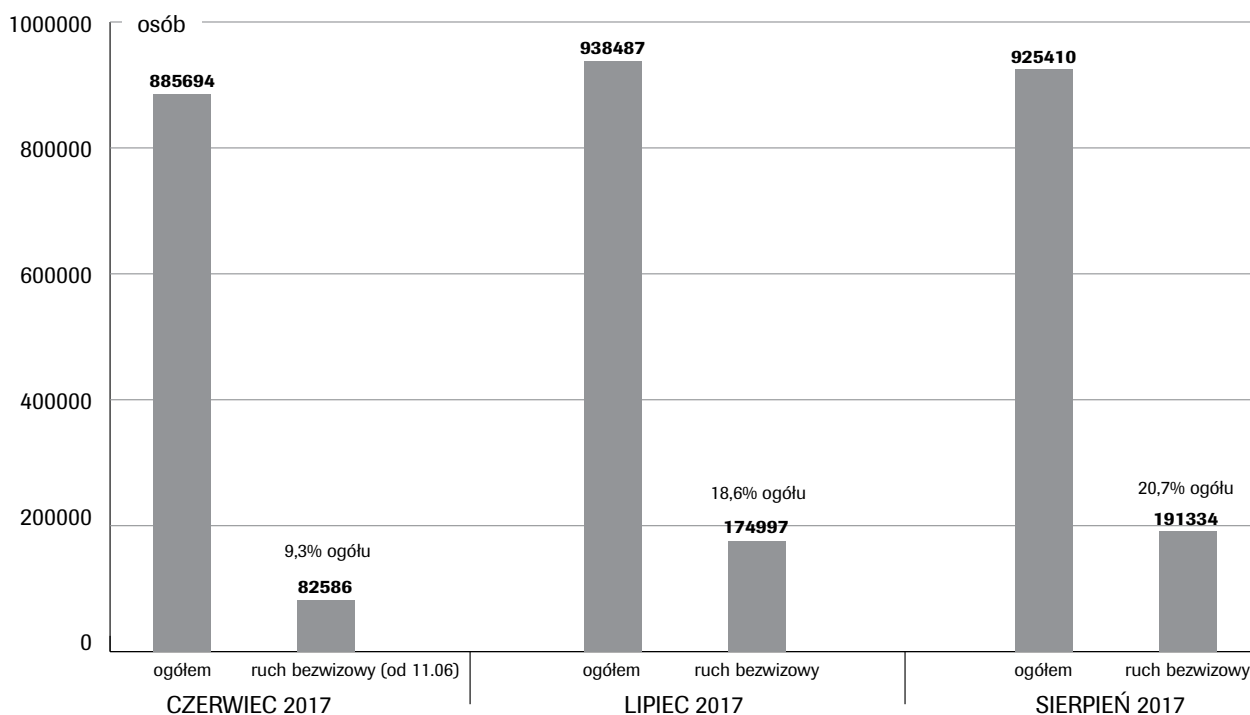
Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Wykres 7. Liczba obywateli Ukrainy wjeżdżających do Polski w okresie czerwiec–sierpień 2016 i 2017 roku: porównanie danych



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Wykres 8. Liczba obywateli Ukrainy przyjeżdżających do Polski w okresie czerwiec–sierpień 2017 roku (ogółem i w ramach ruchu bezwizowego)



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

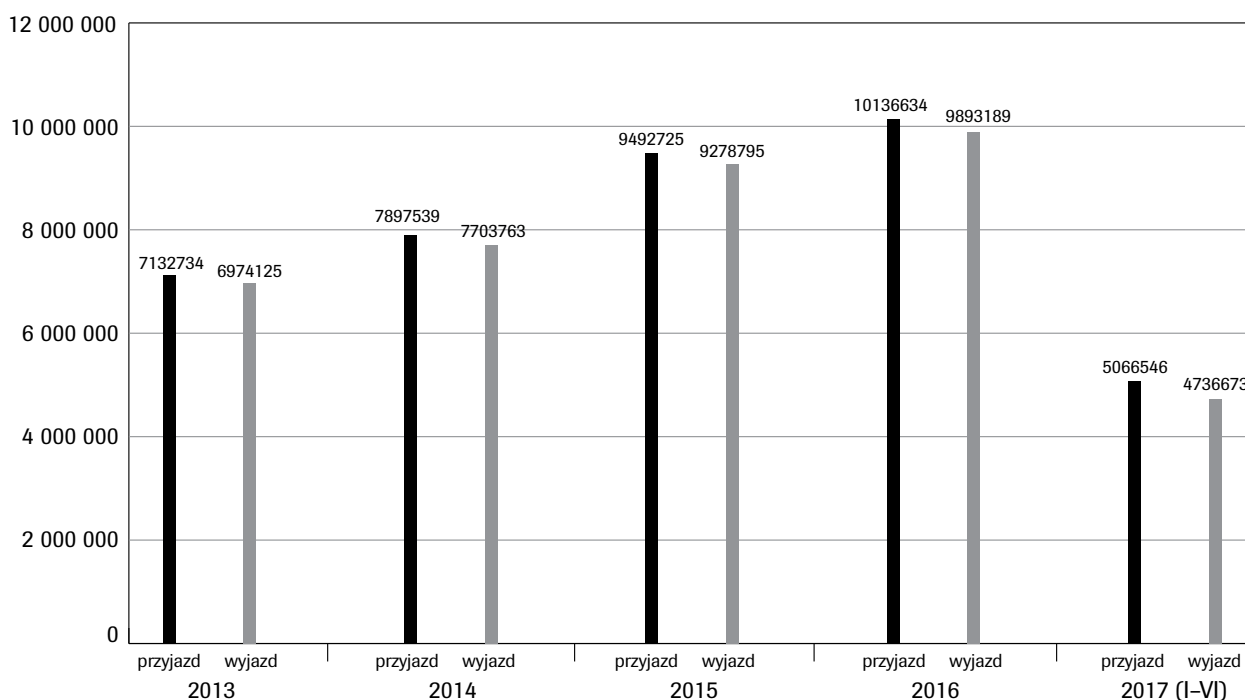
Pod koniec sierpnia br. ukraińska służba graniczna poinformowała, że 235 tys. Ukraińców skorzystało z trybu bezwizowego z Unią Europejską od początku jego wprowadzenia⁴⁹. Dane te trudno ocenić, bowiem nie można ich porównać z polskimi danymi przekroczeń granicy przez obywateli Ukrainy, podanymi powyżej. Zapewne jest to liczba osób, nie przekroczeń granicy, które na odprawie wyjazdowej okazały paszport biometryczny i nie posiadały ważnej wizy wjazdowej⁵⁰.

⁴⁹ Dane podane na konferencji prasowej za: <https://www.unian.info/society/2143846-first-100-days-of-visa-free-travel-to-europe-10-more-ukrainians-visit-eu.html>

⁵⁰ Ogółem według stanu na sierpień 2017 roku 4,8 mln Ukraińców posiada paszport biometryczny według ukraińskiej Służby Migracyjnej.

Od wielu lat cechą charakterystyczną ruchu granicznego na granicy z Ukrainą jest bardzo duża dynamika przekroczeń granicy, zarówno na kierunku wjazdowym, jak i wyjazdowym, wynikająca z wielu czynników, w tym przede wszystkim ułatwionego dostępu do rynku pracy dla Ukraińców, funkcjonowania intensywnego handlu przygranicznego (w tym także przemytu towarów akcyzowych), wyjazdów zakupowych obywateli Ukrainy w ramach małego ruchu granicznego. Czynnikiem znacząco zwiększającym dynamikę ruchu osobowego jest rejestrowanie przez obywateli Ukrainy samochodów zakupionych w UE, by w ten sposób ograniczyć koszty rejestracji samochodu na Ukrainie wynikające z ukraińskich przepisów celnych⁵¹. W 2013 roku na kierunku wjazdowym do Polski Straż Graniczna odprawiła 7,1 mln obywateli Ukrainy, zaś na kierunku wyjazdowym 6,9 mln, co łącznie dało sumę 14,1 mln. W 2014 roku dynamika ta osiągnęła nieznacznie wyższy poziom – na kierunku wjazdowym 7,8 mln, wyjazdowym 7,7 mln, łącznie 15,6 mln. Bardziej widoczny wzrost można było obserwować w 2015 roku – 9,4 mln przekroczeń na kierunku wjazdowym, 9,2 mln na kierunku wyjazdowym i łącznie 18,7 mln. Kolejny skok nastąpił także w 2016 roku, kiedy to na kierunku wjazdowym do Polski Straż Graniczna odprawiła 10,1 mln obywateli Ukrainy, zaś na kierunku wyjazdowym 9,8 mln, co łącznie dało sumę 20 mln. W pierwszym półroczu 2017 roku na kierunku wyjazdowym odnotowano liczbę 5,06 mln przekroczeń granicy przez obywateli Ukrainy, a na kierunku wjazdowym 4,7 mln, co oznacza, że nie została przewyższona dynamika z pierwszego półroczna 2016 roku (zob. Wykres 9 poniżej).

Wykres 9. Dynamika przekroczeń granicy RP przez obywateli Ukrainy w latach 2013–2017 (wszystkie odprawy, dane roczne)



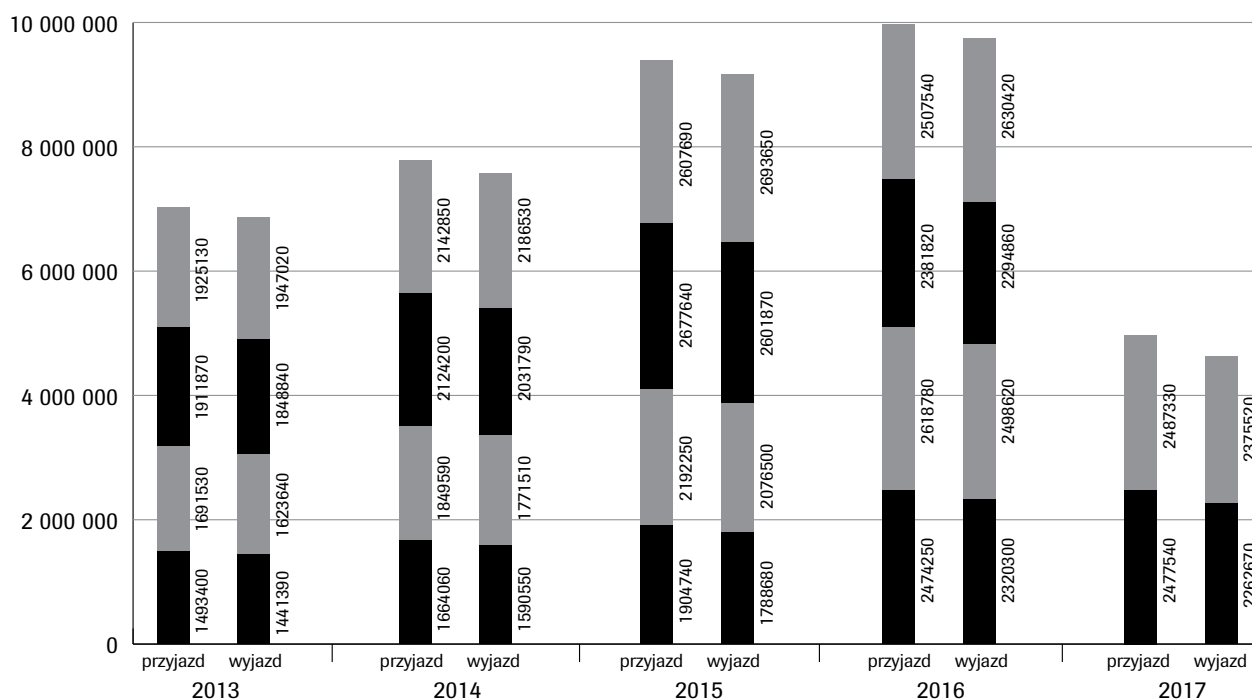
Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

⁵¹ Według ukraińskiego prawodawstwa samochód zarejestrowany w kraju UE może przebywać na Ukrainie tylko określoną liczbę dni. Dlatego też właściciele takich samochodów regularnie przekraczają granicę polsko-ukraińską, przyczyniając się do „sztucznego” wzrostu dynamiki ruchu osobowego. Według szacunków, nawet do połowy przekroczeń granicy generują auta zarejestrowane w UE i prowadzone przez Ukraińców.

Inne wskaźniki

Można się natomiast spodziewać, że w perspektywie kilku-kilkunastu miesięcy zmieni się dynamika odpraw dokonywanych w ramach tzw. małego ruchu granicznego (MRG), który dotychczas dla wielu mieszkańców zachodniej Ukrainy stanowił wygodną i tańszą alternatywę przekroczeń granicy niż ruch wizowy. Zezwolenie uzyskane w konsulatach we Lwowie i Łucku uprawniające do przebywania w 30-kilometrowym pasie granicznym po stronie polskiej było nie tylko najwygodniejszą formą wyjazdów „na zakupy”, ale także często do niezarejestrowanej pracy sezonowej, na przykład podczas zbiorów plonów w gospodarstwach przygranicznych. Jak wynika z Wykresu 10 (poniżej) odprawy w ramach MRG stanowiły w ostatnich latach około połowy wszystkich odpraw z udziałem cudzoziemców. Choć w pierwszym półroczu 2017 roku dynamika MRG na granicy z Ukrainą spadła o 20%, nowe zezwolenia ciągle są wydawane. Dla przykładu, w okresie 18–24 sierpnia br. wydano ich w Łucku 186, a we Lwowie 178. Nie można wykluczyć, iż były to przedłużenia zezwoleń osób nie posiadających paszportów biometrycznych. Dotychczasową dynamikę ruchu osobowego dokonywanego w ramach MRG przez obywateli Ukrainy można śledzić poniżej (zob. Wykres 10).

Wykres 10. Mały ruch graniczny dokonywany przez obywateli Ukrainy w latach 2013–2017 (wszystkie odprawy, dane kwartalne)



Źródło: Komenda Główna Straż Granicznej

Najprawdopodobniej zniesienie ruchu wizowego, szczególnie w pierwszym okresie, spowoduje wzrost liczby decyzji o odmowie wjazdu na terytorium RP, wzrost liczby decyzji w sprawie zobowiązania obywateli Ukrainy do powrotu z uwagi na nielegalny pobyt oraz wzrost wskaźnika w zakresie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom. Trend ten trwa już od kilku kwartałów i wynika z ogólnej wzrastającej liczby obywateli Ukrainy przebywających w Polsce, w tym naruszających przepisy pobytowe. Można także domniemywać, że sytuacja ta jest związana ze specyficznym typem legalności pobytu Ukraińców w Polsce, co wynika z uwarunkowań polskiego prawodawstwa. Obywatele Ukrainy dość łatwo uzyskują pierwszą wizę pobytową wraz z oświadczeniem pracodawcy,

upoważniającym do pracy przez 6 miesięcy w ciągu roku. Jednak, jeśli zdecydują się pozostać dłużej w Polsce, trudniej im zalegalizować swój pobyt. Stąd też zapewne duża liczba tzw. *overstayers*. Według danych Straży Granicznej w pierwszym półroczu 2017 roku w porównaniu do pierwszego półrocza 2016 roku o 42% (z 7087 do 10 083) wzrosła liczba obywateli Ukrainy, u których SG odnotowała podczas przekraczania granicy naruszenie długości dozwolonego terminu pobytu⁵². W okresie czerwiec–sierpień 2017 roku, w porównaniu do analogicznego okresu 2016 roku, o 22,88% wzrosła liczba obywateli Ukrainy, którym Straż Graniczna wydała odmowy wjazdu⁵³.

Z drugiej strony, unijne statystyki pokazują, że z Europy Wschodniej płynie niskie zagrożenie nieuregulowaną migracją. Jak wynika z raportów agencji Frontex, nielegalna migracja przez wschodnią granicę lądową UE utrzymuje się na stabilnym niskim poziomie. Według ostatniego raportu tej agencji, największym zagrożeniem dla wschodniej granicy Schengen nie jest nieuregulowana migracja, lecz przemyt papierosów oraz paliwa wynikający ze znacznej różnicy cen na te towary po obu stronach granicy, a także przemyt kradzionych aut.

Na granicy polsko-ukraińskiej funkcjonuje obecnie osiem przejść samochodowych, co wydaje się liczbą niewystarczającą do obsługi zwiększającego się ruchu osobowego. W trzech miesiącach letnich występowały znaczne opóźnienia w odprawie granicznej. W lipcu 2017 roku na kierunku wyjazdowym z RP najdłuższy czas oczekiwania odnotowano w przejściu granicznym Dorohusk (15 lipca – 11 godzin), na kierunku wjazdowym do RP również w przejściu granicznym Dorohusk (15 lipca – 15 godzin). Na wjazd do RP najdłuższe oczekiwanie na odprawę graniczną odnotowano również w przejściu granicznym Dorohusk (15 lipca – 15 godzin i 1 lipca – 14 godzin). Wzrost opóźnień na granicy z Ukrainą wynika także z nowych przepisów granicznych obowiązujących na zewnętrznych granicach UE, w tym z wprowadzonej w kwietniu br. zasady, że wszystkie osoby przekraczające zewnętrzną granicę UE podlegają szczegółowej odprawie granicznej. Problemem jest także awaryjny system teleinformatyczny po stronie ukraińskiej. Z drugiej strony, Ukraina planuje wprowadzenie nowego systemu odpraw na przejściach granicznych. Kontrole pojazdów i osób mają być dokonywane bez konieczności opuszczania środka transportu. Połączone zostaną strefy kontroli granicznej i celnej. Ma to wyeliminować dublowanie się funkcji tych służb. Po zaaprobowaniu nowego systemu ukraińskie służby planują wprowadzić go na większości przejść granicznych, a w pierwszej kolejności na granicy z Polską.

4.2. Analiza potencjalnych trendów średnio- i długoterminowych. Dynamika i struktura migracji

Hipotezy:

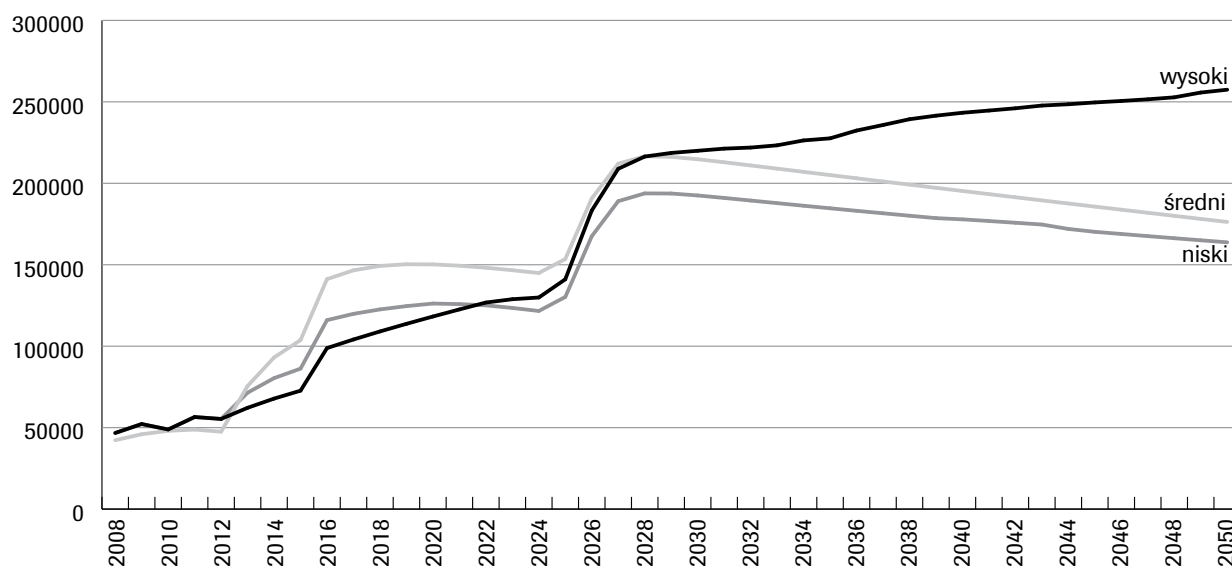
Badania wcześniejszych przypadków zniesienia wiz przez UE wobec krajów sąsiedzkich nie potwierdziły, że istnieje korelacja między zniesieniem ruchu wizowego dla pobytów czasowych a zjawiskiem migracji rejestrowanej. Udowodniły one natomiast związek pomiędzy zniesieniem reżimu wizowego a wzrostem liczby wniosków o status uchodźcy (casus Bałkanów Zachodnich, lecz już nie Mołdawii) oraz wzrostem odmów wjazdu, a także naruszeń w zakresie przekraczania granicy, nielegalnego pobytu i zatrudnienia (tu jednak dane są bardzo skąpe, potrzebne byłyby nowe narzędzia, na przykład szeroko zakrojone badania ankietowe). Jeśli chodzi o Polskę, w opinii eksperckiej, system „oświadczeniowy” prowadzi do nadużyć, jednak brakuje metod, które pozwoliłyby oszacować skalę zjawiska, nie mówiąc już o możliwym zbadaniu korelacji między ruchem bezwizowym a systemem „oświadczeniowym”.

⁵² Za: Statystyki Straży Granicznej, styczeń–czerwiec 2017 roku, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>

⁵³ Za: Komenda Główna Straży Granicznej.

W badaniu OSW z 2012 roku stwierdzono, że przy obecnym poziomie mobilności i kontaktów międzyludzkich, biznesowych, politycznych, zniesienie wiz będzie naturalną konsekwencją trwających od lat procesów liberalizacyjnych⁵⁴. W latach 2013–2014 (przed wybuchem konfliktu na Donbasie) OSW przy współpracy z partnerami z krajów regionu podjęło próbę prognozowania ewentualnych zmian w napływie ukraińskich migrantów do UE (badanie zasobu migracyjnego) w wyniku zniesienia wiz. Jako główne wskaźniki sprzyjające migracji przyjęto: czynniki demograficzne, różnice w osiągniętych dochodach pomiędzy Ukrainą a krajami UE, poziom bezrobocia, obecność ukraińskiej sieci migracyjnej w UE. Zmodelowano także zmienną charakteryzującą swobodny przepływ osób na podstawie danych wynikłych z wcześniejszych fal rozszerzenia UE (wystarczająco długie i jednolite serie danych na temat liberalizacji wizowej nie były dostępne). Dla potrzeb modelu przyjęto, że wprowadzenie swobodnego przepływu osób nastąpi w 2015 roku. Mimo że model zakładał znacznie szerszy zakres liberalizacji przepływów osobowych, uzyskane wyniki (trzy scenariusze: niski, średni, wysoki) nie wskazały na możliwość znaczącego wzrostu liczby obywateli Ukrainy w UE-27. Jak widać na poniższym wykresie, w trzech przyjętych scenariuszach następuje umiarkowany wzrost zasobu migracyjnego obywateli Ukrainy w UE, wynikający przede wszystkim z wcześniej szybko rosnącej dynamiki napływu Ukraińców do UE, a także dużych różnic w osiągniętych płacach. Jednak jedynie w wysokim scenariuszu zakładającym stały spadek PKB Ukrainy o 2% rocznie widać bardziej długotrwały wzrost migracji. W dwóch innych scenariuszach (gdy wzrost gospodarczy Ukrainy jest dodatni lub zerowy), po wzroście odnotowanym około 2015 roku następuje stabilizacja trwająca do około 2024 roku, następnie zaś kolejna fala wzrostu (szerzej zob. Wykres 11).

Wykres 11. Prognozowany zasób migracyjny obywateli Ukrainy w UE-27 i Norwegii w latach 2008–2050, trzy scenariusze



Opracowanie własne

⁵⁴ M. Jaroszewicz, *Niemożliwe uczynić możliwym. Perspektywy ruchu bezwizowego pomiędzy UE a wschodnimi Partnerami, Punkt Widzenia OSW*, 6.06.2012, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2012-06-06/niemozliwe-uczynic-mozliwym-perspektywy-ruchu-bezwizowego>

Analiza danych administracyjnych

Jedynym krajem UE, w którym od 2014 roku widać stały znaczący wzrost migracji z Ukrainy, jest Polska. Wynika to przede wszystkim z dobrej kondycji polskiej gospodarki, uproszczeń w dostępie do rynku pracy przyznanych obywatelom krajów Partnerstwa Wschodniego, istniejącej dużej niszy na rynku pracy, ograniczonych możliwości dostępu do polskiego rynku pracy dla cudzoziemców spoza UE i krajów Europy Wschodniej. Szczególną rolę przyciągającą Ukraińców odgrywa tzw. system oświadczeń. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) z dnia 21 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, obywatel Ukrainy chcący pracować czasowo (tj. przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy) w Polsce jest zwolniony z konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę. Wystarczy, że będzie posiadał oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy zarejestrowane przez jego przyszłego pracodawcę w powiatowym urzędzie pracy, a praca będzie wykonywana przez niego na podstawie pisemnej umowy na warunkach określonych w oświadczeniu. Procedura rejestracji oświadczenia jest bezpłatna⁵⁵ i wymaga minimum formalności. Innymi czynnikami przyciągającymi jest bliskość językowa i kulturowa, a także niskie koszty podróży. Szczególnie rozpowszechniona jest bezpośrednia komunikacja autobusowa łącząca polskie miasta z ukraińskimi miejscowościami, obsługująca głównie migrantów. Wraz ze wzrostem liczby Ukraińców w Polsce tworzą się coraz bardziej rozbudowane sieci migracyjne, dzięki czemu migranci czują się coraz bardziej bezpiecznie, mając w swoim języku dostęp do pomocy prawnej, medycznej czy pomocy w zatrudnieniu.

Badanie migracji Ukraińców do Polski jest w tym sensie utrudnione, że zakres i charakter danych migracyjnych zbieranych przez poszczególne organy administracji państwowej wynika z określonych przepisów prawnych, za jakie dany organ odpowiada, na przykład wydanie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, zezwolenia na pobyt, rejestrowanie przekroczeń granicy, rejestrowanie ubezpieczonych itp. Celem istniejącego systemu nie jest zaś gromadzenie i analiza całościowych i zgodnych definicyjnie danych. Zbiory danych, jakimi dysponują szczególnie instytucje, na przykład: Urząd do Spraw Cudzoziemców, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych, trudno jest porównywać i nawet przy ścisłym stosowaniu podstaw prawnych zbieranych danych, nie zawsze można określić, na ile dane zbiory wykluczają się lub dublują i jaki typ danych prezentują (osoba/decyzja administracyjna, zasób/strumień migracyjny).

W kontekście polskim bardzo ważne jest rozróżnienie między migracją stałą a czasową pojmowaną nie jako migracja trwająca określony czas, lecz związaną z określoną motywacją (szerzej zob. uwagi metodologiczne na wstępie). Migracja stała, choć również wykazuje tendencję wzrostową, to jednak w miarę niewielką w liczbach bezwzględnych, jednocześnie jest dość dobrze zobrazowana liczbowo. Druga, czasowa, najprawdopodobniej rośnie o wiele bardziej gwałtownie, jednak na razie trudno ją uchwycić statystycznie, zwłaszcza, że często pozostaje nie w pełni rejestrowana. Tam, gdzie będzie to możliwe, będziemy posilkować się danymi o zasobach migracyjnych, starając się przede wszystkim ustalić przybliżoną liczbę obywateli Ukrainy przebywających obecnie w Polsce i ich charakterystykę demograficzną.

W polskim prawodawstwie występują dwa główne typy danych administracyjnych dotyczących migracji. Są to zezwolenia na pobyt, których statystykę prowadzi Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz zezwolenia na pracę, których statystykę prowadzi Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

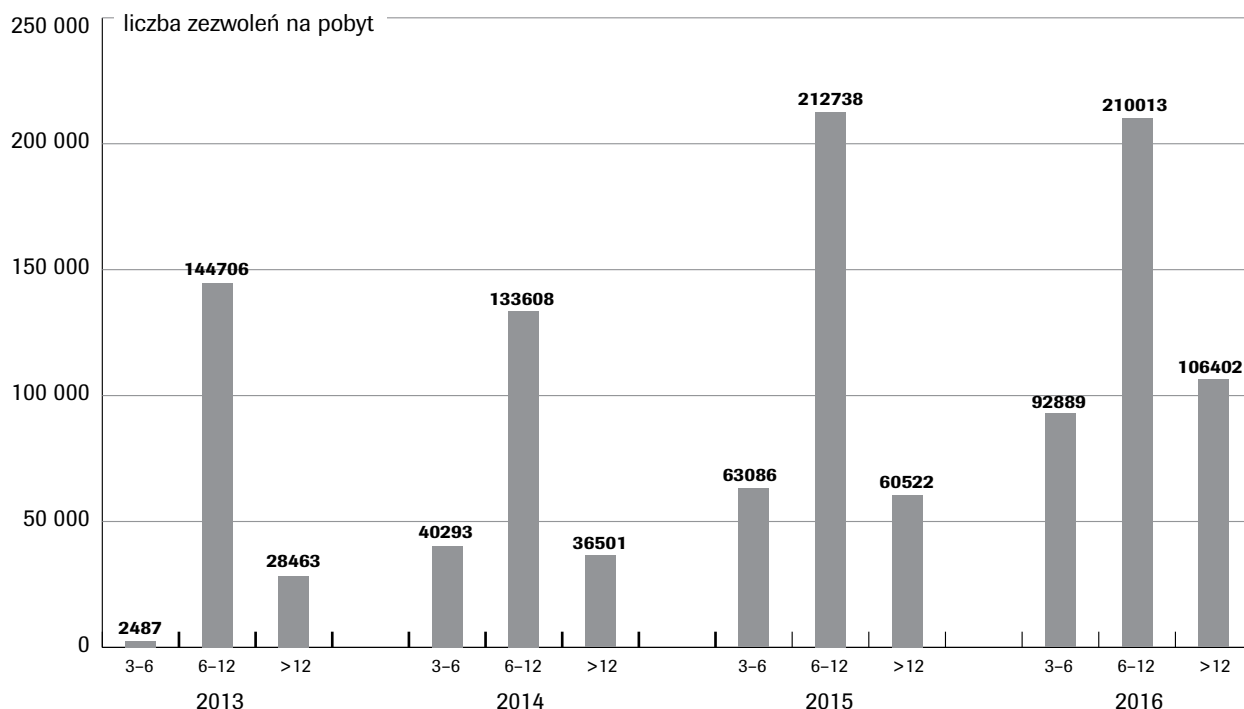
⁵⁵ Od 1 stycznia 2018 roku koszt wydania oświadczenia będzie wynosił 30 złotych.

Zezwolenia na pobyt

Według danych przekazanych do Eurostatu przez Urząd do Spraw Cudzoziemców liczba obywateli Ukrainy posiadających ważny tytuł pobytowy wynosiła pod koniec 2012 roku 122 tys. osób, pod koniec 2013 roku – 175 tys. osób, pod koniec 2014 roku – 210 tys., zaś pod koniec 2016 roku – 409 tys. Jest to oczywiście znaczący wzrost, jednak znacznie mniejszy, niż gdy spojrzymy na dane dotyczące strumieni migracyjnych, na przykład dynamiki wydanych oświadczeń. Co warto podkreślić, migracja Ukraińców do Polski dotyczy nowych osób, albowiem dużą część wydanych decyzji stanowią zezwolenia wydane po raz pierwszy. W 2014 roku nowych zezwoleń było 250 tys., w 2015 roku – 430 tys., zaś w 2016 roku – 512 tys.

Poza wzrostem liczby obywateli Ukrainy posiadających tytuł pobytowy w Polsce, nie widać dużych różnic w zakresie najczęściej wydawanych zezwoleń. Zarówno w 2013 roku, jak i latach kolejnych najbardziej popularne były zezwolenia wydane na okres w przedziale pomiędzy 6 a 12 miesięcy. Widać również proporcjonalny wzrost udziału mniej popularnych typów zezwoleń wydawanych na pozostałe okresy (zob. Wykres 12 poniżej).

Wykres 12. Liczba wszystkich ważnych zezwoleń na pobyt wydanych obywatelom Ukrainy wg stanu na 31 grudnia danego roku w latach 2013–2016 z podziałem na czas trwania zezwolenia (3–6 miesięcy, 6–12 miesięcy i powyżej 12 miesięcy) z uwzględnieniem wydanych wiz krajowych



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

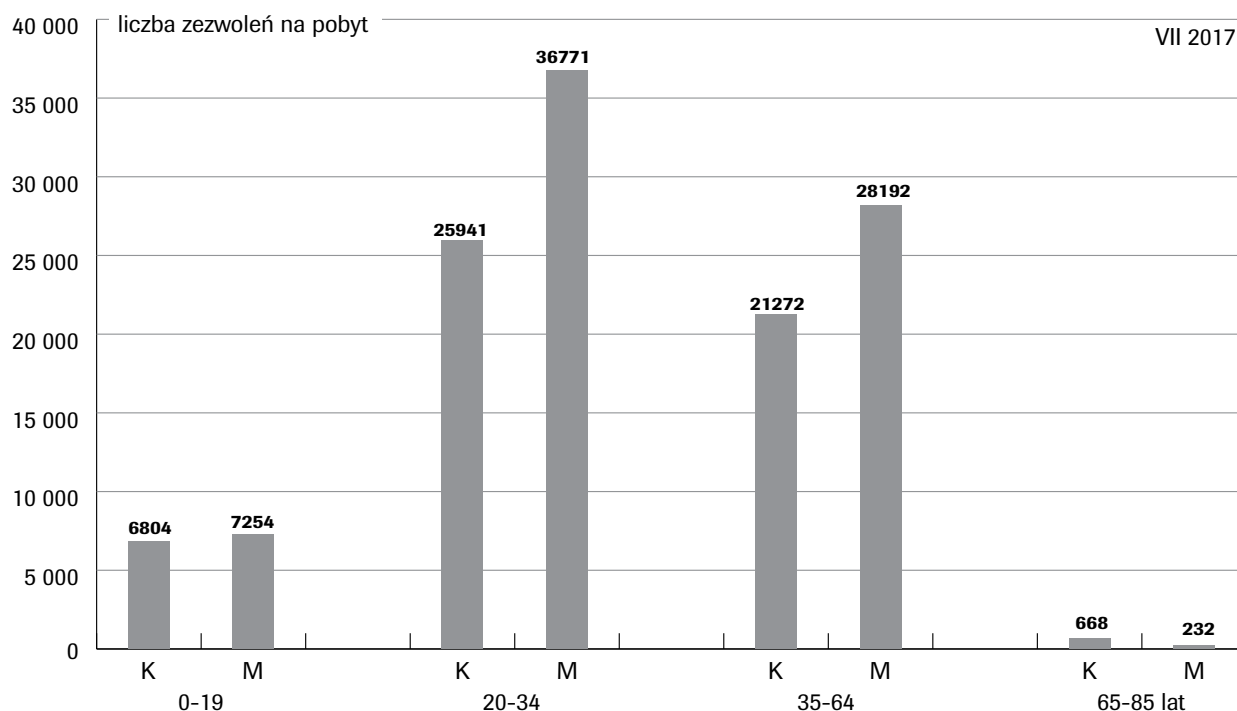
W dalszej części ekspertyzy zostaną przeanalizowane najnowsze dane (w zależności od posiadanych danych lub według stanu na 31 sierpnia 2017 lub na 1 lipca 2017) na temat wydanych zezwoleń na pobyt. Z przyczyn administracyjnych dane te nie obejmują wiz wydanych przez polskie placówki konsularne.

Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców 31 sierpnia br. na terytorium RP ważny dokument pobytowy posiadało 312 512 obcokrajowców, w tym 133 818 obywateli Ukrainy. Stanowili oni 43% obcokrajowców posiadających ważny dokument pobytowy. Miesiąc wcześniej Ukraińców

było 132 606. Pod koniec czerwca 2017 roku liczba obcokrajowców ogółem wynosiła 302 316, zatem w skali dwóch miesięcy wzrosła o 10 tys. W przyroście tym znaczący udział mieli obywatele Ukrainy, którzy w sierpniu 2017 roku otrzymali 5,5 tys. nowych dokumentów pobytowych.

Wykres 13 przedstawia zasób migracyjny Ukraińców w Polsce (bez danych na temat wiz krajowych, a zatem tylko ujmuje zezwolenia pobytowe wydane wewnątrz kraju) według stanu na 1 lipca 2017 roku według płci i wieku. Dane te pokazują, że podobnie jak w poprzednich latach, w migracji do Polski przeważają mężczyźni, jednak udział kobiet jest stosunkowo duży. Najwięcej migrantów znajduje się w przedziale wiekowym 20–34, w drugiej kolejności w przedziale wiekowym 35–64. O ile w przedziale wiekowym 20–34 widać znaczącą przewagę mężczyzn, o tyle w późniejszym wieku, zwłaszcza w przedziale 50 plus zaczynają dominować kobiety. Stosunkowo duża jest grupa dzieci i młodzieży, wcześniej prawie nieobecna. Może wskazywać to na wzrost migracji rodzinnej, osiedleńczej oraz odzwierciedlać wzrost liczby studentów i uczniów.

Wykres 13. Liczba wszystkich ważnych zezwoleń na pobyt wydanych obywatelom Ukrainy według stanu na 1 lipca 2017 roku według płci i wieku (bez uwzględnienia wiz krajowych)

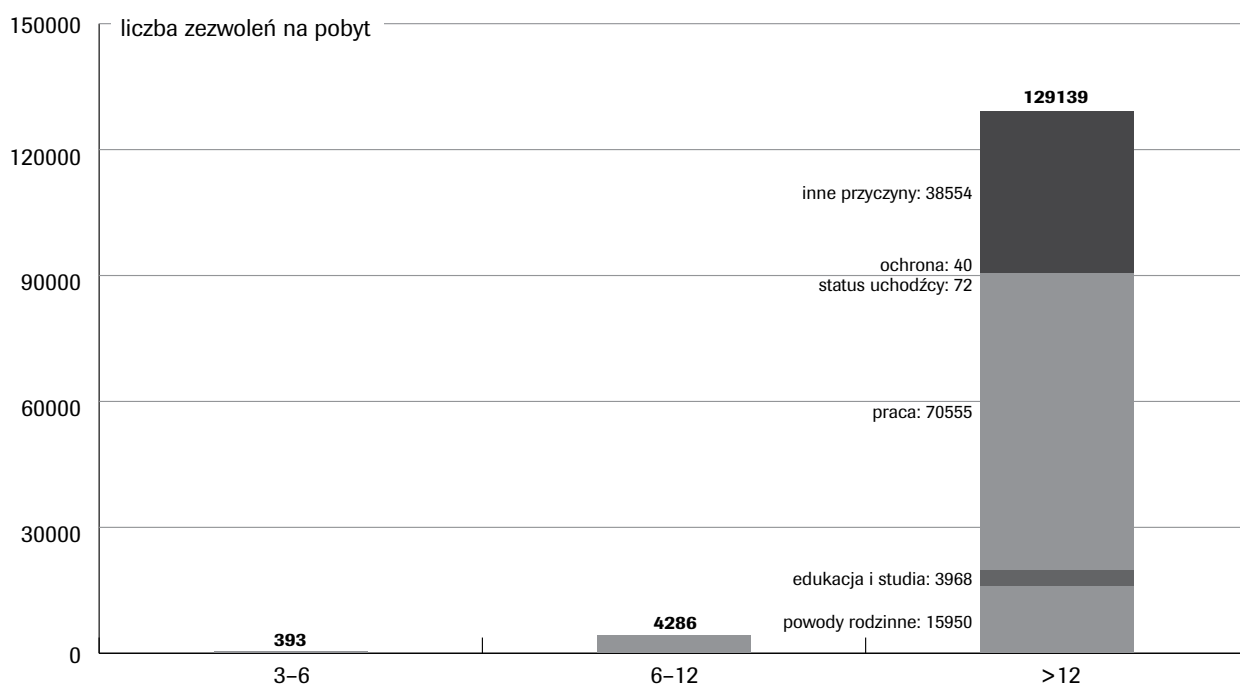


Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Dane na temat wykształcenia oraz miejsca zamieszkania/pochodzenia na Ukrainie nie są gromadzone w sposób systemowy.

Wykres 14 pokazuje zezwolenia na pobyt według typu i długości zezwoleń wydane obywatelom Ukrainy, według stanu na 31 sierpnia 2017 roku. Ponieważ dane te nie obejmują wiz, obraz dotyczący długości wydanych zezwoleń, jest wypaczony na korzyść najdłuższych zezwoleń. W świetle przedstawionych danych przeważają zezwolenia związane z zatrudnieniem, dość liczna jest także kategoria: inne przyczyny. Na trzecim miejscu znajdują się zezwolenia związane ze względami rodzinnymi, a na czwartym – edukacją i studiami.

Wykres 14. Liczba wszystkich ważnych zezwoleń na pobyt wydanych obywatelom Ukrainy według stanu na 31 sierpnia 2017 roku według typu i długości zezwoleń (bez uwzględnienia wiz krajowych)



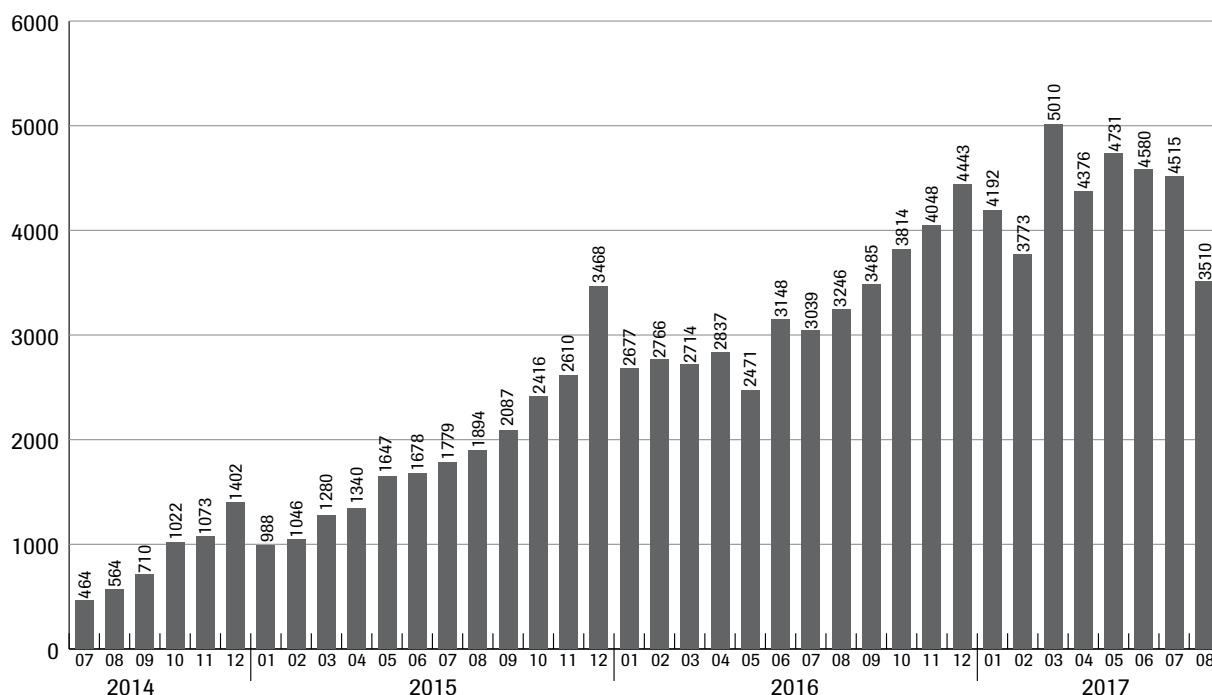
Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Przytoczone powyżej dane nie wskazują jednoznacznie na wzrost migracji stałej, która niejako rozygrywa się w zasobie krótkoterminowym. Z drugiej strony, w świetle innych danych, migracja stała, wcześniej marginalna, także rośnie, lecz w znacznie wolniejszym tempie. Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców w latach 2007–2017 (do 1 sierpnia 2017 roku) 41 202 obywateli Ukrainy złożyło wnioski o zezwolenie na osiedlenie się lub wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt stały. Zjawisko to przybrało na sile po 2014 roku. O ile w 2013 roku 1980 obywateli Ukrainy złożyło takie wnioski, o tyle w 2014 roku było to już 4645, w 2015 – 8772, w 2016 – 7602, a do sierpnia 2017 roku – 6731. O zezwolenie na pobyt stały występują głównie cudzoziemcy, którzy od lat przedłużali swój pobyt czasowy w Polsce. Zdecydowana większość z nich to osoby polskiego pochodzenia, w tym legitymujące się Kartą Polaka bądź małżonkowie obywateli RP.

Od 2016 roku najbardziej popularnym typem zezwolenia na pobyt jest jednolite zezwolenie na pobyt i pracę, o którym mowa w art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach. Cudzoziemiec, któremu udzielono takiego zezwolenia, uzyskuje jednocześnie prawo pobytu i prawo do pracy i nie musi posiadać „zwykłego” zezwolenia na pracę. Zezwolenie to udziela się, gdy celem pobytu cudzoziemca jest wykonywanie pracy oraz gdy spełnione są dodatkowe warunki takie jak: cudzoziemiec posiada ubezpieczenie zdrowotne oraz źródło stabilnego i regularnego dochodu dla siebie i rodziny, ma zapewnione mieszkanie, wysokość wynagrodzenia nie jest niższa niż wysokość wynagrodzenia innych pracowników wykonujących porównywalną pracę oraz podmiot powierzający wykonanie pracy nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy. Jednolite zezwolenie na pobyt i pracę może także uzyskać cudzoziemiec, który na podstawie innych przepisów jest zwolniony z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pracę. Wówczas nie musi on przedstawiać dokumentów potwierdzających powyższe warunki. Reasumując, należy podkreślić, że

choć cudzoziemiec wnoszący o jednolite zezwolenie nie musi ubiegać się o zezwolenie na pracę, to aby skorzystać z przysługującego mu uprawnienia, musi spełniać warunki dotyczące zatrudnienia i pobytu. Poniżej na Wykresie 15 przedstawiono dynamikę przyznawania jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę.

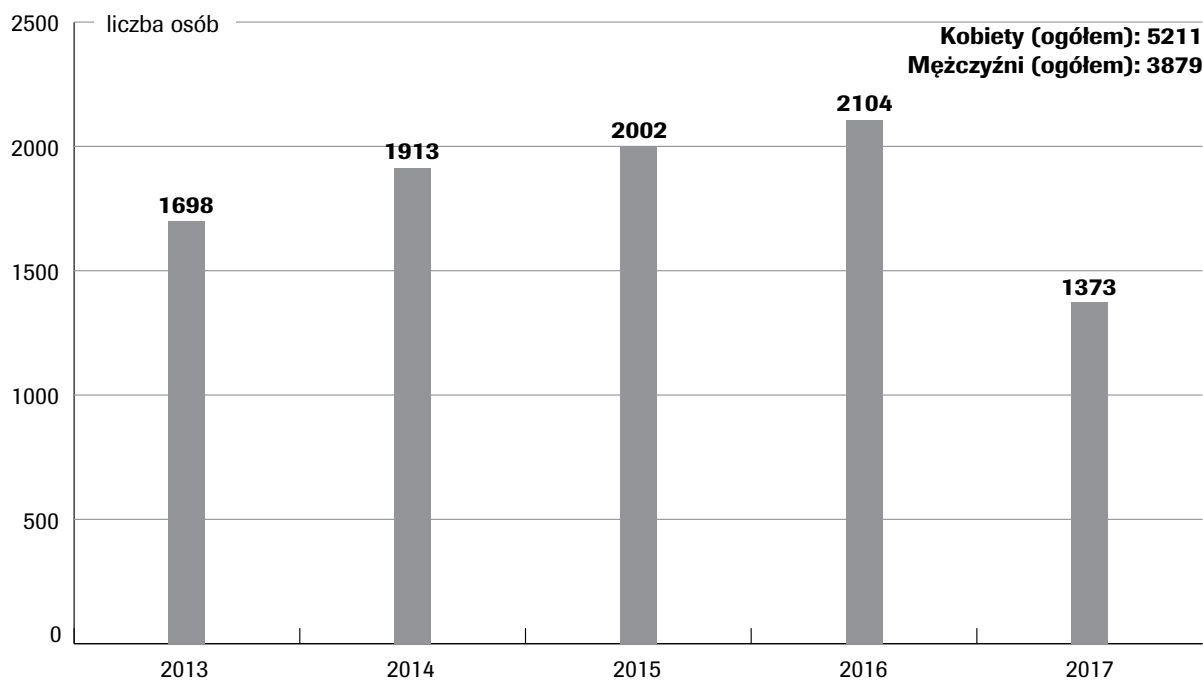
Wykres 15. Liczba obywateli Ukrainy, którzy otrzymali pozytywną decyzję w sprawie o udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (art. 114)



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Zagadnienia nabycia obywatelstwa polskiego i jego utraty reguluje ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim. Na podstawie art. 18 tej ustawy Prezydent RP może nadać cudzoziemcowi, na jego wniosek, obywatelstwo polskie. Przepisy ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim powiększają w stosunku do ustawy z 1962 roku krąg cudzoziemców, którzy mogą zostać uznani za obywateli polskich w trybie administracyjnym. W drodze uznania, o obywatelstwo polskie mogą ubiegać się cudzoziemcy zamieszkujący w Polsce na podstawie określonych zezwoleń, którzy w toku długoletniego legalnego pobytu w Polsce zintegrowali się ze społeczeństwem polskim, znają język polski, mają zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania, respektują polski porządek prawny oraz nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a w szczególności uchodzący, osoby bez obywatelstwa, dzieci oraz małżonkowie obywateli polskich oraz osoby polskiego pochodzenia. Jeśli chodzi o nabycie polskiego obywatelstwa, to od 2013 roku obserwowany jest wzrost. W 2013 roku takich osób było 1698, zaś w 2016 roku – 2104. Rekordowy może być 2017 rok, jeśli dynamika z pierwszego półrocza się utrzyma. W zakresie tej procedury widać znaczącą przewagę liczebną kobiet nad mężczyznami (zob. Wykres 16 poniżej).

Wykres 16. Liczba obywateli Ukrainy objętych postępowaniem o nabycie polskiego obywatelstwa złożona w latach 2013–2017 (do 1 lipca 2017)



Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

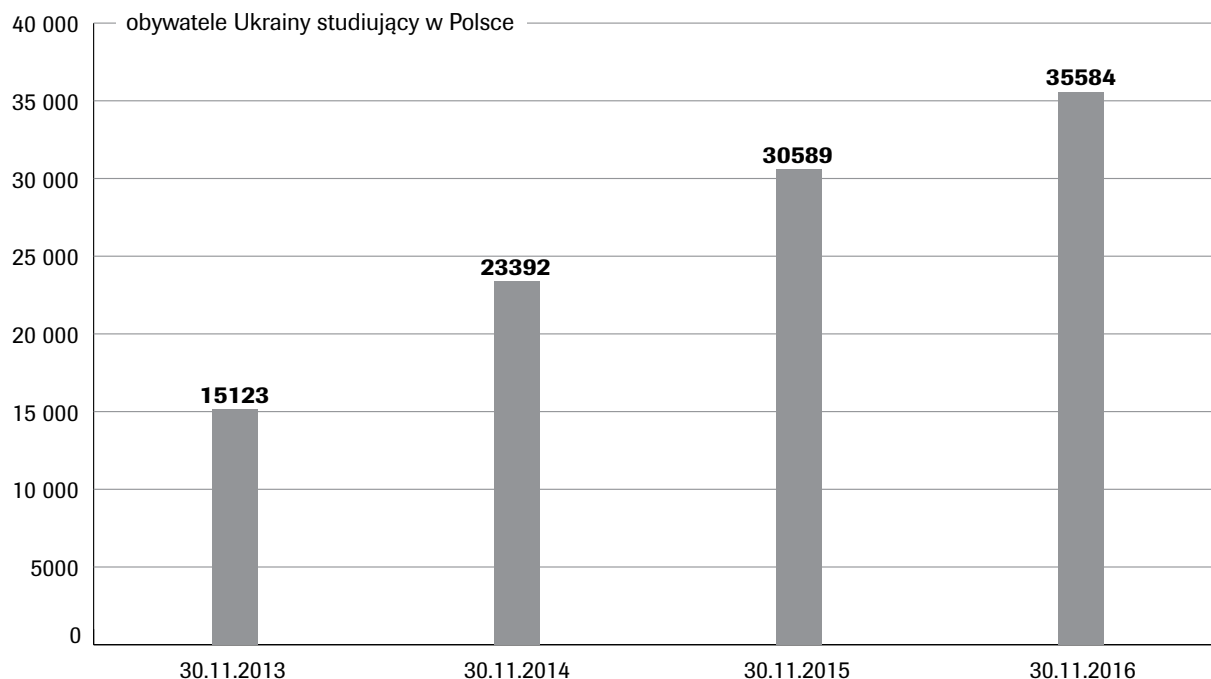
Polska jest krajem, w którym uczy się największa liczba ukraińskich studentów, decydujących się na wyjazd za granicę. Wynika to z bliskości geograficznej i językowej oraz stosunkowo niskich kosztów utrzymania i edukacji, a także aktywnych kampanii rekrutacyjnych prowadzonych przez polskie uczelnie. Zjawisku temu sprzyjają też polskie regulacje prawne ułatwiające cudzoziemskim studentom podjęcie pracy oraz ewentualne późniejsze osiedlenie się. Na podstawie art. 187 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności można udzielić cudzoziemcowi, jeżeli jest absolwentem polskiej uczelni oraz poszukuje na terytorium Polski pracy. Z kolei art. 190 pkt 3 ww. ustawy stanowi, iż przedmiotowego zezwolenia udziela się na okres 1 roku.

Zgodnie z § 1 pkt 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) z dnia 21 kwietnia 2015 roku (Dz.U. z 2015 r., poz. 588) w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na wykonywanie pracy, wykonywanie pracy bez zezwolenia jest dozwolone w przypadku cudzoziemców będących: studentami studiów stacjonarnych lub stacjonarnych studiów doktoranckich odbywanych w RP; będących studentami, którzy wykonują pracę w ramach staży zawodowych, do których odbywania kierują organizacje w ramach międzynarodowych zrzeszeń studentów; będących studentami, którzy wykonują pracę w ramach współpracy publicznych służb zatrudnienia i ich zagranicznych partnerów; będących absolwentami polskich szkół ponadgimnazjalnych, stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich na polskich uczelniach, w instytucjach naukowych Polskiej Akademii Nauk lub instytutach badawczych. Należy pamiętać, że ta kategoria cudzoziemców musi posiadać podstawę pobytu zgodną z przepisami art. 87. ust. 1 ustawy o z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2017r., poz. 1065). Cudzoziemiec, będący absolwentem polskiej uczelni, nie potrzebuje co prawda zezwolenia na pracę, ale jest zobligowany do uzyskania zezwolenia pobytowego, zasadniczo w celu wykonywania pracy.



Dynamika wzrostu liczby obywateli Ukrainy studiujących na polskich uczelniach jest przedstawiona na Wykresie 17 poniżej.

Wykres 17. Liczba obywateli Ukrainy studiujący w Polsce w latach 2013–2016 (według stanu na 30 listopada)



Źródło: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Zatrudnienie cudzoziemców

Dane w tym zakresie są o wiele wyższe liczbowo, ale też mniej kompletne i nie podlegają wystarczającej weryfikacji. Chodzi tu przede wszystkim o system oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi zezwalający na pracę bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę w okresie do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Po rejestracji oświadczenia pracodawca przesyła cudzoziemcowi oryginał oświadczenia, na podstawie którego uzyskuje on w polskim konsulacie wizę typu „D”. Jeśli cudzoziemiec już przebywa w Polsce, wówczas na podstawie oświadczenia zwraca się o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę w trybie art. 114 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, który jest udzielany w przypadku planowanych pobytów przekraczających 3 miesiące. Zgodnie natomiast z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 97), wojewoda wydaje zezwolenie na pracę bez konieczności uzyskania informacji, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy, w przypadku obywatela Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, który w okresie bezpośrednio poprzedzającym złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę wykonywał przez okres nie krótszy niż 3 miesiące pracę dla tego samego podmiotu i na tym samym stanowisku na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej, jeżeli przed podjęciem przez cudzoziemca pracy powiatowy urząd pracy, właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub siedzibę podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, zarejestrował pisemne oświadczenie tego podmiotu o zamiarze powierzenia wykonywania pracy temu cudzoziemcowi – pod warunkiem przedstawienia zarejestrowanego oświadczenia i umo-

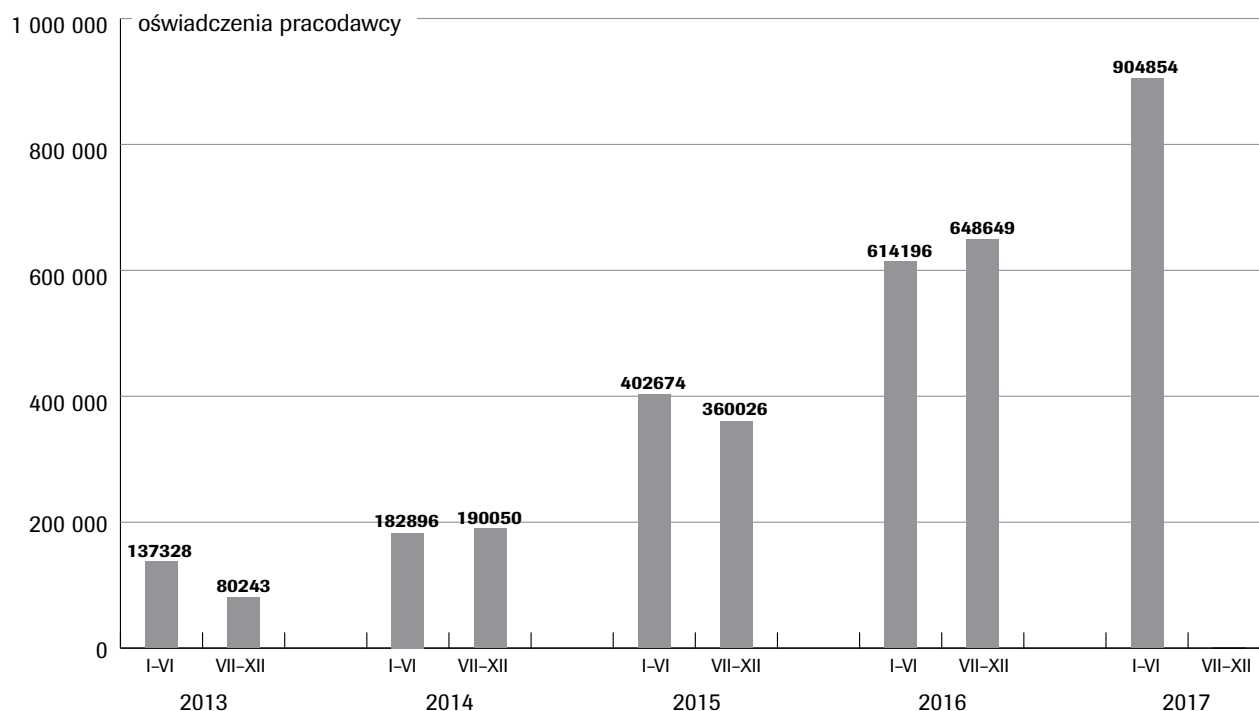
wy oraz dokumentów potwierdzających opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli były wymagane w związku z wykonywaniem pracy.

Eksperti różnią się w ocenie, jak dane te powinny być interpretowane. Niektórzy uważają, że ponieważ procedura „oświadczeniowa” jest bezpłatna i bardzo prosta, to liczba wydanych zezwoleń pokazuje po prostu skalę zainteresowania pracodawców zatrudnieniem obywateli Ukrainy. Z kolei ukraińscy eksperci podkreślają znaczenie skali oświadczeń dla oceny planów migracyjnych Ukraińców lub szerzej niepewności co do przyszłości rozwoju sytuacji w kraju. Posiadanie oświadczenia jest często traktowane jako sposób zabezpieczenia się, gdyby konieczny był wyjazd za granicę. W tym kontekście ciekawa będzie interpretacja danych „oświadczeniowych” po wprowadzeniu ruchu bezwizowego, sprawdzenie, czy jakaś część obywateli Ukrainy straci zainteresowanie posiadaniem oświadczenia.

Wydaje się jednak, że dane „oświadczeniowe” powinny być interpretowane w kontekście badania skali zatrudnienia Ukraińców w Polsce, zwłaszcza gdy dane pobytowe są bardzo zaniżone. Problemem jest jednak, że dane publikowane przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej dotyczą strumieni, a nie zasobów migracyjnych oraz obejmują liczbę wydanych oświadczeń, a nie liczbę osób, którym te oświadczenia wydano. Ponadto brakuje mechanizmu weryfikacji, czy dana osoba rzeczywiście oświadczenie wykorzystała i została zatrudniona w Polsce. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że do czasu upowszechnienia się systemu oświadczeń najbardziej typową formą pobytu obywateli Ukrainy w Polsce była tzw. quasi-legalność, a zatem pobyt „legalny” (w tym także na wizie turystycznej) i nielegalna praca, dane „oświadczeniowe” dają możliwość poznania w miarę realnej skali zatrudnienia Ukraińców w Polsce. Nie jest jednak tak, że przed upowszechnieniem się systemu oświadczeń w Polsce pracowała nielegalnie bardzo duża grupa Ukraińców. Najprawdopodobniej dwa zjawiska nałożyły się na siebie: gwałtowny wzrost zainteresowania pracą w Polsce od 2014 roku oraz zmniejszenie się skali nielegalnego zatrudnienia Ukraińców w Polsce, w sytuacji istnienia prostych możliwości jego legalizacji.

Wzrost liczby zarejestrowanych oświadczeń jest znaczący. W 2013 roku liczba wydanych Ukraińcom oświadczeń wynosiła 217 tys., zaś w 2016 roku wydano Ukraińcom aż 1,26 mln oświadczeń uprawniających do pracy czasowej. W ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2017 roku było to 904 853, co oznacza kilkudziesięcioprocentowy skok w porównaniu do oświadczeń wydanych w pierwszym półroczu 2016 roku. W 2017 roku w porównaniu do roku 2016 nastąpi prawdopodobnie skok o kilkadziesiąt procent, a być może liczba oświadczeń podwoi się (szerzej zob. Wykres 18 poniżej).

Wykres 18. Liczba oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi zarejestrowanych na rzecz obywateli Ukrainy w latach 2013–2017 (dane półroczne, strumienie migracyjne)

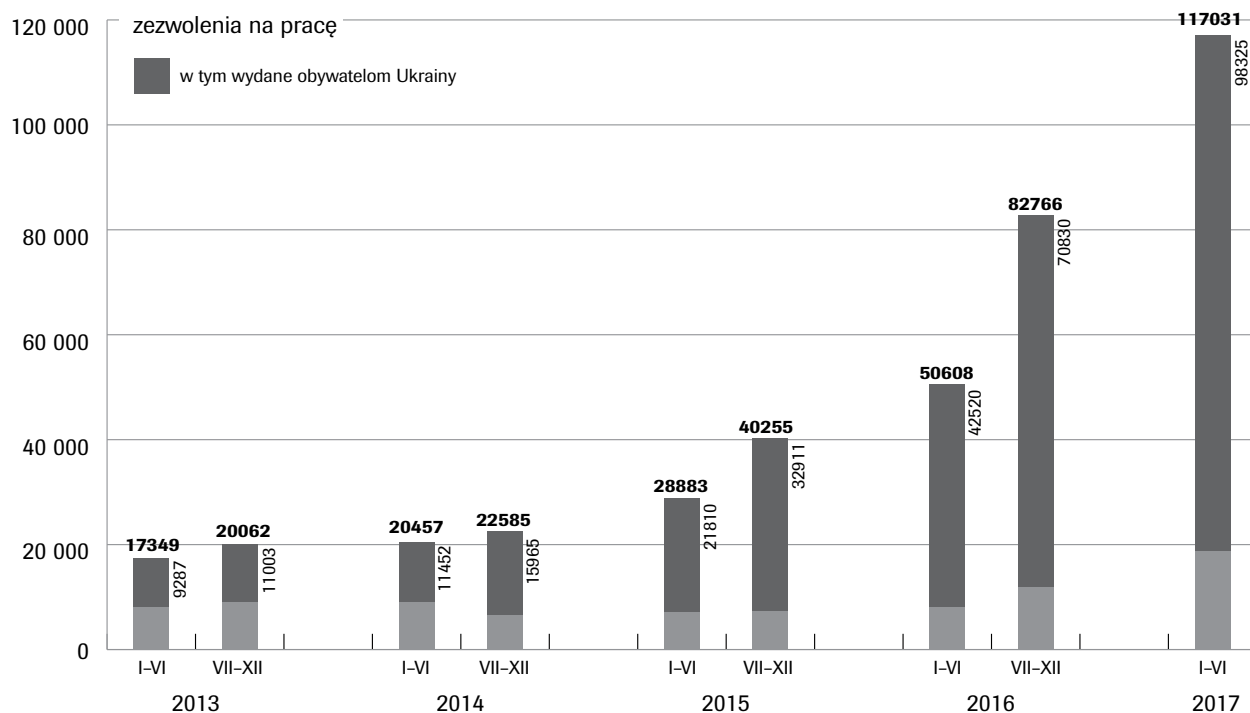


Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Należałoby opracować metodykę pozwalającą porównywać zbiory dotyczące liczby wydanych zezwoleń na pobyt i liczby zarejestrowanych oświadczeń. Niektóre badania, na przykład Ośrodka Badań nad Migracjami z 2015 roku, wskazują, że realna liczba wykorzystanych oświadczeń jest mniejsza o ok. 30% od wydanych. Nadal jednak nie wiadomo, jaka jest proporcja pomiędzy zarejestrowanymi oświadczeniami a liczbą osób, które je posiadają. Dane na temat zasobu migracyjnego są jednak możliwe do generacji. Według informacji uzyskanych w MRPiPS na 1 września 2017 roku liczba obywateli Ukrainy, którzy posiadali ważne oświadczenia, wynosiła 669 tys. (zasób migracyjny).

Kolejną podstawą prawną, która umożliwi Ukraincom podejmowanie pracy w Polsce, są zezwolenia na pracę. Wykonywanie pracy na podstawie zezwolenia na pracę może mieć miejsce, jeżeli cudzoziemiec przebywa w Polsce legalnie np. na podstawie wizy, w ruchu bezwizowym, posiadając zezwolenia na pobyt czasowy, posiadając dokument pobytowy wydany przez inne państwo członkowskie UE. Przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców w Polsce wyodrębniają wiele kategorii obcokrajowców, którzy nie są objęci obowiązkiem posiadania zezwolenia na pracę. Przypadki, w których cudzoziemcy mogą pracować bez zezwolenia, zostały określone nie tylko w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065), lecz także w rozporządzeniu wykonawczym Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 roku (obecnie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium RP jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2015 r., poz. 588). Dynamika wydawania zezwoleń na wykonywanie pracy wydanych Ukraincom jest przedstawiona w Wykresie 19 poniżej.

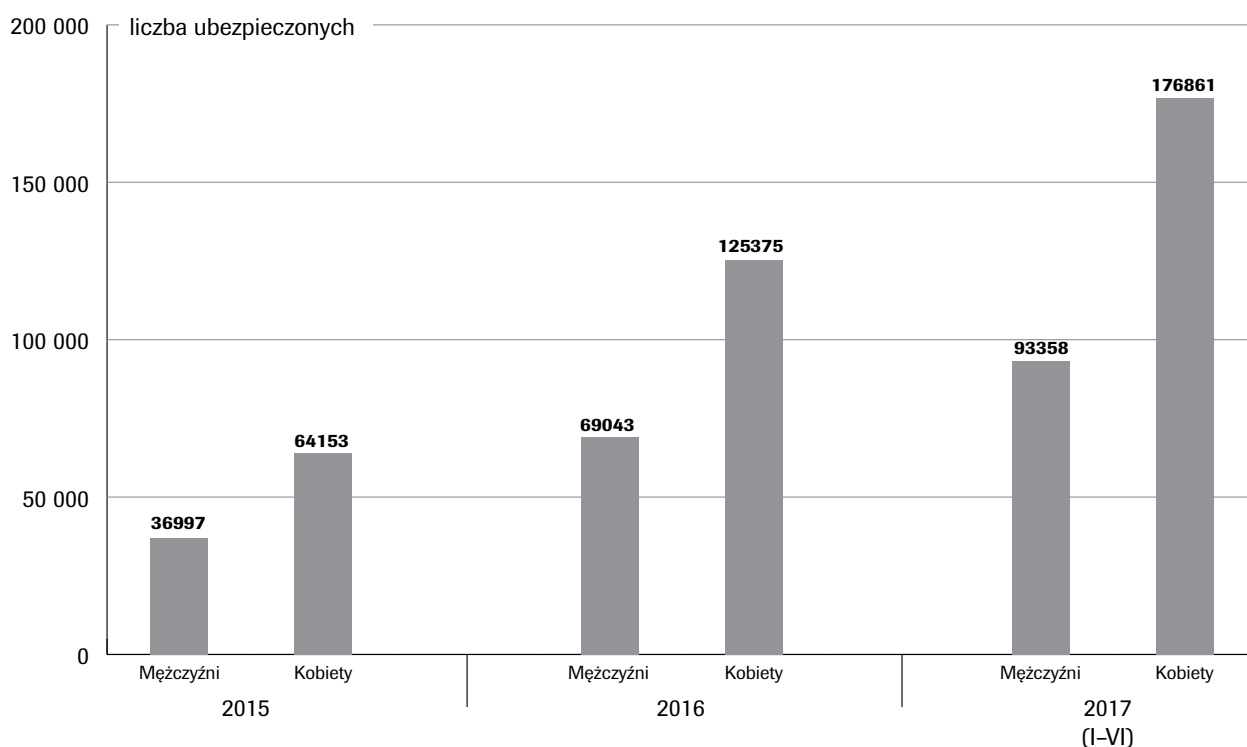
Wykres 19. Liczba zezwoleń na pracę wydanych w Polsce cudzoziemców, w tym obywatelom Ukrainy, w latach 2013–2017 (dane półroczne)



Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Według danych MRPiPS na 1 września 2017 roku liczba obywateli Ukrainy, którzy posiadali zezwolenie na pracę, wynosiła 186 tys. (liczba ta powinna być skorygowana o uchylone zezwolenia). Warto też pamiętać, że istnieje pewna kategoria obywateli Ukrainy, którzy (z racji posiadania określonego statusu prawnego) nie muszą starać się o zezwolenie na pracę, w tym m.in.: posiadają status uchodźcy lub korzystają z innego typu ochrony, posiadają zezwolenie na pobyt stały w RP lub status rezydenta długoterminowego UE, są członkiem rodziny cudzoziemca, zwolnionego z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pracę, posiadają w RP tzw. jednolite zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zezwolenie na pobyt czasowy, udzielone w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, studenci studiów stacjonarnych przebywający w Polsce zgodnie z odpowiednią wizą lub zezwoleniem na pobyt czasowy wydanym w celu studiów. Jeśliby więc dodać liczbę obywateli Ukrainy posiadających (według stanu na 1 września 2017 roku) oświadczenie i tych posiadających zezwolenie na pracę, otrzymamy liczbę 855 tys.

Wykres. 20. Liczba ubezpieczonych obywateli Ukrainy z podziałem na płeć w latach 2015–2017*



Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych

* Do 30 czerwca 2017 roku

Jak wynika z Wykresu 20 liczba obywateli Ukrainy zarejestrowanych przez ZUS jako osoby ubezpieczone jest najprawdopodobniej mniejsza niż liczba obywateli Ukrainy posiadających oświadczenie lub zezwolenie na pracę w danym przedziale czasowym. Jest to zapewne związane z faktem, że duża część obywateli Ukrainy jest zatrudniona na podstawie umów zlecenia, o dzieło czy o świadczenie usług, niewymagających lub ograniczających konieczność odprowadzania składek do ZUS.

Ochrona międzynarodowa

Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców ogółem w latach 2007–2017 (do 1 października 2017 roku) 7166 obywateli Ukrainy złożyło w Polsce wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, najwięcej bezpośrednio po wybuchu konfliktu zbrojnego w 2014 (2318). W 2017 roku liczba ta wyniosła 574 osoby (szerzej zob. Tabela 5). W 2014 roku liczba obywateli Ukrainy ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowiła 34% ogólnej liczby ubiegających się, w 2015 – 19%, a w 2016 – 11% ogólnej liczby osób objętych tymi wnioskami. Liczba obywateli Ukrainy ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w 2017 roku stanowi 14% ogólnej liczby wnioskodawców.

Tabela 5. Liczba obywateli Ukrainy, którzy w latach 2003–2017* złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP oraz wznowienia postępowania

OBYWATELSTWO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	suma
Ukraina	86	72	84	60	55	40	36	45	67	72	46	2318	2305	1306	574	7166
pozostałe	6820	8007	6776	7033	9993	8477	10551	6489	6820	10681	15104	5877	10020	11016	3609	127273
suma	6906	8079	6860	7093	10048	8517	10587	6534	6887	10753	15150	8195	12325	12322	4183	134439

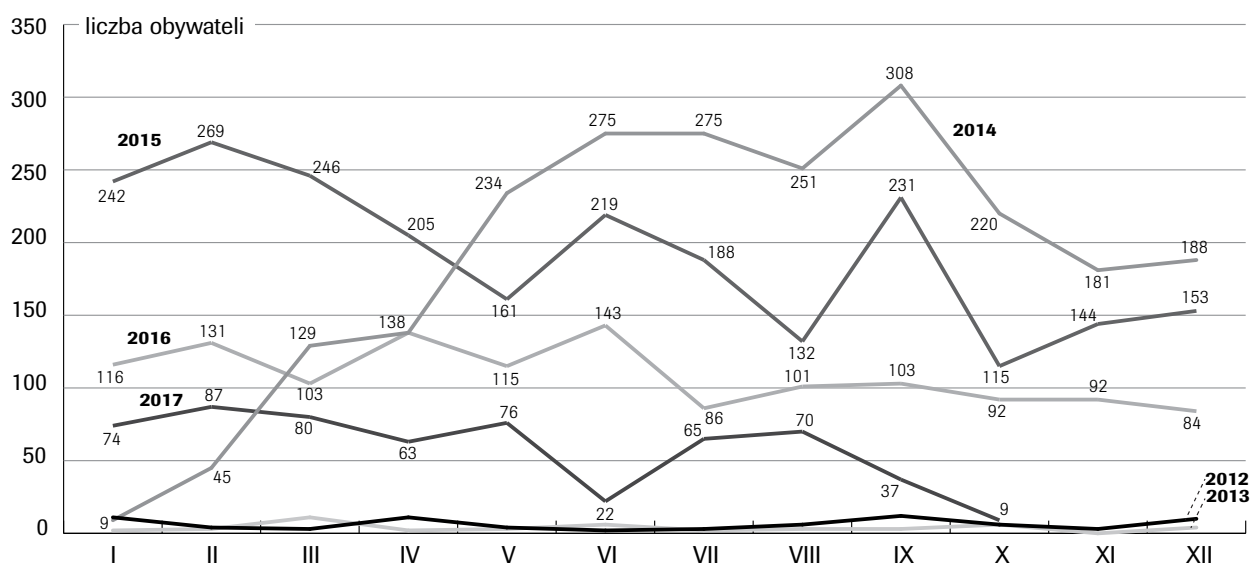
Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

* Do 1 października 2017 roku

Według stanu na 1 października 2017 roku Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców prowadzi 316 postępowań w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wobec obywateli Ukrainy, zaś pomocą socjalną objętych jest 879 obywateli Ukrainy.

Dokładniejsze dane pokazujące miesięczną dynamikę złożonych wniosków przedstawia Wykres 21. Warto zauważyć, że o ile w latach 2014–2015 wzrost wniosków w danych miesiącach mógł być korelowany z konkretnymi wydarzeniami, w tym pogorszeniem sytuacji bezpieczeństwa na Ukrainie, obecnie takiego związku nie widać.

Wykres 21. Liczba obywateli Ukrainy, którzy w latach 2012–2017* złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

* Do 8 października 2017 roku

Według Urzędu do Spraw Cudzoziemców, większość osób ubiegających się o ochronę w Polsce deklaruje narodowość ukraińską, mniejszość – rosyjską, tatarską, polską i inne. Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową w Polsce pochodzą głównie z obwodów: donieckiego (ok. 33%) i ługańskiego (ok. 21%), a także z Krymu (ok. 10%). O udzielenie ochrony ubiegają się również osoby z obwodów: dnipropepetskiego, czerkaskiego, kijowskiego, iwanofrankiwskiego, tarnopolskiego, lwowskiego, mikołajowskiego, łuckiego. Występuje podobna liczba mężczyzn i kobiet. Wiek zainteresowanych to od 18 do 82 roku życia. Wśród ubiegających się o status uchodźcy wyróżniamy przede wszystkim osoby z wykształceniem wyższym (ok. 25%) oraz średnim (ok. 64%). Wykonywane zawody są bardzo zróżnicowane. Według Urzędu do Spraw Cudzoziemców z analizowanych wniosków uchodźczych wyłania się kilka tzw. profili uchodźczych, w tym profil polityczny (osoby prześladowane przez separatystyczne władze niekontrolowanej przez Ukrainę części Donbasu oraz obecne władze Krymu), profil krymski (osoby narodowości tatarskiej), profil osoby obawiającej się powołania do armii ukraińskiej, a także najbardziej rozpowszechniony tzw. profil Ukrainy Wschodniej, osoby obawiającej się ogólnej niebezpiecznej sytuacji w regionie ich zamieszkania, przy czym większość wskazuje wyłącznie na tę okoliczność jako na powód opuszczenia kraju. Część wnioskodawców nie jest w stanie udowodnić zindywidualizowanej obawy przed prześladowaniem, a najbardziej prawdopodobną przyczyną złożenia wniosku są powody ekonomiczne⁵⁶.

⁵⁶ UdSC, Raport na temat obywateli Ukrainy, 01.10.2017, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>

Od 1 stycznia 2013 do 1 października 2017 roku na podstawie decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Rady ds. Uchodźców 92 obywatele Ukrainy uzyskało w Polsce status uchodźcy, zaś 268 osób ochronę uzupełniającą, zaś 26 pobyt tolerowany. O ile w latach 2014–2015 pozytywne rozpatrzenie wniosków azylowych obywateli Ukrainy było ogromną rzadkością (dla przykładu w 2014 roku nie przyznano żadnego statusu uchodźcy, a w 2015 dwa), o tyle widać zmianę orzecznictwa w ostatnich dwóch latach. W okresie od 1 stycznia 2017 do 1 października 2017 roku Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydał 56 decyzji o nadaniu statusu uchodźcy oraz 147 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej, zaś Rada do Spraw Uchodźców 22 decyzje o udzieleniu ochrony uzupełniającej.

5. Inne kraje docelowe dla ukraińskich migrantów i ewentualne przekierowanie z Polski

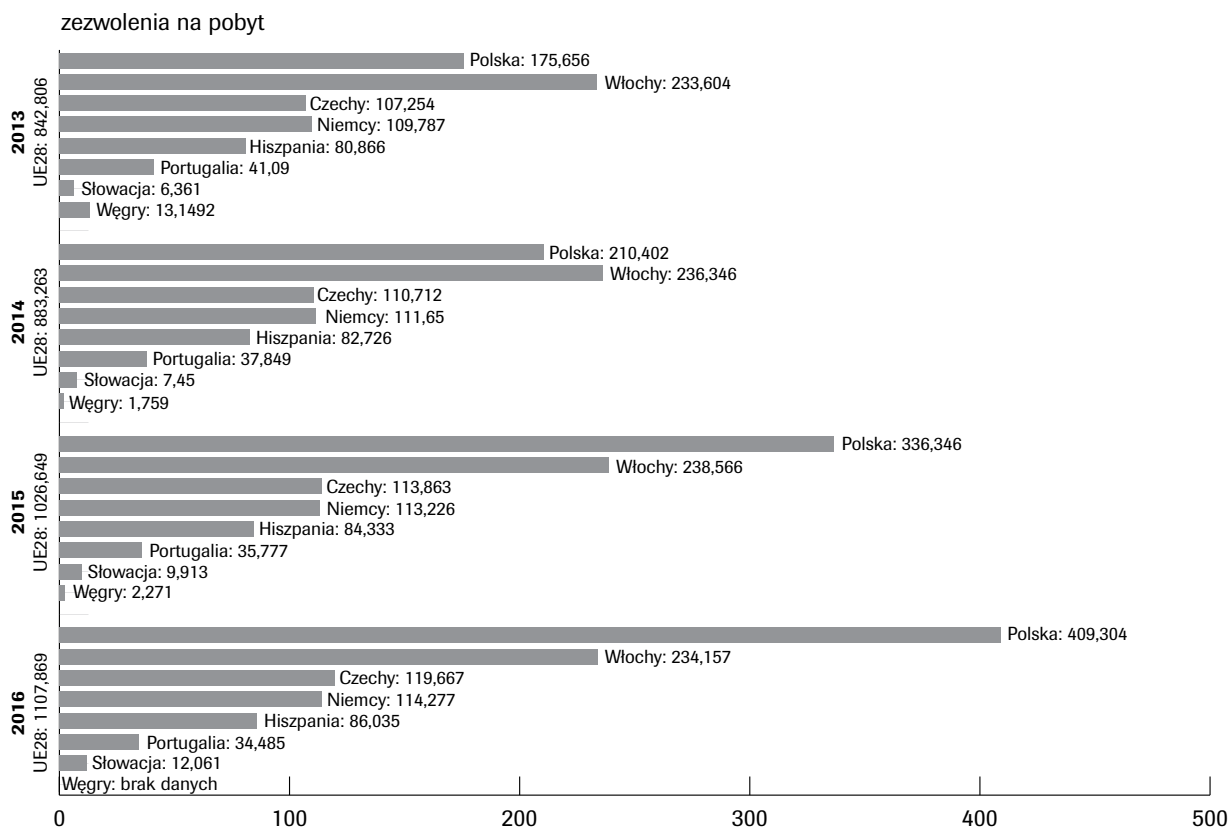
Wprowadzenie ruchu bezwizowego dla obywateli Ukrainy spowodowało nerwowość na polskim rynku pracy. Pracodawcy zaczęli obawiać się, że w związku z tą zmianą odpłynie część zatrudnionych, których przyciągnie wizja wyższych zarobków w krajach Europy Zachodniej. Hipotetycznie sytuacja taka może nastąpić, zwłaszcza gdyby doszło do otwarcia rynków pracy dla Ukraińców. W chwili obecnej jednak takiego trendu nie widać. Warto pamiętać, że w zasadzie żadne państwo poza krajami Grupy Wyszehradzkiej (Czechy rozważają rozszerzenie kwoty imigracyjnej dla obywateli Ukrainy, Węgry przyciągają Ukraińców przyznawaniem obywatelstwa), nie stosuje preferencji geograficznej dla obywateli Ukrainy. Jak pokazują statystyki włoskie, niemieckie czy portugalskie, w 2014 roku nastąpił niewielki wzrost liczby Ukraińców posiadających prawo pobytu w tych krajach (czasem dane krajowe są jednak sprzeczne z danymi Eurostatu, które nie pokazują wzrostu). Jednak dwustu-tysięczna diaspora ukraińska we Włoszech czy stutysięczna w Niemczech jest na tyle niewielka wobec napływu migrantów z innych państw, że Ukraińcy nie są grupą migrantów dobrze opisaną ilościowo czy jakościowo. Czechy, które w latach 2003–2008 odnotowały znaczny wzrost migracji zarobkowej z Ukrainy, wprowadziły w ostatnich latach na tyle restrykcyjne zasady polityki admisyjnej, że liczba Ukraińców w tym kraju pozostaje w zasadzie na niezmiennym poziomie.

Ponieważ od czasu rosyjskiej interwencji na Ukrainie niepewna jest przyszłość relacji ukraińsko-rosyjskich, nie można wykluczyć wprowadzenia przez Rosję ruchu wizowego dla obywateli Ukrainy, co z pewnością wpłynęłoby na liczbę ukraińskich migrantów w Rosji. Władze ukraińskie rozważały wprowadzenie ograniczeń wjazdu dla obywateli Rosji. 1 września br. wszedł w życie dekret prezydenta Ukrainy o wprowadzeniu kontroli biometrycznej dla wjazdu cudzoziemców na terytorium Ukrainy. Zgodnie z nowymi przepisami, rząd Ukrainy ma przygotować plan wprowadzenia w życie systemu kontroli, wedle którego od 1 stycznia 2018 roku cudzoziemcy będą mogli wjeżdżać na Ukrainę tylko na podstawie dokumentów biometrycznych. Ponadto do ukraińskiego prawa wprowadzono pojęcie krajów zwiększonego ryzyka migracyjnego, do której to kategorii zaliczono Federację Rosyjską. Obywatele krajów wchodzących do tej kategorii będą musieli meldować się bezpośrednio po przyjeździe.

Wobec obywateli Federacji Rosyjskiej zostanie zastosowany także system rejestracji przedwyjazdowej (pewna forma *pre-arrival registration system*), wzorowana m.in. na unijnym projekcie *smart borders*. Dekret prezydenta Ukrainy już wywołał reakcję Federacji Rosyjskiej. Komunikat wyśtosował także MSZ Białorusi, który ogłosił, że oczekuje dokładnych wyjaśnień, czy nowy mechanizm może wpłynąć na ruch bezwizowy obowiązujący w relacjach ukraińsko-białoruskich. Wprowadzenie takiego systemu może znacząco utrudnić ruch osobowy z Federacją Rosyjską. W tej sytuacji prawdopodobnym wydaje się zastosowanie podobnych ograniczeń przez Federację Rosyjską i w rezultacie poważne utrudnienia dla ukraińskich migrantów zarobkowych, co może spowodować ich przekierowanie z Rosji do krajów Unii Europejskiej.

Według danych Eurostatu pod koniec 2016 roku w UE-28 obywatele ukraińscy posiadali 1 mln 110 tys. ważnych zezwoleń na pobyt, z czego 403 tys. przypadły na Polskę (szerzej zob. Wykres 22 poniżej). Reszta przypadła na Włochy (234 tys.), gdzie do czasu kryzysu gospodarczego 2008 roku przebywała znacznie większa liczba Ukraińców (m.in. w sektorze budownictwa i rolnictwa). Od kilku lat liczba ta znajduje się na tym samym poziomie i obejmuje głównie kobiety w średnim wieku pracujące we Włoszech w sektorze usług domowych, w tym szczególnie w sektorze opieki nad ludźmi starszymi. Podobny profil migracyjny prezentują obywatele Ukrainy legalnie przebywający w Hiszpanii czy w Portugalii. W Niemczech pod koniec 2016 roku liczba Ukraińców legalnie przebywających w tym kraju wynosiła 114 tys. Ukraińcy jako cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pracę w Niemczech są praktycznie nieobecni. Przebywają oni tam na podstawie zezwolenia do celów edukacyjnych lub z powodów rodzinnych.

Wykres 22. Liczba wszystkich ważnych zezwoleń na pobyt wydanych obywatelom Ukrainy przez kraje UE-28 w latach 2013–2016 według stanu na 31 grudnia danego roku (zasób migracyjny, wybrane kraje)



Źródło: Baza danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database>

Casus Czech

Pod koniec 2016 roku 119 tys. Ukraińców przebywało w Czechach legalnie. Od kilku miesięcy na czeskim rynku pracy rośnie liczba obywateli Ukrainy z polskimi wizami trafiających do Czech za pośrednictwem polskich firm. Zdecydowana większość tych osób (szacowana na kilka tysięcy) legitymuje się polską wizą do pracy krótkoterminowej wydaną w ramach tzw. systemu oświadczeń i jest wysyłana do Czech przez polskie agencje pracy. Część ukraińskich migrantów przebywa w Czechach również w charakterze pracowników delegowanych przez polskich pracodawców. Utrzymujące się w Cze-

chach rekordowo niskie bezrobocie (3,4% w styczniu według Eurostatu) powoduje, że coraz większym problemem staje się niedobór pracowników (ok. 140 tys.), szczególnie w usługach i przemyśle. Czechy, do czasu kryzysu gospodarczego prowadzące liberalną politykę migracyjną, w 2008 roku niemal przestały wydawać zezwolenia na pracę cudzoziemcom spoza UE. O ile w 2008 roku w Czechach pracowało ponad 143 tys. takich osób, w 2015 roku liczba pracowników z państw spoza UE spadła do 78 tys., z tego ponad połowa to Ukraińcy. Zgodnie z czeskim prawem tamtejsze agencje pracy nie mogą oferować firmom pracowników spoza UE. Czechy wydają zezwolenia na pracę obcokrajowcom spoza państw UE w formie jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę poprzez system informatyczny Visapoint. Ze względu na jego przeciążenie i nieefektywność standardem na Ukrainie jest korzystanie z usług firm pomagających w uzyskaniu wizy, co generuje sytuacje patologiczne (np. fałszowanie dokumentów). Pod presją organizacji pracodawców czeski rząd sukcesywnie zwiększa liczbę pracowników konsularnych na Ukrainie i stworzył legalny sposób obejścia systemu Visapoint, który umożliwia firmom szybsze pozyskanie wytypowanych wcześniej pracowników na Ukrainie. Uproszczony tryb może objąć jednak maksymalnie 8 tys. pracowników, co jedynie w ograniczonym stopniu może poprawić sytuację na rynku pracy. W rezultacie rośnie znaczenie nieformalnego sektora zatrudnienia cudzoziemców w Czechach, w którym nadrzędną rolę odgrywa pośrednik. Migranci sprowadzeni są do roli jego klientów, bez możliwości legalizacyjnych, niezdolni do samodzielnego poruszania się na rynku pracy. Czeska polityka ograniczania napływu zagranicznych pracowników jest po części konsekwencją silnych wpływów związków zawodowych, które przekonują rząd, że ściąganie pracowników z zagranicy zakonserwuje w Czechach niskie płace. Z drugiej strony polityka ta związana jest z silnymi w czeskim społeczeństwie nastrojami antyimigranckimi, które w ostatnich miesiącach dodatkowo podgrzewa kampania wyborcza przed październikowymi wyborami parlamentarnymi.

6. Wnioski

Zniesienie przez Unię Europejską ruchu wizowego dla pobytów krótkoterminowych wobec obywateli Ukrainy nastąpiło w specyficznym momencie. Z jednej strony od 2014 roku obserwuje się znaczący wzrost migracji zarobkowej z Ukrainy, głównie do Polski, związany z gwałtownym pogorszeniem się sytuacji gospodarczej Ukrainy po aneksji Krymu i wybuchu konfliktu na wschodzie kraju. Z drugiej zaś strony, w relacjach unijno-ukraińskich, w szczególności w relacjach Ukrainy z jej zachodnimi sąsiadami, od wielu lat trwa proces intensyfikacji wzajemnej wymiany osobowej i corocznego wzrostu liczby wydanych wiz (w 2016 roku obywatele Ukrainy złożyli w strefie Schengen 1,4 mln wniosków o wizy krótkoterminowe). Ponadto, od wielu lat obywatele Ukrainy znajdują się w czołówce narodowości, którym kraje UE-28 przyznają największą liczbę tytułów pobytowych. Wszystkie te fakty pokazują, że zniesienie wiz krótkoterminowych jest ważnym elementem, lecz nie kluczowym, na drodze do znoszenia barier dla mobilności obywateli Ukrainy.

Warto także podkreślić, że obywatele Ukrainy uczestniczą w migracji międzynarodowej od dziesięcioleci, traktując ją jako efektywną strategię walki z ubóstwem i niskim poziomem płac w swoim kraju. Jak pokazują badania, ukraińscy migranci zdołali stworzyć efektywne sieci migracyjne w krajach docelowych, łącznie ze zorganizowanym przez przedstawicieli diaspor pośrednictwem pracy. Można zatem stwierdzić, że obywatele Ukrainy stosują coraz bardziej dojrzałe strategie migracyjne, starając się w miarę możliwości minimalizować ryzyka związane z nielegalnym pobytom czy pracą. Gwałtowny napływ migrantów jedynie do Polski, nie zaś do innych krajów UE, może świadczyć, że główną przesłanką była liberalizacja rynku pracy i możliwości oferowane przez tzw. system oświadczeniowy.

Zniesienie ruchu wizowego odbywa się także w specyficznych warunkach politycznych. Warto pamiętać, że Ukraina rozpoczęła negocjacje na temat ruchu bezwizowego w 2010 roku, jednak skomplikowana sytuacja wewnętrzna i opóźnienia w reformowaniu kraju spowodowały, że była ona ostatnim państwem z grupy bardziej zaawansowanych uczestników Partnerstwa Wschodniego, które uzyskała ruch bezwizowy. Społeczeństwo ukraińskie nie będzie zatem raczej postrzegać decyzji o zniesieniu wiz jako jednoznacznego sukcesu obecnych władz ukraińskich czy wyrazu solidarności ze strony UE, lecz jako rzecz należną po latach negocjacji i opóźnień. Z drugiej strony w perspektywie długofalowej zapewne wzmocni to nastroje proeuropejskie, gdyż liberalizacja wizowa, znajdująca się przeciwieństwo wśród haseł rewolucji godności, stanie się najbardziej odczuwalnym społecznym efektem zbliżenia Ukrainy do UE. Unia Europejska i Ukraina stają przed długofalowym wyzwaniem, jak dalej układać wzajemne stosunki w sytuacji, gdy kończy się etap współpracy zdominowanej przez negocjowanie umowy stowarzyszeniowej i żmudne dochodzenie do ruchu bezwizowego. Z jednej strony obecnie UE nie jest w stanie przedstawić dalszej wizji wzajemnej współpracy, na przykład możliwości dialogu na temat pogłębionej integracji gospodarczej i budowy nowego modelu rozwoju polityki sąsiedztwa, z drugiej zaś – władze ukraińskie wyhamowują tempo modernizacji wewnętrznej.

Głównym wyzwaniem dla władz ukraińskich jest możliwość uruchomienia mechanizmu zawieszającego ruch bezwizowy. W sensie prawnym dalsze postępy Ukrainy w walce z korupcją nie mają związku z możliwością zastosowania mechanizmu zawieszającego. Jednak nie wiadomo, jak szczegółowy i rygorystyczny będzie mechanizm stale monitorujący wypełnianie przez Ukrainę warunków ruchu bezwizowego i czy będą tam stosowane zasady warunkowości. W ukraińskim społeczeństwie obywatelskim istnieje oczekiwanie, że ten instrument monitorujący będzie efektywnym narzędziem nacisku na władze w przypadku spowolnienia reform w zakresie walki z korupcją.

Obecna infrastruktura na granicy państw UE i Ukrainy może nie być wystarczająca w sytuacji zwiększonej dynamiki ruchu osobowego. Na granicy z Polską funkcjonuje zaledwie 8 przejść drogowych, na niektórych z nich już obecnie tworzą się wielogodzinne kolejki. Po wprowadzeniu ruchu bezwizowego może nastąpić dalsze spowolnienie odpraw ruchu osobowego. Można się spodziewać także dużego wzrostu liczby odmów wjazdu na terytorium UE oraz liczby osób zatrzymanych za nielegalny pobyt w Polsce. Wysoka dynamika ruchu osobowego na granicy polsko-ukraińskiej nie powinna ulec znacznemu zwiększeniu, w dłuższej perspektywie można się spodziewać zmiany dynamiki i charakteru przekroczeń w zakresie małego ruchu granicznego.

Polska najprawdopodobniej nadal pozostanie głównym krajem docelowym w UE dla ukraińskich migrantów, choć wprowadzenie w przyszłym roku zmian w systemie zatrudnienia cudzoziemców poprzez ograniczenia w systemie oświadczeń pracodawcy o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca i wprowadzenie zezwoleń na pracę sezonową mogą, przynajmniej czasowo, utrudnić sytuację obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy. Główne zmiany polegają na określeniu nowych zasad przyjmowania cudzoziemców do wykonywania pracy sezonowej (zgodnie z dyrektywą UE) i krótkoterminowej (na podstawie oświadczeń) w Polsce. Stworzono też podstawy do wymiany danych dotyczących wykonywania pracy przez cudzoziemców między instytucjami.

Nowa fala migracji do Polski po 2014 roku ma odmienną strukturę niż migracja wcześniejsza. Zdecydowanie bardziej widoczna jest dominacja mężczyzn, a także osób młodych. Po raz pierwszy pojawiły się osoby ze wschodniej Ukrainy, wcześniej w zasadzie nieobecnie w napływie migracyjnym do Polski. Bardzo ważne jest rozróżnienie między migracją stałą a czasową. Ta pierwsza, choć również wykazuje tendencję wzrostową, to jednak w miarę niewielką w liczbach bezwzględnych. Warto pamiętać, że migracja osiedleńcza nadal jednak stanowi niewielki odsetek ukraińskiego zasobu migracyjnego w Polsce. Migracja czasowa, najprawdopodobniej rośnie o wiele bardziej gwałtownie, jednak trudno ją uchwycić statystycznie. Należy przypomnieć o specyficznym charakterze migracji czasowej, w tym cyrkulacyjnej, do Polski. Najczęściej odbywa się ona z Ukrainy Zachodniej i stanowi strategię uzupełnienia budżetu domowego gospodarstw domowych. Oznacza to, że ten rodzaj migracji jest komplementarny wobec wewnątrzukraińskiej strategii życiowych i nie świadczy o chęci zmiany stałego miejsca zamieszkania.

Jeśli chodzi o ewentualną korelację pomiędzy zniesieniem wiz a ewentualnym wzrostem wniosków o ochronę międzynarodową składanych w Polsce przez obywateli Ukrainy, to nie można go wykluczyć. Zapewne będzie to jednak czynnik towarzyszący decyzji konkretnej osoby składającej wniosek o ochronę, nie zaś zasadnicza pobudka. O wiele ważniejsze może być zwiększenie poziomu uznawalności wniosków.

Dla dalszych badań migracji w Polsce wskazane wydaje się skorelowanie definicji metodologicznych przyjmowanych przez dane instytucje państwowe zajmujące się zbieraniem danych migracyjnych. Ponadto należałoby opracować metodykę pozwalającą porównywać zbiory dotyczące danych pobytu i danych na temat sytuacji cudzoziemców na rynku pracy (oświadczenia i zezwolenia na pracę).

Nie można wykluczyć, że może nastąpić pewne przeorientowanie z Polski przepływów migracyjnych w stronę krajów z potrzebami na rynku pracy prowadzących dotychczas restrykcyjną politykę wizową i migracyjną, takich jak Czechy i Niemcy czy kraje południa Europy. Obecnie najbardziej prawdopodobne wydaje się, że krajem, który może zliberalizować politykę w tym zakresie, są Czechy, kraj z najniższym bezrobociem w UE i coraz większym deficytem rąk do pracy, a także podobnie jak Polska preferujący napływ pracowników z Ukrainy.