Wydział Nauk Stosowanych

mgr Czesław Konieczny

Nielegalna imigracja w Polsce w aspekcie zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego

Praca napisana pod kierunkiem
dr hab. Adriana Siadkowskiego prof. AWSB

Pracę przyjmuję, dnia……

…….

podpis promotora

DĄBROWA GÓRNICZA 2024

Akademia WSB

OŚWIADCZENIE PROMOTORA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Oświadczam, że rozprawa doktorska pt. **Nielegalna imigracja w Polsce w aspekcie zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego** autorstwa Czesława Koniecznego została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego.

Data ..... Podpis promotora pracy .....

Akademia WSB

Dąbrowa Górnicza,.....

Czesław Konieczny
[redacted]
[redacted]

OŚWIADCZENIE

Świadom odpowiedzialności prawnej oświadczam, że złożona rozprawa doktorska pt.: **Nielegalna imigracja w Polsce w aspekcie zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego** została napisana przeze mnie samodzielnie.

Równocześnie oświadczam, że rozprawa doktorska nie narusza praw autorskich w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. 1994, nr 24, poz. 83) oraz dóbr osobistych chronionych prawem cywilnym.

Ponadto rozprawa doktorska nie zawiera informacji i danych uzyskanych w sposób nielegalny i nie była wcześniej przedmiotem innych procedur urzędowych związanych z uzyskaniem dyplomów lub tytułów zawodowych uczelni wyższej.

Wyrażam również zgodę na udostępnianie rozprawy doktorskiej bez wynagrodzenia dla celów badawczych lub poznawczych Biblioteki Akademickiej Akademii WSB im. prof. J. Altkorna, z zastrzeżeniem, że udostępnianie to następować będzie wyłącznie na miejscu, w siedzibie Biblioteki.

.....

podpis doktoranta

Spis treści

WSTĘP ... 6

ROZDZIAŁ 1 ... 11
ZAŁOŻENIA BADAWCZE ROZPRAWY ... 11
1.1. Cel, zakres i problemy badawcze pracy ... 11
1.2. Hipotezy badawcze rozprawy ... 14
1.3. Metody, techniki i narzędzia badawcze ... 15
1.4. Organizacja badań ... 21

ROZDZIAŁ 2 ... 25
MIGRACJE NA GRUNCIE TEORII BEZPIECZEŃSTWA ... 25
2.1. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego ... 25
2.2. Migracje i ich przyczyny w aspekcie bezpieczeństwa ... 35
2.3. Uwarunkowania geopolityczne procesów migracyjnych – studium przypadków ... 42

ROZDZIAŁ 3 ... 63
PRZEKRACZANIE GRANIC ORAZ LEGALIZACJA POBYTU W POLSCE ... 63
3.1. Uregulowania dotyczące przekraczania granic strefy Schengen ... 63
3.2. Legalizacja pobytu w świetle przepisów Ustawy o cudzoziemcach ... 73
3.3. Formy ochrony międzynarodowej ... 80
3.4. Instytucjonalne formy zarządzania procesami imigracyjnymi ... 86

ROZDZIAŁ 4 ... 103
NIELEGALNA IMIGRACJA A ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO ... 103
4.1. Nielegalne procesy imigracyjne jako naruszenie porządku prawnego ... 103
4.1.1. Przekraczanie granic wbrew przepisom ... 103
4.1.2. Niezgodne z prawem wykorzystanie przesłanek do legalizacji pobytu ... 105
4.1.3. Nadużywanie form ochrony międzynarodowej ... 112
4.2. Zagrożenia towarzyszące nielegalnej imigracji ... 115
4.2.1. Zorganizowany przerzut osób ... 115
4.2.2. Handel ludźmi ... 119
4.2.3. Przemyt towarów ... 127
4.2.4. Terroryzm ... 131

ROZDZIAŁ 5 142
PRZESŁANKI NIELEGALNEJ IMIGRACJI DO POLSKI 142
5.1. Źródła europejskiego kryzysu migracyjnego 142
5.2. Europejskie szlaki migracyjne 146

ROZDZIAŁ 6 168
TRENDY, KIERUNKI ROZWOJU NIELEGALNEJ IMIGRACJI W POLSCE ORAZ SPOSOBY OGRANICZANIA ZAGROŻEŃ DLA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO Z NIĄ ZWIĄZANYCH 168
6.1. Analiza zmienności zjawiska nielegalnej imigracji 168
6.2. Metody ochrony zagrożonych odcinków granicy – wnioski z wizyt studyjnych 211
6.2.1. Zabezpieczenie odcinka granicy w rejonie przejścia granicznego Kuźnica Białostocka – Bruzgi 212
6.2.2. Ochrona granicy wokół Ceuty 219
6.2.3. Porównanie zastosowanych rozwiązań 229
6.3. Analiza wywiadów jakościowych z ekspertami 232
6.4. Prognozowane zagrożenia imigracyjne oraz propozycja działań zaradczych 254

PODSUMOWANIE 271

ZAŁĄCZNIKI 273

WYKAZ SKRÓTÓW 283

BIBLIOGRAFIA 284

WYKAZ TABEL I RYSUNKÓW 308

WYKAZ WYKRESÓW 309

WYKAZ FOTOGRAFII 315

STRESZCZENIE W JĘZYKU POLSKIM 316

SUMMARY IN ENGLISH 318

Wstęp

Zagadnienia badawcze dysertacji zostały skoncentrowane na zagrożeniach bezpieczeństwa wewnętrznego związanych z nielegalnymi procesami imigracyjnymi w Polsce. W szczególności, w obszarze teoretyczno-poznawczym, wysiłek badawczy ukierunkowany został na aspekt zagrożeń związanych z osiągnięciem celu imigracyjnego (nielegalne przekraczanie granic, naruszenia przepisów regulujących zagadnienia pobytowe) oraz zagrożeń przez nielegalną imigrację wspomaganych (przerzut osób przez granicę, handel ludźmi, przemyt, terroryzm). Wyzwanie stanowi też analiza geopolitycznego aspektu presji migracyjnej na wschodniej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej z jej, inspirowanymi przez Rosję i Białoruś, przyczynami oraz konsekwencjami dla bezpieczeństwa rozumianymi w ujęciu sektorowym. W takim podejściu badawczym istotne znaczenie ma zmienność zjawiska nielegalnej migracji i procesów jej towarzyszących, która stanowiła dla autora dysertacji motywację do podjęcia badań naukowych nad usystematyzowaniem wiedzy na temat nielegalnych procesów imigracyjnych w Polsce oraz ich związku z bezpieczeństwem wewnętrznym.

Zjawisko migracji jako przedmiot naukowych analiz pojawia się w różnych dyscyplinach naukowych, w szczególności w dziedzinie nauk społecznych. Na tym gruncie szeroki przegląd teorii migracji odnoszących się do przyczyn oraz rozwoju tego procesu, w publikacji *Migracje we współczesnym świecie*, prezentują S. Castles i M. J. Miller[1]. Wśród polskich naukowców na szczególną uwagę zasługują prace Z. Kwaczyńskiej-Butrym autorki książki *Migracje - wybrane zagadnienia*[2] oraz wielu publikacji dotyczących tematyki migracji. Interesujący materiał teoretyczny zawiera monografia *Migracje Międzynarodowe w Europie, trendy, problemy, wyzwania*[3] autorstwa E. Kacperskiej, M. Kacprzaka, D. Kmieć i in. Wspomniane prace oraz dokonania wielu innych badaczy dotyczą w głównej mierze zjawisk migracyjnych w ich legalnej formie, koncentrując się na aspekcie socjologicznym, demograficznym, gospodarczym, politycznym czy prawnym.

[1] S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011.
[2] Z. Kwaczyńska–Butrym, *Migracje–wybrane zagadnienia*, Lublin 2009.
[3] E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmieć i inni, *Migracje Międzynarodowe w Europie, trendy, problemy, wyzwania*, Warszawa 2019.

Zagadnienie korelacji pomiędzy zjawiskiem międzynarodowych migracji a problematyką bezpieczeństwa ujęciu globalnym, regionalnym jak i lokalnym analizowali w szczególności F.B. Adamson, N. Choucri, J. Huysmans, V. Squire[4]. Badania uwzględniające nową pespektywę jaka powstała po ataku na World Trade Center prowadził między innymi T. Faist[5]. Polityczne inspiracje masowych ruchów migracyjnych oraz przykłady ich wykorzystywania w formie, kontrolowanej przez państwa, siły nacisku są tematem badań amerykańskiej politolog Kelly M. Greenhill autorki publikacji *Weapons of Mass Migration* (Cornell University Press 2010).

Na gruncie nauki polskiej znaczenie nielegalnej imigracji dla bezpieczeństwa jest przedmiotem zainteresowań naukowych P. Lubiewskiego. Na specjalną uwagę zasługują pozycje tego autora pt. *Nielegalna imigracja, cz. 1: Zagrożenia bezpieczeństwa* (Szczytno 2016) oraz *Nielegalna imigracja cz. 2: Przeciwdziałanie, aspekty instytucjonalne i prawne* (Szczytno 2018). Zawierają one, w szczególności, szeroką charakterystykę nielegalnej imigracji z punktu widzenia jej źródeł i przyczyn, analizę sytuacji imigracyjnej w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej, prezentację zagrożeń bezpieczeństwa będących następstwem nielegalnej imigracji oraz metod przeciwdziałania tym zagrożeniom. Fragment badawczy cz. 1, analizujący dane statystyczne dotyczące rozwoju nielegalnej imigracji w Polsce, obejmuje okres sięgający końca 2014 r.

Tematyka związana z europejskim kryzysem migracyjnym w kontekście wspólnotowej polityki migracyjnej prowadzonej w reakcji na sytuację kryzysową została poddana badaniom naukowym między innymi przez A. Adamczyk, A. Chojana i P. Olszewskiego oraz M. Trojanowską-Strzęboszewską[6].

W kontekście tematyki dysertacji, ważną kategorię stanowią materiały koncentrujące się na niestandardowych, asymetrycznych zagrożeniach będących

---

[4] Zob. F.B. Adamson, *Crossing Borders. International Migration and National Security*, „International Security" Vol. 31, No. 1. 2006; N. Choucri, *Migration and Security: Some Key Linkages*, „Journal of International Affairs" Vol. 56, No. 1, 2002; J. Huysmans, V. Squire, *Migration and Security,* [w:] *The Routledge Handbook of Security Studies,* (red.) D. M. Cavelty, V. Mauer, Londyn 2010.

[5] Zob. T. Faist, *The Migration - security nexus. International migration an security before and after 9/11* „Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations" 4/03, Malmö, 2004.

[6] A. Adamczyk, *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania* „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 3.; *Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu imigracyjnego w UE*, „Przegląd Europejski" 2017, nr 1(43); A. Chojan, P. Olszewski, *Kryzys migracyjny jako problem globalny. Konsekwencje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej,* „Roczniki nauk społecznych" T.10(46), z.1, 2018; M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Polityka Unii Europejskiej wobec nieregularnej imigracji*, „Rocznik integracji europejskiej", nr 14, (red.) B. Koszel, Poznań 2020.

następstwem niekontrolowanych ruchów migracyjnych w ujęciu globalnym oraz regionalnym, a także na procesach polityzacji i sekurytyzacji tego zjawiska. Autorami ciekawych opracowań są tu między innymi: A. Kicinger, R. Raczyński, A. K. Siadkowski oraz A. Zagórska[7].

Badaniami naukowymi objęto ponadto elementy polityki imigracyjnej polskich władz oraz obecność zagadnień imigracyjnych w polskim dyskursie politycznym. W tym obszarze zagadnieniowym należy zwrócić uwagę, w szczególności, na prace autorstwa A. Adamczyk, M. P. Malinowski Rubio, P. Polko, A. K. Siadkowskiego czy M. Trojanowskiej-Strzęboszewskiej[8]. Również w tym kontekście sytuację kryzysową na polsko-białoruskim odcinku granicy poddał analizie A. Wawrzusiszyn. Badacz nakreślił przyczyny zjawiska i jego przebieg wskazując na zaplanowane działania strony białoruskiej ukierunkowane na osiągnięcie pożądanych przez nią celów. Zwrócił uwagę na szerokie spektrum zagadnień dotyczących reakcji polskich władz w obszarze administracyjnym, legislacyjnym, organizacyjnym i infrastrukturalnym. Podniósł też humanitarny wymiar trwającego konfliktu[9].

Wobec zmienności procesów migracyjnych oraz nasilających się ich politycznych inspiracji, w toku prowadzonych naukowych dociekań, autor podjął próbę wypełnienia luki badawczej w obszarze aktualności badań dotyczących trendów rozwojowych zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce uwzględniających szczególną sytuację na wschodniej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. W aspekcie utylitarnym, mając na względzie skuteczność działań ukierunkowanych na zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, autor scharakteryzował propozycje możliwych przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia zagrożeń przez nielegalną

---

[7] Zob. A. Kicinger, *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon,* „CEFMR Working Paper" 2/2004; R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa,* „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka" 2015 nr 2; A.K. Siadkowski, *Syrian immigrants: a subject that requires protection, a threat, or an object of international politics?*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka" 2020, nr 1; A. Zagórska *Bezsilność prawa wobec współczesnych zagrożeń asymetrycznych, „*Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" *2/2017*.

[8] Zob. A. Adamczyk, *Polska wobec kryzysu imigracyjnego*, [w:] *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, (red.) A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2016; M. P. Malinowski Rubio, *Dyskurs polityczny wokół imigracji w Polsce*, „Studia Migracyjne - Przegląd Polonijny" 2012 nr 38/2(144); P. Polko, *Polityka migracyjna w programach polskich partii politycznych po 1989 r.,* „Wschodnioznawstwo", (red.) Z.J. Winnicki, Wrocław 2018; A.K. Siadkowski, *Cultural security as a paradigm of migration policy of the Government of the Republic of Poland in 2015-2018,* „Security Forum" 2018/10; M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Polityzacja imigracji w Polsce – wyzwania koncepcyjne,* [w:] *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej,* (red.) A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2019.

[9] Zob. A Wawrzusiszyn, *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia" 2022, nr 2 (33).

imigrację generowanych bądź katalizowanych. Wyniki badań w obu tych tym obszarach mogą mieć znaczenie nie tylko dla przewidywania rozwoju zdarzeń, ale również dla podniesienia skuteczności podejmowanych działań zaradczych.

Praca składa się z sześciu rozdziałów. Rozdział pierwszy pod tytułem „Założenia badawcze rozprawy" prezentuje cel, zakres oraz problemy badawcze dysertacji. Tutaj zawarto hipotezy badawcze, zaprezentowano metody, techniki oraz narzędzia badawcze wykorzystywane w toku prowadzonych badań. Omówiono też organizację badań oraz ograniczenia badawcze i trudności poznawcze wynikające ze specyfiki analizowanych problemów. Ze względu na stosowane przez instytucje Unii Europejskiej i organa krajowe zasady publikacji danych statystycznych oraz uwzględniając wyjątkowe uwarunkowania ruchów imigracyjnych w Polsce, związane z aktywnością Białorusi i sytuacją na szlakach migracyjnych wiodących z południa Europy, szczegółowymi badaniami objęto okres lat 2021–2023. Przy czym, badając trendy rozwojowe zjawiska odnoszono się również do przebiegu europejskiego kryzysu migracyjnego. Jednocześnie, koniec 2023 r. przyjęto jako cezurę czasową analiz proponowanych zmian w polityce migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej.

Rozdział drugi, zatytułowany „Migracje na gruncie teorii bezpieczeństwa", zawiera prezentację aparatu pojęciowego stanowiącego podstawę teoretyczną prowadzonych badań. W szczególności zamieszczono tu definicje bezpieczeństwa i migracji zbudowane na gruncie różnych podejść badawczych oraz teoretyczną typologię tych pojęć uwzględniającą wybrane kryteria. Autor dokonał nadto szczegółowej analizy przypadków wykorzystania masowych ruchów migracyjnych jako pozamilitarnej siły nacisku stosowanej przez państwa w celu osiągnięcia zaplanowanych korzyści o charakterze politycznym, gospodarczym, społecznym oraz militarnym. Tego typu działania stanowią bezpośredni przykład relacji pomiędzy zjawiskiem nielegalnej migracji a bezpieczeństwem państw nim dotkniętych.

Rozdział trzeci: „Przekraczanie granic oraz legalizacja pobytu w Polsce", to obszerna, całościowa prezentacja norm prawnych, na poziomie krajowym i wspólnotowym, dotyczących przekraczania granic strefy Schengen oraz legalizacji pobytu w Polsce z uwzględnieniem form ochrony międzynarodowej. Przedstawiono tu również instytucjonalne zasady zarządzania procesami migracyjnymi, ze szczególnym uwzględnieniem roli służb odpowiedzialnych w tym zakresie.

Rozdział czwarty, noszący tytuł: „Nielegalna imigracja a zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego", traktuje o nielegalnych procesach imigracyjnych

w kontekście ich oddziaływania na bezpieczeństwo wewnętrzne. W szczególności przedstawiono w nim aspekty prawne obejmujące problematykę przekraczania granic, jak też szeroki zakres zagadnień związanych z legalnością pobytu imigrantów. Wskazaną tematykę poddano analizie w odniesieniu do wspólnotowego oraz polskiego stanu prawnego. Ponadto zaprezentowano zagrożenia towarzyszące nielegalnej migracji obejmujące zorganizowany przerzut osób, handel ludźmi, przemyt towarów oraz terroryzm.

W rozdziale piątym, o tytule: „Przesłanki nielegalnej imigracji do Polski" ujęto całościową analizę źródeł oraz przebiegu europejskiego kryzysu migracyjnego wraz z prezentacją głównych szlaków migracyjnych wiodących do państw starego kontynentu. Rozważania tu zawarte zostały ukierunkowane na wskazanie powiązań pomiędzy szeroko rozumianą sytuacją migracyjną w państwach Unii Europejskiej a zjawiskiem nielegalnej imigracji do Polski, co jest konsekwencją koncepcji wspólnego obszaru bez granic wewnętrznych oraz współodpowiedzialności państw Unii Europejskiej za politykę migracyjną. Przekroczenie granic zewnętrznych wspomnianego obszaru pozwala na swobodne przemieszczanie się w jego obrębie. Zatem poznanie przesłanek nielegalnej imigracji do Polski oraz, mającej znaczący wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne, nielegalnej migracji tranzytowej przez terytorium Polski wymaga uwzględnienia przyczyn kryzysu imigracyjnego w Europie jak też przebiegu i charakterystyki głównych kierunków (szlaków), którymi odbywają się ruchy migracyjne.

Rozdział szósty: „Trendy, kierunki rozwoju nielegalnej imigracji w Polsce oraz sposoby ograniczenia zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego z nią związanych" zawiera prezentację wyników szczegółowych badań przeprowadzonych przez autora dysertacji. Obejmują one charakterystykę rozwoju jak też zmienności zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce opracowaną na podstawie danych statystycznych i analizy wywiadów jakościowych z ekspertami reprezentującymi kadrę kierowniczą Straży Granicznej oraz porównanie metod ochrony zagrożonych odcinków granicy zewnętrznej przeprowadzone w oparciu o materiały badawcze zgromadzone podczas wizyt studyjnych autora na granicy polsko-białoruskiej w Kuźnicy Białostockiej i w hiszpańsko-marokańskiej w Ceucie. Fragment ten zawiera również prezentację działań zaradczych stanowiących reakcję na zagrożenia migracyjne na poziomie krajowym jak też na poziomie Unii Europejskiej. Rozważania w tym zakresie odnoszą się do stanu na koniec 2023 r.

ROZDZIAŁ 1
Założenia badawcze rozprawy

1.1. Cel, zakres i problemy badawcze pracy

Badanie relacji pomiędzy nielegalną imigracją a bezpieczeństwem, w różnych jego wymiarach, jest zadaniem złożonym ze względu na charakter wspomnianych pojęć. Bezpieczeństwo bowiem nie jest obiektem rzeczywistym (nie posiada cech fizycznych) lecz kategorią wieloznaczną odnoszącą się do indywidualnych odczuć i stanów świadomości jego podmiotu. Tym samym ma subiektywny, wieloznaczny i wielopłaszczyznowy charakter. Postrzegane w ujęciu procesowym skupia się na zapewnieniu podmiotowi przetrwania w określonych warunkach zewnętrznych oraz umożliwieniu mu rozwoju. Jednocześnie oznacza konkretny, mierzalny stan procesów bezpieczeństwa, w określonym miejscu i czasie, gwarantujący akceptowalny poziom ryzyk wystąpienia zagrożeń utraty istotnych dla podmiotu bezpieczeństwa wartości[10].

Migracja, definiowana jako jedna z form przestrzennej mobilności człowieka skutkująca zmianą uwarunkowań społecznych, w których on egzystuje[11], często związana jest z procesem przemieszczania się ludności przez granice państwowe. Transgraniczny aspekt ruchów migracyjnych łączy się z legalnością pokonywania granic państwowych przez migrantów oraz legalnością ich pobytu na terenie państw tranzytowych oraz państwa docelowego. W przypadku, gdy przekroczenie granicy odbywa się niezgodnie z przepisami, które regulują ten obszar, bądź też migranci przebywają na terenie państwa goszczącego wbrew tamtejszym przepisom pobytowym mówimy o migracji nielegalnej[12]. W takiej formie migracja bezpośrednio wpływa na procesy bezpieczeństwa oraz ich stan[13].

---

[10] Por. A. Czupryński, *Istota nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty naukowe SGSP" 2020, nr 73/1, s. 89–92.
[11] Por. M. Anacka, M. Okólski*, Migracje: pojęcia i metoda,* [w:] *25 wykładów o migracja*ch, (red.) M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018, s. 17.
[12] Por. R. Suduł, *Definicje i uwarunkowania nielegalnej imigracji*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL", Tom VIII−IX, zeszyt 1, (red.) M. Bielecki, T. Guz, Tomaszów Lubelski 2012–2013, s. 374 i nast.
[13] Szerzej o pojęciu bezpieczeństwa, migracji i jej formach oraz relacji między tymi kategoriami w rozdziale 2. dysertacji.

Z podmiotowego punktu widzenia dostrzegamy oddziaływanie nielegalnej migracji, na bezpieczeństwo samych migrantów, lokalnych społeczności, państw (będących źródłem jak i celem migracji) bądź ich organizacji oraz na bezpieczeństwo międzynarodowe. Znaczenie nielegalnej migracji dla bezpieczeństwa międzynarodowego podkreśla W. Kostecki w swej pracy *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*. Zauważa on, iż we współczesnym postrzeganiu zagrożeń bezpieczeństwa zmniejsza się znaczenie niebezpieczeństw o charakterze militarnym bądź ideologicznym. Ich miejsce zajęły różnorodne zagrożenia gospodarcze, społeczne i ekologiczne zaś współczesne konflikty na arenie międzynarodowej często charakteryzują się asymetrycznością w obszarze relacji miedzy ich stronami jak i charakteru, w jakim owe konflikty się przejawiają. W szczególności dostrzega się negatywne, destabilizujące konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego masowych, globalnych migracji, zwłaszcza w ich nielegalnej i niekontrolowanej formie[14]. Szczególnie wyraźną zależność dostrzec można pomiędzy migracją a bezpieczeństwem wewnętrznym państwa, bowiem nielegalne, inspirowane czynnikami ekonomicznymi, społecznymi, politycznymi bądź ekologicznymi, ruchy migracyjne łatwo mogą stać się dlań zagrożeniem w wymiarze ekonomicznym, społecznym, politycznym, kulturowym, czy demograficznym[15]. Analiza nielegalnych procesów imigracyjnych w Polsce oraz ich wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne nie jest możliwa bez nakreślenia szerszego kontekstu, który stanowi zjawisko nielegalnej imigracji do państw Unii Europejskiej (dalej: UE, Unia, Wspólnota), a w szczególności kompleks zdarzeń określanych mianem europejskiego kryzysu migracyjnego. W kontekście badań nad konsekwencjami europejskiego kryzysu migracyjnego dla sytuacji imigracyjnej w Polsce oraz jej wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne szczególnego znaczenia nabierają koncepcje teoretyczne przedstawicieli *szkoły kopenhaskiej*. Opracowane przez nich teorie analizy sektorowej, kompleksów bezpieczeństwa oraz sekurytyzacji znajdują odniesienie do zagrożeń wywołanych przez europejski kryzys migracyjny w obszarze politycznym, gospodarczym i społecznym nie tylko dla poszczególnych państw, ale i dla regionalnego kompleksu bezpieczeństwa, jakim jest UE[16]. Ponadto sytuacja imigracyjna w Europie pozwala elitom politycznym

[14] Por. W. Kostecki, *Strach i Potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012, rozdz. Ewolucja historyczna.
[15] Por. R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych …,* s. 14.
[16] Koncepcje teoretyczne bezpieczeństwa, w tym dokonania badaczy *szkoły kopenhaskiej* zaprezentowano w podrozdziale 2.1. dysertacji.

oraz środowiskom opiniotwórczym na kształtowanie poczucia bezpieczeństwa społeczeństw państw europejskich oraz konstruowanie środowiska bezpieczeństwa. Na podstawie zaprezentowanego podejścia teoretycznego możliwe było przedstawienie genezy oraz przebiegu procesów imigracyjnych do UE oraz dokonanie ich pogłębionej analizy w aspekcie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego Polski.

Istotnym argumentem przemawiającym za stałą potrzebą badań zjawiska nielegalnej imigracji jest jego zmienność oraz dynamizm mający silne powiązanie z różnego rodzaju konfliktami o charakterze politycznym bądź militarnym. Masowe ruchy migracyjne są bezpośrednim następstwem tego typu zdarzeń zaś ich bieżąca analiza, ukierunkowana na wyodrębnienie i opisanie prawidłowości oraz trendów rozwojowych tych zjawisk, pozwala na przygotowanie właściwej reakcji na tworzące się zagrożenia. Badanie przyczyn oraz przebiegu europejskiego kryzysu migracyjnego stanowiło swego rodzaju podbudowę do prognozowania rozwoju sytuacji imigracyjnej w Polsce. Dla antycypacji możliwych zdarzeń istotna była też analiza przypadków obrazujących wykorzystanie zagrożenia imigracyjnego do realizacji celów politycznych, a w szczególności badanie w tym kontekście relacji UE – Turcja oraz nakreślenie analogii pomiędzy aktywnością władz Maroka, inspirujących naruszenia granic hiszpańskiej Ceuty, a działaniami destabilizującymi Białorusi ukierunkowanymi na przerzut nielegalnych migrantów przez wschodnie granice Wspólnoty.

Główny problem badawczy pracy zawiera się w pytaniu: jak rozwija się zjawisko nielegalnej imigracji w Polsce, w kontekście jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne? Celem ogólnym dysertacji, w wymiarze teoretycznym, jest poznanie uwarunkowań rozwoju zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce oraz jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne. W wymiarze utylitarnym jest nim opracowanie katalogu przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego przez nielegalną imigrację generowanych bądź katalizowanych.

Osiągnięcie tego celu możliwe było dzięki analizie badanej problematyki w szczegółowych obszarach dotyczących: genezy oraz przebiegu europejskiego kryzysu migracyjnego w aspekcie jego oddziaływania na sytuację imigracyjną w Polsce, presji migracyjnej na wschodniej granicy zewnętrznej UE, zarządzania procesami migracyjnymi w Polsce z uwzględnieniem kontekstu uregulowań unijnych, trendów rozwojowych zjawisk imigracyjnych, zagrożeń z nimi związanych oraz możliwych działań ukierunkowanych na ich ograniczenie. Na podstawie ogólnego problemu badawczego sformułowano problemy szczegółowe:

1) Jaka jest konstrukcja rozwiązań prawnych umożliwiających przekraczanie granic i legalny pobyt cudzoziemców w Polsce oraz jakie przyjęto rozwiązania instytucjonalne służące zarządzaniu migracją?
2) Jakie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego generuje oraz jakie katalizuje rozwój nielegalnej imigracji?
3) Jakie są przesłanki zjawiska nielegalnej imigracji do Polski?
4) Jaka jest specyfika, prognozowane trendy i kierunki rozwoju nielegalnej imigracji w Polsce oraz możliwe działania zmierzające do ograniczenia zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego przez nią generowanych bądź katalizowanych?

1.2. Hipotezy badawcze rozprawy

W pracy przyjęto hipotezę ogólną oraz rozwijające ją hipotezy cząstkowe.

Hipoteza ogólna:

Nielegalna imigracja w Polsce jest w znacznej mierze zdeterminowana chęcią dotarcia imigrantów do państw Europy Zachodniej i Północnej, generując zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez przestępczość ukierunkowaną na osiągnięcie celu imigracyjnego oraz przestępczość towarzyszącą w szczególności powiązaną ze zorganizowanym przerzutem nielegalnych imigrantów przez granice zewnętrzne UE.

Hipotezy cząstkowe:

1. Przyjęte rozwiązania legislacyjne oraz instytucjonalne, prócz wypełnienia zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez Polskę, mają na celu kreowanie własnej polityki imigracyjnej.
2. Nielegalna imigracja stanowi nie tylko naruszenie porządku prawnego, ale również stymuluje rozwój specyficznej przestępczości głównie o charakterze transgranicznym.
3. Zjawisko nielegalnej imigracji do Polski jest silnie związane z sytuacją imigracyjną do UE oraz uwarunkowaniami geopolitycznymi za wschodnią granicą Wspólnoty, a Polska, przez nielegalnych imigrantów, jest wykorzystywana jako etap pośredni w ich drodze do państwa docelowego.

4. Działania zmierzające do ograniczenia zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego powinny być powiązane z charakterem nielegalnych procesów imigracyjnych w Polsce wynikającym z istnienia silnych społeczności imigranckich w państwach Europy Zachodniej i Północnej oraz z sytuacji geopolitycznej w regionach będących źródłem nielegalnej imigracji do UE.

1.3. Metody, techniki i narzędzia badawcze

Dyscyplina nauk o bezpieczeństwie, na gruncie której powstała rozprawa, ze względu na złożoność obszaru, obiektu oraz przedmiotu badań wymaga podejścia interdyscyplinarnego w zakresie stosowanych metod badawczych rozumianych jako „(…) zespół teoretycznie uzasadnionych zabiegów koncepcyjnych i instrumentalnych, obejmujących całość postępowania badacza, które w konsekwencji ma prowadzić do rozwiązania określonego problemu naukowego”[17]. Metoda badawcza jest zatem sposobem poznania naukowego charakteryzującym się planowością oraz celowością podejmowanych przedsięwzięć, obejmującym określone czynności (procedury badawcze) jak też odpowiednio dobrane do nich narzędzia[18]. Autor posłużył się szerokim zakresem procesów poznania myślowego (metod badawczych w rozumieniu teoretycznym), a w szczególności różnymi formami analizy, syntezą, abstrahowaniem, porównaniem, uogólnieniem, klasyfikowaniem czy wyjaśnianiem[19]. W obszarze wnioskowania mnogość wzajemnie powiązanych zmiennych mających wpływ na czynniki kształtujące poziom bezpieczeństwa implikuje potrzebę prowadzenia wyjaśnień naukowych charakterystycznych zarówno dla podejścia dedukcyjnego, opartego na wnioskowaniu na podstawie praw ogólnych, jak i indukcyjnego koncentrującego się na jednostkowych prawidłowościach warunkowanych licznymi zmiennymi[20].

Dla osiągnięcia założonego celu rozprawy konieczne było wykorzystanie szeregu metod badawczych w rozumieniu praktycznym oraz powiązanych z nimi technik i narzędzi badawczych. W swej dysertacji autor posłużył się niżej zaprezentowanymi metodami badawczymi:

---

[17] Por. A. Czupryński, *Metoda naukowa,* [w:] *Nauki o bezpieczeństwie, wybrane problemy badań*, (red.) A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, Józefów 2017, s. 21.
[18] Por. J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 60.
[19] Tamże, s. 23–28; A. Babiński, P. Lubiewski, A. Łuźniak, *Współużyteczność metod oraz technik i narzędzi badawczych w badaniu bezpieczeństwa*, [w:] *Nauki o bezpieczeństwie, wybrane problemy badań*, (red.) A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, Józefów 2017 s. 71–73.
[20] Por. J. Apanowicz, *Metodologia ogólna* …, s. 22.

— metodą analizy;

— metodą prognozowania;

— metodą instytucjonalno-prawną;

— metodą systemową;

— metodą historyczną;

— studium indywidualnych przypadków.

— wywiadem;

— obserwacją.

Dokonując ich wyboru autor kierował się przedmiotem i celem badań, sformułowanymi problemami badawczymi (treścią i charakterem postawionych hipotez) oraz rodzajem i dostępnością materiału badawczego. Uwzględnił ponadto możliwość zastosowania poszczególnych metod i technik badawczych z punktu widzenia ich skuteczności oraz optymalizacji nakładu sił i środków[21]. W dalszej części przedstawiono wskazane metody ze szczególnym uwzględnieniem sposobu ich wykorzystania w prowadzonych badaniach.

Metoda analizy

W ujęciu teoretycznym umożliwia wyodrębnienie cech i składników badanego przedmiotu lub zjawiska, badanie ich istoty, właściwości i struktury, oraz zależności i związków występujących między wyodrębnionymi elementami składowymi[22].

W odniesieniu do badanych terminów i pojęć prowadzi do ich wyjaśnienia oraz ustalenia relacji między nimi. Autor posłużył się metodą analizy przy prezentacji klasycznych koncepcji teoretycznych bezpieczeństwa. Teorie kanonu mają istotny wpływ na sposób jego konstrukcji i rozumienia, ponadto stanowią podstawę do naukowej eksploracji zjawisk z nim związanych[23]. W szczególności zaprezentowane zostały podejścia wywodzące się z nurtu realizmu oraz liberalizmu (idealizmu), a ponadto teorie, które wyrosły na gruncie krytyki klasycznego podejścia takie jak różne formy konstruktywizmu (konstruktywizm konwencjonalny, konstruktywizm krytyczny) czy dorobek teoretyczny szkoły kopenhaskiej. Posiłkując się wspomnianą metodą Autor

[21] Tamże, s. 21; M. Cieślarczyk, *Metody badań w naukach o bezpieczeństwie,* [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych. Wydanie II uzupełnione i uaktualnione*, (red.) B. Wiśniewski, Szczytno 2018, s.190.

[22] Por. R. Korzeniowski, *Wstęp do metodologii badań bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2013, s. 24; A. Babiński, P. Lubiewski, A. Łuźniak, *Współużyteczność metod …, s*. 71–72.

[23] Por. R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON" 2012, nr 1(86), s. 13.

przedstawił definicje bezpieczeństwa budowane ze względu na przyjętą perspektywę deskrypcji tego pojęcia. Ponadto zaprezentował aparat pojęciowy opisujący zagadnienia związane z migracjami, oraz nakreślił teorie procesów migracyjnych istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa.

W celu zbadania rozwiązań w zakresie technicznego oraz organizacyjnego zabezpieczenia różnych odcinków granicy zewnętrznej zagrożonych jej nielegalnym przekraczaniem, autor posłużył się też elementami analizy komparatystycznej. Metoda ta, obok intelektualnego porównania, pozwoliła na wykrycie podobieństw i różnic w sposobie reagowania na analogiczne zagrożenia występujące na granicy polsko-białoruskiej oraz hiszpańsko-marokańskiej wokół Ceuty. Materiał badawczy został przez autora zgromadzony z wykorzystaniem techniki obserwacji bezpośredniej podczas wizyt studyjnych. Przy czym pozyskiwanie informacji miało charakter kontrolowany, ukierunkowany[24].

Metoda analizy, w formie krytyki źródeł (piśmiennictwa) została również wykorzystana do przeprowadzenia przeglądu literatury w obszarze badań dotyczących trendów rozwojowych zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce oraz jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne[25].

Metoda prognozowania

Polega na uporządkowanym i celowym przetworzeniu danych o badanym zjawisku w przeszłości, z uwzględnieniem warunków i okoliczności jego rozwoju (diagnoza przeszłości), w celu sformułowania racjonalnych, naukowych wniosków dotyczących trendów jego zmian w przyszłości. Uwzględniając rodzaj zmiennych charakteryzujących badane zjawisko metody prognozowania (predykcji) dzieli się na metody ilościowe (matematyczno-statystyczne) oraz metody jakościowe (heurystyczne). Metody ilościowe znajdują zastosowanie przy predykcji wskaźników mierzalnych, których zmienność określają ustalone skale pomiarowe. Metody jakościowe oparte są głównie na wiedzy ekspertów na temat rozwoju analizowanych procesów i zjawisk[26]. Klasycznym przykładem ilościowej (technicznej) metody

[24] Por. R. Bäcker, L. Czechowska, G. Dadomska, i in., *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016, s. 150.
[25] Por. J. Apanowicz, *Metodologia ogólna …*, s. 72.
[26] Por. W. Błażejczyk, *Wybrane aspekty predykcji stanów środowiska bezpieczeństwa*, [w:] *Przedsiębiorczość i zarządzanie Tom XI – Zeszyt 12, Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe –*

prognozowania jest, stosowana powszechnie w ekonomii i finansach do przewidywania zmienności cen instrumentów rynku finansowego, metoda analizy trendu[27].W niniejszej pracy metoda prognozowania, zarówno w formie ilościowej, wykorzystującej elementy analizy trendu, jak i jakościowej została zastosowana do ustalenia specyfiki przewidywanych trendów i kierunków rozwoju nielegalnej imigracji w Polsce, w celu zaproponowania przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego przez nią generowanych bądź katalizowanych.

Metoda instytucjonalno-prawna

Metoda polega na ograniczeniu pola badań do przepisów prawnych regulujących określone zjawisko lub wyodrębnioną strukturę organizacyjną[28]. W szczególności przy jej wykorzystaniu dokonuje się przeglądu aktów prawa międzynarodowego oraz krajowego (na różnych jego poziomach) z uwzględnieniem relacji między nimi. Analizą obejmuje się też normy określone przez przedsiębiorców oraz organizacje społeczne[29]. Autor zastosował metodę instytucjonalno-prawną do analizy regulacji prawnych w zakresie przekraczania granic zewnętrznych w rozumieniu prawodawstwa UE oraz uzyskiwania prawa pobytu w Polsce w tym na podstawie uregulowań dotyczących ochrony międzynarodowej.

Metoda systemowa (analiza systemowa)

Służy badaniu zjawisk bezpieczeństwa oraz procesów z nim związanych rozumianych jako elementy systemu. System oznacza tu stanowiący jedną całość, uporządkowany układ elementów o określonej strukturze. Analiza systemowa może być prowadzona na trzech różnych poziomach badanej struktury. W odniesieniu do całości systemu (analiza makrosystemowa), na poziomie ustalonego podsystemu w ramach większej całości (analiza systemowa średniego rzędu) oraz na poziomie konkretnego elementu badanego systemu (analiza mikrosystemowa)[30]. Autor posiłkował się wspomnianą metodą, na poziomie makrosystemowym, przy analizie rozwiązań

---

uwarunkowania XXI wieku. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem, (red.) M. Włodarczyk, A. Marjański, Łódź 2010, s. 76–81.

[27] Por. A. Juraszek, A. Żołnierczyk, *Analiza trendu,* [w:] *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza_trendu (dostęp: 01.09.2021).

[28] Por. A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 126.

[29] Por. R. Korzeniowski, *Wstęp do metodologii*…, s. 23.

[30] Por. A. Chodubski, *Wstęp do badań …,* s. 119–120.

instytucjonalnych w zakresie kontroli granicznej[31] oraz weryfikacji legalności pobytu cudzoziemców w Polsce.

Metoda historyczna

Z punktu widzenia badań bezpieczeństwa istotne znaczenie ma analiza zdarzeń historycznych. Wykorzystanie tej metody, właściwej dla nauk historycznych, polega na badaniu genezy zdarzeń związanych z bezpieczeństwem ich rozwoju i ewolucji w czasie oraz relacji między nimi. W szczególności wspomniana metoda umożliwia analizę: systemów bezpieczeństwa, zmian w środowisku bezpieczeństwa, roli przywódców państw oraz organizacji polityczno-militarnych, znaczenia kluczowych postaci sztuki wojennej[32]. Posiłkując się zasadą determinizmu wskazującą na istnienie obiektywnych, uniwersalnych, powtarzalnych prawidłowości funkcjonowania i rozwoju relacji międzynarodowych mających wpływ na strategie polityczne poszczególnych państw oraz ich organizacji[33], autor wykorzystał metodę historyczną w ujęciu genetycznym[34] do zaprezentowania genezy raz przebiegu europejskiego kryzysu migracyjnego, jako istotnych czynników kształtujących obecne procesy imigracyjne w Polsce w kontekście zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

Studium indywidualnych przypadków

Jest jedną z metod jakościowych ukierunkowanych na opis, wyjaśnienie i interpretację zjawisk ukazując ich kontekst oraz charakterystyczne cechy. Metoda służy w szczególności do badania konkretnych wyodrębnionych zdarzeń, zjawisk czy procesów z nimi związanych, zwykle nietypowych, odbiegających od powszechnie przyjętych norm w różnych obszarach. W odniesieniu do ludzi i ich zachowań znajduje szerokie zastosowanie w politologii, pedagogice, psychologii czy działaniach resocjalizacyjnych[35]. W ujęciu szerszym studium przypadków uważane jest za odrębną strategię badawczą, posiłkującą sie metodami oraz technikami badawczymi

[31] Zgodnie z art. 2 pkt 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), (Dz. Urz. UE L nr 77/1 z 23.03.2016 r., tekst jednolity), (dalej: KGS): „kontrola graniczna" oznacza działania podejmowane na granicy zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i do celów w nim określonych, wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na akt jej przekroczenia, bez względu na wszelkie inne okoliczności, składające się z odprawy granicznej oraz ochrony granicy".
[32] Por. R. Korzeniowski, *Wstęp do metodologii* …, s. 23.
[33] Por. A. Czupryński, *Bezpieczeństwo a nauka*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii …*, s. 130.
[34] Por. A. Chodubski, *Wstęp do badań …,* s. 127.
[35] Por. J. Apanowicz, *Metodologia …*, s. 70.

stosowanymi zarówno w badaniach jakościowych jak i ilościowych, wykorzystywaną w naukach społecznych do analizy procesów toczących się w określonych uwarunkowaniach zewnętrznych[36]. Metoda studium indywidualnych przypadków została zastosowana w dysertacji do badania działań Turcji w relacjach z UE w szczytowym okresie europejskiego kryzysu migracyjnego oraz aktywności władz Białorusi i Maroka inspirujących naruszenia granic zewnętrznych Wspólnoty.

Wywiad

Wywiad jest metodą badawczą pozwalającą na zebranie oraz pogłębioną analizę opinii respondentów posiadających unikalne doświadczenia, kompetencje czy wiadomości na temat objęty badaniem. Jakościowy wywiad badawczy pozwala na konstruowanie wiedzy na podstawie pozyskiwanych informacji w toku bezpośredniej rozmowy prowadzącego badanie z respondentem[37]. Wywiad przeprowadza się, na podstawie opracowanego wcześniej planu, w postaci swobodnej rozmowy (technika wywiadu swobodnego) bądź też w formie skategoryzowanej posługując się opracowanym narzędziem badawczym w postaci kwestionariusza wywiadu (technika wywiadu skategoryzowanego). Metoda pozwala na interakcje pomiędzy badaczem a objętą wywiadem osobą umożliwiające pozyskanie wartościowych danych, wyjaśnień oraz opinii[38]. Wykorzystanie wywiadu pozwoliło autorowi na zgromadzenie informacji na temat obserwowanych przez respondentów prawidłowości w zakresie rozwoju nielegalnej imigracji w Polsce oraz jej wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne. Wywiady przeprowadzone zostały w formie swobodnej rozmowy rozwijającej się w oparciu o przygotowany plan, którego celem było ukierunkowanie dyskusji na problematykę interesującą prowadzącego badanie. Uczestnikami wywiadów byli indywidualni rozmówcy reprezentujący kadrę kierowniczą Straży Granicznej z jednostek wykonujących zadania na granicy zewnętrznej oraz na terenie kraju. Taki dobór respondentów, ze względu na ich kompetencje, wiedzę i doświadczenie, pozwolił na dostarczenie rozległego materiału badawczego o charakterze jakościowym.

[36] Por. A. Kożuch, I. Marzec, *Studium przypadku jako strategia badawcza w naukach społecznych,* „Zeszyty naukowe WSOWL" 2014, nr 2 (172), s. 33.
[37] Por. R. Bäcker, L. Czechowska, G. Dadomska, i in., *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016, s. 67.
[38] Por. R. Korzeniowski, *Wstęp do metodologii*…, s. 41.

Obserwacja

Jest metodą badawczą polegającą na gromadzeniu informacji w oparciu o spostrzeżenia obejmujące zdarzenia toczące się w ich naturalnym biegu oraz inne elementy obiektywnie istniejącej rzeczywistości. Obserwacja może mieć charakter niezaplanowanej rejestracji faktów i zdarzeń bądź też prowadzona jest w formie planowego, kontrolowanego procesu. W tym drugim przypadku cechuje ją aktywność (obserwator wybiórczo rejestruje cechy badanej rzeczywistości, skupia się na interesujących go obszarach), celowość (ukierunkowanie na cechy przedmiotu ważne z punktu widzenia naukowego poznania), planowość, wnikliwość – premedytacja (badacz prowadzi obserwację w celu rozwiązania ściśle określonego problemu), systematyczność (obserwacja prowadzona jest wielokrotnie, według określonego schematu i w różnych warunkach)[39].

Autor dysertacji wykorzystał obserwację w celu zgromadzenia informacji służących do przeprowadzenia analizy porównawczej oraz intelektualnego porównania rozwiązań organizacyjnych i technicznych w zakresie ochrony odcinka granicy polsko-białoruskiej oraz granicy UE w hiszpańskiej Ceucie. Materiał badawczy uzyskano posiłkując się techniką obserwacji bezpośredniej podczas wizyt studyjnych. Przy czym pozyskiwanie informacji miało charakter aktywny, kontrolowany i ukierunkowany[40].

1.4. Organizacja badań

Autor dysertacji przeprowadził proces badawczy w trzech etapach. Etap pierwszy składał się z prac prowadzących do zbudowania koncepcji rozprawy doktorskiej. Obejmował w szczególności analizę literaturową prowadzącą do pozyskania niezbędnej wiedzy o stanie badań w obszarze objętym tematem pracy, zidentyfikowanie luki badawczej oraz sformułowanie problemów badawczych, a ponadto głównego celu badawczego, celów szczegółowych oraz wstępnych hipotez. Na etap ten składało się również metodologiczne przygotowanie badań obejmujące dobór metod oraz technik badawczych. Kolejny etap obejmował badania właściwe poprzedzone przygotowaniem odpowiednich narzędzi badawczych, a szczególności planów wizyt studyjnych i prowadzonych w ich trakcie obserwacji oraz scenariuszy wywiadów jakościowych z ekspertami. W tej części zgromadzono dane statystyczne

[39] Por. A. Chodubski, *Wstęp do badań …,* s. 137–138; J. Apanowicz, *Metodologia …*, s. 62–63.
[40] Por. R. Bäcker, L. Czechowska, G. Dadomska, i in., *Metodologia badań politologicznych* …, s. 150.

oraz opracowano narzędzia do ich analizy. Ponadto badaniem objęto również indywidualne przypadki wykorzystania zagrożeń migracyjnych dla realizacji celów o charakterze geopolitycznym. W tym fragmencie badań przeprowadzono wizyty studyjne, których celem było zgromadzenie materiału badawczego umożliwiającego porównanie rozwiązań w zakresie technicznego oraz organizacyjnego zabezpieczenia różnych odcinków granicy zewnętrznej zagrożonych jej nielegalnym przekraczaniem. Jako cel wizyt studyjnych i prowadzonych tam jawnych obserwacji obrano odcinek granicy polsko-białoruskiej w rejonie przejścia granicznego w Kuźnicy oraz granicę lądową Ceuty, hiszpańskiej enklawy na terenie Maroka. Analizy statystyczne oraz obserwacje poczynione podczas wizyt studyjnych zostały uzupełnione o materiał badawczy pozyskany podczas wywiadów jakościowych z ekspertami. W etapie końcowym ustalenia i wnioski z badania literatury przedmiotu, wyniki badań właściwych, wnioski ze studium indywidualnych przypadków zostały usystematyzowane i uogólnione, co pozwoliło na realizację głównego celu badawczego dysertacji oraz prezentację wyników badań w postaci rozprawy doktorskiej.

Badania szczegółowe ukierunkowane zostały na zidentyfikowanych w Polsce imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli jej granice bądź też przebywają na jej terenie niezgodnie z prawem pobytowym, przy czym badania objęły też osoby nielegalnie przemieszczające się tranzytem przez terytorium Polski. Jednakże ze względu na unijną swobodę przemieszczania się jak również wspólnotowe rozwiązania legislacyjne regulujące problematykę przekraczania granic i ich ochronę oraz obejmujące zagadnienia migracyjne, w tym związane z formami ochrony międzynarodowej, niemożliwym było ograniczenie prowadzonych rozważań wyłącznie do tej kategorii osób oraz wydarzeń z nimi związanych. Ponadto, uwzględniając wspomniane uregulowania dotyczące swobodnego przekraczania granic pomiędzy państwami obszaru Schengen, należy zwrócić uwagę na trudność poznawczą wynikającą z braku możliwości jednoznacznego ustalenia liczby imigrantów przebywających w poszczególnych państwach tej strefy. Dane będące w posiadaniu urzędów właściwych w sprawach cudzoziemców uwzględniają tylko te osoby, które zostały zarejestrowane w związku z prowadzonymi wobec nich procedurami legalizacyjnymi. Jednocześnie zjawisko nielegalnej migracji obejmuje również niezgodne z prawem przemieszczanie się imigrantów pomiędzy państwami Wspólnoty. Formacje graniczne, w tym polska Straż Graniczna, dysponują pełnymi danymi dotyczącymi wyłącznie przekraczania granic zewnętrznych rozpatrywanej strefy. Zatem

trudno precyzyjnie określić liczbę nielegalnych imigrantów, którzy przekraczają granice wewnętrzne Polski, a następnie pozostają na jej terytorium, bądź przemieszczają się przez nie tranzytem.

Dla osiągnięcia celu ogólnego rozprawy analizie poddany został rozwój specyficznej przestępczości powiązanej z osiągnięciem celu migracyjnego (przekraczanie granic wbrew przepisom, nadużywanie form ochrony międzynarodowej, niezgodne z prawem wykorzystanie przesłanek do legalizacji pobytu) oraz przestępczości towarzyszącej nielegalnym ruchom migracyjnym (zorganizowany przerzut osób, handel ludźmi, przemyt towarów, terroryzm).

Począwszy od 2020 r. procesy imigracyjne do państw UE, a w szczególności ich intensywność oraz wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne pozostawały w sferze oddziaływania następstw pandemii koronawirusa. Jednocześnie fundamentalne znaczenie dla problematyki związanej z nielegalną imigracją w Polsce mają działania władz białoruskich, które od połowy 2021 r. wykorzystują instrumentalnie presję migracyjną, jako narzędzie bieżącej walki politycznej w sporze z UE[41]. Wreszcie, zbrojna napaść Rosji na Ukrainę spowodowała istotne zmiany w przebiegu procesów imigracyjnych do państw Wspólnoty. Przytoczone determinanty, tworzą nowe uwarunkowania, znacząco różne od tych, które w poprzednich latach kształtowały zjawisko imigracji w Polsce i jego wpływ na problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego. Mając na względzie przedstawione argumenty oraz fakt, iż instytucje wspólnotowe oraz krajowe pełne dane statystyczne dotyczące migracji i powiązanej z nią problematyki udostępniają z kilkumiesięcznym opóźnieniem, szczegółowymi badaniami został objęty okres lat 2021–2023. Jednocześnie, by zobrazować szerszy kontekst problematyki nielegalnej imigracji do Polski na tle wydarzeń w UE, w tym jej źródła, uwarunkowania międzynarodowe na nią wpływające oraz charakterystyczne szlaki, którymi się odbywa, przedstawione i objęte analizą zostały również informacje opisujące przebieg europejskiego kryzysu migracyjnego.

Interesującym źródłem danych dotyczącym prób nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE są opracowania statystyczne oraz okresowe analizy ryzyka Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (dalej: Frontex)[42]. Dane te

[41] Szerzej na ten temat w podrozdziale 2.3. dysertacji.
[42] Frontex – agencja UE utworzona rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającym Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE. W 2016 roku przemianowana na Europejską Agencję Straży

odnoszą się do liczby nielegalnych imigrantów ujawnionych na granicach zewnętrznych Wspólnoty, przy czym ze względu na przyjętą metodę raportowania wskazują na liczbę zdarzeń, a nie osób (ta sama osoba może dokonywać kilku prób nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej UE)[43].

Przytoczone ograniczenia badawcze oraz trudności o charakterze poznawczym miały istotny wpływ na dobór metod badawczych wykorzystywanych w dysertacji, a w szczególności na konieczność uzupełnienia metod ilościowych badaniami o charakterze jakościowym.

Granicznej i Przybrzeżnej. Głównymi zadaniami agencji są: ochrona i zarządzanie granicami zewnętrznymi UE, kontrola migracji oraz zwalczanie przestępczości transgranicznej.

[43] Źródło: Frontex, *Migratory map*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/ [dostęp 30.03.2023].

ROZDZIAŁ 2
Migracje na gruncie teorii bezpieczeństwa

2.1. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego

Jak zauważa Stanisław Koziej: ”Bezpieczeństwo i rozwój to dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek i całych społeczności, w tym społeczności zorganizowanych w państwa lub organizacje międzynarodowe. Te dwa wymiary wzajemnie się warunkują: bez bezpieczeństwa nie można marzyć o rozwoju, rozwój zaś ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa. Fundamentem w tym duecie jest bezpieczeństwo.”[44].

Konstrukcja pojęcia bezpieczeństwa opiera się zarówno na ujęciu negatywnym akcentującym brak zagrożeń i budującym to pojęcie w opozycji do zagrożeń, jak i ujęciu pozytywnym, wedle którego bezpieczeństwo rozumiane jest jako kształtowanie pewności przetrwania[45]. Dla ukierunkowania i skonkretyzowania rozważań na temat zagrożeń oraz szeroko rozumianych zagadnień bezpieczeństwa istotnym jest wskazanie podmiotu bezpieczeństwa jako swoistego punktu odniesienia[46]. S. Koziej pod pojęciem podmiotu bezpieczeństwa rozumie „(…) wszystkie jednostki mające własne interesy i wyrażające ambicje realizacji tych interesów”[47]. M. Cieślarczyk określając podmiot bezpieczeństwa i jego rodzaje wskazuje, iż jest nim każdy byt, którego bezpieczeństwo dotyczy. W szczególności pojedynczy człowiek, różne rodzaje społeczności (grupa społeczna, społeczność lokalna, naród), instytucje oraz organizacje (lokalne, narodowe, państwowe, regionalne, globalne). W szerokim ujęciu jako podmiot bezpieczeństwa traktować można też obszary (regiony) wiążąc z nimi bezpieczeństwo w wymiarze ekologicznym, zdrowotnym, gospodarczym, publicznym, politycznym, militarnym czy informacyjnym[48].

---

[44] Por. S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” II – 2011/18, s. 19;
[45] Por. M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2011, s. 29–30.
[46] Por. P.D. Williams, *Badania bezpieczeństwa. Wprowadzenie*., [w:] *Studia bezpieczeństwa*, (red.) P.D. Williams, Kraków 2012, s. 7.
[47] S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota …*, s. 19.
[48] Por. M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne* …, s. 40–43.

Analizując znaczenie pojęcia bezpieczeństwa W. Kostecki wskazuje „We współczesnym ujęciu słownikowym, «bezpieczeństwo» odnosi się do:

1. stanu (stosunków społecznych) – wolności od niebezpieczeństwa, zagrożeń, krzywdy; pewności (stabilności);

2. poczucia (tego stanu przez podmioty społeczne) – wolności od strachu, troski, obaw, wątpliwości; uzasadnionego zaufania;

3. środków (do osiągnięcia tego stanu) – czegoś, co daje pewność; co zabezpiecza, zapewnia bezpieczeństwo; zabezpieczenia; obrony.”[49].

Zbliżoną, syntetyczną definicję bezpieczeństwa zawiera Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego wydany przez Akademię Obrony Narodowej w 2008 r. określa on to pojęcie jako „Stan, który daje poczucie pewności, i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie.”[50]. Paul D. Williams, akcentując polityczny aspekt bezpieczeństwa zauważa, iż w badaniach stosunków międzynarodowych pod pojęciem bezpieczeństwa zwykle rozumie się „(…) stan kontroli nad tym, co zagraża szczególnie cenionym wartościom.”[51].

Przytoczone podejścia akcentują głównie statyczny aspekt analizowanego pojęcia związany z osiągnięciem przez podmiot bezpieczeństwa pożądanego stanu w obszarze jego relacji z otoczeniem, charakteryzujący się brakiem ryzyka utraty wartości uznawanych przezeń za szczególnie cenne i wymagające ochrony. W szczególności w odniesieniu do człowieka stan ten oznacza spełnienie jednej z podstawowych jego potrzeb, w hierarchii systemu potrzeb Maslowa, jaką jest potrzeba bezpieczeństwa. Człowiek, jako podmiot bezpieczeństwa, instynktownie, ale również w sposób zaplanowany i skoordynowany, dąży do zbudowania takich warunków panujących w jego otoczeniu (środowisku), które gwarantują mu przetrwanie oraz nieskrępowany rozwój zapewniający samorealizację[52].

Naturalnym uzupełnieniem takiego rozumienia bezpieczeństwa jest zaakcentowanie jego dynamicznego i zmiennego charakteru oraz podkreślenie aktywnych dążeń podmiotu bezpieczeństwa do rozpoznania i zrozumienia zagrożeń

---

[49] W. Kostecki, *Strach i potęga.* …, s. 19.
[50] D. Badurski, H. Bińkowski, P. Boryn i in. ,*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, (red.) J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski, Warszawa 2008, s. 14.
[51] P. D. Williams, *Badania bezpieczeństwa. Wprowadzenie*., [w:] *Studia bezpieczeństwa,…,* s. 1.
[52] Por. B. Kaczmarczyk*, Bezpieczeństwo i jego typologie,* „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2013, nr 3, s. 19.

oraz wykorzystania szans dla minimalizacji ich negatywnych skutków[53]. R. Zięba zauważa, iż „W najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo można więc określić jako pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego.”[54]. Uwzględniając przyjęte określenie podmiotu bezpieczeństwa zagrożenia dotyczyć mogą w szczególności sfery militarnej, politycznej, ekonomicznej, społecznej, kulturowej, zdrowotnej czy też mogą być związane z problemami klimatycznymi.

Abstrahując od przyjętego sposobu definiowania bezpieczeństwo jest klasyfikowane ze względu na różnorakie kryteria. R. Zięba wyróżnia trzy wymiary bezpieczeństwa: podmiotowy związany z zapewnieniem istnienia i przetrwania podmiotu bezpieczeństwa, przedmiotowy odnoszący się do zagwarantowania stanu posiadania, tożsamości, swobód, szans rozwojowych oraz funkcjonalny – procesualny dotyczący zmienności w czasie i przestrzeni aspektów bezpieczeństwa (w subiektywnym jak i obiektywnym ujęciu) gwarantujących funkcjonowanie i rozwój podmiotu bezpieczeństwa[55]. M. Adamczyk obok wymiaru podmiotowego oraz przedmiotowego w teoretycznej typologii bezpieczeństwa wymienia kryterium przestrzenne oraz kryterium sposobu organizacji[56]. Inny sposób kategoryzacji zjawiska bezpieczeństwa proponuje M. Cieślarczyk posługujący się modelem:

— podmiotowym prowadzącym do wyróżnienia indywidualnego i grupowego wymiaru bezpieczeństwa (w tym wymiaru narodowego i międzynarodowego);

— podmiotowo-przedmiotowym łączącym w jedną całość obie te kategorie;

— holistycznym odnoszącym się do dwóch płaszczyzn, z których jedna odpowiada podmiotowym a druga przedmiotowym aspektom bezpieczeństwa, zaś każdy z wymiarów bezpieczeństwa jest do nich przyporządkowany[57].

W klasycznym ujęciu, na podstawie kryterium podmiotowego, wyodrębnia się bezpieczeństwo narodowe oraz międzynarodowe. Bezpieczeństwo narodowe, utożsamiane z bezpieczeństwem państwa, dotyczy potrzeb egzystencjalnych

[53] Por. S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota …,* s. 20.
[54] R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie …*, s. 8.
[55] Por. R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa*, [w:] *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, (red.) R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając, Warszawa 2015, s. 88.
[56] Por. M. Adamczyk, *Teoretyczne wprowadzenie do badań nad bezpieczeństwem*, [w:] *Polska – Europa – Świat wczoraj i dziś*, (red.) M. Debita, M. Adamczyk, Poznań 2017, s. 65.
[57] Por. M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne* …, s. 146–149.

społeczeństw i narodów zorganizowanych w strukturę państwową. Bezpieczeństwo międzynarodowe to kategoria zbiorowa, odnosząca się do międzynarodowych systemów bezpieczeństwa, grup państw bądź ich organizacji. Przy czym na wspomniane kategorie prócz aktorów państwowych, jako podmioty konstruujące jak i konsumujące bezpieczeństwo, wpływ mają również mniejszości narodowe, grupy etniczne i religijne, korporacje międzynarodowe czy międzynarodowe grupy przestępcze[58]. Część badaczy posługując się kryterium podmiotowym wyróżnia ponadto pojęcie bezpieczeństwa ludzkiego (ang. *human security*), odnosząc je do zagrożeń dla bezpieczeństwa pojedynczego człowieka, bądź szerzej ludności cywilnej. Propagowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych teoria *human security* radykalnie zmienia punkt odniesienia bezpieczeństwa koncentrując się na jednostce i jej interesach. W takim rozumieniu głównym celem staje się zapewnienie każdemu człowiekowi fizycznego przetrwania, niezbędnych środków utrzymania, a ponadto obrona jego godności[59].

Klasyfikacja bezpieczeństwa zbudowana na podstawie kryterium przedmiotowego opiera się on na wskazaniu, których obszarów funkcjonowania podmiotu bezpieczeństwa dotyczy dana kategoria. W tym ujęciu wyróżniamy bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne czy prawne. Nowe zagrożenia, z którymi w ostatnich latach zmaga się społeczność międzynarodowa skutkują wyróżnieniem kolejnych kategorii, przy czym ich lista nie ma charakteru zamkniętego. Masowe, nieuregulowane ruchy migracyjne, konflikty na tle religijnym czy rasowym dają asumpt do rozważań na temat bezpieczeństwa kulturowego i religijnego. Wobec licznych przypadków anomalii pogodowych oraz degradacji środowiska naturalnego szczególnej wagi nabiera aspekt bezpieczeństwa ekologicznego. Rozwój nowych technologii oraz globalne i trudne do oszacowania konsekwencje ataków w cyberprzestrzeni koncentrują uwagę na bezpieczeństwie cybernetycznym oraz informacyjnym zaś kryzys wywołany pandemią koronawirusa wskazuje na znaczenie bezpieczeństwa sanitarnego i zdrowotnego[60].

Kryterium terenu, którego dotyczą zdarzenia mające wpływ na bezpieczeństwo (kryterium przestrzenne), to kolejna metoda typizacji prowadząca do wyodrębnienia

---

[58] Por. M. Adamczyk, *Teoretyczne wprowadzenie do badań nad bezpieczeństwem…*, s. 66.
[59] Por R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa* …, s. 89; W. Kostecki, *Strach i potęga. …,* s. 135–141.
[60] Por. *Słownik terminów* …, s. 15; R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa…*, s. 89; M. Adamczyk, *Teoretyczne wprowadzenie do badań nad bezpieczeństwem…*, s. 66–67.

bezpieczeństwa: lokalnego, subregionalnego, regionalnego, ponadregionalnego i globalnego. Uwzględniając aspekt geopolityczny istotną kategorię stanowi tu bezpieczeństwo grupy państw wchodzących, na podstawie porozumień międzypaństwowych, w skład określonej zbiorowości (organizacji)[61]. W szczególności, w tej kategorii mieści się bezpieczeństwo UE czy Sojuszu Północnoatlantyckiego (dalej: NATO).

Z punktu widzenia tematyki dysertacji istotne jest wyodrębnienie cech bezpieczeństwa odnoszących się do źródła zagrożeń dla podmiotu bezpieczeństwa jak również charakteru i ukierunkowania działań podejmowanych w celu ich neutralizowania. Owe zagrożenia mają charakter wewnętrzny, gdy są generowane w obrębie podmiotu bądź zewnętrzny, gdy ich źródło jest ulokowane poza nim. Podobnie aktywności mające na celu likwidowanie zagrożeń mogą być kierowane do wewnątrz jak i do otoczenia zewnętrznego podmiotu bezpieczeństwa. W tym znaczeniu, możemy zatem mówić o bezpieczeństwie wewnętrznym związanym ze stabilnością, odpornością na zagrożenia, właściwym i harmonijnym funkcjonowaniem rozpatrywanego podmiotu oraz bezpieczeństwie zewnętrznym kojarzonym z brakiem zagrożeń generowanych przez inne podmioty[62]. W dalszej części terminy bezpieczeństwo wewnętrzne oraz bezpieczeństwo zewnętrzne autor odnosić będzie do podmiotu państwowego. W literaturze termin bezpieczeństwo wewnętrzne nie posiada jednoznacznej definicji. Bez wątpienia jest ono składową bezpieczeństwa narodowego. Przyjmując klasyczny podział przestrzeni działania państwa na sferę wewnętrzną i zewnętrzną, bezpieczeństwo wewnętrzne wiąże się z zapewnieniem stabilności i porządku (w tym porządku prawnego) na terytorium państwa przez struktury policyjne. W takim ujęciu, bezpieczeństwo zewnętrze dotyczy zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi i jest domeną struktur wojskowych. Obecnie wśród badaczy zagadnień związanych z analizowanym pojęciem przeważa pogląd, iż dychotomiczny podział bezpieczeństwa narodowego na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne należy zastąpić takimi formułami definicyjnymi, które opierać się będą na wzajemnym przenikaniu i uzupełnianiu się tych pojęć. Ewolucja rozumienia pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego jest następstwem wielu czynników. Wśród nich należy podkreślić zmianę funkcji państwa, a w szczególności poszerzenie obszarów jego reagowania na zagrożenia. Prócz reaktywnych działań państwa, zmierzających do

[61] Por. *Słownik terminów …*, s. 15; R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa …*, s. 90.
[62] Por. R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie …*, s. 9; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota …*, s. 20.

zapewnienia stabilności i porządku w odpowiedzi na zaistniałe wydarzenia, niezbędne są też proaktywne wysiłki jego organów w obszarze zapobiegania klęskom żywiołowym, łagodzenia nierówności społecznych, przewidywania zagrożeń dla zdrowia publicznego czy zwalczania nowych zagrożeń będących następstwem informatyzacji i cyfryzacji. P. Majer wskazuje na związek bezpieczeństwa wewnętrznego, rozumianego w sensie uniwersalnym, z bezpieczeństwem organów państwa oraz bezpieczeństwem osobistym i bezpieczeństwem egzystencji jego obywateli. Zapewnienie bezpieczeństwa w tych trzech obszarach prowadzi do niezakłóconego funkcjonowania państwa przy uwzględnieniu ustrojowego (konstytucyjnego), ochrony interesów jednostki i jej pozycji w relacji z państwem oraz wrażliwości państwa na sprawy bytowe obywateli. Przy czym pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego należy rozpatrywać w wymiarze instytucjonalnym, normatywnym i funkcjonalnym, co ma związek z koniecznością zbudowania niezbędnych struktur władzy publicznej, opracowania aktów normatywnych zapewniających funkcjonowanie państwa oraz zagwarantowania ich przestrzegania[63].

Prócz typologii budowanej ze względu na różne kryteria niezwykle ważnym dla oceny i analizy zjawisk mających wpływ na bezpieczeństwo jest sposób jego pojmowania wyrażający się w zastosowanym podejściu badawczym.

Paradygmat realistyczny w rozumieniu bezpieczeństwa koncentruje się na znaczeniu państwa akcentując zagrożenia militarne. W tym ujęciu państwo jest głównym aktorem stosunków międzynarodowych, wykorzystującym rozwiązania siłowe dla zabezpieczenia swoich interesów. Moc, potęga danego państwa (ang. *power*) decyduje o możliwości zabezpieczenia jego interesów. Bezpieczeństwo jest tu konsekwencją dbałości o interesy własne poszczególnych państw. H. Morgenthau, główny teoretyk współczesnego realizmu politycznego głosi, iż „polityka, podobnie jak społeczeństwo, rządzi się obiektywnymi prawami zakorzenionymi w ludzkiej naturze”[64]. Według realistów dążenie do budowania potęgi i władzy jest procesem naturalnym i nieuniknionym stąd też, dla utrzymania pokoju, niezbędne jest by państwa dbały o własne bezpieczeństwo konstruując sojusze obronne równoważące działania potencjalnych agresorów. Podmioty uczestniczące w budowaniu współpracy

[63] Por. P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 16–17.
[64] H.J. Morgenthau, przejrzał i uzupełnił K.W. Thompson, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010, s. 20.

międzynarodowej dążą do zapewnienia równowagi sił, zabiegając jednocześnie o osiągnięcie odpowiedniej dla siebie pozycji w tworzonych systemach. Przy czym ich struktura jest zdeterminowana przez poziom potęgi poszczególnych uczestników. Znaczenie struktur budowanych na arenie międzynarodowej dla bezpieczeństwa podkreśla K. Waltz uznawany za twórcę realizmu strukturalnego (neorealizmu). Dążenie do równowagi sił ma zapobiegać zdecydowanej dominacji jednego z państw. W przypadku pojawienia się takiej sytuacji, państwa silniejsze dążą do wzmocnienia wewnętrznego oraz poprawy swej pozycji na arenie międzynarodowej celem zniwelowania przewagi potencjalnego przeciwnika. Państwa słabsze, o mniejszym potencjale wewnętrznym i zewnętrznym, starają się wykorzystywać możliwość budowania sojuszy z głównymi aktorami relacji międzynarodowych dla zapewnienia sobie ochrony. Obok równowagi sił osiąganej poprzez likwidowanie przewagi przeciwnika istotnym celem państw jest zapewnienie równowagi zagrożeń osiągane poprzez eliminację własnych słabości. Rozwinięciem przytoczonych koncepcji jest równowaga bezpieczeństwa oparta na założeniu, iż w sytuacji kryzysu państwa dążyć będą przede wszystkim do ochrony własnego bezpieczeństwa dobierając środki odpowiednie dla osiągnięcia tego celu. W takim ujęciu niemożliwe jest budowanie uniwersalnej strategii odpowiedniej do zastosowania w każdej sytuacji. W przypadku naruszenia równowagi w relacjach między państwami zastosowane środki zaradcze uzależnione będą bowiem od wielu czynników, wśród których istotna będzie umiejętność właściwego spożytkowania potęgi wewnętrznej państwa oraz jego pozycji międzynarodowej[65].

Realistyczna koncepcja rozumienia bezpieczeństwa prowadzi do swoistego dylematu, bowiem to, co dla jednych podmiotów (uczestników systemu międzynarodowego) jest źródłem bezpieczeństwa, dla innych stanowić może istotne zagrożenie. W konsekwencji we wzajemnych relacjach państwa kierują się zasadą ograniczonego zaufania, zachowując gotowość do podjęcia niezbędnych kroków dla obrony swojej pozycji[66].

Odmienny sposób pojmowania bezpieczeństwa prezentują teorie liberalne (idealistyczne). W tym podejściu przyjmuje się nadrzędne założenie, iż człowiek jest z natury dobry i skłonny do pracy na rzecz innych. Idealiści podkreślają konieczność

[65] Por. W. Kostecki, *Strach i potęga. …*, s. 67–73.
[66] Por. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 104–105; R. Zięba*, O tożsamości nauk o bezpieczeństwie …*, s. 14.

przygotowania takich instytucji państwa, które umożliwią realizację jego planów i aspiracji oraz zagwarantują spełnienie potrzeb, w tym potrzeby bezpieczeństwa. Dla liberałów państwo jest wynikiem oddziaływania czynników wewnętrznych, swoistego kontraktu społecznego, którego celem jest zagwarantowanie spełnienia potrzeb obywateli. Podkreślają oni wagę relacji pomiędzy państwem a jednostką. Akcentują też rolę niepaństwowych uczestników relacji międzynarodowych w dążeniu do współpracy w zakresie kontroli zbrojeń, handlu, ekologii oraz praw człowieka. O ile dla realistów kluczowe znaczenie ma moc, potęga państwa o tyle idealiści wskazują na znaczenie atrakcyjności wyznawanych wartości oraz kultury, które stają się powodem do naśladowania przez inne państwa. Atrakcyjność w sferze idei, wartości, kultury daje więc państwu dodatkowe przewagi[67]. Zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego prowadzi do wzmocnienia poszczególnych uczestników budowanego systemu (odrzucenie dylematu bezpieczeństwa). Państwa konstruując swoje bezpieczeństwo nie czynią tego kosztem innych zaś zachowanie pokoju jest wspólnym celem członków struktur międzynarodowych (pokojowa współpraca)[68]. Idea współodpowiedzialności za zachowanie pokoju wybrzmiewa szczególnie wyraźnie w idealistycznej koncepcji demokratycznego pokoju, w myśl której państwa o ustrojach demokratycznych unikają konfliktów zbrojnych (demokracje nie walczą) nie tylko z powodów etycznych ale również ze względu na to, iż dysponują innymi środkami rozwiązywania konfliktów oraz zapewnienia sobie bezpieczeństwa[69].

Badania prowadzone przez zwolenników podejścia liberalnego doprowadziły do kilku istotnych konstatacji. Zwycięstwo demokracji nie skutkuje całkowitym wygaśnięciem konfliktów na świecie, przy czym demokracje, pomimo lepszego przygotowania do rozwiązań siłowych, są mniej skłonne do występowania zbrojnego przeciwko dyktaturom niż ma to miejsce w przeciwnym przypadku. Zauważono też, iż niezależnie od ustroju politycznego państwa posiadające status mocarstwa w ujęciu globalnym, bądź regionalnym chętniej wybierają rozwiązania siłowe dla realizacji swych interesów. Do wywoływania konfliktów zbrojnych skłonne są ponadto państwa demokratyzujące się, co jest skutkiem wewnętrznych sporów i porachunków związanych z kształtowaniem się nowych elit i państwowych[70].

---

[67] Por. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe …*, s. 133–136.
[68] Por. R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie …*, s. 15,
[69] Por. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe …,* s. 137–138; W. Kostecki, *Strach i potęga. …*, s. 79–80.
[70] Por. W. Kostecki, *Strach i potęga. …*, s. 81.

Kolejną klasyczną teorią w obszarze pojmowania bezpieczeństwa, powstałą na gruncie krytyki paradygmatu realistycznego oraz idealistycznego, jest konstruktywizm. Alexander Wendt, jeden z głównych przedstawicieli tego nurtu, budując podwaliny teoretyczne konstruktywizmu posługuje się pojęciem konstrukcji społecznej będącej zbiorem idei, intelektualnym wytworem odwzorowującym rzeczywistość. Stosunki społeczne, w tym relacje międzynarodowe, istnieją i mają znaczenie wówczas, gdy w kategoriach myślowych zostanie im nadany odpowiedni sens. Kluczowym założeniem konstruktywistów jest przyjęcie aksjomatu, iż w obszarze stosunków społecznych (na różnych ich poziomach) nie istnieje obiektywna rzeczywistość. Świat społeczny jawi się wyłącznie jako intersubiektywna świadomość między ludźmi. Poszczególne elementy składające się na obraz rzeczywistości społecznej są zespołem wyobrażeń, idei, konstruktów będących konsekwencją uwarunkowań życia społecznego. Jako takie są uzależnione od tożsamości aktorów życia społecznego, ich interesów oraz kontekstu historycznego i kulturowego[71]. W szerokim ujęciu teoria ta określa specyficzny sposób rozumienia pojęcia bezpieczeństwa oraz prowadzenia badań w tym obszarze. Bezpieczeństwo nie istnieje jako byt samodzielny, a o jego pojmowaniu decydują czynniki kulturowe, doświadczenie czy tożsamość podmiotu bezpieczeństwa oraz opisującego je badacza. Bezpieczeństwo jest zatem konstruktem społecznym powoływanym do istnienia przez grupy społeczne w związku z potrzebą ochrony podstawowych wartości przez nie wyznawanych. Przy czym to, jaki jest charakter tych grup, jakie wartości chcą one chronić, jakim zagrożeniom przeciwdziałać podlega permanentnym zmianom wynikającym z interakcji pomiędzy aktorami[72]. Jak zauważa Ryszard Zięba: „Zdaniem konstruktywistów kluczem do zrozumienia bezpieczeństwa różnych podmiotów jest uchwycenie jego subiektywnych aspektów, które dokonuje się poprzez własne doświadczenie komunikacyjne pozwalające nam zrozumieć ich tożsamość, postrzegane zagrożenia i podejmowane działania ochronne i pozytywnie kształtujące ich pewność.”[73]. W badaniach nad bezpieczeństwem konstruktywiści różnych nurtów prezentują dwa odmienne podejścia. Z jednej strony, zakładając możliwość obiektywnego opisu świata zewnętrznego, koncentrują się na aktywności

[71] Por. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe …*, s. 165–166; R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie …,* s. 15–16.
[72] Por. M. McDonald, *Konstruktywizm,* [w:] *Studia bezpieczeństwa …* , s. 60 i nast.
[73] R. Zięba, *Bezpieczeństwo w ujęciu różnych paradygmatów naukowych*, [w:] *Bezpieczeństwo. Dyscyplina nauki wobec funkcjonowania państwa*, (red.) R. Skarzyński, E. Kużelewska, Białystok 2018, s. 18.

państwa oraz aspektach militarnych relacji międzynarodowych. Szczególną uwagę przywiązują do wnikliwych studiów szczególnych zdarzeń (studium przypadku). W takim ujęciu mówimy o konstruktywizmie konwencjonalnym. Ukierunkowanie naukowych analiz na procesy budowania relacji międzynarodowych, reguły prowadzenia polityki oraz dyskursu w tym obszarze, ze szczególnym uwzględnieniem roli języka to charakterystyczne cechy konstruktywizmu krytycznego[74].

Ważną gałęzią badań nad bezpieczeństwem, czerpiącą inspiracje ze wszystkich przytoczonych teorii są prace przedstawicieli tzw. *szkoły kopenhaskiej* skupionej wokół Barry'ego Buzana. Ich rezultatem jest zbudowanie teorii opartej na trzech obszarach pojęciowych: analizie sektorowej, kompleksach bezpieczeństwa oraz sekurytyzacji. Analiza sektorowa zakłada prowadzenie badań nad bezpieczeństwem w określonych dziedzinach (sektorach) traktowanych jako cel możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa. W takim rozumieniu wyróżniono sektor: wojskowy, polityczny, gospodarczy, ekologiczny i społeczny. Założeniem analizy sektorowej jest uporządkowanie zagadnień poddawanych badaniu oraz skonkretyzowanie i ukierunkowanie procesów badawczych przy jednoczesnym zapewnieniu naukowego opisu zjawisk, co pozwala na prognozowanie zdarzeń bezpieczeństwa na podstawie zaobserwowanych prawidłowości. Pod pojęciem kompleksu bezpieczeństwa przedstawiciele szkoły kopenhaskiej rozumieli grupę państw, których problemy bezpieczeństwa oraz ich postrzeganie są wzajemnie powiązane na tyle, iż ich oddzielne rozpatrywanie nie jest możliwe z punktu widzenia sensowności i poprawności prowadzonych analiz. Wyróżnienie kompleksów bezpieczeństwa jest zatem w głównej mierze narzędziem analitycznym pozwalającym na zbudowanie kategorii państw, które charakteryzuje podobny pakiet czynników mających znaczenie dla ich bezpieczeństwa. Zabieg ten określa ramy badawcze ułatwiające udzielenie odpowiedzi na pytania o charakter i przyczyny zmian w kompleksach bezpieczeństwa w odniesieniu do przyjętych norm opisujących ich funkcjonowanie oraz daje podwaliny do myślowego opisu przyszłych prawdopodobnych przekształceń danego kompleksu w zakresie jego struktury i funkcjonowania (funkcja eksplanacyjna, normatywna i predyktywna)[75]. Szczególnie istotną perspektywą badania bezpieczeństwa, z punktu widzenia tematyki dysertacji, jest teoria sekurytyzacji wyjaśniająca jak, w wyniku jakich procesów, dane zagadnienie,

[74] Por. W. Kostecki, *Strach i potęga*. …, s.104; J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe …*, s. 171.
[75] Por. Kostecki, *Strach i potęga.* …, s. 111–112.

zjawisko społeczne, problem zostają włączone w obszar bezpieczeństwa. Teoria sekurytyzacji podkreśla istotną rolę języka debaty publicznej w tym procesie, wskazując w jaki sposób oraz z użyciem jakich metod zjawiska są włączane w kontekst bezpieczeństwa. Akt sekurytyzacji, inicjowany i prowadzony przez aktorów życia społecznego (politycznego) sprowadza się do zdefiniowania danego zjawiska jako problemu bezpieczeństwa. Proces ten powoduje zmianę kwalifikacji zjawiska i ulokowanie go w obszarze polityki powiązanej ze sprawami o szczególnym znaczeniu, w odniesieniu do których aparat państwa zastrzega sobie możliwość stosowania nadzwyczajnych środków w celu opanowania zagrożenia[76]. Zjawiskiem, które w ostatnim okresie uległo sekurytyzacji w części państw Europy jest masowa nielegalna imigracja. Niekontrolowany napływ imigrantów, zwłaszcza po 2014 r., szlakami wiodącymi głównie z Turcji oraz Afryki Północnej do Grecji, Włoch i Hiszpanii, poprzez nieskutecznie chronione granice UE, wywołał sytuację kryzysową nie tylko w wymienionych państwach, ale przede wszystkim w Niemczech, będących głównym celem imigrantów. Niemcy, początkowo otwarte na przyjmowanie imigrantów, zmieniły swoją politykę dążąc do wykorzystania dominującej pozycji w strukturach unijnych dla przeprowadzenia obowiązkowego procesu relokacji. Taka postawa wywołała sprzeciw części elit politycznych państw Wspólnoty, co w efekcie doprowadziło do sekurytyzacji nielegalnej imigracji[77].

W dalszej części dysertacji, prowadząc badania nielegalnych procesów imigracyjnych w aspekcie ich wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne, autor skupił się na obiektywnej analizie empirycznych dowodów na istnienie relacji w tym obszarze. Stosując podejście konstruktywistyczne uwzględnił też aspekt społeczny zjawiska oraz rolę dyskursu w postrzeganiu związków między nielegalną imigracją w Polsce a bezpieczeństwem wewnętrznym.

2.2. Migracje i ich przyczyny w aspekcie bezpieczeństwa

Migracje są procesem nieodmiennie towarzyszącym rozwojowi człowieka. Z motywem wędrówki spotykamy się w mitologii czy w biblijnym opisie losów narodu wybranego, zaś badania naukowe dostarczają kolejnych dowodów na różne formy mobilności człowieka na przestrzeni dziejów. Owa mobilność jest naturalną

[76] Por. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe* …, s. 190.
[77] Por. A.K. Siadkowski, *Kryzys migracyjny i zderzenie kultur – (bez)graniczne zagrożenie*, [w:] *Bezpieczeństwo w obszarach przygranicznych*, (red.) B. Kaczmarczyk, Toruń 2017, s. 161.

konsekwencją procesów związanych z rozwojem ludzkości. Człowiek przemieszczał się, by opanowywać nowe, bardziej dogodne do życia tereny, często czynił to nie tylko dla poprawy warunków bytowania, lecz również w obawie o swoje bezpieczeństwo. W miarę rozwoju cywilizacyjnego migracje przyjmowały formy zorganizowane będące wynikiem zaplanowanych przez różne ośrodki decyzyjne przedsięwzięć (kolonizacje, przesiedlenia, rozwój miast).

Szeroki zakres zagadnień, których dotyka problematyka migracji, a w szczególności analiza ich przyczyn, intensywności, kierunków oraz konsekwencji dla różnych procesów życia społecznego i gospodarczego sprawia, iż są one przedmiotem badań na gruncie wielu dyscyplin naukowych.

Definicje słownikowe migracji koncentrują się na dwóch podstawowych jej wymiarach: przestrzennym oraz czasowym określając ją jako przemieszczenie terytorialne ludności związane ze względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania, lub szerzej miejsca, w którym przemieszczająca się osoba zwykle przebywa, spędza czas. Przy czym zmiana, w obu tych wymiarach, winna być na tyle istotna, by w jej wyniku migrująca osoba znalazła się w nowej rzeczywistości społecznej[78].

Biorąc pod uwagę na złożoność samego pojęcia, a co za tym idzie nieostre parametry je określające w literaturze przedmiotu dokonano kategoryzacji ruchów migracyjnych odnosząc się do szeregu obszarów.

Ze względu na definicyjne kryterium zmiany miejsca zamieszkania możemy mówić o geograficznym zasięgu migracji przyjmując za punkt odniesienia granice jednostek administracyjnych, a w szczególności granice państw. W takim ujęciu, uwzględniając aspekt geograficzny oraz polityczny zjawiska, wyróżniamy migracje wewnętrzne (niewykraczające poza obszar jednostki administracyjnej bądź państwa) oraz migracje zewnętrzne, których podstawową cechą jest przekraczanie granic administracyjnych, w tym granic państwowych. W szerszej perspektywie migracje zewnętrzne przybierają charakter kontynentalny lub międzykontynentalny. Przyjmując za punkt odniesienia czas trwania pobytu w nowym miejscu zamieszkania migranta wyróżniamy migracje stałe oraz czasowe (okresowe). Dla celów statystycznych, uwzględniając przepisy legalizujące pobyt w przypadku migracji związanych z przekraczaniem granic państwowych, przyjmuje się, iż minimalny okres przebywania

[78] Por. Encyklopedia PWN, *Migracje*, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/migracje;3941121.html [dostęp: 23.04.2021]; M. Anacka, M. Okólski, *Migracje: pojęcia i metoda,* [w:] *25 wykładów o migracja*h …, s. 17.

migranta w nowym miejscu winien wynosić 3 miesiące. Migracje czasowe trwające ponad rok określane są mianem pobytów długoterminowych. Pobyty sezonowe, okresowe trwające od trzech miesięcy do roku klasyfikowane są, jako pobyty krótkoterminowe[79].

Powszechnie stosowanym kryterium klasyfikacyjnym migracji są jej formy organizacyjne. W tym obszarze możemy mówić o migracjach: dobrowolnych, przymusowych, żywiołowych, planowych, legalnych (na podstawie dokumentów uprawniających do przekraczania granic i zgodnie z przepisami pobytowymi) oraz nielegalnych. W przypadku tych pierwszych decyzja o opuszczeniu miejsca dotychczasowego pobytu jest świadoma i dobrowolna zaś motorem działania jest w szczególności chęć poprawy warunków bytowych, możliwość poznania nowych miejsc czy decyzja o zerwaniu dotychczasowych więzów z otoczeniem i rozpoczęciu nowego etapu życia. W migracjach przymusowych proces zmiany miejsca pobytu ma charakter obligatoryjny (przesiedlenia, wysiedlenia, deportacje)[80]. Współczesne migracje są motywowane przez dwie kategorie czynników – czynniki ekonomiczne oraz pozaekonomiczne. Do tych pierwszych zaliczmy chęć podniesienia standardów życia, znalezienia lepiej płatnej pracy, uzyskania możliwości rozwoju zawodowego. Czynniki pozaekonomiczne są bardzo szeroko reprezentowane. W szczególności mogą być następstwem: sytuacji politycznej w danym państwie czy regionie, prześladowań religijnych bądź rasowych, konfliktów wewnętrznych, trudnej sytuacji demograficznej, katastrof ekologicznych lub zdrowotnych, ale też problemów w najbliższym otoczeniu migranta[81]. W zależności od przyczyn, przebiegu bądź kierunku wyróżniamy różne formy procesów migracyjnych. W przypadku opuszczenia terytorium własnego państwa i przenosin migrantów na stałe bądź czasowo do innego państwa mówmy o emigracji. Zjawisko napływu na teren państwa w celu osiedlenia się (na stałe lub czasowo) ludności mieszkającej dotychczas poza jego granicami określane jest mianem imigracji. W rozumieniu przepisów pobytowych imigrantem jest osoba udająca się na teren danego państwa na okres powyżej trzech miesięcy. W legalnej formie tego typu pobyty wymagają stosownych zezwoleń określonych w prawie państwa przyjmującego.

[79] Por. A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace migracyjne" 2003, nr 49, s. 8–9.
[80] Por. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, Toruń 2018, s. 276–277.
[81] Por. E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmieć i in., *Migracje międzynarodowe …*, s.16.

Z punktu widzenia dalszych rozważań istotnym jest pojęcie nielegalnej imigracji w odniesieniu do terytorium UE. Na gruncie prawa wspólnotowego termin nielegalna imigracja pojawia się w wielu aktach prawnych różnej rangi. W rozumieniu intuicyjnym, został on użyty w art. 79 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE dotyczącym wspólnej polityki migracyjnej, który stanowi „Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie”[82]. Przy czym pod pojęciem obywateli państw trzecich należy tu rozumieć obywateli państw niebędących członkami UE. Traktatowy zapis posługuje się pojęciem nielegalnej imigracji zestawiając je z określeniem legalnego pobytu. Określenie „obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich” nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i w rozumieniu słownikowym dotyczy osób przebywających w państwach UE zgodnie z prawem pobytowym.

Precyzyjną definicję nielegalnego pobytu znajdujemy w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, gdzie w art. 3 za nielegalny pobyt została uznana „(…) obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen (…), albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim;”[83]. Przywołany art. 5 KGS precyzyjnie określa zasady legalnego przekraczania granic zewnętrznych Wspólnoty jednocześnie stanowi, iż „(…) państwa członkowskie wprowadzają sankcje, zgodnie z ich prawem krajowym, za niedozwolone przekraczanie granic zewnętrznych w miejscach innych niż przejścia graniczne lub w godzinach innych niż ustalone godziny otwarcia. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.”[84]. Pojęcie nielegalnej imigracji (ang. *illegal immigration*) pojawia się

[82] Traktat o UE, Traktat o funkcjonowaniu UE (wersje skonsolidowane) (Dz. Urz. UE C nr 202/1 z 7.06.2016).
[83]Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L nr 348/98 z 24.12.2008).
[84] Art. 5 KGS.

wielokrotnie w samym KGS głównie w odniesieniu do szczególnych procedur kontrolnych, dla których uzasadnieniem jest ryzyko zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ryzyko nielegalnej imigracji[85]. Fragment preambuły dokumentu wskazujący podstawowe cele kontroli granicznej stanowi: „Kontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich."[86].

Mając na uwadze przytoczone definicje, a ponadto kontekst w jakim użyto pojęcia nielegalnej imigracji w przywołanych aktach prawa wspólnotowego, należy przyjąć, iż sformułowanie nielegalni imigranci odnosi się do obywateli państwa trzeciego, którzy nielegalnie przekroczyli zewnętrzną granicę UE (lądową, morską lub powietrzną), bądź też przestali spełniać stosowne warunki wjazdu i legalnego pobytu. Nielegalne przekroczenie unijnej granicy zewnętrznej zwykle odbywa się z pominięciem kontroli granicznej bądź też ma miejsce na podstawie sfałszowanych dokumentów albo dokumentów należących do innej osoby. Często czyn taki jest następstwem aktywności zorganizowanych grup przestępczych specjalizujących się w przerzucie osób. Szczególnym przypadkiem przestępczego działania związanego z nielegalnym przekraczaniem granic jest handel ludźmi. W takim oraz wielu innych, przewidzianych przez prawo międzynarodowe, przypadkach mają zastosowanie przepisy legalizujące pobyt imigrantów przebywających na terenie Wspólnoty. W szczególności są nimi procedury uchodźcze i abolicyjne oraz inne regulacje zapewniające ochronę cudzoziemców. Dla przykładu w polskim stanie prawnym cudzoziemcowi, wobec którego istnieje domniemanie, że jest ofiarą handlu ludźmi wydaje się stosowne dokumenty, na podstawie których pobyt cudzoziemca staje się legalny na czas ich ważności. Ponadto, po spełnieniu przewidzianych prawem wymagań, ofierze handlu ludźmi udziela się zezwolenia na pobyt czasowy[87]. Analogiczne rozwiązania istnieją we wszystkich państwach UE, co jest konsekwencją wdrożenia w prawo krajowe stosownych uregulowań wspólnotowych[88]. Pobyt obywatela kraju trzeciego na terenie UE, pomimo legalnego przekroczenia granicy,

[85] Zał. VI i VII do KGS.
[86] Pkt 6 preambuły KGS.
[87] Szerzej na temat legalizacji pobytu ofiar handlu ludźmi w podrozdziale 3.2. dysertacji.
[88] Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz. Urz. UE L nr 261, z 06.08.2004).

może przekształcić się w pobyt nielegalny. Taka zmiana statusu imigranta następuje w przypadku utraty ważności dokumentów pobytowych czy przekroczenia uprawnień z nich wynikających[89].

Uwzględniając złożoność oraz przywołaną zmienność statusu imigranta część badaczy wskazuje na trudności związane z terminologią. Podkreślają oni, iż sformułowanie nielegalna imigracja jest nieprecyzyjne i nie oddaje w pełni charakteru zjawiska koncentrując się głównie na ocenie indywidualnej sytuacji imigrantów w zakresie jej zgodności z prawem dotyczącym przekraczania granic oraz prawem pobytowym. Ponadto określenia nielegalna imigracja, nielegalny imigrant niosą w sobie zabarwienie pejoratywne, stygmatyzujące osoby nim określane[90]. W miejsce poddanych krytyce określeń odnoszących się do legalności procesów imigracyjnych proponowane są sformułowania zawierające różne formy przymiotników nieregularny, nieuregulowany bądź nieudokumentowany. Jednakże budowana na ich podstawie terminologia silnie kojarzy ze słownikowym znaczeniem przytoczonych określeń odnoszącym się do regularności charakteryzowanych procesów, braku regulacji je opisujących czy też powiązania z brakiem dokumentów. Każdy ze wspomnianych obszarów ma związek z badanym zjawiskiem jednak proponowane określenia opisują je nieprecyzyjnie. Dla przykładu na stronach internetowych Rady Europejskiej/Rady UE dotyczących unijnej polityki migracyjnej przeważają określenia *przybysze/migranci o nieuregulowanym statusie* (ang. *irregular arrivals/migrants*) oraz *nieuregulowana migracja* (ang. *irregular migration*). Jednocześnie jako określenia przeciwstawnego do *napływu legalnych migrantów* (ang. *legal migration flows*) używa się nieprecyzyjnego i niedookreślonego sformułowania *innego rodzaju migracja* (ang. *other migration flows*). Z kolei w materiałach dotyczących sytuacji na szlakach migracyjnych, prócz przywołanych określeń, nadal możemy spotkać sformułowanie *nielegalna migracja* (ang. *illegal migration*) w kontekście jej zwalczania[91]. O problemach ze spójnym opisem zjawiska świadczą też zapisy w dokumentach instytucji unijnych. Parlament Europejski w Rezolucji z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w UE, w latach 2004–2008 „(…) zwraca się do instytucji UE i państw członkowskich

[89] Por. P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja. Zagrożenia bezpieczeństwa. Część I*, Szczytno 2016, s. 15–17.
[90] Por. W. Klaus, M. Szulecka, *Migracje nieudokumentowane*, [w:] *25 wykładów o migracjach* …, s. 367–369.
[91] Źródło: European Council, Council of the European Union, *EU migration Policy*, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/ [dostęp 12.01.2022].

o zaprzestanie używania pojęcia «nielegalni imigranci», które to niesie negatywne konotacje i o stosowanie raczej pojęć «pracownik/imigrant o nieuregulowanym statusie» lub «nieposiadający dokumentów»”[92]. Zapis ten, umiejscowiony w sekcji *Nielegalni pracownicy*, jak się wydaje dotyczy głównie problematyki związanej z nielegalnie podejmowaną przez imigrantów pracą, bowiem w sekcjach *Dostęp do ochrony międzynarodowej i legalna imigracja* oraz *Dzieci migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców* tego samego dokumentu, Parlament Europejski posługuje się określeniami *nielegalna imigracja* oraz *nielegalni imigranci* odnosząc je do kategorii procesów imigracyjnych niezgodnych z prawem – nielegalnych[93]. Ponadto, jak już wskazano, obiegu prawnym są uregulowania (cześć z nich została opublikowana po przywołanej Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r.), w których używane są poddane krytyce określenia, co z jednej strony świadczy o braku spójności w zakresie stosowanej terminologii z drugiej zaś wskazuje na wagę kategorii zgodności z prawem procesów imigracyjnych.

W niniejszej dysertacji autor posługiwać się będzie określeniem nielegalna imigracja, które, ze względu na poruszaną tematykę odnoszącą się do zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w tym porządku prawnego, najtrafniej opisuje badane zjawisko.

Ważną, niejednoznacznie pojmowaną, formą procesów migracyjnych jest uchodźctwo. W ujęciu formalno-prawnym pojęcie uchodźcy zostało precyzyjnie zdefiniowane w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (dalej: konwencja genewska).[94] Podstawową determinantą związaną z tym określeniem jest uzasadniona obawa osoby (uchodźcy) przed prześladowaniem wynikającym rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej czy przekonań politycznych. Następstwem takiego stanu jest pobyt cudzoziemca poza terytorium państwa obywatelstwa lub państwa dotychczasowego pobytu i niemożność korzystania z ochrony tego państwa bądź rezygnacja z tej ochrony[95]. W szerokim, ogólnym rozumieniu mianem uchodźcy określa się każdą osobę zmuszoną do opuszczenia swego miejsca zamieszkania przez czynniki od niej

[92] Pkt 159 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w UE w latach 2004–2008 (2007/2145(INI)), (Dz. Urz. UE C z 24.02.2010).
[93] Tamże, pkt 91, 99 i 100.
[94] Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. 1991 r. Nr 119, poz. 515).
[95] Szerzej na temat zagadnień związanych z ochroną międzynarodową cudzoziemców w podrozdziale 3.3. dysertacji.

niezależne. W takim przypadku uchodźcą jest zarówno osoba opuszczająca miejsce stałego pobytu w wyniku prześladowań będących następstwem działania człowieka, jak i w wyniku klęsk żywiołowych bądź innych czynników przyrodniczych. Niezależnie od powodów, dla których tak pojmowany uchodźca opuszcza miejsce zamieszkania jest on osobą wymagającą pomocy i ochrony[96]. Wreszcie, w języku potocznym, ale też często w dyskursie publicznym dotyczącym problematyki migracji, sformułowanie uchodźca, niosące szczególny ładunek emocjonalny, traktuje się jak synonim określenia migrant. Każda osoba opuszczająca państwo bądź region dotychczasowego pobytu, niezależnie od motywacji, dla których podejmuje takie działanie, zaliczana jest do kategorii uchodźców. Wówczas mianem uchodźcy określa się, w szczególności, osobę motywowaną ekonomicznie.

2.3. Uwarunkowania geopolityczne procesów migracyjnych – studium przypadków

Po 2015 r., uważanym za początek europejskiego kryzysu imigracyjnego masowe imigracje kilkukrotnie wykorzystywane były jako swoisty instrument pozamilitarnego nacisku stosowany w relacjach pomiędzy państwami je inicjującymi a państwami UE. Tego typu zjawisko amerykańska politolog Kelly M. Greenhill określa mianem *inżynierii przymusowej migracji* (ang. *coercive engineered migration*), które odnosi do transgranicznych ruchów ludności wzbudzanych, utrzymywanych i manipulowanych w taki sposób, by zapewnić państwu je wykorzystującemu różnorakie korzyści, w szczególności o charakterze politycznym, gospodarczym, społecznym czy militarnym[97].

W dalszej części autor skupi się na przykładach tego typu działań mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw UE nimi dotkniętych, a w konsekwencji również bezpieczeństwo wewnętrzne Polski.

---

[96] Por. J. Stawnicka, R. Stawicki, *Pojęcie „uchodźca" z perspektywy różnych płaszczyzn poznawczych*, „Kwartalnik Policyjny" 2015, nr 4, s. 23; A.K. Siadkowski, *Syrian immigrants …*, s. 133; B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 9; A. Florczak, *Uchodźstwo*, [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, (red.) A. Florczak, A. Lisowska, Wrocław 2014, s. 377.

[97] Por. K.M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion*, "Strategic Insights" 2010, vol. 9 (1), s. 116 i nast.; taż, *Migration as a Weapon in Theory and in Practice*, „Military Review" 2016, No. 96, vol 6, s. 24 i nast.

Relacje pomiędzy UE a Turcją w aspekcie kryzysu imigracyjnego

Masowe protesty społeczne, napięcia wewnętrzne oraz otwarte konflikty militarne rozwijające się w państwach arabskich w latach 2010–2012 były przyczyną pierwszej fali ruchów imigracyjnych do Europy, która dotknęła głównie państw UE w basenie Morza Śródziemnego. Z kolei wydarzenia będące następstwem eskalacji wojny domowej w Syrii w 2015 r. wywołały presję imigracyjną już w większości państw Wspólnoty[98]. Szczególną rolę w odniesieniu do nasilającego się wówczas kryzysu imigracyjnego odegrała Turcja. Według szacunków *Amnesty International* w lutym 2016 r. na terenie tego państwa przebywało około 2,6 mln Syryjczyków, którzy w obawie o bezpieczeństwo opuścili swe domy[99]. Jednocześnie na szlaku imigracyjnym wiodącym z Turcji do UE w 2015 r. odnotowano prawie połowę z 1,8 mln zdarzeń związanych z nielegalnym przekraczaniem granic zewnętrznych Wspólnoty[100].

Tak liczna grupa imigrantów docierająca do poszczególnych państw granicznych spowodowała, iż przyjmowanie ich na podstawie wypracowanych przez Unię zasad stało się praktycznie niemożliwe. Dotknięte sytuacją kryzysową państwa basenu Morza Śródziemnego nie miały realnych możliwości, by skutecznie chronić granicę zewnętrzną UE oraz prowadzić, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie regułami, procedury azylowe wobec osób aplikujących o ochronę międzynarodową. W konsekwencji problem masowego napływu nielegalnych imigrantów objął najbogatsze państwa Europy, w szczególności Niemcy, które w następstwie prowadzonej wówczas polityki pełnej otwartości wobec imigrantów stały się najczęściej przez nich wybieranym miejscem docelowym. Tylko w 2015 r. liczba złożonych pierwszy raz wniosków azylowych w tym państwie osiągnęła prawie 442 tys., wobec 1,25 mln takich wniosków odnotowanych we wszystkich państwach członkowskich UE[101]. Wyraźnie odczuwany w Niemczech kryzys imigracyjny miał swoje polityczne konsekwencje, w rezultacie których Kanclerz Angela Merkel zmieniła dotychczasową przyjazną narrację wobec imigrantów. Z masową nielegalną migracją zmagały się

[98] Szerzej na temat przyczyn kryzysu imigracyjnego w podrozdziale 5.1. dysertacji.
[99] Źródło: Amnesty International, *Turcja: dziesiątki tysięcy uwięzionych Syryjczyków uciekających przed ostrzałem,* https://amnesty.org.pl/turcja-dziesi%c4%85tki-tysi%c4%99cy-uwi%c4%99zionych-syryjczyk%c3%b3w-uciekaj%c4%85cych-przed-ostrza%c5%82em/ [dostęp: 30.08.2022].
[100] Źródło: Frontex, *Risk Analysis for 2016*, s. 16, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf [dostęp: 30.08.2022].
[101] Źródło: Eurostat, *Asylum in the EU Member States*, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6 [dostęp: 30.08.2022].

ponadto państwa położone na szlakach tranzytowych prowadzących do państw uważnych przez migrantów za cel ich wędrówki. Wielką presję migracyjną odnotowano wówczas w państwach bałkańskich oraz państwach Europy Środkowej, poprzez które wiedzie szlak migracyjny z Grecji na zachód i północ Europy[102].

Kryzys imigracyjny obnażył słabość polityki Wspólnoty w obszarze zarządzania migracjami. Niepowodzeniem zakończyły się próby rozwiązania problemu w oparciu o lansowaną przez Niemcy formułę relokacji. Wobec sprzeciwu części państw UE, koncepcja ta nie przyniosła zakładanych rezultatów. W szczególności idea relokacji spotkała się z negatywną opinią w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Obywatele tych państw, mający niewielkie doświadczenia w zakresie przyjmowania migrantów z regionów o innej kulturze, byli zaniepokojeni możliwymi konsekwencjami. Reprezentujący ich politycy przekonywali, iż lepszym sposobem na ograniczenie ruchów imigracyjnych do Europy jest kierowanie zorganizowanego wsparcia do państw pochodzenia migrantów, tak by oddziaływać na przyczyny tych procesów[103].

Utrzymujący się brak możliwości organizacyjnych w zakresie kontroli i potwierdzenia tożsamości setek tysięcy imigrantów przybywających do Grecji, Włoch, Hiszpanii czy na Cypr skutkował pojawieniem się w UE wielkiej liczby niezweryfikowanych obywateli państw trzecich.

O globalnym zasięgu kryzysu imigracyjnego świadczy komunikat zamieszczony na stronach Rady Europejskie/Rady UE dotyczący Szczytu G – 20 odbywającego się w dniach 15–16 listopada 2015 r. w tureckim mieście Antalya zwierający stwierdzenie: „Przywódcy byli zgodni, że skala kryzysu uchodźczego jest problemem światowym o poważnych konsekwencjach humanitarnych, politycznych, społecznych i gospodarczych. Aby kryzys rozwiązać oraz zmniejszyć jego długofalowe skutki, trzeba skoordynowanych, całościowych działań.”[104]. Przy okazji Szczytu G – 20 reprezentujący UE przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk i przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker odbyli spotkanie z przywódcami Turcji na temat „(…) obustronnej współpracy względem kryzysu migracyjno-uchodźczego”[105]. UE zainicjowała kontakty z Turcją, w celu zażegnania sytuacji kryzysowej, już we wrześniu 2015 r. W dniu 15 października 2015 r. ustalono wspólny plan działania (ang.

[102] Szerzej na temat europejskich szlaków imigracyjnych w rozdziale 5.2. dysertacji.
[103] Por. A. Adamczyk, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej…*, s. 31.
[104] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Szczyt G-20 (Antalya), 15–16 listopada 2015,* https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/15-16/ [dostęp:14.01.2022].
[105] Tamże,.

„*EU – Turkey joint action plan*") mający na celu wzmocnienie współdziałania w obszarze wsparcia ob. Syrii objętych tymczasową ochroną międzynarodową oraz zarządzania strumieniem migracji[106]. Należy jednak zwrócić uwagę na szczególne uwarunkowania tych relacji. Turecki przywódca Recep Tayyip Erdoğan, sprawujący władzę w Turcji nieprzerwanie od 2003 r. początkowo jako premier, zaś od 2014 r. jako prezydent, był wielokrotnie obiektem krytyki ze strony państw Wspólnoty oraz organizacji międzynarodowych ze względu na liczne przejawy autorytaryzmu. Podkreślano przypadki łamania praw człowieka, stałe ograniczanie uprawnień opozycji, niekorzystne (z punktu widzenia swobód obywatelskich) zmiany legislacyjne. Jednakże to właśnie z Turcji, na przełomie 2015 i 2016 r., docierały na teren UE setki tysięcy imigrantów. Dotychczasowe działania podejmowane przez UE nie przynosiły wymiernych efektów, zaś polityka pełnej otwartości, kojarzona głównie z kanclerz Angelą Merkel, wywoływała coraz silniejszy opór społeczeństw państw Wspólnoty. Utrzymujący się kryzys imigracyjny mógł doprowadzić do destabilizacji sytuacji wewnętrznej w państwach Unii obnażając jej bezsilność i nieprzygotowanie do rozwiązywania kluczowych, globalnych problemów. Zmiana retoryki wobec władz tureckich i zapoczątkowanie współpracy zmierzającej do ograniczenia presji imigracyjnej z obszaru Turcji były więc potrzebą chwili, stanowiły swego rodzaju koło ratunkowe dla części europejskich elit w szczególności reprezentujących Niemcy. Stąd silne, osobiste zaangażowanie polityków tego państwa w przygotowanie formalnych ustaleń wiążących UE i Turcję. W rozgrywce politycznej, krytykowanej przez część państw unijnych w tym Francję, pozycja prezydenta Turcji pozwalała mu uzależniać wprowadzanie rozwiązań ograniczających liczbę imigrantów docierających do Grecji, Bułgarii i na Cypr od spełnienia jego żądań[107]. Przebywający na terenie Turcji migranci chcący przedostać się do państw UE, w szczególności uchodźcy z objętej wojną Syrii, stali się tym samym narzędziem – kartą przetargową w rękach Turcji pozwalającym na wywieranie nacisku na państwa UE w celu osiągnięcia zakładanych przez nią celów[108]. Polityczna gra władz tureckich toczyła się nie tylko o wsparcie finansowe, przyśpieszenie negocjacji akcesyjnych czy zniesienie obowiązku wizowego. Stawką była też milcząca zgoda państw Wspólnoty na sposób sprawowania władzy przez

[106] Źródło: Komisja Europejska, *EU–Turkey joint action plan*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_15_5860 [dostęp: 14.01.2022].
[107] Por. A. Chojan, P. Olszewski, *Kryzys migracyjny jako problem globalny …*, s. 102 i nast.; K.M. Greenhill, *Migration as a Weapon …*, s. 23 i nast.
[108] Por. A.K. Siadkowski, *Syrian immigrants …* , s. 141.

tureckiego przywódcę oraz próby zbudowania przez Turcję dominującej pozycji w regionie. Do podpisania porozumienia UE – Turcja doszło 18.03.2016 r. Kluczowe zapisy dokumentu przewidywały:

— Zawracanie, na koszt UE, wszystkich imigrantów nieuregulowanym statusie przedostających się z Turcji na greckie wyspy. Zakładano, że proces ten przebiegał będzie z poszanowaniem prawa międzynarodowego w szczególności zasady *non-refoulement*[109]. Rozwiązanie to wywołało krytykę organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka.

— Przesiedlanie Syryjczyków z Turcji do państw UE realizowane według zasady: za każdego ob. Syrii zawróconego do Turcji przesiedlony zostanie inny ob. tego państwa. Pierwszeństwo przyznano migrantom, którzy nie przekroczyli nielegalnie granicy UE bądź nie usiłowali tego dokonać.

— Podjęcie przez Turcję działań mających na celu zapobieganie powstawaniu nowych szlaków nielegalnej migracji z Turcji do UE.

— Uruchomienie programu dobrowolnego przyjmowania migrantów przez państwa UE pod warunkiem zaniku zjawiska nielegalnego przekraczania granicy między Turcją a UE.

— Wsparcie finansowe z budżetu UE w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji. Przewidziano docelowo skierowanie 6 mld euro na sfinansowanie potrzeb w zakresie zdrowia, edukacji, infrastruktury, żywności oraz innych kosztów utrzymania.

Jednocześnie umowa obejmowała szereg zobowiązań, o charakterze politycznym, UE wobec Turcji. W szczególności zasygnalizowano przyśpieszenie prac zmierzających do akcesji Turcji do UE oraz udoskonalenie unii celnej[110]. Wyjątkowo istotne znaczenie miała zapowiedź wprowadzenia ruchu bezwizowego dla obywateli Turcji[111], co w konsekwencji mogło doprowadzić do otwarcia granic Wspólnoty dla

---

[109] *Non-refoulement (ang.)* – zasada wywodząca się z międzynarodowego prawa uchodźczego zakazująca zawracania osób objętych ochroną międzynarodową lub poszukujących takiej ochrony. Sformułowana w wielu umowach międzynarodowych w szczególności w art. 33 konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r.

[110] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Oświadczenie UE – Turcja (18 marca 2016)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ [dostęp: 14.01.2022].

[111] Komisja Europejska sporządziła wniosek do Parlamentu Europejskiego i Rady zawierający projekt aktu prawnego zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu. Zakładano w nim zniesienie obowiązku wizowego dla obywateli tureckich najpóźniej do końca czerwca 2016 r.

wielomilionowej rzeszy mieszkających tam muzułmanów oraz wywołać niekontrolowaną falę imigracji ekonomicznej. Jednocześnie ruch bezwizowy umożliwiłby Turcji, legalne skierowanie strumienia migracyjnego do UE po przyznaniu swego obywatelstwa przebywającym na jej terenie cudzoziemcom.

Dzięki podpisanemu porozumieniu Turcja uzyskała możliwość realizacji swych geopolitycznych celów w regionie, jednocześnie UE stała się zakładnikiem Prezydenta Erdoğana, który w sposób dla siebie wygodny mógł sterować presją imigracyjną we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego. Przykładem tego typu zachowań Turcji były nielegalne, z punktu widzenia prawa międzynarodowego, działania na wschodnim Morzu Śródziemnym i na Morzu Egejskim naruszające prawa Cypru do poszukiwania i eksploatacji swoich zasobów naturalnych. Podczas szczytów Rady Europejskiej w latach 2018–2022 problem ten był wielokrotnie dyskutowany. UE jednoznacznie potępiła działania Turcji, opowiadając się z przestrzeganiem prawa międzynarodowego, jednak powstrzymała się od bardziej zdecydowanych reakcji[112]. W podobnym tonie utrzymana była odpowiedź państw Wspólnoty na ofensywę militarną Turcji w północno-wschodniej Syrii prowadzoną od 9 października 2019 r. Ministrowie spraw zagranicznych państw UE, w wydanych w dniu 14.10.2019 r. konkluzjach dotyczących wydarzeń w północno-wschodniej Syrii[113], potępili działania militarne Turcji wskazując, iż poważnie naruszają one stabilność i bezpieczeństwo całego regionu oraz powodują cierpienia ludności cywilnej. Ponadto zapowiedzieli wstrzymanie pomocy stabilizacyjnej i rozwojowej dla obszarów, na których prawa miejscowej ludności nie są przestrzegane lub są naruszane. Stwierdzenie to nawiązywało do retoryki Turcji, która swoją aktywność w ogarniętej konfliktem Syrii przedstawiała jako działania o charakterze humanitarnym.[114] Konkluzje zawierały też informację, iż część państw członkowskich zablokowała wydawanie zezwoleń na dostarczanie broni do Turcji, co jednak nie oznaczało pełnego, wspólnotowego embarga na takie dostawy.

Innym ważnym zarzewiem sporu na linii UE – Turcja były wydarzenia, do których doszło w lipcu 2016 r. po nieudanym puczu wojskowym w Turcji. W efekcie

[112] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Turcja*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/turkey/ [dostęp: 11.04.2023].
[113] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Konkluzje Rady w sprawie północno-wschodniej Syrii*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/10/14/council-conclusions-on-north-east-syria/ [dostęp: 26.01.2022].
[114] Por. A.K. Siadkowski, *Syrian immigrants:* …, s. 142.

doprowadziły one do zahamowania negocjacji akcesyjnych oraz wstrzymania procesu zmierzającego do wprowadzenia ruchu bezwizowego dla ob. Turcji.

Ostatecznie umowa UE – Turcja pomimo sprzecznych ocen ze strony polityków państw Wspólnoty oraz wielu zastrzeżeń zgłaszanych przez organizacje humanitarne do mechanizmu zawracania imigrantów, spowodowała istotny spadek liczby nielegalnych imigrantów docierających na greckie wyspy z Turcji[115]. Już w 2016 r., między innymi za jej przyczyną, odnotowano znaczne zmniejszenie aktywności szlaku migracyjnego wiodącego z Turcji przez Morze Śródziemne do Grecji, Bułgarii i na Cypr, którym przemieściło się wówczas ponad 182 tys. imigrantów (20,5% liczby odnotowanej w 2015 r.), przy czym większość przekroczeń granicy miała miejsce jeszcze przed wejściem w życie umowy[116]. Należy jednak zwrócić uwagę na stałe zagrożenie nielegalną imigracją z terenu Turcji. Dla przykładu Frontex, powołując się na szacunki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Turcji, informował, że na terenie tego państwa w 2019 r. przebywało około 4,9 mln migrantów, przy czym ponad 3,6 mln z nich było Syryjczykami[117]. W swym oświadczeniu z dnia 25.03.2021 r. o przyjęciu przez Turcję około 4 mln syryjskich uchodźców wspomina też Rada Europejska[118]. Problem migracji jest jednym z istotnych tematów dyskursu politycznego w Turcji. Siły opozycyjne wobec Prezydenta Erdoğana zgodnie deklarują chęć natychmiastowego odesłania migrantów tam przebywających do państw ich pochodzenia[119]. Turcja, niezależnie od rozwoju sytuacji politycznej w tym państwie, niezmiennie dysponuje silną kartą przetargową w relacjach z UE, co daje jej możliwość wywierania stałej presji na europejskie elity.

---

[115] Por. K. Cymbranowicz, *(Nie)zbędne porozumienie UE-Turcja ws. uchodźców – sukces czy porażka unijnej polityki migracyjnej?*, [w:] *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*, (red.) A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2019, s. 95 i nast.

[116] Źródło: Frontex, *Szlak wschodniego Morza Śródziemnego*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/ [dostęp: 30.03.2023].

[117] Źródło: Frontex, *Risk Analysis for 2020*, s. 20, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf [dostęp: 23.04.2021].

[118] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Oświadczenie członków Rady Europejskiej(25 marca 2021),* pkt 13, https://www.consilium.europa.eu/media/49019/250321-vtc-euco-statement-pl.pdf [dostęp: 11.04.2023].

[119] Por. K.W. Olszowska, *20 lat rządów i… koniec? Co w 2023 roku czeka Turcję Erdoğana?*, [w:] *Rok obaw i nadziei. Co czeka Europę w 2023?,* (red.) M. Banasiak, M. Chruściel, Warszawa 2022, s. 48 i nast.

Polityczne inspiracje imigracji do Ceuty i Melilli

Kolejnym przykładem politycznego wykorzystywania presji imigracyjnej jest cykl zdarzeń, jakie miały miejsce w relacjach pomiędzy Hiszpanią a Marokiem w odniesieniu do Ceuty i Melilli. Miasta te, niewielkie hiszpańskie eksklawy na terenie Maroka, są przedmiotem wieloletnich sporów pomiędzy wymienionymi państwami. Proces kształtowania się granic Maroka po uzyskaniu niepodległości w 1956 r. został formalnie zakończony w 1975 r. trójstronnym porozumieniem pomiędzy Hiszpanią a Maroko i Mauretanią, w wyniku którego Hiszpania zrzekła się zwierzchności nad Saharą Zachodnią na rzecz dwóch pozostałych sygnatariuszy porozumienia. Hiszpania zachowała jednak prawa do sąsiadującej z Gibraltarem Ceuty oraz leżącej na wschodnim wybrzeżu Maroka Melilli. Taki stan nie zadowala Maroka, które wielokrotnie wysuwało roszczenia wobec Hiszpanii odnośnie do wspomnianych terenów. Sytuacja hiszpańskich miast jest szczególna, stanowią one bowiem skrawek UE, o łącznej powierzchni ok. 32 km^2, umiejscowiony na kontynencie afrykańskim. Już sam ten fakt sprawia, że są one zagrożone ciągłą presją imigracyjną szczególnie ze strony mieszkańców regionu Afryki Subsaharyjskiej, którzy traktują hiszpańskie eksklawy jako wrota do Europy. Problem nielegalnej imigracji, głównie w odniesieniu do Ceuty pojawia się cyklicznie, z różnym nasileniem, na przestrzeni ostatnich lat. Doprowadziło to do przekształcenia miasta w swego rodzaju twierdzę otoczoną podwójnym stalowym płotem. Zabezpieczenie granicy, wykonane z wykorzystaniem środków wspólnotowych, obejmuje ponadto trasy patrolowe, punkty obserwacyjne, system kamer oraz detektory ruchu i dźwięku. W sposób analogiczny chroniona jest granica Melilli. Imigranci przedostawali się licznie do Ceuty już w latach dziewięćdziesiątych. Wykorzystanie kilkakrotnie modernizowanej zapory, zmniejszyło liczbę osób nielegalnie przekraczających granicę, jednak nie rozwiązało problemu. Co kilka lat presja imigracyjna nasilała się. Jesienią 2005 r. setki nielegalnych imigrantów usiłowało przedostać się przez granice obu hiszpańskich miast. W wyniku tych wydarzeń dokonano istotnej przebudowy zapór. Podwyższono je z 3. do 6. metrów oraz wprowadzono nowoczesne rozwiązania umożliwiające techniczny nadzór nad linią granicy[120].

[120] Por. M. Praczyk, *Mury Ceuty i Melilli. Od wykluczenia do autoseparacji*, „Przestrzenie Teorii" 2015, nr 24, s. 148.

Wzrost liczby prób forsowania zapór odnotowano również w 2017 r., kiedy to, na całym lądowym odcinku szlaku wiodącego z wybrzeży Afryki do Hiszpanii, przekroczyła ona 1,5 tys.[121] Ze względu na uwikłanie Maroka w konflikt o zwierzchność nad Saharą Zachodnią i chęć zapewnienia sobie przychylności, a przynajmniej neutralności, Hiszpanii w tej sprawie problem eksklaw mimo, iż pojawiał się w marokańskim dyskursie politycznym, to jednak był wyciszany. Oba państwa w kwestiach spornych pozostawały przy swojej wizji ich rozwiązywania, wyznając jednocześnie zasadę, iż nie mogą one utrudniać wzajemnych relacji. Takie postępowanie władz w Rabacie było elementem szerszej strategii międzynarodowej ukierunkowanej na poprawę wizerunku oraz zapewnienia wsparcia dla zamiarów Maroka wobec Sahary Zachodniej[122]. Granica wokół Ceuty i Melilli była wspólnie chroniona przez służby hiszpańskie i marokańskie. Imigrantów, pochodzących głównie z Afryki Subsaharyjskiej, nielegalnie przedostających się do wspomnianych miast strona hiszpańska przekazywała służbom Maroka, te zaś deportowały ich poza swe granice. Taki schemat postępowania był przedmiotem krytyki ze strony organizacji humanitarnych. Między innymi wskazywano na łamanie przez służby hiszpańskie zasady *non-refoulement* w wyniku stosowania formuły natychmiastowego zawracania imigrantów, bez możliwości formalnego aplikowania o ochronę międzynarodową (ang. *push-back*). Ponadto zwracano uwagę na niedopuszczalne, agresywne metody działania strony marokańskiej podczas ochrony granicy. Procedura stosowana przez służby hiszpańskie polegająca na zawracaniu osób, które działając w grupie, nielegalnie, z użyciem siły przekroczyły granicę była przedmiotem postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPC). W wyroku z dnia 13.02.2020 r. dotyczącym ob. Mali oraz ob. Wybrzeża Kości Słoniowej, którzy w taki właśnie sposób nielegalnie sforsowali zabezpieczenia graniczne Melilli, Wielka Izba ETPC wydała ostateczne orzeczenie, iż Hiszpania nie złamała zasad zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wydalając skarżących do Maroka. W szczególności wyrok zawiera stwierdzenie, iż działanie służb hiszpańskich nie stanowiło naruszenia art. 4 protokołu nr 4 (zakaz zbiorowego wydalenia cudzoziemców) oraz art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) przywołanej konwencji. Wielka Izba ETPC

[121] Źródło: Frontex, *Risk Analysis for 2018*, s. 43, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf, [dostęp: 31.01.2022].
[122] Por. A. Śniadowska, *Polityka zagraniczna Maroka: nowa strategia międzynarodowa,* Komentarz CSM z 25.05.2017, https://csm.org.pl/komentarz-csm-polityka-zagraniczna-maroka/ [dostęp: 01.02.2022].

wskazała, że skarżący próbowali siłą, w dużej grupie wedrzeć się na teren hiszpańskiego miasta forsując zabezpieczenia w miejscu, w którym przekraczanie granicy nie było dozwolone. Przy czym istniały i były dostępne miejsca przeznaczone do jej legalnego przekraczania. Zatem skarżący sami spowodowali nielegalność swych działań i na skutek tego władze nie wydały indywidualnych decyzji w ich sprawach[123].

O tym, iż Maroko nie zaniechało dalekosiężnego planu zmierzającego do przejęcia zwierzchności nad hiszpańskimi eksklawami wydają się świadczyć wydarzenia, które miały miejsce wiosną 2021 r. Jednym z elementów owej strategii jest konsekwentne dążenie do zmiany stosunków narodowościowych na spornym terenie. W kwietniu 2021 r. pojawiły się pierwsze czytelne oznaki świadczące o reorientacji postępowania władz Maroka wobec migrantów usiłujących przedostać się do Ceuty. W kolejnym miesiącu Marokańczycy praktycznie zaprzestali ochrony granicy lądowej wokół miasta, co więcej otwarcie udzielali pomocy imigrantom usiłującym sforsować zabezpieczenia graniczne. Pretekstem do takiego działania była reakcja władz Maroka na udzielenie pomocy medycznej w hiszpańskim Logroño Ibrahimowi Ghali, kontrowersyjnemu liderowi walczącego o niepodległość Sahary Zachodniej Frontu Polisario[124].

Na przyczyny kryzysu niewynikające bezpośrednio z presji imigracyjnej wskazuje wprost Parlament Europejski w preambule rezolucji z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie naruszenia Konwencji ONZ o prawach dziecka i wykorzystywania nieletnich przez marokańskie władze w czasie kryzysu migracyjnego w Ceucie. W dokumencie tym znajduje się szereg sformułowań opisujących celowe działania władz Maroka prowadzące do eskalacji konfliktu[125]. Tylko w dniach 17 – 19 maja do Ceuty dotarło nawet 12 tys. nielegalnych imigrantów, przy czym większość z nich stanowili obywatele Maroka. Prasa hiszpańska porównywała inspirowany przez służby marokańskie szturm nielegalnych imigrantów na granicę Ceuty do *„Zielonego Marszu”* z listopada 1975 r., który przyśpieszył wyjście wojsk hiszpańskich z Sahary Zachodniej.

[123] Źródło: European Court of Human Rights, Press release ECHR 063 z 13.02.2020, *Spain did not breach the Convention in returning migrants to Morocco who had attempted to cross the fences of the Melilla enclave*, https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-6638738-8816756%22]} [dostęp: 1.03.2022].

[124] Front Polisario – organizacja polityczno-militarna utworzona 1973 r. zabiegająca o niepodległość Sahary Zachodniej. Początkowo organizacja ta występowała przeciwko Hiszpanii, w której rękach do listopada 1975 r. znajdowała się Sahara Zachodnia. Obecnie Front Polisario sprzeciwia się zwierzchności marokańskiej nad zachodnią częścią spornego terytorium.

[125] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie naruszenia Konwencji ONZ o prawach dziecka i wykorzystywania nieletnich przez marokańskie władze w czasie kryzysu migracyjnego w Ceucie (2021/2747(RSP)), (Dz. Urz. UE C z 8.02.2022 r.).

Zwracano uwagę na agresję ze strony imigrantów atakujących przy pomocy kamieni służby hiszpańskie ochraniające granicę. Wskazywano też, iż strona marokańska wprost udziela pomocy imigrantom w ich działaniach[126]. W dniu 18.05.2021 r. na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego Komisarz spraw wewnętrznych Ylva Johansson wezwała władze Maroka do przestrzegania zobowiązań dotyczących ochrony granicy Ceuty będącej granicą UE. Problem rozważano też podczas nieformalnej wideokonferencji ministrów spraw zagranicznych państw UE tego samego dnia[127]. Znamienne sformułowanie, wskazujące na polityczny wymiar kryzysu w Ceucie, zawiera przywoływana już Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2021 r. Parlament Europejski stwierdza w niej bowiem, iż „(…) odrzuca wykorzystywanie przez Maroko kontroli granicznej i migracji, a w szczególności małoletnich bez opieki, do wywierania nacisku politycznego na jedno z państw członkowskich UE (…)"[128]. W drugiej połowie 2021 r. sytuacja w Ceucie została opanowana. Maroko wznowiło ochronę pasa granicznego, co więcej rozpoczęło budowę własnej zapory zabezpieczającej przed próbami nielegalnego przedostawania się imigrantów do miasta.

Mając na uwadze długofalowe plany Maroka zmierzające do uzyskania formalnej kontroli nad Ceutą i Melillą należy liczyć się z kolejnymi próbami wywołania sytuacji kryzysowej w tych miastach. Masowa, nielegalna imigracja, traktowana instrumentalnie przez władze Maroka, może ponownie zostać wykorzystana w celu wywarcia nacisku politycznego na Hiszpanię.

Presja migracyjna jako pozamilitarna siła nacisku władz Białorusi

Jedną z bezpośrednich przyczyn kryzysu granicznego na wschodniej flance UE i NATO były wybory prezydenckie na Białorusi oraz sekwencja wydarzeń po nich następujących. W godzinach wieczornych w dniu wyborów 9 sierpnia 2020 r. opublikowano rządowe, sondażowe wyniki, zgodnie z którymi wyraźnym zwycięzcą wyborów był urzędujący prezydent. W następstwie wyborów doszło do fali protestów

[126] Źródło: La Razón, *Miles de marroquíes esperan para intentar entrar en Ceuta mientras apedrean al Ejército y a las Fuerzas de Seguridad*, https://www.larazon.es/espana/20210518/bdz2p4ksyze6jiukrihkvi4mr4.html; El Mundo, *Crisis migratoria*, https://www.elmundo.es/espana/2021/05/19/60a4459121efa0ed6e8b45de.html [dostęp: 04.02.2022].

[127] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Nieformalna wideokonferencja ministrów spraw zagranicznych, 18 maja 2021,* https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/fac/2021/05/18/ [dostęp:31.01.2022].

[128] Pkt 1 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2021 r. … .

w całym kraju, których uczestnicy wskazywali na fałszerstwo wyborcze będące dziełem Alaksandra Łukaszenki i podległych mu służb. Protestujący domagali się ustąpienia Łukaszenki i przeprowadzenia nowych wyborów. W dniu 10 sierpnia 2020 r. Swiatłana Cichanouska, z obawy o swoje bezpieczeństwo, opuściła Białoruś i udała się na Litwę. Wydarzenia te odbiły się szerokim echem w całym świecie. Wielu przywódców państwowych oraz prominentnych polityków udzieliło poparcia opozycjonistom na Białorusi wskazując na nieprawidłowości, do których doszło podczas wyborów. W szczególności wsparcia siłom demokratycznym udzieliły władze Polski, Litwy oraz Ukrainy we wspólnym, wydanym w dniu 10 sierpnia 2020 r., oświadczeniu ministrów spraw zagranicznych[129]. Na domniemane fałszerstwo wyborcze zareagowała też UE, w imieniu której oświadczenie wydali Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Josep Borrell oraz komisarz ds. sąsiedztwa i rozszerzenia Olivér Várhelyi. W opublikowanym 10 sierpnia 2020 r. stanowisku potępiono przemoc wobec pokojowych demonstrantów oraz wezwano do natychmiastowego uwolnienia osób zatrzymanych w związku z protestami w dniu wyborów. W oświadczeniu wskazano ponadto: ”Tylko przestrzeganie praw człowieka, demokracja oraz wolne i uczciwe wybory zagwarantują stabilność i suwerenność na Białorusi. Będziemy w dalszym ciągu uważnie śledzić rozwój wydarzeń, aby ocenić, w jaki sposób kształtować dalszą reakcję UE i relacje z Białorusią w obliczu rozwijającej się sytuacji.”[130]. W dniu 19 sierpnia 2020 r. doszło do nadzwyczajnego szczytu UE w sprawie Białorusi, o którego zwołanie jako pierwszy zaapelował, już dzień po wyborach prezydenckich w tym państwie, polski premier Mateusz Morawiecki. Jedną z konkluzji szczytu było stwierdzenie, iż wybory w dniu 9 sierpnia nie były ani wolne ani uczciwe, dlatego też UE nie uznaje ich wyników. Zapowiedziano ponadto nałożenie sankcji na osoby odpowiedzialne za represje oraz sfałszowanie wyników wyborów[131]. Sankcje wprowadzano w kilku transzach, w początkowym okresie kryzysu dotyczyły one

[129] Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Litwy, Polski i Ukrainy*, https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-ministrow-spraw-zagranicznych-litwy-polski-i-ukrainy [dostęp:12.11.2021].
[130] Źródło: Komisja Europejska, *Oświadczenie ws. Białorusi,* https://poland.representation.ec.europa.eu/news/oswiadczenie-ws-bialorusi-2020-08-10_pl [dostęp: 12.11.2021].
[131] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej po wideokonferencji członków Rady Europejskiej z 19 sierpnia 2020*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/08/19/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-of-the-members-of-the-european-council-on-19-august-2020/ [dostęp: 12.11.2021].

wysokich urzędników państwa białoruskiego (w tym od 16 listopada 2020 r. Alaksandra Łukaszenki) z czasem objęły też podmioty gospodarcze, ważnych przedsiębiorców i firmy wspierające reżim Alaksandra Łukaszenki lub czerpiące z niego korzyści[132].

Państwo polskie regularnie udzielało wymiernej pomocy białoruskiej opozycji zwłaszcza w okresie następującym po sfałszowanych wyborach prezydenckich. W reakcji na pogarszającą się sytuację na Białorusi oraz nasilające się represje wobec sił opozycyjnych rząd polski przyjął plan „Solidarni z Białorusią". Założenia programu premier Mateusz Morawiecki zaprezentował w Sejmie już 14 sierpnia 2020 r. Program przewidywał dodatkowe środki (w 2020 r. 50 mln zł) na projekty wspierające społeczeństwo białoruskie w obszarze bezpieczeństwa, solidarności i otwartości. Jego kluczowymi punktami były:

— wsparcie dla osób represjonowanych;

— program stypendialny przeznaczony dla studentów i naukowców relegowanych w ramach represji z białoruskich uczelni;

— ułatwienia przy wjeździe do Polski i w dostępie do rynku pracy;

— pomoc niezależnym mediom i wydawcom;

— program dla organizacji pozarządowych wspierających społeczeństwo obywatelskie na Białorusi i białoruskie niezależne media[133].

Realną pomocą dla społeczności białoruskiej w Polsce, ale też wydarzeniem o znaczeniu symbolicznym było przekazanie nowej siedziby stowarzyszeniu „Białoruski Dom" w Warszawie. Miało to miejsce w dniu 9 września 2020 r. podczas spotkania premiera polskiego rządu i Swiatłany Cichanouskiej. Premier Morawiecki wręczył wówczas białoruskiej działaczce opozycyjnej klucze do nowej siedziby stowarzyszenia będące oznaką wsparcia dla Białorusinów żyjących w Polsce[134]. Do serii kolejnych spotkań Swiatłany Cichanouskiej z polskimi politykami doszło 20 października 2020 r. podczas jej wizyty w Warszawie. Liderka białoruskiej opozycji spotkała się w szczególności z premierem Mateuszem Morawieckim, szefem gabinetu Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej (dalej: RP) Krzysztofem Szczerskim oraz

[132] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Kalendarium – sankcje UE wobec Białorusi,* https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/belarus-timeline/ [dostęp: 12.11.2021].
[133] Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Plan „Solidarni z Białorusią" – Polska wesprze represjonowanych*, https://www.gov.pl/web/premier/plan-solidarni-z-bialorusia--polska-wesprze-represjonowanych, [dostęp: 12.11.2021].
[134] Źródło: Polska Agencja Prasowa, *Premier: Dom Białoruski w Warszawie otrzyma nową siedzibę,* https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C713774%2Cpremier-dom-bialoruski-w-warszawie-otrzyma-nowa-siedzibe.html [dostęp: 14.11.2021].

prezydentem Warszawy Rafałem Trzaskowskim. W kolejnym roku pomoc władz polskich dla sił opozycyjnych na Białorusi była kontynuowana. Realizowano między innymi przedsięwzięcia w ramach długookresowego projektu „Solidarni z Białorusią". 23 marca 2021 r. władze Białorusi zatrzymały, a następnie osądziły i skazały na karę więzienia przewodniczącą Związku Polaków na Białorusi Andżelikę Borys. Zatrzymanej zarzucono złamanie prawa dotyczącego zgromadzeń publicznych. Dwa dni później podobny los spotkał dziennikarza, działacza mniejszości polskiej na Białorusi, Andrzeja Poczobuta. Po kilku miesiącach pobytu w więzieniu działaczom zmieniono kwalifikację czynów na zarzut rozpalania nienawiści na tle rasowym zagrożony karą wieloletniego więzienia. Do problemu bezprawnego przetrzymywania więźniów politycznych na Białorusi odniósł się podczas swego wystąpienia, w dniu 22 września 2021 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ, polski prezydent Andrzej Duda domagając się ich uwolnienia oraz solidarności społeczności międzynarodowej w działaniach podejmowanych na rzecz uwięzionych. Niezwykle istotnym wydarzeniem w obszarze relacji pomiędzy władzami Polski i Białorusi było uprowadzenie przez siły reżimu Łukaszenki zarejestrowanego w Polsce cywilnego samolotu linii Ryanair lecącego z Aten do Wilna. 23 maja 2021 r. białoruski myśliwiec zmusił wspomniany statek powietrzny do lądowania w Mińsku. Po wylądowaniu białoruskie służby zatrzymały znajdującego się na pokładzie opozycyjnego dziennikarza Ramana Pratasiewicza i jego partnerkę Sofię Sapiegę, jednocześnie przekazały, że przyczyną ich działań była informacja o możliwym zamachu terrorystycznym. Wydarzenie to spotkało się z ostrą reakcją społeczności międzynarodowej, a w szczególności polskich władz. Premier Mateusz Morawiecki uznał działanie Białorusi za bezprecedensowy akt terroryzmu państwowego, jednocześnie zwrócił się do Charlesa Michela, przewodniczącego Rady Europejskiej, o uzupełnienie obrad tego gremium o zagadnienie natychmiastowego rozszerzenia sankcji wobec reżimu Łukaszenki[135]. W dniu 24 maja 2021 r. Rada Europejska potępiła doprowadzenie do przymusowego lądowania samolotu linii Ryanair w Mińsku oraz zatrzymanie przez białoruskie władze dziennikarza Ramana Pratasiewicza i Sofii Sapiegi. Ponadto Rada zapowiedziała kolejne ukierunkowane sankcje gospodarcze,

[135] Źródło: TVP Info, *Zatrzymanie białoruskiego opozycjonisty. Premier Morawiecki: Akt państwowego terroryzmu,* https://www.tvp.info/53954855/premier-mateusz-morawiecki-to-akt-panstwowego-terroryzmu-wymuszone-ladowanie-samolotu-na-bialorusi-i-zatrzymanie-opozycjonisty-grozi-mu-kara-smierci [dostęp: 14.11.2021].

a w szczególności przyjęcie niezbędnych środków, aby zakazać białoruskim liniom lotniczym wykonywania lotów w unijnej przestrzeni powietrznej oraz lądowań w portach lotniczych UE[136]. Sankcje wprowadzono z dniem 4 czerwca 2021 r. zamykając unijną przestrzeń powietrzną dla białoruskich przewoźników. W dniu 21 czerwca 2021 r. analogiczne zakazy wprowadziły państwa kandydujące: Macedonia Północna, Czarnogóra, Serbia i Albania oraz państwa będące członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Ponadto tego samego dnia wprowadzono w życie kolejny, czwarty już pakiet sankcji UE wobec białoruskiego reżimu. Sankcjami, w tym zamrożeniem aktywów, objęto łącznie 166 osób i 15 podmiotów gospodarczych wspierających władze na Białorusi[137].

W odpowiedzi na unijne sankcje, uważane przez reżim za formę niekonwencjonalnego ataku, białoruskie władze posłużyły się imigrantami, których podróż inspirowały oraz organizowały. Łukaszenka w wielu publicznych wystąpieniach sugerował wykorzystanie presji imigracyjnej w konflikcie z UE. W kilka dni po uprowadzeniu samolotu linii Ryanair, w czasie gdy instytucje unijne pracowały nad kolejnym pakietem sankcji wymierzonych w reżim, w wystąpieniu przed białoruskim parlamentem wskazał, że dotychczas Białoruś zatrzymywała narkotyki i migrantów zaś teraz będą zmuszone to czynić państwa Unii[138]. W połowie 2021 r. władze białoruskie rozwinęły szeroko zakrojoną, hybrydową operację ukierunkowaną na destabilizację sytuacji w państwach UE z nią graniczących, a w szczególności polaryzację społeczną i rozbudzenie sporów wokół problematyki masowej imigracji. Działania powiązane zostały z akcją informacyjno-promocyjną w państwach pochodzenia imigrantów ukierunkowaną na pozyskanie możliwie największej liczby chętnych do przedostania się na teren UE. Czynności w tym względzie prowadziły białoruskie biura podróży powiązane z reżimem, oferując swym klientom kompleksową usługę obejmującą legalizację ich wjazdu na teren Białorusi, pobyt w tamtejszych hotelach oraz transport w rejon granicy. W wyniku opisanych działań na terenach sąsiadujących z Litwą, a następnie z Łotwą i Polską Białorusini gromadzili migrantów ekonomicznych

[136] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie Białorusi (24 maja 2021),* https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/24/european-council-conclusions-on-belarus-24-may-2021/ [dostęp: 14.11.2021].
[137] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Kalendarium – sankcje UE wobec Białorusi …* [dostęp: 15.11.2021].
[138] Por. A. Szabaciuk, *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej w percepcji władz Federacji Rosyjskiej i Białorusi,* „Komentarz IEŚ 447" https://ies.lublin.pl/komentarze/kryzys-na-granicy-polsko-bialoruskiej-w-percepcji-wladz-federacji-rosyjskiej-i-bialorusi/ [dostęp: 15.11.2021].

zainteresowanych przedostaniem się na teren Wspólnoty. Kluczową rolę w tym procederze odegrały białoruskie linie lotnicze, które poszerzały ofertę obsługiwanych lotów w taki sposób, by zaspokajać zapotrzebowanie ze strony imigrantów. W szczególności wykorzystywano połączenia z Bagdadem, Stambułem, Damaszkiem, Bejrutem czy Moskwą[139]. Na polskich stronach rządowych, w październiku 2021 r. opublikowano kopie dokumentów potwierdzających zaangażowanie strony białoruskiej w proceder organizowania przerzutu imigrantów. W szczególności zaprezentowano zaproszenia na Białoruś wystawione przez tamtejsze biura podróży, wnioski wizowe, których przyjęcie potwierdziły białoruskie urzędy oraz inne dokumenty legalizujące pobyt ujawnione u osób usiłujących pokonać wschodnie granice zewnętrzne UE. Przedstawione materiały wskazują, iż władze w Mińsku kontrolują ten proces, zaś imigranci przybywają na Białoruś legalnie, zwykle w celach turystycznych, dysponując zgodą na pobyt tym kraju[140]. W następstwie działań podejmowanych przez służby białoruskie latem 2021 r. w sposób istotny wzrosła liczba nielegalnych przekroczeń wschodniej granicy UE na odcinku z Białorusią. Według danych Frontexu lipcu 2021 r. służby litewskie raportowały 2 900 nielegalnych przekroczeń granicy. Jednocześnie od początku 2021 r. do końca września stwierdzono prawie 6 200 takich przypadków, z czego 4170 dotyczyło odcinka litewskiego zaś 1 380 miało miejsce na granicy Polski z Białorusią[141]. W kolejnych miesiącach sytuacja na granicach Litwy uległa poprawie, jednocześnie drastycznie wzrosła liczba zdarzeń na odcinku polskim. W całym 2021 r. polska Straż Graniczna odnotowała 39 697 prób nielegalnego sforsowania granicy polsko-białoruskiej, co stanowi ponad trzystukrotny wzrost w porównaniu do 2020 r. Przy czym tylko w październiku miało miejsce prawie 17,5 tys. takich zdarzeń[142]. Raport Frontexu zwiera informację o prawie 8 tys. nielegalnych przekroczeniach wschodniej granicy UE w 2021 r., co stanowiło ponad dziesięciokrotny wzrost

[139] Por. A. Wawrzusiszyn, *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej …*, s. 49 i nast.
[140] Źródło: Służby specjalne, Migracja pod kontrolą Białorusi! Dokumenty, https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/tak-bialorus-organizuje-przemyt-ludzi-dokumenty [dostęp: 3.02.2022].
[141] Źródło: Frontex, Sytuacja migracyjna na granicach UE we wrześniu: wzrost na szlakach środkowośródziemnomorskim i zachodniobałkańskim, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/migratory-situation-at-eu-s-borders-in-september-increase-on-the-central-mediterranean-and-western-balkan-routes-RZRnEH [dostęp: 6.04.2022].
[142] Źródło: SG, Nielegalne przekroczenia granicy z Białorusią w 2021 r., https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9689,Nielegalne-przekroczenia-granicy-z-Bialorusia-w-2021-r.html [dostęp: 3.02.2022].

w porównaniu z rokiem poprzednim[143]. Wspomniane wydarzenia były powodem, dla którego od 2.09.2021 r. w rejonie przygranicznym na odcinku granicy z Białorusią polski prezydent Andrzej Duda wprowadził stan wyjątkowy na okres 30 dni[144]. W związku z utrzymującą się sytuacją kryzysową na polsko-białoruskim pograniczu stan wyjątkowy przedłużono o kolejne 60 dni[145]. Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadził kontrowersyjne uregulowania pozwalające na zawracanie do linii granicy osób, które nielegalnie ją przekroczyły[146]. Ich rozszerzenie stanowiły zmiany w zapisach ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach legalizujące tego typu działania również w odniesieniu do osób zamierzających wnioskować o status uchodźcy[147] oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zezwalające na pozostawienie bez rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez cudzoziemca zatrzymanego niezwłocznie po przekroczeniu granicy zewnętrznej wbrew przepisom, o ile nie przybył on bezpośrednio z terytorium, na którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania lub ryzyko wyrządzenia poważnej krzywdy[148]. Przytoczone przepisy wywołały poważne wątpliwości w wymiarze humanitarnym i stanowiły przedmiot dyskusji na poziomie krajowym jak i międzynarodowym. Wskazywano w szczególności, iż działania polskich władz uniemożliwiają migrantom przemieszczanie się na terytorium Polski oraz znacząco ograniczają ich prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową. Sami migranci znaleźli się w sytuacji bez wyjścia stłoczeni w przygranicznych obozach po stronie białoruskiej[149].

W ochronę granicy oraz pomoc mieszkańcom objętych stanem wyjątkowym terenów polskie władze zaangażowały jednostki Policji oraz dwie Brygady Obrony

---

[143] Źródło: Frontex, *Granice zewnętrzne UE w 2021 r.: przyjazdy powyżej poziomów sprzed pandemii*, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels-CxVMNN [dostęp: 3.02.2022].

[144] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1612).

[145] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1788).

[146] Por. § 3 ust. 2b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1403, tekst jednolity).

[147] Art. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 1918).

[148] Tamże, art. 3.

[149] Por. A. Wawrzusiszyn, *Kryzys migracyjny…,* s. 57 i nast.

Terytorialnej w ramach operacji pod kryptonimem *Silne Wsparcie*[150]. Na mocy ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej[151] w styczniu 2022 r. rozpoczęto budowę fizycznej bariery na granicy z Białorusią. Prace zakończono w czerwcu 2022 r., w ich efekcie powstała zapora o długości około 186 km. Podjęto też decyzję o wyposażeniu zagrożonego odcinka granicy w barierę elektroniczną. Stosowną umowę na jej wykonanie SG zawarła w dniu 24.03.2022 r.[152], zaś formalnego odbioru bariery elektronicznej na granicy polsko-białoruskiej dokonano 16.06.2023 r.[153]

W odpowiedzi na wzrost zagrożenia nielegalną imigracją z terenu Białorusi analogiczne działania podjęły państwa bałtyckie. Władze Litwy wzmocniły ochronę granicy z Białorusią zwiększając siły zaangażowane w realizację tego zadania. W lipcu 2021 r., w zagrożony rejon skierowano jednostki wojskowe oraz wspierające je siły obrony terytorialnej. Jednym z ich zadań była budowa fizycznej zapory utrudniającej nielegalne przekraczanie granicy. Wreszcie z dniem 10.11.2021 r. w pasie granicznym z Białorusią wprowadzono stan wyjątkowy. Również Łotwa wsparła ochronę granicy jednostkami wojsk obrony terytorialnej, które skierowano głównie do działań logistycznych, w tym budowy tymczasowej zapory. Ze względu na możliwość pojawienia się zagrożeń hybrydowych, zwłaszcza we wschodnich rejonach państwa zamieszkanych głównie przez ludność rosyjskojęzyczną, jesienią 2021 r. Łotwa przeprowadziła szereg ćwiczeń wojskowych obejmujących system obrony kraju. Władze Estonii, w obawie przed możliwością instrumentalnego wykorzystania imigrantów przez Rosję, w listopadzie 2021 r. rozpoczęły działania prewencyjne mające na celu poprawę ochrony swej wschodniej granicy. Jednym z podstawowych przedsięwzięć była budowa zapory na wrażliwych jej odcinkach prowadzona przez zmobilizowanych rezerwistów sił inżynieryjnych oraz wojska obrony terytorialnej.

---

[150] Źródło: Wojska Obrony Terytorialnej, *7.09.2021 #SilneWsparcie – kolejny dzień działań,* https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/692316/silnewsparcie-kolejny-dzien-dzialan [dostęp: 3.02.2022].

[151] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1390, tekst jednolity).

[152] Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Straż Graniczna podpisała umowę na budowę perymetrii na granicy z Białorusią,* https://www.gov.pl/web/mswia/straz-graniczna-podpisala-umowe-na-budowe-perymetrii-na-granicy-z-bialorusia; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Premier Mateusz Morawiecki: Zapora na granicy z Białorusią to wyraz naszej skuteczności i przewidywalności,* https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-zapora-na-granicy-z-bialorusia-to-wyraz-naszej-skutecznosci-i-przewidywalnosci [dostęp: 7.12.2022].

[153] Źródło: SG, *Zakończenie odbioru bariery elektronicznej na granicy polsko-białoruskiej,* https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11875,Zakonczenie-odbioru-bariery-elektronicznej-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html?search=53224 [dostęp: 23.06.2023].

Estonia udzieliła też wsparcia osobowego i technicznego Litwie, Łotwie oraz Polsce w zabezpieczeniu wschodnich granic zewnętrznych UE[154].

Do eskalacji napięcia na granicy polsko-białoruskiej doszło 8.11.2021 r. Zlokalizowano wówczas liczną grupę migrantów zmierzających w zwartej, nadzorowanej przez białoruskie służby, kolumnie w kierunku granicy. Kolejne dni przyniosły serię zorganizowanych prób przekroczenia granicy przez członków tej grupy. W szczególności 16.11.2021 r. miały miejsce poważne starcia imigrantów z polskimi służbami w rejonie nieczynnego wówczas przejścia granicznego w Kuźnicy. Podczas prób przełamania granicy imigranci użyli kamieni, drewnianych kłód, a nawet granatów hukowych. Służby zaangażowane w ochronę granicy poinformowały o przypadkach obrażeń ciała wśród funkcjonariuszy i żołnierzy[155].

Dramatyczna sytuacja migracyjna na granicy UE z Białorusią, będąca następstwem działań władz tego państwa skutkowała koniecznością rozszerzenia oraz uszczelnienia sankcji gospodarczych wobec reżimu na Białorusi. W kręgach decyzyjnych Wspólnoty zwrócono uwagę na pilną potrzebę wprowadzenia rozwiązań uniemożliwiających białoruskiemu przewoźnikowi lotniczemu Belavia obchodzenie dotychczasowych zakazów poprzez wykorzystywanie dzierżawionych statków powietrznych. Prowadzono też zakrojone na szeroką skalę działania dyplomatyczne zmierzające do ograniczenia strumienia nielegalnej imigracji szlakiem granic wschodnich w państwach będących jej źródłem. Jednocześnie w bieżącym dyskursie politycznym wskazywano na znikomą skuteczność podejmowanych działań wobec bardzo silnych powiązań gospodarczych Białorusi z Rosją. Z mieszanymi ocenami spotkały się też inicjatywy przywódców Niemiec i Francji polegające na kontaktach telefonicznych odpowiednio z liderami Białorusi i Rosji. W okresie szczytowych napięć na wschodniej granicy UE, dniach 15 i 18.11.2021 r., Angela Merkel przeprowadziła rozmowy telefoniczne z Aleksandrem Łukaszenką. Rozmowy miały dotyczyć trudnej sytuacji humanitarnej na granicach zewnętrznych UE z Białorusią oraz prób deeskalacji i rozwiązania konfliktu. Krytycy tych posunięć wskazywali na to, iż podjęcie rozmów z A. Łukaszenką oznacza przyzwolenie na Jego powrót do polityki międzynarodowej

[154] Por. P. Szymański, *Litwa, Łotwa i Estonia: wsparcie ochrony granic przez siły zbrojne, „*Analizy, 13.12.2021 r. Ośrodek Studiów Wschodnich", https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-12-13/litwa-lotwa-i-estonia-wsparcie-ochrony-granic-przez-sily-zbrojne [dostęp: 3.02.2022].
[155] Źródło: Radio Białystok, *Kryzys na granicy - 16.11*, https://www.radio.bialystok.pl/relacja-na-zywo/index/id/20-Kryzys-na-granicy-polska-bialorus-kuznica-imigranci-strazgraniczna-policja-wojsko-przejscie [dostęp: 3.02.2022].

po trwającym od wyborów prezydenckich na Białorusi okresie izolacji, daje też władzom wspomnianego państwa doskonałą okazję do propagandowego wykorzystania tego faktu[156].

Sytuację na wschodniej granicy UE drastycznie zmieniła agresja Rosji na Ukrainę. Tragiczne wydarzenia, do których doszło po 24.02.2022 r. rzuciły nowe światło na zaangażowanie, inspirowanej przez Rosję, Białorusi w kreowanie zagrożeń migracyjnych w tym rejonie. Działania władz białoruskich wpisują się w strategię inżynierii *przymusowej migracji* traktowanej przez rosyjskich teoretyków wojskowości jako jeden z niekonwencjonalnych środków nacisku wykorzystywanych do osiągnięcia starannie zaplanowanych celów w obszarze relacji społecznych, politycznych czy gospodarczych[157].

Przytoczone przykłady wykorzystania presji imigracyjnej do realizacji długofalowych, politycznych zamierzeń wskazują na istotną wagę tego zjawiska dla bezpieczeństwa wewnętrznego dotkniętych kryzysem imigracyjnym obszarów. Uzasadniają też podejście badawcze polegające na analizie masowych ruchów migracyjnych w relacji do bezpieczeństwa wewnętrznego. Umiejętne sterowanie zagrożeniem pozwala uczestnikom relacji międzynarodowych na osiąganie założonych celów, w szczególności daje możliwość oddziaływania na sferę gospodarczą, socjalną czy zdrowotną w objętych tą formą nacisku państwach bądź grupach państw, co jest naturalną konsekwencją konieczności prowadzenia i finansowania przez nie przedsięwzięć nakierowanych na łagodzenie skutków kryzysu imigracyjnego. W kontekście osiągania przyszłościowych, strategicznych celów nie bez znaczenia jest też możliwość kształtowania opinii publicznej ukierunkowanego na jej polaryzację i otwieranie kolejnych spornych obszarów.

Analiza presji migracyjnej na granicach zewnętrznych UE z Białorusią, stanowiącej przykład pozamilitarnej siły nacisku ze strony władz tego państwa, wskazuje na kluczowe znaczenie badanego zjawiska dla sytuacji migracyjnej w Polsce. Potwierdza to trzecią cząstkową hipotezę badawczą pracy wskazującą na wpływ

---

[156] Por. J. Olędzka, *Najsilniejsza broń słabych. Kryzys graniczny w propagandzie Białorusi i Rosji*, [w:] *Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego*, (red.) J.M. Nowakowski, J. Olędzka, M. Rust, Warszawa 2021, s. 69.

[157] Por. M. Wojnowski, *Geneza, teoria i praktyka rosyjskiej inżynierii przymusowej migracji. Przyczynek do badań nad kryzysem migracyjnym na wschodniej flance NATO*, „Przegląd Bezpieczeństwa wewnętrznego" 2022, nr 26(14), s. 27 i nast.

uwarunkowań geopolitycznych za wschodnią granicą Wspólnoty na nielegalną migrację w Polsce oraz na jej tranzytowy charakter.

Zaprezentowane działania zaradcze podjęte przez Polskę w odpowiedzi na instrumentalne wykorzystanie migracji przez Białoruś, prowadzone równolegle do przedsięwzięć podejmowanych na poziomie UE, stanowią potwierdzenie pierwszej oraz czwartej cząstkowej hipotezy badawczej dysertacji. Bowiem przyjęte w sytuacji kryzysowej rozwiązania legislacyjne, organizacyjne, infrastrukturalne oraz aktywność polityczna na arenie międzynarodowej są reakcją na sytuację geopolityczną w regionach stanowiących źródło nielegalnej imigracji do UE oraz stanowią przykład kreowania własnej polityki imigracyjnej.

ROZDZIAŁ 3
Przekraczanie granic oraz legalizacja pobytu w Polsce

3.1. Uregulowania dotyczące przekraczania granic strefy Schengen

Granica państwa jest pojęciem nierozerwalnie związanym z jego terytorium. W klasycznym, słownikowym rozumieniu jest nią linia, która oddziela terytoria dwóch państw, bądź terytorium państwa od morza otwartego lub innego obszaru niepodlegającego żadnej zwierzchności. Wyznacza ona obszar jurysdykcji i suwerenności danego państwa, a więc przestrzeń, w obrębie której państwo sprawuje swą władzę w odniesieniu do wszystkich osób i rzeczy tam się znajdujących[158]. Przebieg granic państwowych określają stosowne umowy międzynarodowe, których następstwem są prace demarkacyjne wyznaczające linię granicy w terenie, realizowane przez zainteresowane państwa. W polskim stanie prawnym definicję granicy RP zawiera art. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, który określa ją jako powierzchnię pionową przechodzącą przez „(…) linię graniczną, oddzielającą terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego”[159].

Granice państwowe, prócz funkcji rozdzielającej (zamykającej) pełnią też rolę łączącą, która wynika z możliwości ich przekraczania w określonych warunkach i na podstawie reguł ustalonych przez graniczące z sobą państwa[160]. Poziom przepuszczalności granic regulowany jest przez wiele czynników i uwarunkowań mających związek z bezpieczeństwem państwa, czy też grupy państw, prowadzących wspólnie ochronę granic na mocy umów międzynarodowych. W ujęciu przedmiotowym czynniki te dotyczyć mogą w szczególności sfery: militarnej, politycznej, kulturowej, społecznej, ekonomicznej czy zdrowotnej. Na bezpośrednie, istotne znaczenie ochrony

[158] Por. A. Szachoń-Pszenny, *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2018, t. 6, nr 1, s. 62; B. Wiśniewski, *Ochrona granicy państwowej*, [w:] *System ochrony granicy państwowej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, (red.) B. Wiśniewski, R. Jakubczak, Szczytno 2016, s. 9.
[159] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2024 r., poz. 388, tekst jednolity).
[160] Por. T. Grabińska, *Granica państwa – rozdzielenie czy zbliżenie, zamknięcie czy otwarcie?*, [w:] *Bezpieczeństwo na obszarach przygranicznych*, (red.) B. Kaczmarczyk, Toruń 2017, s. 22–23.

granicy państwowej dla suwerenności państwa oraz jego bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego zwraca uwagę Bernard Wiśniewski, wskazując, iż zadanie to, i jego właściwa realizacja, należy do podstawowych funkcji państwa[161].

Rozwiązania formalne określające zasady przekraczania granic Polski oraz przyjęty system ochrony granicy państwowej są konsekwencją wstąpienia RP do UE a następnie strefy Schengen. Zatem z punktu widzenia dalszych rozważań istotnym jest określenie granic UE oraz granic strefy Schengen. Pojęcia te posiadają tożsamą konstrukcję, odnoszą się bowiem do granic państw członkowskich wyznaczonych na podstawie umów i traktatów międzynarodowych. W obu przypadkach zastosowano określenie analogiczne do definicji obywatelstwa UE, którego źródłem jest posiadanie obywatelstwa jednego z państw Wspólnoty[162]. Granice UE (strefy Schengen) nie są granicami w rozumieniu prawnomiędzynarodowym, lecz wynikają z faktu przynależności poszczególnych państw do UE (strefy Schengen)[163]. Oba te obszary różnią się terytorialnie, jednak normy prawne dotyczące ich granic zostały ujednolicone, co jest konsekwencją włączenia dorobku Schengen w ramy prawne UE[164]. Z punktu widzenia reguł przekraczania granic wspomnianych obszarów kluczową rolę odgrywają pojęcia granic zewnętrznych oraz wewnętrznych będące podstawowym elementem dorobku Schengen. Zgodnie z treścią art. 2 kodeksu granicznego Schengen (KGS) granice wewnętrzne oznaczają:

— wspólne granice lądowe państw członkowskich obejmujące również granice na rzekach i jeziorach;

— porty lotnicze państw członkowskich obsługujące loty wewnętrzne;

— porty morskie, rzeczne oraz porty na jeziorach państw członkowskich obsługujące regularne wewnętrzne połączenia promowe.

---

[161] Por. B. Wiśniewski, *Ochrona granicy państwowej*, [w:] *System ochrony granicy …,* s. 10.
[162] Na mocy art. 9 Traktatu o UE oraz art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu UE obywatelem UE jest każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo UE jest zatem definiowane na podstawie prawa krajowego i ma, w odniesieniu do obywatelstwa państwa członkowskiego, charakter uzupełniający. Jednocześnie ustanawia ono zbiór dodatkowych praw i obowiązków wynikających z prawodawstwa wspólnotowego. Osoby nieposiadające obywatelstwa UE określane są mianem obywateli państw trzecich.
[163] Por. A. Szachoń-Pszenny, *Granice strefy Schengen* …, s. 58.
[164] Z chwilą wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego dorobek Schengen został włączony w ramy UE. Zob. Protokół (nr 2) włączający dorobek Schengen w ramy UE (1997), (Dz. Urz. UE C 321 E z 29.12.2006).

Granice zewnętrzne to wszelkie granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, oraz granice morskie państw członkowskich, a ponadto ich porty lotnicze, porty rzeczne, morskie oraz porty na jeziorach niestanowiące granic wewnętrznych[165].

Przekraczanie granic strefy Schengen – zasady ogólne

Jedną z naczelnych idei istnienia strefy Schengen jest ustanowienie swoistego obszaru bez granic[166], przestrzeni, w której w sposób szczególny urzeczywistnione są fundamentalne zasady rynku wewnętrznego Wspólnoty obejmujące swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału[167]. O stworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych, na którym możliwy jest swobodny przepływ osób mówi wprost preambuła KGS[168]. Uregulowania szczegółowe stanowią, iż w obszarze tym przekraczanie granic wewnętrznych może następować w dowolnym miejscu i beż żadnej kontroli[169], zaś działania służb państw członkowskich w sąsiedztwie granic wewnętrznych winny mieć charakter policyjny i nie mogą zastępować kontroli granicznej[170]. W sytuacji zaistnienia poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim, państwo to może przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. Precyzyjne wskazania dotyczące tego, stosowanego w drodze wyjątku, rozwiązania zawiera Rozdział II KGS[171].

Warunki przekraczania granic zewnętrznych, analizowanego obszaru są jednolite dla wszystkich państw członkowskich i regulowane są na poziomie prawa wspólnotowego. Przy czym przepisy te nie mogą ograniczać prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii oraz, wynikających z zasady *non-refoulement,* praw uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową[172]. W kontekście swobody przepływu osób, prawodawstwo wspólnotowe posługuje się pojęciem *„osoby korzystającej z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii”,* które oznacza obywatela Unii bądź obywatela państwa trzeciego będącego członkiem jego rodziny, a ponadto obywateli państw trzecich i członków ich rodzin (niezależnie od obywatelstwa), którzy na mocy stosownych porozumień korzystają z takich samych

[165] Art. 2 KGS.
[166] Por. A. Szachoń-Pszenny, *Granice strefy Schengen …,* s. 51 i nast.
[167] Art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu UE,
[168] Pkt 2 preambuły KGS.
[169] Tamże, art. 22.
[170] Tamże, art. 23.
[171] O przypadkach wykorzystania tych uregulowań szerzej w podrozdziale 4.2.1. dysertacji.
[172] Zagadnienia związane z tą problematyką zostaną zaprezentowane w podrozdziale 3.3. dysertacji.

praw do swobodnego przemieszczania się jak obywatele Unii[173]. Przekraczanie granic zewnętrznych dla tej kategorii osób oraz ich pobyt na terenie państw członkowskich kodyfikowane są poprzez implementację w prawo krajowe państw członkowskich unijnych aktów prawnych, a w szczególności transpozycji dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady[174]. W polskim stanie prawnym kwestie te rozstrzyga ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin[175], która przy wjeździe na terytorium RP na obywatela UE nakłada jedynie obowiązek posiadania ważnego dokumentu podróży lub innego ważnego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i obywatelstwo. Z kolei członek rodziny niebędący obywatelem UE może, co do zasady, wjechać na terytorium Polski na podstawie ważnego dokumentu podróży oraz wizy[176]. Ich pobyt w Polsce, trwający do trzech miesięcy, nie podlega żadnym dodatkowym ograniczeniom. W przypadku, gdy pobyt ten trwa przez okres dłuższy niż 3 miesiące, obywatel UE obowiązany jest go zarejestrować (o ile nie jest on osobą aktywnie poszukującą pracy) zaś od członka rodziny niebędącego obywatelem UE wymaga się uzyskania karty pobytowej[177]. Podstawowymi kryteriami, na podstawie których obywatelowi UE bądź członkowi rodziny niebędącemu obywatelem UE odmawia się wjazdu do polski są względy obronności, bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zdrowia publicznego[178]. Z tych samych przyczyn, za wyjątkiem kwestii zdrowotnych, odmawia sie zarejestrowania pobytu obywatela Unii, a członkowi rodziny odmawia się wydania karty pobytowej. Przywołane zagrożenia są jedynymi powodami, dla których możliwe jest ograniczenie unijnego prawa do swobodnego przemieszczania się[179].

---

[173] Art. 2 ust. 5 i 6 KGS.
[174] Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004).
[175] Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin (Dz. U. z 2024 r., poz. 633, tekst jednolity).
[176] Art. 9 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …
[177] Art. 20 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …
[178] Art. 11 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …
[179] Por. P. Szewczyk, *Ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli UE uzasadnione względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały" 2016, nr 2 (19), s. 188-191; Rozdział VI dyrektywy 2004/38/WE.

Przekraczanie granic przez obywateli państw trzecich w związku z pobytem krótkoterminowym

Wymagania stawiane obywatelom państw trzecich, przy wjeździe na teren Wspólnoty w związku z planowanym pobytem krótkoterminowym, precyzyjnie określa Art. 6 ust. 1 KGS. Prócz wskazania dotyczącego braku wpisu dla celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (dalej: SIS)[180] odnoszącego się do przekraczającej granicę osoby, zawiera on ponadto:

— kryteria, jakim odpowiadać musi dokument podróży obywatela państwa trzeciego;

— odniesienie do regulacji wizowych wskazujące na posiadanie ważnej wizy, jeżeli jest ona wymagana, chyba że ob. kraju trzeciego posiada ważny dokument pobytowy lub ważną wizę długoterminową [181];

[180] System Informacyjny Schengen – jedno z narzędzi kompensujących zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Zapewnia ono dostęp odpowiednim służbom państw tej strefy do identycznego zestawu informacji na temat osób i przedmiotów, w celu prowadzeni kontroli granicznej oraz innych kontroli policyjnych i celnych realizowanych przez dane państwo. SIS wykorzystywany jest ponadto w procesie wydawania wiz, dokumentów pobytowych oraz wypełniania zapisów norm prawnych dotyczących cudzoziemców w obszarze regulowanym Konwencją Wykonawczą do Układu z Schengen. System utworzony został w 1995 r. po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych. Funkcjonuje, jako wielkoskalowa baza danych zapewniająca zautomatyzowane środki wyszukiwania oraz uzupełniania informacji. Podstawę prawną najnowszej wersji systemu stanowią:
— Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1860 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L nr 312/1 z 7.12.2018);
— Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1861 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmiany konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz zmiany i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 (Dz. Urz. UE L nr 312/14 z 7.12.2018);
— Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji 2010/261/UE (Dz. Urz. UE L nr 312/56 z 7.12.2018).

[181] Pojęcie wizy, rozumianej jako zezwolenie wydawane przez państwo członkowskie na tranzyt przez terytorium państw członkowskich, tranzyt przez międzynarodową strefę tranzytową portów lotniczych państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie, licząc od dnia pierwszego wjazdu na to terytorium, wprowadza Art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 243/1 z 15.09.2009, z późn. zm.). Konieczność posiadania wizy rozstrzyga rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. Urz. UE L nr 303/39 z 28.11.2018, tekst jednolity). Problematykę dokumentów pobytowych oraz wiz długoterminowych reguluje prawo krajowe, o czym szerzej w podrozdziale 3.2. dysertacji.

— zapis ustalający obowiązek uzasadnienia celu i warunków planowanego pobytu oraz posiadania wystarczających środków utrzymania związanych z pobytem na terytorium państw członkowskich oraz powrotem do państwa pochodzenia lub państwa trzeciego, do którego cudzoziemiec ma prawo wjazdu.

Jednocześnie obywatel państwa trzeciego ubiegający się o zezwolenie na wjazd na terytorium państw członkowskich nie może stanowić zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich.

Taki stan prawny oznacza przeniesienie kompetencji państw członkowskich dotyczących kontroli przekraczania ich granic na rzecz Wspólnoty. W szczególności państwa członkowskie zrzekają się części swych praw dotyczących możliwości weryfikowania ruchu przez ich granice państwowe i zdane są na działania kontrolne prowadzone na granicach zewnętrznych. Skuteczność tego rozwiązania jest uzależniona od jednolitego stosowania prawa UE na obszarze Wspólnoty, w tym na jej w granicach zewnętrznych[182]. Reguły tu obowiązujące, stanowią, iż przekraczanie granic zewnętrznych dozwolone jest, co do zasady, jedynie w wyznaczonych przejściach granicznych w czasie ich funkcjonowania. Przy czym odpowiednie sankcje (skuteczne, proporcjonalne i odstraszające) za niedozwolone przekraczanie granic zewnętrznych ustanawiane są przez poszczególne państwa członkowskie[183]. KGS szczegółowo ustala jednolite standardy odprawy granicznej osób przekraczających granice zewnętrzne. Ponadto precyzyjnie opisuje zasady postępowania służb granicznych odnosząc je do różnych rodzajów granic oraz środków transportu wykorzystywanych do ich przekraczania[184]. Istotną częścią tych regulacji jest ochrona granicy zewnętrznej ukierunkowana na:

— zapobieganie bezprawnemu jej przekraczaniu;

— zwalczanie przestępczości transgranicznej;

— podejmowanie odpowiednich działań w odniesieniu do osób, które przekroczyły granicę nielegalnie.

Kompleksowa, odpowiadająca jednakowym standardom kontrola graniczna na granicach zewnętrznych, rozumiana jako zespół przedsięwzięć kontrolno-ochronnych podejmowanych na granicy w reakcji na zamiar jej przekroczenia (odprawa graniczna,

[182] Por. A. Szachoń-Pszenny, *Granice strefy Schengen …,* s. 59 i nast.
[183] Art. 5 KGS.
[184] Tamże, Załącznik VI.

ochrona granicy), jest jednym z działań kompensacyjnych wprowadzonych po rezygnacji z czynności kontrolnych na granicach wewnętrznych państw członkowskich strefy Schengen. Stanowi ona, obok:

— jednolitej polityki wizowej;

— ustanowienia i stałej rozbudowy systemów informatycznych wspomagających odprawę graniczą w zakresie działań ewidencyjnych, poszukiwawczych oraz w obszarze wymiany informacji;

— przedsięwzięć o charakterze organizacyjnym (utworzenie i rozwój agencji Frontex),

jedną z podstaw zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. Kontrola graniczna, służy zatem nie tylko realizacji celów poszczególnych państw członkowskich, lecz jest też działaniem wynikającym z ich współodpowiedzialności za interesy całej Wspólnoty oraz realizację jej dorobku prawnego. Jak głosi preambuła KGS „Kontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, ale w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. (…)”[185]. Tak więc, w wymiarze funkcjonalnym, określenie *granice państw członkowskich,* odnoszące się do klasycznego rozumienia terytorium państwa, zostało zastąpione przez pojęcie *granice zewnętrzne* w rozumieniu KGS.

Odzwierciedleniem prawa wspólnotowego w polskim prawie krajowym dotyczącym ochrony granic są zapisy ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Uregulowania w niej zawarte są bezpośrednim odniesieniem do zapisów KGS dotyczących zasad przekraczania granic wewnętrznych i zewnętrznych strefy Schengen oraz ich nadzoru, w tym kontroli granicznej[186]. Polska, w opisanym trybie, ochrania odcinek granicy zewnętrznej UE o długości 1580,77 km, z czego 417,52 km stanowi granica morska. Na zewnętrzną granicę lądową składają się granice z Federacją Rosyjską (209,83 km), Republiką Białorusi (418,24 km) oraz Ukrainą (535,18 km).

[185] Tamże, pkt 6 preambuły.
[186] Art. 14-15 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej …

Przekraczanie granic w przypadku innych form pobytu

Przekraczanie granic zewnętrznych w związku z planowanym pobytem innym niż pobyt krótkoterminowy w rozumieniu art. 6 KGS, jest regulowane przez państwa członkowskie w drodze wdrożenia przepisów wspólnotowych w prawo krajowe. W warunkach polskich głównym aktem prawnym ustanawiającym zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, w odniesieniu do pobytów innych niż pobyty krótkoterminowe jest ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[187] (dalej: UOC). Określa ona tryb postępowania dotyczący wymienionych zagadnień oraz wskazuje organa właściwe w sprawach cudzoziemców[188]. Stanowi zbiór przepisów implementujących w prawo krajowe dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszące się do wspomnianej problematyki[189].

Pod pojęciem cudzoziemca, zgodnie z definicją przyjętą w UOC, rozumieć należy każdą osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego[190]. Przy czym zawarte w ustawie przepisy nie mają zastosowania w odniesieniu do:

— członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz osób z nimi zrównanych, z wyjątkiem regulacji dotyczących konieczności posiadania stosownych dokumentów podczas przekraczania granicy oraz wybranych zasad odnośnie wydawania wiz i zezwoleń na przekroczenie granicy;

— obywateli państw członkowskich UE, państw będących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają;

— członków rodzin polskich obywateli, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają;

— obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz członków ich rodzin, chyba że ustawa stanowi inaczej[191].

Przepisy szczegółowe UOC, w zakresie pozostającym poza regulacjami KGS, nakładają na cudzoziemca przekraczającego granicę obowiązek posiadania dokumentu podróży oraz wizy uprawniającej go do wjazdu i pobytu na terytorium Polski lub

[187] Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2024 r., poz. 769, tekst jednolity).
[188] Tamże, art. 1.
[189] Tamże, Przypisy.
[190] Tamże, art. 3.
[191] Tamże, art. 2.

zezwolenia na wjazd (pobyt) w innym państwie w przypadku przejazdu tranzytowego (o ile są one wymagane). Ponadto cudzoziemiec wjeżdżający do Polski jest zobowiązany do uzasadnienia celu i warunków planowanego pobytu, okazania na żądanie dokumentów potwierdzających posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego lub podróżnego ubezpieczenia medycznego, posiadania środków finansowych niezbędnych na sfinansowanie pobytu i podróży powrotnej bądź tranzytu przez terytorium Polski. UOC zawiera szereg przepisów szczegółowych w tym obszarze odnoszących się do różnych kategorii podróżnych korzystających z form mobilności krótkoterminowej (przedstawiciele kadry kierowniczej, pracownicy stażowi, specjaliści, studenci, naukowcy i członkowie ich rodzin) oraz zwolnienia z obowiązku okazania wymaganych środków finansowych[192]. Cudzoziemcowi, który nie spełnia ustawowych wymogów na wjazd, pobyt bądź tranzyt przez terytorium Polski odmawia się wjazdu na to terytorium. Art. 28 UOC, to enumeratywny wykaz sytuacji skutkujących odmową wjazdu wraz ze wskazaniem wyłączeń od stosowania zawartych w nim regulacji[193].

Szczególną kategorią uregulowań dotyczących przekraczania granic zewnętrznych są przepisy wprowadzające ułatwienia w tym zakresie dla mieszkańców pogranicza. Ludność zamieszkująca tereny przygraniczne po obu stronach granicy zwykle jest ze sobą powiązana relacjami o charakterze społecznym, kulturalnym, rodzinnym czy ekonomicznym. Dla zachowania i rozwoju tych relacji państwa graniczące zawierają umowy dwustronne wprowadzające uproszczony ruch graniczny dla mieszkańców określonych w nich stref. Podstawą prawną dla takich działań na granicach zewnętrznych UE jest rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen[194]. Rozporządzenie to, na zasadzie odstępstwa od regulacji zawartych w kodeksie granicznym Schengen oraz przepisów dotyczących obowiązku wizowego dla obywateli wybranych państw trzecich, ustanawia szczególne zasady przekraczania granic zewnętrznych. Mają one zastosowanie do mieszkańców stref przygranicznych sięgających nie dalej niż 30 kilometrów od linii

[192] Tamże, art. 25.
[193] Tamże, art. 28.
[194] Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen (Dz. Urz. UE L nr 405 z 30.12.2006, p.1, z późn. zm.).

granicy. Jednostki podziału administracyjnego, które mają być uznane za strefę przygraniczną zainteresowane państwa określają w umowach dwustronnych. Przy czym stosuje się zasadę, iż jeżeli część jednostki administracyjnej położona jest między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, to zalicza się ją również do strefy przygranicznej. Umowy ustanawiające mały ruch graniczny (dalej: MRG) umożliwiają regularne przekraczanie wspólnej granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej jednego z państw w celu przebywania w strefie przygranicznej drugiego z państw ze względów społecznych, kulturalnych lub rodzinnych oraz z uzasadnionych powodów ekonomicznych nieuznawanych za działalność zarobkową, przez okres nieprzekraczający limitów czasowych w nich określonych. Dokumentem uprawniającym do przekroczenia granicy w ramach MRG jest stosowne zezwolenie[195]. Tego typu rozwiązanie w pewnym sensie rozszerza zasięg strefy Schengen na określone obszary przygraniczne państw trzecich tworząc formułę stanowiącą namiastkę wspólnotowej swobody przepływu osób[196].

Praktyka przekraczania granic w trybie MRG ma bogatą tradycję, w szczególności Polska zawierała ze swymi sąsiadami porozumienia w tym zakresie. Umowy zawarte z Niemcami, Czechami oraz Słowacją obowiązywały do 20 grudnia 2007 r. Dalsze ich stosowanie stało się bezprzedmiotowe ze względu na przynależność Polski oraz wymienionych państw do strefy Schengen. Od 1 lipca 2009 r. stosowana jest umowa o MRG pomiędzy RP a Ukrainą. Wobec ustanowienia z dniem 11 czerwca 2017 r. ruchu bezwizowego dla ob. Ukrainy legitymujących się paszportami biometrycznymi umowa straciła na znaczeniu, jednak jej wieloletnie stosowanie stanowiło swego rodzaju etap przejściowy na drodze do wprowadzenia ułatwień wizowych[197]. Analogiczną umowę, która weszła w życie 27 lipca 2012 r., zawarto z Federacją Rosyjską. Dotyczy ona mieszkańców obwodu kaliningradzkiego oraz części powiatów z województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Zasięg terytorialny umowy został ustalony według reguł istotnie odbiegających od zasad określonych w pierwotnej wersji rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. i obejmuje terytorium całej rosyjskiej eksklawy. Takie rozwiązanie było przedmiotem ustaleń z udziałem Komisji Europejskiej, w rezultacie

[195] Tamże, art. 3.
[196] Por. A. Szachoń-Pszenny, *Local border traffic as a liberalization of the Schengen legal regime in the region al dimension with particular regard to the EU-Ukraine border*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej", t. 18, z. 1, (red.) N. Paulovicova, T. Stępniewski, Lublin 2020, s. 173-174.
[197] Tamże, s. 174.

których wprowadzono zmianę do wspomnianego rozporządzenia, na mocy której włączono obwód kaliningradzki oraz wskazane powiaty polskie do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną. Stosowanie umowy zostało zawieszone od dnia 4 lipca 2016 przez stronę polską w związku ze szczytem NATO i Światowymi Dniami Młodzieży. Od tego czasu okres zawieszenia umowy był wielokrotnie przedłużany, zaś agresja Rosji na Ukrainę postawiła pod znakiem zapytania jej dalsze funkcjonowanie[198]. Umowa pomiędzy Polską a Białorusią, pomimo jej podpisania w 2010 r., nigdy nie weszła w życie, bowiem nie doszło do wymiany stosownych not dyplomatycznych.

Wymogi szczegółowe dotyczące przekraczania granic RP, stanowiących granicę zewnętrzną, w ramach MRG zawiera Rozdział 2 w Dziale III UOC. W szczególności przepisy tam zawarte określają tryb i warunki udzielania, cofania i unieważniania zezwoleń na przekraczanie granicy oraz odmawiania wjazdu cudzoziemcowi przekraczającemu granicę w tym trybie.

Podsumowując, na podstawie zaprezentowanych regulacji możemy wyróżnić następujące formy przekraczania granic RP stanowiących granicę zewnętrzną strefy Schengen przez cudzoziemców z krajów trzecich:

— tryb określony w art. 6 KGS związany z pobytami krótkoterminowymi;

— przekraczanie granic w związku z pobytem długoterminowym bądź stałym;

— przekraczanie granic w ramach MRG.

Ponadto należy zwrócić uwagę na szczególny status przekraczających granicę zewnętrzną:

— obywateli krajów trzecich korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii;

— uchodźców oraz osób ubiegających się o ochronę międzynarodową;

— członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz osób z nimi zrównanych.

3.2. Legalizacja pobytu w świetle przepisów Ustawy o cudzoziemcach

W dalszych rozważaniach autor zaprezentuje zasady regulujące pobyt na trenie RP, w trybie innym niż krótkoterminowy, ob. państw trzecich niekorzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii. Jak wskazano

[198] Źródło: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, L. Kryszałowicz, *Ekspertka UWM o wpływie wielkiej polityki na mały ruch graniczny*, https://uwm.edu.pl/aktualnosci/ekspertka-uwm-o-wplywie-wielkiej-polityki-na-maly-ruch-graniczny [dostęp: 20.10.2023].

w poprzednim rozdziale, polskim aktem prawnym kodyfikującym pobyt w takiej formule jest UOC.

Pobyt czasowy

W przypadku, gdy okoliczności, które są podstawą ubiegania się cudzoziemca o zezwolenie na pobyt na terytorium Polski, uzasadniają trwanie tegoż pobytu przez okres dłuższy niż 3 miesiące, cudzoziemcowi udziela się (co do zasady na jego wniosek) zezwolenia na pobyt czasowy. Przy czym tego typu zezwolenia przyznaje się na czas niezbędny dla realizacji deklarowanego celu pobytu, jednak na okres nie dłuższy niż 3 lata. Dział 5 UOC zawiera następujące kategorie takich zezwoleń:

— zezwolenie na pobyt czasowy i pracę;

— zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji;

— zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa – mobilność pracownika (zezwolenia w tym przypadku udziela się na wniosek jednostki przyjmującej, w której pracownik ma świadczyć pracę);

— zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium Polski;

— zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej;

— zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach (mobilność studenta);

— zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych (mobilność naukowca);

— zezwolenie na pobyt czasowy dla stażysty;

— zezwolenie na pobyt czasowy dla wolontariusza;

— zezwolenie na pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli RP oraz członków rodzin cudzoziemców;

— zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi;

— zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu (osobiste stawiennictwo cudzoziemca przed polskim organem

władzy publicznej, pobyt cudzoziemca wynikający z jego wyjątkowej sytuacji osobistej, obecność cudzoziemca niezbędna ze względu na interes RP);

— zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową;

— zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności[199].

Podstawowym organem udzielającym zezwolenia na pobyt czasowy jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. W przypadku mobilności pracownika związanej z przeniesieniem wewnątrz przedsiębiorstwa zezwolenia udziela wojewoda właściwy ze względu na siedzibę jednostki przyjmującej pracownika.

Szczególną formą regulacji są przepisy legalizujące pobyt na terytorium Polski cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi. Zgodnie z nimi cudzoziemcowi, wobec którego istnieje domniemanie, iż jest ofiarą takiego przestępstwa wydaje się stosowne zaświadczenie, zaś jego pobyt uważa się za legalny przez okres ważności tegoż zaświadczenia, który wynosi 3 miesiące dla osoby dorosłej oraz 4 miesiące dla małoletniej ofiary[200]. W przypadku, gdy przebywający na terenie Polski cudzoziemiec będący ofiarą handlu ludźmi podjął współpracę z organem prowadzącym postępowanie w tej sprawie oraz zerwał kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie przestępstwa handlu ludźmi udziela mu się zezwolenia na pobyt czasowy. Analogicznego zezwolenia udziela się małoletniemu cudzoziemcowi, który otrzymał status pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawie o przestępstwo handlu ludźmi[201]. Zezwolenie na pobyt udzielone w tym trybie obejmuje okres, co najmniej 6 miesięcy[202].

W przepisach szczegółowych UOC precyzyjnie określa zasady udzielania zezwoleń na pobyt czasowy oraz warunki, jakie spełniać musi aplikujący o nie cudzoziemiec bądź jednostka przyjmująca w przypadku mobilności pracownika. Istotną rolę odgrywają tu powody odnoszące się do bezpieczeństwa. W szczególności odmawia się udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy cudzoziemcowi, gdy wymagają tego względy obronności, bezpieczeństwa państwa oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powodem decyzji odmownej może być też wypełnienie zobowiązań wynikających z postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych wiążących RP. Taki sam skutek jest konsekwencją faktu, iż cudzoziemiec został wpisany do wykazu

[199] Dział V, rozdziały 2–11 UOC.
[200] Tamże, art. 170–172.
[201] Tamże, art. 176.
[202] Tamże, art. 177.

cudzoziemców niepożądanych na terytorium RP lub jego dane znajdują się w SIS dla celów odmowy wjazdu. Przy czym w tym przypadku można cudzoziemcowi wyjątkowo udzielić zezwolenia na pobyt czasowy, uwzględniając interes państwa, które dokonało wpisu do SIS, jeżeli zaistniały poważne przyczyny uzasadniające taką decyzję (np. względy humanitarne, zobowiązania międzynarodowe). Rozwiązanie takie wymaga przeprowadzenia konsultacji z właściwymi organami zainteresowanego państwa oraz przekazania im informacji o udzielonym zezwoleniu[203]. Względy bezpieczeństwa są ponadto, obok ustania przyczyn, dla których wydano cudzoziemcowi zezwolenie na pobyt czasowy oraz niespełnienia przez cudzoziemca ciążących na nim obowiązków o charakterze administracyjnym, głównym powodem cofnięcia takiego zezwolenia[204].

Pobyt stały

Formułą legalizującą pobyt cudzoziemców z krajów trzecich na terenie Polski na czas nieoznaczony jest, uregulowane w dziale VI UOC, zezwolenie na pobyt stały. Tego typu zezwolenia udziela się cudzoziemcowi, na jego wniosek, w przypadku gdy spełnia on jeden z warunków:

— jest dzieckiem cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE pozostającym pod jego władzą rodzicielską, urodzonym:

a) po udzieleniu cudzoziemcowi tegoż zezwolenia,

b) w okresie ważności zezwolenia na pobyt czasowy przyznanego cudzoziemcowi,

c) podczas pobytu cudzoziemca na terytorium RP w związku z przyznaniem mu jednej z form ochrony;

— jest dzieckiem obywatela polskiego pozostającym pod jego władzą rodzicielską;

— jest osobą pochodzenia polskiego i zamierza na stałe osiedlić się w Polsce;

— pozostaje w uznawanym przez prawo RP związku małżeńskim z obywatelem polskim od co najmniej 3 lat i bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium RP przez okres nie krótszy niż 2 lata:

[203] Problematykę odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, w ujęciu ogólnym, reguluje art. 100 UOC.
[204] Tamże, art. 101.

a) na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego ze względu na związek małżeński z tym obywatelem polskim,

b) w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych[205].

Szczególnymi uregulowani w zakresie tej formy legalizacji pobytu objęto osoby poszkodowane w wyniku przestępstwa handlu ludźmi. Zezwolenie na pobyt stały przyznano cudzoziemcom, którzy są ofiarami handlu ludźmi i przebywali na terytorium RP bezpośrednio przed złożeniem wniosku, przez co najmniej rok, na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi, współpracowali z organami ścigania w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo handlu ludźmi oraz mają uzasadnione obawy związane z powrotem do państwa pochodzenia[206].

Kolejną kategorią cudzoziemców, którym przyznaje się prawo do pobytu stałego są osoby objęte ochroną, które bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywały nieprzerwanie na terytorium Polski przez okres nie krótszy niż 5 lat (w związku z nadaniem im statusu uchodźcy, udzieleniem ochrony uzupełniającej lub na podstawie zgody na pobyt ze względów humanitarnych) lub 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany udzielonej w oparciu o przepisy ograniczające możliwość wydalenia cudzoziemca do państwa, w którym jego bezpieczeństwo oraz podstawowe prawa byłoby zagrożone[207].

Warunkiem przyznania prawa do pobytu stałego są ponadto:

— nieprzerwany pobyt na terytorium Polski przez okres nie krótszy niż 4 lata na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w zawodzie pożądanym dla polskiej gospodarki, o ile cudzoziemiec posiada źródło stałego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i rodziny;

— udzielenie cudzoziemcowi na terytorium RP azylu;

— posiadanie przez cudzoziemca Karty Polaka i zamiar osiedlenia się na terytorium Polski na stałe;

— posiadanie przez cudzoziemca obywatelstwa Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz wykonywanie przez niego do dnia 31 grudnia 2020 r. (zakończenie okresu przejściowego związanego z wyjściem Zjednoczonego Królestwa ze struktur UE) pracy na terytorium RP jako pracownik

[205] Tamże, art. 195 ust. 1 pkt 1)–4).
[206] Tamże, art. 195 ust. 1 pkt 5).
[207] Tamże, art. 195 ust. 1 pkt 6) ppkt a) i b)

delegowany przez pracodawcę zagranicznego oraz przebywanie w Polsce legalnie przez co najmniej 5 lat, posiadanie źródła dochodu pozwalającego na utrzymanie siebie i rodziny oraz przewidzianego prawem ubezpieczenia zdrowotnego[208].

Analizowana forma legalizacji pobytu ma zatem zastosowanie głównie w przypadku, gdy cudzoziemiec wnioskujący o jej przyznanie wykazuje się silnymi relacjami o charakterze rodzinnym z osobami posiadającymi obywatelstwo polskie i ma zamiar osiedlić się w Polsce. Podstawą do udzielenia zgody na pobyt stały są ponadto względy humanitarne powiązane z udzieleniem cudzoziemcowi różnorakich form ochrony oraz przesłanki wynikające wieloletniego zatrudnienia w Polsce i przeniesienia tu swego centrum życiowego.

Decyzje w sprawie zezwoleń na pobyt stały leżą w obszarze kompetencji wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania aplikującego cudzoziemca. Podobnie jak w przypadku pobytów czasowych organ ten uwzględnia w procesie podejmowania decyzji dotyczących spraw związanych z pobytem stałym (udzielenie zezwolenia, odmowa udzielenia zezwolenia, cofnięcie zezwolenia) zagadnienia bezpieczeństwa, a w szczególności następstwa podjętych rozstrzygnięć dla obronności, bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz interesu RP[209].

Zezwolenie na pobyt długoterminowego rezydenta UE

Legalizacja pobytu cudzoziemców z państw trzecich, w oparciu o zezwolenie na pobyt długoterminowego rezydenta UE jest rozwiązaniem występującym we wszystkich państwach członkowskich Unii, co jest następstwem transpozycji dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi[210] w prawo krajowe. Dyrektywa ta określa jednolite warunki przyznawania oraz cofania statusu rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie w państwie UE, od co najmniej pięciu lat. Ponadto ustala obszary, w których korzystają oni z traktowania na równi z obywatelami Unii. Obszary te obejmują zarówno kwestie gospodarcze jak i społeczne. Rezydentowi długoterminowemu w państwie

[208] Tamże, art. 195 ust. 1 pkt 6) ppkt c) oraz art. 195 ust1 pkt 8)–10).
[209] Tamże, art. 197 i 199.
[210] Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, (Dz. Urz. UE L nr 016 z 23.01.2004).

członkowskim, zgodnie z zapisami dyrektywy 2003/109/WE, przysługiwać winno prawo do równego traktowania z obywatelami tego państwa w zakresie:

— zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek (ewentualne ograniczenia wynikać mogą z prawa krajowego lub wspólnotowego);

— edukacji i kształcenia zawodowego (dopuszcza się stosowanie dodatkowych wymogów dotyczących znajomości języka państwa goszczącego oraz wynikających z przepisów dotyczących edukacji);

— uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających kwalifikacje;

— świadczeń wynikających z pomocy społecznej (dopuszcza się możliwość ograniczenia świadczeń do poziomu świadczeń podstawowych);

— ulg podatkowych;

— dostępu do towarów i usług oraz ich dostaw;

— uzyskania zakwaterowania;

— wolności zrzeszania się i zgromadzeń bez uszczerbku dla przepisów dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego;

— dostępu do jego terytorium (z uwzględnieniem ograniczeń wynikających ze względów bezpieczeństwa).

Zasada równego traktowania w odniesieniu do świadczeń na rzecz rezydenta i jego rodziny w obszarze edukacji, zabezpieczeń społecznych, ulg podatkowych, dostępu do towarów i usług, wolności zrzeszania się może zostać powiązana z faktycznym miejscem jego zamieszkania[211]. Nadto rezydentowi długoterminowemu przysługuje prawo do osiedlenia się, wraz z rodziną, w innym państwie członkowskim (po spełnieniu określonych wymogów) i uzyskania tam statusu porównywalnego do posiadanego w pierwszym państwie pobytu[212]. Ważnym uprawnieniem rezydenta długoterminowego UE jest ochrona przed wydaleniem wprowadzająca zasadę, iż wyłącznym powodem, dla którego dopuszczalne jest jego wydalenie z państwa członkowskiego jest to, iż stanowi on faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego[213].

Przesłankami uzasadniającymi odmowę udzielenia zezwolenia na pobyt w państwie członkowskim rezydentowi długoterminowemu lub członkowi jego rodziny

[211] Tamże, art. 11.
[212] Tamże, art. 14-16.
[213] Tamże, art. 12.

są względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (osoba, której dotyczy odmowa stanowi zagrożenie w wymienionych obszarach). Ponadto państwa członkowskie mogą odmówić o zezwolenia na pobyt rezydentowi długoterminowemu lub członkowi jego rodziny, jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego, przy czym choroby wykryte po wydaniu pierwszego dokumentu pobytowego w innym państwie członkowskim nie uzasadniają takiej decyzji[214].

W polskim stanie prawnym zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE udziela się cudzoziemcowi na czas nieoznaczony i na jego wniosek, jeżeli zgodnie z prawem pobytowym nieprzerwanie przebywał w Polsce przez okres co najmniej pięciu lat oraz posiada źródło stabilnego utrzymania, dysponuje ubezpieczeniem zdrowotnym oraz potwierdzoną znajomością języka polskiego[215]. UOC zawiera szereg przepisów szczegółowych precyzujących wymagania dotyczące spełniania przez cudzoziemca przytoczonych kryteriów. Co do zasady decyzje w sprawach związanych zezwoleniem na pobyt rezydenta długoterminowego UE podejmuje wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca[216]. Cofnięcie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE może nastąpić z urzędu lub na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego SG, Komendanta Głównego Policji, komendanta oddziału SG, komendanta placówki SG lub komendanta wojewódzkiego Policji[217].

3.3. Formy ochrony międzynarodowej

Problematykę udzielania ochrony cudzoziemcom regulują akty prawa międzynarodowego, prawo UE oraz prawo krajowe. Podstawą systemu azylowego w ujęciu globalnym jest konwencja genewska uzupełniona przez Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.[218] (dalej: protokół nowojorski). Konwencja genewska wraz z protokołem nowojorskim buduje aparat pojęciowy w zakresie ochrony międzynarodowej, w szczególności obejmuje określenie uchodźcy wskazując, iż jest nim osoba, która: „(…) na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości,

[214] Tamże, Art. 17–18.
[215] Art. 211 UOC.
[216] Wyjątek stanowi zezwolenie wydane w wyniku procedury odwoławczej.
[217] Art. 218 UOC.
[218] Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. 1991 nr 119, poz. 517).

przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajduje się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania i nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa."[219]. W przepisach szczegółowych konwencja genewska zawiera obowiązki oraz uprawnienia uchodźców określające ich status rozumiany w kategoriach prawa międzynarodowego. Regulacje te dotyczą w szczególności sfery prawnej, pracy zarobkowej, warunków bytowych oraz kwestii administracyjnych z fundamentalną zasadą *non-refoulement*. Przy czym jedyną okolicznością wyłączającą stosowanie tej reguły jest uznanie uchodźcy za osobę stwarzającą zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa bądź bezpieczeństwa publicznego[220].

Na poziomie relacji wspólnotowych Rada Europejska, w wyniku posiedzenia w Tampere z października 1999 r., podjęła starania prowadzące do utworzenia jednolitego europejskiego systemu azylowego opartego na zapisach konwencji genewskiej oraz protokołu nowojorskiego[221]. Jednym z efektów realizacji konkluzji z Tampere było przyjęcie, dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony. W kolejnych latach prowadzono bieżące oceny funkcjonowania stosowanych rozwiązań. Ich wynikiem były konstatacje, które sformułowano w przyjętym w dniach 15–16 października 2008 r. Europejskim pakcie o imigracji i azylu. Rada Europejska stwierdziła wówczas, iż pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice w zakresie udzielania ochrony i jej form, oraz wezwała do zakończenia procesu tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego[222]. W wyniku dalszych zabiegów legislacyjnych przyjęto Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu

[219] Art. 1 konwencji genewskiej.
[220] Tamże, art. 33 ust. 2.
[221] Źródło: Rada Europejska, *Konkluzje posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 15–16 października w Tampere*, https://www.consilium.europa.eu/media/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf [dostęp: 14.06.2022 r.].
[222] Źródło: Rada UE, *Europejski pakt o imigracji i azylu, IV) Budowa Europy, która będzie miejscem azylu*, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/pl/pdf [dostęp: 14.06.2022 r.]

uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, której transpozycja w prawo krajowe państw członkowskich stanowi aktualny zestaw uregulowań wspólnotowych w obszarze prawa azylowego. Dyrektywa ta przekształca i uzupełnia zapisy dyrektywy 2004/83/WE, zaś jej głównym celem jest ujednolicenie pojęć w tym zakresie, wprowadzenie wspólnych dla państw UE kryteriów identyfikacji osób wymagających ochrony międzynarodowej oraz zapewnienie im dostępu do minimalnego poziomu świadczeń we wszystkich państwach Unii[223].

Na poziomie prawa krajowego problematykę związaną z udzielaniem cudzoziemcom ochrony w Polsce reguluje ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP[224] oraz UOC w zakresie form pobytu osób, którym przyznano ochronę. Oba te akty prawne wypełniają dyspozycje art. 56 Konstytucji RP, który wprowadza krajową instytucję azylu oraz określa status uchodźcy jako zgodny z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym[225]. Nadto stanowią one transpozycję stosownych dyrektyw wspólnotowych. W obecnym stanie prawnym cudzoziemcowi udziela się w Polsce ochrony poprzez nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu bądź też przyznanie ochrony czasowej[226].

Status uchodźcy przyznawany jest, w drodze postępowania administracyjnego, cudzoziemcowi, który w wyniku uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w państwie pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego państwa. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP precyzuje pojęcie prześladowania wskazując, iż działanie to ze względu na swoją istotę lub powtarzalność stanowić musi poważne naruszenie praw człowieka. W szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne na mocy art. 15 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

[223] Preambuła dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L nr 337 z 20.12.2011).
[224] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1504, tekst jednolity).

[225] Art. 56 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[226] Art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu ….

sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (prawo do życia i rzetelnego procesu sądowego oraz prawo do wolności od zniewolenia, poddaństwa, tortur i nieludzkiego, poniżającego traktowania)[227]. Pojęciem prześladowania objęto również kompilację różnego rodzaju dotkliwych dla cudzoziemca działań lub zaniechań, w tym stanowiących naruszenie praw człowieka bądź innych aktywności porównywalnych z tymi naruszeniami[228].

Cudzoziemcom, którzy nie spełniają warunków niezbędnych dla przyznania im statusu uchodźcy, a jednocześnie nie mogą powrócić do państwa pochodzenia ze względu na rzeczywiste ryzyko doznania poważnych krzywd udziela się ochrony uzupełniającej. Ta forma ochrony międzynarodowej ma zastosowanie w odniesieniu do osób, wobec których, w ich państwie pochodzenia, zachodzi ryzyko:

— orzeczenia kary śmierci lub wykonania egzekucji;

— tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania;

— poważnego, zindywidualizowanego zagrożenia dla życia lub zdrowia w wyniku powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w czasie międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego[229].

Osobom ubiegającym się o udzielenie im ochrony międzynarodowej zapewnia się pomoc prawną, socjalną oraz opiekę medyczną. Ponadto osoby te mogą skorzystać ze wsparcia w dobrowolnym powrocie do kraju, do którego posiadają prawo wjazdu oraz pomocy w przeniesieniu do innego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej[230].

Prócz klasycznych form ochrony międzynarodowej, jakimi są status uchodźcy oraz ochrona uzupełniająca, ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP wprowadza dodatkowe rozwiązania. Szczególną formą ochrony przyznawaną cudzoziemcom, którzy opuścili państwo pochodzenia i masowo przybywają do Polski z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka jest ochrona czasowa. Ochrony czasowej można udzielić cudzoziemcom przybywającym do RP spontanicznie bądź też w wyniku udzielonej im pomocy przez Polskę lub społeczność

[227] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).
[228] Art. 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu …
[229] Tamże, art. 15.
[230] Tamże, dział II rozdział 4a oraz rozdział 5.

międzynarodową. Zastosowanie tego rozwiązania jest następstwem decyzji Rady UE, przy czym Rada Ministrów RP, w drodze rozporządzenia, może poszerzyć zakres stosowania tej decyzji o cudzoziemców nią nieobjętych. Osobom, którym udzielono ochrony czasowej wydaje się stosowne zaświadczenie oraz (na ich żądanie) zapewnia się opiekę medyczną, przyznaje pomoc przez zakwaterowanie i wyżywienie albo pomoc w postaci świadczenia pieniężnego[231]. Formułę ochrony czasowej zastosowano w następstwie rozpoczętej w dniu 24 lutego 2022 r. inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Rada UE w dniu 4 marca 2022 r. podjęła Decyzję Wykonawczą nr 2022/382 stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony. Decyzją objęto obywateli Ukrainy zamieszkałych w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r. oraz bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie, a ponadto członków rodzin wymienionych osób[232]. Tym samym, na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, osobom tym przyznano ochronę czasową na terytorium Polski. W dniu 12 marca 2022 r. ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa wprowadzono szczególne zasady legalizowania pobytu obywateli Ukrainy i ich małżonków oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka i ich najbliższej rodziny, którzy przybyli na terytorium RP z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi tam prowadzonymi. Ustawa określa zasady wykonywania działalności gospodarczej i powierzania pracy, udzielania pomocy oraz przedłużania okresów pobytu obywatelom Ukrainy. Wprowadza szereg rozwiązań dotyczących uczniów, studentów i pracowników naukowych z Ukrainy oraz funkcjonowania uczelni w związku z kształceniem osób objętych ochroną czasową. Reguluje ponadto dystrybucję produktów leczniczych przeznaczonych na pomoc humanitarną na terytorium Ukrainy[233]. W celu uproszczenia czynności

[231] Tamże, art. 106–110.
[232] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz. Urz. UE L nr 71 z 4.03.2022).
[233] Art. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r., poz. 167 tekst jednolity).

administracyjnych ustawa przewiduje nadawanie numeru ewidencyjnego PESEL osobom objętym ochroną czasową w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie[234].

Rodzajem ochrony powiązanym z zapewnieniem ważnego interesu państwa jest udzielany na wniosek cudzoziemca azyl w RP[235]. Z tego też względu decyzje azylowe w Polsce każdorazowo wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych[236]. Wniosek o udzielenie azylu, rozumiany jako wniosek o ochronę międzynarodową może zostać złożony przez cudzoziemca poza granicami państwa właściwego do jego rozpatrzenia. W takim przypadku, w stosunku do państw UE, mają zastosowanie uregulowania wspólnotowe pozwalające na określenie państwa będącego adresatem wniosku[237].

W odniesieniu do wszystkich zaprezentowanych form ochrony przyznawanych cudzoziemcom na terytorium RP wykorzystywane są swego rodzaju klauzule bezpieczeństwa wskazujące przyczyny, dla których odmawia się udzielenia cudzoziemcowi ochrony bądź takiej ochrony się go pozbawia. Prócz powodów o charakterze administracyjnym, takich jak brak spełnienia wymogów formalnych, ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP wymienia szereg przesłanek mających związek z bezpieczeństwem. W szczególności w odniesieniu do statusu uchodźcy oraz ochrony uzupełniającej podstawą nieudzielenia ochrony bądź też jej pozbawienia są poważne powody by sądzić, iż cudzoziemiec popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego bądź też stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa[238]. Z analogicznych przyczyn można cudzoziemcowi odmówić udzielenia ochrony czasowej[239]. Z kolei wśród powodów, dla których pozbawia się cudzoziemca azylu ustawodawca wymienia

---

[234] Tamże, art. 4.
[235] Art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu ….
[236] Tamże, art. 94 ust. 2.
[237] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L nr 180 z 29.06.2013). Rozporządzenie to, określane mianem Dublin III zastąpiło rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz. Urz. UE L nr 50 z 25.02.2003, z późn. zm.) – Dublin II.
[238] Art. 20–22 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu ….
[239] Tamże, art.109.

prowadzenie działalności skierowanej przeciwko obronności lub bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu[240].

3.4. Instytucjonalne formy zarządzania procesami imigracyjnymi

Przemiany polityczne, do których doszło w Polsce po 1989 r. doprowadziły do gruntownych zmian w sposobie zarządzania procesami imigracyjnymi. Już w początkowej fazie transformacji Polska ratyfikowała konwencję genewską, co zapoczątkowało stosowanie jednolitych standardów wobec cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej. W kolejnych latach rozpoczęto opracowywanie aktów prawnych oraz organizowanie systemu instytucjonalnego w celu opanowania nielegalnych procesów imigracyjnych z jednoczesnym zapewnieniem cudzoziemcom podstawowych praw. Efektem tych przedsięwzięć było uchwalenie dnia 12 października 1990 r. ustaw o ochronie granicy państwowej oraz o utworzeniu Straży Granicznej, która rozpoczęła formalne działania z dniem 16 maja 1991 r., z chwilą rozformowania Wojsk Ochrony Pogranicza[241]. W czerwcu 1997 r. przyjęto nową ustawę o cudzoziemcach, która zastąpiła wielokrotnie nowelizowany akt prawny regulujący tą tematykę, pochodzący z 1963 r. Dla zapewnienia koordynacji działań podejmowanych przez Radę Ministrów oraz organa administracji rządowej w obszarze zagadnień związanych z migracją i uchodźstwem w październiku 1997 r. Prezes Rady Ministrów powołał Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji. Istniejący do października 2001 r., organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów miał w szczególności za zadanie ocenę skuteczności przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w dziedzinie nielegalnej imigracji i przedstawianie propozycji usprawnienia działań organów państwa w tym obszarze, a ponadto inicjowanie badań i opracowywanie raportów dotyczących migracji[242]. W związku z rozpoczęciem procesu akcesyjnego do UE w 1998 r. na rozwiązania formalne i organizacyjne w sferze imigracji coraz większy wpływ miały standardy wspólnotowe. W 2001 r. powołano Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, którego prezes, jako centralny organ administracji wyposażony został w szerokie uprawnienia w obszarze migracji, obywatelstwa oraz form ochrony międzynarodowej. Proces dostosowywania polskiego

[240] Tamże, art. 91.
[241] Szerzej na temat roli Straży Granicznej w przeciwdziałaniu zagrożeniom imigracyjnym w dalszej części rozdziału.
[242] § 2 zarządzenia nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji (M.P. z 1997 r., nr 73, poz. 692).

prawa do dorobku UE w tym zakresie został sfinalizowany uchwaleniem w dniu 13 czerwca 2003 r. ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Zagadnienia wjazdu i pobytu w Polsce obywateli UE rozstrzygała wówczas ustawa z dnia 27 lipca 2002r. W takim stanie organizacyjno-prawnym w przestrzeni migracji i azylu Polska wstąpiła z dniem 1 maja 2004 r. w struktury UE.

Zarządzanie procesami imigracyjnymi – wymiar polityczny

Znaczącym wydarzeniem w przestrzeni instytucjonalnego zarządzania procesami imigracyjnymi w Polsce było powołanie, na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r., Zespołu do Spraw Migracji (dalej: ZdSM). Ten organ pomocniczy Premiera, któremu przewodzi minister właściwy w sprawach wewnętrznych, zrzesza przedstawicieli wybranych ministerstw, urzędów centralnych oraz szefów SG, Policji i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Celem jego utworzenia było zapewnienie: „(…) koordynacji zadań i uzgodnień działań realizowanych przez organy administracji rządowej w zakresie problematyki migracji oraz wymiany informacji i monitorowania prac prowadzonych na poziomie wspólnotowym w tym zakresie."[243]. Zgodnie z § 3 przywołanego zarządzenia szczegółowe zadania ZdSM w obszarze zarządzania migracjami obejmowały:

— inicjowanie zmian legislacyjnych i instytucjonalnych oraz rekomendowanie ich Radzie Ministrów;

— przygotowywanie propozycji dotyczących zagadnień kompetencyjnych;

— opiniowanie okresowych programów w zakresie wykorzystania unijnych instrumentów finansowych;

— proponowanie kierunków działań dotyczących integracji cudzoziemców w Polsce;

— wymiana informacji oraz monitorowanie prac prowadzonych w UE;

— współpraca z organami administracji rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi[244].

[243] § 1.1 zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji, https://www.gov.pl/attachment/6cda0f46-c8f4-4b3a-91a7-74a0d2d6cf82 [dostęp: 20.06.2022].
[244] Tamże, § 3.

Zadania ZdSM akcentują jego polityczny charakter oraz ukierunkowanie na wpieranie Prezesa Rady Ministrów w procesie kształtowania polityki migracyjnej państwa, zarówno w obszarze wewnętrznym jak i w ujęciu międzynarodowym. Na uwagę zasługuje fakt, iż w określeniu tematyki prac ZdSM brak bezpośrednich odniesień do zadań o charakterze badawczym czy prognostycznym, zwłaszcza w kontekście zagrożeń będących następstwem masowych, niekontrolowanych zjawisk migracyjnych. Tego typu aktywności znajdowały się w obszarze działania analogicznego gremium istniejącego w latach 1997–2001.

W podziale kompetencyjnym Rady Ministrów zagadnienia migracyjne przypisane zostały ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i administracji. W strukturze organizacyjnej podległego mu urzędu znajduje się Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji, zaś wśród organów i jednostki organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji znalazły się formacje odpowiedzialne za zarządzanie procesami imigracyjnymi oraz przeciwdziałanie nielegalnej imigracji.

Zarządzanie ruchami imigracyjnymi prowadzone jest nie tylko na terenie Polski. Ważny dla kontrolowania tych procesów jest obszar polityki międzynarodowej w szczególności w zakresie wypracowywania rozwiązań dotyczących ruchu osobowego oraz polityki wizowej, migracyjnej czy konsularnej. Zagadnienia te leżą w sferze odpowiedzialności Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Zarządzanie procesami imigracyjnymi – wymiar decyzyjny

W wyniku postępującego procesu integracji krajowego systemu prawnego, w zakresie migracji i ochrony międzynarodowej, z systemem wspólnotowym w 2007 r. utworzono Urząd do Spraw Cudzoziemców (dalej: UdSC), który zastąpił dotychczasowy Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Szef UdSC jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium i wyjazdu z niego oraz w kwestiach związanych z udzielaniem cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski. W szczególności do jego kompetencji należy podejmowanie decyzji w sprawie nadawania statusu uchodźcy oraz udzielania cudzoziemcom:

— ochrony uzupełniającej,

— zgody na pobyt ze względów humanitarnych;

— zgody na pobyt tolerowany;

— azylu;

— ochrony czasowej.

W strukturze organów centralnych Szef UdSC podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw wewnętrznych[245]. W obszarze zagadnień związanych ze statusem uchodźcy i ochroną uzupełniającą odwołania od jego decyzji oraz zażalenia na postanowienia przezeń wydane rozpatruje Rada do Spraw Uchodźców, która stanowi organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego[246]. Prócz podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych w pierwszej instancji sfera odpowiedzialności Szefa UdSC obejmuje rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydane w pierwszej instancji przez inne uprawnione, w sprawach cudzoziemców, organy. Godny podkreślenia jest fakt, iż Szef UdSC jest organem odwoławczym nie tylko w odniesieniu do decyzji i postanowień wydawanych na podstawie UOC oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP, ale również na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin. Nadto sprawuje on funkcje kontrolne wobec wojewodów w zakresie czynności w sprawach dotyczących cudzoziemców oraz organizuje i prowadzi szkolenia w zakresie swoich kompetencji. Prócz zaprezentowanych już funkcji decyzyjnej, odwoławczej, oraz kontrolno-szkoleniowej szczególnego podkreślenia wymaga funkcja informacyjna Szefa UdSC. Obejmuje ona kilka obszarów. Jednym z nich jest przekazywanie właściwym organom państwa obszaru Schengen (za pośrednictwem Komendanta Głównego Policji), danych o podstawach prawnych i faktycznych wpisu do SIS dokonanego dla celów odmowy wjazdu w sytuacji, gdy zainteresowane państwo rozważa wydanie cudzoziemcowi dokumentu pobytowego. Bardzo szeroki zakres działań wynika z pełnienia przez Szefa UdSC funkcji krajowego punktu kontaktowego w sprawach dotyczących cudzoziemców, a w szczególności wydawania cudzoziemcom wiz krajowych, zezwoleń na pobyt czasowy, zezwoleń na pobyt czasowy rezydenta długoterminowego UE oraz udzielania cudzoziemcom form ochrony międzynarodowej i wydawania im stosownych

[245] Art. 16 UOC.
[246] Art. 89p ust. 1–3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu …

dokumentów[247]. Nadto Szef UdSC prowadzi Wykaz cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany. Zbiór ten obejmuje dane cudzoziemców:

— którym wydano decyzję o zobowiązaniu do powrotu z orzeczonym zakazem wjazdu na terytorium RP lub zakazem wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen;

— którym zostało wydane postanowienie o opuszczeniu terytorium RP w wyniku zatrzymania niezwłocznie po przekroczeniu granicy zewnętrznej strefy Schengen wbrew przepisom prawa;

— skazanych prawomocnym wyrokiem w RP za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe na karę grzywny lub karę pozbawienia wolności;

— skazanych prawomocnym wyrokiem w RP lub innym państwie obszaru Schengen za przestępstwo na karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku;

— skazanych prawomocnym wyrokiem w innym państwie niż państwo obszaru Schengen za przestępstwo stanowiące zbrodnię w rozumieniu prawa polskiego;

— których wjazd lub pobyt na terytorium RP jest niepożądany ze względu na zobowiązania wynikające z postanowień ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych;

— których zakaz wjazdu wynika ze względów obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interesu RP;

— zatrzymanych w związku z przekroczeniem granicy wbrew przepisom prawa i przekazanych do państwa trzeciego na podstawie umowy międzynarodowej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób;

— przekazanych do innego państwa członkowskiego UE, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej na podstawie umowy międzynarodowej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób;

— objętych specjalną listą wynikającą z podjętych przez RP działań mających na celu przeciwdziałanie wspieraniu agresji na Ukrainę[248].

Organem posiadającym szerokie uprawnienia decyzyjne w sprawach związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium RP jest wojewoda. Jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w terenie odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów na szczeblu wojewódzkim. Zapewnia współdziałanie organów

[247] Pełny wykaz zadań Szefa UdSC zawiera art. 22 UOC.
[248] Art. 434 UOC.

administracji rządowej i samorządowej kierując ich aktywnością w zakresie zapobiegania różnego rodzaju zagrożeniom, w tym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Ponadto koordynuje działania tych organów mające na celu zwalczanie i usuwanie skutków zagrożeń[249]. Podstawowym aktem prawnym określającym kompetencje wojewody w odniesieniu do cudzoziemców niekorzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się jest UOC. Zadania wojewody w niej zawarte obejmują podejmowanie decyzji w sprawie:

— zaproszeń oraz ich ewidencjonowania[250];

— przedłużenia wizy krajowej lub wizy Schengen[251];

— zezwolenia na pobyt czasowy[252];

— zezwolenia na pobyt stały[253];

— zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE[254];

— wydawania kart pobytu[255];

— wydawania dokumentu podróży dla cudzoziemca[256];

— wydawania polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca[257];

— wydawania tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca[258];

— przedłużenia okresu pobytu cudzoziemca w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP[259].

Ponadto wojewoda posiada uprawnienie do prowadzenia kontroli legalności pobytu (dalej: KLP) cudzoziemców na terytorium RP w celu ustalenia stanu faktycznego, co do przestrzegania przepisów dotyczących warunków wjazdu cudzoziemców na to terytorium i pobytu na nim. Czynności realizuje wówczas w zakresie niezbędnym do prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców[260]. Po ewentualnym wykryciu niezgodności z prawem pobytowym wojewoda informuje

[249] Art. 22 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r., poz. 190, tekst jednolity).
[250] Art. 51–52 UOC.
[251] Tamże, art. 84.
[252] Tamże, art. 104, 139i, 139u.
[253] Tamże, art. 201.
[254] Tamże, art. 218.
[255] Tamże, art. 245 ust. 1.
[256] Tamże, art. 257.
[257] Tamże, art. 264.
[258] Tamże, art. 272.
[259] Tamże, art. 300 ust. 1.
[260] Tamże, art. 289 ust. 2.

komendanta oddziału SG lub komendanta placówki SG właściwego do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Względy bezpieczeństwa, a w szczególności potrzeba przeciwdziałania zagrożeniom imigracyjnym znalazły odzwierciedlenie w zadaniach wojewody wynikających z ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium RP oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP i ustawy o cudzoziemcach. Przed podjęciem decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi objętemu regulacjami przywołanej ustawy[261] zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, wojewoda zobowiązany jest wykonać szereg czynności o charakterze konsultacyjno-weryfikacyjnym. W odniesieniu do cudzoziemca, którego dane znajdują się w Wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany wojewoda prowadzi ustalenia z Szefem UdSC, co do podstawy faktycznej i prawnej istnienia wpisu[262]. Prócz spełnienia wymogów administracyjnych wymiana informacji ma na celu ustalenie czy objęty postępowaniem cudzoziemiec nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interesu RP[263].

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin wskazuje wojewodę, jako organ właściwy do wydawania decyzji „(…) w sprawach zarejestrowania pobytu lub unieważnienia zarejestrowania pobytu, wymiany lub wydania nowego zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE, wydania, wymiany lub unieważnienia karty pobytowej (…)”[264]. Te same kompetencje posiada wojewoda w odniesieniu do członków rodziny obywatela UE[265].

Rola wojewody w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego ma odzwierciedlenie w uprawnieniu tego organu do wnioskowania o wydalenie z terytorium Polski obywatela UE lub członka jego rodziny niebędącego obywatelem UE. Wniosek, którego podstawą mogą być wyłącznie rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenia dla obronności,

[261] Kategorie cudzoziemców objętych przepisami abolicyjnymi określa art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. z 2018 r., poz.1156, tekst jednolity)
[262] Tamże, art. 6 ust. 1.
[263] Tamże, art. 3 ust. 2. pkt 5.
[264] Art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …
[265] Tamże, art. 39 ust. 2.

bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia publicznego czy interesu społecznego, kierowany jest do właściwego organu SG[266].

Wojewoda realizuje nadto ustawowe zadania w zakresie przeprowadzenia czynności urzędowych w odniesieniu do cudzoziemców w związku z nabywaniem przez nich obywatelstwa polskiego. W szczególności, obok konsula, jest organem, za którego pośrednictwem cudzoziemiec składa wniosek o nadanie mu obywatelstwa polskiego. Organy uprawnione do przyjmowania wniosku nie tylko weryfikują jego prawidłowość, ale również sporządzają opinię dotyczącą wniosku[267]. Kompetencje wojewody obejmują podejmowanie decyzji w sprawie uznania cudzoziemca za obywatela polskiego. Rozstrzygnięcie poprzedzają obligatoryjne konsultacje z komendantem wojewódzkim Policji, dyrektorem delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby z innymi organami dotyczące ewentualnych zagrożeń dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikających z nabycia przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego[268]. Zgodnie z ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji wojewoda koordynuje proces repatriacji na terenie województwa[269]. Jest też organem wydającym decyzję w sprawie uznania osoby wnioskującej za repatrianta[270]. Decyzja ta wymaga uprzedniej wymiany informacji ze służbami odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz Prezesem Instytutu Pamięci Narodowej[271]. Konieczność takich konsultacji ma szczególne znaczenie ze względu na fakt, iż po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie uznania cudzoziemca za repatrianta, nabywa on obywatelstwo polskie[272].

Na przeciwdziałanie nielegalnym procesom imigracyjnym w Polsce istotny wpływ ma również praca (podległych Departamentowi Konsularnemu Ministerstwa Spraw Zagranicznych) konsulów RP wykonujących swe obowiązki w placówkach dyplomatycznych oraz urzędach konsularnych poza granicami państwa. W odniesieniu do cudzoziemców rola konsulów polega między innymi na podejmowaniu decyzji w sprawie udzielania zezwoleń na wjazd do Polski w postaci wiz krajowych i wiz

[266] Tamże, rozdział 5.
[267] Art. 21 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2023 r., poz. 1989, tekst jednolity).
[268] Tamże, art. 36.
[269] Art. 3e ust.1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1105, tekst jednolity).
[270] Tamże, art. 16a ust. 1.
[271] Tamże, art. 16b ust. 1.
[272] Tamże, art. 16c ust. 1.

Schengen oraz zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach MRG[273]. Ponadto konsul jest organem wydającym tymczasowy polski dokument podróży dla cudzoziemca[274] oraz realizującym wspomniane już zadania związane z procesem nadania cudzoziemcowi obywatelstwa polskiego. Ponadto prowadzi on rejestry w sprawach z zakresu wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, ich pobytu na tym terytorium i wyjazdu z niego[275].

Zarządzanie procesami imigracyjnymi – wymiar kontrolno-ochronny

Jak zauważa Paweł Lubiewski jedyną strukturą przeznaczoną bezpośrednio do rozpoznawania i zwalczania zagrożeń imigracyjnych w Polsce jest Straż Graniczna[276] (dalej: SG). Komendant Główny SG, to centralny organ administracji rządowej podległy bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Terenowymi organami SG są komendanci oddziałów SG oraz komendanci placówek i dywizjonów SG wchodzący w skład niezespolonej administracji rządowej[277]. SG stanowi: „(…) jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną do ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji."[278]. Jak wynika z przytoczonego określenia jej odpowiedzialność ustawowa obejmuje trzy główne obszary.

Pierwszy z nich dotyczy zabezpieczenia granicy państwa (granicy zewnętrznej UE) przed nieuprawnionym jej przekraczaniem. SG prowadzi ochronę granicy państwa na lądzie, morzu oraz w przestrzeni powietrznej RP. Przy czym czynności dotyczące granic powietrznych ograniczają się do obserwacji statków powietrznych i obiektów latających przekraczających granicę na małych wysokościach oraz informowania o tych zdarzeniach właściwych jednostek wojskowych. Ponadto jest służbą odpowiedzialną za

[273] Zakres kompetencji Konsula określa art. 34 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz. U. z 2023 r., poz. 1329, tekst jednolity). Szczegółowe uregulowania dotyczące uprawnień i obowiązków konsula w zakresie wydawania:
—wiz zawiera kodeks wizowy, Dział IV UOC, art. 10 i art. 10c ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu …;
— zezwoleń na przekroczenie granicy w ramach MRG zawiera art. 42 UOC.
[274] Art. 272 ust. 1. UOC.
[275] Tamże, art. 429 ust. 1.
[276] Por. P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja. Przeciwdziałanie. Aspekty instytucjonalne i prawne. Część II*, Szczytno 2018, s. 16.
[277] Art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie …
[278] Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o SG (Dz. U. z 2023 r., poz. 1080, tekst jednolity z późn. zm.).

osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz ochronę urządzeń służących zabezpieczeniu granicy państwowej.

Kolejnym, rozległym zakresem kompetencyjnym tej służby jest organizowanie i prowadzenie kontroli ruchu granicznego na granicach lądowych, morskich oraz powietrznych. Działanie SG ma na celu zapewnienie zgodności przekraczania granic RP z przepisami regulującymi to zagadnienie. Szczególnego znaczenia nabierają tu ustandaryzowane działania kontrolne prowadzone na granicach zewnętrznych strefy Schengen będące jedną z form przeciwdziałania nielegalnym ruchom migracyjnym. Wreszcie dla skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej imigracji ustawodawca zobligował SG do prowadzenia szeregu czynności już na terenie Polski. Należą do nich:

— zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją,

— prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, a w szczególności prowadzenie KLP;

— współdziałanie z organami i podmiotami właściwymi w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce;

— przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania im wykonywania pracy.

SG przypisano wreszcie czynności o charakterze analityczno-prognostycznym. Formacja została zobowiązana do rozpoznawania i analizowania zagrożeń migracyjnych oraz przetwarzania informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Informacje te SG udostępnia uprawnionym organom w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań. Funkcja informacyjna jest szczególnie istotna w procesie legalizacji pobytu cudzoziemca prowadzonym przez Prezesa UdSC czy wojewodę. Przyznanie cudzoziemcowi prawa pobytu bądź objęcie go jedną z form ochrony międzynarodowej poprzedzają konsultacje, między innymi z organem SG, mające na celu ustalenie czy pobyt cudzoziemca na terytorium RP może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa

i porządku publicznego. Ponadto SG realizuje zadania Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach[279].

W obszarze kompetencji związanych z zapewnieniem legalności przekraczania granic oraz ze zwalczaniem nielegalnej imigracji SG została zobligowana do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywanie oraz ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń dotyczących:

— przekraczania granicy, wykonywania pracy oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania cudzoziemcom wykonywania pracy, wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy oraz pobytu w Polsce;

— zdarzeń związanych z przemieszczaniem przez granicę towarów, wyrobów akcyzowych oraz przedmiotów zabronionych;

— naruszeń zapisów UOC oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

Podczas realizacji swych zadań SG właściwa jest do współpracy z organami UE oraz innych państw w zakresie określonym w umowach i porozumieniach międzynarodowych[280].

Prócz czynności wyszczególnionych w ustawie kompetencyjnej SG wykonuje również zadania przewidziane w innych aktach prawnych. Część z nich, w odniesieniu do cudzoziemców, ma charakter rozstrzygający. Właściwe organa SG uprawnione są do podejmowania decyzji w sprawie:

— odmowy wjazdu na terytorium RP[281];

— udzielenia zezwolenia na wjazd ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe cudzoziemcowi niespełniającemu standardowych warunków wjazdu[282];

— unieważnienia zezwolenia na przekroczenie granicy w ramach MRG[283];

— wydania wizy Schengen na granicy[284];

---

[279] Instytucję tę, służącą międzynarodowej wymianie informacji, wprowadza ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz. U. z 2022 r., poz. 1441, tekst jednolity).
[280] Wykaz zadań SG zawiera art. 1 ust. 2 ustawy o SG.
[281] W odniesieniu do obywateli UE oraz członków ich rodzin podstawę stanowi art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …, w pozostałych przypadkach art. 33 UOC.
[282] Art. 32 UOC.
[283] Tamże, art. 43 ust. 2.

— unieważnienia lub cofnięcia wizy krajowej oraz wizy Schengen[285];

— zobowiązania cudzoziemca do powrotu[286];

— wydalenia obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE z terytorium RP[287];

— udzielania zezwolenia na tranzyt drogą powietrzną przez obszar polskiego lotniska w celu wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu z terytorium innego państwa członkowskiego UE[288].

Na mocy UOC funkcjonariusze SG prowadzący postępowania nią przewidziane posiadają uprawnienie do przeprowadzania wywiadów środowiskowych, mogą też ustalać miejsce pobytu członków rodziny cudzoziemca oraz dokonywać sprawdzenia lokalu wskazanego przez cudzoziemca jako miejsce jego pobytu[289]. Szczególnie szeroki zakres zadań SG wynika z zapisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Komendant oddziału SG bądź komendant placówki SG jest organem, za pośrednictwem którego cudzoziemiec wnioskuje do Szefa UdSC o udzielenie ochrony międzynarodowej[290]. Z tego faktu wynika szereg czynności administracyjno-technicznych realizowanych przez funkcjonariuszy SG. W przypadku, gdy Szef UdSC wydał decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej i przekazaniu cudzoziemca do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku organ SG wykonuje doprowadzenie cudzoziemca do granicy[291]. Na uwagę zasługuje fakt, iż komendant oddziału SG jest organem posiadającym uprawnienie do wnioskowania do Szefa UdSC w sprawie pozbawienia cudzoziemca statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej[292].

---

[284] W przypadku wydania wizy członkowi rodziny obywatela UE w celu dołączenia do niego i przebywania z nim podstawę stanowi art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …, w pozostałych przypadkach art. 66 ust. 2 UOC.

[285] W przypadku cofnięcia lub unieważnienia wizy wydanej członkowi rodziny obywatela UE w celu dołączenia do niego i przebywania z nim podstawę stanowi art. 10c ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …, w pozostałych przypadkach art. 92 ust. 1 UOC.

[286] Art. 310 UOC.

[287] Art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …

[288] Art. 269 UOC. Komendant Główny SG jest ponadto uprawniony do wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia przez centralny organ innego państwa członkowskiego UE zezwolenia na tranzyt cudzoziemca drogą powietrzną przez obszar portu lotniczego tego państwa w celu wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w przypadku gdy jej wykonanie nie jest możliwe z wykorzystaniem bezpośredniego połączenia lotniczego z terytorium RP (art. 265 ust. 1 UOC).

[289] Art. 11 UOC.

[290] Art. 24 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu …

[291] Tamże, art. 37.

[292] Tamże, art. 54b.

Kolejnym podmiotem wykonującym zadania związane z przeciwdziałaniem nielegalnej imigracji jest Policja. W szerokim rozumieniu jej odpowiedzialność w tym zakresie wynika z faktu, iż jest ona formacją przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, zaś do ustawowych zadań Policji należy zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń, wykrywanie tego typu zdarzeń oraz ściganie ich sprawców[293]. Szczegółowe kompetencje Policji w obszarze zwalczania zagrożeń związanych z nielegalnymi ruchami imigracyjnymi wynikają głównie z UOC. Na jej podstawie komendant wojewódzki Policji oraz komendant powiatowy (miejski) Policji posiadają uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie unieważnienia zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG[294]. Ważną kompetencją formacji, mającą związek z aktywnym przeciwdziałaniem nielegalnym procesom imigracyjnym w Polsce, jest prowadzenie KLP. W przypadku stwierdzenia, iż objęty kontrolą cudzoziemiec naruszył przepisy dotyczące wjazdu i pobytu na terytorium RP organ Policji prowadzący kontrolę zawiadamia komendanta oddziału SG lub komendanta placówki SG właściwego do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu[295].

Rozległym obszarem aktywności Policji, odnoszącym się głównie do zagadnień związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców w Polsce, jest obowiązek wydawania opinii na użytek organów prowadzących postępowania w sprawach cudzoziemców oraz uprawnienie do wnioskowania o cofnięcie (unieważnienie) przyznanych im praw pobytu bądź form ochrony. Kompetencja ta pojawia się w ustawach szczegółowych dotyczących pobytu cudzoziemców w Polsce oraz udzielania im ochrony. Właściwy organ Policji opracowuje i przekazuje opinie w sprawach związanych z: zarejestrowaniem pobytu obywatela UE lub wydaniem mu karty pobytowej[296], wydawaniem cudzoziemcom wiz[297], udzielaniem im zezwoleń na pobyt czasowy[298] oraz zezwoleń na pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu[299], zezwoleń na pobyt stały[300], przyznawaniem cudzoziemcom

[293] Art.1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r., poz. 145, tekst jednolity).
[294] Art. 43 UOC.
[295] Tamże, art. 296 ust. 2. Przywołana reguła dotyczy również innych instytucji uprawnionych do prowadzenia KLP (Szef UdSC, wojewoda, organa Krajowej Administracji Skarbowej).
[296] Art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …
[297] Art. 68, 69 UOC.
[298] Tamże, art. 109.
[299] Tamże, art. 183.
[300] Tamże, art. 207.

form ochrony międzynarodowej[301], przesiedleniem lub relokacją cudzoziemca[302]. Podobną rolę pełni Policja w procesie decyzyjnym związanym z nabywaniem obywatelstwa polskiego[303] oraz przyznawaniem statusu repatrianta[304].

Organa Policji posiadają uprawnienie do wnioskowania o cofnięcie posiadanych przez cudzoziemców tytułów pobytowych[305] oraz pozbawienia przyznanych im form ochrony międzynarodowej[306]. Komendant wojewódzki oraz komendant powiatowy Policji jest też organem wnioskującym o wydalenie obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE[307]. Kluczowym zagadnieniem stanowiącym podstawę wnioskowania oraz uwzględnianym w przekazywanych opiniach są uwarunkowania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Szczególną rolę odgrywa Policja w zakresie wymiany informacji pomiędzy organami polskimi a organami państw członkowskich UE w odniesieniu do cudzoziemców, których dane figurują w SIS. Komendant Główny Policji jest centralnym organem technicznym Krajowego Systemu Informatycznego zapewniającym wgląd oraz dokonywanie wpisów do SIS. Dla przykładu pełni on rolę pośrednika w konsultacjach prowadzonych w odniesieniu do cudzoziemców ubiegających się o prawo pobytu w Polsce lub formę ochrony międzynarodowej, a których dane figurują w SIS do celów odmowy wjazdu[308].

W działaniach ukierunkowanych na zwalczanie nielegalnej imigracji biorą ponadto udział organa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Realizują one zadania analogiczne do czynności prowadzonych przez SG i Policję w zakresie opracowywania opinii dotyczących cudzoziemców ubiegających się o różne formy pobytu w Polsce i przekazywania ich prowadzącym postępowania organom. Ponadto formacje te są uprawnione do wnioskowania o zobowiązanie cudzoziemców do powrotu oraz pozbawienie cudzoziemców przyznanych im tytułów pobytowych bądź form ochrony.

Przedstawione formy zarządzania procesami migracyjnymi dotyczą działania polskich służb w przypadku występowania przewidywalnych, standardowych ryzyk. W warunkach szczególnego zagrożenia dla bieżącego funkcjonowania państwa,

[301] Art. 45 ust. 1 oraz art. 89z ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu …
[302] Tamże, art. 86f.
[303] Art. 21 ust. 4, art. 36 ust. 2, art. 43 ust. 1, art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim …
[304] Art. 16b ust. 1 ustawy z dnia z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji …
[305] Art. 201, 218 UOC.
[306] Art. 54b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu …
[307] Art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …
[308] Art. 72 i 83 UOC, art. 46 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu …

mających związek z szeroko rozumianą problematyką ochrony granic, zadania wspierające SG bądź też prowadzone samodzielnie realizować mogą Siły Zbrojne RP (dalej: Siły Zbrojne).

W przypadku, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, a w szczególności zapewnienie nienaruszalności granicy, przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałanie zakłóceniu porządku publicznego w przejściu granicznym, strefie nadgranicznej lub na polskich obszarach morskich, zaś siły SG są niewystarczające do opanowania wspomnianych zagrożeń, może dość do użycia jednostek Sił Zbrojnych. W zależności od stopnia zagrożenia oraz innych okoliczności towarzyszących sytuacji kryzysowej ustawa o SG przewiduje różne formy działania Sił Zbrojnych. W szczególności możliwe jest wykorzystanie Sił Zbrojnych do wsparcia SG w przypadku:

— bezpośredniego zagrożenia zamachem (dokonania zamachu) na nienaruszalność granicy państwowej;

— sprowadzenia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia, wolności obywateli RP;

— bezpośredniego zagrożenia zamachem na obiekty lub urządzenia SG;

— zagrożenia przestępstwem terrorystycznym (dokonania aktu terroru) na infrastrukturę SG lub mogącym stanowić zagrożenie dla życia ludzkiego.

Użycie Sił Zbrojnych następuje wówczas na mocy Postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W przypadku sytuacji wymagającej natychmiastowego działania decyzję o wsparciu SG podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, przy czym Prezydent RP niezwłocznie wydaje postanowienie o jej zatwierdzeniu bądź uchyleniu. Organem koordynującym wspólne działania Sił Zbrojnych oraz SG jest Komendant Oddziału SG, w którego zasięgu terytorialnym prowadzone są wspólne działania bądź też Komendant Główny SG, gdy obszar działań wykracza poza zasięg terytorialny jednego oddziału SG. Szczegółowe zasady współdziałania określa stosowne rozporządzenie Rady Ministrów. Żołnierzom jednostek Sił Zbrojnych kierowanych do wsparcia SG przysługują uprawnienia funkcjonariuszy SG w zakresie niezbędnym do wykonywania nowych zadań[309]. Taką formę wzmocnienia SG stosowano w czasie pandemii Covid-19. Wówczas z dniem 15.03.2020 r., decyzją Ministra Obrony

[309] Art. 11b ustawy o SG.

Narodowej M. Błaszczaka, skierowano pododdziały Sił Zbrojnych do pomocy w ochronie polskiej granicy[310]. Tego samego dnia decyzja ta została zatwierdzona przez Prezydenta RP[311]. Analogiczne rozwiązanie wykorzystano w sierpniu 2021 r., w czasie kryzysu granicznego na polsko-białoruskim odcinku granicy. W tym przypadku stosowne postanowienie Prezydenta RP, ze względu na hybrydowy charakter działań strony białoruskiej, miało charakter niejawny[312].

Względy bezpieczeństwa państwa, zapewnienie nienaruszalności granicy państwowej, zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, w strefie nadgranicznej bądź na polskich obszarach morskich, w przypadku, gdy SG nie dysponuje możliwością skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom, mogą również stanowić uzasadnienie dla użycia jednostek Sił Zbrojnych działających samodzielnie. Proces decyzyjny, odnośnie wykorzystania oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w tym trybie, jest analogiczny do obowiązującego w przypadku wspólnych działań prowadzonych przez Siły Zbrojne i SG, zaś do działań jednostek Sił Zbrojnych mają zastosowanie przepisy art. 11 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny[313]. Zgodnie z ich treścią Siły Zbrojne wykonując zadania konstytucyjne korzystają z prawa do stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia w sposób adekwatny do zaistniałych zagrożeń z uwzględnieniem wiążących RP umów międzynarodowych[314].

W przypadku zagrożeń o mniejszym zasięgu, ograniczającym się do terenu przejścia granicznego oraz strefy nadgranicznej, możliwe jest wsparcie SG przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej. Wówczas decyzję podejmuje Prezes Rady Ministrów na wniosek szefa resortu właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej. Uzasadnieniem dla przyjęcia takiej formy wsparcia SG są niewystarczające siły tej formacji do wykonywania zadań związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego lub stopień zagrożenia, z jakim się ona mierzy.

---

[310] Decyzja Nr 39/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 marca 2020 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do pomocy oddziałom SG (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. z 2020 r., poz. 48).

[311] Postanowienie Prezydenta RP z dnia 15 marca 2020 r. o zatwierdzeniu decyzji w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do pomocy oddziałom SG (M. P. z 2020 r., poz. 288).

[312] Źródło: Rzeczpospolita, *BBN: Trwa wojna informacyjna*, https://www.rp.pl/kraj/art18839101-bbn-trwa-wojna-informacyjna [dostęp: 02.11.2023].

[313] Art. 11c ustawy o SG.

[314] Art. 11 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r., poz. 248, tekst jednolity).

Żołnierzom Żandarmerii Wojskowej przysługują wówczas wybrane uprawnienia funkcjonariuszy SG, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań[315].

Przeprowadzona analiza rozwiązań legislacyjnych oraz instytucjonalnych funkcjonujących w Polsce, w obszarze zarządzania imigracją, uzasadnia pierwszą z hipotez cząstkowych dysertacji. Prowadzi do konkluzji, iż prócz wypełnienia zobowiązań wspólnotowych rozwiązania te są konsekwencją własnej polityki migracyjnej państwa. W szczególności uwzględniają położenie Polski na trasie przebiegu europejskich szlaków migracyjnych prowadzących ze wschodu oraz południa Europy do państw na zachodzie i północy kontynentu. Posiadanie przez Polskę służby dedykowanej do rozpoznawania i zwalczania zagrożeń imigracyjnych, jak też legislacyjne zapewnienie możliwości jej wsparcia przez jednostki Sił Zbrojnych w sytuacjach nadzwyczajnych, ma kluczowe znaczenie w obliczu kryzysu na wschodniej granicy zewnętrznej UE.

[315] Art. 11d ustawy o SG.

ROZDZIAŁ 4
Nielegalna imigracja a zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego

4.1. Nielegalne procesy imigracyjne jako naruszenie porządku prawnego

4.1.1. Przekraczanie granic wbrew przepisom

Przekroczenie granicy państwa wbrew regulującym ten proces przepisom jest czynem godzącym w porządek prawny tegoż państwa. Jak wskazano w Rozdziale 3 niniejszej dysertacji, KGS zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia sankcji, zgodnych z prawem krajowym, za nielegalne przekraczanie granic zewnętrznych strefy Schengen. Co istotne sankcje te winny być nie tylko skuteczne oraz proporcjonalne do popełnionych czynów, ale również odstraszające. Ten ostatni wymiar, odnosi się zatem do prewencyjnej roli stosowanych przez państwa członkowskie środków. KGS wskazuje ponadto, iż osoba dopuszczająca się nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej strefy Schengen oraz nielegalnie przebywająca na terytorium państwa członkowskiego podlega zatrzymaniu i mają wobec niej zastosowanie procedury powrotowe przewidziane w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE[316].

W polskim stanie prawnym osoba przekraczająca granicę RP wbrew przepisom podlega karze grzywny, przy czym usiłowanie i pomocnictwo są również karalne[317]. Penalizację form kwalifikowanych czynów związanych z nielegalnym przekroczeniem granicy zawiera ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej: KK), która wymienia następujące rodzaje czynów zabronionych:

— przekraczanie granicy RP przy użyciu przemocy, groźby, podstępu lub we współdziałaniu z innymi osobami (zagrożone karą pozbawienia wolności do 3 lat)[318];

[316] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm …
[317] Art. 49a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119, tekst jednolity).
[318] Art. 264 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17, tekst jednolity).

— organizowanie innym osobom nielegalnego przekraczania granicy RP (zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat)[319].

Współdziałanie z innymi osobami podczas nielegalnego przekraczania granicy może polegać na grupowym, skoordynowanym przemieszczeniu się przez linię granicy. Czyn taki ma miejsce zazwyczaj poza czynnymi przejściami granicznymi. Możliwe jest też współdziałanie sprawcy z innymi osobami, które umożliwiają mu nielegalne przekroczenie granicy udzielając wsparcia poprzez stworzenie dogodnych warunków do popełnienia tego czynu[320].

Próby nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej Wspólnoty często podejmowane są z wykorzystaniem podrobionych lub przerobionych dokumentów podróży oraz dokumentów legalizujących pobyt na jej terenie. O skali zjawiska oraz znaczeniu działań zmierzających do wykrywania fałszerstw dokumentów w trakcie kontroli granicznej świadczą dane Frontexu (tabela 1).

Tabela 1. Liczba ujawnionych sfałszowanych dokumentów przy wjeździe do UE w latach 2014–2021 z podziałem na ich rodzaje

Rodzaje dokumentów	Liczba ujawnionych fałszerstw dokumentów w latach								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Paszport	4 949	4 065	2 770	2 235	2 374	2 691	988	1 294	1 822
Stempel kontroli Granicznej	1 047	903	833	1 049	810	699	730	963	1 242
Zezwolenie na pobyt	1 507	1 383	1 166	944	904	855	517	668	1014
Dowód osobisty	1 400	1 203	1 177	1 093	1 126	1 041	487	477	514
Wiza	1 617	1 934	2 115	1 638	1 231	1 150	454	700	1422
Inny dokument	233	192	206	234	184	164	1 550	4 601	2248
Razem	10 748	9 678	8 265	7 193	6 629	6 600	4 776	8 703	8262

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Risk Analysis for 2018,* s. 49, … ; *Risk Analysis for 2022/2023,* s. 52, https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023/, *Risk Analysis for 2023/2024, s. 54,* https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2023-2024/ [dostęp: 4.03.2024]

Największą liczbę przypadków ujawniano w początkowym okresie kryzysu imigracyjnego. W kolejnych sytuacja ustabilizowała się, a następnie odnotowano wyraźny spadek liczby ujawnień sfałszowanych dokumentów wynikający ze wspomnianych już ograniczeń zdrowotnych. Na uwagę zasługuje fakt, iż w latach

[319] Tamże, art. 264 § 2.
[320] Por. K. Laskowska, M. Perkowska, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia polskiej granicy w ujęciu empirycznym*, „Prawo w działaniu" 2020, t. 43, s. 11–12.

2020–2022 r. na granicach zewnętrznych UE najczęściej ujawniano sfałszowane dokumenty wydawane w Polsce. Przy czym zdecydowana większość przypadków dotyczyła tak zwanych dokumentów uzupełniających, innych niż dokumenty podróży, dokumenty tożsamości, tytuły pobytowe, wizy czy stemple kontroli granicznej. W 2022 r. aż 82% spośród 1283. ujawnionych, na granicach zewnętrznych UE, sfałszowanych dokumentów wydanych w Polsce, stanowiły właśnie dokumenty uzupełniające. Łącznie na granicach zewnętrznych Wspólnoty wykryto w tym roku 2248 sfałszowanych dokumentów uzupełniających, zatem prawie połowę z nich stanowiły tego typu dokumenty wydane w Polsce[321]. Sfałszowane dokumenty podróży mają umożliwić posługującej się nimi osobie przekroczenie granicy. Natomiast dokumenty uzupełniające służą głównie uwiarygodnieniu deklarowanego celu wjazdu oraz pobytu na terenie UE i są wykorzystywane w procesie wydawania wiz krajowych, wiz Schengen czy tytułów pobytowych. W przypadku posłużenia się przez cudzoziemca sfałszowaną dokumentacją, stanowiącą poświadczenie nieprawdy, może dojść do wyłudzenia dokumentów umożliwiających mu przekroczenie granicy zewnętrznej UE oraz legalizację pobytu na terenie Wspólnoty. Takie zagrożenie jest szczególnie istotne w procesie wydawania wiz w konsulatach, dla których pełna, rzetelna weryfikacja przedstawionych dokumentów uzupełniających stanowi duże wyzwanie.

4.1.2. Niezgodne z prawem wykorzystanie przesłanek do legalizacji pobytu

Procedury umożliwiające legalizację pobytu cudzoziemców w Polsce, zaprezentowane w poprzednim rozdziale dysertacji, mogą być wykorzystywane do czynności niezgodnych z prawem pobytowym. Sam pobyt cudzoziemca na terytorium RP, pomimo legalnego wjazdu, może przebiegać z naruszeniem prawa. Taka ewentualność została uwzględniona w treści przepisów legalizacyjnych, które przewidują sankcje karne za tego typu czyny. Dział XII UOC obejmujący przepisy karne penalizuje naruszenia o charakterze porządkowym związane z niedopełnieniem ciążących na cudzoziemcach (objętych przepisami ustawy) obowiązków dotyczących: posiadanych dokumentów czy wymaganych środków finansowych umożliwiających pobyt, powrót do kraju pochodzenia bądź tranzyt przez terytorium polski. Ponadto karą grzywny zagrożone są:

[321] Źródło: Frontex, *Risk Analysis for 2023/2024*, *s. 54, …* [dostęp: 4.03.2024].

— pobyt cudzoziemca na terytorium RP bez wymaganego tytułu prawnego;

— niewykonanie obowiązku opuszczenia terytorium Polski w terminie wyznaczonym w decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu;

— niewypełnianie nakazów określonych w decyzji o przedłużeniu terminu dobrowolnego powrotu dotyczących obowiązku zgłaszania się do odpowiedniego organu bądź przebywania w wyznaczonym miejscu;

— naruszenie zasad pobytu w ramach MRG polegające na przebywaniu poza wyznaczoną strefą bądź nieopuszczeniu terytorium RP po określonym w zezwoleniu terminie[322]. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, prócz uregulowań w sprawie ciążących na cudzoziemcach obowiązków dotyczących wydawanych im dokumentów, wprowadza karę grzywny dla cudzoziemca, który opuszcza bez zezwolenia miejsce pobytu lub miejscowość wyznaczoną mu do przebywania decyzją Szefa UdSC w związku z prowadzonym postępowaniem o nadanie temu cudzoziemcowi statusu uchodźcy[323]. Przepisy karne umieszczono również w ustawie z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin. Rozwiązania tam przyjęte penalizują niedopełnienie obowiązku zarejestrowania pobytu obywateli UE i członków ich rodzin na terenie RP, odnoszą się też do niedopełnienia wymogów dotyczących wydawanych na podstawie ustawy zaświadczeń o zarejestrowaniu pobytu oraz dokumentów pobytowych[324]. Ponadto karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 zagrożone jest przywłaszczanie bądź używanie przywłaszczonych dokumentów podróży, dokumentów potwierdzających tożsamość oraz dokumentów pobytowych wydawanych cudzoziemcom[325].

W poprzednim rozdziale dysertacji przedstawiono różne możliwości legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Uzyskanie prawa pobytu uzależnione jest od spełnienia przez aplikującego cudzoziemca oraz inne podmioty uczestniczące w tym procesie zespołu warunków przypisanych przez ustawodawcę do danej formuły pobytu. Kompleksowa ocena materiałów przedstawionych w celu zalegalizowania pobytu cudzoziemca jest zadaniem organu prowadzącego postępowanie i ma zapewnić

[322] Art. 465 ust. 1 UOC.
[323] Art. 126 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu …
[324] Art. 81 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe …
[325] Art. 464 UOC, art. 125 ustawy z dnia z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu …

wyeliminowanie przypadków nadużywania procedur legalizacyjnych. Kluczowe znaczenie dla ostatecznego rozstrzygnięcia organu mają dowody dostarczane w trakcie prowadzonego postępowania przez inne osoby zarówno fizyczne jak i prawne. Materiały te dotyczyć mogą związków rodzinnych cudzoziemca, możliwości jego zatrudnienia, posiadania specjalnych kwalifikacji, prowadzenia działalności gospodarczej, pobierania nauki, prowadzenia badań naukowych, pracy w ramach wolontariatu czy też obszarów mogących mieć wpływ na przyznanie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej. Proces gromadzenia dowodów niezbędnych dla legalizacji pobytu może odbywać się z naruszeniem prawa, w szczególności osoby dostarczające materiałów potwierdzających zasadność starań cudzoziemca mogą czynić to dla ułatwienia mu nielegalnego pobytu. Nierzadko proceder taki może służyć osiągnięciu korzyści majątkowych oraz przybierać formę zorganizowaną. Tego typu czynności zagrożone są karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat[326].

Obszarem dającym szczególne możliwości do nadużyć w zakresie legalizacji pobytu w Polsce jest powierzanie cudzoziemcom pracy. Zagadnienie to reguluje OUC, w zakresie przyznawanych cudzoziemcom form pobytu, oraz ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[327], w odniesieniu do wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców. Drugi z przywołanych aktów prawnych określa szczególne kategorie cudzoziemców uprawnionych do wykonywania pracy na terytorium RP ze względu na ich status oraz precyzuje przypadki, gdy praca winna być wykonywana na podstawie zezwolenia na pracę[328]. Ponadto zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw pracy do określenia okoliczności, w których powierzenie cudzoziemcowi wykonywania pracy na terytorium RP jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę oraz wskazania państw, których obywatele mogą wykonywać pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do stosownej ewidencji[329].

Stosowanie procedur uproszczonych, w odniesieniu do prac sezonowych w rolnictwie, rozpoczęto od września 2006 r. obejmując nimi obywateli Federacji Rosyjskiej, Białorusi i Ukrainy. Pracodawcy mogli na tej podstawie zatrudniać

[326] Art. 264a § 1 KK.
[327]Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 r., poz. 475, tekst jednolity).
[328] Tamże, art. 87 i 88.
[329] Tamże, art. 90 ust. 4 i 10.

obywateli wymienionych państw maksymalnie na trzy miesiące w okresie sześciu miesięcy[330]. W kolejnych latach zwiększano zakres wykorzystania rozwiązań ułatwiających dostęp do rynku pracy dla cudzoziemców pochodzących z wybranych państw. Zastosowanie procedury wykorzystującej oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi dopuszczono w dowolnych sektorach zatrudnienia[331]. Na listę państw, których obywatele zostali objęci prezentowanym rozwiązaniem, prócz państw trzecich graniczących z Polską, wprowadzono Mołdowę, Gruzję oraz Armenię[332]. Wydłużono też okres wykonywania pracy przez cudzoziemca w tym trybie. Początkowo do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy[333], a następnie do 24 miesięcy z możliwością przedłużenia zatrudnienia bez konieczności zachowywania przerw między kolejnymi oświadczeniami[334]. Paradoksalnie procedura wykonywania pracy na podstawie oświadczenia, stanowiąca znaczące ułatwienie dla obywateli objętych nią państw, była przyczyną wielu nadużyć w obszarze legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce oraz na terenie UE. Często wykorzystywano ją wyłącznie do umożliwienia wjazdu cudzoziemcom na terytorium UE, bez podejmowania przez nich pracy na ternie Polski[335]. Przepisy dotyczące wykonywania pracy przez cudzoziemców na podstawie oświadczenia były wielokrotnie nowelizowane, między innymi w celu przeciwdziałania wspomnianym nadużyciom. W szczególności uszczelniono procedurę ewidencji oświadczeń, doprecyzowano też obowiązki pracodawców oraz pracowników wykorzystujących to rozwiązanie. W reakcji na zbrojną napaść Rosji na Ukrainę, Rozporządzeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25.10.2022 r., z listy państw, których obywatele uprawnieni

[330] § 2 pkt 27 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2006 r., nr 156, poz. 1116).
[331] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2007 r., nr 120, poz. 824).
[332] Rozszerzenie listy państw, których obywatele zostali objęci procedurą uproszczoną miało miejsce w następstwie kolejnych zmian rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.
[333] § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2008 r., nr 17, poz. 106).
[334] Art. 3 pkt 10 lit. b tiret drugie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz.91).
[335] Por. M. Szulecka, *Przejawy nielegalnej migracji w Polsce,* „Archiwum kryminologii" 2016, tom XXXVIII, s. 246 i nast.

są do korzystania z oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi usunięto Federację Rosyjską[336].

Przywołana już ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawiera ponadto przepisy przewidujące karę grzywny za szereg wykroczeń związanych z powierzaniem pracy cudzoziemcom. W szczególności takiej karze podlega ten, kto powierza cudzoziemcowi nielegalne wykonywanie pracy. Istotne znaczenie dla przeciwdziałania nadużyciom w obszarze zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczenia o powierzeniu im wykonywania pracy ma objęcie przepisami karnymi niedopełnienia obowiązków pracodawcy dotyczących informowania o podjęciu, niepodjęciu bądź zakończeniu pracy przez cudzoziemca w tym trybie[337]. Przepis ten ukierunkowany jest głównie na przeciwdziałanie procederowi wykorzystywania oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom wyłącznie jako dokumentów legalizujących wjazd do Polski, a tym samym na teren UE. Bezpośrednią konsekwencją takich zdarzeń jest podejmowanie pracy przez tychże cudzoziemców (nielegalnie przebywających na terenie Wspólnoty) w wybranych przez nich państwach UE.

Zagrożenie imigracyjne związane z wykonywaniem pracy przez cudzoziemców z państw trzecich nielegalnie przebywających na terenie Wspólnoty zostało dostrzeżone przez gremia decyzyjne Unii. Konsekwencją było przyjęcie dyrektywy wprowadzającej jednolite kary oraz środki zapobiegawcze stosowane wobec pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na trenie UE[338]. Transpozycję przepisów wspomnianej dyrektywy w prawo krajowe stanowi ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP[339], która wprowadza kategorie czynów zabronionych związane z powierzaniem pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym w Polsce – przebywającym w Polsce bez ważnego dokumentu pobytowego. W myśl przepisów tej ustawy karą grzywny bądź karą ograniczenia

[336] § 1 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz. U. z 2022 r., poz. 2204).
[337] Art. 120 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji …
[338] Dyrektywa 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz. Urz. UE L nr 168 z 30.06.2009).
[339] Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP (Dz. U. 2021 r. poz. 1745, tekst jednolity).

wolności zagrożone jest zatrudnianie wielu cudzoziemców, zatrudnianie małoletniego oraz uporczywe powierzanie pracy cudzoziemcowi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą[340]. Zatrudnianie ofiary handlu ludźmi lub powierzanie pracy w warunkach szczególnego wykorzystania, to przestępstwa karane pozbawieniem wolności do lat 3[341]. Jako wykroczenie, zagrożone karą grzywny, ustawa kwalifikuje uporczywe powierzanie pracy cudzoziemcowi, gdy praca ta nie ma związku z prowadzoną przez pracodawcę działalnością gospodarczą[342].

W celu obejścia przepisów pobytowych, prócz procedur związanych z zatrudnieniem cudzoziemców oraz prowadzeniem przez nich działalności gospodarczej, nadużywane są również inne legalne formy migracji. W szczególności obszarami, w których możliwe są niezgodne z prawem działania prowadzące do legalizacji pobytu w Polsce są: zawieranie małżeństw w celu obejścia przepisów, wykorzystanie zaproszeń wystawianych cudzoziemcom, czy wreszcie poświadczanie nieprawdy w dokumentach, na podstawie których cudzoziemcy uzyskują prawo pobytu. Procederem szczególnie trudnym do prawnej weryfikacji jest wykorzystanie instytucji małżeństwa wyłącznie w celu uzyskania dokumentów legalizacyjnych, a tym samym uregulowania statusu pobytowego na terenie Wspólnoty oraz uzyskania szczególnych uprawnień przynależnych członkowi rodziny ob. UE w zakresie swobody przemieszczania się[343]. Art. 169 UOC nakłada na organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy cudzoziemcowi ze względu na pozostawanie w prawnie uznawanym związku małżeńskim z ob. RP oraz w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy cudzoziemcowi w celu połączenia z rodziną ze względu na pozostawanie w prawnie uznawanym związku małżeńskim z cudzoziemcem zamieszkującym na terytorium RP, obowiązek ustalenia, czy związek małżeński został zawarty w celu obejścia przepisów określających zasady i warunki wjazdu oraz pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Przy czym przepis ten dokładnie określa minimalny zakres prowadzonych czynności kontrolnych obejmujący weryfikację czy małżonkowie wypełniają prawne obowiązki wynikające z zawarcia małżeństwa,

[340] Tamże, art. 9
[341] Tamże, art. 10.
[342] Tamże, art. 11.
[343] Unijne ramy prawne dotyczące tej problematyki określa dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich … . Jej uregulowania, w polskie prawo krajowe, wprowadzono ustawą z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin.

a w szczególności czy zamieszkują wspólnie i prowadzą wspólne gospodarstwo domowe. Ustalenia zawierają też obligatoryjną ocenę wzajemnych relacji małżonków. Organ prowadzący kontrolę bada czy spotkali się oni przed zawarciem małżeństwa i są zgodni w oświadczeniach dotyczących swych danych osobowych oraz istotnych okoliczności ich dotyczących, wreszcie organ sprawdza czy porozumiewają się w zrozumiałym dla obojga języku. Istotne jest też sprawdzenie ewentualnych powiązań zawarcia małżeństwa z przyjęciem korzyści majątkowej przez jednego z małżonków oraz ustalenie czy jedno z małżonków lub oboje małżonkowie w przeszłości zawierali już pozorne małżeństwa[344]. Taki zakres czynności kontrolnych jest bezpośrednim przeniesieniem na grunt polskiego prawa wskazań Rezolucji Rady w sprawie przeciwdziałania pozornym małżeństwom z dnia 4 grudnia 1997 r. (*Council Resolution of 4 December 1997 on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience*[345]). Zgodnie z treścią pkt 2 rezolucji pojawienie się nieprawidłowości w opisanych obszarach stanowi podstawę do uznania, iż małżeństwo ma charakter pozorny oraz zostało zawarte w celu zalegalizowania wjazdu i pobytu cudzoziemca z państwa trzeciego na terenie Wspólnoty. Stosowne działania weryfikacyjne UOC przewiduje też w odniesieniu do cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na prowadzenie życia rodzinnego (w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności …) z zamieszkującym na terytorium RP obywatelem polskim lub obywatelem innego państwa członkowskiego UE, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, Szwajcarii bądź spełniającym dodatkowe kryteria obywatelem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W takim przypadku ustala się, czy więzy cudzoziemca z obywatelem wymienionych państw są rzeczywiste i trwałe[346].

O znaczeniu przeciwdziałania niezgodnemu z prawym wykorzystywaniu przesłanek do legalizacji pobytu, w procesie zwalczania nielegalnej imigracji, świadczy umiejscowienie na liście ustawowych zadań SG czynności wykrywczych dotyczących przestępczości z tym związanej. Niezgodne z prawem czyny, do których odnosi się ustawodawca mają związek z przekraczaniem granicy, wykonywaniem pracy i prowadzeniem działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzaniem

[344] Art. 169 ust. 1 i 2 UOC.
[345] Council Resolution of 4 December 1997 on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience (Dz. Urz. UE C nr 382 z 16.12.1997).
[346] Art. 169 ust. 3 UOC.

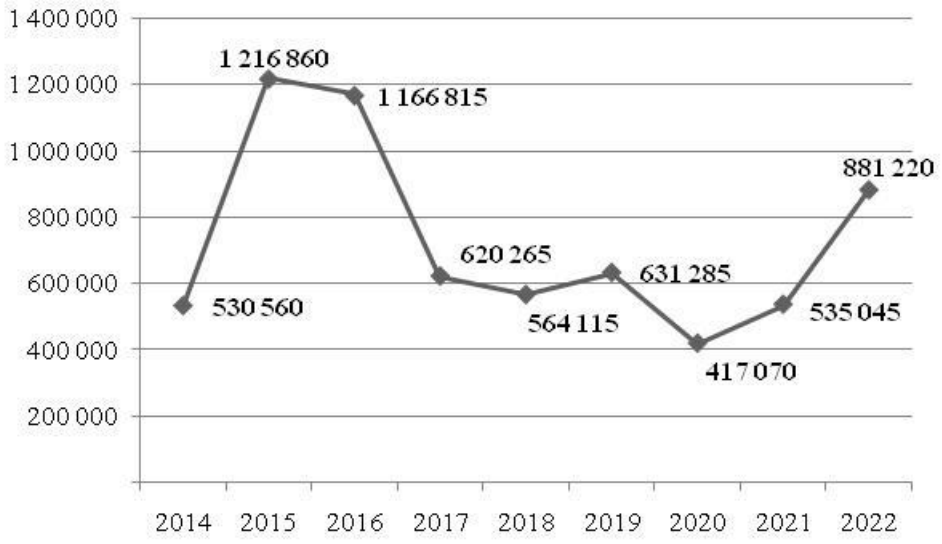
cudzoziemcom wykonywania pracy oraz wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy i pobytu w Polsce. Procedurą ukierunkowaną na weryfikację warunków wjazdu oraz pobytu cudzoziemców na terytorium RP jest prowadzona przez uprawnione organa KLP. Jak wskazano w poprzednim rozdziale, w przypadku stwierdzenia naruszeń w poddanym kontroli zakresie, jej konsekwencje mogą prowadzić do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

4.1.3. Nadużywanie form ochrony międzynarodowej

Ochrona międzynarodowa jest rozwiązaniem szczególnym zapewniającym jego beneficjentom prawo pobytu w państwie bezpiecznym z punktu widzenia ich interesów. Pomimo przyjęcia w państwach członkowskich UE jednolitych rozwiązań w zakresie kwalifikowania obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców jako osób wymagających ochrony międzynarodowej oraz zapewnienia im minimalnego poziomu związanych z tym statusem świadczeń[347], zainteresowanie osób aplikujących o ochronę międzynarodową poszczególnymi państwami członkowskimi jest bardzo zróżnicowane. Skalę zjawiska polegającego na ubieganiu się o ochronę międzynarodową w państwach UE w okresie od 2014 r., uważanego za początek kryzysu imigracyjnego w Europie, prezentuje wykres 1. Dane obejmują jedynie osoby wnioskujące o ochronę pierwszy raz, co pozwala na określenie łącznej liczby osób, które uruchomiły procedurę w tym czasie. Postępowanie związane z uzyskaniem statusu uchodźcy umożliwia bowiem wielokrotne aplikowanie o przyznanie tej formy ochrony.

[347] Szerzej na ten temat w podrozdziale 3.3. dysertacji.

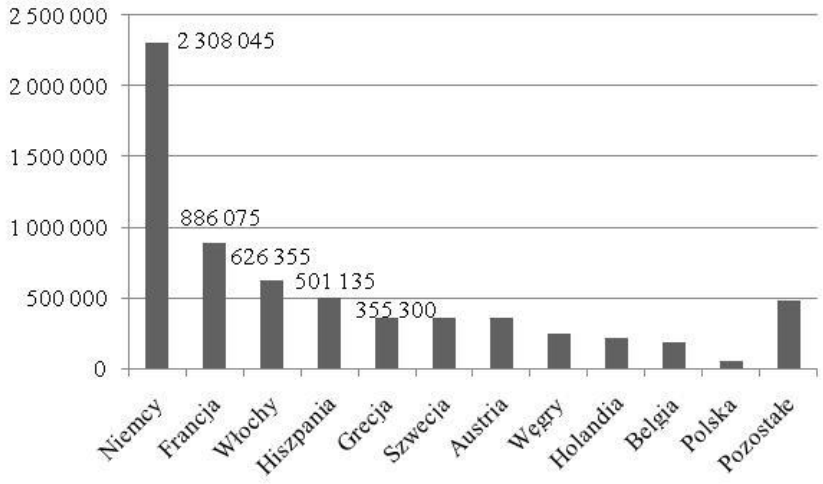
Wykres 1. Liczba wniosków azylowych złożonych po raz pierwszy w państwach UE w latach w latach 2014–2022 (dane nie obejmują Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, *Annual asylum statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_asylum_statistics [dostęp: 06.04.2023]

W tym czasie zdecydowana większość spośród ponad 6,565 mln wniosków azylowych, rozpatrywanych w UE, została złożona w zaledwie kilku państwach uważanych przez aplikujących o ochronę międzynarodową za bardziej dla nich atrakcyjne, bądź też leżących na początku migracyjnego szlaku przez Europę. Tylko Niemcy i Francja przyjęły łącznie prawie połowę ogólnej liczby takich wniosków. Zaś same Niemcy wybrane zostały przez ponad 35% aplikujących (wykres 2).

Wykres 2. Łączna liczba wniosków azylowych złożonych po raz pierwszy w państwach Wspólnoty, w latach 2014–2022 (dane nie obejmują Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, *Annual asylum statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_asylum_statistics [dostęp: 06.04.2023]

Rozpoczęcie procedury uchodźczej pozwala obywatelowi państwa trzeciego na legalizację pobytu w państwie przyjmującym wniosek do czasu rozstrzygnięcia jego sprawy. Ponadto umożliwia uruchomienie różnego rodzaju świadczeń socjalnych niezbędnych dla funkcjonowania cudzoziemca w tym państwie. Atrakcyjność tych świadczeń, względy rodzinne, aktywność środowisk imigranckich, to główne przyczyny, dla których aplikujący o ochronę międzynarodową wybierają przywołane wyżej państwa rezygnując z możliwości wnioskowania o status uchodźcy w pierwszym bezpiecznym państwie na ich szlaku migracyjnym przez obszar UE. Ponadto, znaczna część cudzoziemców, pomimo uruchomienia procedury w państwie granicznym, nie czeka na jej zakończenie, lecz przemieszcza się w te rejony UE, które tradycyjnie uważane są za miejsca atrakcyjne dla imigrantów z państw trzecich. Procedura uchodźcza staje się w takim przypadku rozwiązaniem pozwalającym na ominięcie trudności wynikających z braku prawa wjazdu na teren UE. O licznych tego typu przypadkach świadczyć może sytuacja na głównych szlakach imigracyjnych do Europy. Państwa na granicach zewnętrznych dotknięte potężną falą migracji takie jak Grecja, Włochy czy Hiszpania mają dla osób wnioskujących o ochronę międzynarodową charakter tranzytowy w ich wędrówce do imigracyjnego celu, którym są zwykle Niemcy, Francja, Austria czy państwa skandynawskie. W latach 2014–2022 w Grecji, Włoszech oraz Hiszpanii przyjęto łącznie tylko nieco ponad 22% wszystkich złożonych

po raz pierwszy w UE wniosków uchodźczych. Jednocześnie to właśnie na terytorium tych państw, po przekroczeniu granic zewnętrznych, dotarła zdecydowana większość imigrantów w tym okresie. Zatem należy przyjąć, iż osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową z reguły podejmowały formalne czynności z tym związane dopiero po dotarciu do państwa uznanego przez nich za docelowe. Próbą uregulowania zasad wnioskowania o ochronę międzynarodową w ramach UE są procedury dublińskie. Ich głównym celem jest konstrukcja jasnych i jednoznacznych kryteriów pozwalających na ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca[348].

Konsekwencją, zaprezentowanych w niniejszym fragmencie pracy, naruszeń przepisów regulujących zasady przekraczania granic zewnętrznych Wspólnoty oraz naruszeń przepisów pobytowych jest zwykle wydanie decyzji powrotowej przez właściwy organ państwa, które ujawniło naruszenie. Poważnym problemem, na poziomie całej UE, jest bardzo niska skuteczność procedury powrotowej. Jeszcze w 2014 r. udział procentowy liczby zrealizowanych powrotów w odniesieniu do liczby wszystkich wydanych decyzji powrotowych przekraczał 65%. W latach 2015–2018 relacja ta była bliska 50%. W 2019 r. już tylko, co czwarta decyzja powrotowa została wykonana, zaś w kolejnych latach wskaźnik spadł poniżej progu 20%. W 2022 r. tylko około 17 decyzji powrotowych na 100 było skutecznych[349].

4.2. Zagrożenia towarzyszące nielegalnej imigracji

Nielegalne ruchy imigracyjne do Europy często powiązane są z różnego rodzaju działalnością przestępczą stanowiącą z jednej strony zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw wspólnoty, z drugiej zaś zagrażającą bezpieczeństwu osobistemu samych imigrantów. Niniejszy fragment dysertacji zawiera prezentację wybranych zjawisk o takim charakterze.

4.2.1. Zorganizowany przerzut osób

Jako forma działalności przestępczej zorganizowany przerzut ludzi ma ogromne znaczenie w odniesieniu do nielegalnej migracji i stanowi klasyczny przykład

[348] Art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów … (Dublin III).
[349] Źródło: Frontex, *Risk Analysis for 2023/2024*, s. 26–27, … [dostęp: 10.12.2023].

kryminalnej aktywności jej towarzyszącej. Migranci, których ostatecznym celem są państwa UE, decydują się na długie i niebezpieczne przeprawy wiodące przez nieznane im tereny. Dla większości z nich kluczowym do pokonania fragmentem migracyjnej wędrówki jest przeprawa morska, która ze swej natury wymaga zaangażowania odpowiednich środków transportu oraz osób ją organizujących. Podobnie wielokilometrowe odcinki lądowe, prowadzące do państw docelowych, stanowią wyzwanie logistyczne i organizacyjne dla przemieszczających się nimi osób. Ze względu na to w państwach będących źródłem migracji oraz w państwach tranzytowych, poprzez które prowadzą główne szlaki migracyjne do Europy, rozwinął się proceder zorganizowanego przerzutu osób. W literaturze przedmiotu pojawia się rozróżnienie na dwa zbliżone do siebie pojęcia związane z nielegalnym przemieszczaniem osób przez granice. Są nimi przerzut migrantów – osób (ang. *trafficking in migrants,*) oraz przemyt osób (ang. *human smuggling*). Zjawiska te posiadają charakterystyczne cechy wspólne takie jak nielegalne przekroczenie granicy lub nielegalny pobyt na terenie państwa docelowego oraz pośrednictwo w przekroczeniu granicy i towarzysząca mu zapłata za usługę. Różnica dotyczy sfery decyzyjnej oraz dalszego losu migranta po dotarciu do miejsca docelowego. W przypadku przemytu osoba dobrowolnie podejmuje decyzję o takiej formie migracji. Po zakończeniu podróży i uiszczeniu opłaty za jej zorganizowanie i przeprowadzenie urywa się kontakt pomiędzy migrantem a przemytnikiem. Natomiast przerzut powiązany jest z licznymi, zaplanowanymi formami dalszego wykorzystywania migrantów przez grupy przestępcze. Po dotarciu do celu migranci zmuszani są do świadczenia różnego rodzaju usług rzecz organizatora przerzutu, zaś uzyskane w ten sposób fundusze zasilają jego przestępczą działalność. Tym samym migranci stają się ofiarami grup przestępczych trudniących się przerzutem osób[350].

W dalszej części rozważania skoncentrowane są na zagadnieniu nielegalnego, zorganizowanego przemieszczania migrantów przez granice zewnętrzne UE lub przez teren Wspólnoty, tym samym sformułowania przerzut oraz przemyt w odniesieniu do migrantów stosowane będą zamiennie.

[350] Por. A. Graycar, *Trafficking in Human Beings*, Israel 1999, s. 1–2; J. Salt, *Trafficking and human smuggling: a European perspective*, „International Migration, Special Issue 2000/1", IOM 2000, s. 33-34; K. Głąbicka, G. Halik, A. Sawicka, *Studia nad przerzutem migrantów*, „Prace migracyjne" Warszawa 1999, nr 23, s. 8–9; A. Kicinger, *International migration as a non-traditional …, s. 7.*

Szczególnie silne, rozbudowane i zorganizowane siatki przestępcze operują na terenie Turcji, Libii, Algierii oraz Maroka organizując przerzut migrantów drogą morską do państw Wspólnoty. Przeprawa ta jest szczególnie niebezpieczna, bowiem wymaga pokonania znacznych odcinków morskich łączących wymienione państwa z Europą kontynentalną lub wyspami wchodzącymi w skład terytorium państw UE. Nielegalne transporty migrantów z Turcji na wyspy greckie, z Libii i Algierii do Włoch oraz z wybrzeża Maroka na wyspy Kanaryjskie niejednokrotnie kończyły się tragicznie. W celu ograniczenia aktywności grup przemytniczych operujących na szlakach morskich, UE podjęła szereg działań ukierunkowanych na bieżącą współpracę z państwami, z terenu których prowadzona jest ta przestępcza działalność[351]. Siatki przemytnicze organizują również transport nielegalnych migrantów drogą lądową na kontynencie europejskim. W tym przypadku przeprawa prowadzi głównie z Grecji, Włoch czy Hiszpanii do państw na zachodzie i północy Europy. W okresie największego nasilenia nielegalnych ruchów imigracyjnych, a co za tym idzie szczególnej aktywności grup przestępczych trudniących się przemytem ludzi, państwa UE prowadziły rozbudowane działania o charakterze policyjnym ukierunkowane na zwalczanie wspomnianych grup. Wielokrotnie stosowano również rozwiązanie organizacyjno-prawne polegające na tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. Regularne czynności kontrolne wobec osób i pojazdów przekraczających granice wewnętrzne dawały służbom granicznym szerokie możliwości w zakresie przeciwdziałania zorganizowanemu przerzutowi osób. W wyniku narastającego kryzysu migracyjnego państwa strefy Schengen skłaniały się ku zapewnieniu sobie większej swobody w zakresie ochrony własnych granic. Efektem takiego podejścia były znaczące zmiany w przepisach regulujących zasady przywracania kontroli na granicach wewnętrznych. W szczególności, w październiku 2013 r., doprecyzowano reguły przywrócenia kontroli w oparciu o przyczyny związane z poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego. Ponadto dopuszczono możliwość przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności zagrażających funkcjonowaniu strefy Schengen. Szczególnymi przesłankami do zastosowania wspomnianej procedury są poważne niedociągnięcia związane z kontrolą na granicach zewnętrznych.

[351] O przedsięwzięciach podejmowanych przez UE, mających na celu ograniczenie aktywności zorganizowanych grup przestępczych trudniących się przerzutem nielegalnych imigrantów na szlakach morskich, szerzej w podrozdziale 5.2. dysertacji.

Przywrócenie kontroli na tej podstawie może trwać przez okres 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia do maksymalnie 2 lat[352]. Rozwiązanie to wykorzystały Austria, Niemcy, Dania, Szwecja i Norwegia w 2016 r., utrzymując kontrolę na granicach wewnętrznych wprowadzoną wcześniej na podstawie poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w tych państwach. Jako powód decyzji podano wówczas niedociągnięcia w zakresie ochrony granicy zewnętrznej Grecji, skutkujące przepływem nielegalnych imigrantów przez granice wewnętrzne wymienionych państw[353], zaś główne czynności kontrolne ukierunkowano na zwalczanie przerzutu nielegalnych migrantów.

Mimo zmniejszenia się presji imigracyjnej, w porównaniu do 2015 r., trwają zabiegi państw strefy Schengen zmierzające do dalszego wzmacniania ochrony granic, w tym granic wewnętrznych. Lata 2020–2023 przyniosły nowe wyzwania w tym zakresie. Wiosną 2020 r., z przyczyn zdrowotnych, państwa UE znacznie ograniczyły oraz poddały szczegółowym kontrolom ruch przez granice wewnętrzne. Druga połowa 2021 r. to początek sytuacji kryzysowej na granicach UE z Białorusią. Instrumentalne traktowanie migracji przez władze Białorusi ożywiło proceder przerzutu migrantów przez terytoria Litwy, Łotwy oraz Polski do państw zachodu Europy. Kolejnymi wydarzeniami stymulującymi ten rodzaj przestępczości są agresja Rosji na Ukrainę oraz wzrost aktywności szlaku bałkańskiego. Nowa sytuacja wywołała dyskusję w gremiach decyzyjnych UE na temat zmiany zapisów KGS w obszarze dotyczącym ochrony granic państw członkowskich. Postulowano w szczególności wprowadzenie środków alternatywnych do formalnego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, zaś na granicach zewnętrznych umożliwienie ograniczenia liczby przejść granicznych oraz intensyfikację ochrony granicy[354].

---

[352] Art. 1 pkt 2) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (Dz. Urz. UE L nr 295/1 z 6.11.2013 r.). Po zmianach legislacyjnych przepisy te zawarto w art. 25 i 29 KGS.

[353] Por. J. Szymańska, *Kontrole na granicach wewnętrznych strefy Schengen: wyjątki stają się regułą*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych" 2018, nr 17, s. 1.

[354] Źródło: Sejm RP, Biuletyn Europejski Biura Analiz Sejmowych 2022, nr 1, s. 2, *Przegląd wydarzeń w Unii Europejskiej i informacji o Unii Europejskiej*, https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/FC9A2AC5DB737E3DC12587D60051C3F4/$file/BE_043.pdf [dostęp: 25.11.2022].

4.2.2. Handel ludźmi

Handel ludźmi jest rodzajem zorganizowanej działalności przestępczej silnie powiązanej z nielegalnym przerzutem osób przez granice. Uważany za współczesną formę niewolnictwa przyjmuje różnorakie postaci. Początkowo przestępcza działalność tego typu koncentrowała się głównie na handlu kobietami oraz dziećmi. Najczęściej ofiary były zmuszane do niewolniczej pracy bądź świadczenia usług seksualnych. Taka charakterystyka ofiar handlu ludźmi wynikała z uwarunkowań kulturowych i społecznych, a nade wszystko z pozycji kobiet w społecznościach regionów, będących źródłem tychże ofiar[355]. Już w pierwszych latach 20 wieku nawiązano współpracę międzynarodową mającą na celu przeciwdziałanie handlowi kobietami zmuszanymi do prostytucji. W lipcu 1902 r. na międzynarodowej konferencji poświęconej temu zagadnieniu przygotowano projekt stosownej konwencji. Dwa lata później światowi przywódcy zawarli porozumienie określające zasady współpracy międzynarodowej ukierunkowanej na zwalczanie handlu kobietami i nieletnimi dziewczętami, zaś 4.05.1910 r. w Paryżu podpisali konwencję dotyczącą zwalczania handlu żywym towarem. Przyjęto wówczas, iż sprawcy tego typu przestępstw winni być ścigani i karani również wtedy, gdy poszczególne czyny stanowiące składowe przestępstwa zostały popełnione w różnych państwach. Polska przystąpiła do wspomnianych uregulowań we wrześniu 1922 r.[356] Kolejne międzynarodowe konwencje, zawierane w okresie międzywojennym, poszerzały zakres definicji obejmującej pojęcie ofiary handlu ludźmi wprowadzając nowe kategorie chronionych osób. Po drugiej wojnie światowej problem zwalczania handlu ludźmi podejmowany był na różnych poziomach relacji międzynarodowych. W ujęciu globalnym znaczącą rolę odegrała tu Organizacja Narodów Zjednoczonych. W grudniu 1949 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło Konwencję w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji ratyfikowaną przez Polskę w lutym 1952 r. Konwencja porządkuje wcześniejsze uregulowania międzynarodowe dotyczące handlu ludźmi, koncentrując się głównie na problematyce prostytucji. W szczególności, w art. 1, strony konwencji zgodziły się poddać karze każdego, kto dostarcza, zwabia lub uprowadza w celach

[355] Por. J. Berg, *Przestępstwo handlu ludźmi – charakterystyka zjawiska*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego" 2016 nr 1, s. 113–114.
[356] Oświadczenie rządowe z dnia 8 września 1922 r. w przedmiocie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Międzynarodowego Porozumienia z dn. 18 maja 1904 roku i do Międzynarodowej Konwencji z dn. 4 maja 1910 roku, podpisanych w Paryżu, dotyczących zwalczania handlu żywym towarem (Dz. U. z 1922 r., nr 87, poz. 783).

prostytucji inną osobę, nawet za jej zgodą[357]. Taka konstrukcja zapisu obejmuje międzynarodową ochroną również osoby uprawiające prostytucję za ich zgodą, uważając je za ofiary działalności przestępczej. W pakiecie norm prawnych zorientowanych na zwalczanie handlu ludźmi mieści się też Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r.[358] Międzynarodowe ustalenia uszczegóławiają uzupełniające ją protokoły. Bezpośrednio do analizowanej problematyki odnosi się Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, a w szczególności kobietami i dziećmi[359], zaś do bliskich korelacji pomiędzy handlem ludźmi a zorganizowanym przerzutem migrantów nawiązuje Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną[360]. Na poziomie globalnym społeczność międzynarodowa podjęła też próbę przeciwstawienia się rozwojowi różnorakich odmian pracy przymusowej[361], w tym pracy dzieci[362].

Informacji o skali procederu handlu ludźmi w ujęciu ogólnoświatowym dostarcza coroczne opracowanie Departamentu Stanu USA *Trafficking in Persons Report.* Dokument prezentuje zagregowane dane pochodzące głównie z oficjalnych źródeł państwowych. Zawiera informacje statystyczne oraz materiały dotyczące specyficznych cech analizowanej przestępczości w poszczególnych państwach, jej trendy rozwojowe oraz działania zaradcze podejmowane na poziomie legislacyjnym i organizacyjnym. W szczególności, w dokumencie z 2022 r., autorzy raportu zwracają uwagę na znaczący udział liczby ofiar różnorakich form pracy przymusowej w ogólnej

[357] Ustawa z dnia 29 lutego 1952 r. o ratyfikacji otwartej do podpisu w Lake Success dnia 21 marca 1950 r. konwencji w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji (Dz. U. z 1952 r., nr 41, poz. 278).
[358] Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 158).
[359] Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 160).
[360] Protokół przeciwko przemytowi migrantów droga lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 162).
[361] Konwencja nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej, przyjęta w Genewie dnia 25 czerwca 1957 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz. U. z 1959 r., nr 39, poz. 240).
[362] Konwencja Nr 182 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci, przyjęta w Genewie dnia 17 czerwca 1999 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 139, poz. 1474).

liczbie ofiar handlu ludźmi na świecie, wskazują też na rozwijające się zjawisko handlu nieletnimi wykorzystywanymi jako dziecięcy żołnierze (ang. *child soldiers*)[363]. Globalne dane statystyczne wskazują, iż w 2020 oraz 2021 r. odnotowano znacząco niższą liczbę postępowań prowadzonych przez organa państwowe w sprawach związanych z handlem ludźmi, w porównaniu do lat 2015–2019 oraz 2022 r. Mniejsza była też liczba wydanych aktów oskarżenia. Jednocześnie, od 2015 r., największą liczbę ofiar handlu ludźmi zidentyfikowano w 2019 r. oraz 2022 r. (tabela 2).

Tabela 2. Globalne dane statystyczne dotyczące postępowań karnych w sprawach o przestępstwo handlu ludźmi

Kategorie danych	Porównywane okresy							
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Liczba postępowań	19 127	14 939	17 471	11 096	11 841	9 876	10 572	15 159
Liczba aktów oskarżenia	6 615	9 072	7 135	7 481	9 548	5 011	5 260	5 577
Liczba ofiar	77 823	68 453	96 960	85 613	118 932	109 216	90 354	115 324

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Department of State USA, *2022 Trafficking in Persons Report,* s. 62, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/10/20221020-2022-TIP-Report.pdf, *2023 Trafficking in Persons Report*, s. 76 https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/06/Trafficking-in-Persons-Report-2023.pdf [dostęp: 23.08.2023]

Równolegle do rozwoju prawodawstwa powszechnego zorientowanego na zwalczanie handlu ludźmi prowadzono również prace nad uregulowaniami obowiązującymi na poziomie regionalnym. Problem podnoszono wielokrotnie podczas prac Rady Europy, a w szczególności jej Zgromadzenia Parlamentarnego oraz Komitetu Ministrów państw członkowskich. W ślad za rekomendacjami wydawanymi przez te organa 16 maja 2005 r. w Warszawie Rada Europy przyjęła Konwencję w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi. Jej głównymi celami było zapobieganie i zwalczanie tego procederu oraz ochrona praw człowieka ofiar handlu ludźmi. Postulowano też stworzenie planu pomocy ofiarom i świadkom oraz zagwarantowanie skutecznych procedur prawnych służących penalizacji działalności przestępczej związanej z handlem ludźmi[364]. W treści konwencji przyjęto definicję handlu ludźmi uwzględniającą różne formy wykorzystywania ofiar oraz szeroki zakres metod działania sprawców. Zgodnie z art. 4 Konwencji handlem ludźmi jest „(…) werbowanie,

[363] Źródło: Department of State USA, *2022 Trafficking in Persons Raport,* s. 615 i nast., https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/10/20221020-2022-TIP-Report.pdf [dostęp: 23.08.2023]
[364] Art. 1 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 20, poz. 107).

transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, z zastosowaniem groźby lub użyciem siły, bądź innych form przymusu, uprowadzenia, oszustwa, podstępu, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby sprawującej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystywanie prostytucji innych osób, lub inne formy wykorzystywania seksualnego, przymusową pracę lub służbę, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów."[365]. Przy czym założono, iż zgoda ofiary na zamierzone wykorzystanie nie ma znaczenia w przypadku posłużenia się przez sprawców wymienionymi metodami przestępczych działań. Szczególną ochroną objęto nieletnich, którzy stanowią grupę wyjątkowo podatną na różnego rodzaju manipulacje związane z obietnicą poprawy warunków bytowych czy też zapewnienia bezpieczeństwa. W ich przypadku werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie dziecka celem jego wykorzystania, każdorazowo wyczerpuje znamiona handlu ludźmi[366].

Zagadnienie przeciwdziałania różnorakim przejawom handlu ludźmi oraz zapewnienia ochrony jego ofiarom jest też przedmiotem regulacji UE, która przyjęła szereg aktów prawa wspólnotowego, w randze dyrektywy, kształtujących prawodawstwo państw członkowskich w tym zakresie. W takim trybie ustalono warunki przyznawania dokumentów pobytowych obywatelom państw trzecich współpracującym przy zwalczaniu handlu ludźmi lub innych działań ułatwiających nielegalną imigrację[367]. Wprowadzono ogólne normy prawne oraz minimalne reguły dotyczące określania przestępstw i kar związanych z handlem ludźmi, a ponadto przepisy usprawniające zapobieganie takim czynom oraz wzmacniające ochronę ofiar[368]. Uregulowano też zasady udzielania ofiarom niezbędnych informacji oraz wsparcia pozwalającego im na uczestnictwo w postępowaniu karnym[369]. W kwietniu 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła strategię zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–

[365] Tamże, art. 4 pkt a).
[366] Tamże, art. 4 pkt b) i c).
[367] Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi …
[368] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz. Urz. UE L nr 101/1 z 15.04.2011).
[369] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L nr 315/57 z 14.11.2012).

2025. We wstępie dokumentu zwrócono uwagę na skalę problemu, z jakim mierzy się UE. W okresie lat 2017–2018 na terenie Wspólnoty odnotowano łącznie ponad 14 tys. ofiar handlu ludźmi. Jednak wobec wielu trudności z ich identyfikacją należy przyjąć, że faktyczna liczba pokrzywdzonych była znacząco wyższa. Większość zarejestrowanych ofiar (około 72%) to kobiety lub nieletnie dziewczęta. Około 60% poszkodowanych doświadczyło różnych form seksualnego wykorzystania, zaś 15% z nich wykonywało pracę pod przymusem. Wreszcie, co szczególnie istotne, blisko co czwartą ofiarą była osoba nieletnia. Według danych zaprezentowanych przez Komisję Europejską przestępczą działalnością związaną z handlem ludźmi na terenie Unii trudnią się głównie jej obywatele. Proceder przynosi ogromne zyski sprawcom, jednocześnie generuje znaczne koszta ponoszone przez państwa Wspólnoty[370].

Na poziomie krajowym pojęcie handlu ludźmi kodyfikuje KK. Zawarta w nim wieloczłonowa definicja łączy trzy obligatoryjne zakresy: sposób działania sprawców (werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby), stosowane metody przestępczego działania (przemoc, groźba, uprowadzenie, podstęp, wprowadzenie w błąd, wykorzystanie błędu lub niezdolności do należytego pojmowania podjętego działania, nadużycie stosunku zależności, wykorzystanie krytycznego położenia lub stanu bezradności, udzielenie albo przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej bądź jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą) oraz cel, którym jest wykorzystanie ofiary nawet za jej zgodą. Wśród możliwych rodzajów eksploatacji ofiar handlu ludźmi KK wymienia: prostytucję, pornografię, inne formy seksualnego wykorzystania, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, żebractwo, niewolnictwo, inne metody wyzysku poniżające godność człowieka również prowadzące do pozyskania komórek, tkanek lub narządów[371]. Definicja występująca w polskim systemie prawnym jest zbieżna z rozumieniem pojęcia handlu ludźmi zaprezentowanym w warszawskiej Konwencji Rady Europy z 16 maja 2005 r. KK zawiera ponadto kodyfikację pakietu przestępstw powiązanych z handlem ludźmi. W szczególności należą do nich: pozbawienie wolności[372], zmuszenie do określonego zachowania[373], zmuszanie do prostytucji[374],

[370] Źródło: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025*, s. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0171 [dostęp: 9.12.2022].
[371] Art. 115 §22 KK.
[372] Tamże, art. 189.

stręczycielstwo i sutenerstwo[375]. Problematykę legalizacji pobytu ofiar handlu ludźmi, które podjęły współpracę z właściwymi organami państwowymi uregulowano przepisami UOC[376] oraz ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin[377]. Kwestie związane z zapewnieniem im ochrony, w tym zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych, są przedmiotem zapisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[378]. Na szczeblu rządowym kluczowym dokumentem planistycznym dotyczącym funkcjonowania systemu zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi w Polsce jest, przyjmowany przez Radę Ministrów, Krajowy Plan Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi[379]. Adresatami dokumentu są jednostki administracji centralnej oraz instytucje i organizacje pozarządowe zaangażowane w działania przeciwko handlowi ludźmi oraz przedsięwzięcia mające na celu wspieranie ofiar tego przestępstwa. Przedsięwzięcia organów państwa nakierowane na przeciwdziałanie handlowi ludźmi koordynuje Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi powołany zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[380] (dalej: Zespół). Jego zadania obejmują inicjowanie aktywności zmierzających do zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi, a w szczególności przygotowywanie projektów krajowych planów w tym zakresie oraz ocena realizacji powstałych programów[381]. W skład Zespołu wchodzą dyrektorzy wybranych departamentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, szefowie Policji, SG oraz UdSC. Ponadto członkami Zespołu są też przedstawiciele innych instytucji rządowych oraz eksperci powoływani w trybie uregulowanym w zarządzeniu go

---

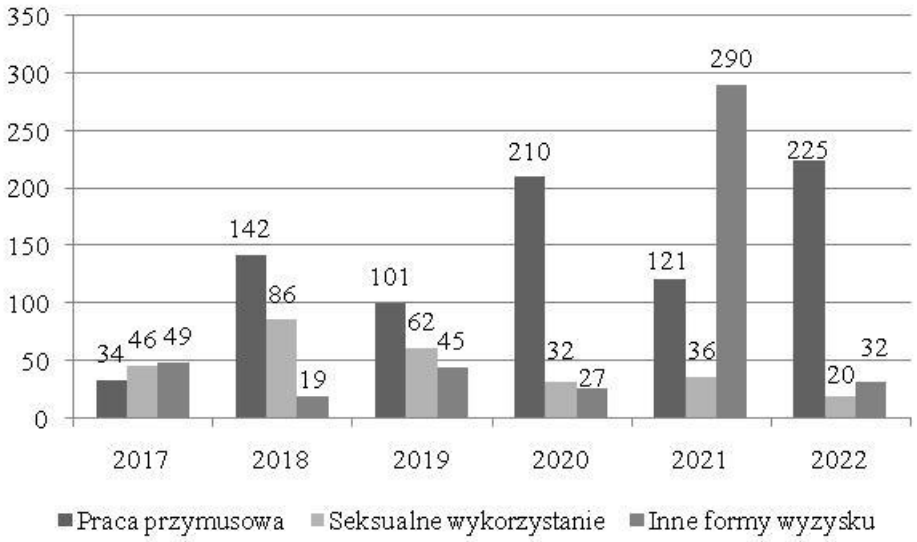
[373] Tamże, art. art. 191 § 1.
[374] Tamże, art. 203.
[375] Tamże, art. 204.
[376] Szerzej na ten temat w podrozdziale 3.2. dysertacji.
[377] Art. 41a–41e ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe (…) wprowadzają rozwiązanie analogiczne do występującego w UOC, polegające na możliwości wydania obywatelowi UE, EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkowi jego rodziny zaświadczenia potwierdzającego, iż istnieje w stosunku do niego domniemanie, że jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 § 22 KK. Dokument ten legalizuje pobyt cudzoziemca na terenie RP.
[378] Art. 5a. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023, poz. 901, tekst jednolity).
[379] Krajowy Plan Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi jest dokumentem przyjmowanym przez Radę Ministrów cyklicznie, na dwuletnie okresy, począwszy od 2003 r. Do 2008 r. funkcjonował pod nazwą Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi. W dniu 17 listopada 2021 r. Rada Ministrów przyjęła Krajowy Plan Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2022-2024.
[380] Zarządzenie nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi (Dz. Urz. MSWiA 2019, poz.6 z późn. zm.).
[381] Tamże, § 3.

ustanawiającym[382]. Jednym z analitycznych efektów pracy Zespołu jest publikowany corocznie raport dotyczący handlu ludźmi w Polsce. Dokument zawiera prezentację rozwiązań systemowych w obszarze przeciwdziałania temu zjawisku, dane statystyczne oraz opis podjętych działań za dany rok.

Precyzyjne określenie liczby ofiar handlu ludźmi w Polsce jest praktycznie niemożliwe. Ze względu na specyficzny charakter przestępstwa, dotykający sfery osobistej osób pokrzywdzonych, znaczna ich część pozostaje nieujawniona. Stale też zmieniają się metody przestępczego działania sprawców, a w szczególności formy wykorzystania ofiar[383]. Skalę zjawiska pozwalają oszacować informacje publikowane przez organa ścigania oraz różnego rodzaju instytucje zaangażowane w udzielanie pomocy ofiarom. Według danych Prokuratury Krajowej, w latach 2018–2022, najczęściej występującą formą wykorzystywania ofiar handlu ludźmi w Polsce była praca przymusowa. Jednak jeszcze w 2017 r. największa grupa spośród osób poszkodowanych doświadczyła różnych rodzajów eksploatacji seksualnej. Seksualne wykorzystanie było formą handlu ludźmi szczególnie często występującą w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po przemianach ustrojowych w tym regionie oraz wejściu tychże państw w struktury UE[384]. Na uwagę zasługuje znaczący wzrost liczby pokrzywdzonych zarejestrowanych przez prokuraturę w 2021 r. Zdecydowana większość z nich to osoby poddane innym formom wykorzystania niż seksualne bądź praca przymusowa (wykres 3).

[382] Tamże, § 4.
[383] Por. J. Berg, *Przestępstwo handlu ludźmi* …, s. 119.
[384] Tamże, s. 120.

Wykres 3. Liczba ofiar handlu ludźmi w Polsce, w latach 2017–2022, według danych Prokuratury Krajowej



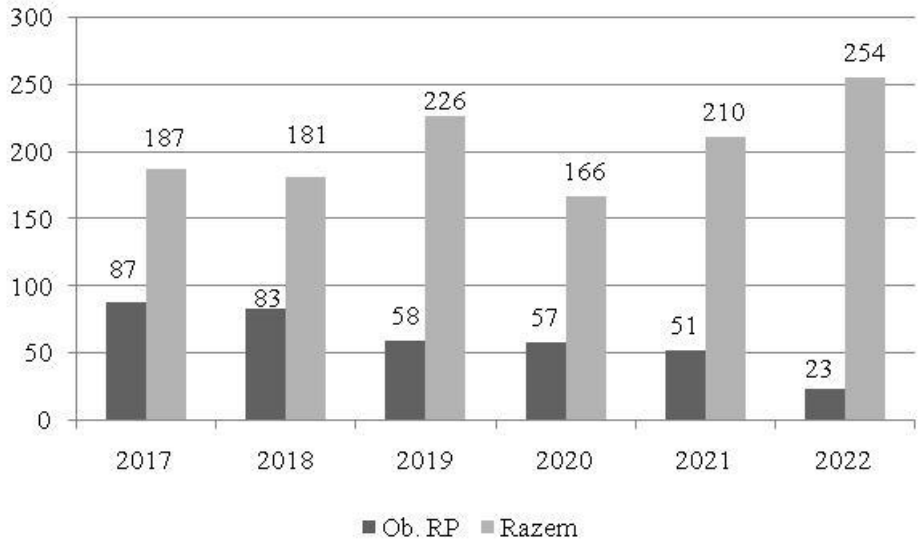
Źródło: gov.pl, opracowanie własne na podstawie danych z raportów: *Handel Ludźmi 2022, s.24, https://www.gov.pl/attachment/363cb826-8ec5-4252-b3cf-cc91ce5c6bb2; Handel Ludźmi 2021*, s. 23, https://www.gov.pl/attachment/10646996-377b-4291-8f8e-d234e146c486; *Handel Ludźmi 2020*, s. 19, https://www.gov.pl/attachment/2a0e903d-7817-44d1-96dc-d6df68196a72; *Handel Ludźmi 2019*, s. 29, https://www.gov.pl/attachment/5ab4d6c2-668f-45b3-a836-7f09205a1bc2; *Handel Ludźmi 2018*, s. 32, https://www.gov.pl/attachment/71bbe4f9-1a08-48bf-86c8-1b56af17943f; *Handel Ludźmi 2017*, s. 33, https://www.gov.pl/attachment/b797f32f-b98e-4bcb-bc39-d8f7c2e17307 [dostęp: 23.08.2023]

Spośród 103 podejrzanych o popełnienie przestępstwa handlu ludźmi w 2021 r. aż 98 było obywatelami Polski. W kolejnym roku odnotowano 17 podejrzanych o popełnienie tego przestępstwa, przy czym wszyscy oni posiadali polskie obywatelstwo. W latach 2021–2022 Polacy stanowili też większość spośród odnotowanych ofiar handlu ludźmi – odpowiednio 318 oraz 95 osób[385]. Dane zgromadzone przez Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi (dalej: KCIK)[386] obejmujące liczbę osób poszkodowanych, którym udzielono różnego rodzaju wsparcia, wskazują na znaczny jej wzrost po okresie obowiązywania ograniczeń zdrowotnych związanych z pandemią koronawirusa (wykres 4).

[385] Źródło: gov.pl, *Handel Ludźmi. Raport 2021*, s. 23–24, …; *Handel Ludźmi. Raport 2022, s. 24–25, …* [dostęp: 23.08.2023].

[386] KCIK jest zadaniem finansowanym ze środków publicznych ukierunkowanym na udzielanie pomocy ofiarom handlu ludźmi w Polsce. Jego realizacja powierzana jest organizacjom pozarządowym na podstawie otwartego konkursu. W ramach KCIK pomoc udzielana jest nie tylko samym ofiarom, ale też ich bliskim oraz osobom zagrożonym handlem ludźmi.

Wykres 4. Liczba osób objętych pomocą KCIK w latach 2017–2022



Źródło: gov.pl, opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: *Krajowym Planie Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2022–2024*, s. 4, https://www.gov.pl/attachment/1e9fc8cd-f9df-4614-8bbd-7ef63fcf4954; Raporcie *Handel Ludźmi 2022, s.26, …*; Raporcie *Handel Ludźmi 2021*, s. 25, … [dostęp: 23.08.2023]

Również tu istotną część objętych pomocą osób stanowią obywatele polscy, przy czym ich liczba zmniejszyła się z 47% ogółu poszkodowanych w 2017 r. do zaledwie 9% w 2022 r.

Nowym czynnikiem wpływającym na obraz przestępczości związanej z handlem ludźmi w Europie jest masowa migracja obywateli Ukrainy będąca następstwem rosyjskiej agresji. Znajdujący się w trudnej sytuacji bytowej, chroniący się przed zagrożeniem Ukraińcy łatwo mogą stać się ofiarami działania różnorakich grup przestępczych. Istotnym dla procesu ich wiktymizacji jest fakt, iż dużą część uciekinierów z terenów objętych działaniami wojennymi stanowią kobiety oraz dzieci zagrożone różnymi formami seksualnego wykorzystania oraz pracy przymusowej.

4.2.3. Przemyt towarów

Jest kolejnym rodzajem przestępczości o transgranicznym charakterze, który w dobie daleko posuniętej swobody przepływu towarów silnie oddziałuje na bezpieczeństwo wewnętrzne głównie w wymiarze gospodarczym. Polega na transportowaniu przez granice państwowe różnego rodzaju towarów z naruszeniem przepisów obowiązujących w tym zakresie. Z jednej strony trudnią się nim mieszkańcy obszarów przygranicznych wykorzystujący różnice w cenach różnego rodzaju dóbr po

obu stronach granicy. Tego typu działalność jest zwykle prowadzona indywidualnie i ma ograniczone rozmiary. O wiele istotniejsze znaczenie, z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego dotkniętych kontrabandą państw, mają zorganizowane działania przestępcze obejmujące przemyt oraz nielegalny handel sprowadzonymi w drodze przestępstwa towarami. Kluczową rolę odgrywa tu skala przestępczości oraz rodzaj przemycanych przez granicę przedmiotów. Zagrożenie dla bezpieczeństwa gospodarczego stanowi przemyt towarów objętych opłatami celnymi, w tym towarów akcyzowych jak też towarów podrabianych bądź też naruszających prawną ochronę własności intelektualnej. W bezpieczeństwo kulturowe godzi przemyt oraz nielegalny obrót dobrami kultury. Szczególny wymiar, rozpatrywany w kategorii zagrożeń asymetrycznych, ma proceder nielegalnego, transgranicznego handlu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, materiałami niebezpiecznymi oraz środkami odurzającymi[387]. Wymienione rodzaje przestępczości, a ponadto nielegalne przepływy finansowe, to częste źródła utrzymania działalności różnorakich organizacji ekstremistycznych. Jak zauważają autorzy corocznego opracowania Agencji UE ds. Współpracy Organów Ścigania (dalej: Europol) pt. *EU Terrorism Situation and Trend Report*, głównie tą drogą w środki płatnicze, fałszywe dokumenty oraz narzędzia walki zaopatrywane są organizacje terrorystyczne stanowiące kluczowe zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego[388].

Według danych Światowej Organizacji Celnej (ang. *World Customs Organization*, dalej: WCO)[389] w 2022 r. zrzeszone w niej organa celne zidentyfikowały i przechwyciły nielegalne przepływy finansowe na łączną kwotę sięgającą ponad 933 mln dolarów[390]. W tym samym okresie skonfiskowano 1 126 538 kg przemycanych narkotyków. Przy czym największą liczbę zdarzeń związanych z wykryciem nielegalnych transportów narkotyków odnotowano w regionie obu Ameryk (41,3 % wszystkich ujawnionych przypadków) oraz w państwach Europy Zachodniej

[387] Por. A. Zagórska, *Bezsilność prawa …*, s. 44.
[388] Źródło: Europol, Publications Office of the European Union, Luxembourg, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023*, s. 17–22, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/European%20Union%20Terrorism%20Situation%20and%20Trend%20report%202023.pdf [dostęp: 20.11.2023].
[389] Globalna organizacja międzyrządowa skupiająca administracje celne państw członkowskich. Powołana w 1952 r. jako Rada Współpracy Celnej, służy zwiększeniu skuteczności i efektywności działania administracji celnych. Na dzień 1.01.2023 r. zrzeszała 184 administracje celne obsługujące 98% światowego handlu.
[390] Źródło: WCO, *Illicit Trade Report 2022*, s. 47, https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2022_en.pdf?db=web [dostęp: 20.02.2024].

(38,1%)[391]. O znaczeniu nielegalnego wytwarzania oraz międzynarodowego obrotu narkotykami świadczy fakt, iż trwająca od wielu lat aktywność potężnych organizacji przestępczych tym się trudniących dezorganizuje funkcjonowanie państw Ameryki Środkowej i Południowej oraz Azji Południowo-Wschodniej (Indochiny). Dotknięte tym zjawiskiem państwa, próbując ograniczyć wpływy karteli narkotykowych, zmuszone są do angażowania znacznych sił policyjnych oraz jednostek wojskowych[392]. W ujęciu ogólnoświatowym szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa, w różnych jego wymiarach, stanowi nielegalny przerzut broni i amunicji. Tylko w 2021 r. WCO zidentyfikowała 338 szlaków przemytniczych temu służących. Zdecydowana większość spośród wykrytych wówczas prób przemytu broni i amunicji miała miejsce na szlakach wiodących do Stanów Zjednoczonych. Pozostałe państwa członkowskie WCO raportowały 1 082 zdarzenia tego typu, podczas których ujawniono 3724 sztuki broni. W odniesieniu do Starego Kontynentu zwrócono uwagę na proceder przemytu broni i amunicji z regionu Bałkanów Zachodnich oraz wschodniej jego części do państw zachodu i północy Europy[393]. W 2022 r. odnotowano globalny spadek (o około 68%) liczby zdarzeń związanych z przemytem broni i amunicji. Nadal większość z nich (ok. 58%) miała miejsce na szlakach wiodących do Stanów Zjednoczonych[394].

Zorganizowana przestępczość transgraniczna, w tym przemytnicza stanowi swego rodzaju wyzwanie dla idei wspólnego rynku UE. Na szczególne zagrożenie narażony jest obszar obejmujący strefę Schengen. Kluczowym wyzwaniem dla przemytników jest pokonanie granicy zewnętrznej. Dalszy transport i dystrybucja nielegalnie sprowadzonych na obszar Wspólnoty towarów są w znacznej mierze ułatwione, co niewątpliwie sprzyja prowadzeniu przestępczych interesów. W celu przeciwdziałania praktykom przemytniczym państwa strefy Schengen (UE) wprowadziły szereg rozwiązań prawno-organizacyjnych kompensujących zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych. Zbudowano system zarządzania granicami zewnętrznymi zapewniający jednolite standardy kontroli granicznej ruchu osobowego i towarowego obejmujący odprawę w przejściach granicznych oraz ochronę granicy ukierunkowaną na uniemożliwienie jej pokonywania poza czynnymi przejściami

[391] Tamże, s. 71 i 73.
[392] Por. K. Rokiciński, *Wybrane aspekty zagrożeń asymetrycznych na morzu w funkcji wykorzystania sił morskich*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej" 2005, nr 1, s. 162.
[393] Źródło: WCO, *Illicit Trade Report 2021*, s. 220 i nast., https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2021_en.pdf [dostęp: 27.12.2022].
[394] Źródło: WCO, *Illicit Trade Report 2022*, s. 253 … [dostęp: 20.02.2024].

granicznymi. Elementem wzmocnienia ochrony państw strefy Schengen jest międzynarodowa współpraca policyjna w szczególności obejmująca zwalczanie przestępczości związanej z przemytem towarów. Jednym z narzędzi służących realizacji tego celu jest umiejscowienie w SIS danych na temat przedmiotów, które mogły zostać utracone, skradzione bądź wykorzystane do popełnienia przestępstwa[395].

Polska, będąc państwem o najdłuższym lądowym odcinku granicy zewnętrznej UE, jest w znacznym stopniu narażona na działalność przemytniczą. O skali zjawiska świadczą dane dotyczące wartości, ujawnionych przez SG oraz współpracujące z nią służby, towarów pochodzących z przestępstwa. Sytuację na przestrzeni lat 2016–2023 prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Wartość towarów pochodzących z przestępstwa, ujawnionych przez SG oraz służby współdziałające (w mln zł)

Miejsce ujawnienia	Porównywane okresy							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Obszar RP	345,91	344,72	279,28	265,48	207,03	395,49	217,73	435,16
Granica zewn.	81,59	83,92	74,32	75,15	52,13	75,75	22,96	229,47
Udział granicy zewn. w %	23,59	24,34	26,61	28,31	25,18	19,15	10,55	52,73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych portalu gov.pl, *Dane statystyczne dotyczące ujawnionych przez Straż Graniczną towarów pochodzących z przestępstwa,* https://dane.gov.pl/pl/dataset/557,dane-statystyczne-dotyczace-ujawnionych-przez-straz-graniczna-towarow-pochodzacych-z-przestepstwa?page=1&per_page=20&q=&sort=-data_date&model=resources [dostęp: 20.02.2024]

Udział wolumenu ujawnionych przedmiotów na granicy zewnętrznej w odniesieniu do całości zakwestionowanych towarów wacha się od 10,55% w 2022 r. do 52,73% w 2023 r., kiedy to na morskiej granicy zewnętrznej zatrzymywano towary objęte unijnym zakazem wwozu. Do 2022 r., w poszczególnych latach, niezmiennie największą wartość miały zatrzymywane na granicy zewnętrznej papierosy oraz pojazdy (tabela 4).

[395] Szerszą prezentację działań kompensujących zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych strefy Schengen zawiera podrozdział 3.1 dysertacji.

Tabela 4. Wartość towarów pochodzących z przestępstwa, ujawnionych przez SG oraz służby współdziałające na granicy zewnętrznej (w mln zł)

Ujawnione towary	Porównywane okresy							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pojazdy	21,95	24,32	18,88	20,11	10,67	14,60	16,23	19,23
Alkohol	0,39	0,89	0,27	0,05	0,19	0,05	0,04	0,02
Papierosy	49,31	26,72	21,23	16,50	33,85	41,46	3,47	25,64
Tytoń	1,71	0,59	0,61	0,54	1,08	1,10	0,37	0,10
Pozostałe	8,22	31,39	33,33	37,95	6,34	18,53	2,85	184,49

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych portalu gov.pl, *Dane statystyczne dotyczące ujawnionych przez Straż Graniczną towarów pochodzących z przestępstwa,* https://dane.gov.pl/pl/dataset/557,dane-statystyczne-dotyczace-ujawnionych-przez-straz-graniczna-towarow-pochodzacych-z-przestepstwa?page=1&per_page=20&q=&sort=-data_date&model=resources [dostęp: 20.02.2024]

Prezentowane dane wskazują ponadto na powiązanie wielkości przemytu z kryzysem zdrowotnym w 2020 r. Ograniczenia w przemieszczaniu się spowodowały spadek łącznej wartości przemycanych pojazdów, relatywnie wysoka pozostawała natomiast wartość przemytu towarów akcyzowych, które przemieszczano przez granicę poza przejściami granicznymi. Powrót do standardowych zasad przepływu osób i towarów przez granice w Europie skutkował znacznym wzrostem wartości ujawnionych przez SG towarów pochodzących z przestępstwa w 2021 r. Sytuacja na granicy zewnętrznej była wówczas porównywalna z obserwowaną w latach poprzedzających pandemię COVID-19. Ponad 3 krotny spadek wartości przemytu na granicach zewnętrznych w 2022 r. w porównaniu do roku poprzedniego, to głównie konsekwencja wzmocnienia ochrony granicy z Białorusią. Na wartość towarów zatrzymanych na granicy morskiej w 2023 r. wpłynęły unijne sankcje, którymi objęto Białoruś oraz Rosję.

4.2.4. Terroryzm

W literaturze przedmiotu możemy znaleźć wiele definicji tego zjawiska. S. Wojciechowski w monografii *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie, istota*

i przyczyny zjawiska wskazuje, że istnieje 200–300 definicji terroryzmu[396]. Ich mnogość wynika nie tylko z przyjętych sposobów opisu terroryzmu, jego charakterystycznych cech oraz towarzyszących mu motywacji do określonego działania. Swego rodzaju wyzwanie w zakresie jednoznaczności i jednolitości kryteriów klasyfikacyjnych stanowi kontekst społeczno-polityczny analizowanych zdarzeń. W zależności od przyjętego sposobu deskrypcji oraz punktów odniesienia te same zdarzenia mogą być klasyfikowane jako akty terroru bądź też przejawy walki w słusznym celu[397]. W ujęciu słownikowym terroryzm oznacza użycie przemocy bądź przynajmniej groźbę jej użycia przez osoby lub grupy z zamiarem zastraszenia społeczeństwa, w tym kręgów sprawujących władzę, dla uzyskania wpływu na podejmowane przez nie decyzje oraz prowadzone działania[398]. Postępowanie terrorystów obliczone jest na wywołanie chaosu oraz poczucia niepewności i strachu w związku z zagrożeniem bezpieczeństwa spowodowanym przez bieżące zdarzenia, jak też wynikającym z możliwości użycia przemocy w przyszłości. Istotne znaczenie ma wybór celów szczegółowych (taktycznych) poszczególnych ataków terrorystycznych, które dobierane są w taki sposób, by spowodować silny efekt medialny oraz wrażenie powszechności i nieprzewidywalności zagrożeń. Działania terrorystów charakteryzuje brak respektu dla jakichkolwiek przyjmowanych powszechnie norm etycznych czy ograniczeń humanitarnych. Immanentną cechą terroryzmu jest też jego polityczne podłoże. W takim ujęciu stanowi on jedną z form bezprawnej presji wywieranej na państwa i społeczeństwa w celu uzyskania pożądanych przez terrorystów długofalowych efektów stanowiących cel strategiczny ich działań[399]. Zbieżne treści zawiera definicja aktu terrorystycznego zawarta we Wspólnym stanowisku Rady (UE) z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu. W dokumencie tym, przyjętym po tragicznych w skutkach wydarzeniach z 11 września 2001 r., mianem *aktu terrorystycznego* określa się zamierzony czyn, który, ze względu na swój charakter i kontekst, może wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji międzynarodowej. Przy czym intencją takiego działania jest zastraszenie ludności lub zmuszenie władz publicznych (władz organizacji międzynarodowej) do pożądanej przez

[396] Por. S. Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie, istota i przyczyny zjawiska*, Bydgoszcz 2011, s. 27.
[397] Por. I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo" 2012, nr 7–8, s. 148–149.
[398] Por. P. Wywiał, *Terroryzm,* [w:] *Vademecum bezpieczeństwa*, (red.) R. Klepka, R. Kopeć, O.Wasiuta, Kraków 2018, s. 653.
[399] Por. W. Kostecki, *Strach i Potęga….*, s. 46–47; A. Hołub, *Terroryzm,* [w:] *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, (red.) J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Toruń 2018, s. 468.

sprawców reakcji bądź też doprowadzenie do poważnej destabilizacji (zniszczenia) struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych państwa (organizacji międzynarodowej)[400]. Terroryzm charakteryzuje duża zmienność w zakresie stosowanych form i metod postępowania. Sprawcy ataków terrorystycznych z powodzeniem wykorzystują nowe technologie w obszarze uzbrojenia, zabezpieczenia technicznego, przepływu informacji oraz finansowania. Ich działaniom sprzyjają też ułatwienia w przemieszczaniu się. Próbę reakcji państw UE na dynamiczne zmiany charakteru zagrożeń terrorystycznych w Europie stanowi dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW. W szczególności zawiera ona precyzyjny wykaz czynów karalnych kwalifikowanych jako przestępstwa terrorystyczne[401]. Wprowadza też pojęcie przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, do których zalicza między innymi: publiczne nawoływanie do popełnienia aktów terroru, werbowanie na rzecz terroryzmu, prowadzenie szkoleń na potrzeby terroryzmu i uczestnictwo w tego typu szkoleniach, finansowanie terroryzmu, podróżowanie w celach terrorystycznych oraz organizowanie bądź ułatwianie takich podróży[402]. W polskim stanie prawnym implementację zapisów dyrektywy, w zakresie określenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, zawierają uregulowania KK[403].

Istnieje wiele odmian i nurtów terroryzmu wyodrębnionych ze względu na przyjęty sposób klasyfikacji. Najczęściej stosowany podział, odnoszący się do motywacji działania sprawców ataków terrorystycznych, wyróżnia terroryzm: ideologiczny, narodowo-separatystyczny, religijny oraz terroryzm związany z nowymi ruchami społecznymi (np. ekoterroryzm)[404]. Wspólną, charakterystyczną cechą współczesnego terroryzmu jest jego transgraniczny, często wręcz globalny charakter, co sprawia, iż jest on również problemem migracyjnym[405]. Z punktu widzenia celu strategicznego ataków terrorystycznych ważną rolą odgrywa możliwość pokonania przez terrorystów bariery stanowionej przez granice państwa będącego potencjalnym

[400] Art. 1 ust. 3 wspólnego stanowiska Rady UE z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L nr 344 z 28.12.2001).
[401] Art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającej decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz. Urz. UE L nr 88/6 z 31.03.2017).
[402] Tamże, Tytuł III Przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną.
[403] Art. 115 § 20 KK.
[404] Por. A. Hołub, *Terroryzm* …, s. 467.
[405] Por. R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych …*, s. 15.

celem ich ataku. Realną przeszkodę stanowi kontrola graniczna, w trakcie której prowadzące ją służby mają możliwość wykorzystywania nowoczesnych metod oraz środków technicznych w zakresie nadzoru nad linią granicy, kontroli tożsamości przekraczających ją osób oraz weryfikacji transportowanych przedmiotów. Organizacje terrorystyczne korzystają z możliwości wykorzystania słabych stron szeroko rozumianej polityki imigracyjnej państwa ażeby uzyskać dostęp do jego terytorium. Sposobem może być nadużycie bądź obejście przepisów legalizujących pobyt jak też wykorzystanie masowej imigracji pozwalającej na osiągnięcie terytorium państwa poza jakąkolwiek kontrolą. Wspomniana taktyka umożliwia przerzut członków organizacji terrorystycznych, wyszkolonych poza terenem państwa stanowiącego obiekt ataku, w ustalone miejsca celem dokonania zaplanowanych zamachów[406]. Taką metodą posłużyła się siatka Al-Kaidy przygotowując serię ataków terrorystycznych, do których doszło 11 września 2001 r. Sprawcy przedostali się na terytorium Stanów Zjednoczonych na podstawie legalnie uzyskanych wiz i po okresie przygotowań dokonali skoordynowanych zamachów, w wyniku których uprowadzili cztery samoloty pasażerskie, a następnie doprowadzili do ich katastrofy[407]. Wydarzenie to spowodowało wielowymiarową sytuację kryzysową w Stanach Zjednoczonych oraz wywołało poważne następstwa w obszarze relacji międzynarodowych[408]. Ogłoszona przez prezydenta George'a W. Busha wojna z terroryzmem (ang. *war on terror*), której oficjalnym celem było rozbicie ponadnarodowych grup terrorystycznych stała się pretekstem do przeprowadzenia międzynarodowych operacji wojskowych w Afganistanie, oraz Iraku[409]. Idea koalicyjnej, międzynarodowej walki z terroryzmem znalazła kontynuację podczas interwencji zbrojnej przeciwko Państwu Islamskiemu[410]. Konsekwencją wydarzeń z 11 września 2001 r. było też uruchomienie międzynarodowego procesu ukierunkowanego na poprawę bezpieczeństwa w ruchu lotniczym.

---

[406] Źródło: Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023*,…, s. 22 [dostęp: 20.11.2023].
[407] Tamże, s. 16; A. Zagórska, *Bezsilność prawa …,* s. 49.
[408] D. Holloway, *9/11 and the War on Terror*, Edinburgh University Press 2008, s. 6.
[409] Por. M. Madej, *Wojna w Iraku a walka z terroryzmem międzynarodowym – jak kulą w płot?, „*Rocznik Strategiczny 2003/2004", (red.) R. Kuźniar, Warszawa 2004, s. 416 i nast.
[410] Interwencję zbrojną sił powietrznych Stanów Zjednoczonych na pozycje Państwa Islamskiego w Iraku zapowiedział w dniu 7 sierpnia 2014 r. prezydent Barack Obama. Działania rozpoczęto dzień później od selektywnych ataków powietrznych na pozycje ISIS. We wrześniu 2014 r. powstała międzynarodowa koalicja, która pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych kontynuowała akcję zbrojną przeciwko Państwu Islamskiemu.

Innym sposobem uzyskania dostępu do terytorium państwa będącego w zainteresowaniu organizacji terrorystycznych jest wykorzystanie osób stale tam przebywających, stanowiących gotowe do działania zaplecze tychże organizacji. Często są nimi imigranci przebywający w danym państwie legalnie od wielu lat bądź też potomkowie imigrantów tam urodzeni, którzy z pobudek politycznych, ideologicznych bądź religijnych decydują się wziąć udział w aktach terroru. Zjawisko to, określane mianem terroryzmu rodzimego (ang. *home grown terrorism*), rozwija się w szczególności w państwach Zachodniej Europy[411]. Radykalne nastroje, obserwowane zwłaszcza w muzułmańskich środowiskach imigranckich, mają różnorakie przyczyny. Szczególnie istotne znaczenie ma aktywność ekstremistycznych islamskich przywódców duchowych wzywających do walki z zachodem i jego cywilizacją. Wyraziste, umotywowane religijnie i kulturowo hasła odwołujące się do silnego poczucia tożsamości powodują, iż osoby urodzone i wychowane w państwach zachodnioeuropejskich utożsamiają się z radykalnymi formami islamu i skłonne są do podejmowania walki w imię *świętej wojny* (tzw. *dżihad*[412]*).* Swoistym katalizatorem wspomnianych procesów są też różnego rodzaju problemy z jakimi borykają się państwa Europy w dobie niekontrolowanej imigracji. Rozczarowanie warunkami życia, brak perspektyw rozwojowych odczuwany w środowiskach potomków imigrantów oraz postępująca ich izolacja sprzyjają radykalizacji. Przykładem aktywności rodzimego terroryzmu są zamachy w londyńskim metrze oraz autobusie komunikacji miejskiej z 7 lipca 2005 r. W samobójczych atakach czterej sprawcy doprowadzili wówczas do śmierci pięćdziesięciu dwóch ofiar detonując ładunki wybuchowe. Trzech spośród zamachowców było potomkami imigrantów. Urodzili się oni oraz dorastali na Wyspach Brytyjskich. Podobnie tragiczne w skutkach zamachy w porcie lotniczym Zaventem w Brukseli oraz na stacji tamtejszego metra, do których doszło 22 marca 2016 r., były dziełem trzech wychowanych w Belgii zamachowców-samobójców marokańskiego pochodzenia. Dwaj spośród nich byli obywatelami Belgii urodzonymi i mieszkającymi w Brukseli.

Charakterystyczną cechą współczesnego terroryzmu jest to, iż osoby dokonujące zamachów często nie są formalnie powiązane z międzynarodowymi organizacjami

---

[411] Por. M. Adamczuk, *Rodzimy terroryzm jako zjawisko zagrażające bezpieczeństwu w Europie*, „Bezpieczeństwo Narodowe" I – 2011/17, s. 61 i nast.

[412] Por. A.K. Siadkowski, *Dżihad jako postawa w świetle heurystycznego modelu funkcjonowania człowieka i jej wpływ na zachowania terrorystyczne*, [w:] *Edukacja nieustająca wyzwaniem społeczeństwa informacyjnego*, (red.) A. Zduniak, Poznań 2010, t. 2, s. 387 i nast.

terrorystycznymi. W wyniku radykalizacji nastrojów podejmują indywidualne, silnie umotywowane ideologicznie decyzje o przeprowadzeniu samotnych ataków. Metoda określana mianem taktyki *samotnego wilka* jest szczególnie niebezpieczna, ze względu na brak powiązań sprawców ze zorganizowaną przestępczością, na której aktywności skupiają się służby zagrożonych atakami państw. Często sprawcy samotnych ataków nie są objęci zainteresowaniem policyjnym i na etapie przygotowań do zamachu pozostają anonimowi[413].

Dane zgromadzone przez *Institute for Economics & Peace*[414] dotyczące globalnego zjawiska terroryzmu wskazują, iż w latach 2007–2022 na całym świecie, w wyniku ataków terrorystycznych, śmierć poniosło 137 009 osób. Przy czym aż 97% z nich było ofiarami zamachów powiązanych z toczącymi się konfliktami zbrojnymi. W tym czasie, pomimo, że ofiary zamachów w *państwach zachodnich*[415] stanowiły zaledwie około 0,65% globalnej liczby ofiar terroryzmu, to właśnie ataki tam przeprowadzone miały ogromny wpływ na postrzeganie zjawiska terroryzmu. Kluczowe znaczenie ma fakt, iż dochodziło do nich poza toczącymi się konfliktami zbrojnymi i stanowiły one skuteczną formę zastraszania obywateli tych państw. Największą liczbę ofiar śmiertelnych, w *państwach zachodnich*, przyniosły zamachy przypisywane terroryzmowi dżihadystycznemu. Od 2007 r. grupy terrorystyczne lub, silnie umotywowani ideologicznie, samotni sprawcy odpowiedzialni byli za 484 ofiary śmiertelne. Przy czym w najtragiczniejszym okresie lat 2015–2017 miało miejsce aż 65 ataków, w których śmierć poniosły 402 osoby[416]. Jak wynika z analiz Europolu, dotyczących zjawiska terroryzmu w państwach UE, na szczególną uwagę zasługuje aktywność *samotnych wilków* kojarzonych z terroryzmem dżihadystycznym. Dla przykładu w latach 2020–2022 wszystkie skutecznie przeprowadzone zamachy na terenie państw Wspólnoty, powiązane z terroryzmem islamistycznym, miały taki

---

[413] Por. M. Adamczuk, *Rodzimy terroryzm …,* s. 78–79; K. Karolczak, *Terroryzm XXI wieku – wybrane aspekty,* "Terroryzm - studia, analizy, prewencja" 2022, nr 1(1), s. 14–16.

[414] *Institute for Economics & Peace* – niezależny komitet doradczy mający główną siedzibę w Sydney, założony w 2007 r., prowadzący badania dotyczące relacji między pokojem, biznesem i dobrobytem. Jednym z obszarów będących w sferze zainteresowania instytutu jest problematyka terroryzmu.

[415] Określenie stosowane przez *Institute for Economics & Peace* w odniesieniu do grupy państw obejmującej: Australię, Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Hiszpanię, Holandię, Islandię, Irlandię, Kanadę, Niemcy, Norwegię, Nową Zelandię, Portugalię, Stany Zjednoczone, Szwajcarię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy.

[416] Źródło: Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2023: Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney, March 2023, s. 35–36, https://reliefweb.int/attachments/91c7f4ee-9db7-47c4-a487-0d166b3d4274/GTI-2023-web.pdf [dostęp: 25.08.2023].

właśnie charakter[417]. Tragiczne w skutkach ataki na kościoły w Algeciras, do których doszło 25 stycznia 2023 r. były dziełem zradykalizowanego, samotnie występującego ob. Maroka. Od dłuższego czasu przebywał on nielegalnie w Hiszpanii i był znany tamtejszym służbom, jednakże nie był kojarzony z radykalnymi ugrupowaniami islamskimi. W godzinach porannych zaatakował najpierw proboszcza kościoła *San Isidoro* sprawującego Eucharystię, a następnie udał się do pobliskiej świątyni *Nuestra Senora de La Palma*, gdzie zamordował zakrystianina oraz ranił kilka osób.



Fotografia 1. Wejście do kościoła San Isidoro w Algeciras (fotografia własna)

[417] Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, s. 7, https://south.euneighbours.eu/wp-content/uploads/2022/07/tesat_2021-1.pdf; *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, s. 21, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat_Report_2022_0.pdf; *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023*,… s. 23 [dostęp: 20.11.2023].



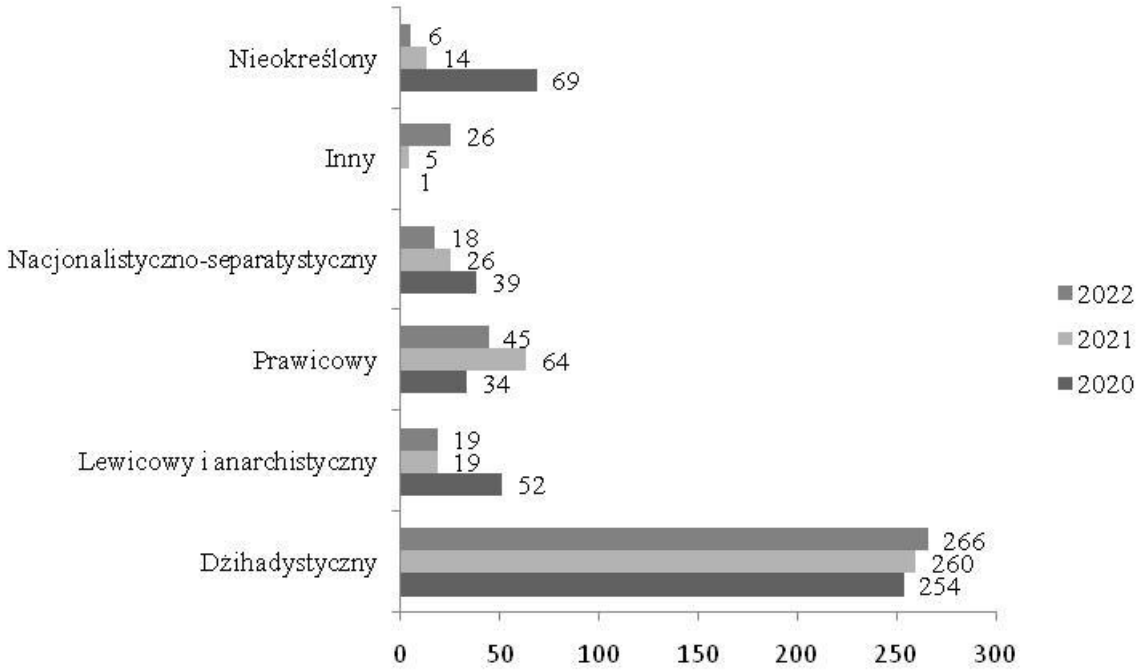
Fotografia 2. Plac przed świątynią Nuestra Senora de La Palma w Algeciaras. To tu znaleziono ciało zamordowanego zakrystianina (fotografia własna)

Hiszpański Sąd Karny i Administracyjny (*Audiencia Nacional*) po analizie zdarzenia wydał orzeczenie, w którym działanie zamachowca określił mianem zamachu dżihadystycznego[418].

O skali oraz aktualności zagrożenia terroryzmem dżihadystycznym w poszczególnych państwach UE świadczą również dane Europolu prezentujące liczbę osób zatrzymywanych w państwach Wspólnoty w związku z podejrzeniem prowadzenia działalności terrorystycznej w latach 2020–2022 (wykres 5).

[418] Źródło: Do Rzeczy, *25-latek zaatakował w dwóch kościołach. Zapadła decyzja sądu*, https://dorzeczy.pl/swiat/398941/atak-na-dwa-koscioly-w-hiszpanii-zapadla-decyzja-sadu.html; TVN24, *Ataki w dwóch kościołach w Hiszpanii. Sąd: to zamach dżihadystyczny*, https://tvn24.pl/swiat/hiszpania-algeciras-atak-w-dwoch-kosciolach-sad-to-zamach-dzihadystyczny-6718360 [dostęp: 16.02.2023].

Wykres 5. Liczba osób zatrzymanych w państwach UE w związku z podejrzeniem o zaangażowanie w działalność terrorystyczną w latach 2020–2022, z podziałem na kategorie terroryzmu

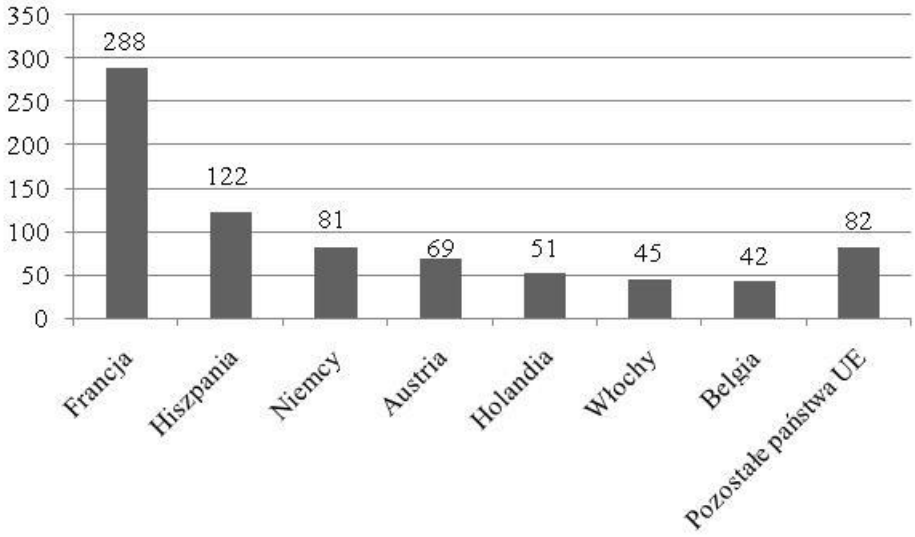


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023*, …, s. 10 [dostęp: 20.11.2023]

Zdarzenia dotyczące osób kojarzonych z terroryzmem dżihadystycznym stanowiły wyraźną większość w ogólnej liczbie odnotowanych przypadków (około 57% w 2020 r., 67% w 2021 r. oraz 70% w 2022 r.). Łącznie w okresie prezentowanych trzech lat ponad 64% zatrzymań było powiązanych z taką właśnie odmianą terroryzmu.

Statystyki Interpolu wskazują też jednoznacznie na korelację pomiędzy intensywnością nielegalnych procesów imigracyjnych w poszczególnych państwach UE a zagrożeniem terroryzmem dżihadystycznym (wykres 6).

Wykres 6. Liczba osób zatrzymanych w państwach UE w związku z podejrzeniem o zaangażowanie w terroryzm dżihadystyczny w latach 2020–2022



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023*, …, s. 28, [dostęp: 20.11.2023]

Blisko 63% wszystkich zatrzymań, związanych z prowadzeniem działalności terrorystycznej o takim właśnie podłożu, miało miejsce w zaledwie trzech państwach UE (Francja, Hiszpania, Niemcy) zaliczanych do grona głównych państw docelowych nielegalnej imigracji po 2015 r. Szczególnie wysoki poziom zagrożenia terroryzmem dżihadystycznym odnotowano we Francji. Dokonane tam zatrzymania, powiązane z aktywnością terroryzmu dżihadystycznego, stanowiły prawie 37% ogółu tego typu zdarzeń na terenie Wspólnoty.

W latach 2020–2022, w państwach UE, odnotowano łącznie do 102 zamachy terrorystyczne (skuteczne, nieskuteczne bądź udaremnione). W przypadku 44. z nich motywacja działania sprawców miała skrajnie lewicowy charakter, 30 zdarzeń skojarzono z terroryzmem dżihadystycznym zaś po 14 zamachów miało podłoże skrajnie prawicowe oraz nacjonalistyczne. Do aż 17 zamachów motywowanych ideą *świętej wojny* doszło w tym okresie we Francji, 5 tego typu zdarzeń odnotowano w Niemczech, 3 w Belgii zaś po jednym w Austrii, Danii, Hiszpanii, Szwecji oraz na Węgrzech.

W tym samym okresie Polska przekazała do Europolu informacje o 9 osobach zatrzymanych w związku z podejrzeniem prowadzenia działalności terrorystycznej. Wszystkie zdarzenia miały miejsce w 2020 r., przy czym aż 8 z zatrzymanych osób

podejrzewano o powiązania z terroryzmem dżihadystycznym. Na terenie Polski nie odnotowano w latach 2020–2022 zamachów terrorystycznych[419].

Wnioski płynące z analizy różnych form nielegalnych ruchów imigracyjnych oraz przestępczości im towarzyszącej uzasadniają hipotezę, iż nielegalna imigracja narusza porządek prawny na poziomie regulacji wspólnotowych jak i krajowych, a ponadto wpływa na rozwój specyficznej przestępczości transgranicznej. Oba te obszary oddziaływania nielegalnych procesów imigracyjnych stanowią zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego. W szczególności nielegalna imigracja wiąże się z łamaniem przepisów dotyczących przekraczania granic oraz naruszaniem prawa pobytowego. Specyficzny rodzaj zagrożenia stanowi nadużywanie form ochrony międzynarodowej przez nielegalnych imigrantów. Nadto zorganizowana przestępczość transgraniczna, w swych wielu formach, ma powiązania z procesami migracyjnymi. Działania siatek przestępczych obejmujące przerzut osób, handel ludźmi oraz przemyt różnego rodzaju towarów prowadzone są europejskimi szlakami migracyjnymi. Analitycy Europolu zwracają uwagę, iż masowa migracja jest również wykorzystywana przez organizacje terrorystyczne jako forma kamuflażu ułatwiająca przedostawanie się ekstremistów do państw UE[420]. Stąd wprost proporcjonalna zależność pomiędzy skalą procesów imigracyjnych w państwach Wspólnoty a liczbą osób podejrzewanych o zaangażowanie w terroryzm dżihadystyczny, w szczególności reprezentujących rodzimy terroryzm bądź też działających samotnie. Podobna prawidłowość dotyczy zamachów dokonanych przez motywowanych religijnie sprawców w państwach UE. Przeprowadzona w rozdziale 2 dysertacji analiza uwarunkowań geopolitycznych wybranych procesów migracyjnych daje podstawy, by twierdzić, iż niejednokrotnie stanowiły one specyficzną formę nacisku wykorzystywaną w relacjach międzynarodowych. Nadto podmioty niepaństwowe prowadząc działania godzące w podstawowe struktury państw czy zasady funkcjonowania społeczeństw wykorzystują dla swych celów stale zwiększającą się swobodę przepływu towarów, usług, kapitału czy rosnące możliwości przemieszczania się osób. W takim ujęciu zagrożenia związane z masową nielegalną imigracją mają charakter asymetryczny[421].

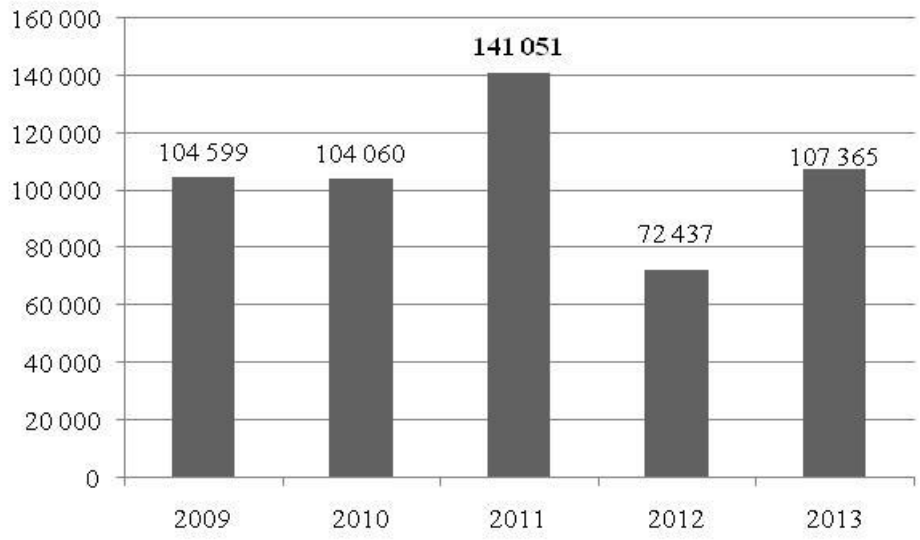
[419] Źródło: Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023,* …, s. 28 i nast., [dostęp: 20.11.23].
[420] Tamże, s. 22 [dostęp: 20.11.23].
[421] Por. A. Zagórska, *Bezsilność prawa …,* s. 44.

Rozdział 5
Przesłanki nielegalnej imigracji do Polski

5.1. Źródła europejskiego kryzysu migracyjnego

Powszechne protesty społeczne, niestabilność polityczna oraz konflikty militarne w państwach arabskich, do których doszło w latach 2010–2012 spowodowały pierwszą falę ruchów imigracyjnych do Europy. Ich główną przyczynę stanowiły autorytarne rządy, prześladowania polityczne, nierówności społeczne, postępujące ubóstwo oraz brak poszanowania szeroko rozumianych praw obywatelskich. W kontekście migracyjnym szczególne znaczenie miały toczące się wówczas wojny domowe w Iraku, Libii czy Syrii. Znane pod nazwą Arabskiej Wiosny Ludów wydarzenia wywołały nie tylko przesiedlenia wewnętrzne, ale również masową imigrację do uważanych za bezpieczne państw ościennych, a w dalszej perspektywie do państw UE. Szczególnie trudną sytuację na granicach zewnętrznych Wspólnoty odnotowano w 2011 r., kiedy to liczba nielegalnych przekroczeń tychże granic znacząco wzrosła w odniesieniu do lat poprzednich (wykres 7).

Wykres 7. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2009–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Annual Risk Analysis for 2014*, s. 31, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf [dostęp: 29.08.2022]

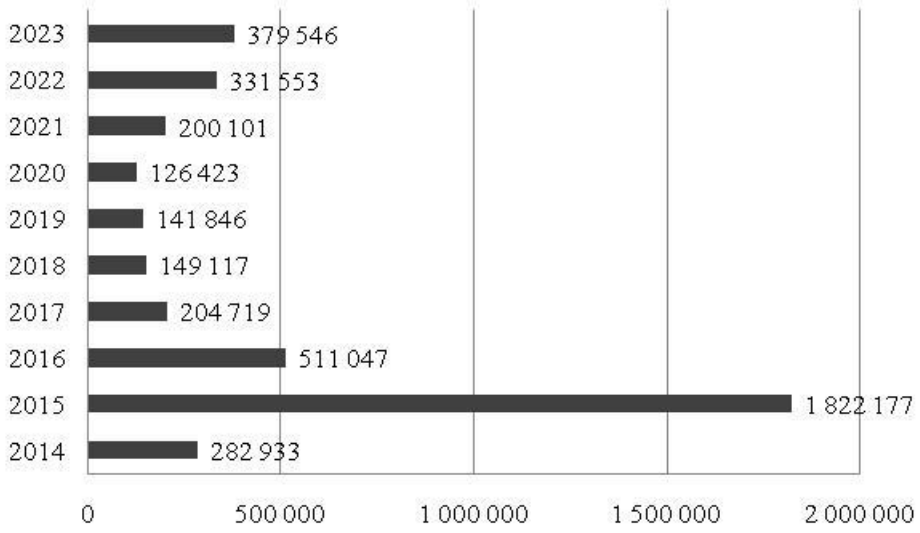
Przy czym zdecydowana większość imigrantów przedostała się wówczas z Afryki Północnej przez Morze Śródziemne do Włoch i na Maltę (ponad 59 tys.) oraz z terytorium Turcji do Grecji, Bułgarii i na Cypr (ponad 57 tys.)[422].

O ile pierwsza fala imigracji do Europy była głównie problemem państw, do których imigranci docierali bezpośrednio, o tyle wydarzenia, które nastąpiły w 2015 r. objęły swym zasięgiem większość państw UE. Masowe ruchy imigracyjne do państw starego kontynentu były następstwem przybierającego na sile konfliktu w Syrii. Wydarzenia w tym państwie przybierały różny charakter w kolejnych fazach toczącej się wojny. Początkowo rozgrywane na płaszczyźnie politycznej, ukierunkowane były na obalenie prezydenta Baszszara al-Asada sprawującego swój urząd od 10 czerwca 2000 r. W kolejnych latach ewoluowały w kierunku konfliktu o charakterze religijnym, pojawiły się też wątki narodowościowe związane z aktywnością bojowników kurdyjskich. Nadto w każdym stadium wojny domowej w Syrii istotne znaczenie miały działania mocarstw światowych (Rosja, USA) i regionalnych (Turcja, Iran), które tu właśnie rozgrywały swoje interesy wspierając zwaśnione strony. Wojna domowa w Syrii miała wielowymiarowy, a przez silne zaangażowanie wspomnianych państw również multilateralny charakter. Wydarzeniem mającym znaczący wpływ na sytuację w regionie było proklamowanie z końcem czerwca 2014 r. Państwa Islamskiego na obszarze Iraku oraz Syrii. Tę quasi-państwową strukturę utworzono staraniem powstałej w 2006 r. organizacji terrorystycznej znanej pod nazwą Islamskie Państwo w Iraku, a w latach 2013–2014 Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie. Związani z wymienionymi organizacjami radykalni bojownicy islamscy popełniali liczne zbrodnie na ludności cywilnej. Ich szczególnie brutalne działania skierowane były przeciwko chrześcijanom, jednak atakowali też wyznawców islamu związanych z różnymi odłamami tej religii. Dopuszczali się wreszcie czystek etnicznych na Kurdach. Dramatyczna sytuacja na obszarach będących w zasięgu działań bojówek Państwa Islamskiego prowadziła do masowych ucieczek ludności z zagrożonych terenów. W marcu 2016 r. Amnesty International szacowała liczbę Syryjczyków, którzy w wyniku działań wojennych opuścili swe domy na ponad 11 mln. Zdecydowaną większość z nich, około 7 mln, stanowili migranci wewnętrzni. Jednakże wielomilionowe rzesze uciekinierów z Syrii dotarły też do państw ościennych, głównie

[422] Źródło: Frontex, *Annual Risk Analysis for 2014*, s. 31, …, [dostęp: 29.08.2022].

Turcji, Libanu, Jordanii oraz Egiptu[423]. Sytuacja humanitarna w przeludnionych obozach dla uchodźców zlokalizowanych na terenie wymienionych państw, była bardzo trudna, nadto duża część przebywających w nich osób zdecydowana była kontynuować wędrówkę kierując się do bogatych państw Europy. W efekcie eskalacja konfliktu w Syrii skutkowała rekordową liczbą zdarzeń na granicach zewnętrznych UE związanych z ich nielegalnym przekraczaniem (wykres 8).

Wykres 8. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014–2023

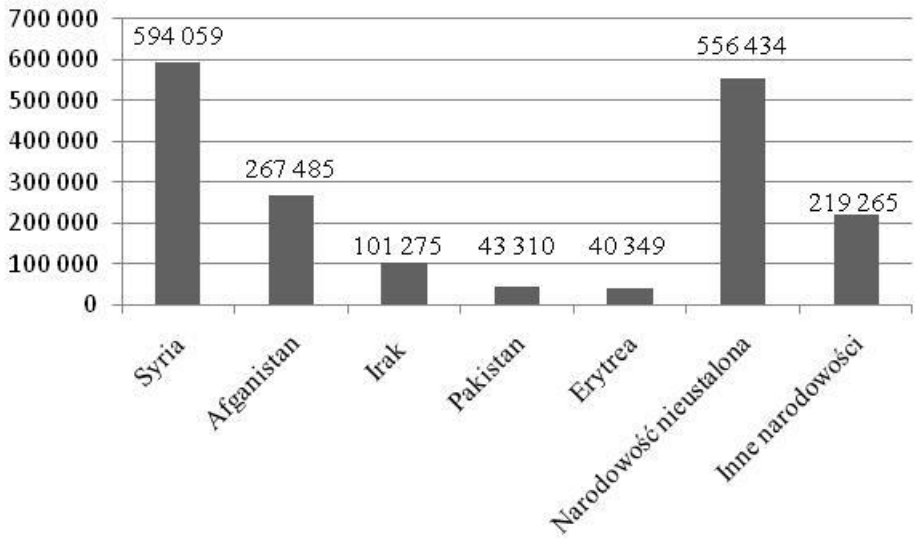


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Risk Analysis for 2018*, s. 43, …; *Risk Analysis for 2022/23*, s. 45, …; *Risk Analysis for 2023/2024*, s. 47, …; *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016*, https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm?etrans=pl [dostęp: 15.02.2024]

W 2015 r. liczba odnotowanych prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych Wspólnoty była prawie 13 razy większa niż w 2011 r. uważnym za szczyt poprzedniej fali migracyjnej. Uczestnikami nieomal co trzeciego takiego zdarzenia były osoby narodowości syryjskiej. Porównywalna liczba przypadków dotyczyła migrantów o nieustalonej narodowości. Trwający od lat, z różną intensywnością, konflikt w Afganistanie również skutkował silną migracją obywateli tego państwa. Prawie 15% zdarzeń na granicach zewnętrznych Wspólnoty dotyczyło osób narodowości afgańskiej. Kolejną istotną grupę (około 5,6%) stanowili Irakijczycy uciekający z terenów objętych aktywnością zbrojnych grup powiązanych z Państwem Islamskim (wykres 9).

[423] Źródło: Amnesty International, *Syria po "Arabskiej Wiośnie": 8 kluczowych faktów*, https://amnesty.org.pl/syria-po-arabskiej-wio%c5%9bnie-8-kluczowych-fakt%c3%b3w/ [dostęp: 09.09.2022].

Wykres 9. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w 2015 r. (według narodowości ujawnionych osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Risk Analysis for 2017*, s. 47, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf [dostęp: 29.08.2022]

Przytoczone dane świadczą o kluczowym znaczeniu wojny domowej w Syrii oraz konfliktu w Afganistanie dla rozwoju sytuacji imigracyjnej w Europie w 2015 r. Jednak silnym źródłem ruchów imigracyjnych na obszar starego kontynentu, mających głównie podłoże ekonomiczne, były również inne państwa afrykańskie. Wśród nich: Maroko, Algieria, Gwinea, Gambia, Nigeria, Senegal czy Erytrea. UE podjęła starania zmierzające do oddziaływania na przyczyny leżące u źródeł migracji z różnych regionów Afryki. Ich efektem było spotkanie przywódców państw Wspólnoty oraz państw afrykańskich poświęcone migracji, do którego doszło w Valletcie, w listopadzie 2015 r. Nadrzędnym celem szczytu było zacieśnienie współpracy w obszarze legalnej migracji i mobilności oraz podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania źródłowych przyczyn nielegalnych procesów tego typu. W szczególności podjęto działania zapobiegające przemytowi migrantów oraz handlowi ludźmi. Starania ukierunkowano też na systemową ochronę migrantów i uchodźców oraz współdziałanie w zakresie organizacji powrotów, readmisji czy reintegracji. Wymiernym efektem szczytu było utworzenie Kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki. Wydatkowanie środków z funduszu skoncentrowano na rozbudowie możliwości gospodarczych w tym zwiększeniu zatrudnienia oraz rozwoju społeczności jego beneficjentów. Ponadto za cel postawiono poprawę zarządzania migracją oraz skuteczne

zapobieganie konfliktom leżącym zwykle u jej źródeł. Środki z funduszu dystrybuowano w trzech grupach regionalnych – Afryka Północna, Region Sahelu i Jeziora Czad oraz Róg Afryki. Według danych ze stycznia 2022 r. w finansowanie 251 programów objętych wspomnianym funduszem, od chwili jego ustanowienia, zaangażowano 4,9 mld euro[424].

W następstwie podejmowanych przez państwa Wspólnoty działań zaradczych na poszczególnych szlakach imigracyjnych, w kolejnych latach po szczycie odnotowanym w 2015 r., liczba nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych ustabilizowała się na poziomie zbliżonym do odnotowanej w 2011 r. Ponadto na jej wielkość w 2020 i 2021 r. istotny wpływ miały ograniczenia w przemieszczaniu się będące następstwem pandemii koronawirusa. Ważnymi determinantami ruchów imigracyjnych do UE są działania władz białoruskich, które wywołały sytuację kryzysową na wschodnich granicach zewnętrznych Wspólnoty, trwająca od 24.02.2022 r. agresja Rosji na Ukrainę oraz, rozwijający się od jesieni 2023 r., konflikt w Strefie Gazy.

5.2. Europejskie szlaki migracyjne

Analiza rozwoju i intensywności procesów imigracyjnych do Europy wskazuje na charakterystyczne cechy wspólne w obszarze ich przyczyn, kierunków, przebiegu, intensywności oraz wybieranych metod przemieszczania się. Uwzględniając wspomniane kryteria, w opracowaniach o charakterze statystycznym, sprawozdawczym jak również badawczym dokonano klasyfikacji szlaków migracyjnych wiodących do Europy jak też przebiegających w jej granicach. Instytucje wspólnotowe najczęściej posługują się podziałem wykorzystywanym w materiałach analitycznych Frontexu.

W dalszej części dysertacji, prezentując specyfikę oraz tendencje rozwojowe badanego zjawiska autor posługiwać się będzie tą właśnie systematyką.

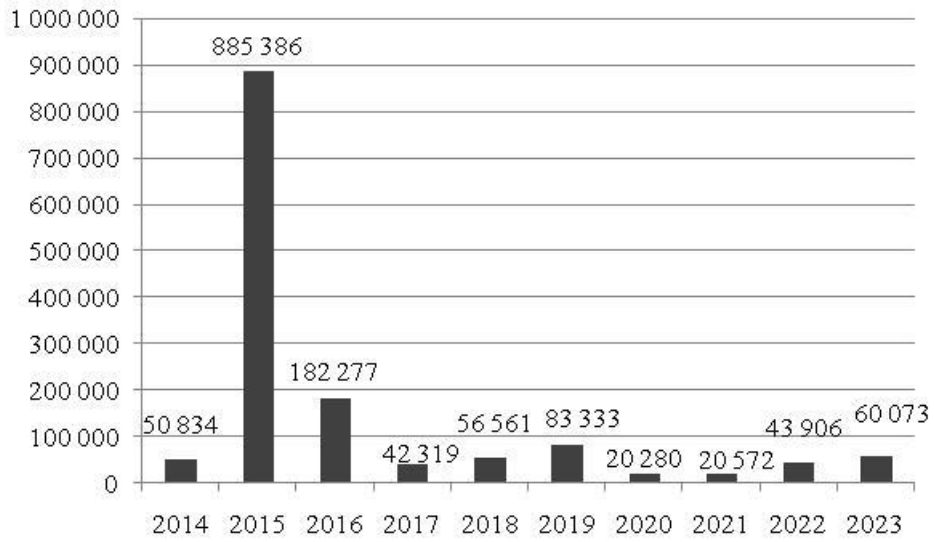
Szlak wschodniośródziemnomorski

Ze względu na liczbę odnotowanych zdarzeń największą aktywnością, w krytycznym 2015 r., odznaczał się szlak wschodniośródziemnomorski, na który składa się przeprawa morska wiodąca z Turcji poprzez Morze Śródziemne do Grecji, Włoch bądź na Cypr oraz droga lądowa z Turcji do Grecji lub (zdecydowanie rzadziej)

[424] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki – infografika*, https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/eu-trust-fund-africa/ [dostęp: 29.08.2022].

Bułgarii. W wyniku podjętej przez UE współpracy z Turcją liczba prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych Wspólnoty na wspomnianym szlaku wyraźnie spadła (wykres 10), tym niemniej nadal przemieszczają się nim liczne grupy migrantów, zaś potencjalny problem stanowi ich kilkumilionowa rzesza przebywająca na terenie Turcji oraz możliwość jej instrumentalnego wykorzystania w relacjach z UE przez tamtejsze władze[425].

Wykres 10. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014–2023 na szlaku wschodniośródziemnomorskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Migratory Routes, Eastern Mediterranean Route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/*; Risk Analysis for 2023/2024*, s. 47, …; *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016*, … [dostęp: 15.02.2024]

Relatywnie wysoka presja migracyjna na szlaku wschodniośródziemnomorskim występowała jeszcze w 2019 r. Wówczas liczba prób nielegalnego przekroczenia granic UE na tej drodze migracyjnej stanowiła prawie 59% wszystkich tego typu zdarzeń odnotowanych na granicach zewnętrznych Wspólnoty. Kolejne dwa lata to wyraźny spadek aktywności szlaku będący w głównej mierze następstwem ograniczeń wywołanych sytuacją zdrowotną na świecie, a w szczególności restrykcji stosowanych w tym zakresie przez Grecję i Turcję. Normalizacja sytuacji zdrowotnej w 2022 r. w sposób naturalny przyczyniła się do istotnego wzrostu zagrożenia próbami nielegalnego przekraczania granic w rozpatrywanym rejonie. Liczba zdarzeń wówczas odnotowana była ponad dwukrotnie wyższa niż w 2021 r., jednocześnie stanowiła

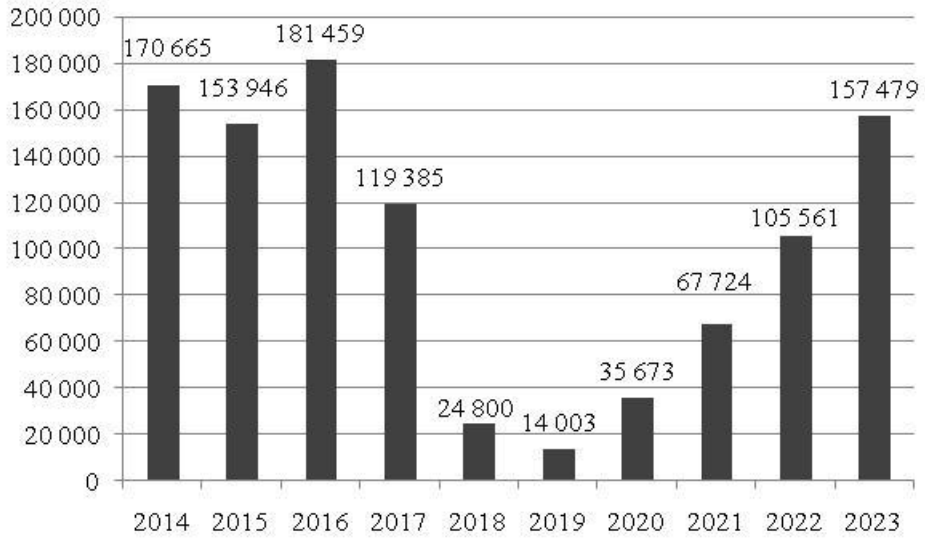
[425] Szerzej na ten temat w podrozdziale 2.3. dysertacji.

prawie 53% liczby zarejestrowanej w roku poprzedzającym pandemię koronawirusa. Tendencja wzrostowa utrzymała się też w 2023 r.

Szlak środkowośródziemnomorski

Mianem środkowośródziemnomorskiego szlaku migracyjnego określa się przeprawę morską z Afryki Północnej, głównie z wybrzeży Tunezji, Libii oraz Algierii, do Włoch. Szczególnie wysoką presję migracyjną odnotowano tu w czasie eskalacji konfliktu w Syrii. W 2016 r., gdy mechanizmy wprowadzone porozumieniem UE – Turcja zaczęły przynosić wymierne efekty, wyraźnie wzrosło znaczenie omawianego szlaku. Liczba przekroczeń granicy zewnętrznej UE osiągnęła tam wówczas wielkość porównywalną z odnotowaną na drodze wiodącej z Turcji (wykres 11).

Wykres 11. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014-2023 na szlaku środkowośródziemnomorskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Migratory Routes, Central Mediterranean Route,* https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/central-mediterranean-route/; *Risk Analysis for 2023/2024*, s. 47, …; *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016, …* [dostęp: 15.02.2024]

Taki stan był w znacznej mierze pochodną dużej aktywności wyspecjalizowanych grup przemytniczych organizujących przerzut migrantów z wybrzeży Libii przez Morze Śródziemne do Włoch. Nadto szlak środkowośródziemnomorski, wymagający pokonania znacznych odcinków morskich, jest szczególnie niebezpieczny dla osób go wybierających. W celu ustabilizowania sytuacji i zmniejszenia liczby przemieszczających się nim migrantów, w tym osób poszukujących ochrony międzynarodowej, gremia decyzyjne Wspólnoty podjęły próby

nawiązania współpracy z państwami afrykańskimi. Co istotne, działania UE zostały ukierunkowane nie tylko na przeciwstawienie się zorganizowanemu przerzutowi migrantów z libijskich wybrzeży, ale też na łagodzenie przyczyn ruchów emigracyjnych w regionach szczególnie nimi dotkniętych. Kluczowe znaczenie miała tu tzw. Deklaracja maltańska Rady Europejskiej z dnia 3.02.2017 r., wydana w sprawie migracji szlakiem środkowośródziemnomorskim. W treści dokumentu skoncentrowano się na podjęciu działań, które przyczynią się do rozbicia dotychczasowego modelu działania grup przemytniczych u wybrzeży Libii, przy jednoczesnym poszerzeniu współpracy z państwami Afryki Północnej oraz Subsaharyjskiej ukierunkowanej na rozpoznanie i łagodzenie podstawowych przyczyn migracji. W szczególności za przedsięwzięcia priorytetowe uznano wsparcie sprzętowe i merytoryczne narodowej straży przybrzeżnej Libii oraz innych służb tego państwa zaangażowanych w zwalczanie grup przestępczych trudniących się przerzutem migrantów. Podkreślono konieczność współpracy operacyjnej obejmującej Libię, państwa członkowskie oraz inne państwa na szlaku, ukierunkowanej na stałe rozpoznawanie i rozbicie modelu działania przemytniczych grup przestępczych. W procesie uwzględniono zaangażowanie organizacji międzynarodowych. Za ważny obszar aktywności uznano zabiegi zmierzające do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej w państwach afrykańskich będących źródłem migracji. Wskazano na potrzebę udzielenia pomocy Libii w celu budowania zdolności do przyjmowania migrantów oraz zmniejszenia presji migracyjnej na jej granice lądowe. Zapowiedziano stałe rozwijanie współpracy z Libią oraz państwami regionu w zakresie nadzoru nad procesami migracyjnymi. Zwrócono wreszcie uwagę na konieczność wsparcia Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (ang. *International Organization for Migration* – dalej: IOM) w organizowaniu dobrowolnych powrotów[426].

Wspomniane przedsięwzięcia finansowano w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej dla Afryki, której głównym składnikiem jest ustanowiony podczas szczytu w Valletcie, w listopadzie 2015 r., kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki. Środki przeznaczone dla Afryki Północnej zasilają Algierię, Egipt, Libię, Maroko i Tunezję. Ich wykorzystywanie przez Libię ukierunkowane jest głównie na szkolenie

[426] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Maltańska deklaracja członków Rady Europejskiej o zewnętrznych aspektach migracji: kwestia szlaku środkowo śródziemnomorskiego*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/ [dostęp: 12.10.2022].

straży przybrzeżnej (między innymi w obszarze prowadzenia akcji ratowniczych na wodach terytorialnych) oraz poprawę zarządzania granicami. Od 2016 r. instruktaże organizowano w ramach unijnej akcji antyprzemytniczej Sophia[427] prowadzonej na Morzu Śródziemnym do końca marca 2020 r. Po jej zakończeniu szkolenia prowadzone są w toku operacji Irini[428], której jednym z celów jest podnoszenie zdolności libijskiej straży przybrzeżnej w zakresie egzekwowania prawa na morzu. Ponadto w listopadzie 2017 r. UE, ONZ oraz Unia Afrykańska powołały specjalną grupę zadaniową do spraw koordynacji realizowanych wspólnie przedsięwzięć związanych z reakcją na problemy migracyjne w Afryce. Przekazywane fundusze mają również na celu wsparcie migrantów i osób poszukujących ochrony międzynarodowej a także rozwój społeczności lokalnych. Do końca czerwca 2021 r. łączna pomoc finansowa skierowana do Libii w ramach tego procesu osiągnęła 700 mln euro, z czego 455 mln euro stanowiły środki pochodzące z funduszu powierniczego UE dla Afryki[429]. Podjęte starania skutkowały istotnym zmniejszeniem liczby zdarzeń na szlaku środkowośródziemnomorskim, którym w 2018 r. dotarło do Włoch zaledwie 24,8 tys. nielegalnych imigrantów, zaś w 2019 r. ich liczba spadła jeszcze o ponad 10 tys. w porównaniu do roku poprzedniego. Pierwsze oznaki zmiany trendu pojawiły się już w kolejnym roku kiedy to, pomimo wynikających z pandemii koronawirusa ograniczeń w przemieszczaniu się, na analizowanym szlaku zarejestrowano ponad 35,6 tys. nielegalnych przekroczeń granicy zewnętrznej UE. Tendencja wzrostowa utrzymała się również w kolejnych dwóch latach. Odnotowana w 2021 r. liczba zdarzeń przekroczyła 67,7 tys. i stanowiła ponad 33% wszystkich naruszeń granic zewnętrznych Unii. Większość nielegalnych imigrantów rozpoczynała wówczas wędrówkę z wybrzeży Libii, jednak wzrosła też liczba osób przemieszczających się z wybrzeży Tunezji

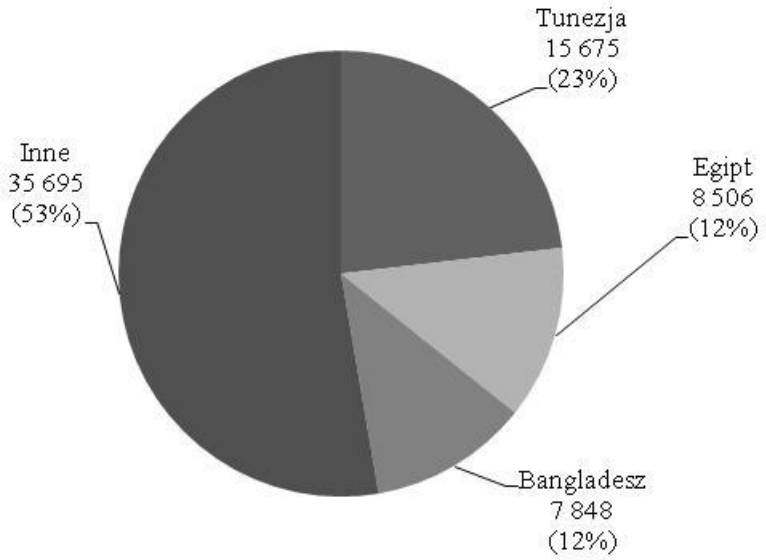
[427] Akcja prowadzona na mocy Decyzji Rady (WPZiB) 2015/778 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie operacji wojskowej UE w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (EUNAVFOR MED) (Dz. Urz. UE L nr 112/31 z 19.05.2015). Głównym jej zadaniem było osłabienie aktywności siatek przemytu ludzi i handlu ludźmi poprzez podejmowanie działań służących rozpoznawaniu, przejmowaniu i unieszkodliwianiu statków oraz zasobów przez nie wykorzystywanych. Ponadto w jej toku szkolono libijską straż przybrzeżną i marynarkę wojenną, monitorowano skuteczność egzekwowania embarga na broń nałożonego na ten kraj przez ONZ oraz prowadzono czynności zmierzające do ograniczenia nielegalnego handlu ropą naftową wywożoną z Libii.

[428] Przedsięwzięcie uruchomione Decyzją Rady (WPZiB) 2020/472 z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej na Morzu Śródziemnym (EUNAVFOR MED IRINI) (Dz. Urz. UE L nr 101/4 z 1.04.2020), ukierunkowane na monitorowanie nielegalnego wywozu z Libii ropy naftowej, poprawę skuteczności działania libijskiej straży przybrzeżnej i marynarki wojennej w obszarze egzekwowaniem prawa na morzu w tym zwalczania sieci przemytu ludzi i handlu ludźmi.

[429] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Migracja szlakiem środkowośródziemnomorskim*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/ [dostęp: 12.10.2022].

i Turcji. Ze szlaku korzystali głównie Tunezyjczycy, Egipcjanie oraz obywatele Bangladeszu (wykres 12).

Wykres 12. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w 2021 r. na szlaku środkowośródziemnomorskim (według narodowości ujawnionych osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Risk Analysis for 2022/2023,* s. 45, …, [dostęp: 16.10.2022]

W 2022 r. liczba zdarzeń na szlaku środkowośródziemnomorskim przekroczyła 105,5 tys. (wykres 11) osiągając ponad 58% liczby prób nielegalnego przekroczenia granicy odnotowanej tam, w rekordowym pod tym względem, 2016 r. Podobnie jak w roku poprzednim przeprawę tę wybierali głównie obywatele Egiptu, Tunezji, Bangladeszu oraz Syrii[430]. W reakcji na znaczący wzrost presji migracyjnej na szlaku środkowośródziemnomorskim w listopadzie 2022 r. Komisja Europejska opracowała plan działania ukierunkowany na jej ograniczenie (ang. *EU Action Plan for the Central Mediterranean*).

Plan obejmuje łącznie 20 przedsięwzięć mających na celu wzmocnienie kooperacji pomiędzy państwami UE a partnerskimi państwami trzecimi jak też organizacjami międzynarodowymi, podniesienie skuteczności działań poszukiwawczych i ratowniczych na morzu oraz wdrożenie mechanizmu dobrowolnej solidarności państw Wspólnoty w zakresie relokacji oraz innych rozwiązań alternatywnych. Jednym z projektów realizowanych w ramach wspomnianego planu jest inicjatywa Drużyny Europy (ang. *Team Europe*) powołana do życia w grudniu 2022

[430] Źródło: Frontex, *EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016,* https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29 [dostęp: 30.03.2023].

r. z inicjatywy UE oraz afrykańskich państw partnerskich. Jej zadaniem jest wsparcie wysiłków zaangażowanych w nią państw w obliczu wyzwań migracyjnych w środkowej i zachodniej części Morza Śródziemnego oraz na szlaku zachodnioafrykańskim. Jako działania priorytetowe w odniesieniu do szlaku środkowośródziemnomorskiego wskazano zapobieganie nielegalnej migracji oraz przeciwdziałanie przemytowi i handlowi ludźmi[431]. Pomimo zakrojonych na szeroką skalę działań zaradczych prowadzonych przez państwa Wspólnoty oraz państwa partnerskie liczba prób nielegalnego przekraczania granicy zewnętrznej UE na analizowanym szlaku, w 2023 r., wzrosła o ponad 49% w porównaniu do roku poprzedniego (wykres 11).

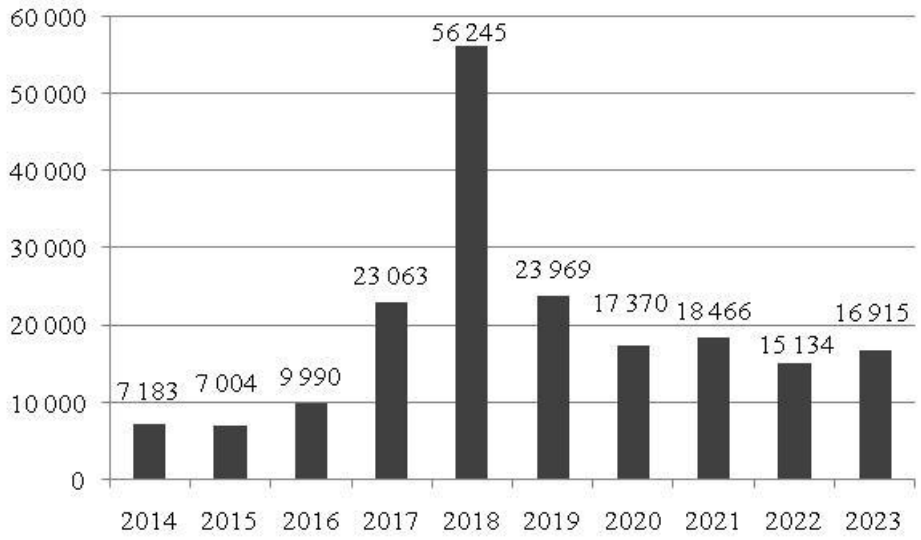
Szlak zachodniośródziemnomorski

Szlak migracyjny obejmujący drogę lądową do leżących w Afryce hiszpańskich eksklaw Ceuty i Melilli oraz przeprawę morską z wybrzeży Algierii i Maroka na Półwysep Iberyjski nazywany jest szlakiem zachodniośródziemnomorskim. Szczególna aktywność została tu odnotowana w 2018 r. Tą drogą przemieściło się wówczas ponad 57 tys. nielegalnych imigrantów pochodzących głównie z rejonu Afryki Subsaharyjskiej oraz Algierii i Maroka[432]. W odniesieniu do analizowanego korytarza migracyjnego Algieria i Maroko pełnią podwójną rolę. Są państwami tranzytowymi, ale też stanowią istotne źródło imigracji do Hiszpanii. Fakt ten ma szczególną wagę w przypadku presji migracyjnej wywieranej na Ceutę i Melillę. Maroko kilkakrotnie inspirowało ruchy imigracyjne do wymienionych miast wykorzystując powstałą sytuację w trwającym od dziesięcioleci sporze z Hiszpanią o zwierzchność nad nimi. Dla przykładu silne zaangażowanie Maroka w tym obszarze miało miejsce wiosną 2021 r.[433]. W 2018 r., wobec znacznego wzrostu liczby prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych Hiszpanii UE rozwinęła współpracę z państwami trzecimi mającymi kluczowe znaczenie dla aktywności szlaku zachodniośródziemnomorskiego. W szczególności poszerzono kooperację w ramach partnerstwa UE – Maroko, którą ukierunkowano na poprawę zarządzania granicami, integrację społeczno-gospodarczą, wsparcie instytucjonalne oraz ochronę migrantów. Ponadto Maroko, Algieria, Mali, Mauretania,

[431] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Migracja szlakiem środkowośródziemnomorskim,* … [dostęp: 30.03.2023].
[432] Źródło: Frontex, *Migratory Routes, Western Mediterranean route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-mediterranean-route/ [dostęp: 30.03.2023].
[433] Szerzej na temat politycznych inspiracji imigracji do Ceuty i Melilli w podrozdziale 2.3. dysertacji.

Senegal i Gambia zostały objęte wsparciem w ramach funduszu powierniczego UE dla Afryki. Środki finansowe angażowano głównie w projekty koncentrujące się na wyeliminowaniu źródłowych przyczyn migracji, a w szczególności na zarządzanie migracją, zapobieganie konfliktom oraz poprawę sytuacji gospodarczej. Wspomniane działania przyniosły ograniczenie liczby prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych Hiszpanii po 2018 r. (wykres 13). Nadal jednak liczba takich zdarzeń jest istotnie wyższa niż w latach 2014–2016. Odnotowany w 2021 r. ponad 6% wzrost aktywności szlaku był konsekwencją przywołanych już wydarzeń związanych z instrumentalnym wykorzystaniem presji imigracyjnej do Ceuty i Melilli przez Maroko.

Wykres 13. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014-2023 na szlaku zachodniośródziemnomorskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Migratory Routes, Western Mediterranean Route,* https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-mediterranean-route/; *Risk Analysis for 2023/2024,* s. 47, …; *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016,* … [dostęp: 15.02.2024]

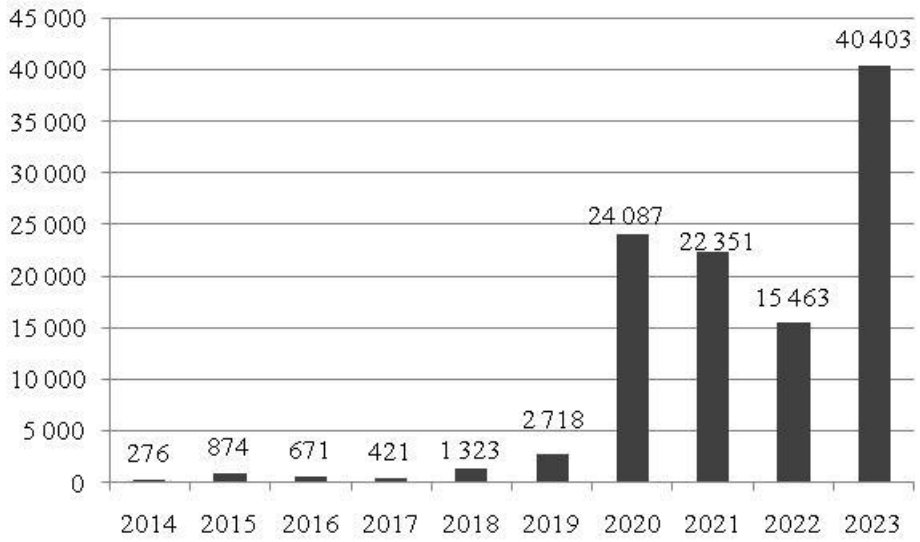
Na aktywność korytarza migracyjnego w latach 2020–2021 istotny wpływ miały ponadto ograniczenia zdrowotne stosowane w państwach będących źródłem migracji jak i w państwach tranzytowych.

Szlak zachodnioafrykański

Niebezpieczna przeprawa morska z wybrzeży Afryki (obecnie zwykle z terytorium Maroka) na Wyspy Kanaryjskie, to zachodnioafrykański szlak migracyjny. Najczęściej drogę tę wybierają mieszkańcy Maroka, Sahary Zachodniej, Mauretanii,

Senegalu oraz Gambii. Szczególną presję migracyjną odnotowano tu w 2006 r. Na Wyspy Kanaryjskie dotarło wówczas ponad 31 tys. nielegalnych imigrantów wykorzystujących głównie popularne łodzie rybackie (hiszp. *cayucos*), którymi przemieszczali się oni z odległych wybrzeży Senegalu i Mauretanii[434]. Trudna sytuacja utrzymywała się do 2008 r. Wówczas szlakiem migrowało ponad 9 tys. osób. W kolejnych latach odnotowywano wyraźnie mniejszą liczbę zdarzeń, co związane było ze wzrostem aktywności korytarzy migracyjnych wiodących przez Morze Śródziemne. Migranci wybierali bardziej bezpieczną przeprawę do Ceuty i Melilli bądź do Hiszpanii kontynentalnej. Działania podjęte przez UE w celu ograniczenia liczby migrantów przemieszczających się szlakiem zachodniośródziemnomorskim, w tym aktywizacja partnerstwa UE – Maroko, paradoksalnie skutkowały odwróceniem trendu spadkowego na szlaku zachodnioafrykańskim (wykres 14).

Wykres 14. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014-2023 na szlaku zachodnioafrykańskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Migratory Routes, Western African Route,* https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-african-route/; *Risk Analysis for 2023/2024*, s. 47, …; *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016,* … [dostęp: 15.02.2024]

Znaczący wzrost presji migracyjnej, notowany od 2020 r., był też konsekwencją ograniczeń w przemieszczaniu się przyjmowanych w związku z pandemią koronawirusa przez państwa afrykańskie na trasach tranzytowych wiodących bezpośrednio do

[434] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Migracja szlakami zachodnimi. Szlak zachodnioafrykański,* https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/western-routes/ [dostęp: 21.10.2022].

hiszpańskich eksklaw bądź w rejon Gibraltaru. Nadto pogorszenie się warunków życia wywołane sytuacją zdrowotną w Maroku oraz państwach regionu subsaharyjskiego stanowiło silną motywację do podjęcia niebezpiecznej próby przedostania się tą drogą do Hiszpanii. W latach 2020–2021 to właśnie obywatele Maroka oraz mieszkańcy Afryki Subsaharyjskiej stanowili zdecydowaną większość spośród migrantów docierających na Wyspy Kanaryjskie. Niewielki region autonomiczny Hiszpanii stanął przed ogromnym wyzwaniem. Sytuacje kryzysową potęgowały problemy ekonomiczne lokalnej społeczności będące następstwem nieomal całkowitego zastoju w branży turystycznej stanowiącej podstawę gospodarki wysp. Nadto rząd Hiszpanii, by nie dopuścić do zwiększenia zagrożenia zdrowotnego, podjął decyzję o czasowym rozlokowaniu imigrantów w obiektach turystycznych niewykorzystywanych z powodu pandemii. Jednocześnie obowiązujący w państwach Wspólnoty reżim sanitarny praktycznie uniemożliwiał relokację imigrantów, co dodatkowo utrudniało zarządzanie sytuacją kryzysową w regionie. W wyniku wzrostu presji imigracyjnej oraz związanych z nią licznych przypadków utonięć podczas morskiej przeprawy, w listopadzie 2020 r. na Wyspy Kanaryjskie przybyli przedstawiciele IOM oraz Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców w celu uzgodnienia warunków bieżącego współdziałania z władzami regionu. Agenda wizyty obejmowała w szczególności zagadnienia związane z identyfikowaniem osób wymagających ochrony międzynarodowej, walkę ze zorganizowanym przemytem i handlem ludźmi oraz problematykę praw podstawowych migrantów niezależnie od ich statusu[435]. Działania wspierające władze Hiszpanii w zakresie identyfikacji i rejestracji migrantów oraz gromadzenia i wymiany informacji o działalności grup przestępczych zaangażowanych w przerzut osób prowadził też Frontex[436]. Podejmowane wysiłki przyniosły zauważalne efekty w latach 2021-2022. W szczególności, w 2022 r., liczba migrantów przeprawiających się nielegalnie na Wyspy Kanaryjskie stanowiła tylko około 65% liczby odnotowanej w 2020 r. Do wyjątkowej presji migracyjnej na szlaku zachodnioafrykańskim doszło w 2023 r. Zarejestrowana wówczas liczba zdarzeń przekroczyła 40 tys. i była ponad 2,6 razy

[435]Źródło: IOM, *IOM and UNHCR Carry out Joint Visit to the Canary Islands Amid Increasing Arrivals,* https://www.iom.int/news/iom-and-unhcr-carry-out-joint-visit-canary-islands-amid-increasing-arrivals [dostęp: 26.10.2022].
[436]Źródło: Frontex, *News 29.01.2021 r. Frontex continues its support for Spain,* https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-continues-its-support-for-spain-nOvbKi [dostęp: 26.10.2022].

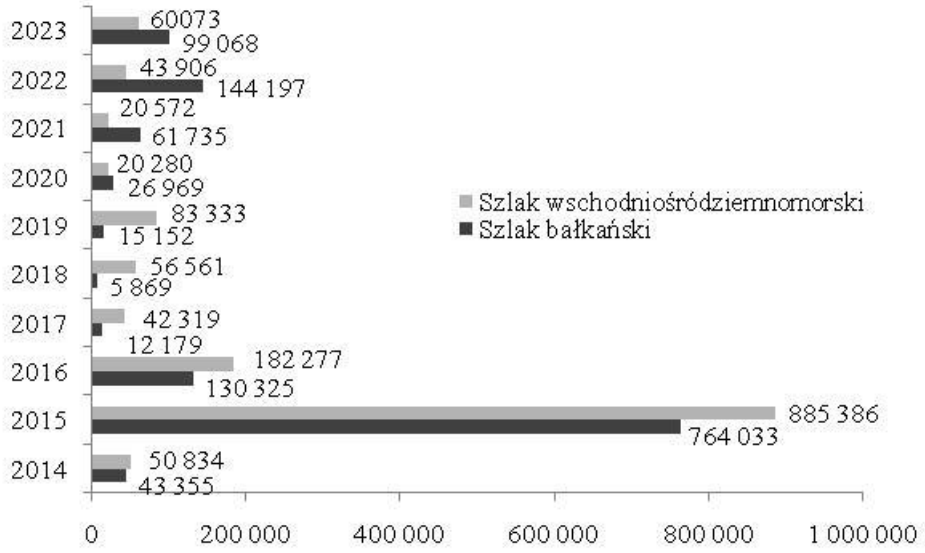
większa niż przed rokiem. Większość spośród migrantów korzystających z przeprawy na Wyspy Kanaryjskie stanowili wówczas obywatele Maroka Senegalu oraz Mali[437].

Szlak bałkański

Szlak Bałkanów Zachodnich (szlak bałkański) jest korytarzem migracyjnym, którego znaczenie jest wyraźnie powiązane z sytuacją na szlaku wschodniośródziemnomorskim. Prowadzi z Grecji przez Bałkany Zachodnie, państwa Europy Środkowej na zachód oraz północ kontynentu. Największa liczba osób wybierała tę drogę w 2015 r., co było naturalną konsekwencją faktu, iż na teren Grecji dotarły wówczas setki tysięcy nielegalnych imigrantów przemieszczających się z Turcji. Szlakiem migrowali wówczas głównie Syryjczycy, ob. Iraku oraz Afganistanu. Wyraźny spadek aktywności analizowanego korytarza migracyjnego nastąpił już w kolejnym roku, co było niewątpliwym efektem porozumienia UE – Turcja. Jednak porównując aktywność obu powiązanych ze sobą dróg migracyjnych zauważamy znaczną rozbieżność w liczbie przemieszczających się nimi osób w latach 2017–2019. Należy przyjąć, iż na relatywnie niewielką liczbę nielegalnych migrantów na szlaku bałkańskim istotnie wpłynęły również działania zaradcze podjęte przez państwa tranzytu takie jak budowa fizycznych zapór przez Węgry czy aktywne działania na granicach wewnętrznych. W tej sytuacji część migrantów czasowo przerywała swą podróż do państw docelowych na północy i zachodzie Europy i pozostawała w Grecji oraz państwach sąsiednich. Wywołana przez pandemię koronawirusa stagnacja na rynku pracy oraz pogarszająca się sytuacja ekonomiczna państw, w których przebywali spowodowały zmianę dotychczasowego trendu. Już w 2020 r., pomimo drastycznych ograniczeń w przemieszczaniu się, zaobserwowano prawie 78% wzrost aktywności szlaku bałkańskiego w odniesieniu do roku poprzedniego, zaś w 2021 r. liczba migrantów wybierających tę drogę ponad trzykrotnie przekroczyła liczbę przypadków odnotowanych na szlaku wiodącym z Turcji do Grecji (wykres 15). O znaczeniu aktywności analizowanego szlaku świadczy fakt, iż w 2022 r. liczba prób nielegalnego przekroczenia granicy osiągnęła tu ponad 43% liczby wszystkich tego typu zdarzeń na granicach zewnętrznych UE. W kolejnym roku wskaźnik ten spadł do około 23% (wykresy 8 i 15).

[437] Źródło: Frontex, *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016,…* [dostęp: 15.02.2024]

Wykres 15. Zestawienie nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE na szlaku bałkańskim oraz wschodniośródziemnomorskim w latach 2014-2023

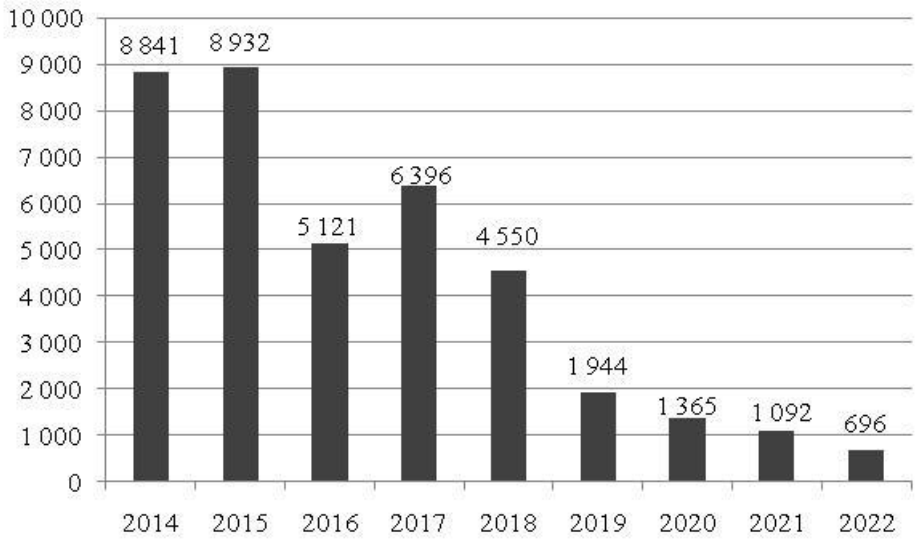


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Migratory Routes, Eastern Mediterranean Route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/*; Western Balkan Route,* https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-balkan-route/; *Risk Analysis for 2023/2024, s. 47, …*; *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016, …*[dostęp: 15.02.2024]

Szlak cyrkulacyjny

Określenia tego używa się w odniesieniu do przeprawy wiodącej z Albanii do Grecji. W okresie szczytu migracyjnego szlakiem cyrkulacyjnym przemieszczało się około 9 tys. osób rocznie. Migranci po przekroczeniu granic Grecji poruszali się dalej szlakiem bałkańskim do zamożnych państw UE. W kolejnych latach ich liczba systematycznie malała, by osiągnąć minimum sięgające niespełna 700 osób w 2022 r. (wykres 16).

Wykres 16. Zestawienie nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE na szlaku cyrkulacyjnym z Albanii do Grecji w latach 2014-2022



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Risk Analysis for 2018*, s. 43, …; *Risk Analysis for 2022/2023*, s. 45, …; *Risk Analysis for 2023/2024, s. 47,* … [dostęp: 16.02.2024]

Ze względu na typowo ekonomiczny charakter migracji szlakiem cyrkulacyjnym jego aktywność była wyraźnie powiązana z przebiegiem pandemii koronawirusa. Zdecydowaną większość spośród osób korzystających ze szlaku cyrkulacyjnego stanowią ob. Albanii. W latach 2014–2022 ujawniono tu łącznie 38 937 nielegalnych przekroczeń granicy, przy czym uczestnikami prawie 98% wszystkich zdarzeń byli obywatele tego państwa[438].

W materiałach dotyczących sytuacji na szlakach migracyjnych w 2023 r. Agencja Frontex zaprzestała prezentowania danych dotyczących szlaku cyrkulacyjnego.

Szlak Morza Czarnego

Obejmuje on przeprawę z Turcji przez Morze Czarne do Bułgarii i Rumunii. Ze względu na niewielką liczbę przemieszczających się nim osób nie miał on dotychczas istotnego znaczenia dla przebiegu nielegalnej imigracji do UE. Zwiększenie presji migracyjnej na wybrzeża Bułgarii i Rumunii miało miejsce jedynie w 2017 r., kiedy to szlakiem Morza Czarnego granice zewnętrzne Wspólnoty niezgodnie z prawem

[438] Obliczenia własne na podstawie danych agencji Frontex, *Risk Analysis for 2018*, s. 43, …; *Risk Analysis for 2022/202*3, s. 45, …; *Detections of illegal border-crossings statistics download*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/ [dostęp: 30.03.2023].

przekroczyło 537 imigrantów, przy czym w tej liczbie było aż 495 Irakijczyków[439]. Sytuacja ta była wynikiem próby otwarcia nowej drogi migracyjnej przez zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się przerzutem migrantów z terenu Turcji. Miała ona stanowić alternatywę dla szlaku wschodniośródziemnomorskiego, na którym państwa Unii prowadziły szeroko zakrojone działania prowadzące do ograniczenia jego aktywności. Zdecydowana reakcja służb granicznych Bułgarii i Rumunii doprowadziła do zamknięcia korytarza migracyjnego wiodącego przez Morze Czarne, którym do 2021 r. przemieszczali się pojedynczy migranci. Do niewielkiego ożywienia nielegalnych ruchów migracyjnych na szlaku Morza Czarnego doszło w kolejnych latach. W szczególności w 2022 r. odnotowano tu 213 prób nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej UE. Szlakiem przemieszczało się między innymi 69 obywateli Afganistanu, 48 Somalijczyków oraz 44 Irakijczyków[440].

Szlak granic wschodnich

W szerokim rozumieniu określenie to odnosi się do drogi migracyjnej prowadzącej z obszaru Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii do państw wschodniej flanki UE oraz Norwegii. Jej istotna część przebiega przez polskie granice lądowe z Rosją, Białorusią oraz Ukrainą, których łączna długość przekracza 1163 km. Nielegalne przekroczenia granicy szlakiem granic wschodnich często związane były z przemytem towarów, którym trudnili się mieszkańcy graniczących ze sobą państw i nie miały typowo migracyjnego charakteru. Diametralnie inne podłoże miały wydarzenia, do których doszło na granicach Rosji z Norwegią a następnie Finlandią na przełomie 2015 i 2016 r. Odnotowano tam wówczas skokowy wzrost liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. W okresie od października do grudnia 2015 r. prawie 6 000 osób, głównie pochodzących z Afganistanu oraz Syrii, aplikowało o status uchodźcy w przejściach granicznych pomiędzy Rosją a Norwegią oraz Finlandią. W 2015 r. w samym tylko lądowym przejściu granicznym Storskog złożono ponad 5 200 takich wniosków[441]. Potencjalni uchodźcy przemieszczali się wówczas przez terytorium Rosji dysponując prawem pobytu w tym państwie. Proces ów odbywał się za wiedzą i prawdopodobnie pod nadzorem rosyjskich organów bezpieczeństwa wewnętrznego.

[439] Źródło: Frontex, *Risk Analysis for 2018*, s. 43, … [dostęp: 2.11.2022].
[440] Źródło: Frontex, *Risk Analysis for 2023/2024, s. 47,…* [dostęp:15.02.2024].
[441] Źródło: Frontex, *Risk analysis for 2016, s. 6–7, …*; *Migratory Routes, Eastern Borders Route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/eastern-borders-route/ [dostęp: 24.04.2023].

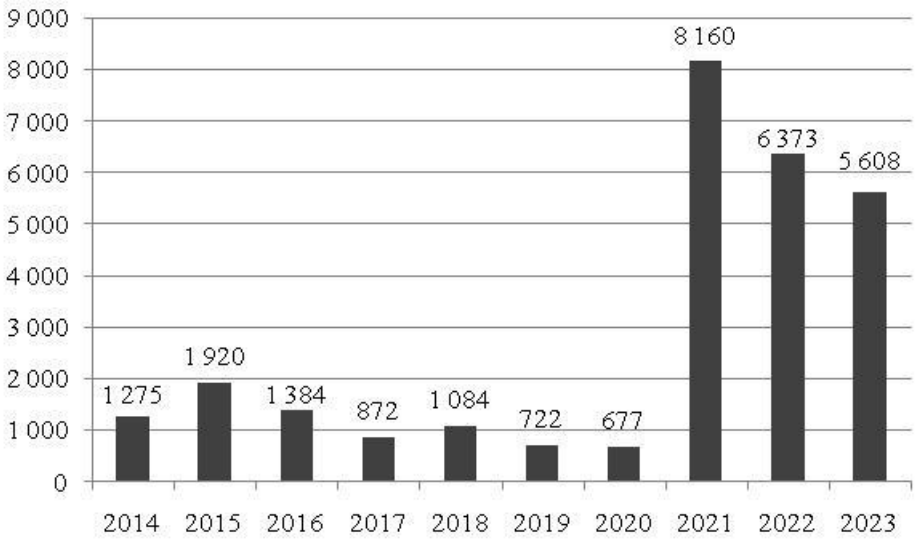
Z początkiem 2016 r. służby graniczne Norwegii zaprzestały rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową składanych przez migrantów legalnie przebywających w Rosji. Wzmocniono też fizyczną ochronę granicy na zagrożonym odcinku. W następstwie podjętych działań nastąpiło przekierowanie presji migracyjnej na fiński odcinek granicy z Rosją. W Finlandii, będącej dla większości przybywających tam migrantów państwem docelowym, pojawiły się wówczas opinie wskazujące na wzrost zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego wywołany migracją tą drogą. Między innymi zwracano uwagę na fakt, iż w ośrodkach recepcyjnych przebywali aktywni uczestnicy konfliktu zbrojnego na Bliskim Wschodzie. Jednocześnie, w wyniku przybierających na sile nastrojów antyimigranckich, dochodziło do bezpośrednich ataków na wspomniane ośrodki. W zaistniałej sytuacji, 22 marca 2016 r., podpisano porozumienie pomiędzy Rosją a Finlandią, którego efektem było praktycznie natychmiastowe zahamowanie napływu imigrantów do Finlandii. Władze tego państwa zgodziły się wówczas na zmianę swej dotychczasowej polityki wobec Rosji, której celem było ograniczanie relacji dwustronnych oraz relacji UE – Rosja w reakcji na rosyjską interwencję na Ukrainie. Droga migracyjna, zwana szlakiem arktycznym, została praktycznie zamknięta po wprowadzeniu przez Rosję formalnego wymogu posiadania dokumentów uprawniających do wjazdu na teren UE, przez osoby tam zmierzające w tranzycie. Władze Rosji skutecznie posłużyły się presją migracyjną dla osiągnięcia doraźnych celów politycznych, jednocześnie zachowały możliwość jej ponownego wykorzystania w przyszłości[442]. Do zaostrzenia sytuacji na odcinku granicy fińsko-rosyjskiej doszło jesienią 2023 r. Podobnie jak miało to miejsce w latach 2015 – 2016 w przejściach granicznych drastycznie wzrosła liczba wniosków azylowych składanych przez obywateli państw trzecich docierających na granicę bez wymaganych dokumentów. Władze Finlandii oskarżyły Rosję o inspirowanie nielegalnych ruchów migracyjnych, uznając postępowanie władz tego państwa za reakcję na zacieśnianie współpracy wojskowej pomiędzy Finlandią a USA. Na hybrydowy charakter wykorzystania presji migracyjnej przez Rosję, w tym konflikcie, wskazała wprost Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Władze Finlandii wzmocniły ochronę granicy, której istotnym elementem będzie fizyczna bariera o zbliżonych parametrach do

[442] Źródło: W. Rodkiewicz, P. Szymański, P. Żochowski, *Wymuszanie współpracy: fińsko-rosyjski kryzys migracyjny*, „Analizy OSW", 6.04.2016, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-04-06/wymuszanie-wspolpracy-finsko-rosyjski-kryzys-migracyjny [dostęp: 8.11.2022].

umocnień zainstalowanych na odcinku granicy polsko-białoruskiej. Ukończenie prac zaplanowano na 2026 r.[443]

Uwzględniając wielkość ruchów imigracyjnych do państw UE sytuacja na szlaku granic wschodnich nie miała kluczowego znaczenia dla całkowitego obrazu tego zjawiska (wykres 17).

Wykres 17. Zestawienie nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE na szlaku granic wschodnich w latach 2014-2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Risk Analysis for 2018*, s. 43, …; *Risk Analysis for 2022/23*, s. 45, …; *Risk Analysis for 2023/2024, s. 47, …*; *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016, …* [dostęp: 15.02.2024]

Do 2020 r. roczna liczba stwierdzanych tu prób nielegalnego przekroczenia granic stanowiła niewielką część ogólnej ilości tego typu zdarzeń na wszystkich granicach zewnętrznych Wspólnoty. Dopiero wydarzenia, do których doszło na białoruskim odcinku granicy w 2021 r. zmieniły ten obraz. Udział ilości zdarzeń na szlaku granic wschodnich w odniesieniu do liczby wszystkich prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych UE przekroczył 4%. Oznacza to ponad 7,5 krotny wzrost w porównaniu do roku poprzedniego, zaś w odniesieniu do 2015 r. wskaźnik zwiększył się ponad 37 razy. Co warte podkreślenia, łączna liczba zdarzeń na analizowanym szlaku w latach 2014–2020 była niższa niż ich liczba odnotowana w samym tylko 2021 r. (tabela 5).

[443] Źródło: J. Graca, W. Rodkiewicz, *Rosyjska presja migracyjna na granicę z Finlandią,* „Analizy OSW", 17.11.2023, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-11-17/rosyjska-presja-migracyjna-na-granice-z-finlandia [dostęp: 19.12.2023].

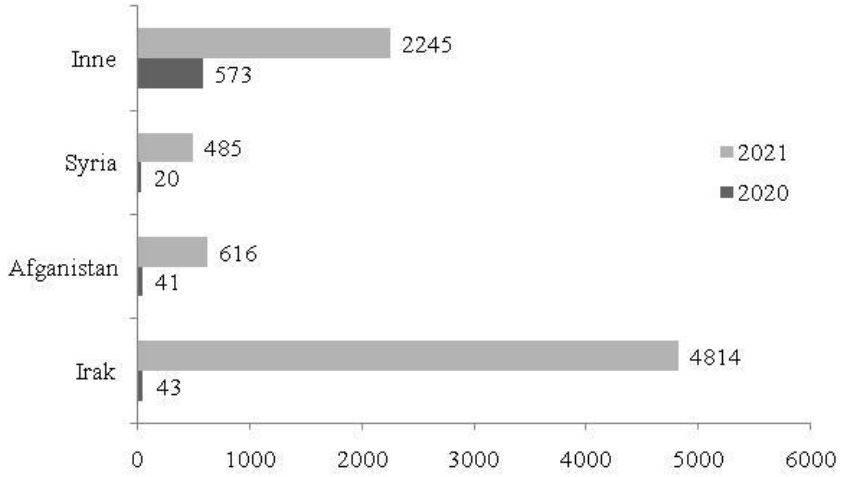
Tabela 5. Udział procentowy liczby nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych na szlaku granic wschodnich w odniesieniu do liczby wszystkich tego typu zdarzeń na granicach zewnętrznych UE w latach 2014–2023

Lata	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Liczba zdarzeń na szlaku granic wschodnich	1 275	1 920	1 384	872	1 084	722	677	8 184	6 127	5908
Udział procentowy	0,45	0,11	0,27	0,43	0,73	0,51	0,54	4,09	1,85	1,48

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Risk Analysis for 2018*, s. 43, …; *Risk Analysis for 2022/23*, s. 45, …; *Risk Analysis for 2023/2024, s. 47, …*; *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016, …* [dostęp: 15.02.2024]

Zmieniły się też państwa pochodzenia imigrantów przemieszczających się szlakiem granic wschodnich. W latach 2014–2020 dominowali tu obywatele Wietnamu, Afganistanu, Rosji oraz Ukrainy. Łącznie, w tym przedziale czasowym, stanowili oni ponad połowę imigrantów, którzy wbrew prawu przekroczyli granice zewnętrzne UE tą drogą. W 2021 r., w wyniku zaangażowania służb Białorusi organizujących przerzut imigrantów przez terytorium tego państwa na granice z Polską, Litwą oraz Łotwą, ze szlaku korzystali głównie Irakijczycy oraz, w mniejszym stopniu, mieszkańcy Afganistanu i Syrii. Co istotne, jeszcze w 2020 r., przedstawiciele tych nacji stanowili łącznie zaledwie około 15% wszystkich ujawnionych sprawców nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE na szlaku granic wschodnich. W kolejnym roku wskaźnik ten przekroczył 72%, zaś sami obywatele Iraku byli uczestnikami blisko 59% zdarzeń (wykres 18).

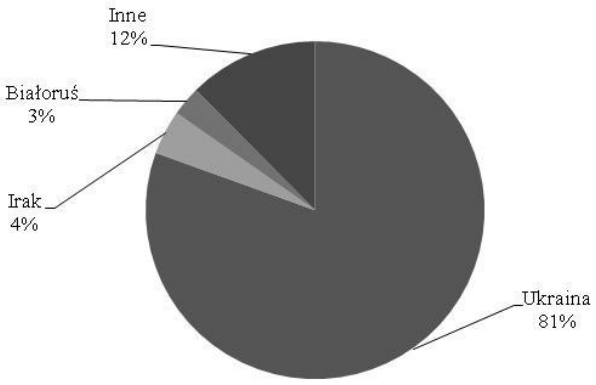
Wykres 18. Obywatele Iraku, Afganistanu oraz Syrii ujawnieni na szlaku granic wschodnich w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych UE w latach 2020–2021



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych agencji Frontex, *Risk Analysis for 2022/23*, s. 45, … [dostęp: 30.03.2023]

Wzmocnienie fizycznej ochrony wschodniej granicy zewnętrznej Wspólnoty skutkowało ograniczeniem aktywności analizowanego szlaku w 2022 r. (tabela 5). W szczególności znacząco spadła liczba ujawnionych tam nielegalnych imigrantów pochodzących z Iraku, Syrii i Afganistanu. Jednocześnie sytuacja na szlaku granic wschodnich była wyraźnie powiązana z wydarzeniami na Ukrainie, to właśnie obywatele tego państwa stanowili ponad 80% osób tam ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej UE (wykres 19).

Wykres 19. Sytuacja na szlaku granic wschodnich w 2022 r. – zestawienie procentowe obejmujące 3 najliczniej reprezentowane narodowości wśród osób tam ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych UE



Źródło: *Risk Analysis for 2023/2024, s. 47,* … [dostęp: 15.02.2024]

Wstępne dane Frontexu wskazują, iż w 2023 r. sytuacja na szlaku granic wschodnich była porównywalna z notowaną przed rokiem. Wśród migrantów ujawnianych tam w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych UE dominowali obywatele Ukrainy[444].

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku szlaku arktycznego presja migracyjna została wykorzystana jako hybrydowe narzędzie nacisku na zmagające się z jej konsekwencjami państwa UE[445]. Możliwość sterowania przez Białoruś (pośrednio przez Rosję) zagrożeniami związanymi z nielegalnym przekraczaniem granic zewnętrznych UE jest ważnym czynnikiem oddziaływania na bezpieczeństwo wewnętrzne nie tylko państw z nią graniczących, ale też państw będących celem ruchów migracyjnych. Przy czym spektrum tego oddziaływania daleko wykracza poza kwestie związane z ochroną granic. Otwarcie nowego kanału migracyjnego, prócz konieczności zaangażowania służb odpowiedzialnych za ochronę granicy oraz podjęcia wysiłków zmierzających do jej fizycznego zabezpieczenia, wywołało publiczną debatę oraz polityczne spory dotyczące sposobu reakcji na powstałą sytuację. Tym samym władze Białorusi i Rosji uzyskały możliwość wpływu na politykę wewnętrzną państw Wspólnoty oraz na bieżące relacje między nimi. Problem nabrał szczególnej wagi po agresji Rosji na Ukrainę, której następstwem są masowe ruchy migracyjne przez wschodnie granice UE.

Szlak Kanału Angielskiego

Został wyodrębniony przez Frontex po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE i prowadzi z Europy Kontynentalnej na Wyspy Brytyjskie. Ma charakter odmienny w odniesieniu do przedstawionych już dróg migracyjnych wiodących do UE. Nielegalna przeprawa przez Kanał Angielski była aktywna również przed jej formalnym wyodrębnieniem w dokumentach analitycznych agencji, jednak uważano ją za przedłużenie szlaków, którymi migranci przedostawali się na teren Wspólnoty. Migranci pokonywali wówczas Kanał La Manche kryjąc się zwykle w przestrzeniach bagażowych samochodów ciężarowych. Począwszy od 2019 r., w następstwie zaostrzenia procedur kontrolnych samochodów docierających na Wyspy Brytyjskie, wyraźnie wzrosła skala przerzutu osób z wykorzystaniem niewielkich, szybkich łodzi

[444] *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016, …* [dostęp: 15.02.2024].
[445] Szarzej na temat sytuacji na granicach zewnętrznych UE z Białorusią w podrozdziale 2.3. dysertacji.

wypływających z francuskiego bądź belgijskiego wybrzeża. W 2020 r. tym sposobem na Wyspy Brytyjskie usiłowało dotrzeć ponad 15 tys. osób. Rok później odnotowano ponad 52 tys. prób nielegalnego przekroczenia granic brytyjskich z wykorzystaniem łodzi, przy czym około 30 tys. migrantów zostało ujawnionych już po pokonaniu kanału[446]. Tendencja utrzymała się w 2022 r., kiedy to liczba zdarzeń na szlaku przekroczyła 71 tys.[447] W 2023 r. liczba odnotowanych prób nielegalnego przemieszczenia się z Europy Kontynentalnej na Wyspy Brytyjskie spadła o około 15% i nieznanie przekroczyła 60 tys. Szlakiem przemieszczali się wówczas głównie obywatele Afganistanu, Iraku oraz Syrii[448].

Silna presja imigracyjna, z którą zmagają się Brytyjczycy, ma uwarunkowania historyczne i jest w dużej mierze wynikiem istnienia na Wyspach Brytyjskich licznych, prężnych społeczności imigranckich, które są istotnym czynnikiem sprzyjającym jej dalszemu wzrostowi. Jak głosi teoria sieci migracyjnych, relacje interpersonalne łączące potencjalnych migrantów ze środowiskiem w miejscu pochodzenia oraz w wybranym przez nich rejonie docelowym zmniejszają ryzyko związane z mobilnością. W szczególności ułatwiają adaptację w nowym miejscu pobytu oraz łagodzą skutki rozłąki, a tym samym pozytywnie wpływają na dynamikę i wielkość zjawiska migracji[449].

Sytuacja na przedstawionych szlakach imigracyjnych od początku 2020 r. była silnie uzależniona od działań związanych z pandemią koronawirusa, podejmowanych przez władze państwowe na obszarach źródłowych, tranzytowych jak i docelowych ruchów migracyjnych do Europy. Czynnikami o szczególnym znaczeniu były tu różnorakie ograniczenia w przemieszczaniu się, problemy gospodarcze państw uznawanych tradycyjnie za cel ruchów imigracyjnych jak też trudna i bardzo zmienna sytuacja zdrowotna. Należy jednak podkreślić, iż oddziaływanie czynnika zdrowotnego na aktywność szlaków migracyjnych do UE nie było jednolite. Odnotowano wyraźny spadek liczby zdarzeń na szlaku wschodniośródziemnomorskim oraz cyrkulacyjnym. Jednocześnie istotnie wzrosła presja migracyjna w środkowej części basenu Morza

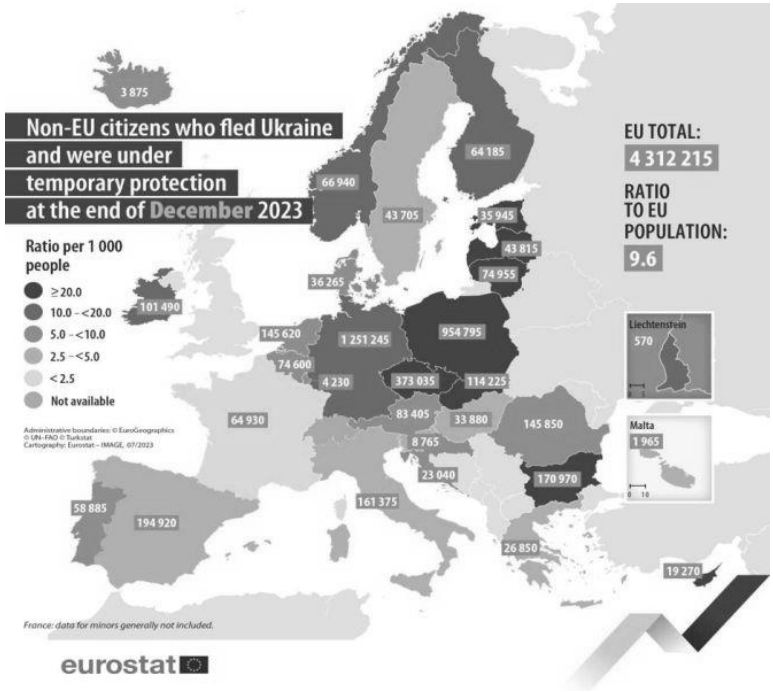
---

[446] Źródło: Frontex, *Migratory Routes. The Channel Route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/the-channel-route/ [dostęp: 24.04.2023].
[447] Źródło: Frontex, *EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016*, … [dostęp: 30.03.2023].
[448] Źródło: Frontex, *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016*, … [dostęp: 15.02.2024].
[449] Por. P. Kaczmarczyk, W. Kloc-Nowak, *Teorie migracji*, [w:] *25 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018, s. 63–64.

Śródziemnego, na Wyspach Kanaryjskich oraz na szlaku granic wschodnich. Co ważne, przeprawa migracyjna z Białorusi jest przez to państwo używana w celu wywierania hybrydowego nacisku na państwa Wspólnoty z nią graniczące. Białoruś skutecznie wykorzystuje możliwości ingerowania w spory o charakterze społecznym i politycznym rodzące się we wspomnianych państwach wokół zagadnień imigracyjnych.

Wydarzeniem o kluczowym znaczeniu dla problematyki imigracji do państw UE stała się trwająca od 24.02.2022 r. agresja Rosji na Ukrainę. Do końca 2022 r. prawie 13 mln ob. Ukrainy wyjechało z terytorium tego państwa (tylko drogą lądową) uciekając przed skutkami konfliktu. W tym samym okresie odnotowano powrót na Ukrainę około 10 milionów Ukraińców [450]. Według danych Eurostatu, na koniec 2023 r., w państwach członkowskich UE przebywało prawie 4,31 mln obywateli państw trzecich (liczba stanowiąca około 0,96% populacji UE), którym udzielono ochrony czasowej w związku z konfliktem na Ukrainie. Przy czy największa ich liczba pozostawała w Niemczech oraz Polsce (rysunek 1).

Rysunek 1. Liczba obywateli państw trzecich, którzy opuścili Ukrainę w wyniku rosyjskiej agresji a następnie otrzymali ochronę tymczasową w państwach członkowskich (grafika uwzględnia relację liczby osób objętych ochroną w odniesieniu do 1 000 obywateli poszczególnych państw UE). Stan na koniec 2023 r.



[450] Źródło: Frontex, *EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016*, … [dostęp: 23.05.2023].

Źródło: Eurostat, *Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics [dostęp: 20.02.2024]

Jednocześnie w sześciu państwach członkowskich stosunek liczby beneficjentów tego typu ochrony do liczby obywateli tych państw przekroczył 2%. Sytuacja taka miała miejsce w Czechach, Polsce, Estonii, Bułgarii, Litwie, Łotwie oraz na Słowacji. Tak wielki napływ obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich w sposób istotny wpływa na uwarunkowania gospodarcze, ekonomiczne oraz społeczne, w szczególności stanowi wyzwanie dla służb, których zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego wspólnoty.

Przedstawiona sytuacja na europejskich szlakach migracyjnych, a w szczególności na szlaku granic wschodnich oraz szlaku bałkańskim determinuje nielegalne procesy imigracyjne w Polsce. W kolejnym rozdziale zawarto ich szczegółową analizę, obejmującą przyczyny ruchów imigracyjnych, ich charakterystykę oraz obserwowane trendy rozwojowe.

Rozdział 6
Trendy, kierunki rozwoju nielegalnej imigracji w Polsce oraz sposoby ograniczania zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego z nią związanych

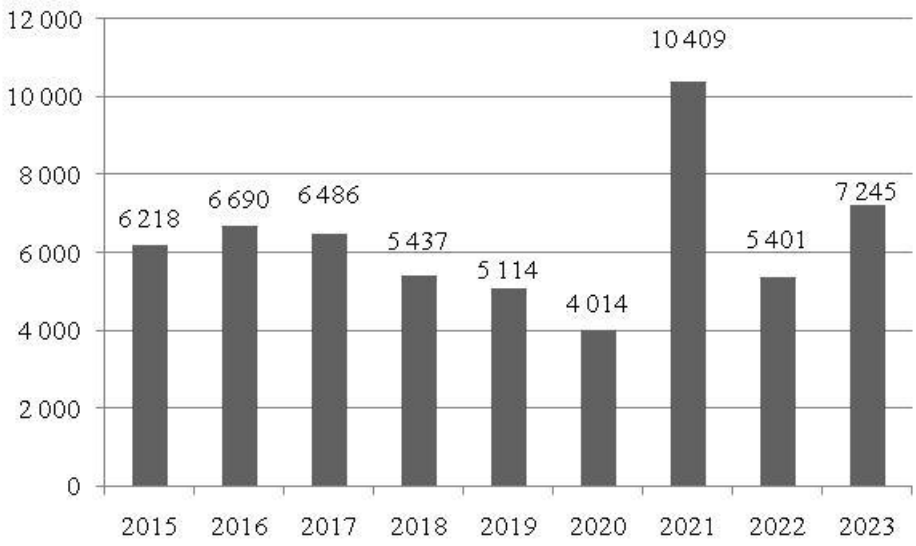
6.1. Analiza zmienności zjawiska nielegalnej imigracji

Polska, ze względu na swe centralne położenie na kontynencie europejskim, stanowi obszar, przez który przebiegają istotne szlaki imigracyjne do państw Wspólnoty. W szczególności tędy wiedzie, bardzo aktywny od 2021 r. na odcinku granicy zewnętrznej z Białorusią, szlak granic wschodnich. Korzystające zeń osoby przemieszczają się bezpośrednio poprzez polską granicę z tym państwem, bądź też przedostają się na teren UE forsując granice państw bałtyckich. Przez terytorium RP prowadzi też jedna z dróg migracyjnych będących fragmentem szlaku bałkańskiego. Wybierają ją migranci zmierzający na zachód i północ Europy poprzez region Bałkanów Zachodnich oraz państwa Europy Środkowej. Część migrantów przemieszczających się tym szlakiem, pokonując kolejne granice wewnętrzne państw Wspólnoty, dociera do Polski.

Niniejszy fragment dysertacji zawiera analizę zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce przeprowadzoną w oparciu o dane statystyczne Straży Granicznej. W rozważaniach uwzględnione zostały również migracje o charakterze tranzytowym. Szczegółowe badania przeprowadzono analizując dane statystyczne dotyczące nielegalnego przekraczania granicy zewnętrznej na kierunku wjazdowym do Polski oraz granicy wewnętrznej na obu kierunkach ruchu granicznego, co jest konsekwencją przebiegu przywołanych wyżej szlaków migracyjnych. W badaniach uwzględniono też dane dotyczące cudzoziemców z państw trzecich przebywających w Polsce niezgodnie z prawem pobytowym.

W szerokim ujęciu rozmiar zjawiska nielegalnej migracji w Polsce pozwalają oszacować dane dotyczące liczby prób nielegalnego przekroczenia granicy RP przez ob. państw trzecich (wykres 20).

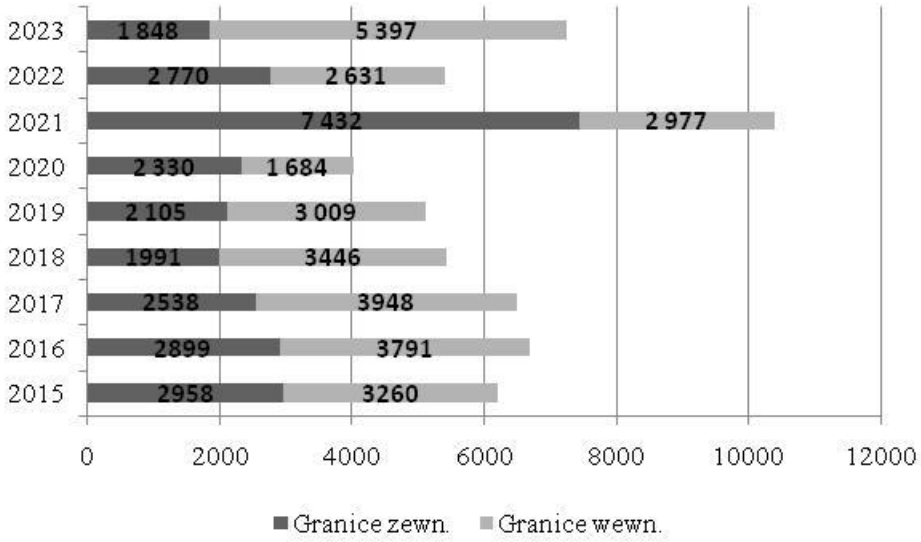
Wykres 20. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy RP w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html [dostęp: 15.02.2024]

W latach 2015–2019 stwierdzono zbliżoną liczbę zdarzeń związanych nielegalnym przekraczaniem polskich granic przez ob. państw trzecich. Wartość minimalną odnotowano w 2020 r., co niewątpliwie miało związek z ograniczeniami w przemieszczaniu się w czasie pandemii koronawirusa. Wyraźny, ponad 2,5 krotny, wzrost analizowanej wielkości, w odniesieniu do roku poprzedniego, miał miejsce w 2021 r. Liczba badanych zdarzeń była wówczas o blisko 74 % wyższa od średniej z lat 2015–2019. To właśnie latem 2021 r. władze Białorusi rozpoczęły wykorzystywanie inspirowanych przez siebie ruchów migracyjnych do wywierania politycznego nacisku na państwa UE. Znaczenie aktywności Białorusi dla wielkości presji imigracyjnej w Polsce potwierdzają też zestawienia prezentujące sytuację na granicach w zależności od ich rodzaju (wykres 21).

Wykres 21. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy RP w latach 2015–2023 z podziałem na granice wewnętrzne oraz zewnętrze

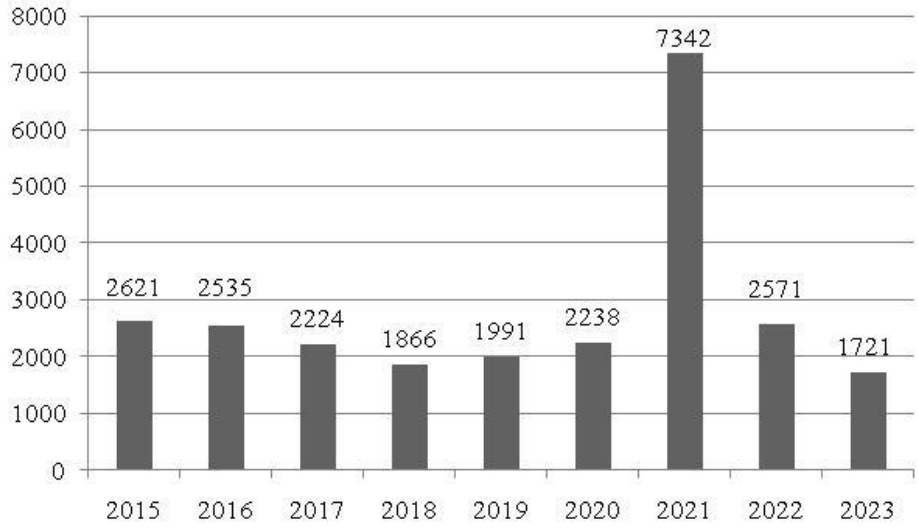


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html [dostęp: 15.02.2024]

W okresie poprzedzającym kryzys graniczny na wschodniej flance UE zdarzenia związane z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej przez ob. krajów trzecich stanowiły średnio około 44% wszystkich tego typu zdarzeń na granicach RP. Sytuacja zauważalnie zmieniała się w 2021 r., kiedy to na granicach zewnętrznych odnotowano aż 71,4% wszystkich nielegalnych przekroczeń polskich granic przez ob. państw trzecich. Wówczas też miało miejsce ponad 3 razy więcej takich incydentów w porównaniu do wartości średniej z lat 2015–2020. Ponadto nastąpił też wzrost liczby obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy wewnętrznej RP o prawie 77% w odniesieniu do roku poprzedniego, jednocześnie wielkość ta stanowiła 93% średniej z lat 2015–2020 (wykres 21). Wzmocnienie ochrony granicy zewnętrznej skutkowało spadkami liczby badanych zdarzeń na tym odcinku w kolejnych dwóch latach. W 2023 r. była ona cztery razy mniejsza niż w rekordowym 2021 r.

Konsekwencje stosowania *inżynierii przymusowej migracji*, a co za tym idzie instrumentalnego wykorzystywania ruchów migracyjnych przez Białoruś są wyraźniej widoczne w zestawieniu dotyczącym nielegalnych przekroczeń granicy zewnętrznej na kierunku wjazdowym do Polski przez ob. państw trzecich (wykres 22).

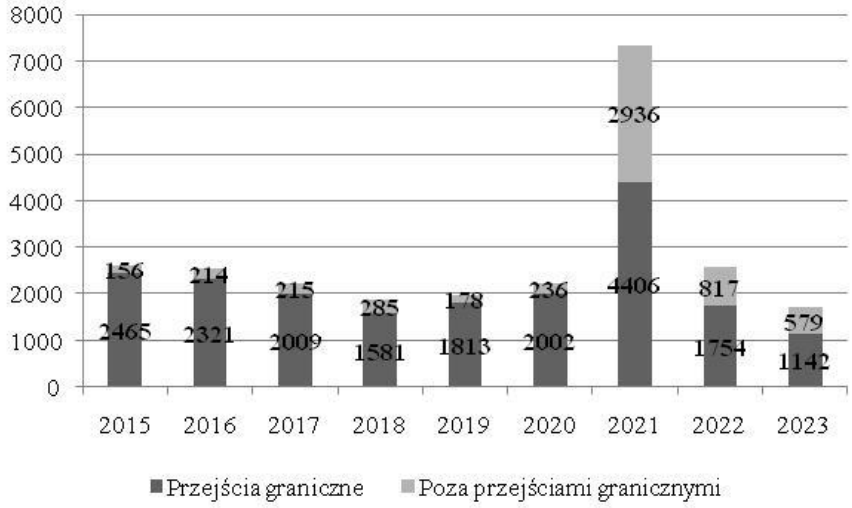
Wykres 22. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem polskiej granicy zewnętrznej, na kierunku wjazdowym, w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

W latach 2015–2020 obserwujemy stabilną liczbę analizowanych przypadków. W tym okresie ich średnia była bliska 2250, zaś próby nielegalnego wjazdu do Polski ujawniano głównie podczas kontroli granicznej. Jak wynika z danych SG przeciętnie tylko 1 przypadek na 10 miał wówczas miejsce poza przejściami granicznymi (wykres 23).

Wykres 23. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w przejściach granicznych oraz poza nimi w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych do RP w latach 2015–2023

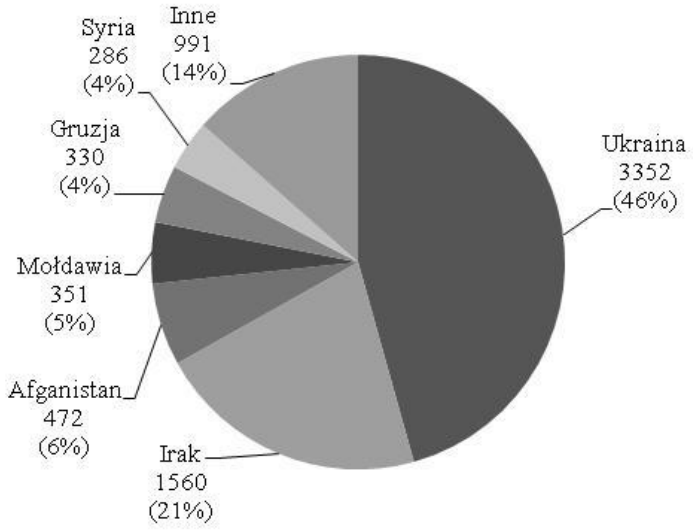


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Na przestrzeni lat 2015–2020 naruszeń związanych z nielegalnym przekraczaniem granic zewnętrznych na wjazd do Polski dopuszczali się głównie obywatele Ukrainy. Prawie 62 % wszystkich takich przypadków dotyczyło Ukraińców, przy czym nieomal 96% zdarzeń z nimi związanych miało miejsce podczas kontroli prowadzonej w przejściach granicznych. Łącznie, w tym okresie, obywatele Ukrainy, Rosji oraz Białorusi byli sprawcami 80% wszystkich nielegalnych wjazdów do Polski poprzez granice zewnętrzne[451].

W 2021 r. presja imigracyjna wyraźnie wzrosła, ujawniono wówczas nieomal 3,3 razy większą liczbę nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych na wjazd do Polski od przywołanej już wartości przeciętnej z lat 2015–2020. Jednocześnie zmieniły się charakterystyczne parametry opisujące to zjawisko. W szczególności nastąpił istotny przyrost liczby zdarzeń, które miały miejsce poza przejściami granicznymi. Stanowiły one wówczas 40% ogółu wszystkich odnotowanych przypadków. W wartościach bezwzględnych liczba nielegalnych przekroczeń granicy zewnętrznej do Polski poza przejściami granicznymi wzrosła nieomal czternastokrotnie w porównaniu ze średnią z lat 2015–2020 (wykres 23). Zmianie uległy też dane dotyczące struktury narodowościowej osób usiłujących wbrew prawu przedostać się do Polski przez granice zewnętrzne (wykres 24).

Wykres 24. Liczba cudzoziemców z państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych do RP w 2021 r. z podziałem na obywatelstwa



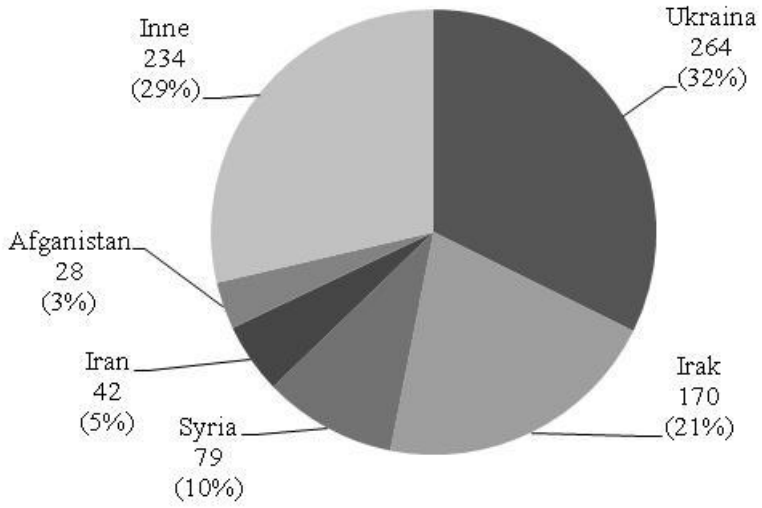
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

[451] Źródło: obliczenia własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].

Na uwagę zasługuje fakt, iż obywatele Iraku, Afganistanu oraz Syrii usiłowali nielegalnie pokonać linię granicy, prawie wyłącznie, poza czynnymi przejściami granicznymi. Liczba takich przypadków wynosiła odpowiednio: 1558, 472 oraz 278. Z kolei obywatele Ukrainy, Mołdawii i Gruzji byli zatrzymywani podczas kontroli granicznej. Takich incydentów odnotowano odpowiednio: 3326, 349 i 328[452].

Kolejny rok przyniósł na granicach zewnętrznych spadek liczby zdarzeń do średniego poziomu odnotowanego w latach 2015–2020. Nadal jednak utrzymywało się zwiększone zagrożenie nielegalnymi przekroczeniami granicy poza przejściami granicznymi. Informacje o najliczniej reprezentowanych obywatelstwach osób nielegalnie przedostających się do Polski poza przejściami granicznymi w 2022 r. prezentuje wykres 25.

Wykres 25. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2022 r., w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej do RP poza przejściami granicznymi z podziałem na obywatelstwa



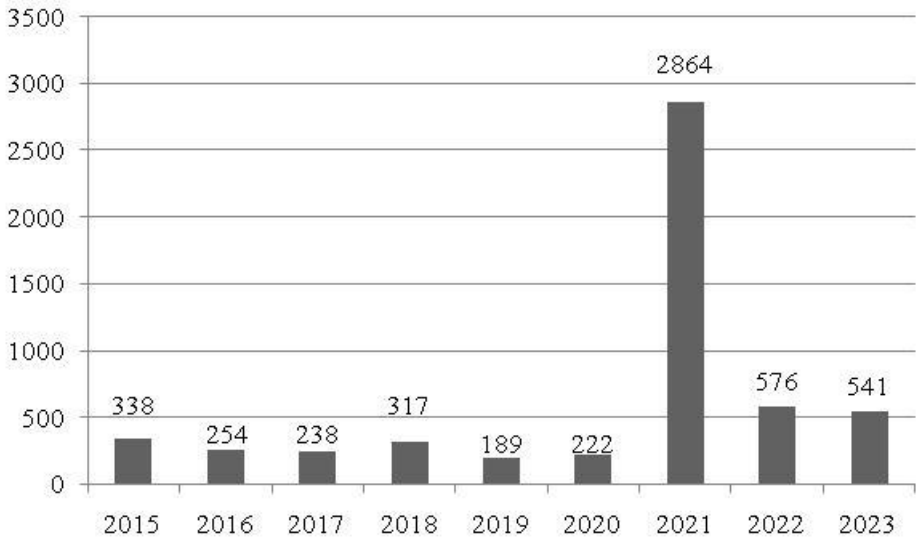
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Tendencja spadkowa utrzymała się w 2023 r. Co istotne, poza przejściami granicznymi, odnotowano wówczas ponad pięć razy mniej nielegalnych przekroczeń granicy zewnętrznej niż miało to miejsce w 2021 r. (wykres 23). Zdarzenia tego typu dotyczyły głównie ob. Ukrainy (134 przypadki), Syrii (86) oraz Afganistanu (83)[453].

[452] Źródło: SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].
[453] Źródło: SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].

Charakterystykę zmienności zjawiska nielegalnych wjazdów do Polski zbliżoną do obserwowanej na granicach zewnętrznych, traktowanych łącznie, obserwujemy w odniesieniu do sytuacji na granicy z Białorusią (wykres 26).

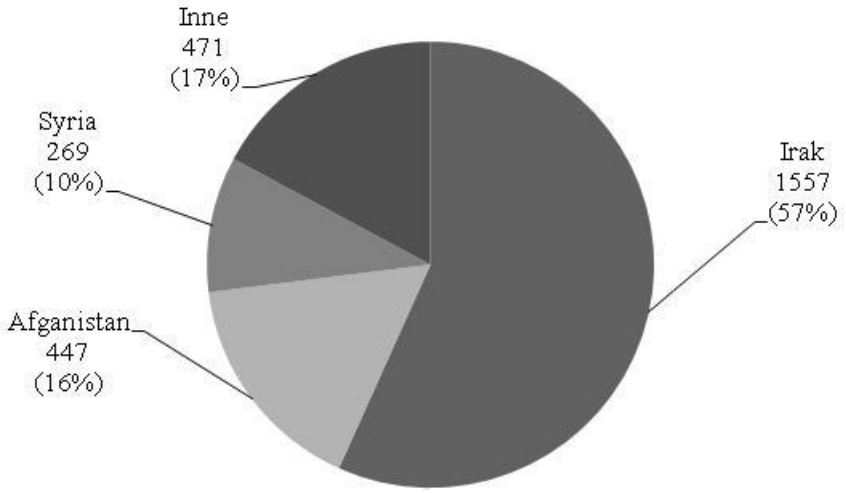
Wykres 26. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy z Białorusi do Polski w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html [dostęp: 15.02.2024]

W latach 2015–2020 presja imigracyjna na tym odcinku granicy była stosunkowo niewielka. W tym okresie ujawniano rocznie średnio około 260 osób pochodzących z państw trzecich, nielegalnie przybywających z Białorusi do Polski. Wielkość ta stanowiła zaledwie 11,5% przeciętnej wartości odnotowywanej na wjazd do Polski na wszystkich granicach zewnętrznych w tym okresie. Natomiast w 2021 r. liczba zdarzeń była tu prawie 8 razy większa niż w 2015 r. kojarzonym z rekordową imigracją do UE, jednocześnie stanowiła wartość 11 razy większą od średniej odnotowanej w latach 2015–2020 oraz osiągnęła poziom 39% wszystkich nielegalnych przekroczeń polskich granic zewnętrznych na kierunku wjazdowym. Aż 96% wszystkich odnotowanych tu wówczas przypadków nielegalnych przekroczeń granicy do Polski miało miejsce poza przejściami granicznymi. Przy czym czynów takich dopuszczali się głównie obywatele Iraku a ponadto Afganistanu i Syrii (wykres 27).

Wykres 27. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2021 r., w związku z nielegalnym przekroczeniem polsko-białoruskiej granicy na kierunku do RP, poza przejściami granicznymi z podziałem na obywatelstwa



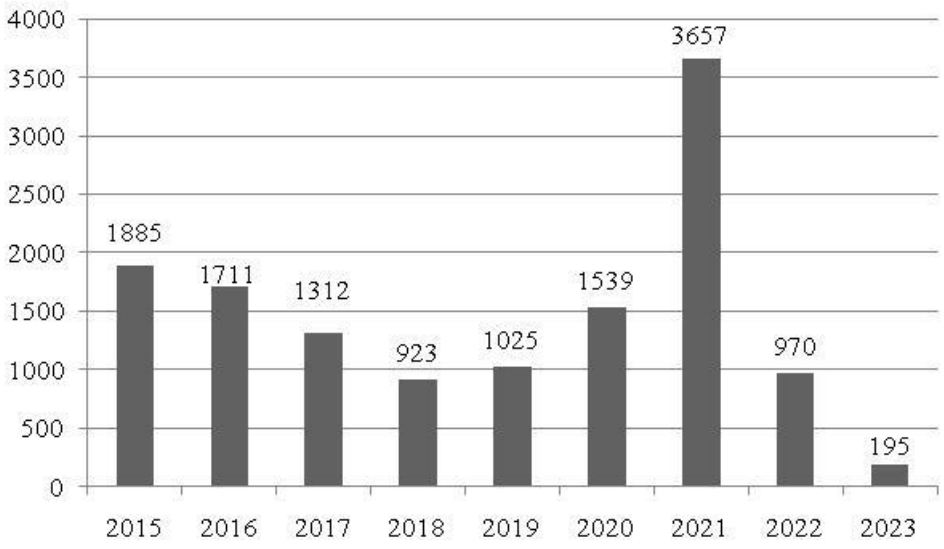
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Zauważalny, prawie 5. krotny, spadek liczby obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy z Białorusi do Polski nastąpił już w 2022 r. Pomimo tego zdarzeń nadal było ponad 2,2 razy więcej niż wynosi średnia z lat 2015–2020. Blisko 89% z nich miało miejsce poza przejściami granicznymi. Podobnie jak w roku poprzednim tę drogę niezgodnego z prawem wjazdu do Polski wybierali głównie ob. Iraku, Afganistanu oraz Syrii. 2023 r. nie przyniósł istotnych zmian. Odnotowano nieznacznie niższą liczbę prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusi do Polski. Około 80% z nich miało miejsce poza przejściami granicznymi[454].

Wzrost presji imigracyjnej w 2021 r. wystąpił również na granicy z Ukrainą (wykres 28).

[454] Źródło: SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].

Wykres 28. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy z Ukrainy do Polski w latach 2015–2023



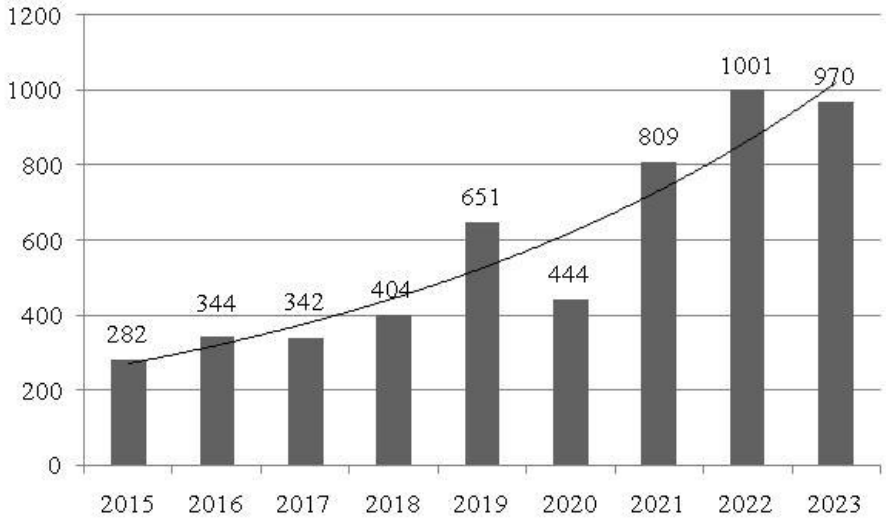
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

W odróżnieniu od sytuacji na granicy z Białorusią, zmiana liczby zdarzeń nie była tu tak wyraźna. W latach 2015–2020 odnotowywano średnio około 1400 nielegalnych przekroczeń granicy z Ukrainy do Polski przez ob. państw trzecich. W 2021 r. analizowanych przypadków było prawie 2,6 razy więcej. Agresja Rosji na Ukrainę przyniosła całkowicie nowe uwarunkowania w zakresie przekraczania polskiej granicy z zaatakowanym państwem. W szczególności ułatwiono jej pokonywanie przez cudzoziemców uciekających przed skutkami działań wojennych oraz wprowadzono formułę ochrony czasowej dla takich osób. Wszystko to istotnie wpłynęło na spadek liczby niezgodnych z prawem przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej szczególnie wyraźny w 2023 r. Na przestrzeni lat 2015–2022 prawie 87% osób usiłujących nielegalnie przedostać się do Polski tą drogą było obywatelami Ukrainy, zaś 88% zdarzeń miało miejsce w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych w przejściach granicznych[455].

Istotne znaczenie dla statystycznego obrazu nielegalnych ruchów imigracyjnych przez polskie granice zewnętrzne ma sytuacja na lotach zewnętrznych (wykres 29).

[455] Źródło: SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024].

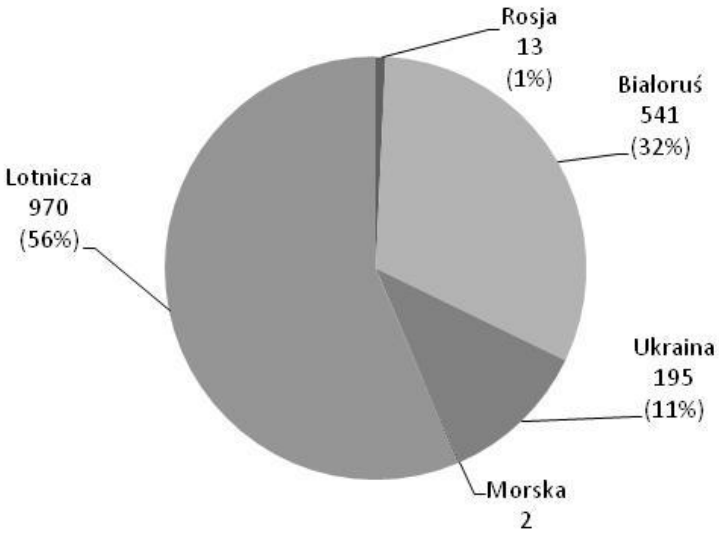
Wykres 29. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy do Polski na lotach zewnętrznych w latach 2015–2023 (z wykładniczą linią trendu)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Dane prezentujące nielegalne przekroczenia granicy do RP na lotach zewnętrznych wskazują na względnie stałą tendencję wzrostową. Wyraźne odstępstwo od linii trendu miało miejsce jedynie w 2020 r. i było spowodowane ograniczeniami w międzynarodowym ruchu lotniczym wynikającymi z globalnej sytuacji zdrowotnej. W kolejnych latach nastąpił znaczący wzrost liczby nielegalnych przekroczeń granicy na lotach zewnętrznych do Polski. W 2023 r. to właśnie ten rodzaj granicy zewnętrznej był najbardziej zagrożony nielegalnym jej przekraczaniem (wykres 30).

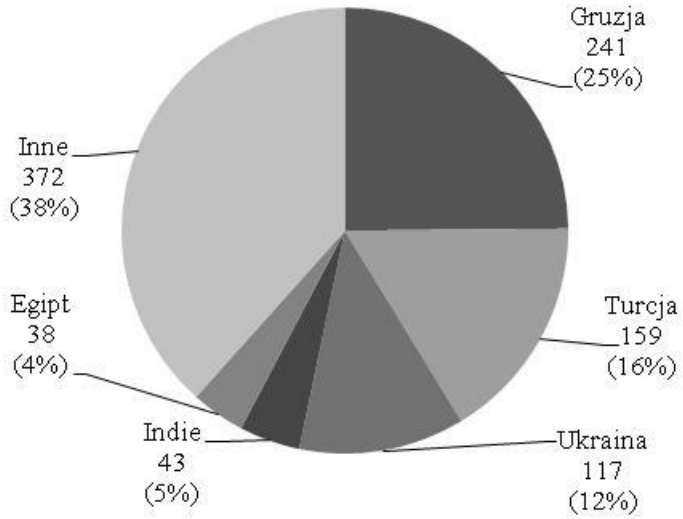
Wykres 30. Liczba zdarzeń związanych z nielegalnym przekroczeniem poszczególnych granic zewnętrznych RP na kierunku wjazdowym w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Najczęściej reprezentowane nacje osób usiłujących wbrew przepisom przedostać się do Polski drogą lotniczą w 2023 r. prezentuje wykres 31.

Wykres 31. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych na lotach zewnętrznych w 2023 r., podczas próby nielegalnego wjazdu do polski (główne obywatelstwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

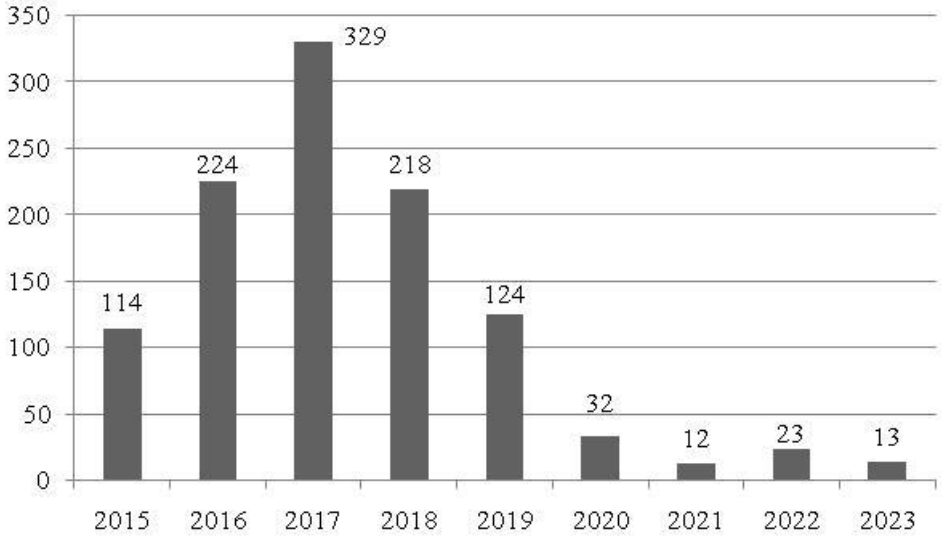
Obywatelstwa osób ujawnionych w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy zewnętrznej do Polski drogą lotniczą są w oczywisty sposób powiązane z miejscami wylotu, zaś do zdarzeń tego typu dochodzi zazwyczaj podczas kontroli granicznej prowadzonej wobec pasażerów połączeń regularnych. Najliczniej występujący w tym zestawieniu obywatele Gruzji, usiłując niezgodnie z prawem przekroczyć granice zewnętrzne na kierunku wjazdowym do Polski, prawie wyłącznie wybierali drogę lotniczą. Tylko 1. osoba pochodząca z tego państwa została ujawniona przy próbie wjazdu do Polski na pozostałych granicach zewnętrznych[456].

Pomimo narastającego konfliktu pomiędzy Rosją a UE, obejmującego szeroko pojmowane relacje polityczne, ekonomiczne czy społeczne, wywołanego agresją tego państwa na Ukrainę, nie odnotowano istotnego wzrostu liczby nielegalnych przekroczeń granicy z obwodem kaliningradzkim przez ob. państw trzecich na kierunku do Polski. Niewielka skala notowanych tego typu zdarzeń utrzymuje się tam od 2020 r. W latach 2015–2019 sytuacja migracyjna na polsko-rosyjskim odcinku granicy zewnętrznej UE była porównywalna do obserwowanej na granicy z Białorusią, przy czym największą liczbę ob. państw trzecich wbrew prawu przedostających się tą drogą do Polski

[456] Źródło: SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024].

zatrzymano po zawieszeniu MRG, które miało miejsce w lipcu 2016 r. Od 2017 r. liczba ta systematycznie spadała, osiągając minimum w 2021 r. (wykres 32).

Wykres 32. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-rosyjskiej w latach 2015–2023, na kierunku wjazdowym



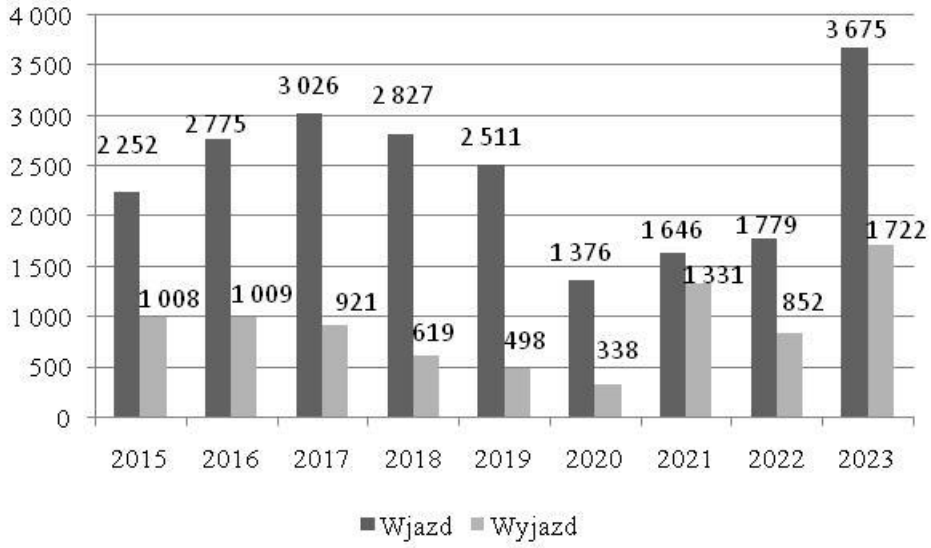
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Na przestrzeni całego analizowanego okresu marginalne znaczenie dla badanego procesu miały nielegalne przekroczenia morskiej granicy zewnętrznej na kierunku wjazdowym do Polski, przez cudzoziemców z państw trzecich. Łącznie w latach 2015–2022 odnotowano tu zaledwie 17 takich przypadków[457].

Polska stanowi obszar, poprzez który przebiegają bardzo aktywne, w latach 2021–2023, szlaki migracyjne ze wschodu oraz południa Europy. Część nielegalnych ruchów migracyjnych odbywa się poprzez polskie granice wewnętrzne. Przy czym w celu zbadania charakterystyki tych procesów niezbędna jest ich prezentacja zarówno na kierunku wjazdowym jak i wyjazdowym. Łączne dane w tym zakresie prezentuje wykres 33.

[457] Źródło: SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].

Wykres 33. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem polskich granic wewnętrznych w latach 2015–2023, z podziałem na kierunki ruchu

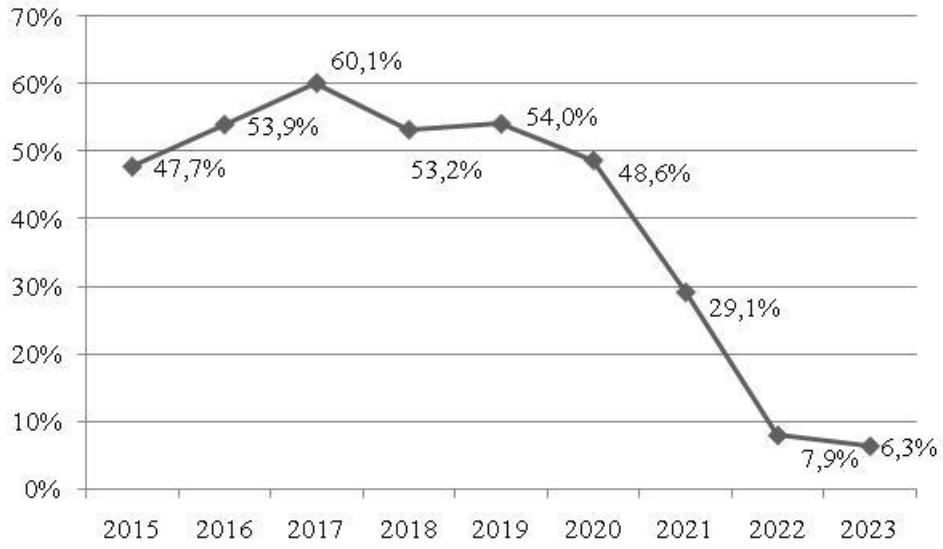


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

Na przestrzeni lat 2015–2020 liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granic wewnętrznych na kierunku wjazdowym była średnio 3,4 razy większa niż ich liczba na wyjazd z Polski. Prawidłowość ta została zachwiana w 2021 r., kiedy to liczba zdarzeń na kierunku wyjazdowym z Polski stanowiła prawie 45% wszystkich nielegalnych przekroczeń granic wewnętrznych RP przez obywateli państw trzecich. Znaczny wzrost liczby ujawnionych prób nielegalnego przekraczania granic wewnętrznych, na obu kierunkach ruchu, nastąpił w 2023 r. Liczba ujawnionych przypadków była najwyższa w całym analizowanym okresie i ponad dwukrotnie przekraczała wartość odnotowaną przed rokiem.

Charakterystyczną cechą ogólnego obrazu nielegalnych ruchów migracyjnych przez granice wewnętrzne Polski jest fakt znaczącego udziału w tym procesie obywatele Ukrainy (wykres 34).

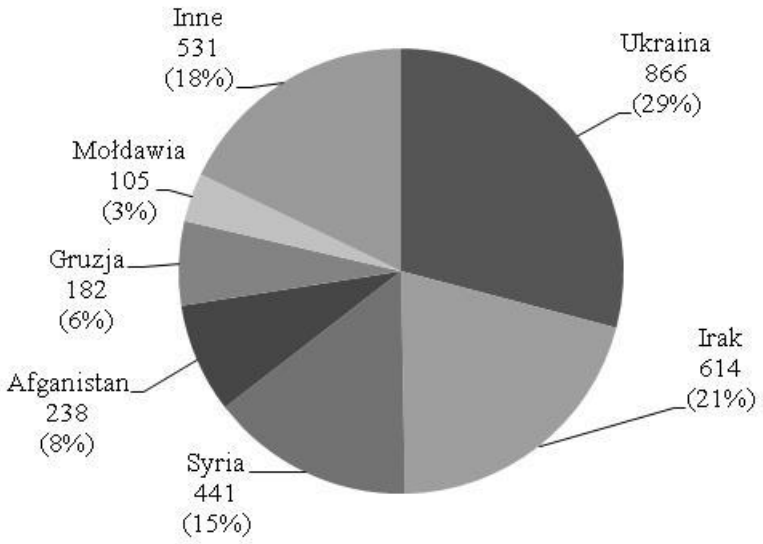
Wykres 34. Procentowy udział liczby nielegalnych przekroczeń granic wewnętrznych RP przez obywateli Ukrainy w odniesieniu do wszystkich takich zdarzeń w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

W latach 2015–2020 obywatele Ukrainy stanowili średnio ponad połowę liczby osób wbrew prawu przekraczających granice wewnętrzne Polski. Wskaźnik ten wyraźnie zmniejszył się w 2021 r. Wprawdzie nadal największą grupę, wśród cudzoziemców z państw trzecich przekraczających polskie granice wewnętrzne z naruszeniem prawa, stanowili Ukraińcy, jednak na uwagę zasługuje fakt wyraźnego wzrostu liczby nielegalnie migrujących przez granice wewnętrzne RP obywateli Iraku, Syrii oraz Afganistanu. Łącznie obywatele wymienionych państw obejmowali wówczas 44% wszystkich obywateli państw trzecich niezgodnie z prawem pokonujących te granice (wykres 35).

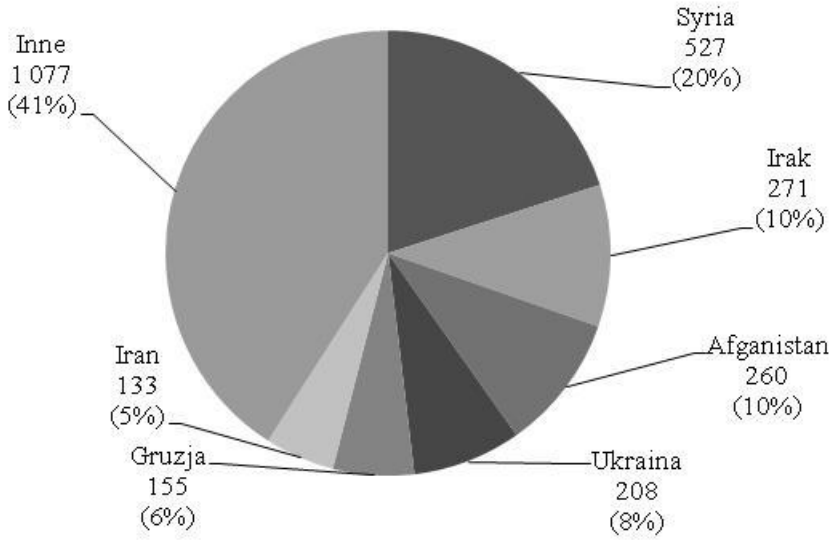
Wykres 35. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2021 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granic wewnętrznych RP (główne obywatelstwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Zaobserwowana tendencja utrzymała się w kolejnym roku, wówczas obywatele przywołanych państw stanowili razem ponad 40% wszystkich osób ujawnionych na polskich granicach wewnętrznych w związku z nielegalnym ich przekraczaniem. Przy czym nastąpił wzrost presji migracyjnej ze strony obywateli Syrii oraz Afganistanu przy jednoczesnym spadku liczby obywateli Iraku (wykres 36).

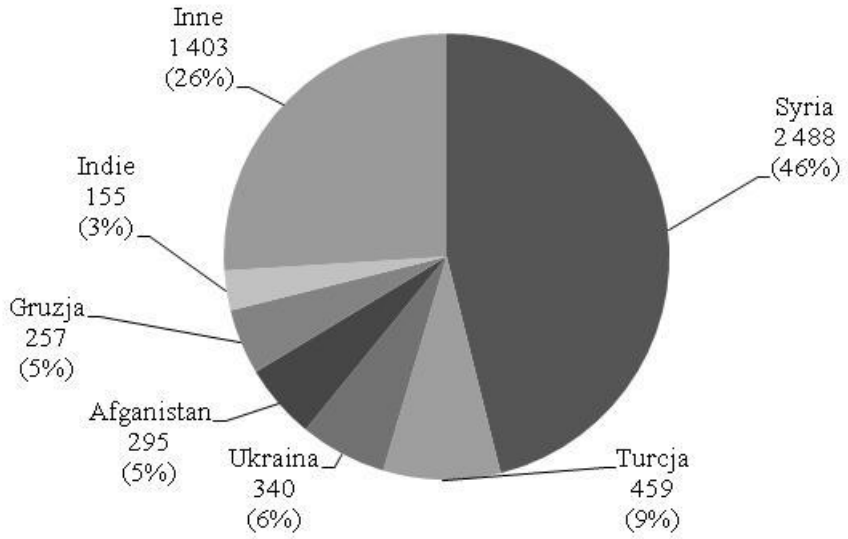
Wykres 36. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2022 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granic wewnętrznych RP (główne obywatelstwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Bardzo wysoka presja migracyjna ze strony obywateli Syrii utrzymała się w 2023 r. Zdarzenia z ich udziałem stanowiły wówczas aż 46% ogółu wszystkich prób niezgodnego z prawem przekraczania polskich granic wewnętrznych, przy czym ich liczba była ponad 4,7 razy większa niż przed rokiem (wykres 37).

Wykres 37. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2023 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granic wewnętrznych RP (główne obywatelstwa)

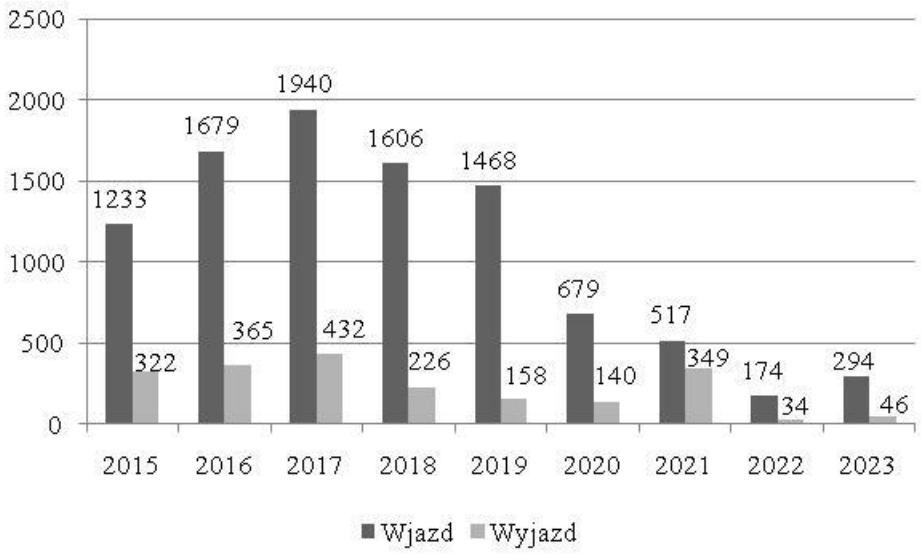


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Niewielka liczba ob. Ukrainy, odnotowana w latach 2022–2023 na granicach wewnętrznych w związku z próbą przekroczenia wbrew przepisom tychże granic, była wynikiem stosowania przepisów legalizujących pobyt na terenie wspólnoty cudzoziemcom uciekającym przed skutkami agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę.

Do interesujących spostrzeżeń prowadzi analiza danych statystycznych SG dotyczących niezgodnego z prawem przekraczania granic wewnętrznych RP, przez obywateli Ukrainy, na poszczególnych kierunkach ruchu (wykres 38).

Wykres 38. Liczba obywateli Ukrainy nielegalnie przekraczających granice wewnętrzne w latach 2015–2023, z podziałem na kierunki ruchu

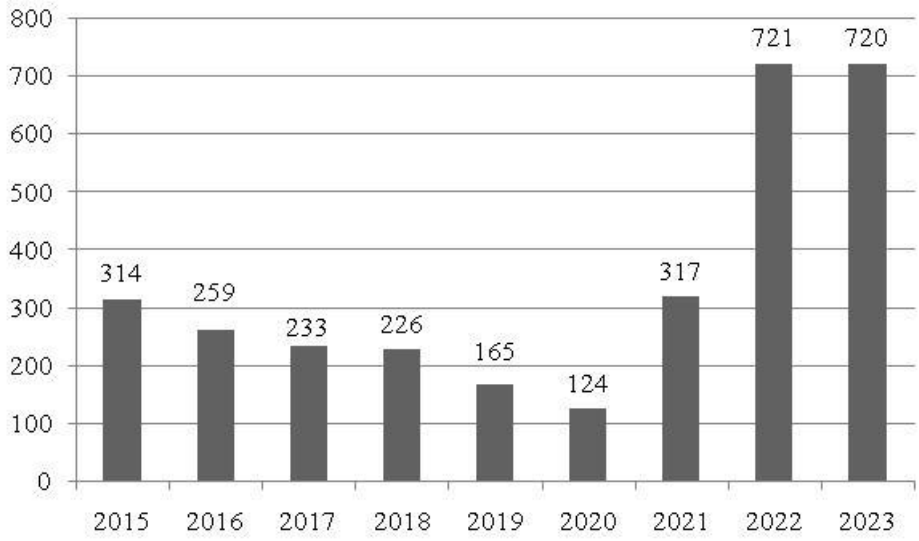


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

W latach 2015–2023 zdecydowana większość ujawnionych obywateli Ukrainy usiłowała nielegalnie pokonywać je na kierunku wjazdowym do Polski. Takie przypadki miały wówczas miejsce średnio ponad 4,6 razy częściej niż na kierunku przeciwnym i mogły mieć związek z próbą powrotu na Ukrainę, po zakończeniu pobytu w innych państwach UE.

Szczególne uwarunkowania panujące na szlaku granic wschodnich od 2021 r. implikują wzrost znaczenia sytuacji na polsko-litewskim odcinku granicy wewnętrznej dla oceny procesów imigracyjnych w Polsce. Imigranci przemieszczają się tą drogą z terenu Białorusi, po sforsowaniu granic zewnętrznych Łotwy oraz Litwy. Liczbę odnotowanych tu przypadków nielegalnego przekraczania granicy na wjazd do Polski, od 2015 r., przedstawia wykres 39.

Wykres 39. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-litewskiej w latach 2015–2023, na kierunku wjazdowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Średnia liczba analizowanych zdarzeń w latach 2015–2020 to 220 na przestrzeni jednego roku. Wzrost aktywności szlaku migracyjnego nastąpił w 2021 r., zaś rok później odnotowano rekordową liczbę nielegalnych przekroczeń granicy z Litwy do Polski. Była ona prawie 3,3 razy większa niż wartość średnia z lat 2015–2020. Ujawniono wówczas miedzy innymi: 160 obywateli Iraku, 106 obywateli Afganistanu, 95 obywateli Iranu oraz 63 obywateli Syrii, którzy stanowili łącznie blisko 59% wszystkich cudzoziemców z krajów trzecich zatrzymanych po niezgodnym z prawem przekroczeniu granicy z Litwy do Polski. W 2023 r. odnotowano tu podobną liczbę zdarzeń na kierunku wjazdowym do Polski, zaś najliczniejsze grupy wśród ujawnionych cudzoziemców z krajów trzecich stanowili obywatele Syrii (104), Afganistanu (90), Indii (70) oraz Iranu (68).

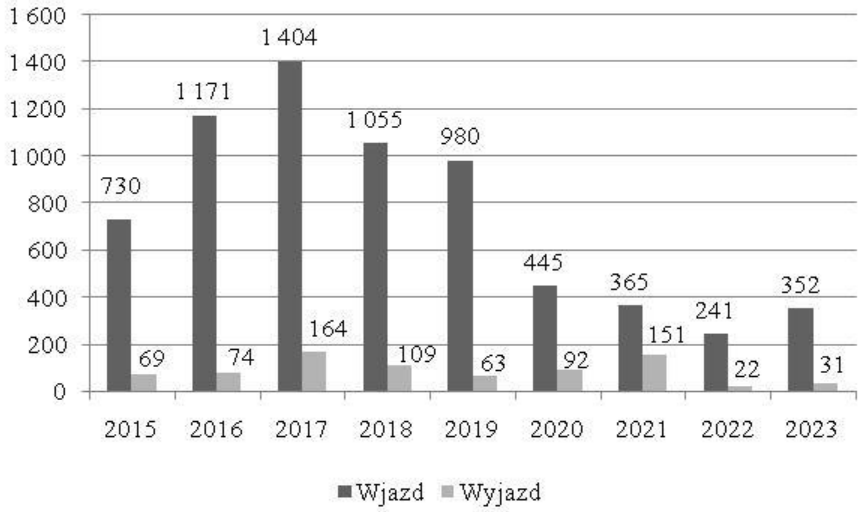
W tym samym okresie ujawniano tu niewielkie liczby przypadków dotyczących nielegalnego przekraczania granicy na kierunku wyjazdowym z Polski przez cudzoziemców z państw trzecich. Największą ich liczbę (95 zdarzeń) odnotowano w 2017 r. W latach 2021–2023 zatrzymano odpowiednio 3, 5 oraz 7 osób w związku z tego typu naruszeniami[458].

Znaczący napływ imigrantów nielegalnie przedostających się do Polski odbywa się przez jej południowe granice wewnętrzne. Tą drogą powracają na Ukrainę obywatele tego państwa, ponadto tędy przebiega końcowy etap wiodącego z południa

[458] Źródło: SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].

Europy szlaku bałkańskiego. W początkowym okresie europejskiego kryzysu imigracyjnego wiele zdarzeń obserwowano na polsko-czeskim odcinku granicy wewnętrznej (wykres 40).

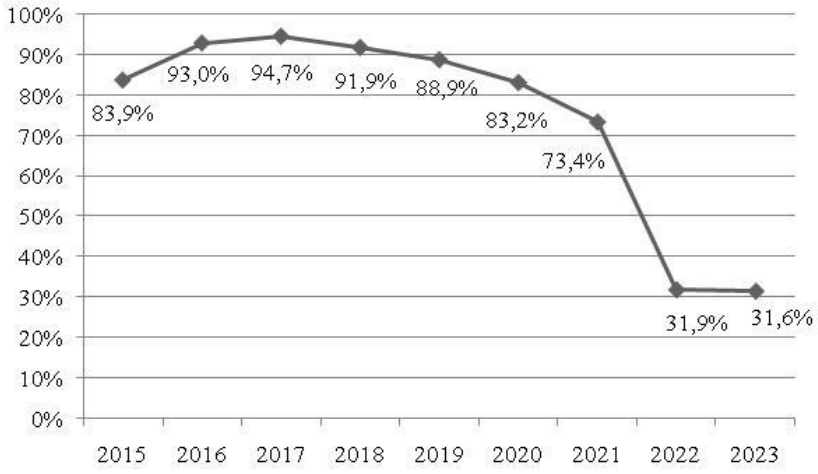
Wykres 40. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-czeskiej w latach 2015–2023, z podziałem na kierunki ruchu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Największą liczbę zdarzeń odnotowano na tym fragmencie polskiej granicy wewnętrznej w 2017 r. Zdecydowaną większość spośród osób nielegalnie przemieszczających się tą drogą stanowili obywatele Ukrainy. Taka prawidłowość miała miejsce na przestrzeni lat 2015–2021 (wykres 41).

Wykres 41. Udział procentowy obywateli Ukrainy w odniesieniu wszystkich obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-czeskiej w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Na ujawnione tu wówczas łącznie 6 872 osoby przekraczające granicę nielegalnie, aż 6 136 (89,3%) to Ukraińcy. Przeprowadzona w 2022 r. zmiana uwarunkowań prawnych w obszarze pobytu na terenie UE osób chroniących się przed konsekwencjami rosyjskiej napaści na Ukrainę spowodowała korektę wieloletniej prawidłowości. Ukraińcy nadal stanowili największą grupę wśród osób wbrew prawu przekraczających analizowany odcinek granicy (84 osoby) jednak ich udział procentowy w liczbie wszystkich osób dopuszczających się takiego czynu wyraźnie się zmniejszył. Prócz nich ujawniono między innymi 60 Białorusinów. Podobna sytuacja utrzymała się rok później, kiedy to odnotowano 121 obywateli Ukrainy oraz 65 obywateli Białorusi. Ponadto, w całym analizowanym okresie, na polsko-czeskiej granicy wewnętrznej ujawniano niewielkie ilości osób przemieszczających się nielegalnie odnogami szlaku bałkańskiego. W szczególności w 2021 r. odnotowano 56 zdarzeń z udziałem obywateli Afganistanu migrujących tą drogą. W kolejnych latach ich liczba wyraźnie spadała wynosząc 26 w 2022 r. oraz zaledwie 5 w 2023 r.[459]

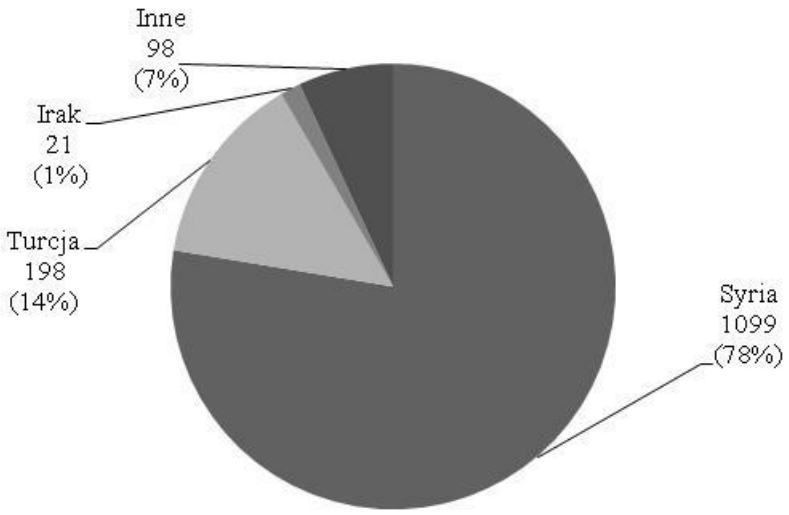
Wyraźnie inny obraz prezentują statystyki dotyczące polsko-słowackiej granicy wewnętrznej. W latach 2015–2022 przemieszczały się tą drogą zdecydowanie mniejsze grupy nielegalnie migrujących osób, bowiem odnotowano tu łącznie 1072 przypadki niezgodnego z prawem przekroczenia granicy przez cudzoziemców z państw trzecich, z czego tylko 90 zdarzeń miało miejsce na kierunku wyjazdowym z Polski. Do 2018 r. z przeprawy najliczniej korzystali Ukraińcy. W kolejnych latach dominowali obywatele Afganistanu oraz przedstawiciele państw charakterystycznych dla migracji szlakiem bałkańskim, takich jak: Syria, Irak, Turcja, Maroko czy Pakistan. W szczególności, w 2020 oraz 2021 r., ujawniono tu odpowiednio 110 oraz 95 obywateli Afganistanu[460].

Sytuacja uległa drastycznym zmianom w 2023 r. Na przestrzeni tego roku doszło do wyraźnego zwiększenia aktywności fragmentów szlaku bałkańskiego wiodących przez Słowację do Niemiec. Według danych SG obejmujących ujawnione próby nielegalnego przekraczania polsko-słowackiej granicy wewnętrznej, takich zdarzeń było wówczas 1416 i podobnie jak rok wcześniej wszystkie one miały miejsce na kierunku wjazdowym do Polski. Przytoczona liczba ujawnionych prób niezgodnego z prawem przekroczenia granicy ze Słowacji do Polski była o ponad 32 % większa niż łączna liczba takich zdarzeń w latach 2015-2022. Nadto na powiązania presji migracyjnej notowanej na tym odcinku polskiej granicy wewnętrznej z sytuacją na

[459] Źródło: SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].
[460] Źródło: SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].

szlaku bałkańskim wskazuje liczba ujawnionych tu obywateli Syrii, którzy od początku kryzysu migracyjnego w Europie bardzo licznie przemieszczają się tą drogą na północ i zachód kontynentu, po osiągnięciu wybrzeży Grecji szlakiem wschodniośródziemnomorskim (wykres 42).

Wykres 42 Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-słowackiej w 2023 r. (główne obywatelstwa)

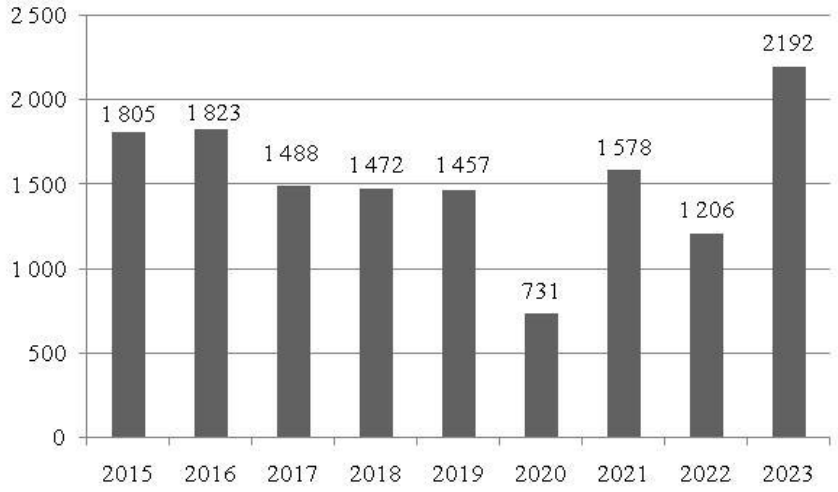


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

Niespotykana dotąd liczba osób migrujących z południa Europy przez terytorium Słowacji do Polski bądź Czech i dalej do Niemiec wywołała reakcję wymienionych państw. Początkowo rozszerzono działania charakterze policyjnym ukierunkowane na przeciwdziałanie przerzutowi osób przez granice wewnętrzne. W kolejnym etapie działań zaradczych poszczególne państwa podejmowały decyzje o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych.

Jak wskazano obszarem, poprzez który przemieszczają się migranci korzystający z nielegalnej przeprawy szlakiem granic wschodnich jak i szlakiem bałkańskim jest odcinek polsko-niemieckiej granicy wewnętrznej. Dane statystyczne prezentujące poziom zagrożenia nielegalną migracją na tym fragmencie granicy wskazują na wyraźną korelację z przebiegiem kryzysu granicznego na granicach z Białorusią oraz sytuacją na granicy ze Słowacją (wykresy 43 i 44).

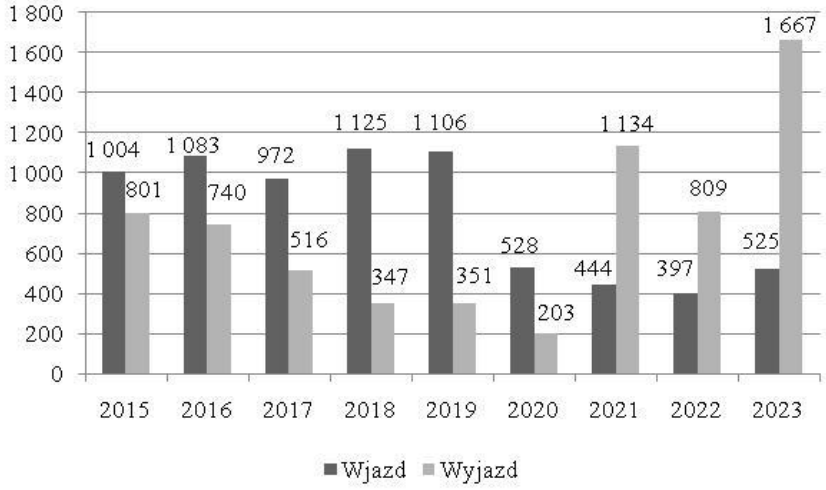
Wykres 43. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-niemieckiej w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Do 2022 r. łączna liczba zdarzeń na obu kierunkach ruchu była tu dość stabilna. Zauważalny spadek odnotowano w okresie obowiązywania ograniczeń w przemieszczaniu się oraz prowadzenia związanych z nimi czynności kontrolnych na skutek pandemii koronawirusa. Silna presja migracyjna na granicy polsko-słowackiej w 2023 r. skutkowała wzrostem liczby ujawnionych prób nielegalnego przekroczenia polskiej granicy zachodniej o prawie 82 % w stosunku do stanu notowanego przed rokiem. Do istotnych konstatacji prowadzi analiza sytuacji na tym odcinku granicy wewnętrznej z uwzględnieniem kierunku przemieszczania się migrantów (wykres 44).

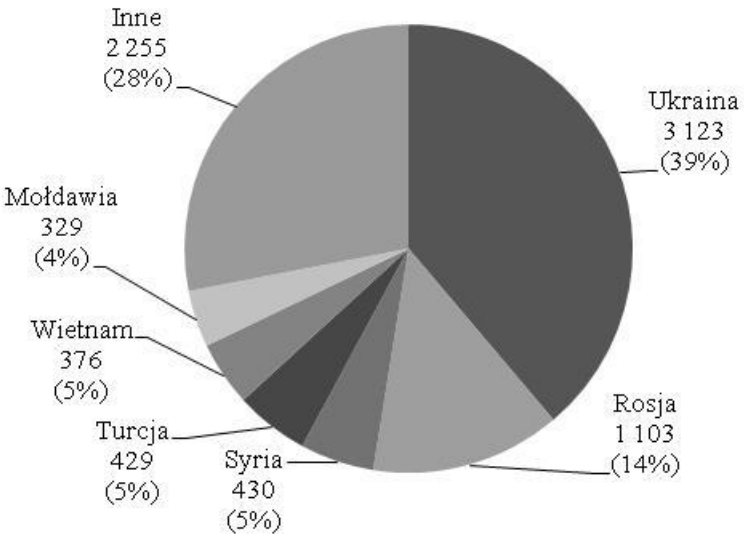
Wykres 44. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-niemieckiej w latach 2015–2023, z podziałem na kierunki ruchu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Do 2020 r. zdarzenia na kierunku wjazdowym do Polski występowały częściej niż na kierunku przeciwnym. W szczególności, w latach 2018–2019 było ich ponad 3 razy więcej. Sytuacja uległa zmianie w 2021 r. Odnotowana wówczas liczba prób nielegalnego pokonania granicy z Polski do Niemiec stanowiła 2,5 krotność liczby takich zdarzeń na kierunku przeciwnym. W rekordowym, pod tym względem, 2023 r. wskaźnik ten wyniósł blisko 3,2. Istotne spostrzeżenia wynikają z przeglądu danych dotyczących obywatelstwa osób nielegalnie przemieszczających się przez analizowany odcinek granicy. Uwzględniając oba kierunki ruchu w pierwszej fazie europejskiego kryzysu migracyjnego, aż po 2019 r., najczęściej ujawniano tu obywateli Ukrainy oraz Rosji, których dotyczyła łącznie ponad połowa wszystkich zdarzeń (wykres 45).

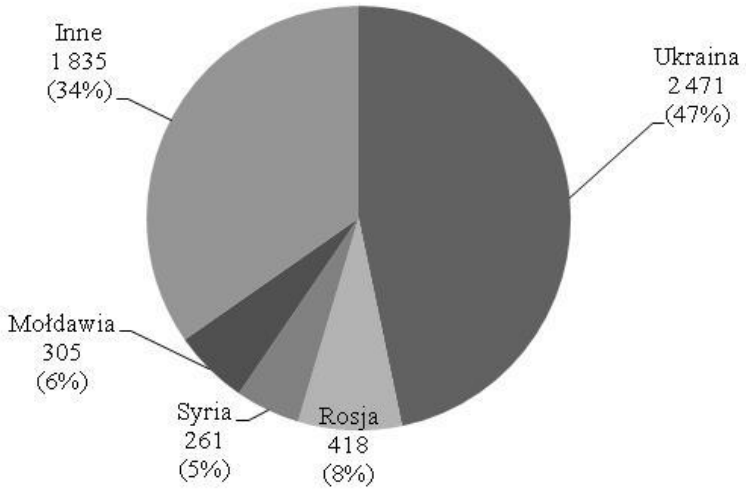
Wykres 45. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2019 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej (główne obywatelstwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Z kolei najczęściej reprezentowane obywatelstwa osób ujawnianych w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy z Niemiec do Polski, w tym czasie, prezentuje wykres 46.

Wykres 46. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2019 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy z Niemiec do Polski (główne obywatelstwa)

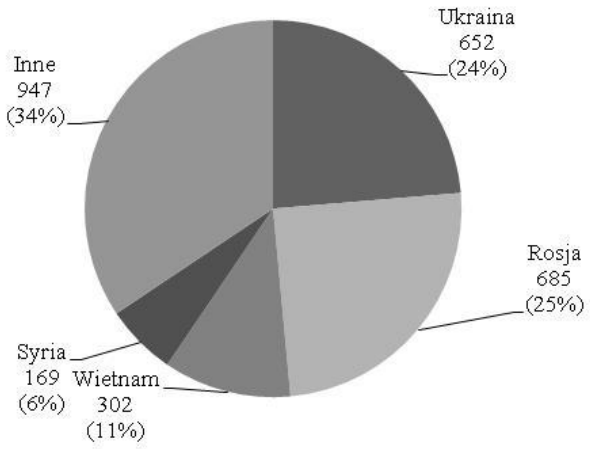


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Nieomal połowa ujawnionych wówczas migrantów, podczas próby nielegalnego pokonania granicy z Niemiec do Polski, była obywatelami Ukrainy. Kolejne odnotowywane tu nacje były znacznie rzadziej reprezentowane.

Nieco inaczej prezentowała się sytuacja na kierunku przeciwnym. Najczęściej zatrzymywano obywateli Rosji, nieznacznie mniejsza była liczba obywateli Ukrainy, zaś obie te grupy stanowiły blisko połowę wszystkich osób usiłujących przekroczyć nielegalnie granicę z Polski do Niemiec. Na uwagę zasługuje fakt pojawienia się na tym kierunku znacznej liczby obywateli Wietnamu (wykres 47).

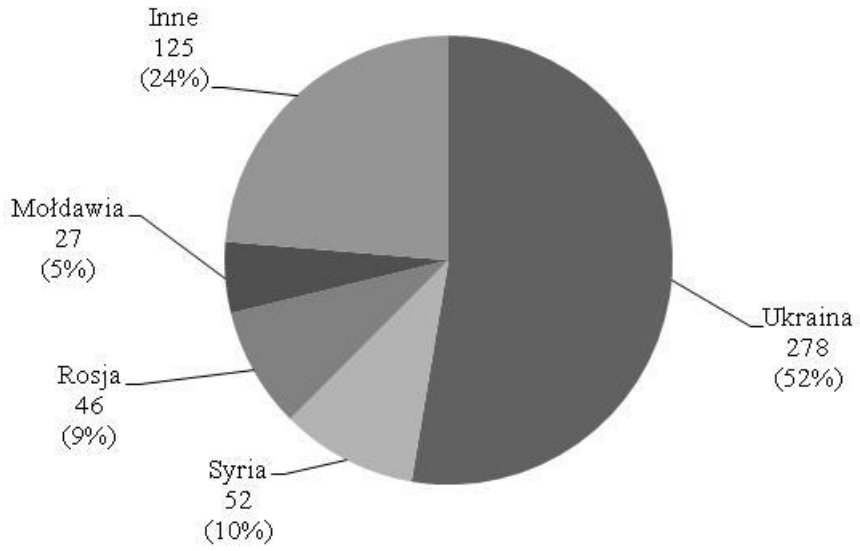
Wykres 47. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2019 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy z Polski do Niemiec (główne obywatelstwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

W 2020 r., zdominowanym przez pandemiczne ograniczenia w przemieszczaniu się, na badanym odcinku granicy nadal największą grupę, wśród migrantów ujawnionych w związku z nielegalnym jej przekroczeniem, stanowili Ukraińcy – 318 osób. Odnotowano też między innymi: 96 Syryjczyków, 53 Rosjan oraz 47 Gruzinów[461]. Zdecydowana większość spośród zatrzymywanych obywateli Ukrainy usiłowała nielegalnie przedostać się z Niemiec do Polski (wykres 48).

Wykres 48. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2020 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy z Niemiec do Polski (główne obywatelstwa)



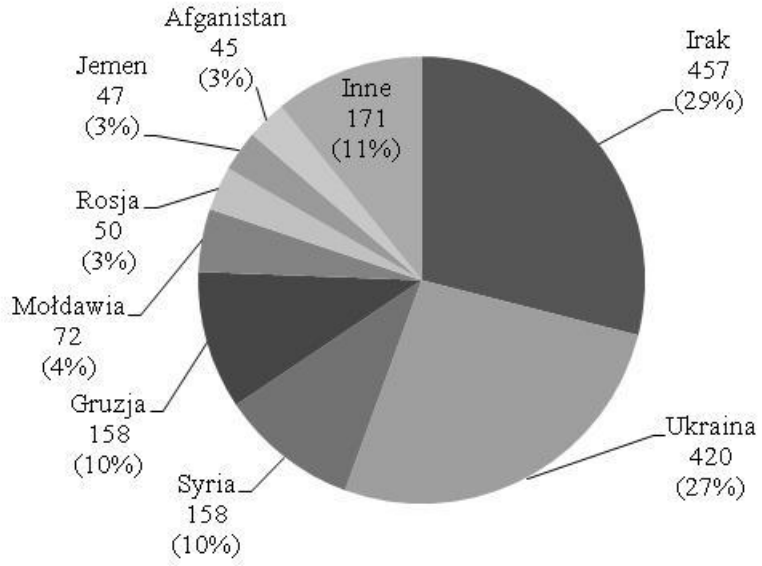
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Podobnie jak w poprzednim okresie granicę do Polski forsowali też obywatele Syrii oraz Rosji. Kierunek wyjazdowy z Polski był wówczas znacznie mniej aktywny niż w latach 2015–2019. Odnotowano na nim między innymi 44 Syryjczyków, 40 Ukraińców oraz 30 Gruzinów[462].

Struktura narodowościowa osób ujawnianych podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej zmieniła się w kolejnym roku. W szczególności najliczniejszą grupę wśród nich stanowili obywatele Iraku, w niewielkiej liczbie zatrzymywani w poprzednich latach (wykres 49).

[461] Źródło: SG, *Statystyki SG*, …[dostęp: 15.02.2024].
[462] Źródło: SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].

Wykres 49. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2021 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej (główne obywatelstwa)



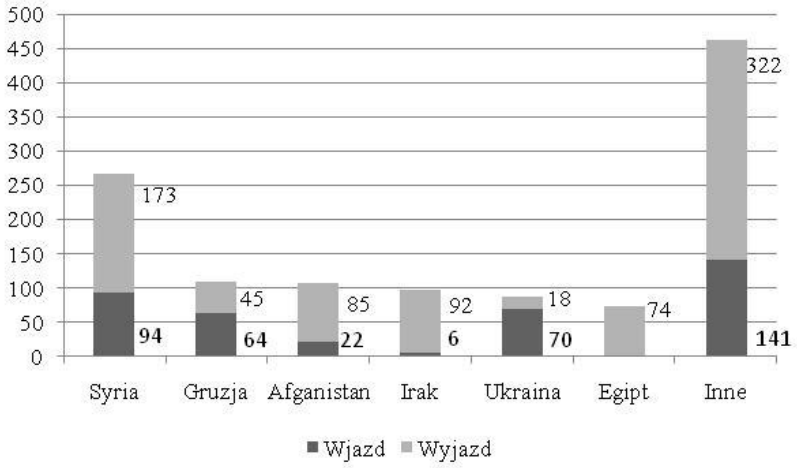
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Na 614 obywateli Iraku usiłujących nielegalnie przemieścić się przez wszystkie wewnętrzne granice RP aż 457 odnotowano na granicy z Niemcami. Przy czym zdecydowana większość z nich (453 osoby) została ujawniona na kierunku wyjazdowym z Polski. Podobna obserwacja dotyczy obywateli Syrii, Afganistanu oraz Jemenu, których zatrzymano na analizowanym odcinku granicy – większość z nich usiłowała nielegalnie wjechać do Niemiec[463].

Analogiczna charakterystyka nielegalnych przekroczeń granicy z Republiką Federalną Niemiec utrzymała się w 2022 r. W przypadku migrantów z Syrii, Afganistanu oraz Iraku ich zatrzymania miały miejsce w większości na kierunku wyjazdowym z Polski, zaś obywateli Egiptu ujawniano wyłącznie przy próbach nielegalnego przedostawania się do Niemiec (wykres 50).

[463] Źródło: SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024].

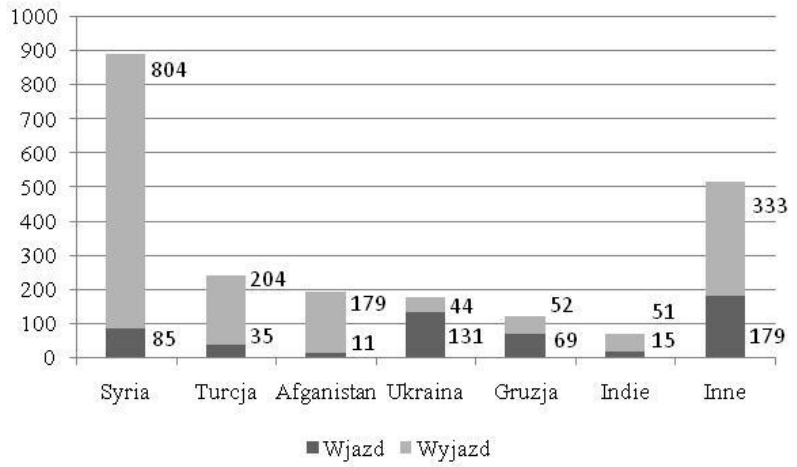
Wykres 50. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2022 r., podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej, z podziałem na kierunki ruchu i obywatelstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

W 2023 r., podobnie jak w przypadku polsko-słowackiej granicy wewnętrznej, presja migracyjna ze strony osób przemieszczających się szlakiem bałkańskim znacząco wpłynęła sytuację na polskiej granicy zachodniej. Migranci przemieszczający się tą drogą (między innymi obywatele Syrii, Turcji, Afganistanu oraz Indii) byli zatrzymywani na kierunku wyjazdowym z Polski. W szczególności liczba ujawnionych przez SG obywateli Syrii, w związku z próbą nielegalnego przekroczenia granicy z Polski do Niemiec, wzrosła aż o 365% w odniesieniu do roku poprzedniego (wykres 51).

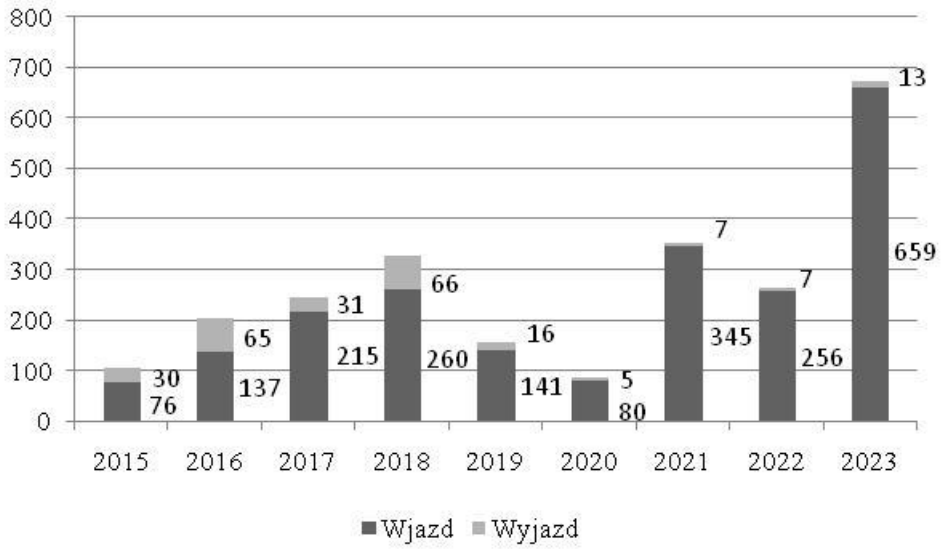
Wykres 51 Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2023 r., podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej, z podziałem na kierunki ruchu i obywatelstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Obrazu nielegalnych ruchów migracyjnych przez polskie granice wewnętrzne dopełniają dane statystyczne dotyczące sytuacji na granicy powietrznej oraz morskiej. Funkcjonariusze SG, prowadząc działania o charakterze policyjnym, zdecydowanie częściej ujawniali próby nielegalnego przekroczenia granicy podczas lotów wewnętrznych do Polski niż na kierunku przeciwnym. Na przestrzeni lat 2015–2023 tylko około 11% ujawnionych zdarzeń miało związek z próbą opuszczenia terytorium RP lotami wewnątrzwspólnotowymi. W 2023 r., podczas prowadzonych czynności w odniesieniu do lotów wewnętrznych, funkcjonariusze SG ujawnili rekordową liczbę pasażerów z państw trzecich usiłujących nielegalnie przekroczyć granicę powietrzną, uwzględniając cały analizowany przedział czasowy. Była ona ponad 2 razy większa niż druga, co do wielkości liczba takich przypadków mająca miejsce w 2018 r. (wykres 52).

Wykres 52. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2023 podczas próby nielegalnego przekroczenia wewnętrznej granicy powietrznej, z podziałem na kierunki ruchu



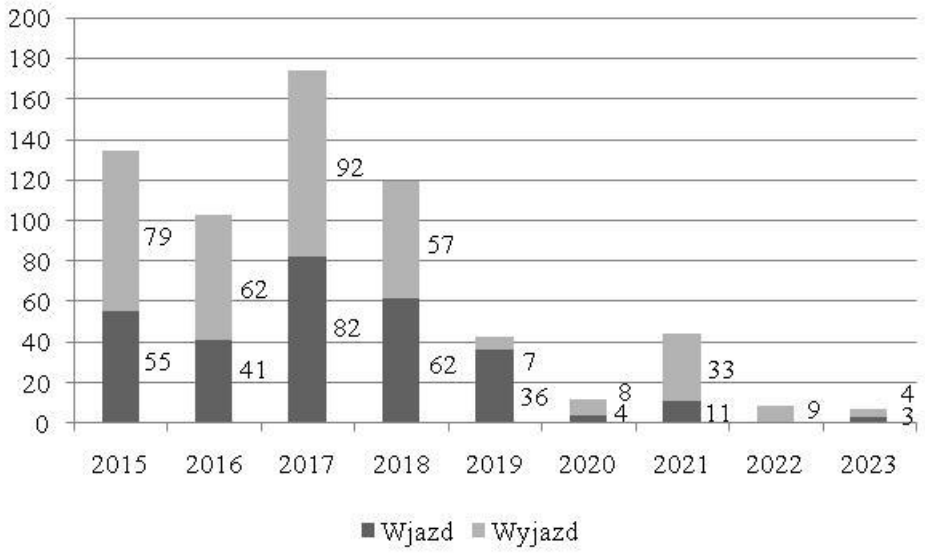
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Na szczególną uwagę zasługują dane z lat 2021–2023 dotyczące obywateli Syrii. Podczas prowadzonych czynności funkcjonariusze SG ujawnili wówczas odpowiednio 214, 152 oraz 389 obywateli Syrii usiłujących przedostać się do Polski jako pasażerowie lotów wewnętrznych. We wcześniejszym okresie nie ujawniano, na tego typu rejsach, tak dużych liczb nielegalnych imigrantów pochodzących z jednego

państwa. Dla przykładu kolejne, co do wielkości, takie grupy odnotowano w 2018 r. Zatrzymano wówczas 59 obywateli Ukrainy oraz 46 obywateli Syrii[464].

Łączna liczba zdarzeń związanych z nielegalnym przekroczeniem morskiej granicy wewnętrznej od 2015 r. była ponad 3,7 razy mniejsza niż analogiczna wielkość dotycząca granicy powietrznej (wykres 53).

Wykres 53. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2023 podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy morskiej, z podziałem na kierunki ruchu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

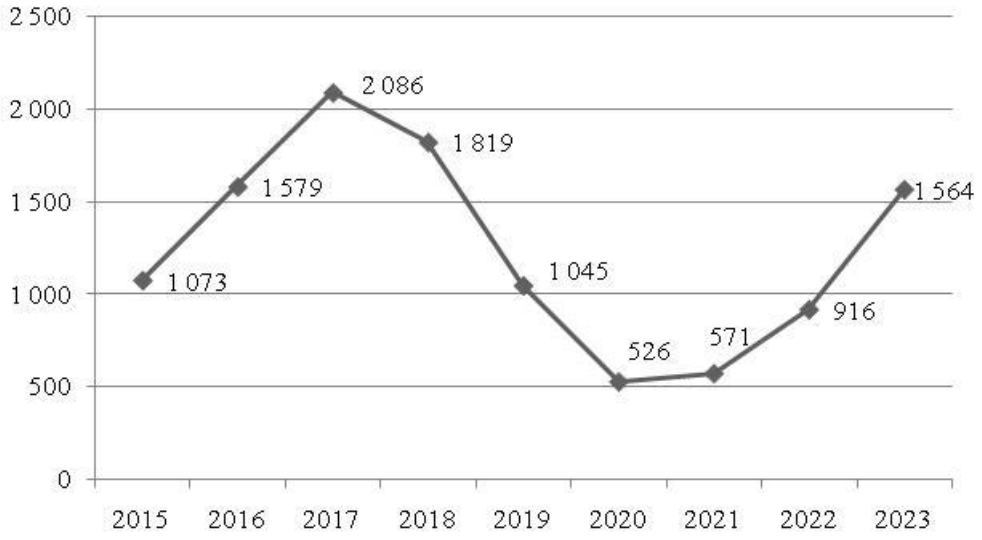
W całym analizowanym okresie najliczniejszą grupę wśród migrantów nielegalnie pokonujących morską granicę wewnętrzną RP stanowili obywatele Ukrainy. Blisko 46% wszystkich ujawnionych sprawców tego typu czynów było obywatelami tego państwa. Przy czym na kierunku wyjazdowym wskaźnik ten przekroczył 54%[465]. W przeciwieństwie do lotów wewnętrznych, po okresie ograniczeń pandemicznych, odnotowano znikomą liczbę nielegalnych przekroczeń granicy wewnętrznej drogą morską.

O kierunku, intensywności oraz charakterze nielegalnych ruchów migracyjnych świadczą też informacje statystyczne obejmujące cudzoziemców z państw trzecich przekazywanych do Polski w ramach umów i porozumień międzypaństwowych w tym umów readmisyjnych oraz procedur dublińskich. W odniesieniu do granic wewnętrznych sytuacja taka dotyczy głównie osób, dla których Polska została uznana za państwo członkowskie odpowiedzialne za przeprowadzenie procedury azylowej.

[464] Źródło: SG, *Statystyki SG,* …[dostęp: 15.02.2024].
[465] Źródło: SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024].

W przypadku granic zewnętrznych zastosowanie mają tu umowy o readmisji[466] zawarte przez wspólnotę europejską z państwami trzecimi i zaimplementowane w polskie prawo krajowe. Największą skalę takich zdarzeń odnotowano w latach 2016–2018 oraz w 2023 r. (wykres 54).

Wykres 54. Liczba obywateli państw trzecich przekazanych do Polski w latach 2015–2023 na podstawie umów i porozumień międzynarodowych



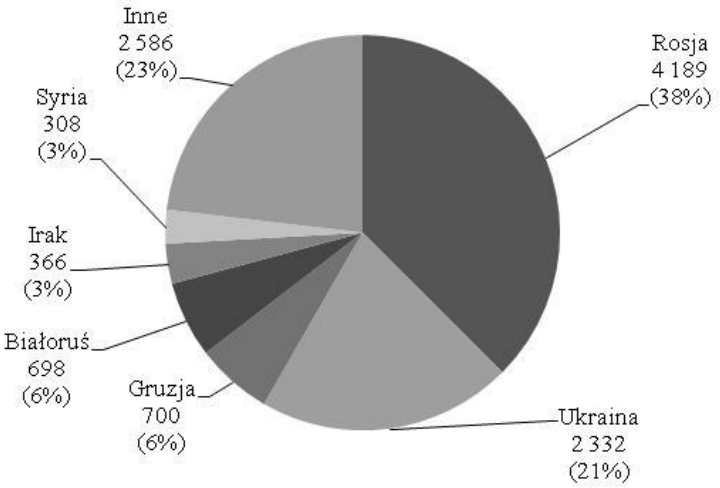
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

W latach 2020–2021 nastąpił znaczący spadek liczby cudzoziemców z państw trzecich przekazywanych do Polski na mocy umów i porozumień międzypaństwowych. W 2020 r., naznaczonym konsekwencjami ograniczeń zdrowotnych, zanotowano prawie czterokrotnie mniejszą liczbę takich przypadków niż w rekordowym 2017 r. Narastająca presja imigracyjna na wschodnich granicach zewnętrznych UE oraz sytuacja na szlaku bałkańskim doprowadziły do zauważalnego wzrostu analizowanego wskaźnika od 2022 r.

W całym badanym okresie większość spośród wszystkich przekazanych do Polski cudzoziemców z państw trzecich stanowili obywatele państw z nią graniczących (wykres 55).

[466] W prawie międzynarodowym pojęcie *readmisja* oznacza dwustronną procedurę przekazywania i przyjmowania osób, które nielegalnie przedostały się na obszar jednego umawiającego się państwa bezpośrednio z terytorium drugiego z państw związanych umową. Umowa readmisyjna obejmuje zwykle przekazywanie własnych obywateli oraz cudzoziemców lub bezpaństwowców, w szczególności, gdy osoby te nie posiadają dokumentów tożsamości.

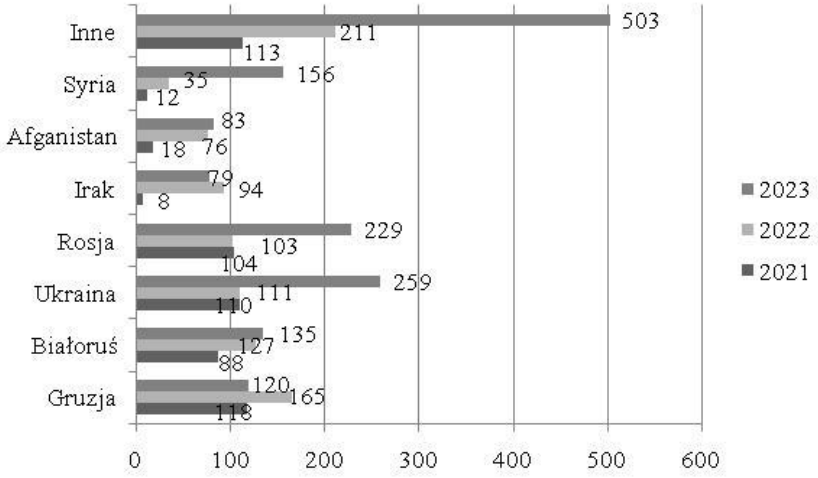
Wykres 55. Państwa trzecie, których obywateli najczęściej przekazywano do Polski, na podstawie umów i porozumień międzynarodowych, w latach 2015–2023 (główne obywatelstwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

Największą liczbę ob. Rosji przekazano do Polski w 2016 i 2017 r. Odpowiednio były to 1 030 oraz 1 024 osoby. Z kolei zdarzenia z udziałem obywateli Ukrainy występowały najliczniej w 2017 i 2018 r., kiedy to kierowano do Polski ponad 500 Ukraińców rocznie[467]. W latach 2021–2022 wyraźnie spadła liczba przekazywanych do Polski obywateli Rosji i Ukrainy, jednocześnie odnotowano zauważalną liczbę obywateli Gruzji (wykres 56).

Wykres 56. Główne państwa trzecie, których obywateli przekazywano do Polski, na podstawie umów i porozumień międzynarodowych, w latach 2021–2023



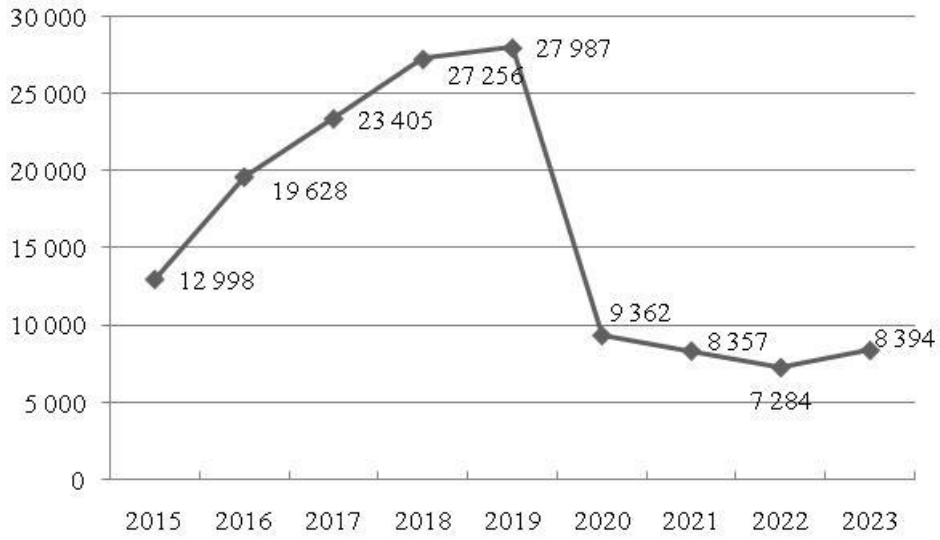
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

[467] Źródło: SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024].

Na uwagę zasługuje odmienna od dotychczasowych trendów sytuacja w latach 2022–2023. W celu przeprowadzenia procedur azylowych przekazywano wówczas do Polski znaczną liczbę obywateli Iraku, Afganistanu oraz Syrii, co było następstwem zwiększonej presji migracyjnej szlakiem granic wschodnich oraz szlakiem bałkańskim, przez terytorium Polski na zachód i północ Europy, ze strony obywateli tych państw.

Kolejnym źródłem informacji o charakterystyce ruchów migracyjnych dane statystyczne dotyczące obywateli państw trzecich wyjeżdżających z Polski na podstawie decyzji administracyjnych oraz przekazywanych do innych państw na mocy umów dwustronnych i porozumień. Począwszy od 2015 r. łączna liczba tego typu przypadków jest ponad 13 razy większa niż liczba zdarzeń odnotowanych na kierunku przeciwnym (wykresy 54, 57).

Wykres 57. Liczba obywateli państw trzecich wyjeżdżających z Polski na podstawie decyzji administracyjnych oraz przekazanych do innych państw w oparciu o umowy i porozumienia w latach 2015–2023

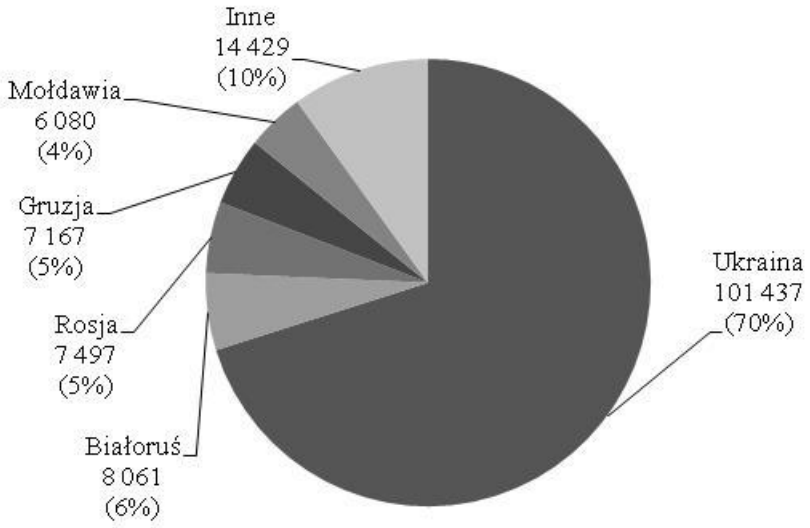


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Do 2019 r. liczba cudzoziemców opuszczających Polskę w rozpatrywanym trybie stale wzrastała. Trzykrotny spadek w odniesieniu do roku poprzedniego miał miejsce w 2020 r. i był związany z pandemią koronawirusa. Liczba analizowanych zdarzeń w kolejnych dwóch latach dalej spadała, co niewątpliwie miało związek z wprowadzeniem regulacji ułatwiającym legalizację pobytu obywateli Ukrainy w Polsce. Niewielki wzrost nastąpił w 2023 r. W całym okresie obejmującym lata 2015–2023, w ramach analizowanych procedur, opuściło terytorium RP ponad 100 tys.

obywateli Ukrainy. Kolejne licznie reprezentowane nacje to: Rosja, Białoruś, Mołdawia i Gruzja (wykres 58).

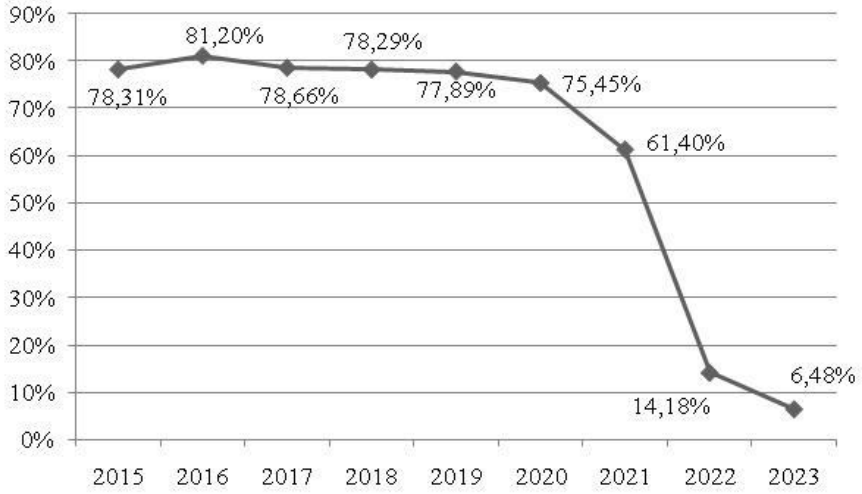
Wykres 58. Państwa trzecie, których obywatele wyjeżdżali z Polski na podstawie decyzji administracyjnych oraz byli przekazywani do innych państw w oparciu o umowy i porozumienia w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

Obywatele Ukrainy stanowili najliczniejszą grupę wśród cudzoziemców wyjeżdżających z Polski, w rozpatrywanym trybie, jeszcze w 2021 r. Ten obraz uległ zmianie rok później, kiedy to przypadki ich dotyczące stanowiły zaledwie około 14% wszystkich zdarzeń (wykres 59).

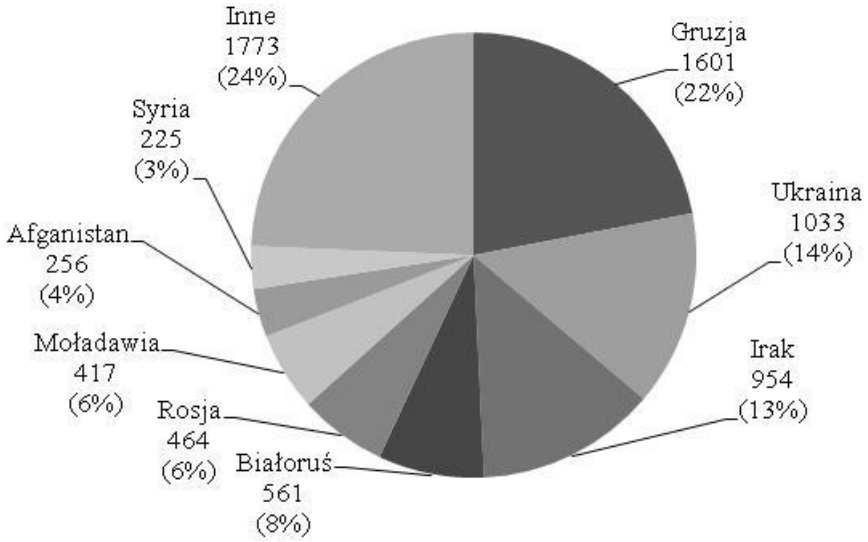
Wykres 59. Procentowy udział liczby ob. Ukrainy wśród osób opuszczających Polskę na podstawie decyzji administracyjnych oraz w oparciu o umowy i porozumienia międzynarodowe w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

Nowe uwarunkowania, będące konsekwencją agresji Rosji na Ukrainę, a w szczególności regulacje legalizujące pobyt ukraińskich uchodźców wojennych w Polsce oraz sytuacja na szlaku granic wschodnich spowodowały korektę w wykazie obywatelstw najliczniej reprezentowanych w zestawieniu dotyczącym osób opuszczających Polskę na podstawie decyzji administracyjnych oraz w oparciu o umowy i porozumienia międzynarodowe (wykres 60).

Wykres 60. Państwa trzecie, których obywatele wyjeżdżali z Polski na podstawie decyzji administracyjnych oraz byli przekazywani do innych państw w oparciu o umowy i porozumienia w 2022 r.

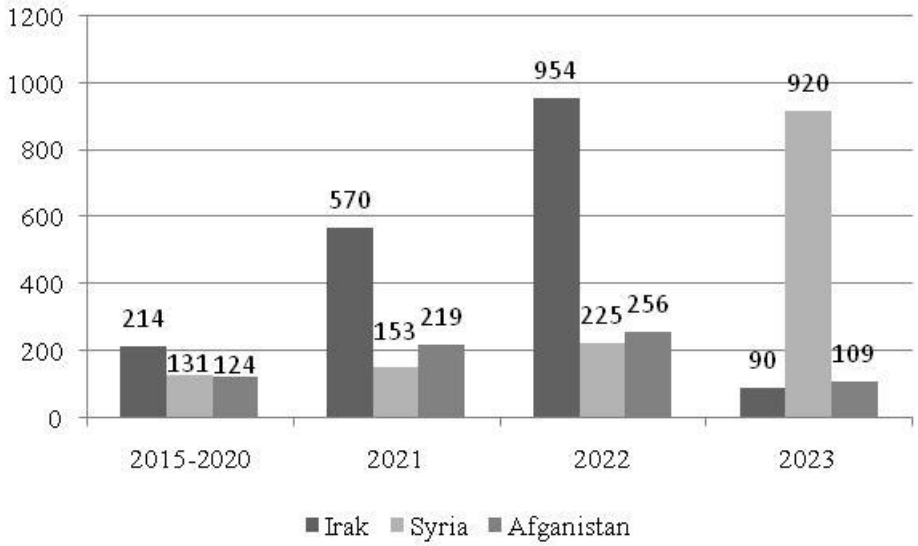


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

W 2022 r. największa część nakazanych przepisami wyjazdów z Polski dotyczyła obywateli Gruzji. Odnotowano też, zgodnie z utrzymującym się trendem z poprzednich lat, znaczną liczbę obywateli państw graniczących z Polską oraz obywateli Mołdawii przybywających do Polski głównie przez terytorium Ukrainy. Liczne przypadki nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych na szlaku granic wschodnich oraz na szlaku bałkańskim przez obywateli Iraku, Afganistanu i Syrii implikowały wyraźny wzrost liczby zdarzeń dotyczących przedstawicieli

wymienionych nacji w 2021, 2022 i 2023 r., w porównaniu do lat 2015–2020 (wykres 61).

Wykres 61. Wyjazdy z Polski obywateli Iraku, Syrii oraz Afganistanu na podstawie decyzji administracyjnych oraz umów i porozumień. Zestawienie porównawcze łącznie za okres 2015–2020 oraz 2021, 2022 i 2023 r.

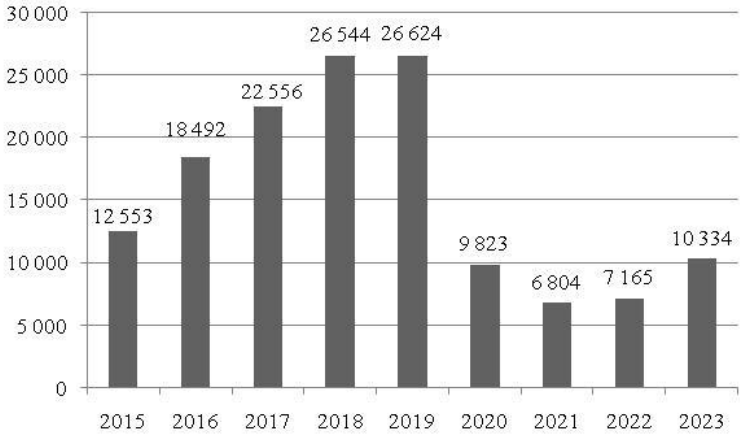


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

W 2021 r. na podstawie decyzji administracyjnych oraz umów i porozumień międzynarodowych wyjechało z Polski nieomal 2,7 razy więcej obywateli Iraku niż na przestrzeni lat 2015–2020 łącznie. W kolejnym roku liczba takich przypadków stanowiła już prawie 4,5 krotność tej wielkości. W odniesieniu do obywateli Syrii oraz Afganistanu w 2021 i 2022 r. analizowane wielkości również były istotnie wyższe niż odnotowane łącznie na przestrzeni lat 2015–2020. Rekordowa liczba obywateli Syrii opuściła terytorium RP, w rozpatrywanym trybie, w 2023 r.

Kolejnym zestawem informacji pozwalającym na budowanie obrazu nielegalnej imigracji w Polsce są dane dotyczące cudzoziemców z państw trzecich, którzy przebywali na jej terytorium wbrew prawu pobytowemu (wykres 62).

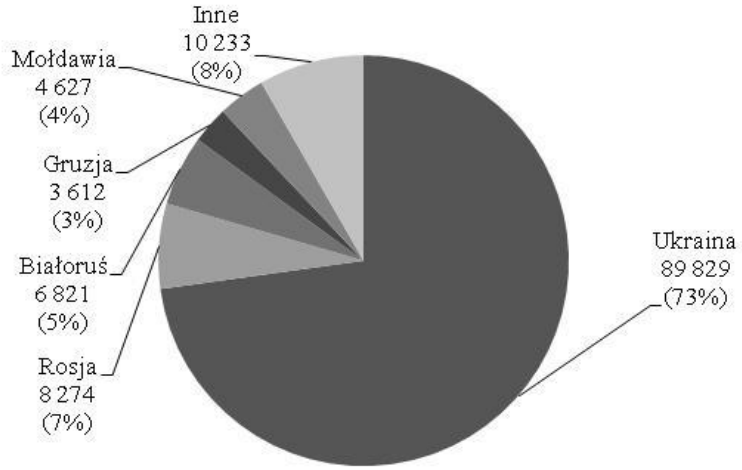
Wykres 62. Liczba ujawnianych przez SG obywateli państw trzecich, przebywających w Polsce nielegalnie, w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 15.02.2024]

Począwszy od 2015 do 2019 r. liczba ujawnianych, przez SG, obywateli państw trzecich, przebywających w Polsce wbrew prawu pobytowemu, stale rosła. Pandemia koronawirusa i związana z nią liberalizacja przepisów pobytowych spowodowały znaczny spadek tego wskaźnika. Na liczbę stwierdzonych przypadków nielegalnego pobytu w latach 2022–2023 r. wpłynęła ponadto, przywoływana już, legalizacja pobytu osób uciekających przed skutkami wojny na Ukrainie. Ta przyczyna jest szczególnie istotna wobec faktu, iż łącznie na przestrzeni lat 2015-2021 obywatele Ukrainy stanowili zdecydowanie najliczniejszą grupę wśród ujawnionych przez SG cudzoziemców, z państw trzecich, przebywających w Polsce nielegalnie (wykres 63).

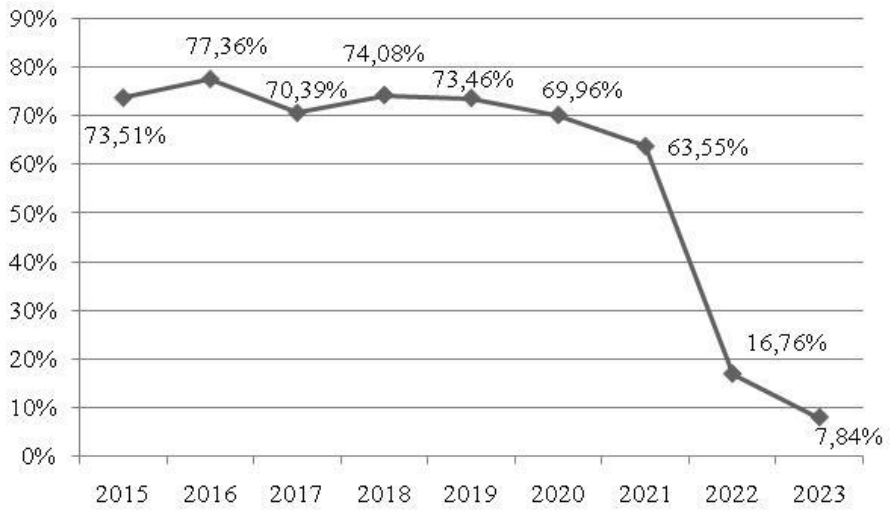
Wykres 63. Liczba ujawnianych przez SG przebywających w Polsce nielegalnie obywateli państw trzecich w latach 2015–2021, z podziałem na obywatelstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, …[dostęp: 15.02.2024]

Do 2021 r., w całym analizowanym okresie, udział obywateli Ukrainy w pełnej liczbie cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce był dość stabilny i bliski 70% (wykres 64).

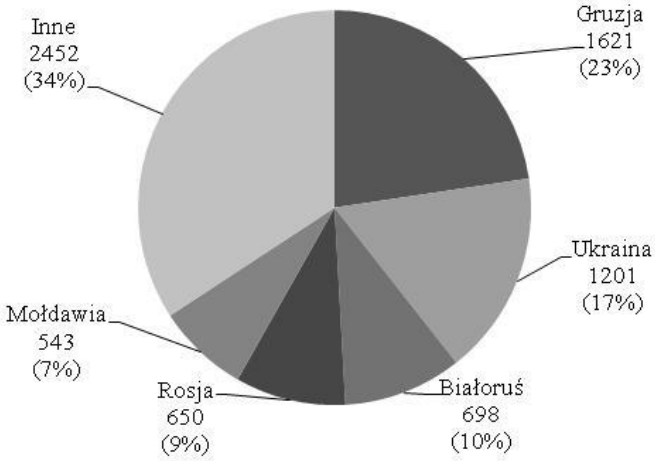
Wykres 64. Udział procentowy obywateli Ukrainy w liczbie ujawnionych przez SG cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce, w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

Wobec nowych uwarunkowań geopolitycznych wywołanych konfliktem na Ukrainie obraz ten uległ zmianie w 2022 r. Liczba ustalonych cudzoziemców z państw trzecich, w związku z ich nielegalnym pobytem w Polsce, nieznacznie wzrosła w odniesieniu do roku poprzedniego (wykres 62) przy jednoczesnej wyraźnej korekcie relacji pomiędzy liczebnością poszczególnych grup narodowościowych (wykres 65).

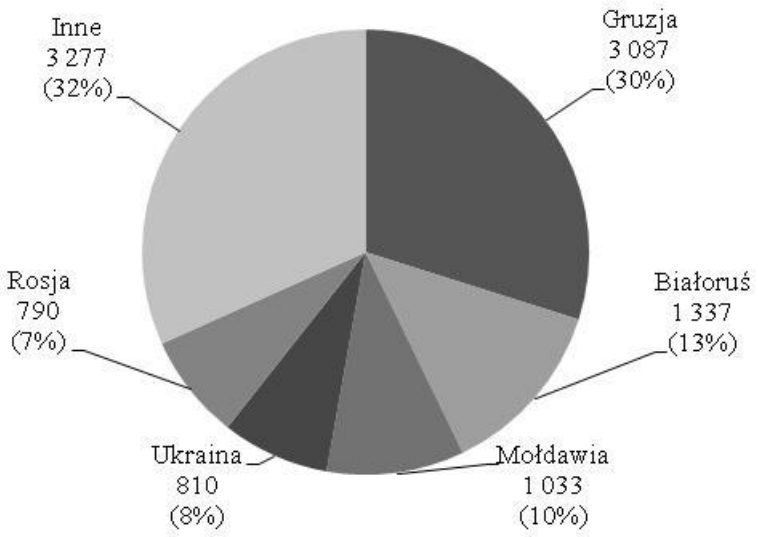
Wykres 65. Liczba ujawnianych przez SG w 2022 r. nielegalnie przebywających w Polsce obywateli państw trzecich, z podziałem na obywatelstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 15.02.2024]

W 2022 r. liczba zatrzymanych przez SG obywateli Ukrainy, ze względu na naruszenie przepisów pobytowych, była prawie 11 razy mniejsza niż średnia liczba takich zdarzeń w latach 2015–2021. Wówczas też odnotowano zwiększony wolumen obywateli Gruzji, Białorusi, Rosji oraz Mołdawii nielegalnie przebywających na terenie RP. W odniesieniu do roku poprzedniego przyrosty wyniosły odpowiednio około 117%, 238%, 157% oraz 172%[468]. Podobne wnioski wynikają z analizy danych statystycznych za 2023 r., kiedy to przedstawiciele wymienionych nacji stanowili łącznie 60% ogólnej liczby zatrzymanych przez SG, w związku z naruszeniem przepisów pobytowych, obywateli państw trzecich (wykres 66).

Wykres 66. Liczba ujawnianych przez SG w 2023 r. nielegalnie przebywających w Polsce obywateli państw trzecich, z podziałem na obywatelstwa

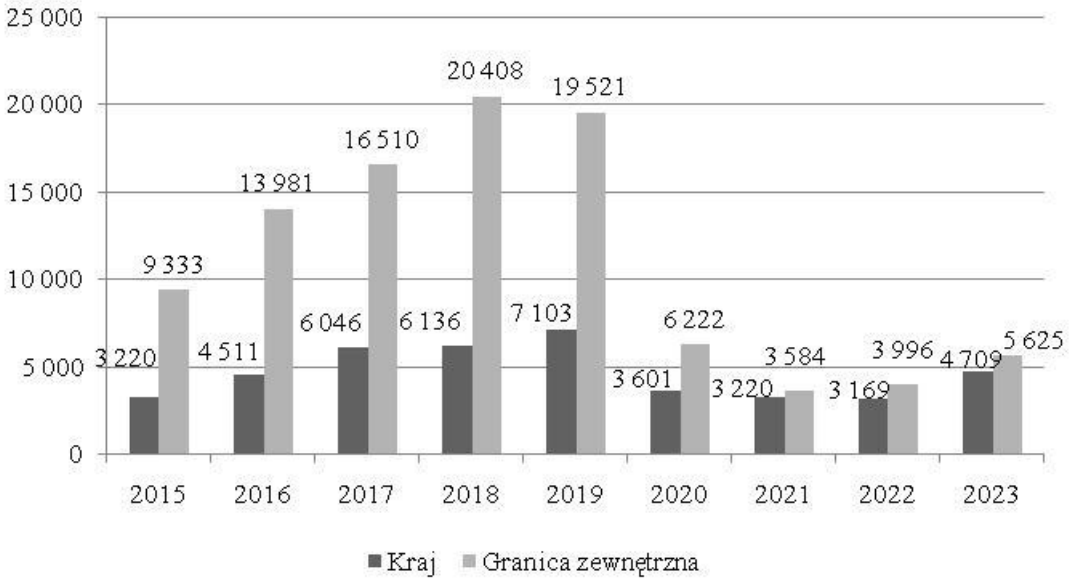


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 16.02.2024]

Do ciekawych obserwacji, w obszarze zdarzeń związanych z ujawnianiem przez funkcjonariuszy SG obywateli państw trzecich przebywających w Polsce niezgodnie z prawem pobytowym, prowadzi analiza danych dotyczących miejsca zdarzenia (wykres 67).

[468] Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 16.02.2024].

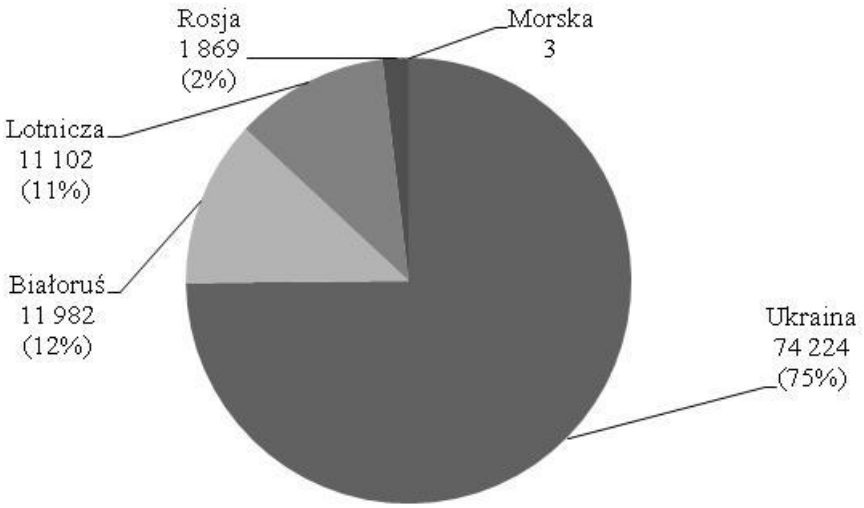
Wykres 67. Liczba ujawnianych przez SG, przebywających w Polsce nielegalnie, obywateli państw trzecich w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 16.02.2024]

W danych za lata 2020–2023 wyraźnie widoczne są następstwa ograniczeń w przemieszczaniu się związanych z pandemią koronawirusa oraz konsekwencje wydarzeń za wschodnią granicą Polski. Odnotowano w tym okresie spadki liczby zdarzeń w obu prezentowanych kategoriach, jednak znacznie większe różnice wystąpiły w zestawieniach prezentujących sytuację na granicach zewnętrznych. W całym objętym analizą okresie zdecydowana większość przypadków, około 70%, miała miejsce właśnie podczas kontroli granicznej. Zatrzymywano głównie osoby, nieposiadające prawa pobytu w Polsce, usiłujące opuścić jej terytorium podczas drogi powrotnej do państwa pochodzenia. Przy czym, spośród granic zewnętrznych, największą liczbą zdarzeń charakteryzował się odcinek granicy z Ukrainą. To tam doszło do około 77% spośród wszystkich zatrzymań, ze względu na nielegalny pobyt w Polsce, odnotowanych na granicach tej kategorii (wykres 68).

Wykres 68. Liczba ujawnianych przez SG na granicach zewnętrznych, przebywających w Polsce nielegalnie, obywateli państw trzecich w latach 2015–2023, z uwzględnieniem państw granicznych oraz granicy lotniczej i morskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 16.02.2024]

Na polsko-ukraińskim odcinku granicy zewnętrznej fakt nielegalnego pobytu w Polsce ujawniano głównie u obywateli Ukrainy powracających do kraju. Średnio, w całym badanym okresie, na każde 100 takich osób aż 89 posiadało obywatelstwo Ukrainy. Analogiczną prawidłowość odnotowano na granicy z Rosją – 91,7%, spośród zatrzymanych tam nielegalnie przebywających w Polsce osób, posiadało rosyjskie obywatelstwo. Również na granicy z Białorusią, w związku z nielegalnym pobytem w Polsce, najczęściej ujawniano obywateli państwa sąsiedniego (około 59% zatrzymanych było obywatelami Białorusi). Liczną grupę wśród zatrzymanych, na tym odcinku granicy zewnętrznej, cudzoziemców stanowili ponadto Rosjanie (około 32,5%)[469].

Sytuację na lotach zewnętrznych w oczywisty sposób determinowały obsługiwane połączenia, a w szczególności ich liczba oraz kierunki zapewniające osobom nielegalnie przebywającym w Polsce możliwość powrotu do państwa pochodzenia. Podczas kontroli granicznej na lotach zewnętrznych, w latach 2015–2023, fakt nielegalnego pobytu w Polsce ujawniano głównie u pasażerów z Gruzji (38,8%) oraz Ukrainy (22,6%). Po agresji Rosji na Ukrainę, skutkującej ochroną czasową dla uchodźców wojennych, wyraźnie zmniejszyła się liczba zatrzymywanych obywateli Ukrainy. Odnotowano ich 85 w 2022 r. oraz 56 rok później. W tych samych okresach

[469] Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 16.02.2024].

zatrzymano 932 i 1885 Gruzinów, co stanowiło odpowiednio 74% oraz 83% ogółu cudzoziemców z państw trzecich zatrzymywanych na zewnętrznej granicy powietrznej w związku nielegalnym pobytem w Polsce[470].

Zaprezentowana analiza danych statystycznych opisujących nielegalną imigrację w Polsce, w latach 2015–2022, prowadzi do szeregu istotnych konstatacji dotyczących charakterystyki badanego zjawiska.

Na wstępie należy zauważyć, iż w całym objętym analizą przedziale czasowym zdarzenia na granicach morskich były nieliczne i nie miały znaczenia dla rozpatrywanych procesów.

Do 2020 r. zjawisko nielegalnej imigracji w Polsce, z uwzględnieniem spadków liczby zdarzeń na końcu okresu (we wszystkich analizowanych kategoriach) będących następstwem globalnych ograniczeń w przemieszczaniu się, miało jednolity przebieg. Odnotowywano wówczas niewielką przewagę w liczby przypadków dotyczących nielegalnego pokonywania granic wewnętrznych w porównaniu analogicznych zdarzeń na granicach z państwami trzecimi. Przy czym na granicach zewnętrznych zdecydowanie dominowały zdarzenia ujawniane podczas kontroli granicznej na kierunku wjazdowym do Polski, zaś prób nielegalnego sforsowania granic zewnętrznych najczęściej dopuszczali się obywatele państw sąsiednich – Ukrainy, Rosji i Białorusi. Największą presję migracyjną rejestrowano na granicy z Ukrainą oraz na lotach zewnętrznych, przy czym w tym drugim przypadku część zdarzeń była naturalną konsekwencją rozbudowy siatki połączeń zewnętrznych. Stosunkowo niewielką liczbę nielegalnych imigrantów ujawniano na granicy z Białorusią oraz Rosją. Zbliżona charakterystyka zdarzeń, związanych z próbami nielegalnego przekraczania granic wewnętrznych, miała miejsce na wszystkich odcinkach lądowych tego typu granic oraz na lotach wewnętrznych. Wyraźnie przeważały próby nielegalnego ich przekraczania na kierunku wjazdowym do Polski, zaś większość ujawnionych przypadków dotyczyła obywateli Ukrainy zatrzymywanych w drodze powrotnej do swego państwa, po okresie pobytu na terenie UE. W takich przypadkach przeprawa nielegalnych migrantów, przez terytorium Polski, miała charakter tranzytowy. O podobnym celu pierwszego wjazdu do Polski możemy mówić w odniesieniu do cudzoziemców przekazywanych do RP w ramach umów i porozumień międzynarodowych. Przemieszczali się oni tranzytem, z zamiarem dotarcia do państw docelowych na zachodzie i północy Europy, tam też

[470] Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG,* … [dostęp: 16.02.2024].

wszczynali stosowne procedury ubiegając się o przyznanie im ochrony międzynarodowej. Zatrzymywani w związku z nielegalnym pobytem na terenie państw Wspólnoty, byli przekazywani do Polski uznawanej za państwo właściwe do rozpatrzenia złożonych przez nich aplikacji. W latach 2015–2020 w większości przypadków procedura tego typu stosowana była w odniesieniu do obywateli Rosji i Ukrainy. W analizowanym okresie SG ujawniała głównie obywateli Ukrainy, Rosji i Białorusi przebywających w Polsce wbrew prawu pobytowemu. Do większości tego typu zdarzeń dochodziło podczas odprawy granicznej, kiedy to fakt nielegalnego pobytu w Polsce stwierdzano u cudzoziemców powracających do państwa pochodzenia po okresie pobytu na terenie państw UE. Również w części takich przypadków podróż cudzoziemców przez terytorium RP miała charakter tranzytowy, zaś ich wyjazd, po zakończeniu czynności formalnych, następował na podstawie decyzji administracyjnych bądź też osoby te były przekazywane do innych państw w oparciu o umowy i porozumienia. W tym samym okresie, wśród cudzoziemców przebywających czasowo w Polsce, nielegalnie wykonujących tu pracę lub nielegalnie prowadzących działalność gospodarczą bądź też cudzoziemców, którym niezgodnie z przepisami powierzono wykonywanie pracy na terenie RP, zdecydowaną większość stanowili obywatele Ukrainy. Na przestrzeni lat 2015–2020, średnio blisko 89% spośród wszystkich obywateli państw trzecich, ujawnionych w związku z tego typu naruszeniami, posiadało ukraińskie obywatelstwo[471].

Odmienny obraz nielegalnej imigracji w Polsce wyłania się z analizy informacji statystycznych za lata 2021–2023. Nastąpił wtedy wzrost liczby przypadków związanych z próbą nielegalnego sforsowania granic, szczególnie wyraźny w 2021 r. W wyniku nowych uwarunkowań kształtujących nielegalne ruchy migracyjne, związanych z ich instrumentalnym wykorzystywaniem przez władze Białorusi i Rosji, jak również w następstwie regulacji prawnych ułatwiających legalizację pobytu uchodźcom wojennym z Ukrainy, podstawowe wskaźniki opisujące badane procesy uległy istotnym zmianom. Wyraźnie wzrósł odsetek ilości nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych w stosunku do całkowitej ilości zdarzeń na granicach RP. W 2021 r. aż 71 przypadków na 100 miało miejsce na granicach zewnętrznych. Przy czym zwiększyła się presja migracyjna na kierunku wjazdowym i co ważne, znacząco wzrosła liczba prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych przez obywateli

[471] Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 16.02.2024].

państw trzecich poza czynnymi przejściami granicznymi. Tego rodzaju działań, w latach 2021–2023, podejmowali się głównie obywatele Iraku, Afganistanu i Syrii stanowiący poważny odsetek wszystkich cudzoziemców nielegalnie przekraczających polskie granice w tym czasie. Odcinkiem szczególnie zagrożonym próbami jego forsowania, poza czynnymi przejściami granicznymi, była granica z Białorusią. W tym samym czasie, w przejściach granicznych, ujawniano przede wszystkim obywateli Ukrainy, Mołdawii i Gruzji. Do zdarzeń z ich udziałem dochodziło najczęściej na granicy z Ukrainą oraz podczas kontroli granicznej pasażerów lotów zewnętrznych. Napływ nielegalnych imigrantów do Polski z Białorusi odbywał się też poprzez terytorium Litwy. Od lata 2021 r. ich liczba stale rosła, zaś trasę tę wybierali przede wszystkim obywatele Iraku, Afganistanu, Iranu oraz Syrii. Jednocześnie notowano znikomą liczbę osób usiłujących nielegalnie wyjechać z Polski na Litwę.

W 2023 r. nastąpiła zmiana charakterystycznych cech opisujących ruchy migracyjne przez polskie południowe granice. Do 2022 r. notowano tu rocznie zbliżoną liczbę zdarzeń. Utrzymywała się wyraźna dominacja kierunku wjazdowego. Zwiększona aktywność szlaku bałkańskiego, na odcinku polsko-słowackiej granicy wewnętrznej w 2023 r., skutkowała drastycznym wzrostem liczby zatrzymań obywateli Syrii usiłujących wjechać do Polski.

Sytuacja na szlaku granic wschodnich, szlaku bałkańskim oraz presja migracyjna ze strony Syryjczyków nielegalnie przemieszczających się do Polski lotami wewnętrznymi miały swoje następstwa na polsko-niemieckim odcinku granicy. Dotyczyły one dwóch parametrów opisujących charakter ruchów migracyjnych. Znacząco wzrosła liczba przypadków nielegalnego przekraczania granicy na kierunku wyjazdowym z Polski, ponadto kierunek ten wybierali głównie obywatele Iraku oraz Syrii. W takim przypadku cudzoziemcy przeprawiali się przez terytorium RP w tranzycie z zamiarem dotarcia do państwa uważanego przez nich za cel migracyjnej wędrówki.

Również w tranzycie przemieszczali się obywatele Iraku, Syrii i Afganistanu, którzy obok obywateli państw graniczących z Polską oraz obywateli Gruzji byli najczęściej przekazywani do RP na podstawie umów i porozumień międzynarodowych.

W latach 2015–2023 naruszenia związane z nielegalnym zatrudnieniem i towarzyszącym mu zwykle pobytem czasowym cudzoziemców głównie dotyczyły obywateli Ukrainy. Tak było w prawie 82% przypadków. Kolejne liczne grupy stanowili obywatele Białorusi, Gruzji oraz Mołdawii, których dotyczyło łącznie nieomal

12% przypadków[472]. Co istotne, problem ten nie dotyczył licznie migrujących szlakiem granic wschodnich oraz szlakiem bałkańskim, obywateli Syrii oraz Iraku. W okresie zwiększonej aktywności wspomnianych szlaków (w latach 2021–2023), w związku z nielegalnym zatrudnieniem, ujawniono zaledwie 5 Syryjczyków oraz 2 Irakijczyków.

Przeprowadzone analizy danych statystycznych SG pozwalają na potwierdzenie hipotezy mówiącej o tranzytowym charakterze znacznej części nielegalnych ruchów migracyjnych identyfikowanych na terytorium Polski. W latach 2015–2020 procesy te dotyczyły zwykle obywateli państw trzecich graniczących z Polską. Nowa sytuacja geopolityczna wywołana działaniami Białorusi instrumentalnie wykorzystującej presję migracyjną do wywierania nacisku na państwa UE oraz agresja Rosji na Ukrainę spowodowały pojawienie się, na szlaku granic wschodnich, znacznych grup nielegalnych imigrantów z Iraku, Afganistanu, Syrii oraz innych państw korzystających dotychczas z przepraw wiodących do Europy głównie przez Morze Śródziemne. Ponadto w 2023 r. odnotowano silne ruchy migracyjne, o charakterze tranzytowym, z południa Europy przez terytorium Słowacji do Polski i dalej do Republiki Federalnej Niemiec. Tą odnogą szlaku bałkańskiego przemieszczali się głównie obywatele Syrii.

6.2. Metody ochrony zagrożonych odcinków granicy – wnioski z wizyt studyjnych

Autor dysertacji odbył wizyty studyjne w przejściu granicznym Kuźnica Białostocka – Bruzgi oraz na terenie Ceuty, hiszpańskiej eksklawy leżącej na wybrzeżu Afryki w rejonie Cieśniny Gibraltarskiej. Celem wizyt było zebranie materiału badawczego pozwalającego na charakterystykę jak też analizę porównawczą przyjętych rozwiązań technicznych i administracyjno-organizacyjnych, zastosowanych przez władze polskie oraz hiszpańskie, w zakresie ochrony zewnętrznej granicy UE, w odpowiedzi na analogiczne zagrożenia na szlaku granic wschodnich i na granicy wokół Ceuty.

Badania prowadzono wykorzystując technikę obserwacji bezpośredniej. Podejmowane czynności charakteryzowała aktywność (autor skupił się na wybranych cechach obserwowanej rzeczywistości, bazując na posiadanym doświadczeniu), celowość (ukierunkowanie na poznanie naukowe), planowość (prowadzenie obserwacji w sposób odpowiadający celowi badania).

[472] Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych SG, *Statystyki SG*, … [dostęp: 16.02.2024].

6.2.1. Zabezpieczenie odcinka granicy w rejonie przejścia granicznego Kuźnica Białostocka – Bruzgi

W ramach badań empirycznych, w godzinach popołudniowych dnia 7 lutego 2023 r., autor dysertacji odbył wizytę studyjną w rejonie przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej na odcinku granicy polsko-białoruskiej. Wizyta została ukierunkowana na obserwację zastosowanych tam zabezpieczeń linii granicy po stronie polskiej

W szczególności zakres obserwacji obejmował:

— charakterystyczne cechy rejonu przejścia granicznego i przyległego doń odcinka granicy;

— rozwiązania organizacyjne mające na celu poprawę skuteczności działań służb odpowiedzialnych za ochronę granicy;

— zabezpieczenia fizyczne i techniczne odcinków granicy zagrożonych nielegalnym jej przekraczaniem.

Przebieg wizyty został uzgodniony z gen. bryg. SG Andrzejem Jakubaszkiem, Komendantem Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej. Wizyta studyjna miała miejsce bezpośrednio po wywiadzie eksperckim z gen. bryg. SG Andrzejem Jakubaszkiem, co pozwoliło na uzupełnienie uzyskanej w jego trakcie wiedzy poprzez wykorzystanie ukierunkowanej obserwacji. Wizyta została przeprowadzona w obecności przedstawicieli kadry kierowniczej Placówki SG w Kuźnicy Białostockiej.

Charakterystyka obszaru objętego obserwacją

Badaniami został objęty odcinek linii granicy znajdujący się w zasięgu terytorialnym drogowego przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej oraz teren przyległy. Drogowe przejście graniczne Kuźnica Białostocka – Bruzgi, do którego prowadzi droga krajowa nr 19, otwarto we wrześniu 1990 r. Jego infrastruktura była kilkakrotnie modernizowana, co w rezultacie pozwoliło na poprawę przepustowości przejścia, w którym prowadzono odprawę towarową oraz osobową. Teren sąsiadujący z obszarem przejścia granicznego jest zalesiony, zaś zabudowa po stronie polskiej rozproszona. W 2019 r., poprzedzającym ograniczenia zdrowotne w przemieszczaniu się oraz następujący po nich kryzys graniczny na odcinku granicy UE z Białorusią,

odprawiono tu ponad 2,6 mln podróżnych oraz 2,2 mln pojazdów[473]. Jesienią 2021 r. w drogowym przejściu granicznym Kuźnica Białostocka – Bruzgi wielokrotnie dochodziło do siłowych prób przekroczenia granicy do Polski przez grupy nielegalnych imigrantów inspirowanych i wspieranych przez służby białoruskie. W szczególności do wyjątkowej eskalacji napięcia doszło tu w dniach 15–16.11.2021 r. W czasie wizyty studyjnej nie prowadzono odprawy w wizytowanym przejściu granicznym ze względu na zawieszenie ruchu granicznego trwające od dnia 9.11.2021 r.

W rejonie przejścia granicznego, po stronie polskiej, w reakcji na wspomniane wydarzenia na bieżąco instalowano kolejne elementy umocnień granicznych. Budowę zapory stałej na lądowym odcinku granicy polsko-białoruskiej zakończono w czerwcu 2022 r.

Podczas dojazdu do przejścia granicznego w Kuźnicy, szlakiem od Białegostoku, zaobserwowano patrole policyjne nadzorujące ruch pojazdów. W związku z sytuacją kryzysową na granicy polsko-białoruskiej, w zagrożony nielegalną imigracją rejon, władze polskie skierowały dodatkowe siły policyjne oraz jednostki wojskowe. W szczególności, w czasie wizyty studyjnej, w bezpośrednim sąsiedztwie infrastruktury przejścia granicznego stacjonowały jednostki Wojska Polskiego wspierające zabezpieczenie granicy. Ponadto obsada placówek SG na granicy z Białorusią została wzmocniona funkcjonariuszami tej formacji pełniącymi służbę w ramach czasowego oddelegowania. Działania wszystkich służb, zaangażowanych w ochronę granicy w objętym obserwacją rejonie, koordynował komendant Placówki SG w Kuźnicy Białostockiej.

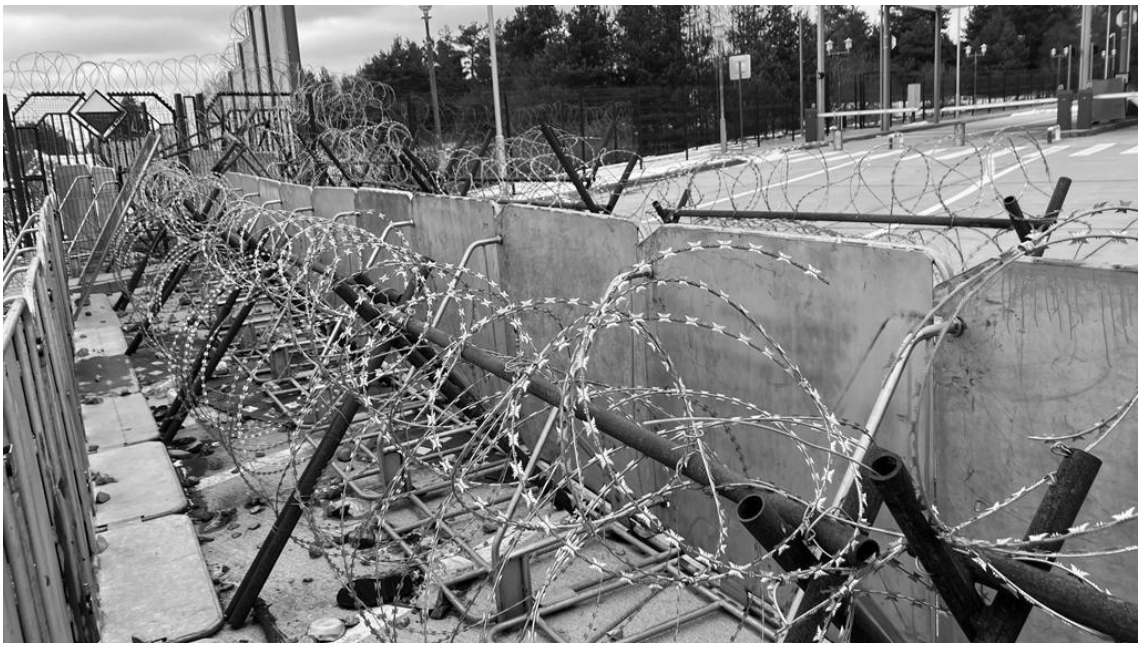
Zabezpieczenia techniczne w obrębie przejścia granicznego

W zasięgu terytorialnym przejścia granicznego zaobserwowano różne rozwiązania techniczne w zakresie zabezpieczenia linii granicy, co było uzależnione od miejsca, w którym je zastosowano oraz przewidywanych zagrożeń.

Na poszczególnych pasach ruchu wykorzystano zapory obejmujące dwa rzędy stalowych płyt, pomiędzy którymi znajduje się bariera z drutu ostrzowego (koncentriny) rozwiniętego na stalowych stelażach. Dodatkowo drut ostrzowy zainstalowano też na analogicznych podporach przed stalowymi płytami od strony białoruskiej.

---

[473] Źródło: SG, *Przebudowa przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej zakończona,* https://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/38106,Przebudowa-przejscia-granicznego-w-Kuznicy-Bialostockiej-zakonczona.html [dostęp: 9.02.2023].



Fotografia 3. Konstrukcja zabezpieczeń na pasach ruchu (fotografia własna)

Bariery tego typu zostały umieszczone na drodze prowadzącej do poszczególnych punktów kontroli granicznej w odległości kilkudziesięciu metrów od stanowisk kontrolnych. Miejsce posadowienia zapory determinuje przebieg granicy państwa, bowiem umocnienia poprowadzono stycznie do linii granicy od strony polskiej.



Fotografia 4. Usytuowanie zabezpieczeń na pasach ruchu (fotografia własna)

W zaprezentowany sposób zabezpieczono całą szerokość drogi przecinającej granicę na obu kierunkach ruchu, przy czym powstała bariera ma charakter

prowizoryczny i może zostać stosunkowo szybko zdemontowana w przypadku podjęcia decyzji o wznowieniu odprawy granicznej.



Fotografia 5. Przebieg zabezpieczeń prowizorycznych (fotografia własna)

Miejsca, w których zapora prowizoryczna łączy się z trwałymi elementami infrastruktury oraz przestrzenie trudne do ochrony wzmocniono dodatkowymi zwojami koncentriny istotnie podnosząc wysokość przeszkody.



Fotografia 6. Połączenie zapory prowizorycznej z zaporą trwałą (fotografia własna)



Fotografia 7. Dodatkowe elementy zapory w miejscach trudnych do ochrony (fotografia własna)

Uzupełnieniem fizycznego zabezpieczenia przejścia granicznego są rozmieszczone w jego obrębie elementy monitoringu wizyjnego obejmujące kamery dzienne oraz noktowizyjne pozwalające służbie dyżurnej SG na stałe monitorowanie ochranianego obszaru.



Fotografia 8. Kamery monitoringu wizyjnego (fotografia własna)

Zabezpieczenie linii granicy

Kryzys graniczny na wschodniej flance UE doprowadził do budowy trwałych zabezpieczeń granicznych przez państwa zagrożone nielegalną imigracją z terytorium Białorusi. Polska, Litwa, Łotwa oraz, zagrożona nielegalną imigracja z terytorium Rosji, Estonia stosowały zbliżone rozwiązania legislacyjne (stany wyjątkowe, decyzje o wykorzystaniu jednostek wojskowych) oraz infrastrukturalne (budowa różnego rodzaju zapór fizycznych i elektronicznych) w celu uniemożliwienia nielegalnego przekraczania swych granic zewnętrznych. W okresie od stycznia do czerwca 2022 r., na lądowym odcinku granicy polsko-białoruskiej, zbudowano trwałą zaporę uzupełnioną o rozwiązania techniczne pozwalające na wykrywanie prób jej pokonywania przez nielegalnych imigrantów. Rozwiązania te zastąpiły prowizoryczne zabezpieczenia budowane *ad hoc* od pierwszych dni kryzysu granicznego na granicy z Białorusią.

W czasie wizyty studyjnej autor dysertacji zapoznał się z podstawowymi parametrami zapory fizycznej na linii granicy w rejonie przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej oraz z elementami wyposażenie technicznego stanowiącymi jej uzupełnienie.

Zabezpieczenie granicy zostało wykonane ze stalowych paneli o wysokości 4,5 m zwieńczonych zwojem drutu ostrzowego. Panele mocowane są do stalowych słupów osadzonych w betonowym fundamencie i rozstawionych w odległości około 5 m. Panele posadowiono na stałej podbudowie o wysokości 50 cm. Tuż nad powierzchnią gruntu, w betonowym bloku stanowiącym podbudowę paneli, wykonano otwory umożliwiające pokonywanie przeszkody przez niewielkie zwierzęta. Cała konstrukcja ma około 5,5 m wysokości. Jej poszczególne elementy dostosowano do ukształtowania terenu oraz naturalnego podłoża, na którym została zbudowana.



Fotografia 9. Zapora trwała w rejonie przejścia granicznego w Kuźnicy (fotografia własna)

Od strony białoruskiej na zwieńczeniu zapory przytwierdzono dodatkowy zwój koncentriny utrudniający sforsowanie zabezpieczenia. Ponadto wzdłuż górnej krawędzi konstrukcji oraz w zwojach drutu ostrzowego poprowadzono przewody, przecięcie których jest sygnalizowane służbie dyżurnej placówki SG. Stosowny komunikat, w systemie elektronicznym zarządzającym zaporą, pozwala na zlokalizowanie miejsca, w którym nastąpiło jej naruszenie. Przekazywane w czasie rzeczywistym informacje odnośnie stanu zapory umożliwiają podjęcie działań interwencyjnych przez funkcjonariuszy SG.



Fotografia 10. Zwoje drutu ostrzowego na górnej krawędzi zapory wraz z dodatkowym okablowaniem (fotografia własna)

W rejonie przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej zainstalowano też inne elementy systemu ochrony perymetrycznej obejmujące czujniki ruchu oraz kamery dzienne i noktowizyjne rozmieszczone po obu stronach drogi patrolowej biegnącej wzdłuż zapory. Przewidziano też doposażenie systemu w sieć czujników sejsmicznych informujących o wszelkich próbach sforsowania linii granicy. Wytyczona i wstępnie utwardzona droga patrolowa pozwala na bieżące monitorowanie sytuacji w rejonie zapory, umożliwia też szybkie dotarcie funkcjonariuszy do miejsca wskazanego przez urządzenia ochrony perymetrycznej.



Fotografia 11. Elementy systemu ochrony perymetrycznej zamontowane wzdłuż zapory fizycznej (fotografia własna)

6.2.2. Ochrona granicy wokół Ceuty

W dniu 10 marca 2023 r. w ramach drugiego etapu badań autor dysertacji odbył wizytę studyjną w Ceucie – hiszpańskiej enklawie na trenie Maroka. Prowadzone tam badania polegały na obserwacji technicznych oraz organizacyjnych zabezpieczeń linii granicy zarówno po stronie hiszpańskiej jak i marokańskiej.

Obserwacją objęto następujące zagadnienia:

— charakterystyczne cechy rejonu przejścia granicznego i przyległego doń odcinka granicy;

— rozwiązania organizacyjne mające na celu poprawę skuteczności działań służb odpowiedzialnych za ochronę granicy i kontrolę graniczną;

— zabezpieczenia fizyczne i techniczne odcinków granicy zagrożonych nielegalnym jej przekraczaniem.

Charakterystyka obszaru objętego obserwacją

Ceuta jest hiszpańską eksklawą na terenie Maroka o powierzchni około 19,7 km^2. To autonomiczne miasto leży na afrykańskim cyplu naprzeciw Gibraltaru, od wybrzeży Hiszpanii dzieli ją około 22 km. Miasto posiada szereg połączeń promowych z Hiszpanią kontynentalną. Autor dysertacji korzystał z przeprawy promowej z Algeciras. W wyniku silnej presji migracyjnej z terenu Maroka miasto zostało otoczone systemem zapór utrudniających nielegalne przekraczanie granicy. Pierwszą zaporę, ogrodzenie ze stali o długości ok. 8,4 km, zbudowano w 1993 r. Ze względu na nasilające się cyklicznie zagrożenie nielegalną migracją z terenu Maroka do Ceuty, zabezpieczenia graniczne były kilkakrotnie udoskonalane. Pierwsza poważna rozbudowa umocnień miała miejsce w 1995 r., do kolejnej doszło w 2005 r. W trakcie tego procesu uzupełniono zaporę o dodatkowe elementy (wieże strażnicze, posterunki graniczne), zwiększono jej wysokość oraz wyposażono w urządzenia elektroniczne pozwalające na inteligentne zarządzanie granicą[474]. W Ceucie funkcjonuje lądowe przejście graniczne ujęte w wykazie przejść granicznych publikowanym zgodnie z art. 2 ust. 8 oraz art. 39 KGS[475].

Organizacja odprawy granicznej w przejściu granicznym

Podczas dojazdu do przejścia granicznego, od strony hiszpańskiej, zaobserwowano partole policyjne prowadzące kontrolę drogową pojazdów przemieszczających się w kierunku granicy. Funkcjonariusze prowadzili wstępną weryfikację w odniesieniu do wytypowanych pojazdów.

[474] Por. M. Praczyk, *Mury Ceuty i Melilli …,* s. 147 i nast.
[475] Państwa członkowskie wyznaczają przejścia graniczne do celów przekraczania granic zewnętrznych oraz przekazują bieżące informacje w tym zakresie Komisji Europejskiej.



Fotografia 12. Patrol Guardia Civil na drodze do przejścia granicznego (fotografia własna)

W celu zarządzania ruchem w przejściu granicznym oraz uniknięcia nadmiernego nagromadzenia pojazdów oczekujących w kolejce do odprawy granicznej służby hiszpańskie wprowadziły obowiązek przemieszczania się pojazdów zamierzających przekroczyć granicę poprzez wyznaczony parking miejski. W miejscu tym podróżni oczekiwali na wyrażenie zgody przez obsługę parkingu na wjazd na teren przejścia granicznego. Kierowca uzyskujący zgodę na przejazd w rejon przejścia granicznego otrzymywał kartonik z kodem QR identyfikującym jego pojazd. W czasie prowadzonej obserwacji ruch pojazdów w przejściu granicznym był niewielki zaś procedura kolejkowa miała jedynie znaczenie formalne (bezpośrednio po przybyciu na wyznaczony parking kierowcy otrzymywali zezwolenie na przejazd). Po dotarciu pojazdu w rejon stanowisk kontrolnych funkcjonariusz policji, prowadzący swego rodzaju kontrolę dostępu, weryfikował czy kierowca posiada zezwolenie na przejazd i odbierał bilet przekazany kierującemu na parkingu wyznaczonym do formowania kolejki.



Fotografia 13. Bilet kolejkujący (fotografia własna)

Przejście graniczne usytuowane jest w południowej części miasta, w sąsiedztwie linii brzegowej. Aby ograniczyć próby nielegalnego przemieszczania się do Ceuty od strony morza zaporę graniczną poprowadzono kilka metrów poza naturalną linię brzegową. Miejsce to było wykorzystywane przez duże grupy nielegalnych migrantów w maju 2021 r., którzy przeprawiali się tą drogą wykorzystując niski stan wody podczas odpływu. W czasie wizyty studyjnej wejście na plaże sąsiadujące z zaporą w rejonie przejścia granicznego, zarówno po stronie hiszpańskiej jak i marokańskiej, było niemożliwe. Teren był nadzorowany przez służby obu państw, które ściśle egzekwowały wprowadzone zakazy. Barierę od strony Ceuty stanowiło stałe zabezpieczenie przebiegające wokół przejścia granicznego. Ponadto na plażę poprowadzono dodatkowe ogrodzenie, przy którym usytuowano posterunek kontrolny.



Fotografia 14. Zabezpieczenia w przejściu granicznym od strony hiszpańskiej (fotografia własna)

Od strony marokańskiej zastosowano podobne rozwiązania techniczne i organizacyjne. W szczególności zbudowano stalowe płoty utrudniające podejście do zapory zaś w newralgicznych miejscach rozmieszczono posterunki policyjne.

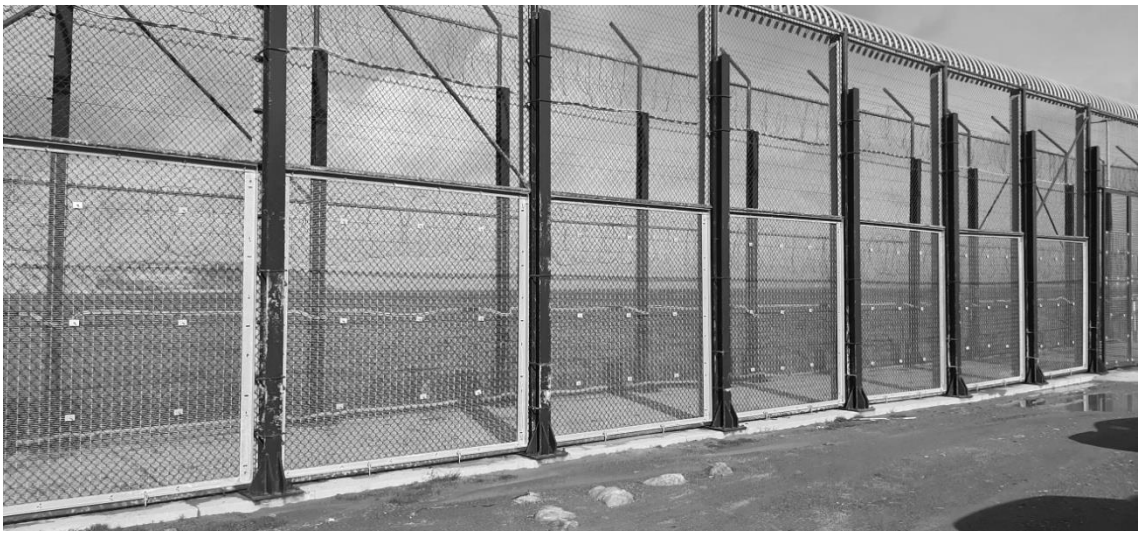


Fotografia 15. Przejście graniczne w Ceucie. W głębi infrastruktura po stronie marokańskie (fotografia własna)

W okresie objętym obserwacją odprawa graniczna prowadzona była w sposób standardowy, nie zaobserwowano dodatkowych procedur kontrolnych u żadnej ze stron.

Zabezpieczenia techniczne linii granicy

Zapora wokół Ceuty składa z podwójnego, stalowego ogrodzenia, wewnątrz którego przebiega utwardzona droga patrolowa. Kształt i usytuowanie obrzeża płotu granicznego oraz wysokość poszczególnych rzędów uzależniono od terenu, poprzez który przebiega dany jego fragment. Wyższa z konstrukcji ma około 6 metrów wysokości. Poszczególne elementy zapory wskazują jak na przestrzeni lat była rozbudowywana i modernizowana. W szczególności wyraźnie zauważalne są stalowe słupy oraz panele zamontowane po wydarzeniach z jesieni 2005 r., kiedy to odnotowano wyjątkowo dużą liczbę prób nielegalnego przemieszczania się migrantów na teren hiszpańskiej eksklawy. Nowe elementy konstrukcji przytwierdzono do wcześniej istniejących, zamontowano też stalowe zwieńczenie zapory. Element ten przymocowano do ogrodzenia od strony hiszpańskiej na odcinkach przybrzeżnych oraz od strony marokańskiej w głębi lądu. W sąsiedztwie brzegu morza na płocie od strony marokańskiej rozwinięto ponadto zwoje drutu ostrzowego. Wzdłuż całej konstrukcji zainstalowano urządzenia perymetryczne (system kamer oraz czujników ruchu) Przebudowa ogrodzenia zwiększyła jego wysokość, poprzednio sięgało ono około 3 metrów.



Fotografia 16. Efekt rozbudowy zapory w rejonie przybrzeżnym. Krótsze, ciemne słupy to elementy *starej* konstrukcji (fotografia własna)

Wzdłuż brzegu morza przebiega droga prowadząca do budynków znajdujących się w pobliżu. Droga ta nie przecina linii granicy, jest udostępniona dla ruchu (w tym ruchu pieszego) jedynie na odcinku sięgającym ostatnich zabudowań mieszkalnych. Dalsze przemieszczanie się nią wzdłuż zapory granicznej jest zabronione. Dopuszczony został tam jedynie ruch pojazdów służb granicznych.



Fotografia 17. Oznakowanie drogi wzdłuż zapory w rejonie przybrzeżnym (fotografia własna)

Zakończenie zapory w północnej części miasta, podobnie jak ma to miejsce w sąsiedztwie przejścia granicznego, jest posadowione kilka metrów od naturalnej linii brzegowej.



Fotografia 18. Zakończenie zapory w północnej części miasta (fotografia własna)

W tym rejonie badania prowadzono w bezpośrednim sąsiedztwie płotu granicznego, po poinformowaniu o ich celu funkcjonariuszy prowadzących nadzór terenu ze stałego punktu obserwacyjnego usytuowanego w pobliżu. Wieże obserwacyjne zauważono również na innych odcinkach zapory, w miejscach wymagających stałego bądź czasowego nadzoru.



Fotografia 19. Jedna z wież obserwacyjnych. Z pełniącym tam służbę funkcjonariuszem uzgadniano możliwość prowadzenia badań w bezpośrednim sąsiedztwie zapory (fotografia własna)

Analogicznie jak w przejściu granicznym, również tu istnieje duże zagrożenie próbami sforsowania zabezpieczeń granicznych od strony morza. W czasie odpływu niski stan wody pozwala ominąć zaporę.



Fotografia 20. Zakończenie zapory w północnej części miasta (fotografia własna)

Ze względu na możliwość pokonania zapory od strony morza i związany z tym wzrost zagrożenia próbami nielegalnego przekroczenia granicy do Ceuty, w odległości kilkudziesięciu metrów od brzegu, przy drodze biegnącej wzdłuż linii granicy, ulokowano posterunek hiszpańskich służb patrolujących ten rejon.



Fotografia 21. Hiszpański posterunek graniczny (fotografia własna)

W sąsiedztwie linii brzegowej usytuowane są też marokańskie urządzenia graniczne. W odróżnieniu od konstrukcji hiszpańskiej nie przebiegają one równolegle do linii granicy, lecz poprowadzone są tak, by wykorzystując ukształtowanie terenu, utrudniać przemieszczanie się w zagrożony rejon.



Fotografia 22. Marokańskie urządzenia graniczne (fotografia własna)

Zapora graniczna w Ceucie nie jest jednolita, co do konstrukcji i zastosowanych rozwiązań poprawiających skuteczność ochrony granicy. Odcinki umocnień granicznych przebiegające w głębi lądu składają się z wysokiego, stalowego płotu od strony marokańskiej oraz niższego ogrodzenia od strony Ceuty. Wewnątrz poprowadzono drogę patrolową. Wjazd na nią jest możliwy poprzez bramy rozmieszczone w sąsiedztwie ciągów komunikacyjnych przebiegających w pobliżu umocnień. Stalowe słupy, panele, walcowe zwieńczenia płotu od strony marokańskiej, z których zbudowano zaporę oraz sposób ich połączenia odpowiadają kolejnym etapom rozbudowy umocnień.

Wzdłuż linii granicy znajdują się też elementy infrastruktury granicznej strony marokańskiej (przeszkody ziemne, ogrodzenia, stałe posterunki graniczne oraz wieże obserwacyjne). Ich rozmieszczenie jest uzależnione od ukształtowania terenu oraz stanowi reakcję na bieżące zagrożenia. Same umocnienia mają raczej prowizoryczny i doraźny charakter, zaś ich ewentualny demontaż nie stwarza problemów technicznych.



Fotografia 23. Fragment zapory z widoczną marokańską infrastrukturą graniczną (fotografia własna)

W miejscach uznanych za trudne do ochrony hiszpańską zaporę uzupełniono o punkty obserwacyjne, zamontowano też dodatkowe komponenty stałe (płyty betonowe, stalowe bariery) poprawiające szczelność całego kompleksu umocnień. Na poszczególnych elementach infrastruktury granicznej rozmieszczono zabezpieczenia perymetryczne.



Fotografia 24. Fragment zapory w głębi lądu, z punktem obserwacyjnym oraz dodatkowymi umocnieniami (fotografia własna)

W czasie przemieszczania się pomiędzy różnymi fragmentami zapory granicznej w obrębie Ceuty, zauważono miejsca stacjonowania kilku jednostek wojskowych, które doraźnie były wykorzystywane do ochrony granicy w maju 2021 r. Ze względu na niewielką powierzchnię miasta możliwe jest natychmiastowe wsparcie ze strony wojska dla służb granicznych Ceuty.

6.2.3. Porównanie zastosowanych rozwiązań

Sytuacja kryzysowa na objętych obserwacją odcinkach granicy doprowadziła do reakcji władz państwowych polegającej na wprowadzeniu szczególnych rozwiązań w zakresie jej zabezpieczenia.

W czasie prowadzonych badań na granicy polsko-białoruskiej autor dysertacji skoncentrował się na analizie fizycznego, technicznego oraz organizacyjnego zabezpieczeniu przejścia granicznego Kuźnica Białostocka – Bruzgi wraz z przyległym doń fragmentem granicy państwa, przed nielegalnym przemieszczaniem się migrantów z Białorusi do Polski. Obserwacji nie prowadzono na innych odcinkach zapory znajdujących się na granicy z Białorusią.

Przeprowadzone czynności pozwoliły na sformułowanie następujących, uogólnionych, wniosków:

1) Umocnienia utrudniające siłowe przekroczenie granicy w przejściu granicznym Kuźnica Białostocka – Bruzgi mają charakter prowizoryczny, co umożliwi szybkie przywrócenie odprawy granicznej w przypadku normalizacji sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Jednakże, w celu skutecznego zapobiegania ich forsowaniu, konstrukcja wymaga zaangażowania znacznych sił i środków o charakterze policyjnym. Przeszkody fizyczne uzupełnia monitoring wizyjny obejmujący obszar przejścia granicznego.
2) Zapora usytuowana poza przejściem granicznym została zbudowana w sposób planowy, zatem spełnia określone wymogi konstrukcyjne. Ze względu na swe parametry (wysokość, trwałość) oraz dodatkowe wyposażenie stanowi ważny element zabezpieczenia granicy przed jej nielegalnym przekraczaniem. Szczególne znaczenie dla skuteczności zapory ma jej dalsza rozbudowa o pełny system ochrony perymetrycznej, a w szczególności o sieć czujników sejsmicznych informujących o każdej próbie wejścia na objęty nimi teren.

3) Rozwiązania organizacyjne w zakresie wsparcia placówek SG pełniących służbę w rejonie objętym kryzysem granicznym mają charakter doraźny. Ich wzmocnienie kadrowe odbywa się na zasadzie oddelegowania. Część zadań obejmujących fizyczną ochronę granicy oraz patrolowanie dróg dojazdowych do linii granicy przejęły jednostki Policji i Wojska Polskiego.
4) Fizyczne, techniczne oraz organizacyjne zabezpieczenie przejścia granicznego Kuźnica Białostocka – Bruzgi wraz z przyległym doń fragmentem granicy państwa stanowi przykład reakcji na zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego wynikające z postawy państwa sąsiedniego, które instrumentalnie wykorzystuje zjawisko nielegalnej migracji. Jednocześnie przyjęty sposób postępowania potwierdza pierwszą oraz czwartą hipotezę cząstkową dysertacji.

W odniesieniu do Ceuty nasilająca się cyklicznie presja migracyjna na jej granicę lądową wywołała reakcję władz hiszpańskich w szczególności obejmującą budowę umocnień granicznych wokół miasta oraz zwiększenie aktywności służb granicznych. W czasie wizyty studyjnej autor dysertacji badaniem objął fizyczne, techniczne oraz organizacyjne rozwiązania przyjęte przez stronę hiszpańską w celu ograniczenia nielegalnej imigracji do Ceuty. Obserwacją objęto kilka fragmentów umocnień granicznych w różnych częściach miasta, w tym zabezpieczenia przed ominięciem zapory w miejscu jej zetknięcia z linią brzegową, oraz procedury związane z odprawą graniczną.

Badania tu przeprowadzone pozwoliły na zebranie informacji prowadzących do poniższych konkluzji:

1) Zapora na granicy Ceuty, od momentu jej powstania, poddawana była zabiegom modernizacyjnym ukierunkowanym na poprawę jej skuteczności w zakresie przeciwdziałania próbom nielegalnego przekraczania granicy. Kolejne sytuacje kryzysowe stanowiły swego rodzaju test jej funkcjonalności. Na podstawie czynionych wówczas spostrzeżeń prowadzono prace mające na celu jej wzmocnienie. Poszczególne rozwiązania konstrukcyjne były uzależnione od właściwości terenu, na którym je wykorzystywano, oraz zagrożeń występujących na poszczególnych odcinkach granicy i ich intensywności, stąd różne parametry umocnień w rejonie przybrzeżnym oraz w głębi lądu.
2) Następstwem charakterystyki zagrożeń miejscowych prócz punktowego wzmacniania zapory o elementy konstrukcyjne (dodatkowe umocnienia) było też

wprowadzanie celowych rozwiązań organizacyjnych (rozmieszczenie stanowisk obserwacyjnych i stałych posterunków granicznych).

3) Pomimo braku szczególnych zagrożeń w czasie prowadzonej obserwacji, służby hiszpańskie utrzymywały wyjątkowe rozwiązania organizacyjne i porządkowe w przejściu granicznym oraz w sąsiedztwie wybranych odcinków zapory granicznej (system kolejkujący w przejściu granicznym, zakazy przebywania w wybranych miejscach).

Środki zapobiegawcze przyjęte przez władze Polski i Hiszpanii, których celem jest podniesienie skuteczności ochrony granicy mają kilka charakterystycznych cech wspólnych. Ze względu na długość ochranianego odcinka linii granicy, ukształtowanie trenu, w którym ona przebiega oraz, mającą kluczowe znaczenie, postawę służb granicznych państwa sąsiedniego, które aktywnie wspierały próby nielegalnego przekraczania granicy, nie jest możliwe skuteczne jej zabezpieczenie wyłącznie w oparciu o wykorzystanie służb patrolowych. W obu przypadkach władze stosują rozwiązania prawne i organizacyjne zapewniające wzmocnienie ochrony granicy w punktach szczególnie zagrożonych (zakazy przebywania osób postronnych w wybranych miejscach, kontrole prewencyjne w rejonie przygranicznym, wykorzystanie dodatkowych sił policyjnych oraz jednostek wojskowych). Fizyczne zabezpieczenia linii granicy mają charakter trwały, do ich budowy wykorzystano doświadczenia i obserwacje poczynione podczas siłowego forsowania tego typu umocnień chroniących różnego rodzaju miejsca bądź obiekty. W odniesieniu do Ceuty, której zabezpieczenia graniczne istnieją od 30. lat, wyraźnie widoczny jest proces ciągłego ich udoskonalania i podnoszenia skuteczności. Sama zapora stała, w obu przypadkach, nie stanowi przeszkody nie do pokonania. Możliwe jest jej sforsowanie przy wykorzystaniu sprzętu takiego jak wysokie drabiny, zaawansowane narzędzia do cięcia metalu czy urządzenia pozwalające na wykonywanie podkopów. Przy czym uwzględniając gabaryty wspomnianych przedmiotów dostarczenie ich w rejon zapory jest możliwe tylko w przypadku biernej postawy, bądź wsparcia ze strony służb państwa sąsiedniego. Szczególne znaczenie dla obu objętych badaniem systemów zabezpieczenia granicy ma szerokie wykorzystanie elementów nadzoru elektronicznego. Są one rozmieszczone w sposób celowy, na podstawie analizy ryzyka. Główną zaletą urządzeń perymetrycznych jest wydłużenie czasu na reakcję służb granicznych w przypadku prób forsowania zapory. Ważnym aspektem jest też ograniczenie

bezpośredniego kontaktu funkcjonariuszy ochraniających granicę z grupami osób usiłujących dokonać jej siłowego przekroczenia. W tym kontekście fizyczna bariera, wzbogacona o urządzenia elektroniczne, zabezpiecza przed eskalacją napięcia w miejscach bezpośredniej konfrontacji pomiędzy służbami policyjnymi a grupami osób usiłujących nielegalnie przekroczyć granicę.

6.3. Analiza wywiadów jakościowych z ekspertami

W toku badań jakościowych autor dysertacji przeprowadził wywiady z respondentami posiadającymi unikatową wiedzę i doświadczenia w zakresie problematyki nielegalnej imigracji w Polsce. Ponadto rozmówcy, ze względu na pełnione funkcje kierownicze w SG w okresie zwiększonej presji migracyjnej na polskich granicach, dysponowali szczególnymi kompetencjami dotyczącymi zarządzania sytuacjami kryzysowymi, z którymi mierzyły się służby biorące udział w zabezpieczeniu granicy. W wywiadach uczestniczyli przedstawiciele kadry kierowniczej oddziałów SG ochraniających wschodnią granicę zewnętrzną oraz południową i zachodnią granicę wewnętrzną Polski:

— Komendant Podlaskiego Oddziału SG gen. bryg. SG Andrzej Jakubaszek;

— Zastępca Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału SG płk SG Sławomir Klekotka;

— Zastępca Komendanta Śląskiego Oddziału SG płk SG Adam Kurek;

— Zastępca Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału SG płk SG Małgorzata Musielak;

— Naczelnik Wydziału Analiz, Informacji i Współpracy Międzynarodowej Nadodrzańskiego Oddziału SG mjr SG Małgorzata Dolot.

Wywiady przeprowadzono w formie swobodnej rozmowy, w oparciu o przygotowane materiały ukierunkowujące dyskusję na zagadnienia będące w zainteresowaniu badacza. Taka formuła badań empirycznych pozwoliła na uzyskanie rozległego materiału badawczego pozwalającego na wyodrębnienie cech charakterystycznych zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce i jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne.

Tematyka wywiadów dotyczyła bieżącej sytuacji migracyjnej w Polsce postrzeganej w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego. W szczególności pytania do ekspertów ukierunkowano na analizę wydarzeń na polsko-

białoruskim odcinku granicy zewnętrznej, badanie sytuacji na granicy z Ukrainą oraz na granicach wewnętrznych z uwzględnieniem przyczyny, przebiegu, konsekwencji oraz podjętych przez państwo polskie działań zaradczych. Poruszane podczas wywiadów zagadnienia obejmowały również ocenę wspólnotowych procedur, w obszarze problematyki imigracji do państw UE, w kontekście możliwości ich skutecznego stosowania.

Aktywność służb białoruskich w kontekście zagrożeń migracyjnych na granicy polsko-białoruskiej – działania hybrydowe

Od jesieni 2021 r. problematyka nielegalnej migracji w Polsce została zdominowana przez następstwa sytuacji kryzysowej utrzymującej się na granicy zewnętrznej UE z Białorusią a w szczególności na jej polskim odcinku. Na wyjątkowość wydarzeń, do których doszło na granicy polsko-białoruskiej, ale również na ich odmienny charakter w porównaniu do szczytowej fazy europejskiego kryzysu migracyjnego w 2015 r., zwraca uwagę gen. bryg. SG A. Jakubaszek. Zauważa on, iż sytuacja na granicy Wspólnoty z Białorusią została wywołana, wykreowana przez to państwo. Jego zdaniem: „państwo sąsiednie, w sposób zaplanowany i zorganizowany, precyzyjnie uruchomiło proceder, który ściągnął tutaj, nieistniejącym dotychczas szlakiem, zjawisko nielegalnej migracji". Stwierdza ponadto, że istotna różnica pomiędzy wydarzeniami, do których doszło w 2015 r. na szlaku wschodniośródziemnomorskim i dalej bałkańskim, a tymi, które obserwujemy na granicy polsko-białoruskiej wynika z samego ich podłoża.

Jeśli porównujemy rok 2015, szlak bałkański, Turcja, to sama geneza zdarzeń ma inny charakter, związany z sytuacją w krajach pochodzenia. W tym okresie nastąpił napływ dużej liczby osób migrujących z Syrii i Iraku do Republiki Turcji. Jedynie, co Turcy wtedy robili, to pozostawiali bierni. Tutaj sytuacja absolutnie się różniła, dlatego że tu nie było biernej postawy. Było precyzyjne organizowanie procesu od momentu zbadania, w których krajach jest zapotrzebowanie na tego typu proceder. Wysyłanie swoich ludzi, poprzez odpowiednie komórki i organizowanie biur turystycznych. Precyzyjne rozpoznanie w krajach pochodzenia. W momencie, gdy zauważono, że zapotrzebowanie jest bardzo duże, zorganizowano sieć oficjalnych możliwości wjazdowych. Pojawił się element turystyczny, któremu towarzyszyła kwestia wydawania wiz, później element połączenia, czyli transportu między krajem pochodzenia a Białorusią, a następnie usługa hotelowa.

Komendant Podlaskiego Oddziału SG podkreśla, że parametrami odróżniającymi wydarzenia z 2015 r. na granicach zewnętrznych UE od obecnej

sytuacji kryzysowej na szlaku granic wschodnich są też nieporównywalna skala oraz zdecydowanie mniejsze zagrożenie dla życia i zdrowia nielegalnych imigrantów przemieszczających się z trenu Białorusi, w porównaniu do warunków panujących na morskich szlakach migracyjnych. Stwierdza, w szczególności, iż jego zdaniem to: „najbezpieczniejszy i najszybszy szlak do UE". Uzasadniając swoją opinię zauważa, że:

> Jest to szlak najbardziej ekskluzywny, to nie jest szlak dla każdego, to szlak dla bogatych. Nie mamy tu morza, nie mamy innych niebezpiecznych sytuacji. Zagrożenie życia migrantów występuje w szczególnych, bardzo rzadkich sytuacjach, w porównaniu do tego, co się dzieje w basenie Morza Egejskiego, Śródziemnego, czy na Oceanie Atlantyckim podczas prób przedostania się na Wyspy Kanaryjskie.

Prezentując szczególne cechy sytuacji kryzysowej na granicy z Białorusią, określanej przez gen. bryg. SG A. Jakubaszka mianem „kryzysu granicznego", zwraca on uwagę na działania hybrydowe prowadzone przez państwo białoruskie. Ekspert podkreśla, że:

> Nigdy wcześniej tak zwanemu kryzysowi migracyjnemu nie towarzyszyły inne działania poboczne, wspierające i ułatwiające cały proces, o znaczeniu hybrydowym, w postaci dezinformacji. Mieliśmy do czynienia i mamy do czynienia stale z elementem dezinformacji, wojny w cyberprzestrzeni.

Komendant Podlaskiego Oddziału SG wskazuje dalej na siłę dezinformacji i jej znaczenie dla kształtowania obrazu rzeczywistości w sposób pozwalający na instrumentalne wykorzystywanie migracji. W jego opinii wykreowano rzeczywistość budując fałszywy przekaz wzmacniany medialnie, jak podkreśla:

> Usnarz był przykładem, w jaki sposób dezinformacja potrafi zrodzić zwątpienie w społeczeństwie. Proszę zauważyć, jest sierpień, zmasowana liczba migrantów na granicy i w międzyczasie jest absolutny *show*. Są podstawieni ludzie, jest kreowana pewna sytuacja, która zaczyna żyć medialnie i czym dalej od Podlasia, tym bardziej ta sytuacja medialna zaczyna kształtować rzeczywistość i postrzeganie społeczne tego, co tu się dzieje.

Ekspert nawiązuje również do wielokrotnie wykorzystywanej w relacjach międzynarodowych przez Związek Radziecki, doktryny *inżynierii przymusowej migracji,* zgodnie z którą sztucznie wywołane i stale podtrzymywane procesy migracyjne są skutecznym narzędziem nacisku w relacjach międzynarodowych. Zauważa, bowiem:

To jest zjawisko znane z tego, co robił Związek Radziecki w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Inżynieria nielegalnej migracji, czyli wysyłanie ludzi w określonym celu, pod płaszczykiem nielegalnej migracji.

W opinii gen. bryg. SG A. Jakubaszka wnioski z obserwacji dotychczasowych zachowań państw UE, w obszarze reakcji na zagrożenia migracyjne, są wykorzystywane przez władze Białorusi, a pośrednio Rosji, do wywierania nacisku na władze oraz społeczeństwa państw graniczących z Białorusią. Ekspert stwierdza, iż organizatorzy nielegalnej migracji „byli przekonani, że podobna reakcja nastąpi tutaj". Zauważa, że w czasie silnej presji migracyjnej na granice zewnętrzne Litwy oraz w początkowym okresie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej prowadzili oni intensywne działania w kolejnych państwach pochodzenia migrantów wykorzystując różne środki transportu: „wizy wydawali w porcie w Mińsku, wykorzystywali nie tylko regularne połączenia lotnicze, ale i czarterowe".

W wypowiedziach, nawiązujących do aktywności Białorusi w zakresie kreowania sytuacji kryzysowej na jej granicach z państwami UE, gen. bryg. SG A. Jakubaszek podnosi nadto korelacje pomiędzy tymi działaniami a późniejszą agresją Rosji na Ukrainę. Konstatuje w szczególności: „chciano zmęczyć nielegalną migracją społeczeństwa UE, a w szczególności społeczeństwa krajów na granicy zewnętrznej". W jego opinii praprzyczyną zjawiska, z którym mamy do czynienia na granicach państw UE z Białorusią było: „miękkie przygotowanie do maksymalnego osłabienia reakcji na to, co się wydarzyło 24 lutego 2022 r.".

Do aktywnego udziału służb białoruskich w procesie organizowania nielegalnej migracji odnosi się również płk SG A. Kurek, który podkreśla kluczowe znaczenie współdziałania służb graniczących ze sobą państw w ochronie granicy: „biorąc pod uwagę system ochrony granicy państwowej, to wszędzie zakładamy, że służby graniczne obu stron są jednym z elementów ochrony granicy". Wydarzenia na granicy zewnętrznej UE z Białorusią, zdaniem eksperta, wskazują na zaangażowanie służb tego państwa w proces wspomagania nielegalnej migracji. Zastępca Komendanta Śląskiego Oddziału SG w szczególności zauważa, iż służby te: „ułatwiają szybkie przenoszenie się migrantów w dogodne miejsca, absorbują uwagę funkcjonariuszy SG oraz biorą czynny udział w niszczeniu infrastruktury granicznej".

Działania hybrydowe strony białoruskiej znalazły bezpośrednie odbicie w sytuacji na odcinku polsko-niemieckiej granicy zewnętrznej. Płk SG M. Musielak odnosząc się do aktywności Białorusi stwierdza, że: "kryzys graniczny na granicy

z Białorusią, jak też wybuch wojny na Ukrainie w sposób jednoznaczny znajdują swoje odzwierciedlenie, w tym, co dzieje się na granicy zachodniej, na odcinku Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej". Jednocześnie Pani Komendant podkreśla, iż polsko-niemiecka granica wewnętrzna jest specyficzna i trudna do ochrony bowiem: „tutaj kumulują się główne szlaki migracyjne, które są wypadkową zdarzeń na granicy wschodniej, ale też na południu kraju.". Oceniając skalę zjawiska oraz jej powiązania z wydarzeniami na szlaku granic wschodnich mjr SG Małgorzata Dolot wskazuje:

> Już w grudniu 2020 r., na Placówce SG w Świecku były pierwsze zatrzymania osób, które nielegalnie przekroczyły zieloną granicę polsko-białoruską. Lawinowy wzrost miał miejsce w czerwcu, w całym 2021 r. zatrzymaliśmy 2598 cudzoziemców przemieszczających się szlakiem białoruskim i bałkańskim.

Z kolei zastępca Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału SG podnosi, iż nie doszło do przekierowania presji migracyjnej z Białorusi poprzez terytorium Ukrainy do Polski: „zagrożenie nielegalną migracją z terytorium Białorusi tranzytem przez Ukrainę do Polski nie występuje". Ekspert podkreśla zaangażowanie strony ukraińskiej w proces ochrony granicy oraz zwraca uwagę na zagrożenia dla życia migrantów przemieszczających się przez terytorium objętego wojna kraju: „granica jest dobrze chroniona przez stronę ukraińską, ponadto taki szlak wiązałby się z bardzo dużym ryzykiem utraty życia."

Uczestnicy wywiadów zwracają uwagę na wyjątkowość wywołanego i sterowanego przez Białoruś kryzysu granicznego. Podkreślają aktywność służb tego państwa ukierunkowaną na hybrydowy atak z wykorzystaniem migrantów sprowadzonych przez nie w celu osiągnięcia zamierzonych celów.

Reakcja strony polskiej na zagrożenia migracyjne

Eksperci w swych wypowiedziach akcentują różne obszary działań podejmowanych przez stronę polską w reakcji na zagrożenia migracyjne.

Gen. bryg. SG A. Jakubaszek prezentując aspekt prawny tych przedsięwzięć wskazuje, że: „wykonano wiele zmian w przepisach prawa, które automatycznie dostosowywały te przepisy do sytuacji i pozwalały mieć instrumenty prawne do działania". Co ważne, stosowne kroki prawne podjęto szybko, nie czekając na reakcje instytucji wspólnotowych: „nie czekaliśmy na ruch po stronie UE, gdyż to byłby proces

długi, skomplikowany do uzgodnienia". Komendant Podlaskiego Oddziału SG zwraca też uwagę na wykorzystanie szczególnych rozwiązań dostępnych w polskim porządku prawnym, wynikających z wprowadzenia stanu wyjątkowego na zagrożonym terenie. Jak podkreślił: „stan wyjątkowy został wprowadzony pierwszy raz w historii od uchwalenia konstytucji z 1997 r.".

Kolejnym obszarem w zakresie reakcji na kryzys na granicy polsko-białoruskiej był zespół przedsięwzięć o charakterze organizacyjnym. Gen. bryg. SG. A. Jakubaszek akcentuje rozległe spektrum podjętych działań, ich długotrwałość oraz zaangażowanie służb mundurowych różnych formacji.

„Nigdy, w historii trzeciej RP, w tak dużym konglomeracie służb, nie były prowadzone tak długotrwałe i skoordynowane działania. Mam wrażenie, że w Europie nie było nigdy prowadzenia tak wysokoskalowych działań, z zaangażowaniem takiej liczby personelu w postaci: wojska, SG, policji i innych służb.".

Na nieco innym aspekcie prowadzonych działań koncentruje się Zastępca Komendanta Śląskiego Oddziału SG. Podnosi on konieczność długotrwałego funkcjonowania formacji, którą reprezentuje, w systemie kryzysowym. W jego opinii taki stan wpływa na bieżącą pracę funkcjonariuszy wewnątrz kraju. W szczególności utrudnia szkolenie strażników granicznych delegowanych rotacyjnie do wykonywania zadań w ochronie granicy polsko-białoruskiej. Ekspert zauważa, iż:

Długotrwałość tego procesu powoduje, że trudniej jest przygotowywać funkcjonariuszy do bieżących zadań". Proces przygotowania funkcjonariusza jest dosyć długi i przy takiej dużej rotacji jest bardzo trudny do zrealizowania. Sytuacja migracyjna na terytorium kraju (nie tylko na odcinku białoruskim) jest diametralnie inna niż kilka lat temu i nasi funkcjonariusze mają wiele zadań w naszym rejonie. Proces regulacyjny wymaga dużego zaangażowania. Obecnie zauważamy, że w skomplikowanej sytuacji migracyjnej na terenie kraju musimy priorytetować zadania.

Płk SG A. Kurek, odnosząc się do długiego okresu trwania sytuacji kryzysowej na szlaku granic wschodnich ocenia, że: „powinniśmy dążyć do rozwiązań systemowych, formacja powinna być dużo liczniejsza, aby sprostać wyzwaniom i nie działać tak długo w systemie kryzysowym". Ekspert wskazuje, iż w nowej sytuacji wywołanej i utrzymywanej przez działania Białorusi niezbędna jest rozbudowa potencjału SG tak, by mogła ona samodzielnie mierzyć się z zadaniami związanymi z ochroną zagrożonego odcinka granicy. Zwraca też uwagę na płynące z doświadczeń ostatnich miesięcy wnioski odnośnie poszerzenia odwodów formacji.

Dziś powinno się doprowadzić do dosyć dynamicznych zmian w strukturze SG, zwłaszcza do zwiększenia potencjału tych oddziałów, które są na granicy zewnętrznej oraz, co po części się dzieje, do zwiększenia odwodów, które są do użycia na wypadek skomplikowanej, nagłej sytuacji. Zmiany te, po doświadczeniach z odcinka białoruskiego, sprawią, że formacja będzie gotowa do działań zwartych przeciw naruszeniu bezpieczeństwa w przejściach granicznych. Ponadto będzie miała strukturę dedykowaną do szybkiego przesunięcia, w zagrożone rejony.

Interesujące rozwiązania organizacyjne oraz techniczne, wykorzystywane w sytuacji niespotykanego napływu na terytorium Polski cudzoziemców z państw trzecich uciekających przed skutkami zbrojnej agresji Rosji na Ukrainę, opisuje płk SG S. Klekotka. W celu weryfikacji tożsamości wspomnianych osób, ale również sprawdzenia czy nie stanowią one zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego Bieszczadzki Oddział SG zorganizował punkty kontrolne, określane przez eksperta mianem *trzeciej linii*[476]. Punkty te sytuowano w sąsiedztwie granicy zapewniając do nich dostęp osobom bądź instytucjom mogącym pomóc w potwierdzeniu tożsamości weryfikowanych osób. W szczególności ekspert odniósł się do współpracy z personelem dyplomatycznym.

Umożliwiliśmy kontakt poszczególnym placówkom dyplomatycznym oraz osobom, które posiadają wiedzę na temat kontrolowanych cudzoziemców. W okolicach Przemyśla, na pewien czas, zamieszkali dyplomaci poszczególnych państw i potwierdzali tożsamość swoich obywateli. Niejednokrotnie część z tych dyplomatów odbierała bezpośrednio zweryfikowane osoby.

Płk S. Klekotka wskazał ponadto, iż: „w przypadku, gdy weryfikowane osoby stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa albo utrzymania ładu i porządku wnioskowano do sądu o umieszczenie ich w ośrodkach strzeżonych do czasu wydalenia czy też ustalenia tożsamości". Jak zauważa Zastępca Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału SG problemem, z którym muszą mierzyć się funkcjonariusze dokonujący kontroli granicznej jest konieczność zapoznawania się z różnego rodzaju dokumentami sporządzonymi w języku ukraińskim. Ta prozaiczna trudność wymagała natychmiastowej reakcji.

Cyrylica była dużą barierą. Oczywiście poradziliśmy sobie z tym. Część funkcjonariuszy uczęszczała do szkół, kiedy nauczanie takiego zapisu było obowiązkowe. Natomiast nasze Biuro Łączności i Informatyki szybko wykonało translator przekazujący transliterację do baz poszukiwawczych.

[476] Sformułowanie to nawiązuje do pierwszej oraz drugiej linii kontroli granicznej opisanych w art. 2 KGS.

Ważnym narzędziem prawno-organizacyjnym, do którego w swych wypowiedziach, nawiązali eksperci jest przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych stosowane przez państwa UE, szczególnie od jesieni 2023 r.[477] Odnosząc się kontroli prowadzonej przez Polskę na granicy ze Słowacją płk. S. Klekotka podkreśla wagę współdziałania pomiędzy służbami państw sąsiednich. Aspekt ten ma decydujące znaczenie dla prowadzonych kontroli.

Przywrócenie kontroli jest skuteczne. Trzeba wziąć pod uwagę, że Bieszczadzki Oddział SG ochrania trójstyk, co jest istotne z punktu widzenia nielegalnej migracji. Jeśli ktoś organizuje nielegalną migrację, to szuka miejsc dogodnych do przekroczenia granicy i jednocześnie stara się utrudnić ujawnienie takich zdarzeń. Wiedząc, że tutaj jest trójstyk może przemieszczać się między Polską, Ukrainą i Słowacją. Bardzo ważne jest tu współdziałanie służb tych państw i koordynacja ich działań. Odbywamy trójstronne spotkania, współdziałamy, by tego typu przypadków było jak najmniej.

Z kolei mjr SG M. Dolot zauważa, iż przywrócenie kontroli przez Niemcy na granicy wewnętrznej z Polską było reakcją na wyjątkową presję migracyjną na tym odcinku.

Strona niemiecka przywróciła kontrole na granicy z Polską, ponieważ do listopada 2023 r., jak nas poinformowano na spotkaniach z tamtejszą policją, granica z Polską była najbardziej zagrożonym, wewnętrznym odcinkiem granicy niemieckiej. Zatrzymano tutaj ponad 30,5 tys. cudzoziemców migrujących z Białorusi, ze Słowacji szlakiem bałkańskim oraz tych, którzy przedostali się do Polski innymi drogami.

Nowa sytuacja wpłynęła na zmianę sposobu postępowania grup przestępczych trudniących się przerzutem migrantów do Niemiec, to zaś implikowało dostosowanie działań SG do ich nowego *modus operandi*. W tym kontekście Zastępca Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału SG konstatuje: „musimy, jako służby, bardzo szybko reagować na zmiany sposobu działania przez grupy przestępcze".

Kolejnym wymiarem odpowiedzi strony polskiej na zagrożenia migracyjne były przedsięwzięcia o charakterze infrastrukturalnym. Do tych zagadnień odnosi się gen. bryg. SG A. Jakubaszek wskazując na szybkość reakcji instytucji państwa, której następstwem była budowa zapory stałej oraz jej uzbrojenie w system perymetryczny pozwalający na zdalny nadzór obszaru przyległego bezpośrednio do linii granicy z Białorusią.

[477] Z dniem 4 października 2023 r. Polska przywróciła kontrolę graniczną na granicy ze Słowacją. Niemcy podjęły analogiczną decyzję 16 października 2023 r. odnośnie granicy z Polską, Czechami i Szwajcarią.

Państwo wykonało też kolejny wkład – inwestycyjny. Nie czekało na środki, tylko w sposób samodzielny, uchwaliło ustawę o zaporze inżynieryjnej i w ciągu roku przeprowadziło skomplikowaną, udaną, inwestycję. W lutym 2022 r. rozpoczęły się prace budowlane a zostały one zakończone, jeżeli chodzi o barierę, w sierpniu. Teraz kończymy perymetrię. To są bardzo szybkie procesy, w tym również, procesy budowlane, inwestycyjne. Nie przypominam sobie, żeby w historii naszego kraju i UE jako całości, w tak szybki sposób zorganizowano system ochrony granicy zewnętrznej UE.

Opinie przedstawicieli kadry kierowniczej SG dotyczące reakcji instytucji państwowych w obszarze politycznym, legislacyjnym, instytucjonalnym oraz infrastrukturalnym wskazują, iż podjęto próbę kreowania własnej polityki migracyjnej będącej odpowiedzią na aktualne, niespotykane dotąd, specyficzne zagrożenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu tranzytowego charakteru ruchów migracyjnych w Polsce. Według ekspertów sytuacja na granicy polsko-białoruskiej ma szczególny charakter, ze względu na hybrydowe działania Białorusi i wymaga niestandardowych rozwiązań. Tym samym wypowiedzi ekspertów potwierdzają zaproponowane przez autora dysertacji cząstkowe hipotezy badawcze stanowiące, iż:

— *Przyjęte rozwiązania legislacyjne oraz instytucjonalne, prócz wypełnienia zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez Polskę, mają na celu kreowanie własnej polityki imigracyjnej.*

— *Działania zmierzające do ograniczenia zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego powinny być powiązane z charakterem nielegalnych procesów imigracyjnych w Polsce wynikającym z istnienia silnych społeczności imigranckich w państwach Europy Zachodniej i Północnej oraz z sytuacji geopolitycznej w regionach będących źródłem nielegalnej imigracji do UE.*

Konsekwencje zastosowania zapory fizycznej oraz urządzeń perymetrycznych na linii granicy polsko-białoruskiej

Dostosowanie profilu migrantów oraz sposobu organizowania procederu nielegalnej migracji z terenu Białorusi do nowej sytuacji, będącej następstwem fizycznego i elektronicznego zabezpieczenia granicy z Białorusią szczegółowo nakreśla gen. bryg. SG A. Jakubaszek.

Po pierwsze profil migranta się zmienił. Nie tylko trzeba dobrać odpowiednich migrantów z odpowiednich krajów, żeby zbudować odpowiednią narrację, ale do tych krajów trzeba dobrać profil osobowy – kobiety, dzieci. I wtedy to wszystko zadziała. Co zmieniła bariera? Sprawiła, że nie mamy kobiet, nie mamy dzieci. Mamy mężczyzn w wieku od 20 do 40 lat, czasami zdarzają się młode kobiety.

Są to ludzie, którzy muszą mieć pewne fizyczne umiejętności do pokonania bariery. Oni są do tego przygotowani, to też zmniejsza ryzyko sytuacji tragicznej. Oczywiście są upadki, są złamania kończyn, ale to nie są zdarzenia zagrażające bezpośrednio życiu tych ludzi. Więc na pewno zmienił się profil migrantów, ich liczba (jest mniejsza niż to było dotychczas) i oczywiście *modus operandi*. Teraz musi być jeszcze większy udział służb białoruskich, bo muszą one wiedzieć, gdzie my jesteśmy i nas obserwować. Muszą dowozić migrantów w te miejsca, gdzie nas nie ma, muszą ich zabezpieczać w drabiny, w narzędzia do podkopu czy narzędzia do cięcia koncentriny.

Ekspert podnosi, iż nowa sytuacja daje służbom ochraniającym granicę czas na reakcję wynikający z konieczności forsowania przez migrantów fizycznych zabezpieczeń. Kluczowe znaczenie mają też informacje dostarczane przez urządzenia perymetryczne. Odnosząc się do potrzeby odpowiedniego przygotowania migrantów do forsowania zabezpieczeń stwierdza:

Jest to dłuższy proces i nasz czas na reakcję, na to żeby zadziałać i ich powstrzymać, się zwiększa. Jeżeli nie ma bariery, to ten czas jest żaden. Bariera pozwala nam na odpowiednią taktykę, taktykę odejścia od personelu na rzecz techniki.

W opinii płk. SG A. Kurka proces stałego zabezpieczania linii granicy z Białorusią, pomimo wykorzystania zapory, nadal wymaga dużego zaangażowania sił i środków ze strony SG. Ze względu na długość ochranianego odcinka, a co za tym idzie możliwość wystąpienia wielu zdarzeń wymagających reakcji SG konieczne jest utrzymywanie w gotowości do działania odpowiedniej liczby funkcjonariuszy, którzy mogą zostać skierowani w różne miejsca. Również on podkreśla, że nowe warunki na linii granicy, będące następstwem zbudowania zapory, spowodowały zmianę sposobu postępowania migrantów.

Obecnie mamy do czynienia z dosyć dużym rozproszeniem zdarzeń, co jest trudniejsze w reakcji. Nie pojawiają się tak duże grupy migrantów w jednym miejscu, lecz mniejsze, absorbujące SG na całym odcinku granicy. Odcinek, który został zabezpieczony zaporą i perymetrią jest ponad 200. kilometrowy. Jego ochrona jest dosyć trudna i wymaga zaangażowania, pomimo działania systemu, dosyć dużych grup funkcjonariuszy, które muszą zabezpieczać cały odcinek i być gotowe do reakcji. Jeżeli systemy perymetryczne zadziałają, są informacje o tym, że jest możliwość przekroczenia granicy, wówczas duże siły muszą być gotowe do podejmowania działań.

Eksperci szczególnie akcentują zmiany, będące następstwem budowy zapory fizycznej oraz elektronicznej na granicy polsko-białoruskiej, dotyczące zarówno działań podejmowanych przez organizatorów nielegalnej migracji po stronie białoruskiej jak i postępowania polskich służb zaangażowanych w ochronę granicy. Konsekwencje

stosowania tego typu rozwiązań infrastrukturalnych są przez nich postrzegane w obszarze wzmocnienia ochrony granicy (służby zyskują czas na reakcję), podniesienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy wykonujących zadania w bezpośrednim sąsiedztwie linii granicy (powstaje bariera budująca dystans pomiędzy pełniącymi służbę funkcjonariuszami, a osobami usiłującymi przekroczyć granicę) oraz zmiany profilu migrantów podejmujących próby nielegalnego przekroczenia granicy. Ochrona granicy w oparciu o zabezpieczenia fizyczne i elektroniczne wymaga również korekty metod postępowania służb, w tym zaangażowania odpowiednio przeszkolonych sił. Budowa tego typu zabezpieczeń granicznych stanowi jedną ze skutecznych reakcji na działania hybrydowe państwa sąsiedniego instrumentalnie wykorzystującego presję migracyjną.

Niedoskonałość wspólnotowych procedur w zakresie zarządzania procesami imigracyjnymi jako czynnik ułatwiający działania hybrydowe

Zdaniem gen. bryg. SG A. Jakubaszka organizatorzy procederu nielegalnej imigracji wykorzystują słabość unijnej polityki migracyjnej, a w szczególności nieskuteczność obowiązujących w tym obszarze procedur.

Nielegalna migracja jest to jeden z najbardziej gorących tematów, do tej pory absolutnie niewyjaśnionych i nieuregulowanych, na poziomie UE jako całości. Od 2015 r. trwają przeciągające się prace w zakresie wspólnej polityki w obszarze azylu, wspólnej polityki w zakresie zwalczania zjawisk nielegalnej migracji i wspólnej polityki w zakresie państw pochodzenia i tranzytu nielegalnej migracji.

W opinii Komendanta Podlaskiego Oddziału SG nielegalną migrację wykorzystano po to, by: „zająć państwa UE, a w szczególności sąsiadów graniczących z państwem generującym to zjawisko, określonymi problemami". Ekspert podkreśla, świadome i celowe wykorzystanie przez stronę białoruską wiedzy na temat możliwych reakcji państw UE na sytuacje kryzysowe związane z niekontrolowanym napływem nielegalnych imigrantów. Zwraca też uwagę na proceduralne i praktyczne ograniczenia stosowanych rozwiązań formalnych.

Chciano wykorzystać dotychczasowe doświadczenia. Doświadczenia kryzysu z 2015 r. pokazywały, w jaki sposób UE prawdopodobnie może się zachować. Czyli przyjmowanie migrantów (recepcja) później weryfikowanie, ale weryfikowanie nie nadąża za ciągłą recepcją, bo cały czas napływają kolejni ludzie. Co się stało w roku 2015? Ile osób odesłano? Ile zweryfikowano? Jaka była

drobiazgowość tej weryfikacji? Wiemy doskonale, że bardzo ramowa, dlatego że nie można, w sposób szczegółowy, zweryfikować tak dużej i stale narastającej masy ludzi.

Gen. bryg. SG A. Jakubaszek odniósł się też do opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz wyroków polskich sądów, w których wskazywano na niezgodność z prawem międzynarodowym stosowanych przez polskie służby rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej migracji z terenu Białorusi[478]. Podkreślił, iż na podstawie wyroków w sprawach indywidualnych skarżących nie mogą być budowane procedury postępowania dla służb ochraniających granicę. Organem rozstrzygającym o konstytucyjności przepisów stanowiących podstawę takich działań jest Trybunał Konstytucyjny, który nie zajął stanowiska w tym zakresie.

To są wyroki odnoszące się do spraw indywidualnych, Należy je w tym charakterze rozpatrywać – indywidualnie. Nie stanowią one, nie mogą stanowić, wytycznych dla funkcjonariuszy SG, bo oni są związani przepisami prawa. Jeżeli przepisy, na podstawie których działamy, zostaną określone jako niekonstytucyjne, to zmieni to postać rzeczy. Jedynym organem, zgodnie z konstytucją, który orzeka w tym zakresie nie jest sąd powszechny, nie jest sąd administracyjny, ale Trybunał Konstytucyjny. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niekonstytucyjności tych przepisów, to sytuacja ulegnie zmianie. Organ właściwy nie dokonał oceny przepisów w takim wymiarze, więc my cały czas je stosujemy, adekwatnie do ich brzmienia.

Ekspert wskazał ponadto, iż instytucje wspólnotowe również nie zajęły stanowiska w sprawie reakcji strony polskiej na zagrożenia migracyjne, jednocześnie podkreślając prawo państw członkowskich do podejmowania odpowiednich działań zaradczych.

---

[478] Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim, VII Zamiejscowy Wydział Karny w Hajnówce, postanowieniem z dnia 28 marca 2022 r., sygn. akt VII Kp 203/21, uznał zatrzymanie trójki mężczyzn z Afganistanu, którzy przekroczyli polsko-białoruską granicę za nielegalne, niezasadne i nieprawidłowe. Sąd wskazał, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada delegacji ustawowej do regulowania sytuacji osób, które przekroczyły granice poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego. Sąd odniósł się w ten sposób do zapisów § 3 ust. 2a i 2b Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1403, tekst jednolity) stanowiących podstawę działań funkcjonariuszy SG. Wspomniane przepisy pozwalają na zawracanie do linii granicy państwowej osób ujawnionych na terenie RP poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 15 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 492/22 uwzględnił skargi Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pełnomocnika siedmioosobowej rodziny z Iraku na zawrócenie do linii granicy państwowej, tzw. push-back. Sąd uznał zawrócenie ob. Iraku za niezgodne z przepisami prawa krajowego, w tym z Konstytucją RP, oraz wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi.

Nawet w momencie najintensywniejszego etapu kryzysu granicznego nie było żadnych sygnałów po stronie jakiejkolwiek instytucji UE. Instytucje UE oficjalnie nie wypowiadały się w sposób negatywny o tym, co się tutaj działo. Podkreślano prawo każdego państwa członkowskiego do tego, by reagować adekwatnie do sytuacji. Proszę zauważyć, że to polskie organizacje, podmioty zarzucają UE bierność i brak stanowiska związanego z przyjętym, przez SG i przez państwo polskie, trybem postępowania.

Podkreślił też, iż rozwiązania konstrukcyjne oraz metody działania analogiczne do przyjętych przez Polskę są stosowane na granicach zewnętrznych UE przez wiele państw członkowskich.

Doskonale wiemy, że takie zapory i taki tryb postępowania wykorzystują Węgry, Grecja, Polska, Hiszpania, Chorwacja i inne państwa. Jest to dosyć powszechny tryb postępowania, który racjonalnie i praktycznie jest w stanie zapobiegać tego typu kryzysom.

W kontekście poszukiwania skutecznych działań zaradczych Komendant Podlaskiego Oddziału SG zwraca uwagę na wyjątkową przewlekłość procedur związanych z ostatecznym ustaleniem statusu cudzoziemca na terytorium Wspólnoty. W jego opinii ”zbyt skomplikowane procedury, długotrwałość, wielokrotność odwołań od tych samych decyzji, stosowanie ponownych wniosków do tych samych spraw”, to elementy prowadzące do całkowitej nieskuteczności procedur powrotowych.

Słabość unijnych procedur recepcyjnych wynikającą z ich niedostosowania do skali problemu, z którym mierzą się państwa UE na granicach zewnętrznych Wspólnoty, akcentuje również płk SG Adam Kurek, który odnosząc się do zjawiska migracji tranzytowej stwierdza, że: „większość państw, które są na szlaku migracyjnym nie realizuje procesu readmisyjnego w odniesieniu do migracji tranzytowej, uznając odpowiedzialność państwa pierwszego wjazdu cudzoziemca”. Zauważa dalej: „państwa szukają różnych rozwiązań, żeby nie przyjmować migrantów i przekazywać ich do tego państwa, z którego przekroczyli granicę na terytorium UE”.

Do przypadków nadużywania procedur ochronnych, ujawnianych przez federalną policję Niemiec w grudniu 2023 r., odnosi się mjr SG Małgorzata Dolot: „kiedy spadła presja migracyjna i obniżyła się liczba osób zatrzymywanych z kierunków zagrożonych (wschodniego i bałkańskiego) policja federalna Niemiec zaczęła kontrolować głównie autokary i pociągi zatrzymując obywateli Ukrainy, którzy uciekali przed wojną, zarejestrowali się w Polsce i próbują ponownie wystąpić o ochronę w Niemczech”.

Przywołane przez uczestników wywiadów wady wspólnotowych procedur w zakresie zarządzania procesami imigracyjnymi stały się przedmiotem dyskursu politycznego prowadzonego na poziomie całej Wspólnoty, jak i w poszczególnych państwach UE. Jego efektem są propozycje zmian legislacyjnych w obszarze zarządzania azylem i migracją[479].

Sytuacja migracyjna a zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego

W opinii gen. bryg. SG A. Jakubaszka istotną konsekwencją kryzysu granicznego na odcinku granicy polsko-białoruskiej jest zauważalna kryminalizacja pogranicza. Ekspert wskazuje na rolę grup przestępczych zaangażowanych w przerzut nielegalnych migrantów.

Naturalne jest to, iż migranci muszą się przemieścić jak najszybciej i w ukryciu przed służbami. Więc oczywiście włączyły się do tego procesu grupy przestępcze. Teraz już wiemy, że wszystko to było koordynowane i jest koordynowane przez służby białoruskie, które na tym procederze zarabiają określone kwoty.

Podkreślając szczególne znaczenie udziału grup przestępczych w organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy, ekspert zauważa, że „w pewnym momencie, w sposób naturalny, grupy przestępcze zidentyfikowały interes, na którym można naprawdę szybko i łatwo zarobić, a sankcja za to działanie jest niska, bowiem za art. 264. KK, organizowanie nielegalnego przekraczania granicy jest czynnością o niskiej skali zagrożenia karą, więc kryminalizacja była absolutna". Koncentrując się na zjawisku kryminalizacji obszarów przygranicznych, Komendant Podlaskiego Oddziału SG wskazuje typowe zagrożenia dla bezpieczeństwa, z jakimi mierzy się zamieszkała tam ludność.

Jeżeli dochodzi do kryminalizacji pogranicza, to dochodzi do sytuacji zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego ludzi, którzy tu się znajdują. Były wypadki śmiertelne, były ucieczki. Przemieszczano się samochodami po ośrodkach miejskich, po chodnikach i po ścieżkach rowerowych. Były przypadki, kiedy w trakcie pościgu, organizatorzy przerzutów migrantów wjeżdżali w zabudowania osób prywatnych.

W opinii eksperta poziom zagrożeń oraz ich realność spowodowały, że mieszkańcy rejonów przygranicznych przyjmowali ze zrozumieniem ograniczenia

[479] Szerzej na ten temat w podrozdziale 6.4 dysertacji.

wynikające z wprowadzenia stanu wyjątkowego, akceptowali też działania podejmowane przez SG oraz inne służby.

Mieszkańcy obawiali się posłać dzieci do szkoły, bo widzieli gromadzące się tłumy po drugiej stronie granicy i nie byli w stanie przewidzieć, co się dalej może stać. Ludzie ci czuli się zagrożeni, więc dla nich to działanie miało absolutnie charakter związany z ich bezpieczeństwem. Oni byli bardzo wyrozumiali w tej wyjątkowej sytuacji, gdzie pewne ograniczenia w zakresie praw i wolności człowieka były stosowane.

Gen. bryg. SG A. Jakubaszek wskazuje na jeszcze jeden ważny aspekt kryzysu, z jakim mierzą się polskie służby ochraniające granicę. Jego zdaniem w przypadku dużego napięcia na linii granicy, wywołanego próbami masowego forsowania zabezpieczeń granicznych, może dojść do niekontrolowanych zdarzeń stanowiących poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa w rejonie przygranicznym, a w szczególności życia i zdrowia osób w nich uczestniczących.

Napięcie na granicy mogło przerodzić się w coś większego, bo jeżeli mamy nagromadzenie dużej ilości sił i środków po jednej i po drugiej stronie, to wystarczy jedno zdarzenie, które zadziała jak iskra w magazynie prochu. To było podstawowe zagrożenie, że sytuacja może się wymknąć spod kontroli i być może o to chodziło w tym scenariuszu.

Końcowy fragment cytowanej wypowiedzi nawiązuje do aktywności strony białoruskiej, która w przypadku eskalacji konfliktu granicznego uzyskałaby możliwość hybrydowego wykorzystania informacji z tym związanych.

Obserwacje płk. SG A. Kurka dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego związanych z nielegalną migracją odnoszą się głównie do działania grup przestępczych organizujących przerzut osób odnogami szlaku bałkańskiego oraz do przedsięwzięć zaradczych podejmowanych przez podległych mu funkcjonariuszy.

W dużej mierze koncentrujemy się na pomocnictwie w organizacji nielegalnej imigracji. Nasze działania ukierunkowane są na przeciwdziałanie temu procederowi. Skupiamy się na ponoszeniu konsekwencji przez osoby wspierające nielegalną imigrację i ją organizujące. Dla naszego odcinka charakterystyczne jest przemieszczanie się z wykorzystaniem szlaku bałkańskiego.

Ekspert wskazuje również na zagrożenia związane z przemieszczaniem się przez terytorium Polski migrantów z rejonów objętych aktywnością organizacji terrorystycznych.

Na pewno od kilku lat, a szczególnie w dwóch ostatnich latach, mamy do czynienia z odmiennymi grupami imigrantów. W dużej mierze musimy się skupiać bardziej na tych krajach, które są generatorami zagrożenia migracyjnego, w tym potencjalnie również zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Na pewno bardziej koncentrujemy się na tych nacjach i zauważamy je u nas. Są to grupy, które wykorzystują szlak bałkański i docierają odpryskowo do nas.

Podnosi on ponadto, iż w obecnej sytuacji, związanej z kryzysem na pograniczu polsko-białoruskim, grupy przestępcze skierowały swą aktywność w tamten rejon: „dostrzegliśmy, że te same grupy, które zajmowały się nielegalną migracją z kierunku bałkańskiego, zajmują się też migracją z kierunku białoruskiego oraz ukraińskiego". Zastępca Komendanta Śląskiego Oddziału SG zwraca również uwagę na wzrost zaangażowania ob. Ukrainy w proceder organizowania nielegalnej migracji. W jego opinii prawidłowość ta jest następstwem uregulowań ograniczających konsekwencje administracyjne stosowane wobec obywateli tego państwa w związku z naruszeniem prawa na terenie Polski. Osoby zaangażowane w przerzut nielegalnych migrantów, określające się jako uciekinierzy wojenni z Ukrainy, nie mogą być zobowiązywane do powrotu na terytorium tego państwa. Płk SG A. Kurek podkreśla:

Dużym problemem jest aktywność tych, którzy zaczęli pomagać nielegalnym migrantom ze względu na mniejsze konsekwencje, jakie mogą ich dotknąć. Są to obywatele Ukrainy, potencjalnie uciekający przed wojną i włączający się w grupy przestępcze wspierające nielegalną migrację. To na pewno jest, przynajmniej u nas w kraju, zauważalne na wszystkich odcinkach. Sama konsekwencja procesowa czy karna pozostaje bez zmian. Konsekwencja administracyjna, która w dużej mierze jest o wiele bardziej dotkliwa dla cudzoziemców, ze względu na ograniczone powroty na Ukrainę, ma dla nich wymiar mało istotny. To też powoduje, że jeżeli chodzi o samych pomocników i organizatorów, liczba obywateli Ukrainy zaangażowanych w ten proces jest dosyć duża.

Ekspert wskazuje również na liczne przypadki nadużywania procedur legalizujących pobyt cudzoziemców na terenie Polski. W opinii płk. SG A. Kurka w dużej mierze sytuacje takie dotyczą regulacji ochronnych obejmujących osoby uciekające przed skutkami zbrojnej agresji Rosji na Ukrainę. W szczególności przepisy mogą być nadużywane przez cudzoziemców z dowolnych państw trzecich przemieszczających się do UE poprzez terytorium Ukrainy i aplikujących o taki właśnie rodzaj ochrony.

Jeżeli korzystamy z mechanizmów ułatwiających procedurę administracyjną wobec tej grupy, to w dużej mierze problem, zaczynając stanowić ci obywatele Ukrainy, którzy albo przebywali na terytorium Polski (uczestniczyli w procesie edukacyjnym na różnych kierunkach studiów) albo poprzez

nadużycia tej procedury próbują zalegalizować pobyt korzystając z przepisów ochronnych i deklarują studia u nas w regionie na różnych uczelniach, zwłaszcza prywatnych i tych uczelniach, które otwierają filie na terytorium Polski przenosząc działalność z terytorium Ukrainy. W znacznej mierze grono ich studentów stanowią obywatele państw trzecich, zwłaszcza z Afryki i Bliskiego Wschodu. Tu bardziej zauważam problem i trudność weryfikacyjną, czy rzeczywiście ci cudzoziemcy są uchodźcami z terytorium Ukrainy, czy po prostu przemieścili się poprzez to terytorium i próbują to wykorzystać w procesie legalizacyjnym. Bezpośrednio docierają oni do nas uzyskując ochronę czasową bądź wstępnie o nią występując w różnych krajach europejskich.

Zastępca Komendanta Śląskiego Oddziału SG nawiązuje ponadto do problematyki handlu ludźmi. W jego opinii zjawisko to jest trudne do rzetelnej oceny. Zwraca on uwagę na trudności procesowe polegające na zgromadzeniu i utrzymaniu materiału dowodowego pozwalającego na klasyfikowanie przestępstw w kategorii handlu ludźmi.

Analizując przestępczość związaną z handlem ludźmi, zauważamy, że osoby nią objęte są przewożone z różną świadomością, w różnych warunkach. Już na tym etapie, pewne elementy można by penalizować lub próbować penalizować jako naruszenia, mieszczące się w definicji handlu ludźmi. Na etapie spraw my niekiedy próbujemy takiej formuły postępowania. Jednak ze względu na długość całego procesu nie zawsze udaje się utrzymać ten kierunek dowodowo. Tak naprawdę chodzi o to, żeby utrzymać relacje tych świadków, którzy potem biorą udział w procesie. Identyfikujemy osoby, które mogłyby być klasyfikowane jako ofiary handlu ludźmi, a nawet wydajemy im się zaświadczenia jako potencjalnym ofiarom handlu ludźmi, jednak to nie przekłada się na proces. Oczywiście udaje się udowodnić element związany z przekroczeniem granicy państwowej w tym, w formach zorganizowanych.

Pomimo masowego napływu do Polski obywateli Ukrainy, w opinii płk. SG A. Kurka, nie znajduje potwierdzenia teza o ich nadmiernej wiktymizacji, w szczególności nie dostrzega on wzrostu skali przestępstw w obszarze handlu ludźmi, których byli oni ofiarami. Ekspert stwierdza:

Nie było to, nawet kiedy były raportowane i szczególnie śledzone przypadki popełnienia przestępstw zarówno przez obywateli Ukrainy, jak i na ich osobach, zauważalne jako istotny odsetek zdarzeń. Oczywiście początkowo mieliśmy do czynienia z bardzo dużym skupieniem się na obywatelach Ukrainy i na udzielaniu im pomocy. Nas interesowało też, czy nie stają się ofiarami handlu ludźmi. Nie zauważaliśmy, na terenie naszej służbowej odpowiedzialności, żeby wątek takiego rodzaju przestępczości się nasilił.

Zwiększenia liczby udowodnionych przypadków handlu ludźmi nie odnotowano również w rejonie działania Bieszczadzkiego Oddziału SG. Zagadnienie to jest

szczególnie monitorowane ze względu na napływ cudzoziemców uciekających przed skutkami agresji Rosji na Ukrainę. Działania funkcjonariuszy w tym obszarze charakteryzuje płk SG S. Klekotka:

Mamy powołanych pełnomocników do spraw handlu ludźmi, którzy działają i w ramach zespołów, uczestniczą w szkoleniach i stanowią istotne wsparcie dla funkcjonariuszy. Jeżeli mamy podejrzenia lub mamy informacje, że taki proceder jest lub może być przygotowywany wówczas funkcjonariusze kierują wytypowane osoby do sprawdzenia czy są one ofiarami handlu ludźmi lub są wykorzystywane w inny sposób. Bardzo mocno w szkoleniu i kształceniu funkcjonariuszy w tym zakresie pomaga nam IOM, z którą to organizacją prowadzimy ścisłą współpracę. Jeżeli chodzi o typowe przypadki handlu ludźmi, to nie odnotowaliśmy udowodnionych zdarzeń. Mieliśmy różne sytuacje wątpliwe. Mamy opracowane szczegółowe procedury w zależności od tego, jaki to przypadek np. czy dotyczy dorosłego, czy też dziecka. Sytuacja wojenna spowodowała, że trzeba było więcej takich procedur stworzyć, a niektóre odświeżyć. My działaliśmy w tej kwestii bardzo prewencyjnie. Każdy przypadek dziecka, które nie podróżowało pod opieką rodziców, podróżowało z innym opiekunem konsultowaliśmy ze stroną ukraińską, która zdarzenie weryfikowała. Ponadto mieliśmy swoje procedury dotyczące takich sytuacji. Ważna była ścisła współpraca ze wszystkimi służbami odpowiedzialnymi za utrzymanie ładu i porządku na naszym terytorium.

Odnosząc się do innych rodzajów przestępczości stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Zastępca Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału SG wskazał na ujawniane przypadki prób legalizowania pobytu na podstawie sfałszowanych bądź unieważnionych dokumentów.

Obywatele państw azjatyckich próbują zalegalizować swój pobyt na podstawie dokumentów już unieważnionych w innych krajach. Niejednokrotnie zdarza się wnioskowanie o Kartę Polaka na podstawie nieprawdziwych dokumentów. Takie przypadki są nam przekazywane do konsultacji i dalszego prowadzenia przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu Wojewódzkiego. Zjawisko to nie ma charakteru masowego.

Ekspert podkreślił spadek liczby ujawnianych zdarzeń dotyczących obywateli Ukrainy, co wynika z ich szczególnej sytuacji prawnej na terenie Polski i możliwości ubiegania się o ochronę czasową legalizującą pobyt.

We wcześniejszych latach, w okresie ograniczeń *covidowych*, było duże zapotrzebowanie na wjazd do Polski. Obywatele Ukrainy generowali wówczas problemy przekładając przerobione lub wydane w celu ułatwienia wjazdu dokumenty. W okresie wojennym mamy diametralnie inną sytuację. Fałszerstw jest zdecydowanie mniej. Wiąże się to z tym, że obywatele Ukrainy mają zdecydowanie ułatwiony wjazd do Polski, gdyż są objęci ochroną czasową. Zmniejszyła się też liczba ujawnień

nieprawidłowości w ramach kontroli legalności zatrudnienia, bo głównie dotyczyły one obywateli Ukrainy.

Płk SG S. Klekotka odniósł się również do szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa będących następstwem konfliktu zbrojnego toczącego się na Ukrainie.

Część terytoriów Ukrainy jest okupowana, więc strona ukraińska nie ma wpływu na to, co się dzieje z dokumentami tożsamości, z ich personalizacją na okupowanych terenach. Jeżeli chodzi o zagrożenia związane z przemytem broni, to niewątpliwie one zdecydowanie się zwiększyły. Jednak strona ukraińska bardzo wnikliwie i skutecznie kontroluje wszystko, co od nich wyjeżdża.

Aktywność strony ukraińskiej ma ogromne znaczenie dla ograniczenia nielegalnych ruchów migracyjnych odnogami szlaku bałkańskiego. W tym kontekście Zastępca Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału SG zauważa, iż:

Dochodziło do prób przedostawania się osób z terytorium Mołdowy na terytorium Ukrainy i dalej, pod pretekstem ucieczki przed działaniami wojennymi, osoby te usiłowały wjechać do Polski. Ten proceder już nie istnieje, szlak został zamknięty dzięki współpracy SG i służb Ukrainy.

Podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do granicy południowej płk SG M. Musielak akcentuje zaangażowanie grup przestępczych organizujących przerzut nielegalnych migrantów zarówno szlakiem wschodnim jak i z południa Polski. Podkreśla też zmianę sposobów ich postępowania w reakcji na działania służb, w szczególności na przywrócenie kontroli granicznej na polsko-niemieckiej granicy wewnętrznej przez Niemcy.

Istotny, z naszego punktu widzenia, był pierwszy miesiąc po przywróceniu kontroli przez Republikę Federalną Niemiec. Nastąpiła bardzo szybka reakcja grup przestępczych, które organizują nielegalną migrację, na działania zaradcze podejmowane przez poszczególne państwa. Myśmy zaobserwowali zmianę sposobu działania poprzez przeniesienie się tych grup na drogi lokalne, wykorzystanie miejsc, gdzie można przekroczyć rzekę graniczną przy pomocy niewielkich mostów, kładek.

Jak zauważa Mjr M. Dolot szybka zmiana sposobu działania grup przestępczych, w dużej mierze wynika z ich dotychczasowych doświadczeń.

Kryzys na granicy z Białorusią rozpoczął się w 2021 r. Prze dwa lata grupy przestępcze doskonale rozpoznały teren oraz specyfikę działania służb na granicy zachodniej. Ich aktywność to proces zorganizowany, podzielony na etapy, które są bardzo mocno wyspecjalizowane. W takim przypadku reakcja służb jest bardzo utrudniona.

Płk SG M. Musielak odnosząc się do działań grup przestępczych trudniących się przerzutem migrantów potwierdza obserwacje płk. A. Kurka dotyczące ob. Ukrainy angażujących się w organizowanie tego procederu.

Odnotowujemy bardzo dużą liczbę osób, które udzielają pomocy w nielegalnym przekroczeniu granicy. W dużej mierze są to obywatele Ukrainy. Po indywidualnej analizie każdego przypadku osoby te są wydalane do państw pochodzenia ze względu na zagrożenie, jakie stwarzają dla bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego w Polsce.

Opinie przedstawicieli kadry kierowniczej SG na temat intensyfikacji charakterystycznych rodzajów przestępczości, towarzyszących nielegalnym ruchom migracyjnym, stanowią potwierdzenie hipotezy cząstkowej wskazującej, iż procesy te stanowią nie tylko naruszenie porządku prawnego, ale również stymulują rozwój specyficznej przestępczości głównie o charakterze transgranicznym (hipoteza cząstkowa nr 2).

Tranzytowy charakter ruchów migracyjnych w Polsce

Gen. bryg. SG A. Jakubaszek, opisując motywy działania osób przemieszczających się nielegalnie przez granice zewnętrzne Wspólnoty z Białorusią stwierdza, iż: „migranci nie chcieli tu być, oni mieli konkretny cel, tym celem były kraje zachodnie UE".

Precyzyjne kierunek przemieszczania się nielegalnych migrantów z Białorusi przez terytorium Polski określa Zastępca Komendanta Śląskiego Oddziału SG. W jego opinii osoby te „tranzytują głównie w kierunku zachodnim i jeżeli już pokonają zaporę na naszym odcinku lub na odcinku litewskim, to w dużej mierze przemieszczają się poprzecznie przez terytorium Polski". Odnosząc się do obszaru działania Śląskiego Oddziału SG stwierdza: „jesteśmy poniżej linii województwa mazowieckiego, więc bardzo rzadko mamy do czynienia z migrantami przemieszczającymi się z kierunku białoruskiego". Ponadto wysuwa tezę, iż pojawienie się tam grup nielegalnych migrantów jest konsekwencją różnego rodzaju działań kontrolnych prowadzonych przez państwa UE. W jego opinii tego typu aktywności skutkowały zmianą przebiegu tradycyjnych dróg migracyjnych.

Pamiętamy o różnych procesach związanych z tymczasowym przywróceniem kontroli granicznej i działaniach podejmowanych przez państwa UE. Mocno nasiliły się one w okresie pandemicznym. Dosyć regularnie niektóre państwa podejmowały czynności kontrolne. Powodowało to przekierowanie

szlaków migracyjnych i wtedy mieliśmy do czynienia z grupowymi przekroczeniami granic. Dla naszego odcinka charakterystyczne jest przemieszczanie się z wykorzystaniem szlaku bałkańskiego. Wszelkie działania służb granicznych na wspomnianym szlaku przekierowują ten proces poprzez kolejne kraje.

W swej wypowiedzi Zastępca Komendanta Śląskiego Oddziału SG wskazuje główne kierunki przemieszczania się grup nielegalnych migrantów w zasięgu terytorialnym oddziału.

Jeżeli chodzi o jednostki, które realizują zadania na terytorium kraju, to zagrożony jest zwłaszcza kierunek placówki w Bielsku-Białej, zarówno odcinek ze Słowacją jak i z Czechami oraz odcinek Rudy Śląskiej obejmujący szybkie ciągi komunikacyjne, przekraczające granicę.

Ekspert opisuje reakcje podległych mu funkcjonariuszy na obserwowane zagrożenia: „podejmujemy działania, żeby monitorować i zatrzymywać grupy migrantów we współdziałaniu ze służbami z krajów sąsiadujących.”. Odnosi się ponadto do narodowości ujawnianych nielegalnych migrantów: „struktura narodowościowa takich grup obejmuje obywateli Syrii, ale też Afganistanu, Iraku czy Iranu, więc jest podobna do struktury grup, które przedostają się do Polski przez Białoruś”. Zastępca Komendanta Śląskiego Oddziału SG akcentuje wyraźny wzrost liczby prób nielegalnego przekraczania granic drogą lotniczą. Zjawisko to dotyczy głównie lotów wewnętrznych z południa Europy, zaś najczęściej tego typu prób podejmują się ob. Syrii.

W porcie lotniczym, na podstawie danych z ostatnich miesięcy, zauważamy zwiększoną liczbę obywateli Syrii wykorzystujących również loty wewnętrzne. Sytuacja migracyjna zmusza nas do silnego monitorowania połączeń z krajami południa Europy, zwłaszcza Grecji. Zdarzeń na takich lotach, w ostatnich miesiącach, jest po, kilkadziesiąt, co stanowiło niekiedy cały bilans roczny. W 2023 r., w ciągu jednego miesiąca kwietnia, mieliśmy więcej osób zatrzymywanych z tego kierunku niż w całym 2022 r.

By zapobiegać tego typu zdarzeniom wzmocniono współpracę ze służbami granicznymi w państwach uznawanych za docelowe w odniesieniu do nielegalnych ruchów migracyjnych oraz w państwach wylotu: „nastąpiła intensyfikacja działań kontrolnych bezpośrednio w państwach przylotu, podejmowane są też działania w portach wylotowych na podstawie umów dwustronnych”.

Analogiczne obserwacje, co do tranzytowego charakteru ruchów migracyjnych w Polsce, prezentuje płk SG M. Musielak. Zwraca uwagę na to, iż dla zdecydowanej większości osób migrujących z terytorium Białorusi oraz różnymi odnogami szlaku

bałkańskiego Polska nie jest państwem docelowym. Odnosząc się do reakcji na zagrożenia migracyjne ze strony państw leżących na szlaku granic wschodnich oraz szlaku bałkańskim zauważa:

Wszystkie działania podejmowane przez państwo polskie, ale też inne państwa obszaru Schengen, które stopniowo przywracały kontrolę, mają bezpośrednie odzwierciedlenie w zdarzeniach, jakie my ujawniamy w Nadodrzańskim Oddziale SG. Ponieważ, co bardzo istotne, krajem docelowym dla większości osób, które przedostają się do Polski jest Republika Federalna Niemiec. Polska jest traktowana, jako kraj tranzytowy. Docelowo migranci zmierzają do Niemiec.

Inny aspekt tranzytowej roli Polski, związany z konsekwencjami agresji Rosji na Ukrainę, porusza mjr SG M. Dolot. Wspomniany konflikt zbrojny utrudnia swobodny powrót do kraju obywatelom Gruzji. W konsekwencji część z nich przebywa w Polsce nielegalnie.

Skutek konfliktu na Ukrainie, który odczuwamy w Nadodrzańskim Oddziale SG jest taki, że mamy znaczną liczbę obywateli Gruzji, którzy nie mogą lub boją się powracać drogą lądową przez Ukrainę i korzystają z naszych lotnisk. Podczas kontroli często są zatrzymywani w związku z przeterminowaniem pobytu w Polsce lub brakiem dokumentów i otrzymują decyzje o zobowiązaniu do powrotu.

Pośrednio na tranzytowy przebieg ruchów migracyjnych szlakiem granic wschodnich oraz szlakiem bałkańskim wskazuje, relatywnie niewielka, w odniesieniu do zwiększonej aktywności wspomnianych szlaków, liczba wniosków o status uchodźcy składanych w zasięgu terytorialnym Nadodrzańskiego Oddziału SG. W większości przypadków aplikowanie o status uchodźcy w Polsce powoduje, iż osoba wnioskująca jest zobowiązana oczekiwać tutaj na rozstrzygnięcie swojej sprawy. Płk SG M. Musielak analizując aktualną sytuację w tym względzie stwierdza:

Z naszych danych wynika, że wnioski o status uchodźcy składają przede wszystkim obywatele Białorusi i Ukrainy. W 2022 r., o status uchodźcy aplikowało 901 osób, zaś w 2023 r. wnioskami objęto 757 osób.

Mjr SG M. Dolot uzupełnia tę informację wskazując, iż:

Z reguły wnioski o status uchodźcy nie są składane przez osoby zatrzymywane w związku z usiłowaniem nielegalnego przekroczenia granicy do Niemiec. Przede wszystkim są to osoby, które zgłaszają się do placówek SG obsługujących lotnicze przejścia graniczne we Wrocławiu czy Poznaniu.

Eksperci w swych wypowiedziach akcentują tranzytową specyfikę ruchów migracyjnych w Polsce i ich powiązanie z aktualną sytuacją migracyjną w państwach UE oraz za wschodnią granicą Wspólnoty. Opinie te dotyczą zwłaszcza migrantów docierających do Polski z terytorium Białorusi oraz różnymi odnogami szlaku bałkańskiego i potwierdzają hipotezę cząstkową, iż: *Zjawisko nielegalnej imigracji do Polski jest silnie związane z sytuacją imigracyjną do UE oraz uwarunkowaniami geopolitycznymi za wschodnią granicą Wspólnoty, a Polska, przez nielegalnych imigrantów, jest wykorzystywana jako etap pośredni w ich drodze do państwa docelowego.*

6.4. Prognozowane zagrożenia imigracyjne oraz propozycja działań zaradczych

Przewidywane zagrożenia migracyjne

Sytuacja geopolityczna w państwach będących źródłem masowych ruchów migracyjnych ulega ciągłym zmianom generując nowe wyzwania dla państw UE w obszarze zarządzania przepływami migracyjnymi. Złożony problem stanowi instrumentalne wykorzystywanie migracji w celu wywierania nacisku na państwa Wspólnoty przez Rosję oraz pozostającą pod jej wpływem Białoruś. Od 2021 r. utrzymuje się silna, inspirowana przez Białoruś, presja migracyjna na granicach tego państwa z Polską, Litwą oraz Łotwą. Nadto, jesienią 2023 r., doszło do zaostrzenia sytuacji na odcinku granicy fińsko-rosyjskiej. Rosja reaktywowała szlak arktyczny, używając metod znanych z lat 2015–2016, w celu wywarcia politycznego wpływu na władze Finlandii[480]. Stosowana przez Rosję i Białoruś koncepcja *inżynierii przymusowej migracji* jest skuteczna głównie ze względu na niedoskonałość wspólnotowych procedur w obszarze zarządzania procesami migracyjnymi. Nadto poprzez wschodnie granice zewnętrzne UE, a w szczególności granicę Polski z Ukrainą przemieszczają się osoby uciekające przed skutkami agresji Rosji na Ukrainę. Przebieg, rozwój oraz intensywność tego konfliktu będą miały ogromny wpływ na sytuację migracyjną w Polsce.

Kolejnym czynnikiem, który w najbliższej perspektywie wpłynie znacząco na wielkość presji migracyjnej do państw UE jest trwający od dnia 7 października 2023 r. zbrojny konflikt w Strefie Gazy. Toczące się, na niewielkiej przestrzeni, intensywnie

[480] Szerzej na temat sytuacji na szlaku granic wschodnich w podrozdziale 5.2 dysertacji.

walki zbrojne pomiędzy bojownikami Hamasu a wojskami Izraela stanowią ekstremalne zagrożenie dla przebywającej tam ludności cywilnej. Niezależnie od dalszego przebiegu konfliktu, jest prawdopodobnie, iż wywoła on masowe ruchy migracyjne. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku wojny w Syrii, uciekinierzy z rejonów objętych działaniami wojennymi będą starali się docierać do państw UE przemieszczając się szlakami migracyjnymi prowadzącymi głownie przez wschodnią oraz środkową część Morza Śródziemnego. Po dotarciu na terytorium UE część migrantów przemieszczać się będzie szlakiem bałkańskim, również przez terytorium Polski, do państw Europy Zachodniej i Północnej.

Przywołane determinanty wskazują na wysokie prawdopodobieństwo dalszego rozwoju zjawiska nielegalnej imigracji do państw UE. Według wstępnych danych Frontexu liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych UE w 2023 r. wyniosła około 380 tys. i była o 17% wyższa niż wartość notowana w 2022 r., co więcej, była ona najwyższa od 2016 r. Szczególnie trudna sytuacja panowała na szlaku środkowośródziemnomorskim oraz zachodnioafrykańskim. W środkowej części Morza Śródziemnego miało miejsce prawie 157,5 tys. zdarzeń, co stanowiło wzrost o 49% w odniesieniu do 2022 r. Z kolei na Wyspy Kanaryjskie dotarło ponad 40,4 tys. osób – liczba o ponad 160% wyższa niż przed rokiem i najwyższa w historii zestawień Frontexu. Nadal utrzymywała się duża presja migracyjna na szlaku wschodniośródziemnomorskim, gdzie odnotowano ponad 60 tys. prób nielegalnego przekroczenia granicy, co stanowiło wzrost o 55% w porównaniu do 2022 r. W zachodniej części Morza Śródziemnego miało miejsce ponad 16,9 tys. zdarzeń – o 12% więcej niż przed rokiem. Pomimo spadku, o 31% w odniesieniu do 2022 r., liczby prób nielegalnego przekroczenia granicy szlakiem bałkańskim, nadal notowano tam silną presję migracyjną. W 2023 r. szlak ten wybrało ponad 99 tys. osób. Zwiększone zaangażowanie służb granicznych oraz zastosowanie środków technicznych w ochronę granicy zewnętrznej UE z Białorusią przyniosło 12% spadek liczby zdarzeń na szlaku granic wschodnich, którym nielegalnie usiłowało przedostać się na teren Wspólnoty ponad 5,6 tys. migrantów[481].

W sytuacji rosnącej presji imigracyjnej do państw UE szczególnym wyzwaniem w zakresie regulacji tego procesu jest, przywoływana przez ekspertów SG, przewlekłość procedur azylowych wynikająca, między innymi, z możliwości

[481] Źródło: Frontex, *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016, …* [dostęp: 30.01.2024].

wielokrotnego ich uruchamiania przez te same osoby w różnych państwach wspólnoty oraz, utrzymująca się od 2019 r., bardzo niska skuteczność procedur powrotowych[482]. Zagrożenia stąd wynikające koncentrować się będą wokół nadużywania wspomnianych procedur w celu legalizacji pobytu migrantów na terenie Polski, a co za tym idzie uzyskiwania możliwości dalszego przemieszczania się do państw docelowych. Charakterystycznym rodzajem przestępczości związanym z tym procederem są różnego rodzaju przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów.

W drugiej połowie 2023 r. poszczególne państwa wspólnoty, leżące na trasie dalszego przemieszczania się migrantów docierających na południe Europy, podejmowały decyzje o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych bądź też intensyfikowały działania policyjne w rejonie przygranicznym ukierunkowując je na przeciwdziałanie nielegalnym ruchom migracyjnym[483]. Jak wskazują eksperci SG tego typu działania powodują przekierowanie ruchów migracyjnych w bardziej dogodne i nie objęte kontrolą rejony. Należy zatem spodziewać się dalszej aktywności grup przestępczych zaangażowanych w przerzut nielegalnych migrantów w tranzycie przez terytorium Polski oraz udziału w tym procederze obywateli Ukrainy, dla których sankcja karna za prowadzenie tego typu działalności stanowi relatywnie niewielką dolegliwość, przy ograniczonej sankcji administracyjnej. Masowe ruchy migracyjne stanowią ponadto zagrożenie dla samych migrantów, którzy często stają się ofiarami handlu ludźmi w różnych postaciach tego procederu.

Uwzględniając, prezentowane w podrozdziale 4.2.4 dysertacji, analizy Europolu wskazujące na wykorzystywanie masowych ruchów migracyjnych przez członków grup przestępczych, w tym organizacji terrorystycznych, do ukrywania swojej tożsamości podczas przekraczania granic zewnętrznych Wspólnoty, prawdopodobny jest wzrost zagrożenia aktami terroru w państwach UE, w tym na terenie Polski, przez którą przebiegają aktywne szlaki migracyjne prowadzące ze wschodu oraz południa Europy. W szczególności możliwe jest przemieszczanie się na teren państw Europy bojowników Hamasu oraz ich sympatyków po opuszczeniu przez nich Strefy Gazy. Zagrożenie stanowić będą też inne kategorie przestępczości towarzyszącej masowym ruchom

[482] Dane statystyczne w tym zakresie zaprezentowano w podrozdziale 4.1 dysertacji.
[483] Polska, na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 października 2023 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, z dniem 4 października 2023 r. przywróciła kontrolę graniczną na granicy ze Słowacją (Dz. U. z 2023 r., poz. 2120). Taki stan trwał do dnia 2.03.2024 r. Od dnia 16 października 2023 r. kontrolę na granicach z Polską ale też Czechami i Szwajcarią przywróciły Niemcy.

migracyjnym, a w szczególności przemyt różnego rodzaju towarów, w tym narkotyków i środków odurzających. W prognozach dotyczących sytuacji migracyjnej w Polsce należy również wziąć pod uwagę wpływ konfliktu zbrojnego pomiędzy Rosją a Ukrainą i wynikające zeń zagrożenie przemytem broni, amunicji oraz materiałów wybuchowych.

Proponowane działania zaradcze

Sytuacja migracyjna w Polsce jest w dużej mierze zdeterminowana przez aktywność Białorusi oraz Rosji. Państwa te instrumentalnie wykorzystują presję migracyjną w celu destabilizowania sytuacji w UE. Przegląd sytuacji na granicach zewnętrznych Wspólnoty z Białorusią, przeprowadzony w podrozdziale 2.3 dysertacji, dane statystyczne dotyczące zjawiska nielegalnej migracji w Polsce oraz analiza materiału badawczego uzyskanego w trakcie wywiadów z ekspertami wskazują, iż zmiany legislacyjne umożliwiające zaangażowanie dodatkowych sił do ochrony granicy wsparte rozwiązaniami o charakterze organizacyjnym i infrastrukturalnym przyniosły efekt w postaci zmniejszenia presji migracyjnej oraz ograniczenia zagrożeń bezpieczeństwa z nią związanych. Zastosowanie zapory inżynieryjnej oraz elektronicznej pozwoliło na modyfikację sposobu dysponowania siłami zaangażowanymi do ochrony granicy. W szczególności zmniejszyła się liczba funkcjonariuszy pełniących służbę patrolową bezpośrednio na linii granicy, zaś czas niezbędny do podjęcia działań w reakcji na próbę jej przekroczenia uległ znacznemu wydłużeniu. Zmniejszyły się również zagrożenia związane z możliwością bezpośredniej konfrontacji pomiędzy grupami migrantów usiłującymi niezgodnie z prawem sforsować linię granicy, a strzegącymi jej służbami. Przedłużająca się sytuacja kryzysowa wymaga utrzymywania w gotowości do podjęcia działań w ochronie granicy znacznych sił SG oraz formacji z nią współdziałających. Uwzględniając czas trwania kryzysu na granicy z Białorusią oraz wysokie prawdopodobieństwo dalszego, instrumentalnego wykorzystywania migracji przez to państwo zasadnym jest dokonanie zmian organizacyjnych w SG, tak by reakcja na presję migracyjną w tym rejonie nie miała charakteru działania kryzysowego.

Doświadczenia SG oraz służb granicznych innych państw UE w zakresie użytkowania infrastruktury granicznej oraz hybrydowe wykorzystanie migracji przez Rosję w konflikcie z Finlandią, do którego doszło jesienią 2023 r. uzasadniają decyzję

polskich władz o budowie zapory elektronicznej na granicy z obwodem kaliningradzkim. Projekt ukończono w dniu 13 października 2023 r.[484] W listopadzie 2023 r. rozstrzygnięto przetarg na budowę analogicznego rozwiązania na rzece granicznej Bug[485]. Realizacja tego zadania stanowić będzie kolejny etap budowy zabezpieczeń elektronicznych pozwalających na stały monitoring całego odcinka granicy polsko-białoruskiej.

Jak wskazano istotnym problemem, w obszarze zarządzania nielegalnymi ruchami migracyjnymi, z którym mierzą się wszystkie państwa UE jest niska efektywność procedur powrotowych. Negatywne następstwa takiej sytuacji dla państw Unii były przedmiotem analiz na poziomie Wspólnoty jak i poszczególnych państw członkowskich. Próbę naprawy nieefektywnych schematów postępowania wpływających na niską wykonalność decyzji powrotowych podjęły, w szczególności, państwa zmagające się z silną, niekontrolowaną presją migracyjną. Wśród środków mających ograniczyć nielegalną imigrację do Niemiec wymienianych w wywiadzie dla *Der Spiegel* z dnia 23.10.2023 r., przez kanclerza Niemiec Olafa Scholza, pojawia się zwiększenie liczby deportacji oraz przyśpieszenie procedur z nimi związanych. Polityk stwierdza między innymi, iż wstępne czynności związane z wnioskami azylowymi należy przeprowadzać w pierwotnym ośrodku recepcyjnym. Jednocześnie wskazuje na konieczność usprawnienia procedur sądowych oraz unowocześnienia urzędów zajmujących się sprawami migracji[486]. Problematyka nielegalnej imigracji zdominowała debatę publiczną we Francji po islamskim zamachu terrorystycznym w Arras, do którego doszło w październiku 2023 r. W wyniku ataku zradykalizowanego nożownika pochodzącego z Czeczenii zamordowany został nauczyciel jednej z tamtejszych szkół. Francuski rząd zapowiedział przyśpieszenie debaty parlamentarnej w sprawie ustawy imigracyjnej, która miałaby być formą reakcji na zagrożenia terroryzmem. W szczególności pozwalałaby ona na skuteczną deportację imigrantów stanowiących

---

[484] Źródło: SG, *Uruchomienie bariery elektronicznej,* https://www.wm.strazgraniczna.pl/wm/aktualnosci/57144,Uruchomienie-bariery-elektronicznej.html [dostęp: 20.12.2023].

[485] Źródło: InfoSecurity24, *Znamy wykonawcę bariery elektronicznej na Bugu,* https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/straz-graniczna/znamy-wykonawce-bariery-elektronicznej-na-bugu [dostęp: 20.12.2023].

[486] Źródło: Spiegel Międzynarodowy, *Musimy częściej i szybciej deportować ludzi,* https://www.spiegel.de/international/germany/interview-with-german-chancellor-olaf-scholz-we-have-to-deport-people-more-often-and-faster-a-790a033c-a658-4be5-8611-285086d39d38 [dostęp: 20.12.2023].

zagrożenie dla bezpieczeństwa[487]. Szerokim echem w państwach Wspólnoty odbiło się też zabójstwo dwóch szwedzkich kibiców piłkarskich przez Tunezyjczyka powołującego się na ideologię Państwa Islamskiego, do którego doszło 16 października 2023 r. w Brukseli. Sprawca zamachu ubiegał się bezskutecznie o azyl w Belgii w 2019 r. Otrzymał nakaz jej opuszczenia (zobowiązanie do powrotu), którego nie wykonał podobnie jak ponad 112 tys. osób przebywających w tym państwie niezgodnie z prawem pobytowym. Jak podaje PAP, za belgijskim dziennikiem *Het Laatste Nieuws,* w 2021 r. tylko około 21% decyzji powrotowych wydanych w tym państwie zostało wykonanych, zaś władze mają niewielką kontrolę nad liczbą tych, którzy pozostali w Belgii nielegalnie[488]. Wskazane zdarzenia doprowadziły o dalszej sekurytyzacji zjawiska migracji w dyskursie publicznym toczonym w państwach UE w okresie poprzedzającym wybory do Parlamentu Europejskiego.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw UE związane z nielegalnymi ruchami imigracyjnymi jak też, nasilające się w przestrzeni publicznej, dyskusje wskazujące na konieczność kompleksowego uporządkowania problematyki migracji na poziomie całej Wspólnoty, skutkowały intensyfikacją kompleksowych prac nad unijną polityką migracyjną i azylową. Ich efektem było przygotowanie dokumentów o charakterze strategicznym oraz propozycji rozwiązań prawnych, stanowiących reakcję na aktualną sytuację migracyjną, jak też próbę naprawy dotychczasowych, niedoskonałych procedur. W szczególności, dniu 23.09.2020 r., Komisja Europejska zaprezentowała Nowy Pakt o Migracji i Azylu, w ramach którego przygotowano projekty aktów prawnych dotyczące: kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych, zarządzania azylem i migracją, wspólnej procedury w zakresie ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii, reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz modernizacji i poszerzenia funkcjonalności systemu Eurodac[489]. Nowy Pakt

[487] Źródło: Polska Agencja Prasowa, *„Le Monde": po ataku terrorystycznym w Arras zaostrzenie ustawy imigracyjnej wraca na pierwszy plan,* https://www.pap.pl/aktualnosci/le-monde-po-ataku-terrorystycznym-w-arras-zaostrzenie-ustawy-imigracyjnej-wraca-na [dostęp: 20.12.2023].

[488] Źródło: Polska Agencja Prasowa, *Imigranci nie chcą opuszczać Belgii, mimo nakazu. Wśród nich był tunezyjski zabójca Szwedów, https://www.pap.pl/aktualnosci/imigranci-nie-chca-opuszczac-belgii-mimo-nakazu-wsrod-nich-byl-tunezyjski-zabojca* [dostęp: 20.12.2023].

[489] Eurodac – unijny system informatyczny powstały na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczącego ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej (Dz. Urz. UE L nr 316 z 15.12.2000). System funkcjonuje od 2003 r. Początkowo wykorzystywany był do zarządzania wnioskami azylowymi poprzez przechowywanie i cyfrowe przetwarzanie odcisków palców osób ubiegających się o azyl oraz osób, które nielegalnie przybyły do państw UE oraz Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinu.

o Migracji i Azylu nawiązuje do Europejskiego programu w zakresie migracji przyjętego przez Komisję Europejską już w maju 2015 r. Określono wówczas główne kierunki prac legislacyjnych, (*filary lepszego zarządzania migracją*) zmierzające do: ograniczania zachęt dla nielegalnych migrantów, ratowania życia osób przemieszczających się szlakami imigracyjnymi do Europy, zabezpieczania granic zewnętrznych, budowania zdecydowanej polityki azylowej oraz kreowania nowego podejścia do legalnej migracji[490]. W kolejnych latach instytucje wspólnotowe prowadziły prace nad wymienionymi projektami uwzględniając nowe uwarunkowania w obszarze problematyki migracji.

W styczniu 2023 r. Komisja Europejska opublikowała kluczowy dokument podsumowujący poczynione ustalenia oraz wyznaczający kierunki działania, instytucji wspólnotowych i poszczególnych państw członkowskich, mające na celu poprawę efektywności procedury powrotowej. W jego treści określono problemy przesądzające o niskiej skuteczności działań powrotowych podejmowanych przez instytucje UE oraz państwa członkowskie. W szczególności zwrócono uwagę na długotrwałe postępowania administracyjne i sądowe oraz brak nadzoru nad osobami zobowiązanymi do powrotu wynikający z niewystarczających zasobów jak też ograniczonych możliwości administracyjnych. Jako strategiczne kierunki działań zmierzających do poprawy sprawności działań powrotowych wskazano: konieczność uproszczenia i optymalizacji procedur, identyfikację i wyeliminowanie błędnych schematów postępowania, opracowanie katalogu dobrych praktyk na poziomie wspólnotowym i krajowym,

---

Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L nr 180/1 z 29.06.2013), poszerzono zakres wykorzystania systemu, który pozwala na porównanie nowych wniosków o ochronę międzynarodową z wnioskami już istniejącymi. Krajowe organa ścigania oraz Europol mogą pozyskiwać informacje z systemu Eurodac, pod ściśle określonymi warunkami, w sprawach dotyczących poważnych przestępstw.

[490] Źródło: EUR-Lex, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU [dostęp: 3.01.2024].

rozszerzenie wsparcia Frontexu dla państw członkowskich oraz zacieśnienie współpracy z państwami pochodzenia migrantów[491].

Zaproponowana, w ramach Nowego Paktu o Migracji i Azylu, reforma systemu Eurodac ma na celu ułatwienie państwom członkowskim monitorowania sytuacji osób ubiegających się o azyl oraz osób nielegalnie przebywających na ich terenie. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie nowych kategorii osób, których dane będą przechowywane w systemie. W szczególności system obejmie rozszerzone dane biometryczne osób przebywających na terenie UE bez prawa pobytu, osób sprowadzonych na ląd w wyniku akcji ratowniczych oraz osób korzystających z ochrony tymczasowej. Proponowane rozwiązania mają na celu zapewnianie wsparcia w kontrolowaniu nielegalnej imigracji do państw UE oraz wykrywaniu wtórnych przepływów w jej obrębie. Pozwolą one na podejmowanie odpowiednich kroków, przez państwa członkowskie, zmierzających do wydalenia bądź repatriacji osób przebywających na terenie Wspólnoty bez zezwolenia. Jednym z kierunków reformy systemu Eurodac jest też ułatwienie dostępu do zgromadzonych w nim danych organom ścigania[492].

Regulacje proponowane w treści projektu rozporządzenia wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych[493] wprowadzają zestaw, obowiązkowych czynności weryfikacyjnych wobec:

— wszystkich obywateli państw trzecich, którzy w sposób niedozwolony przekroczyli granicę zewnętrzną UE;

---

[491] Źródło: EUR-Lex, *Dokument programowy w kierunku strategii operacyjnej na rzecz skuteczniejszych powrotów*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52023DC0045 [dostęp: 10.12.2023].

[492] Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Unowocześnienie unijnej bazy odcisków palców*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/fingerprinting-database/; EUR-Lex, art. 1 *Zmienionego wniosku Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją] i rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie przesiedleń] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818*, 2016/0132(COD) z 23.09.2020 r., https://commission.europa.eu/document/download/dc73f3a8-12fa-4b6f-a1e5-574bb1fc6fc2_pl [dostęp: 3.01.2024].

[493] Źródło: EUR-Lex, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, 2020/0278(COD) z 23.09.2020 r.,* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0612 [dostęp: 3.01.2024].

— osób, które wnioskowały o ochronę międzynarodową podczas kontroli granicznej w przejściach granicznych lub strefach tranzytowych, nie spełniając przy tym warunków wjazdu;
— osób sprowadzonych na ląd w wyniku operacji poszukiwawczo-ratowniczej[494].

Ponieważ kontrola przesiewowa, w przypadku części objętych nią osób, rekompensuje fakt uniknięcia kontroli granicznej przy wjeździe na terytorium UE zakłada się, iż prowadzona ona będzie zgodnie z jednolitymi zasadami i standardami dotyczącymi również czasu jej trwania[495]. W początkowej fazie ustalenia obejmować będą wstępną kontrolę stanu zdrowia oraz identyfikację osób wymagających szczególnego traktowania. Ponadto czynności weryfikacyjne obejmą ustalenie tożsamości, rejestrację danych biometrycznych oraz sprawdzenie, z wykorzystaniem krajowych i unijnych baz danych, czy osoba nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego (kontrola bezpieczeństwa). Konsekwencją tych działań ma być wybór odpowiedniej procedury wobec objętych kontrolą przesiewową osób[496]. Na dalszym etapie możliwe będzie zastosowanie procedury powrotowej bądź też, w przypadku wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, procedury azylowej w jej różnych formach. W szczególnych przypadkach ostateczną konsekwencją kontroli przesiewowej może być też relokacja do innego państwa członkowskiego[497]. Podczas prowadzenia kontroli przesiewowej osoby nią objęte nie będą mogły wjechać na terytorium państwa członkowskiego. W przypadku, gdy kontrolowany obywatel państwa trzeciego będzie spełniał warunki na wjazd, kontrola przesiewowa zostanie zakończona, zaś osoba uzyska zgodę na wjazd do UE[498].

W obszarze propozycji rozwiązań legislacyjnych szczególne znaczenie ma wypracowane, w dniu 8 czerwca 2023 r., stanowisko Rady UE w sprawie kluczowych przepisów dotyczących azylu oraz migracji. Przedstawiono wówczas zmienione projekty rozporządzeń o procedurze azylowej[499] oraz o zarządzaniu azylem

---

[494] Art. 3 projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego kontrolę przesiewową …
[495] Tamże, uzasadnienie, pkt 3 i pkt 18 preambuły oraz art. 6.
[496] Tamże, art. 1 i art. 6
[497] Tamże, uzasadnienie oraz pkt 17 preambuły.
[498] Tamże, art. 4
[499] Źródło: Rada UE, *Zmieniony wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE*, 2016/0224(COD) z 13.06.2023 r., https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/pl/pdf [dostęp: 5.12.2023].

i migracją[500]. Dokumenty te wprowadzają szereg nowych narzędzi uwzględniających dotychczasowe doświadczenia państw Unii w obszarze problematyki migracyjnej. Na ich podstawie miałaby zostać uruchomiona wspólna, dla wszystkich państw członkowskich, procedura stosowana wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Rozwiązanie to ma na celu uproszczenie dotychczas prowadzonego postępowania i skrócenie czasu jego trwania, w typowych przypadkach, do sześciu miesięcy[501].

Projekt rozporządzenia dotyczącego procedury azylowej zawiera propozycje rozwiązań specjalnych przewidzianych do stosowania w ściśle określonych sytuacjach, w odniesieniu do szczególnych kategorii wnioskujących. Wnioski azylowe, co do zasadności których istnieją poważne wątpliwości, byłyby rozstrzygane w trybie przyśpieszonym. W takim przypadku właściwy organ państwa członkowskiego miałby obowiązek wydania stosownej decyzji najszybciej jak to możliwe, jednak nie później niż trzy miesiące od daty złożenia wniosku[502]. Co do zasady, taki sposób postępowania miałby zastosowanie wobec osoby wnioskującej, która:

– wniosek azylowy poparła wyłącznie informacjami niemającymi znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy;

– w toku postępowania przedstawiła niespójne bądź nieprawdziwe dane;

– zataiła lub zniszczyła istotne dokumenty, w tym dokumenty potwierdzające jej tożsamość;

– wystąpiła z wnioskiem jedynie w celu opóźnienia wykonania decyzji powrotowej;

– stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego państw członkowskich;

– wystąpiła z kolejnym, niedopuszczalnym wnioskiem;

– przybyła na terytorium państwa UE nielegalnie lub przedłużyła nielegalnie swój pobyt oraz nie zgłosiła tego właściwym organom i nie wystąpiła niezwłocznie z wnioskiem o udzielenie jej ochrony;

– przybyła na terytorium państwa członkowskiego legalnie i bez ważnego powodu nie wystąpiła, najszybciej jak to możliwe, z wnioskiem o udzielenie jej ochrony;

---

[500] Źródło: Rada UE, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmiany […] rozporządzenia (UE) 2021/1147 […]*, 2020/0279(COD) z 13.06.2023 r., https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10443-2023-INIT/pl/pdf [dostęp: 5.12.2023].

[501] Art. 34 ust. 2 projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę …

[502] Tamże, art. 34 ust. 1a.

– posiada obywatelstwo lub, jako bezpaństwowiec, przebywała stale w państwie trzecim, dla którego, na podstawie danych Eurostatu, wskaźnik decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wynosi, co najwyżej, 20%;
– przybyła z bezpiecznego państwa trzeciego[503].

Na szczególną uwagę zasługuje propozycja wprowadzenia obowiązkowej procedury granicznej pozwalającej na szybką ocenę dopuszczalności oraz zasadności wniosku azylowego złożonego:
– w przejściu granicznym na granicach zewnętrznych bądź w strefie tranzytowej;
– po zatrzymaniu osoby wnioskującej w związku z jej nielegalnym przekroczeniem granicy;
– po sprowadzeniu osoby wnioskującej na ląd w trakcie operacji poszukiwawczo ratowniczej;
– w następstwie przekazania osoby po zastosowaniu przepisów dotyczących zarządzania azylem i migracją[504].

W przejściach granicznych, przywołana procedura, byłaby naturalną konsekwencją czynności kontrolnych, o charakterze przesiewowym, prowadzonych wobec podróżnych przekraczających granicę zewnętrzną. Co ważne, procedura graniczna byłaby obligatoryjna wobec osoby stanowiącej zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego w państwie przyjmującym, wobec osoby, która wprowadziła w błąd organa tego państwa ukrywając informacje bądź też udzielając fałszywych informacji oraz wobec obywateli państw, dla których wskaźnik uznawalności wniosków azylowych jest niższy lub równy 20%[505]. Czas trwania procedury granicznej nie powinien przekraczać 12 tygodni[506], zaś osoby jej podlegające nie mogłyby wjechać na terytorium państwa członkowskiego[507].

Każdorazowo, w przypadku odrzucenia lub wycofania wniosku o status uchodźcy względnie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, obowiązkiem państwa członkowskiego byłoby wydanie decyzji nakazującej powrót. Decyzja ta stanowiłaby element decyzji dotyczącej samego wniosku, bądź też byłaby odrębnym aktem wiążącym osobę wnioskującą[508].

---

[503] Tamże, art. 40.
[504] Tamże, art. 41 ust. 1.
[505] Tamże, art. 41b ust. 1.
[506] Tamże, art. 41c ust. 2.
[507] Tamże, art. 41 ust. 2.
[508] Tamże, art. 35a.

W celu zapewnienia skuteczności procedur granicznych zaproponowano określenie zdolności państw członkowskich do ich wykonywania w skali roku. Zdolność do przeprowadzenia procedur granicznych całej wspólnoty oszacowano na poziomie 30 000 osób, zaś wartości przypadające na poszczególne państwa członkowskie, zgodnie z zapisami projektu rozporządzenia o procedurze azylowej, będą wyliczane na podstawie wskaźników uwzględniających liczbę nielegalnych przekroczeń granicy zewnętrznej oraz odmów wjazdu w okresie trzyletnim, w danym państwie, w relacji do liczby wszystkich takich zdarzeń na granicach zewnętrznych wspólnoty. Tak uzyskane wielkości będą stanowiły podstawę do wyznaczenia maksymalnej liczby wniosków, którą państwo członkowskie będzie zobowiązane rozpatrywać rocznie w ramach procedury granicznej. Przy czym zaprojektowano wzrost tego wolumenu w kolejnych latach obowiązywania rozporządzenia. Po jego osiągnięciu lub przekroczeniu, w danym roku, państwo członkowskie zostanie zwolnione z obowiązku rozpatrywania, w ramach procedury granicznej, wniosków, z którymi występować będą osoby pochodzące z państw, dla których wskaźnik decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wynosi, co najwyżej, 20%. W takim przypadku osoby wnioskujące będą poddawane standardowej odprawie granicznej i ewentualnej procedurze powrotowej. W polskiej wersji językowej projektu rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją wskazano, iż środek ten stosowany będzie na zasadzie niezdefiniowanego bliżej *napływu – odpływu*[509].

Z kolei zapisy projektowanego rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją zastępują uregulowania porozumień dublińskich wskazujące państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku azylowego. Prócz regulacji o charakterze proceduralnym odnoszą się też do kluczowego problemu, determinującego nieskuteczność dotychczas obowiązujących przepisów w obszarze zarządzania migracją i azylem, jakim jest nierównomierne obciążenie państw członkowskich presją migracyjną, a w tym liczbą wniosków azylowych przez nie rozpatrywanych. Jak wskazano, w podrozdziale 4.1.3 dysertacji, w zaledwie kilku państwach Wspólnoty składana jest zdecydowana większość wniosków o ochronę międzynarodową. Projekt rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją zawiera zapisy uruchamiające swoisty mechanizm, określany mianem *mechanizmu solidarnościowego*, który, w opinii autorów dokumentu, ma doprowadzić do równomiernego obciążenia problematyką

[509] Tamże, art. 41bc ust. 3.

azylową i migracyjną poszczególnych państw Unii. Projekt wprowadza kategorię państw zmagających się z silną *presją migracyjną* rozumianą jako nieproporcjonalne obciążenie problematyką migracji na tle państw Unii, wymagające natychmiastowej reakcji oraz kategorię państw ze *znaczącą sytuacją migracyjną* wywołaną stałym, wieloletnim napływem obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, prowadzącym do osiągnięcia granic zdolności systemu azylowego i migracyjnego[510]. Państwa obu tych kategorii miałyby status beneficjentów mechanizmu solidarnościowego. Proponowana procedura ma charakter obligatoryjny (*obowiązkowa solidarność*), przy czym państwa członkowskie mogłyby decydować, co do formy ponoszonego przez siebie wkładu, dokonując wyboru pomiędzy relokacją azylantów, wkładem finansowym bądź alternatywnymi środkami solidarnościowymi[511]. Projekt przewiduje coroczne europejskie sprawozdanie Komisji z zarządzania migracją, na podstawie którego, decyzją Komisji, ustalona zostanie wielkość środków solidarnościowych obowiązująca w kolejnym roku jak też wskazane zostaną państwa członkowskie znajduje się pod presją migracyjną, zagrożone wystąpieniem presji migracyjnej bądź stojące w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej (beneficjenci mechanizmu solidarnościowego)[512]. Wysokość wkładu finansowego poszczególnych państw członkowskich, równoważna liczbie obowiązkowych relokacji, byłaby ustalana wyłącznie na podstawie stosunku liczby ludności tych państw do populacji całej Unii oraz stosunku ich Produktu Krajowego Brutto do Produktu Krajowego Brutto UE. Waga każdego z uzyskanych wskaźników wynosiłaby 50%[513]. Minimalną liczbę relokacji z państw przyjmujących większość wniosków azylowych do państw mniej nimi obciążonych ustalono na poziomie 30 tys. zaś minimalna roczna kwota wkładu finansowego ponoszonego przez państwo członkowskie, w przypadku rezygnacji z relokacji, miałaby wynosić 20 tys. euro w odniesieniu do każdej nierelokowanej osoby, co odpowiada łącznemu wkładowi finansowemu w kwocie 600 mln EUR. Bezpośrednie wkłady finansowe mają polegać na transferach ustalonych kwot od państw członkowskich wnoszących wkład do państw będących beneficjentami obowiązkowej solidarności[514]. Przy czym Komisja mogłaby określić wyższą liczbę relokacji bądź wyższy poziom wkładów finansowych, a ponadto

[510] Art. 2 lit. w) i wa) projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją …
[511] Tamże, art. 44a i art. 44b.
[512] Tamże, art. 7a.
[513] Tamże, art. 44k oraz załącznik do projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją …
[514] Tamże, art. 41.

wskazać alternatywne środki, możliwe do wyboru przez państwa wnoszące wkład solidarnościowy, skupiające się na budowaniu zdolności w obszarze zarządzania migracją. Środki te obejmowałyby w szczególności: usługi, wsparcie personelu bądź też wykorzystanie placówek (obiektów). Jeśli państwa będące potencjalnymi beneficjentami alternatywnych środków solidarnościowych nie wystąpią o ich wykorzystanie zostaną one przekształcone w bezpośrednie wkłady finansowe ponoszone przez państwa członkowskie objęte mechanizmem solidarnościowym[515]. W przypadku, gdy liczba zadeklarowanych relokacji nie osiągnie 60% minimalnej liczby relokacji ustalonej na dany rok przez Radę lub też nie osiągnie poziomu 30 000 projekt przewiduje obowiązkowe przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku azylowego przez wskazane państwo członkowskie wnoszące wkład solidarnościowy[516]. Proponowana treść rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją zawiera ponadto próbę ograniczenia różnego rodzaju nadużyć ze strony osób wnioskujących o ochronę. W szczególności przewiduje przeciwdziałanie sytuacji, gdy osoby te przemieszczają się z państwa pierwszego wjazdu do innych państw Wspólnoty i tam składają kolejne wnioski azylowe. Projekt zobowiązuje osoby ubiegające się o azyl do występowania z wnioskiem w państwie członkowskim pierwszego wjazdu lub państwie, w którym osoba legalnie przebywa[517]. Proponowane przepisy zawierają też nowe regulacje określające odpowiedzialność państw członkowskich za rozpatrzenie wniosków azylowych. Dotychczas obowiązujące, długotrwałe i skomplikowane, procedury miałyby zostać skrócone i uporządkowane poprzez jednoznaczne określenie okresów odpowiedzialności państw członkowskich za rozpatrzenie wniosków azylowych. W szczególności państwo pierwszego wjazdu byłoby odpowiedzialne za przeprowadzenie procedury azylowej przez okres dwóch lat od daty pierwszego wjazdu. Przy czym państwo, na terytorium którego, w wyniku morskiej akcji ratowniczej, sprowadzono osobę ubiegającą się o ochronę byłoby odpowiedzialne za przeprowadzenie stosownej procedury przez okres 12 miesięcy od dnia sprowadzenia na ląd tej osoby[518]. Według analizowanego projektu przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie jej wniosku winno odbyć się w terminie 6 miesięcy od dnia przyjęcia wniosku. W przeciwnym przypadku odpowiedzialność za

[515] Tamże, art. 7c ust. 2 i 3 oraz art. 44b.
[516] Tamże, art. 44h ust. 3.
[517] Tamże, art. 9 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 10.
[518] Tamże, art. 21.

rozpatrzenie wniosku zostanie przeniesiona na państwo członkowskie dokonujące przekazania. Wyjątkiem od tej reguły byłoby przedłużenie terminu przejęcia odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku przez państwo przekazujące o jeden rok w przypadku uwięzienia osoby wnioskującej oraz maksymalnie o trzy lata, w sytuacji gdy osoba wnioskująca utrudniałaby przekazanie do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku, ukrywając się bądź w inny sposób uniemożliwiając przeprowadzenie procedury przekazania[519]. Zaproponowano też istotne ograniczenie możliwości ponownego (wielokrotnego) wnioskowania o przyznanie azylu w przypadku odrzucenia wniosku w ramach procedury granicznej. W takim przypadku odpowiedzialność państwa rozpatrującego wniosek, za osobę wnioskującą, wygasałaby po 15 miesiącach od uprawomocnienia się decyzji o odrzuceniu wniosku w procedurze granicznej[520].

Ważną próbą reakcji na różnorakie sytuacje kryzysowe w obszarze migracji i azylu, w tym także propozycją odniesienia się do instrumentalizacji migracji ze strony państw oraz innych aktorów relacji międzynarodowych jest zmieniony projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu z dnia 4 października 2023 r.[521] Projektowany akt prawny zawiera pakiet derogacji od przepisów projektowanych rozporządzeń w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz w sprawie procedury azylowej.

W art. 1 ust. 2 dokumentu wskazano bezpośrednio, iż szczególną sytuacją kryzysową w odniesieniu, do której mają zastosowanie projektowane przepisy jest instrumentalizacja migracji ze strony państw trzecich bądź podmiotów niepaństwowych inspirujących przepływ migrantów do granic zewnętrznych UE, w celu zdestabilizowania sytuacji w UE bądź w państwie członkowskim[522]. Uwzględnienie kontekstu instrumentalizacji migracji w treści proponowanych uregulowań jest następstwem wyraźnego stanowiska państw członkowskich zmagających się z taką formą wykorzystywania migracji przez państwa Afryki Północnej, Turcję, Białoruś oraz

[519] Tamże, art. 35.
[520] Tamże, art. 27 ust. 1aa.
[521] Źródło: EUR-Lex, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu*, 2020/0277(COD) z 4.10.2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020PC0613 [dostęp: 5.12.2023].
[522] Art. 1 ust. 2 projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe …

Rosję[523]. W szczególności o poszerzenie definicji sytuacji kryzysowej, tak by obejmowała ona również zdarzenia wywołane i stymulowane przez państwa stosujące inżynierię przymusowej migracji, zabiegała Polska podnosząc w prowadzonych negocjacjach hybrydowe wykorzystywanie zjawiska migracji przez służby białoruskie[524].

W reakcji na sytuacje nadzwyczajne w dziedzinie migracji projekt wprowadza pakiet odstępstw od regulacji zawartych w rozporządzeniu ustanawiającym wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową. Derogacje proponowane w sytuacjach kryzysowych znacznie poszerzają zakres stosowania trybu przyśpieszonego dla rozpatrywania wniosków azylowych. W szczególności taki tryb byłby stosowany w przypadku wniosków składanych przez obywateli, bądź mieszkańców państw trzecich, dla których odsetek decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej nie przekracza 75%[525]. W krańcowym przypadku projekt sankcjonuje rozpatrywanie zasadności wszystkich wniosków azylowych w ramach procedury granicznej[526]. Proponowane uregulowania umożliwiają też wydłużenie okresu oczekiwania na przeprowadzenie procedury powrotowej w odniesieniu do obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którym odmówiono przyznania ochrony międzynarodowej[527]. Projekt przewiduje ponadto działania solidarnościowe UE oraz poszczególnych państw Wspólnoty na rzecz państw członkowskich znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Wśród tego typu instrumentów zaproponowano:

— relokację osób ubiegających się o azyl lub osób korzystających z ochrony międzynarodowej z państwa członkowskiego znajdującego się w sytuacji kryzysowej do państw członkowskich wnoszących wkład solidarnościowy;

— kompensację odpowiedzialności (przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosków azylowych od państwa członkowskiego będącego w sytuacji kryzysowej przez państwo wspierające);

— wkłady finansowe;

---

[523] Szerzej na temat uwarunkowań geopolitycznych procesów migracyjnych oraz przykładów instrumentalizacji migracji w podrozdziale 2.3 dysertacji.

[524] Źródło: Senat RP, *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2023 r. (przewodnictwo Szwecji w Radzie Unii Europejskiej), s. 26,* https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/13057/druk/1087.pdf?r13057 [dostęp: 5.12.2023].

[525] Art. 3x ust. 2. projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe …

[526] Tamże, art. 3x ust. 3.

[527] Tamże, art. 6x.

— alternatywne środki solidarnościowe oraz pomoc adekwatną do zaistniałej sytuacji obejmującą, miedzy innymi, wszechstronne wsparcie w organizacji powrotów[528].

W dniu 20.12.2023 r., na oficjalnych stronach Rady UE, poinformowano o osiągnięciu porozumienia przez prezydencję hiszpańską Rady UE oraz Parlament Europejski w sprawie Nowego Paktu o Migracji i Azylu. Porozumienie to stanowi podstawę do dalszych prac nad ostatecznym kształtem przepisów azylowych.

Zaproponowany przez Radę UE kierunek zmian regulacji w tym obszarze stanowi próbę zwiększenia skuteczności europejskiego systemu azylowego poprzez uproszczenie procedur pozwalające na ich szybkie i skuteczne stosowanie, wprowadzenie rozwiązań mających na celu ograniczenie nadużywania przepisów azylowych, przygotowanie pakietu regulacji wykorzystywanych w sytuacjach kryzysowych, obejmujących również przypadki instrumentalnego wykorzystywania migracji oraz zaprojektowanie systemu solidarnościowego ukierunkowanego na wsparcie państw najbardziej obciążonych presją imigracyjną. Szczegółowe przepisy będą przedmiotem dalszych negocjacji na forum Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego, które zaplanowano na 2024 r.

[528] Tamże, art. 7x.

Podsumowanie

Realizując cel ogólny dysertacji, którym, w ujęciu teoretycznym, było poznanie uwarunkowań rozwoju zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce oraz jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne autor dokonał analizy badanego zjawiska w kilku szczegółowych zakresach. Jako punkt wyjścia naukowych dociekań przyjął potrzebę wskazania relacji pomiędzy masowymi, nielegalnymi ruchami migracyjnymi a bezpieczeństwem wewnętrznym odnoszonym do bezpieczeństwa organów państwa oraz bezpieczeństwa osobistego obywateli w wymiarze instytucjonalnym, normatywnym oraz funkcjonalnym. W szczególności skupił się na obiektywnej analizie dowodów na istnienie powiązań pomiędzy tymi pojęciami, stosując metody badawcze o charakterze ilościowym oraz jakościowym. Badania ukierunkowane zostały na obszary tematyczne odnoszące się do sformułowanych w rozdziale pierwszym dysertacji problemów szczegółowych i objęły:

— konstrukcję rozwiązań prawnych umożliwiających przekraczanie granic i legalny pobyt cudzoziemców w Polsce;

— rozwiązania instytucjonalne służące zarządzaniu imigracją;

— zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego generowane oraz wspomagane przez rozwój nielegalnej imigracji;

— przesłanki zjawiska nielegalnej imigracji do Polski obejmujące genezę i przebieg kryzysu migracyjnego w Europie oraz instrumentalne wykorzystywanie zjawiska migracji przez Białoruś.

Szczególną uwagę, w prowadzonych badaniach, autor zwrócił na źródła, przebieg i konsekwencje sytuacji kryzysowej na wschodnich granicach zewnętrznych UE. Dokonując analizy oddziaływania masowych nielegalnych ruchów migracyjnych na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski uwzględnił aspekt społeczny tej relacji oraz rolę dyskursu w jej postrzeganiu.

Cel utylitarny pracy został osiągnięty poprzez wskazanie możliwych działań zmierzających do ograniczenia zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego wywołanych przez nielegalne ruchy migracyjne oraz przez nie wspomaganych. Przedsięwzięcia te uwzględniają trendy rozwojowe zjawiska nielegalnej migracji w Polsce na tle sytuacji

migracyjnej w UE oraz odnoszą się do możliwych aktywności ukierunkowanych na ograniczenie wpływu badanego zjawiska na bezpieczeństwo wewnętrzne. Propozycje obejmują działania realizowane na poziomie Polski oraz całej UE, co wynika ze wspólnotowych zasad zarządzania granicami zewnętrznymi oraz problematyką migracji i azylu. Mają charakter legislacyjny, organizacyjny oraz infrastrukturalny. Rekomendacje zostały opracowane na podstawie analizy wywiadów jakościowych z ekspertami, w oparciu o prowadzone prze autora obserwacje miejsc szczególnie zagrożonych próbami nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych oraz w wyniku analizy projektowanych przepisów wspólnotowych w ramach Nowego Paktu o Migracji i Azylu.

Przeprowadzone badania pozwoliły ponadto na potwierdzenie hipotezy ogólnej dysertacji wskazującej, iż nielegalna imigracja w Polsce jest w dużej mierze zdeterminowana chęcią dotarcia przez imigrantów do państw Europy Zachodniej i Północnej, zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi przestępczość, generowana przez to zjawisko, ukierunkowana na osiągnięcie celu imigracyjnego oraz przestępczość mu towarzysząca w szczególności powiązana ze zorganizowanym przerzutem nielegalnych imigrantów przez wschodnie granice zewnętrzne UE. Uzasadnienie hipotezy zostało przeprowadzone poprzez uwierzytelnienie hipotez cząstkowych na podstawie badań o charakterze ilościowym (analizy statystyczne) oraz jakościowym (analizy wywiadów jakościowych z ekspertami oraz prowadzonych obserwacji).

Załączniki

Załącznik nr 1

Arkusz dyspozycji do wywiadów jakościowych

z przedstawicielami kadry kierowniczej Straży Granicznej

(na potrzeby rozprawy doktorskiej Czesława Koniecznego pt. *Nielegalna imigracja w Polsce w aspekcie zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego)*

Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami kadry kierowniczej Straży Granicznej reprezentującymi oddziały tej formacji ochraniające wschodnią granicę zewnętrzną oraz południową i zachodnią granicę wewnętrzną Polski. W wywiadach uczestniczyli:

— Komendant Podlaskiego Oddziału SG gen. bryg. SG Andrzej Jakubaszek;

— Zastępca Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału SG płk SG Sławomir Klekotka;

— Zastępca Komendanta Śląskiego Oddziału SG płk SG Adam Kurek;

— Zastępca Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału SG płk SG Małgorzata Musielak oraz Naczelnik Wydziału Analiz, Informacji i Współpracy Międzynarodowej Nadodrzańskiego Oddziału SG mjr SG Małgorzata Dolot.

Wywiady jakościowe miały charakter swobodnej rozmowy prowadzonej w oparciu o przygotowane materiały ukierunkowujące dyskusję na zagadnienia będące w zainteresowaniu badacza.

Poruszana w trakcie wywiadów problematyka obejmowała następujące kategorie zagadnień:

1) Aktywność służb białoruskich w kreowaniu zagrożeń migracyjnych na wschodniej granicy zewnętrznej RP.
2) Kontekst konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy.
3) Reakcja strony polskiej na zagrożenia migracyjne obejmująca róże aspekty (prawny, organizacyjny, infrastrukturalny).
4) Konsekwencje zastosowania zapory fizycznej oraz urządzeń perymetrycznych na linii granicy polsko-białoruskiej.
5) Wspólnotowe procedury w zakresie zarządzania procesami imigracyjnymi.
6) Sytuacja migracyjna a zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego.
7) Charakter ruchów migracyjnych w Polsce.

Uwaga: Wywiady z Komendantem Podlaskiego Oddziału SG oraz Zastępcą Komendanta Śląskiego Oddziału SG autor przeprowadził w formie bezpośredniej. Pozostałe wywiady odbyły się w formie zdalnej.

Załącznik nr 2

Arkusz obserwacji prowadzonej podczas wizyty studyjnej w Ceucie – hiszpańskiej enklawie na trenie Maroka

Data obserwacji: 10.03.2023 r.

Cel obserwacji: dokonanie przeglądu fizycznych, technicznych oraz organizacyjnych zabezpieczeń linii granicy zarówno po stronie hiszpańskiej jak i marokańskiej, umożliwiające ich porównanie z analogicznymi rozwiązaniami przyjętymi na odcinku granicy polsko-białoruskiej w rejonie przejścia granicznego Kuźnica Białostocka – Bruzgi.

Zagadnienia objęte obserwacją:

— charakterystyczne cechy rejonu przejścia granicznego i przyległego doń odcinka granicy;

— rozwiązania organizacyjne mające na celu poprawę skuteczności działań służb odpowiedzialnych za ochronę granicy i kontrolę graniczną;

— zabezpieczenia fizyczne i techniczne odcinków granicy zagrożonych nielegalnym jej przekraczaniem.

Wyniki obserwacji:

Zagadnienia objęte obserwacją	Spostrzeżenia
Charakterystyka rejonu przejścia granicznego	1. Przejście graniczne usytuowane jest w południowej części miasta, w sąsiedztwie linii brzegowej. Aby ograniczyć próby nielegalnego przemieszczania się do Ceuty od strony morza zaporę graniczną poprowadzono kilka metrów poza naturalną linię brzegową. 2. Od strony Ceuty zbudowano stałe zabezpieczenie przebiegające wokół przejścia granicznego.

	Ponadto na plażę poprowadzono dodatkowe ogrodzenie, przy którym usytuowano posterunek kontrolny. 3. Od strony marokańskiej zastosowano podobne rozwiązania techniczne i organizacyjne. W szczególności zbudowano stalowe płoty utrudniające podejście do zapory zaś w newralgicznych miejscach rozmieszczono posterunki policyjne. 4. Po obu stronach wprowadzono zakaz przebywania w rejonie zapory granicznej, na terenie przyległym do przejścia granicznego. 5. Rejon przejścia granicznego był nadzorowany przez służby obu państw, które ściśle egzekwowały wprowadzone zakazy.
Organizacja kontroli granicznej i ochrony granicy	1. Podczas dojazdu do przejścia granicznego, od strony hiszpańskiej, zaobserwowano partole policyjne prowadzące kontrolę drogową pojazdów przemieszczających się w kierunku granicy. Funkcjonariusze prowadzili wstępną weryfikację w odniesieniu do wytypowanych pojazdów. 2. W celu zarządzania ruchem w przejściu granicznym oraz uniknięcia nadmiernego nagromadzenia pojazdów oczekujących w kolejce do odprawy granicznej służby hiszpańskie wprowadziły obowiązek przemieszczania się pojazdów zamierzających przekroczyć granicę poprzez wyznaczony parking miejski. W miejscu tym podróżni oczekiwali na wyrażenie zgody przez obsługę parkingu na wjazd na teren przejścia granicznego. Kierowca uzyskujący zgodę na

	przejazd w rejon przejścia granicznego otrzymywał kartonik z kodem QR identyfikującym jego pojazd. 3. W czasie prowadzonej obserwacji ruch pojazdów w przejściu granicznym był niewielki zaś procedura kolejkowa miała jedynie znaczenie formalne (bezpośrednio po przybyciu na wyznaczony parking kierowcy otrzymywali zezwolenie na przejazd). Po dotarciu pojazdu w rejon stanowisk kontrolnych funkcjonariusz policji, prowadzący swego rodzaju kontrolę dostępu, weryfikował czy kierowca posiada zezwolenie na przejazd i odbierał bilet przekazany kierującemu na parkingu wyznaczonym do formowania kolejki. 4. Odprawa graniczna prowadzona była w sposób standardowy, nie zaobserwowano dodatkowych procedur kontrolnych u żadnej ze stron. 5. Zagrożone odcinki były nadzorowane przez funkcjonariuszy wykorzystujących trwałe wieże obserwacyjne oraz posterunki doraźne.
Fizyczne i techniczne zabezpieczenie granicy	1. Hiszpańska zapora wokół Ceuty składa z podwójnego, stalowego ogrodzenia, wewnątrz którego przebiega utwardzona droga patrolowa. 2. Kształt i usytuowanie obrzeża płotu granicznego oraz wysokość poszczególnych rzędów uzależniono od terenu, poprzez który przebiega dany jego fragment. Wyższa z konstrukcji ma około 6 metrów wysokości. 3. Poszczególne elementy zapory wskazują, iż była ona rozbudowywana i modernizowana (wydłużono stalowe słupy, zmontowano dodatkowe panele oraz stalowe zwieńczenie

	zapory). Nowe elementy konstrukcji przytwierdzono do wcześniej istniejących. 4. Zwieńczenie zapory przymocowano do ogrodzenia od strony hiszpańskiej na odcinkach przybrzeżnych oraz od strony marokańskiej w głębi lądu. 5. W sąsiedztwie brzegu morza, na północnym krańcu zapory od strony marokańskiej, rozwinięto zwoje drutu ostrzowego. Zapora w tym miejscu, podobnie jak w rejonie przejścia granicznego, sięga poza naturalną linię brzegową, co jest uzasadnione różnicą pomiędzy poziomem wody w czasie przypływu i odpływu. 6. Cała konstrukcja zabezpieczona jest dodatkowo zainstalowanymi w jej sąsiedztwie urządzeniami perymetrycznymi (system kamer oraz czujników ruchu). 7. Wzdłuż brzegu morza, w północnej części miasta, przebiega droga prowadząca do budynków znajdujących się w pobliżu. Droga ta nie przecina linii granicy, jest udostępniona dla ruchu (w tym ruchu pieszego) jedynie na odcinku sięgającym ostatnich zabudowań mieszkalnych. Dalsze przemieszczanie się nią wzdłuż zapory granicznej jest zabronione. Dopuszczony został tam jedynie ruch pojazdów służb granicznych. 8. W miejscach uznanych za szczególnie zagrożone, w sąsiedztwie zapory, posadowiono wieże obserwacyjne. 9. Bezpośrednie sąsiedztwo linii granicy jest również zabezpieczone przez stronę marokańską. Zbudowano system płotów granicznych oraz stałych punktów obserwacyjnych utrudniających

	przemieszczanie się w kierunku zapory hiszpańskiej. Urządzenia graniczne dostosowano do ukształtowania terenu.

Uwaga: W czasie wizyty studyjnej w Ceucie zauważono aktywność służb granicznych, obu sąsiadujących ze sobą państw, związaną z realizacją zadań w ochronie granicy. Zachowanie marokańskich oraz hiszpańskich funkcjonariuszy wskazywało na ich współdziałanie podczas realizacji bieżących zadań.

Załącznik nr 3

Arkusz obserwacji prowadzonej podczas wizyty studyjnej w polsko-białoruskim przejściu granicznym, w Kuźnicy Białostockiej

Data obserwacji: 7.02.2023 r.

Cel obserwacji: dokonanie przeglądu fizycznych, technicznych oraz organizacyjnych zabezpieczeń linii granicy w polsko-białoruskim przejściu granicznym Kuźnica Białostocka – Bruzgi oraz w jego sąsiedztwie, umożliwiające ich porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w Ceucie.

Zagadnienia objęte obserwacją:

— charakterystyczne cechy rejonu przejścia granicznego i przyległego doń odcinka granicy;

— rozwiązania organizacyjne mające na celu poprawę skuteczności działań polskich służb odpowiedzialnych za ochronę granicy;

— zabezpieczenia fizyczne i techniczne odcinków granicy zagrożonych nielegalnym jej przekraczaniem.

Wyniki obserwacji:

Zagadnienia objęte obserwacją	**Spostrzeżenia**
Charakterystyka rejonu przejścia granicznego	1. Przejście graniczne usytuowane jest w ciągu drogi krajowej nr 19. Jego infrastruktura była kilkakrotnie modernizowana. Dostosowano ją do odprawy ruchu osobowego oraz towarowego. 2. W czasie wizyty studyjnej nie prowadzono odprawy granicznej. Ruch graniczny w przejściu

	granicznym Kuźnica Białostocka – Bruzgi został zawieszony od dnia 9.11.2021 r. 3. Teren przyległy do obszaru przejścia granicznego (do drogi, w przebiegu której znajduje się przejście graniczne) jest zalesiony. 4. Nie zauważono istotnych przeszkód naturalnych utrudniających przemieszczanie się od strony białoruskiej do linii granicy w rejonie przejścia granicznego Kuźnica Białostocka – Bruzgi. 5. Gęstość zabudowy w rejonie przyległym do przejścia granicznego jest niewielka.
Organizacja ochrony granicy	1. Podczas dojazdu do przejścia granicznego w Kuźnicy, szlakiem od Białegostoku (droga krajowa nr 19), zaobserwowano patrole policyjne nadzorujące ruch pojazdów oraz prowadzące wyrywkową ich kontrolę. 2. W bezpośrednim sąsiedztwie infrastruktury przejścia granicznego stacjonowały jednostki Wojska Polskiego wspierające zabezpieczenie granicy. 3. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Komendanta Placówki SG w Kuźnicy Białostockiej, płk. SG Z. Awdzieja, obsada placówek SG na granicy z Białorusią została wzmocniona funkcjonariuszami tej formacji, pełniącymi służbę w ramach czasowego oddelegowania. 4. Działania wszystkich służb, ochraniających granicę w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, koordynuje komendant Placówki SG w Kuźnicy.
Fizyczne i techniczne zabezpieczenie granicy	1. W zasięgu terytorialnym przejścia granicznego zauważono różne rozwiązania techniczne

	w zakresie zabezpieczenia linii granicy, co było uzależnione od miejsca, w którym je zastosowano oraz przewidywanych zagrożeń. 2. Na poszczególnych pasach ruchu wykorzystano zapory obejmujące dwa rzędy stalowych płyt, pomiędzy którymi znajduje się bariera z drutu ostrzowego (koncentriny) rozwiniętego na stalowych stelażach. Dodatkowo drut ostrzowy zainstalowano też na analogicznych podporach przed stalowymi płytami od strony białoruskiej. 3. Umocnienia poprowadzono stycznie do linii granicy od strony polskiej. 4. Zabezpieczono całą szerokość drogi przecinającej granicę na obu kierunkach ruchu. 5. Bariera, zabezpieczająca pasy odpraw, ma charakter prowizoryczny i może zostać stosunkowo szybko zdemontowana w przypadku podjęcia decyzji o wznowieniu odprawy granicznej. 6. W obrębie przejścia granicznego rozmieszczone zostały elementy monitoringu wizyjnego obejmujące kamery dzienne oraz noktowizyjne pozwalające służbie dyżurnej SG na stałe monitorowanie ochranianego obszaru. 7. Trwała zapora fizyczna, uzupełniona o rozwiązania techniczne pozwalające na wykrywanie prób jej pokonywania przez nielegalnych imigrantów, została doprowadzona do pasów ruchu w obrębie przejścia granicznego. 8. Miejsca, w których zapora prowizoryczna łączy się z trwałymi elementami infrastruktury oraz przestrzenie trudne do ochrony wzmocniono dodatkowymi zwojami koncentriny podnosząc

	wysokość przeszkody. 9. Zabezpieczenie granicy zostało wykonane ze stalowych paneli o wysokości 4,5 m zwieńczonych zwojem drutu ostrzowego. Panele mocowane są do stalowych słupów osadzonych w betonowym fundamencie i rozstawionych w odległości około 5 m. Panele posadowiono na stałej podbudowie o wysokości 50 cm. Tuż nad powierzchnią gruntu, w betonowym bloku stanowiącym podbudowę paneli, wykonano otwory umożliwiające pokonywanie przeszkody przez niewielkie zwierzęta. Cała konstrukcja ma około 5,5 m wysokości. Jej poszczególne elementy dostosowano do ukształtowania terenu oraz naturalnego podłoża, na którym została zbudowana. 10. Od strony białoruskiej na zwieńczeniu zapory przytwierdzono dodatkowy zwój koncentriny utrudniający sforsowanie zabezpieczenia. 11. Wzdłuż górnej krawędzi konstrukcji oraz w zwojach drutu ostrzowego poprowadzono przewody, przecięcie których jest sygnalizowane służbie dyżurnej placówki SG. Stosowny komunikat, w systemie elektronicznym zarządzającym zaporą, pozwala na zlokalizowanie miejsca, w którym nastąpiło jej naruszenie. Przekazywane w czasie rzeczywistym informacje odnośnie stanu zapory umożliwiają podjęcie działań interwencyjnych przez funkcjonariuszy SG. 12. Wytyczono i wstępnie utwardzono drogę patrolową pozwalającą na bieżące monitorowanie sytuacji w rejonie zapory. Droga patrolowa

	umożliwia szybkie dotarcie funkcjonariuszy do miejsca wskazanego przez urządzenia ochrony perymetrycznej. 13. W rejonie przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej zainstalowano dodatkowe elementy systemu ochrony perymetrycznej obejmujące czujniki ruchu oraz kamery dzienne i noktowizyjne rozmieszczone po obu stronach drogi patrolowej biegnącej wzdłuż zapory. 14. Zaplanowano doposażenie systemu w sieć czujników sejsmicznych informujących o wszelkich próbach sforsowania linii granicy.

Uwaga: W czasie wizyty studyjnej w przejściu granicznym Kuźnica Białostocka – Bruzgi nie odnotowano aktywności białoruskich służb na przyległym obszarze.

Wykaz skrótów

Europol – Agencja UE ds. Współpracy Organów Ścigania

IOM – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji

KCIK – Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi

KGS – Kodeks graniczny Schengen

KK – Kodeks karny

KLP – kontrola legalności pobytu

Kodeks wizowy – Wspólnotowy Kodeks Wizowy

Konwencja genewska – Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.

MRG – mały ruch graniczny

NATO – Sojusz Północnoatlantycki

Protokół nowojorski – Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.

RP – Rzeczpospolita Polska

SG – Straż Graniczna

Siły Zbrojne – Siły Zbrojne RP

SIS – System Informacyjny Schengen

UdSC – Urząd do Spraw Cudzoziemców

UE, Unia, Wspólnota – Unia Europejska

UOC – ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach

WCO – Światowa Organizacja Celna

ZdSM – Zespół do Spraw Migracji

Zespół – Zespół do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty urzędowe

Council Resolution of 4 December 1997 on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience (Dz. Urz. UE C nr 382 z 16.12.1997).

Decyzja Rady (WPZiB) 2020/472 z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej na Morzu Śródziemnym (EUNAVFOR MED IRINI) (Dz. Urz. UE L nr 101/4 z 1.04.2020).

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/778 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie operacji wojskowej UE w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (EUNAVFOR MED) (Dz. Urz. UE L nr 112/31 z 19.05.2015).

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz. Urz. UE L nr 71 z 4.03.2022).

Decyzja Nr 39/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 marca 2020 r.

w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do pomocy oddziałom SG (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. z 2020 r., poz. 48).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz. Urz. UE L nr 88/6 z 31.03.2017).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L nr 315/57 z 14.11.2012).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L nr 337 z 20.12.2011).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz. Urz. UE L nr 101/1 z 15.04.2011).

Dyrektywa 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz. Urz. UE L nr 168 z 30.06.2009).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L nr 348/98 z 24.12.2008).

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L nr 158 z 30.04.2004).

Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz. Urz. UE L nr 261, z 06.08.2004).

Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, (Dz. Urz. UE L nr 016 z 23.01.2004).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 20, poz. 107).

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 158).

Konwencja Nr 182 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci, przyjęta w Genewie dnia 17 czerwca 1999 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 139, poz. 1474).

Konwencja nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej, przyjęta w Genewie dnia 25 czerwca 1957 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz. U. z 1959 r., nr 39, poz. 240).

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. 1991 r. Nr 119, poz. 515).

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 15 marca 2020 r. o zatwierdzeniu decyzji w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do pomocy oddziałom SG (M. P. z 2020 r., poz. 288).

Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 160).

Protokół przeciwko przemytowi migrantów droga lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 162).

Protokół (nr 2) włączający dorobek Schengen w ramy UE (1997), (Dz. Urz. UE C 321 E z 29.12.2006).

Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. 1991 nr 119, poz. 517).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie naruszenia Konwencji ONZ o prawach dziecka i wykorzystywania nieletnich przez marokańskie władze w czasie kryzysu migracyjnego w Ceucie (2021/2747(RSP)), (Dz. Urz. UE C z 8.02.2022 r.).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w UE w latach 2004–2008 (2007/2145(INI)), (Dz. Urz. UE C z 24.02.2010).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2008 r., nr 17, poz. 106).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2007 r., nr 120, poz. 824).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2006 r., nr 156, poz. 1116).

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz. U. z 2022 r., poz. 2204).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 października 2023 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz. U. z 2023 r., poz. 2120).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1403, tekst jednolity).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1860 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L nr 312/1 z 7.12.2018).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1861 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmiany konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz zmiany i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 (Dz. Urz. UE L nr 312/14 z 7.12.2018).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady

2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji 2010/261/UE (Dz. Urz. UE L nr 312/56 z 7.12.2018).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. Urz. UE L nr 303/39 z 28.11.2018, tekst jednolity).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L nr 77/1 z 23.03.2016 r., tekst jednolity).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (Dz. Urz. UE L nr 295/1 z 6.11.2013 r.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L nr 180/1 z 29.06.2013).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L nr 180 z 29.06.2013).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L nr 243/1 z 15.09.2009, z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen (Dz. Urz. UE L nr 405 z 30.12.2006, p.1, z późn. zm.).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. 2021 poz. 1788).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. 2021 poz. 1612).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz. Urz. UE L nr 50 z 25.02.2003).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej (Dz. Urz. UE L nr 316 z 15.12.2000).

Traktat o UE, Traktat o funkcjonowaniu UE (wersje skonsolidowane) (Dz. Urz. UE C nr 202/1 z 7.06.2016).

Oświadczenie rządowe z dnia 8 września 1922 r. w przedmiocie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Międzynarodowego Porozumienia z dn. 18 maja 1904 roku i do Międzynarodowej Konwencji z dn. 4 maja 1910 roku, podpisanych w Paryżu, dotyczących zwalczania handlu żywym towarem (Dz. U. z 1922 r., nr 87, poz. 783).

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r., poz. 167, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r., poz. 248, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz.91).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1390, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 1918).

Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz. U. z 2022 r., poz. 1441, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz. U. z 2023 r., poz. 1329, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2024 r., poz. 769, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP (Dz. U. z 2021 r., poz. 1745, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. z 2018 r., poz.1156, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2023 r., poz. 1989, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r., poz. 190, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin (Dz. U. z 2024 r., poz. 633, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1504, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 r., poz. 475, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1105, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2024 r., poz. 388, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o SG (Dz. U. z 2023 r., poz. 1080, tekst jednolity z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r., poz. 145, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 29 lutego 1952 r. o ratyfikacji otwartej do podpisu w Lake Success dnia 21 marca 1950 r. konwencji w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji (Dz. U. z 1952 r., nr 41, poz. 278).

Wspólne stanowisko Rady UE z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L nr 344 z 28.12.2001).

Zarządzenie nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi (Dz. Urz. MSWiA z 2019 r., poz.6 z późn. zm.).

Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji, https://www.gov.pl/attachment/6cda0f46-c8f4-4b3a-91a7-74a0d2d6cf82.

Zarządzenie nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji (M.P. z 1997 r., nr 73, poz. 692).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 492/22.

Publikacje zwarte

Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.

Bäcker R., Czechowska L., Dadomska G., i in., *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016.

Badurski D., Bińkowski H., Boryn P. i in. *„Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, (red.) J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski, Warszawa 2008.

Castles S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011.

Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004.

Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2011.

Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.

Graycar A., *Trafficking in Human Beings*, Israel 1999.

Holloway D., *9/11 and the War on Terror*, Edinburgh University Press 2008.

Kacperska E., Kacprzak M., Kmieć D. i in., *Migracje międzynarodowe w Europie. Trendy, problemy, wyzwania*, Warszawa 2019.

Korzeniowski R., *Wstęp do metodologii badań bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2013.

Kostecki W., *Strach i Potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012.

Kwaczyńska–Butrym Z., *Migracje–wybrane zagadnienia*, Lublin 2009.

Lubiewski P., *Nielegalna imigracja. Przeciwdziałanie. Aspekty instytucjonalne i prawne. Część II*, Szczytno 2018.

Lubiewski P., *Nielegalna imigracja. Zagrożenia bezpieczeństwa. Część I*, Szczytno 2016.

Marszałek-Kawa J., Plecka D., *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, Toruń 2018.

Morgenthau H.J., przejrzał i uzupełnił K.W. Thompson, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010.

Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993.

Wojciechowski S., *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie, istota i przyczyny zjawiska*, Bydgoszcz 2011.

Artykuły w wydawnictwach zwartych:

Adamczyk A., *Polska wobec kryzysu imigracyjnego*, [w:] *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, (red.) A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2016.

Adamczyk M., *Teoretyczne wprowadzenie do badań nad bezpieczeństwem* [w:] *Polska – Europa – Świat wczoraj i dziś*, (red.) M. Debita, M. Adamczyk, Poznań 2017.

Anacka M., Okólski M., *Migracje: pojęcia i metoda,* [w:] *25 wykładów o migracjach*, (red.) M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018.

Babiński A., Lubiewski P., Łuźniak A., *Współużyteczność metod oraz technik i narzędzi badawczych w badaniu bezpieczeństwa*, [w:] *Nauki o bezpieczeństwie, wybrane problemy badań*, (red.) A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, Józefów 2017.

Błażejczyk W., *Wybrane aspekty predykcji stanów środowiska bezpieczeństwa*, [w:] *Przedsiębiorczość i zarządzanie Tom XI – Zeszyt 12, Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, (red.) M. Włodarczyk, A. Marjański, Łódź 2010.

Cieślarczyk M., *Metody badań w naukach o bezpieczeństwie,* [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych. Wydanie II uzupełnione i uaktualnione*, (red.) B. Wiśniewski, Szczytno 2018.

Cymbranowicz K., *(Nie)zbędne porozumienie UE-Turcja ws. uchodźców – sukces czy porażka unijnej polityki migracyjnej?*, [w:] *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*, (red.) A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2019.

Czupryński A., *Bezpieczeństwo a nauka,* [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych. Wydanie II uzupełnione i uaktualnione*, (red.) B. Wiśniewski, Szczytno 2018.

Czupryński A., *Metoda naukowa,* [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych. Wydanie II uzupełnione i uaktualnione*, (red.) B. Wiśniewski, Szczytno 2018.

Florczak A., *Uchodźstwo*, [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, (red.) A. Florczak, A. Lisowska, Wrocław 2014.

Grabińska T., *Granica państwa – rozdzielenie czy zbliżenie, zamknięcie czy otwarcie?*, [w:] *Bezpieczeństwo na obszarach przygranicznych,* (red.) B. Kaczmarczyk, Toruń 2017.

Hołub A., *Terroryzm,* [w:] *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, (red.) J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Toruń 2018.

Huysmans J., Squire V., *Migration and Security*, [w:] *The Routledge Handbook of Security Studies,* (red.) D. M. Cavelty, V. Mauer, Londyn 2010.

Juraszek A., Żołnierczyk A., *Analiza trendu,* [w:] *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza_trendu.

Kaczmarczyk P., Kloc-Nowak W., *Teorie migracji*, [w:] *25 wykładów o migracjach*, (red.) M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018.

Klaus W., Szulecka M., *Migracje nieudokumentowane*, [w:] *25 wykładów o migracjach*, (red.) M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018.

McDonald M., *Konstruktywizm,* [w:] Studia bezpieczeństwa, (red.) P.D. Williams, Kraków 2012.

Okólski M., *Migracje: pojęcia i metoda,* [w:] *25 wykładów o migracja*ch, (red.) M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018.

Olędzka J., *Najsilniejsza broń słabych. Kryzys graniczny w propagandzie Białorusi i Rosji,* [w:] *Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego*, (red.) J.M. Nowakowski, J. Olędzka, M. Rust, Warszawa 2021.

Olszowska K.W., *20 lat rządów i… koniec? Co w 2023 roku czeka Turcję Erdoğana?*, [w:] *Rok obaw i nadziei. Co czeka Europę w 2023?*, (red.) M. Banasiak, M. Chruściel, Warszawa 2022.

Siadkowski A.K., *Dżihad jako postawa w świetle heurystycznego modelu funkcjonowania człowieka i jej wpływ na zachowania terrorystyczne*, [w:] *Edukacja nieustająca wyzwaniem społeczeństwa informacyjnego*, (red.) A. Zduniak, Poznań 2010, t. 2.

Siadkowski A.K., *Kryzys migracyjny i zderzenie kultur – (bez)graniczne zagrożenie*, [w:] *Bezpieczeństwo w obszarach przygranicznych*, (red.) B. Kaczmarczyk, Toruń 2017.

Trojanowska-Strzęboszewska M., *Polityzacja imigracji w Polsce – wyzwania koncepcyjne*, [w] *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*, (red.) A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2019.

Williams P.D., *Badania bezpieczeństwa. Wprowadzenie.*, [w:] Studia *bezpieczeństwa*, (red.) P.D. Williams, Kraków 2012.

Wiśniewski B., *Ochrona granicy państwowej*, [w:] *System ochrony granicy państwowej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, (red.) B. Wiśniewski, R. Jakubczak, Szczytno 2016.

Wywiał P., *Terroryzm*, [w:] *Vademecum bezpieczeństwa*, (red.) R. Klepka, R. Kopeć, O.Wasiuta, Kraków 2018.

Zięba R., *Bezpieczeństwo w ujęciu różnych paradygmatów naukowych*, [w:] *Bezpieczeństwo. Dyscyplina nauki wobec funkcjonowania państwa*, (red.) R. Skarzyński, E. Kużelewska, Białystok 2018.

Zięba R., *Teoria bezpieczeństwa,* [w:] *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, (red.) R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając, Warszawa 2015.

Artykuły w czasopismach naukowych:

Adamczyk A., *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania,* „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 3.

Adamczyk A., *Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu imigracyjnego w Unii Europejskiej,* „Przegląd Europejski" 2017, nr 1(43).

Adamczuk M., *Rodzimy terroryzm jako zjawisko zagrażające bezpieczeństwu w Europie*, „Bezpieczeństwo Narodowe" I – 2011/17.

Adamson F.B., *Crossing Borders. International Migration and National Security*, „International Security" Vol. 31, No. 1. 2006.

Berg J., *Przestępstwo handlu ludźmi – charakterystyka zjawiska*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego" 2016, nr 1.

Chojan A., Olszewski P., *Kryzys migracyjny jako problem globalny. Konsekwencje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych", (red.) B. Piskorska, Lublin 2018, t. 10.

Choucri N., *Migration and Security: Some Key Linkages*, „Journal of International Affairs" Vol. 56, No. 1, 2002.

Czupryński A., *Istota nauk o bezpieczeństwie,* „Zeszyty naukowe SGSP" 2020, nr 73/1.

Faist T., *The Migration - security nexus. International migration an security before and after 9/11,* „Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations" 4/03, Malmö, 2004.

Głąbicka K., Halik G., Sawicka A., *Studia nad przerzutem migrantów*, „Prace migracyjne" Warszawa 1999, nr 23.

Górny A., Kaczmarczyk P., *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace migracyjne" 2003, nr 49.

Graca J., Rodkiewicz W., *Rosyjska presja migracyjna na granicę z Finlandią*, „Analizy OSW", 17.11.2023, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-11-17/rosyjska-presja-migracyjna-na-granice-z-finlandia.

Greenhill K.M., *Migration as a Weapon in Theory and in Practice*, „Military Review" 2016, No. 96, vol 6.

Greenhill K.M., *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion, "*Strategic Insights" 2010, vol. 9 (1).

Kaczmarczyk B., *Bezpieczeństwo i jego typologie*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza" 2013, nr 3.

Karolczak K., *Terroryzm XXI wieku – wybrane aspekty*, "Terroryzm - studia, analizy, prewencja" 2022, nr 1(1).

Kicinger A., *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon,* „CEFMR Working Paper" 2/2004.

Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe" II – 2011/18.

Kożuch A., Marzec I., *Studium przypadku jako strategia badawcza w naukach społecznych,* „Zeszyty naukowe WSOWL" 2014, nr 2(172).

Laskowska K., Perkowska M., *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia polskiej granicy w ujęciu empirycznym*, „Prawo w działaniu" 2020, t. 43.

M. Madej, *Wojna w Iraku a walka z terroryzmem międzynarodowym – jak kulą w płot?*, „Rocznik Strategiczny 2003/2004", (red.) R. Kuźniar, Warszawa 2004.

Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego" 2012, nr 7.

Malinowski Rubio M.P., *Dyskurs polityczny wokół imigracji w Polsce*, „Studia Migracyjne - Przegląd Polonijny" 2012 nr 38/2(144).

Polko P., *Polityka migracyjna w programach polskich partii politycznych po 1989 r.,* „Wschodnioznawstwo", (red.) Z.J. Winnicki, Wrocław 2018;

Praczyk M., *Mury Ceuty i Melilli. Od wykluczenia do autoseparacji,* „Przestrzenie Teorii" 2015, nr 24.

Raczyński R., *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo, teoria i praktyka" 2015, nr 2.

Resztak I., *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo" 2012, nr 7–8.

Rodkiewicz W., Szymański P., Żochowski P., *Wymuszanie współpracy: fińsko-rosyjski kryzys migracyjny*, „Analizy OSW", 6.04.2016, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-04-06/wymuszanie-wspolpracy-finsko-rosyjski-kryzys-migracyjny.

Rokiciński K., *Wybrane aspekty zagrożeń asymetrycznych na morzu w funkcji wykorzystania sił morskich*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej" 2005, nr 1.

Salt J., *Trafficking and human smuggling: a European perspective,* „International Migration, Special Issue 2000/1" IOM 2000.

Siadkowski A.K., *Syrian immigrants: a subject that requires protection, a threat, or an object of international politics?*, „Bezpieczeństwo, teoria i praktyka" 2020, nr 1.

Siadkowski A.K., *Cultural security as a paradigm of migration policy of the Government of the Republic of Poland in 2015-2018,* „Security Forum" 2018/10.

Stawnicka J., Stawicki R., *Pojęcie „uchodźca" z perspektywy różnych płaszczyzn poznawczych*, „Kwartalnik Policyjny" 2015, nr 4.

Suduł R., *Definicje i uwarunkowania nielegalnej imigracji*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL", Tom VIII−IX, zeszyt 1, (red.) M. Bielecki, T. Guz, Tomaszów Lubelski 2012–2013.

Szabaciuk A., *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej w percepcji władz Federacji Rosyjskiej i Białorusi*, „Komentarz IEŚ 447" https://ies.lublin.pl/komentarze/kryzys-na-granicy-polsko-bialoruskiej-w-percepcji-wladz-federacji-rosyjskiej-i-bialorusi/.

Szachoń-Pszenny A., *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies" 2018, t. 6, nr 1.

Szachoń-Pszenny A., *Local border traffic as a liberalization of the Schengen legal regime in the region al dimension with particular regard to the EU-Ukraine border*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej", t. 18, z. 1, (red.) N. Paulovicova, T. Stępniewski, Lublin 2020.

Szewczyk P., *Ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli UE uzasadnione względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały" 2016, nr 2 (19).

Szulecka M., Przejawy nielegalnej migracji w Polsce, „Archiwum kryminologii" 2016, tom XXXVIII.

Szymańska J., *Kontrole na granicach wewnętrznych strefy Schengen: wyjątki stają się regułą*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych" 2018, nr 17.

Szymański P., *Litwa, Łotwa i Estonia: wsparcie ochrony granic przez siły zbrojne*, „Analizy, 13.12.2021 r. Ośrodek Studiów Wschodnich",

https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-12-13/litwa-lotwa-i-estonia-wsparcie-ochrony-granic-przez-sily-zbrojne.

Śniadowska A., *Polityka zagraniczna Maroka: nowa strategia międzynarodowa,* Komentarz CSM z 25.05.2017, https://csm.org.pl/komentarz-csm-polityka-zagraniczna-maroka/.

Trojanowska-Strzęboszewska M., *Polityka Unii Europejskiej wobec nieregularnej imigracji*, „Rocznik integracji europejskiej", nr 14, (red.) B. Koszel, Poznań 2020.

Wawrzusiszyn A., *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia" 2022, nr 2 (33).

Wojnowski M., *Geneza, teoria i praktyka rosyjskiej inżynierii przymusowej migracji. Przyczynek do badań nad kryzysem migracyjnym na wschodniej flance NATO*, „Przegląd Bezpieczeństwa wewnętrznego" 2022, nr 26(14).

Zagórska A., *Bezsilność prawa wobec współczesnych zagrożeń asymetrycznych – nielegalna migracja jako źródło terroryzmu*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego, (red.) A. Zagórska, Wrocław 2017, t. XI, nr 2.

Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON" 2012, nr 1(86).

Inne źródła:

Amnesty International, *Syria po "Arabskiej Wiośnie": 8 kluczowych faktów,* https://amnesty.org.pl/syria-po-arabskiej-wio%c5%9bnie-8-kluczowych-fakt%c3%b3w/.

Amnesty International, *Turcja: dziesiątki tysięcy uwięzionych Syryjczyków uciekających przed ostrzałem,* https://amnesty.org.pl/turcja-dziesi%c4%85tki-tysi%c4%99cy-uwi%c4%99zionych-syryjczyk%c3%b3w-uciekaj%c4%85cych-przed-ostrza%c5%82em/.

Department of State USA, *2022 Trafficking in Persons Raport,* https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/10/20221020-2022-TIP-Report.pdf.

Department of State USA, *2023 Trafficking in Persons Report,* https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/06/Trafficking-in-Persons-Report-2023.pdf.

Do Rzeczy, *25-latek zaatakował w dwóch kościołach. Zapadła decyzja sądu*, https://dorzeczy.pl/swiat/398941/atak-na-dwa-koscioly-w-hiszpanii-zapadla-decyzja-sadu.html.

El Mundo, *Crisis migratoria*, https://www.elmundo.es/espana/2021/05/19/60a4459121efa0ed6e8b45de.html.

Encyklopedia PWN, *Migracje*, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/migracje;3941121.html.

EUR-Lex, *Dokument programowy w kierunku strategii operacyjnej na rzecz skuteczniejszych powrotów*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52023DC0045.

EUR-Lex, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU.

EUR-Lex, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817*, 2020/0278(COD) z 23.09.2020 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0612.

EUR-Lex, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu*, 2020/0277(COD) z 4.10.2023 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020PC0613.

EUR-Lex, *Zmieniony wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją] i rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie przesiedleń] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818*, 2016/0132(COD) z 23.09.2020 r., https://commission.europa.eu/document/download/dc73f3a8-12fa-4b6f-a1e5-574bb1fc6fc2_pl.

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021–2025*, https://homeaffairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=202104/14042021_eu_strategy_on_combatting_trafficking_in_human_beings_2021-2025_com-2021-171-1_en.pdf.

European Council, Council of the European Union, *EU migration Policy*, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/.

European Court of Human Rights, Press release ECHR 063 z 13.02.2020, *Spain did not breach the Convention in returning migrants to Morocco who had attempted to cross the fences of the Melilla enclave*, https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-6638738-8816756%22]}.

Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, s. 7, https://south.euneighbours.eu/wp-content/uploads/2022/07/tesat_2021-1.pdf.

Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat_Report_2022_0.pdf;

Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/European%20Union%20Terrorism%20Situation%20and%20Trend%20report%202023.pdf.

Eurostat, *Annual asylum statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_asylum_statistics

Eurostat, *Asylum in the EU Member States*, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6.

Eurostat, *Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_.

fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics

Frontex, *Annual Risk Analysis for 2014*, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

Frontex, *Detections of illegal border-crossings statistics download*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/.

Frontex, *EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016*, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29.

Frontex, *Granice zewnętrzne UE w 2021 r.: przyjazdy powyżej poziomów sprzed pandemii*, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels-CxVMNN.

Frontex, *Migratory map*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/.

Frontex, *Migratory Routes, Central Mediterranean Route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/central-mediterranean-route/.

Frontex, *Migratory Routes, Eastern Borders Route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/eastern-borders-route/.

Frontex, *Migratory Routes, Eastern Mediterranean Route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/.

Frontex, *Migratory Routes, Western Mediterranean route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-mediterranean-route/.

Frontex, *Migratory Routes. The Channel Route*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/the-channel-route/.

Frontex, *News 29.01.2021 r. Frontex continues its support for Spain*, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-continues-its-support-for-spain-nOvbKi.

Frontex, *Risk Analysis for 2016*, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.

Frontex, *Risk Analysis for 2017*, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

Frontex, Risk Analysis for 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

Frontex, *Risk Analysis for 2020*, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

Frontex, *Risk Analysis for 2022/23*, https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023/.

Frontex, *Risk Analysis for 2023/2024*, https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2023-2024/.

Frontex, *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016*, https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm?etrans=pl

Frontex, *Sytuacja migracyjna na granicach UE we wrześniu: wzrost na szlakach środkowośródziemnomorskim i zachodniobałkańskim*, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/migratory-situation-at-eu-s-borders-in-september-increase-on-the-central-mediterranean-and-western-balkan-routes-RZRnEH.

Frontex, *Szlak wschodniego Morza Śródziemnego*, https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/.

gov.pl, *Dane statystyczne dotyczące ujawnionych przez Straż Graniczną towarów pochodzących z przestępstwa*, https://dane.gov.pl/pl/dataset/557,dane-statystyczne-dotyczace-ujawnionych-przez-straz-graniczna-towarow-pochodzacych-z-przestepstwa?page=1&per_page=20&q=&sort=-data_date&model=resources.

gov.pl, *Handel Ludźmi Raport 2017*, https://www.gov.pl/attachment/b797f32f-b98e-4bcb-bc39-d8f7c2e17307.

gov.pl, *Handel Ludźmi. Raport 2019*, https://www.gov.pl/attachment/5ab4d6c2-668f-45b3-a836-7f09205a1bc2.

gov.pl, *Handel Ludźmi. Raport 2018*, https://www.gov.pl/attachment/71bbe4f9-1a08-48bf-86c8-1b56af17943f.

gov.pl, *Handel Ludźmi. Raport 2020*, https://www.gov.pl/attachment/2a0e903d-7817-44d1-96dc-d6df68196a72.

gov.pl, *Handel Ludźmi. Raport 2021*, https://www.gov.pl/attachment/10646996-377b-4291-8f8e-d234e146c486.

gov.pl, *Handel Ludźmi. Raport 2022*, https://www.gov.pl/attachment/363cb826-8ec5-4252-b3cf-cc91ce5c6bb2.

gov.pl, *Krajowy Plan Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2022–2024*, https://www.gov.pl/attachment/1e9fc8cd-f9df-4614-8bbd-7ef63fcf4954.

InfoSecurity24, *Znamy wykonawcę bariery elektronicznej na Bugu*, https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/straz-graniczna/znamy-wykonawce-bariery-elektronicznej-na-bugu.

Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2023: Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney, March 2023, https://reliefweb.int/attachments/91c7f4ee-9db7-47c4-a487-0d166b3d4274/GTI-2023-web.pdf.

IOM, *IOM and UNHCR Carry out Joint Visit to the Canary Islands Amid Increasing Arrivals*, https://www.iom.int/news/iom-and-unhcr-carry-out-joint-visit-canary-islands-amid-increasing-arrivals.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Plan „Solidarni z Białorusią" – Polska wesprze represjonowanych*, https://www.gov.pl/web/premier/plan-solidarni-z-bialorusia--polska-wesprze-represjonowanych.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Premier Mateusz Morawiecki: Zapora na granicy z Białorusią to wyraz naszej skuteczności i przewidywalności*, https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-zapora-na-granicy-z-bialorusia-to-wyraz-naszej-skutecznosci-i-przewidywalnosci.

Komisja Europejska, *EU–Turkey joint action plan*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_15_5860.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025*, s. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0171.

Komisja Europejska*, Oświadczenie ws. Białorusi*, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/oswiadczenie-ws-bialorusi-2020-08-10_pl.

La Razón, *Miles de marroquíes esperan para intentar entrar en Ceuta mientras apedrean al Ejército y a las Fuerzas de Seguridad*, https://www.larazon.es/espana/20210518/bdz2p4ksyze6jiukrihkvi4mr4.html.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Straż Graniczna podpisała umowę na budowę perymetrii na granicy z Białorusią*, https://www.gov.pl/web/mswia/straz-graniczna-podpisala-umowe-na-budowe-perymetrii-na-granicy-z-bialorusia.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Litwy, Polski i Ukrainy*, https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-ministrow-spraw-zagranicznych-litwy-polski-i-ukrainy.

Polska Agencja Prasowa, *„Le Monde": po ataku terrorystycznym w Arras zaostrzenie ustawy imigracyjnej wraca na pierwszy plan*, https://www.pap.pl/aktualnosci/le-monde-po-ataku-terrorystycznym-w-arras-zaostrzenie-ustawy-imigracyjnej-wraca-na.

Polska Agencja Prasowa, *Imigranci nie chcą opuszczać Belgii, mimo nakazu. Wśród nich był tunezyjski zabójca Szwedów*, https://www.pap.pl/aktualnosci/imigranci-nie-chca-opuszczac-belgii-mimo-nakazu-wsrod-nich-byl-tunezyjski-zabojca.

Polska Agencja Prasowa, *Premier: Dom Białoruski w Warszawie otrzyma nową siedzibę*, https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C713774%2Cpremier-dom-bialoruski-w-warszawie-otrzyma-nowa-siedzibe.html.

Rada Europejska, *Konkluzje posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 15–16 października w Tampere*, https://www.consilium.europa.eu/media/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf

Rada Europejska, Rada UE, *Kalendarium – sankcje UE wobec Białorusi*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/belarus-timeline/.

Rada Europejska, Rada UE, *Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej po wideokonferencji członków Rady Europejskiej z 19 sierpnia 2020*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/08/19/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-of-the-members-of-the-european-council-on-19-august-2020/.

Rada Europejska, Rada UE, *Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie Białorusi (24 maja 2021)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/24/european-council-conclusions-on-belarus-24-may-2021/.

Rada Europejska, Rada UE, *Konkluzje Rady w sprawie północno-wschodniej Syrii*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/10/14/council-conclusions-on-north-east-syria/.

Rada Europejska, Rada UE, *Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki – infografika*, https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/eu-trust-fund-africa/.

Rada Europejska, Rada UE, *Maltańska deklaracja członków Rady Europejskiej o zewnętrznych aspektach migracji: kwestia szlaku środkowo śródziemnomorskiego*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/.

Rada Europejska, Rada UE, *Migracja szlakami zachodnimi. Szlak zachodnioafrykański*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/western-routes/.

Rada Europejska, Rada UE, *Migracja szlakiem środkowośródziemnomorskim*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/.

Rada Europejska, Rada UE, *Nieformalna wideokonferencja ministrów spraw zagranicznych*, 18 maja 2021, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/fac/2021/05/18/.

Rada Europejska, Rada UE, *Oświadczenie członków Rady Europejskiej(25 marca 2021)*, pkt 13, https://www.consilium.europa.eu/media/49019/250321-vtc-euco-statement-pl.pdf.

Źródło: Rada Europejska, Rada UE, *Oświadczenie UE – Turcja (18 marca 2016)*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ [dostęp: 14.01.2022].

Rada Europejska, Rada UE, *Szczyt G-20 (Antalya), 15–16 listopada 2015*, https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/15-16/.

Rada Europejska, Rada UE, *Turcja*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/turkey/.

Rada Europejska, Rada UE, *Unowocześnienie unijnej bazy odcisków palców*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/fingerprinting-database/.

Rada UE, *Europejski pakt o imigracji i azylu, IV) Budowa Europy, która będzie miejscem azylu*, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/pl/pdf.

Rada UE, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmiany […] rozporządzenia (UE) 2021/1147 […]*, 2020/0279(COD) z 13.06.2023 r., https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10443-2023-INIT/pl/pdf.

Rada UE, *Zmieniony wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE*, 2016/0224(COD) z 13.06.2023 r., https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/pl/pdf.

Radio Białystok, *Kryzys na granicy - 16.11*, https://www.radio.bialystok.pl/relacja-na-zywo/index/id/20-Kryzys-na-granicy-polska-bialorus-kuznica-imigranci-strazgraniczna-policja-wojsko-przejscie.

Rzeczpospolita, *BBN: Trwa wojna informacyjna*, https://www.rp.pl/kraj/art18839101-bbn-trwa-wojna-informacyjna.

Sejm RP, Biuletyn Europejski Biura Analiz Sejmowych 2022, nr 1, *Przegląd wydarzeń w Unii Europejskiej i informacji o Unii Europejskiej*, https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/FC9A2AC5DB737E3DC12587D60051C3F4/$file/BE_043.pdf.

Senat RP, *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń – czerwiec 2023 r. (przewodnictwo Szwecji w Radzie Unii Europejskiej)*, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/13057/druk/1087.pdf?r13057

SG, *Nielegalne przekroczenia granicy z Białorusią w 2021 r.* https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9689,Nielegalne-przekroczenia-granicy-z-Bialorusia-w-2021-r.html.

SG, *Przebudowa przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej zakończona*, https://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/38106,Przebudowa-przejscia-granicznego-w-Kuznicy-Bialostockiej-zakonczona.html.

SG, *Statystyki SG*, https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html.

SG, *Uruchomienie bariery elektronicznej*, https://www.wm.strazgraniczna.pl/wm/aktualnosci/57144,Uruchomienie-bariery-elektronicznej.html.

SG, *Zakończenie odbioru bariery elektronicznej na granicy polsko-białoruskiej*, https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11875,Zakonczenie-odbioru-bariery-elektronicznej-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html?search=53224.

Służby specjalne, *Migracja pod kontrolą Białorusi! Dokumenty*, https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/tak-bialorus-organizuje-przemyt-ludzi-dokumenty.

Spiegel Międzynarodowy, *Musimy częściej i szybciej deportować ludzi*, https://www.spiegel.de/international/germany/interview-with-german-chancellor-olaf-scholz-we-have-to-deport-people-more-often-and-faster-a-790a033c-a658-4be5-8611-285086d39d38.

TVN24, *Ataki w dwóch kościołach w Hiszpanii. Sąd: to zamach dżihadystyczny*, https://tvn24.pl/swiat/hiszpania-algeciras-atak-w-dwoch-kosciolach-sad-to-zamach-dzihadystyczny-6718360.

TVP Info, *Zatrzymanie białoruskiego opozycjonisty. Premier Morawiecki: Akt państwowego terroryzmu*, https://www.tvp.info/53954855/premier-mateusz-morawiecki-to-akt-panstwowego-terroryzmu-wymuszone-ladowanie-samolotu-na-bialorusi-i-zatrzymanie-opozycjonisty-grozi-mu-kara-smierci.

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, L. Kryszałowicz, *Ekspertka UWM o wpływie wielkiej polityki na mały ruch graniczny*, https://uwm.edu.pl/aktualnosci/ekspertka-uwm-o-wplywie-wielkiej-polityki-na-maly-ruch-graniczny.

WCO, *Illicit Trade Report 2021*, https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2021_en.pdf.

WCO, *Illicit Trade Report 2022*, https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2022_en.pdf?db=web.

Wojska Obrony Terytorialnej, *7.09.2021 #SilneWsparcie – kolejny dzień działań*, https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/692316/silnewsparcie-kolejny-dzien-dzialan.

Wykaz tabel i rysunków

Tabela 1. Liczba ujawnionych sfałszowanych dokumentów przy wjeździe do UE w latach 2014–2021 z podziałem na ich rodzaje.....104
Tabela 2. Globalne dane statystyczne dotyczące postępowań karnych w sprawach o przestępstwo handlu ludźmi.....121
Tabela 3. Wartość towarów pochodzących z przestępstwa, ujawnionych przez SG oraz służby współdziałające (w mln zł).....130
Tabela 4. Wartość towarów pochodzących z przestępstwa, ujawnionych przez SG oraz służby współdziałające na granicy zewnętrznej (w mln zł).....131
Tabela 5. Udział procentowy liczby nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych na szlaku granic wschodnich w odniesieniu do liczby wszystkich tego typu zdarzeń na granicach zewnętrznych UE w latach 2014–2023.....162
Rysunek 1. Liczba obywateli państw trzecich, którzy opuścili Ukrainę w wyniku rosyjskiej agresji a następnie otrzymali ochronę tymczasową w państwach członkowskich (grafika uwzględnia relację liczby osób objętych ochroną w odniesieniu do 1 000 obywateli poszczególnych państw UE). Stan na koniec 2023 r.....166

Wykaz wykresów

Wykres 1. Liczba wniosków azylowych złożonych po raz pierwszy w państwach UE w latach w latach 2014–2022 (dane nie obejmują Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej) 113
Wykres 2. Łączna liczba wniosków azylowych złożonych po raz pierwszy w państwach Wspólnoty, w latach 2014–2022 (dane nie obejmują Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej) 114
Wykres 3. Liczba ofiar handlu ludźmi w Polsce, w latach 2017–2022, według danych Prokuratury Krajowej 126
Wykres 4. Liczba osób objętych pomocą KCIK w latach 2017–2022 127
Wykres 5. Liczba osób zatrzymanych w państwach UE w związku z podejrzeniem o zaangażowanie w działalność terrorystyczną w latach 2020–2022, z podziałem na kategorie terroryzmu 139
Wykres 6. Liczba osób zatrzymanych w państwach UE w związku z podejrzeniem o zaangażowanie w terroryzm dżihadystyczny w latach 2020–2022 140
Wykres 7. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2009–2013 .. 142
Wykres 8. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014–2023 .. 144
Wykres 9. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w 2015 r. (według narodowości ujawnionych osób) 145
Wykres 10. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014–2023 na szlaku wschodniośródziemnomorskim 147
Wykres 11. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014-2023 na szlaku środkowośródziemnomorskim 148
Wykres 12. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w 2021 r. na szlaku środkowośródziemnomorskim (według narodowości ujawnionych osób) 151
Wykres 13. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014-2023 na szlaku zachodniośródziemnomorskim 153
Wykres 14. Nielegalne przekroczenia granic zewnętrznych UE w latach 2014-2023 na szlaku zachodnioafrykańskim 154
Wykres 15. Zestawienie nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE na szlaku bałkańskim oraz wschodniośródziemnomorskim w latach 2014-2023 157

Wykres 16. Zestawienie nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE na szlaku cyrkulacyjnym z Albanii do Grecji w latach 2014-2022 158
Wykres 17. Zestawienie nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE na szlaku granic wschodnich w latach 2014-2023 161
Wykres 18. Obywatele Iraku, Afganistanu oraz Syrii ujawnieni na szlaku granic wschodnich w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych UE w latach 2020–2021 163
Wykres 19. Sytuacja na szlaku granic wschodnich w 2022 r. – zestawienie procentowe obejmujące 3 najliczniej reprezentowane narodowości wśród osób tam ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych UE 163
Wykres 20. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy RP w latach 2015–2023 169
Wykres 21. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy RP w latach 2015–2023 z podziałem na granice wewnętrzne oraz zewnętrze 170
Wykres 22. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem polskiej granicy zewnętrznej, na kierunku wjazdowym, w latach 2015–2023 171
Wykres 23. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w przejściach granicznych oraz poza nimi w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych do RP w latach 2015–2023 171
Wykres 24. Liczba cudzoziemców z państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych do RP w 2021 r. z podziałem na obywatelstwa 172
Wykres 25. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2022 r., w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej do RP poza przejściami granicznymi z podziałem na obywatelstwa 173
Wykres 26. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy z Białorusi do Polski w latach 2015–2023 174
Wykres 27. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2021 r., w związku z nielegalnym przekroczeniem polsko-białoruskiej granicy na kierunku do RP, poza przejściami granicznymi z podziałem na obywatelstwa 175
Wykres 28. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy z Ukrainy do Polski w latach 2015–2023 176

Wykres 29. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy do Polski na lotach zewnętrznych w latach 2015–2023 (z wykładniczą linią trendu) 177
Wykres 30. Liczba zdarzeń związanych z nielegalnym przekroczeniem poszczególnych granic zewnętrznych RP na kierunku wjazdowym w 2023 r. 177
Wykres 31. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych na lotach zewnętrznych w 2023 r., podczas próby nielegalnego wjazdu do polski (główne obywatelstwa) 178
Wykres 32. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-rosyjskiej w latach 2015–2023, na kierunku wjazdowym 179
Wykres 33. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem polskich granic wewnętrznych w latach 2015–2023, z podziałem na kierunki ruchu 180
Wykres 34. Procentowy udział liczby nielegalnych przekroczeń granic wewnętrznych RP przez obywateli Ukrainy w odniesieniu do wszystkich takich zdarzeń w latach 2015–2023 181
Wykres 35. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2021 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granic wewnętrznych RP (główne obywatelstwa) 182
Wykres 36. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2022 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granic wewnętrznych RP (główne obywatelstwa) 182
Wykres 37. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2023 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granic wewnętrznych RP (główne obywatelstwa) 183
Wykres 38. Liczba obywateli Ukrainy nielegalnie przekraczających granice wewnętrzne w latach 2015–2023, z podziałem na kierunki ruchu 184
Wykres 39. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-litewskiej w latach 2015–2023, na kierunku wjazdowym 185
Wykres 40. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-czeskiej w latach 2015–2023, z podziałem na kierunki ruchu 186
Wykres 41. Udział procentowy obywateli Ukrainy w odniesieniu wszystkich obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-czeskiej w latach 2015–2023 186

Wykres 42 Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-słowackiej w 2023 r. (główne obywatelstwa).....188
Wykres 43. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-niemieckiej w latach 2015–2023 189
Wykres 44. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy polsko-niemieckiej w latach 2015–2023, z podziałem na kierunki ruchu 189
Wykres 45. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2019 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej (główne obywatelstwa).....190
Wykres 46. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2019 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy z Niemiec do Polski (główne obywatelstwa).....191
Wykres 47. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2019 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy z Polski do Niemiec (główne obywatelstwa).....191
Wykres 48. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2020 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy z Niemiec do Polski (główne obywatelstwa) 192
Wykres 49. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2021 r. podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej (główne obywatelstwa).....193
Wykres 50. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2022 r., podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej, z podziałem na kierunki ruchu i obywatelstwa.....194
Wykres 51 Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w 2023 r., podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej, z podziałem na kierunki ruchu i obywatelstwa.....194
Wykres 52. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2023 podczas próby nielegalnego przekroczenia wewnętrznej granicy powietrznej, z podziałem na kierunki ruchu.....195
Wykres 53. Liczba obywateli państw trzecich ujawnionych w latach 2015–2023 podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy morskiej, z podziałem na kierunki ruchu.....196
Wykres 54. Liczba obywateli państw trzecich przekazanych do Polski w latach 2015–2023 na podstawie umów i porozumień międzynarodowych 197

Wykres 55. Państwa trzecie, których obywateli najczęściej przekazywano do Polski, na podstawie umów i porozumień międzynarodowych, w latach 2015–2023 (główne obywatelstwa) 198
Wykres 56. Główne państwa trzecie, których obywateli przekazywano do Polski, na podstawie umów i porozumień międzynarodowych, w latach 2021–2023 198
Wykres 57. Liczba obywateli państw trzecich wyjeżdżających z Polski na podstawie decyzji administracyjnych oraz przekazanych do innych państw w oparciu o umowy i porozumienia w latach 2015–2023 199
Wykres 58. Państwa trzecie, których obywatele wyjeżdżali z Polski na podstawie decyzji administracyjnych oraz byli przekazywani do innych państw w oparciu o umowy i porozumienia w latach 2015–2023 200
Wykres 59. Procentowy udział liczby ob. Ukrainy wśród osób opuszczających Polskę na podstawie decyzji administracyjnych oraz w oparciu o umowy i porozumienia międzynarodowe w latach 2015–2023 200
Wykres 60. Państwa trzecie, których obywatele wyjeżdżali z Polski na podstawie decyzji administracyjnych oraz byli przekazywani do innych państw w oparciu o umowy i porozumienia w 2022 r. 201
Wykres 61. Wyjazdy z Polski obywateli Iraku, Syrii oraz Afganistanu na podstawie decyzji administracyjnych oraz umów i porozumień. Zestawienie porównawcze łącznie za okres 2015–2020 oraz 2021, 2022 i 2023 r. 202
Wykres 62. Liczba ujawnianych przez SG obywateli państw trzecich, przebywających w Polsce nielegalnie, w latach 2015–2023 203
Wykres 63. Liczba ujawnianych przez SG przebywających w Polsce nielegalnie obywateli państw trzecich w latach 2015–2021, z podziałem na obywatelstwa 203
Wykres 64. Udział procentowy obywateli Ukrainy w liczbie ujawnionych przez SG cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce, w latach 2015–2023 204
Wykres 65. Liczba ujawnianych przez SG w 2022 r. nielegalnie przebywających w Polsce obywateli państw trzecich, z podziałem na obywatelstwa 204
Wykres 66. Liczba ujawnianych przez SG w 2023 r. nielegalnie przebywających w Polsce obywateli państw trzecich, z podziałem na obywatelstwa 205
Wykres 67. Liczba ujawnianych przez SG, przebywających w Polsce nielegalnie, obywateli państw trzecich w latach 2015–2023 206

Wykres 68. Liczba ujawnianych przez SG na granicach zewnętrznych, przebywających w Polsce nielegalnie, obywateli państw trzecich w latach 2015–2023, z uwzględnieniem państw granicznych oraz granicy lotniczej i morskiej 207

Wykaz fotografii

Fotografia 1. Wejście do kościoła San Isidoro w Algeciras 137
Fotografia 2. Plac przed świątynią Nuestra Senora de La Palma w Algeciaras 138
Fotografia 3. Konstrukcja zabezpieczeń na pasach ruchu 214
Fotografia 4. Usytuowanie zabezpieczeń na pasach ruchu 214
Fotografia 5. Przebieg zabezpieczeń prowizorycznych 215
Fotografia 6. Połączenie zapory prowizorycznej z zaporą trwałą 215
Fotografia 7. Dodatkowe elementy zapory w miejscach trudnych do ochrony 216
Fotografia 8. Kamery monitoringu wizyjnego 216
Fotografia 9. Zapora trwała w rejonie przejścia granicznego w Kuźnicy 218
Fotografia 10. Zwoje drutu ostrzowego na górnej krawędzi zapory wraz z dodatkowym okablowaniem 218
Fotografia 11. Elementy systemu ochrony perymetrycznej zamontowane wzdłuż zapory fizycznej 219
Fotografia 12. Patrol Guardia Civil na drodze do przejścia granicznego 221
Fotografia 13. Bilet kolejkujący 221
Fotografia 14. Zabezpieczenia w przejściu granicznym od strony hiszpańskiej 222
Fotografia 15. Przejście graniczne w Ceucie 223
Fotografia 16. Efekt rozbudowy zapory w rejonie przybrzeżnym 224
Fotografia 17. Oznakowanie drogi wzdłuż zapory w rejonie przybrzeżnym 224
Fotografia 18. Zakończenie zapory w północnej części miasta 225
Fotografia 19. Jedna z wież obserwacyjnych 225
Fotografia 20. Zakończenie zapory w północnej części miasta 226
Fotografia 21. Hiszpański posterunek graniczny 226
Fotografia 22. Marokańskie urządzenia graniczne 227
Fotografia 23. Fragment zapory z widoczną marokańską infrastrukturą graniczną ... 228
Fotografia 24. Fragment zapory w głębi lądu, z punktem obserwacyjnym oraz dodatkowymi umocnieniami 228

Streszczenie w języku polskim

Problematyka dysertacji została skoncentrowana na zagrożeniach bezpieczeństwa wewnętrznego związanych z nielegalnymi procesami imigracyjnymi w Polsce. W obszarze teoretyczno-poznawczym, wysiłek badawczy ukierunkowany został na aspekt zagrożeń związanych z osiągnięciem celu imigracyjnego (nielegalne przekraczanie granic, naruszenia przepisów regulujących zagadnienia pobytowe) oraz zagrożeń przez nielegalną imigrację wspomaganych (przerzut osób przez granicę, handel ludźmi, przemyt, terroryzm). Istotne znaczenie ma zmienność zjawiska nielegalnej migracji i procesów jej towarzyszących, która stanowiła dla autora motywację do podjęcia badań naukowych nad usystematyzowaniem wiedzy na temat nielegalnych procesów imigracyjnych w Polsce oraz ich związku z bezpieczeństwem wewnętrznym.

Aktualnym wyzwaniem, w obszarze relacji pomiędzy nielegalnymi ruchami migracyjnymi a bezpieczeństwem wewnętrznym, jest analiza geopolitycznego wymiaru presji migracyjnej na wschodniej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej z jej, inspirowanymi przez Rosję i Białoruś, przyczynami oraz konsekwencjami dla bezpieczeństwa rozumianymi w ujęciu sektorowym. W rozdziale drugim, zatytułowanym „Migracje na gruncie teorii bezpieczeństwa", autor dokonał szczegółowej analizy przypadków wykorzystania masowych ruchów migracyjnych jako pozamilitarnej siły nacisku stosowanej przez państwa w celu osiągnięcia zaplanowanych korzyści o charakterze politycznym, gospodarczym, społecznym oraz militarnym.

Przekroczenie granic zewnętrznych obszaru Schengen pozwala na swobodne przemieszczanie się w jego obrębie. Zatem poznanie przesłanek nielegalnej imigracji do Polski oraz, mającej znaczący wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne, nielegalnej migracji tranzytowej przez terytorium Polski wymagało uwzględnienia przyczyn kryzysu migracyjnego w Europie jak też przebiegu i charakterystyki głównych kierunków (szlaków), którymi odbywają się ruchy migracyjne. Rozważania dotyczące tej problematyki zamieszczono w rozdziale piątym, o tytule: „Przesłanki nielegalnej imigracji do Polski".

W rozdziale szóstym, noszącym tytuł: „Trendy, kierunki rozwoju nielegalnej imigracji w Polsce oraz sposoby ograniczenia zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego z nią związanych” autor przedstawił szczegółową charakterystykę rozwoju jak też zmienności zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce opracowaną na podstawie danych statystycznych. Ponadto dokonał porównania metod ochrony zagrożonych odcinków granicy zewnętrznej w oparciu o materiały badawcze zgromadzone podczas wizyt studyjnych na granicy polsko-białoruskiej w Kuźnicy Białostockiej i w hiszpańsko-marokańskiej w Ceucie. Końcowy fragment pracy zawiera również prezentację działań zaradczych stanowiących reakcję na zagrożenia migracyjne na poziomie krajowym jak też na poziomie Unii Europejskiej. Przedstawione i poddane analizie propozycje wspólnotowych działań zaradczych, w zakresie migracji i azylu, dotyczą stanu na koniec 2023 r.

Summary in English

The problems of the dissertation were focused on the threats to internal security associated with illegal immigration processes in Poland. In the theoretical and cognitive area, the research effort was directed to the aspect of threats related to the achievement of the immigration goal (illegal border crossing, violations of laws regulating residence issues) and threats by illegal immigration assisted (trafficking of persons across the border, human trafficking, smuggling, terrorism). The variability of the phenomenon of illegal migration and the processes accompanying it is important, which motivated the author to undertake scientific research on systematizing knowledge of illegal immigration processes in Poland and their relationship to internal security.

The current challenge, in the area of the relationship between irregular migration movements and internal security, is the analysis of the geopolitical dimension of migration pressure on the eastern external border of the European Union with its, inspired by Russia and Belarus, causes and security consequences understood in sectoral terms. In the second chapter, titled "Migration on the Grounds of Security Theory," the author made a detailed analysis of the use of mass migration flows as a non-military pressure force used by states to achieve planned political, economic, social and military gains.

Crossing the external borders of the Schengen area allows free movement within it. Thus, learning about the rationale for illegal immigration to Poland and, with a significant impact on internal security, illegal transit migration through the territory of Poland required consideration of the causes of the migration crisis in Europe as well as the course and characteristics of the main directions (routes) by which migratory movements take place. Considerations of this issue are included in the fifth chapter, with the title: "Rationale for illegal immigration to Poland".

In the sixth chapter, titled "Trends, directions of development of illegal immigration in Poland and ways to reduce threats to internal security associated with it," the author presented a detailed characterization of the development as well as variability of the phenomenon of illegal immigration in Poland developed on the basis of statistical data. In addition, he made a comparison of methods of protecting the threatened sections of the external border based on research materials collected during study visits

to the Polish-Belarusian border in Kuźnica Białostocka and the Spanish-Moroccan border in Ceuta. The final section of the work also includes a presentation of countermeasures responding to migration threats at the national level as well as at the level of the European Union. The proposals for Community remedial actions in the field of migration and asylum concern the situation at the end of 2023.