

THE IMPACT OF MIGRATION THREATS ON THE INTERNAL SECURITY OF THE STATE

WPLYW ZAGROZEŃ MIGRACYJNYCH NA BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE PAŃSTWA

ABSTRACT

Intensifying phenomenon mass of illegal migration from the countries of North Africa and the Middle East to the countries of Central Europe represent a serious challenge for the European Union countries including Poland. Migrants uncontrollably enter the Schengen area, without internal borders, after which they can move freely. This problem is one of the major threats to the stability and security of the European area. The article presents a theoretical picture of the phenomenon of migration and shows the most important definitions related to migration. Much of the article deals with identifying and analyzing the dangers of illegal migration. In addition, the activities of institutions involved in the prevention of migration threats in Poland are presented.

STRESZCZENIE

Nasilające się zjawisko masowej nielegalnej migracji z państw północnej Afryki i Bliskiego Wschodu do krajów Europy Środkowej i jego konsekwencje stanowią poważne wyzwanie dla państw Unii Europejskiej, w tym dla Polski. Migranci, którzy w sposób niekontrolowany dostają się do strefy Schengen, obszaru bez granic wewnętrznych, po którym można swobodnie się przemieszczać – stanowią jedno z poważniejszych zagrożeń dla stabilności i bezpieczeństwa obszaru europejskiego. W artykule zostało przedstawione ujęcie teoretyczne zjawiska migracji, co wiąże się z ukazaniem najważniejszych definicji powiązanych z migracją. Kluczowa część artykułu dotyczy identyfikacji i analizy zagrożeń wynikających z nielegalnej migracji. Ponadto zostały przedstawione działania podmiotów i instytucji zaangażowanych w zapobieganie zagrożeniom migracyjnym w Polsce.

KEYWORDS: *migration risks, illegal immigration, migration services*

SŁOWA KLUCZOWE: *zagrożenia migracyjne, nielegalna imigracja, służby migracyjne*

WPROWADZENIE

Zagadnienia związane z napływem zróżnicowanych kulturowo, językowo i religijnie imigrantów do krajów członkowskich Unii Europejskiej okazały się na trwałe elementem debaty publicznej (Sitek, 2016). Kryzys migracyjny w Europie stał się faktem, a wypracowanie kompromisowego rozwiązania przez państwa członkowskie okazuje się wielkim wyzwaniem. Kolejne szczyty unijne, między innymi z udziałem szefów państw i rządów, dążą do wypracowania konsensusu w sprawie uchodźców, jednakże kwestie dotyczące mechanizmu relokacyjnego i obowiązkowych kwot przyjmowania uchodźców budzą wśród niektórych państw członkowskich poważne zastrzeżenia. Polska konsekwentnie sprzeciwia się ustanawianiu stałych mechanizmów alokacji uchodźców czy imigrantów, jednocześnie popierając niesienie i finansowanie pomocy humanitarnej w miejscach objętych konfliktem zbrojnym i krajach z nimi sąsiadujących. Stanowisko to jednoznacznie zostało wyrażone w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki migracyjnej Polski z dnia 13 kwietnia 2016 r. (MP 2016, poz. 370). W dokumencie podkreśla się, że instrumenty polityki uchodźczej i migracyjnej powinny pozostać w gestii państwa polskiego.

Z uwagi na trwające konflikty na Bliskim Wschodzie, pogarszającą się sytuację w niektórych krajach Afryki Północnej należy przypuszczać, że migracje do Europy Zachodniej, która dla migrantów stanowi synonim „lepszego świata”, będą długotrwałym problemem, na który Unia Europejska musi odpowiednio zareagować (Dębiński, 2012). W obliczu nadmiernej presji migracyjnej struktury narodowe państw członkowskich, do których migranci docierają w pierwszej kolejności (Grecja, Włochy), jak też leżących na tzw. bałkańskim szlaku migracyjnym (Węgry, Chorwacja i Słowenia), okazały się niewydolne. Poważnym wyzwaniem dla służb granicznych i migracyjnych stał się brak możliwości weryfikacji tożsamości migrantów, którzy w dużej mierze nie posiadają żadnych dokumentów, na podstawie których możliwa byłaby ich identyfikacja.

Temat migracyjny związany z masowym napływem cudzoziemców do Europy zdominował europejską politykę i opinię publiczną. W społeczeństwie zmienił się sposób postrzegania ludzi przedostających się do Europy. W wyniku skali zjawiska i informacji na temat zagrożeń będących jego konsekwencją cudzoziemcy ci, z uchodźców uciekających ze swoich ojczyzn przed wojną, w znacznej części społeczeństwa europejskiego stali się postrzegani jako migranci szukający lepszego bytu ekonomicznego, odmienni kulturowo i niechętni asymilacji do życia w Europie.

Pojawiające się informacje na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa, tożsamości kulturowej, gospodarki pogłębiają pejoratywne nastawienie do imigrantów, zwłaszcza w krajach o homogenicznej strukturze. Bez wątpienia skala napływu migrantów do Europy wymaga od państw członkowskich intensyfikacji działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa europejskiego w wymiarze wewnętrznym.

Zarysowana powyżej sytuacja zmusza do refleksji na temat wpływu imigracji na bezpieczeństwo europejskie. Napływ imigrantów do strefy Schengen, ze względu na swój masowy charakter, odbywający się w dużej mierze w sposób niezgodny z prawem, stanowi jedno z poważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa obszaru europejskiego i stabilności międzynarodowej. Potencjalne skutki obserwowanego zjawiska skłaniają do rozważań w zakresie przygotowania na zagrożenia migracyjne zarówno w skali Unii Europejskiej, jak i w wymiarze krajowym.

MIGRACJA – DEFINIOWANIE ZJAWISKA

Z punktu widzenia różnych dyscyplin naukowych oraz odmiennych doświadczeń praktycznych z opisu zjawiska migracji wyłania się obraz wielce interdyscyplinary. Migracja wiąże się z nieustannym przekraczaniem różnych granic w znaczeniu dosłownym, ale nie tylko. By ją zbadać, trzeba też nieustannie przekraczać granice dyscyplin i metod. Inny punkt widzenia mają przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych badających zjawisko migracji aniżeli chociażby przedstawiciele instytucji państwowych bądź organizacji społecznych zajmujących się migracją na co dzień. A zatem trzeba umieć się pogodzić z faktem, że zjawisko to będzie się spotykać z diametralnie różnymi interpretacjami, czasami nie do pogodzenia.

Słowo „migracja” wywodzi się z łaciny, gdzie *migratio* oznacza (wy)wędrowanie, przesiedlanie się. Migracja w ujęciu leksykalnym jest określana jako masowa wędrownia, przesiedlanie się ludności (Kopaliński, 2007, s. 370). Przemieszczanie to dotyczy różnych grup społecznych pomiędzy różnymi środowiskami, między innymi takimi jak: wieś, miasto, kraj. Migracje z jednego państwa do innego noszą nazwę migracji międzynarodowych. Opuszczanie kraju pochodzenia i przesiedlanie się do obcego kraju nosi z kolei nazwę emigracji (łac. *emigratio* = wyprowadzenie się). Z perspektywy państwa przyjmującego migranta mamy z kolei do czynienia z imigracją (łac. *immigrare* = wprowadzić się).

Migracyjne przesiedlanie się może być wywołane wieloma pobudkami. Główne czynniki migracyjne można podzielić na te decydujące o opuszczeniu kraju pochodzenia – tzw. czynniki wypychające oraz te decydujące o wyborze kraju docelowego – tzw. czynniki przyciągające.

Tabela 1.

Podział czynników migracyjnych

Czynniki migracyjne	Czynniki wypychające	Czynniki przyciągające
Ekonomiczne i demograficzne	<ul style="list-style-type: none"> ● ubóstwo, ● bezrobocie, ● niskie płace, ● wysoki przyrost naturalny, ● brak podstawowej opieki medycznej, ● braki w systemie edukacji 	<ul style="list-style-type: none"> ● perspektywy wyższych zarobków, ● perspektywy poprawy standardu życia, ● rozwój osobisty lub zawodowy
Polityczne	<ul style="list-style-type: none"> ● konflikty, ● niebezpieczeństwo, ● przemoc, ● korupcja, ● łamanie praw człowieka 	<ul style="list-style-type: none"> ● poczucie bezpieczeństwa, ● wolność polityczna
Społeczne i kulturowe	<ul style="list-style-type: none"> ● dyskryminacja wynikająca ze względów etnicznych, religijnych 	<ul style="list-style-type: none"> ● łączenie rodzin, ● migracja do krajów przodków, ● brak zjawiska dyskryminacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Migration and remittances. Easter Europe and the former Soviet Union*, Bank Światowy 2006, http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1167856389505/Migration_FullReport.pdf, dostęp: 10.03.2017

Zjawisko migracji przybiera skalę masową zazwyczaj w sytuacji wojen, konfliktów oraz prześladowań religijnych, rasowych i politycznych w ojczystym kraju. Osoba opuszczająca kraj, którego jest obywatelem, znajduje się poza terytorium kraju i nie chce lub nie może do tego kraju powrócić z racji: uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych – w świetle prawa międzynarodowego – jest uchodźcą. Szczegółowa definicja uchodźcy została zawarta w Konwencji Genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców i dołączonego do niej Protokołu Nowojorskiego z 1967 r. W świetle tej definicji, uznawanej na arenie międzynarodowej, uchodźcą jest: „(...) osoba, która żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych, znajduje się poza terytorium kraju, którego jest obywatelem i – z powodu tych obaw – nie chce lub nie może do tego kraju powrócić” (Dz.U. z 1991 r. nr 119, poz. 515 i 517).

O ile definicja „uchodźcy” została szczegółowo określona na gruncie prawa międzynarodowego, o tyle w odniesieniu do pojęcia „migrant” taka definicja legalna nie funkcjonuje. W pojęciu migranta można zawrzeć wszystkie osoby opuszczające kraj pochodzenia, bez względu na czynniki, które determinowały decyzję o opuszczeniu tego kraju – czyli także te czynniki, które kwalifikują osobę do jej zaakceptowania przez państwo przyjmujące jako uchodźcę.

W kontekście rozważań związanych z zagrożeniami wynikającymi z migracji istotnym czynnikiem jest sposób, w jaki imigranci przedostają się do państwa docelowego. Cudzoziemcy, którzy przedostają się na terytorium danego państwa wbrew obowiązującym przepisom, niedopełniający formalności legalizacyjnych, podejmujący nielegalnie pracę, uczestniczą w procedurze migracji zwanej nielegalną. W zjawisku nielegalnej imigracji można zidentyfikować dwa podstawowe obszary działania: nielegalnego przekraczania granicy i nielegalnego pobytu. Kwestia związana z nielegalnym przekroczeniem granicy odnosi się do przekraczania granicy państwowej wbrew obowiązującym przepisom. W przypadku nielegalnego pobytu termin ten został określony 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 i oznacza: „(...) 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 inne warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim” (Dz.U. L 348/9 z. 12.2008). W definicji tej zawierają się zarówno ci cudzoziemcy, którzy wjechali nielegalnie na terytorium danego państwa, jak i ci, którzy wcześniej przebywali legalnie, ale ich zezwolenie utraciło już ważność.

Przedmiotowe warunki wskazane w powyższej definicji, a odnoszące się do Kodeksu granicznego Schengen odwołują się do planowanego pobytu na terytorium państw członkowskich nieprzekraczającego 90 dni i obejmują:

- a) posiadanie ważnego dokumentu podróży uprawniającego posiadacza do przekroczenia granicy i spełniającego następujące kryteria: jest on ważny przez przynajmniej trzy miesiące po planowanej dacie wyjazdu z terytorium państw członkowskich; został wydany w okresie ostatnich 10 lat,
- b) posiadanie ważnej wizy, jeżeli jest ona wymagana, chyba że obywatele państw członkowskich posiadają ważny dokument pobytowy lub ważną wizę długoterminową,
- c) uzasadnienie celu i warunków planowanego pobytu oraz posiadanie wystarczających środków utrzymania zarówno na czas trwania planowanego pobytu, jak i na powrót do ich państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego, co do którego istnieje pewność, że uzyskają zezwolenie na wjazd na jego terytorium lub jeżeli mają możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem,
- d) fakt, że obywatele państw członkowskich nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacji Schengen (SIS),
- e) okoliczność, że nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich.

Z analizy prawa unijnego wynika zatem, że obywatele państw trzecich muszą spełnić szereg warunków, aby ich wjazd na terytorium państw członkowskich był zgodny z prawem. Powyższe warunki nie dotyczą sytuacji szczególnych, jaką bez wątplenia jest próba wjazdu do państwa członkowskiego osób starających się o ochronę międzynarodową.

Wskazane warunki wjazdu obowiązują we wszystkich państwach członkowskich stosujących dorobek Schengen, w tym w Polsce. Dodatkowo na gruncie prawa krajowego tematykę nielegalnej migracji reguluje wiele aktów normatywnych.

W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.) zostało ponadto wskazane, że kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze grzywny (art. 49a § 1), jednakże usiłowanie i pomocnictwo są karalne (art. 49a § 2), co znalazło swoje rozwinięcie w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.

Spenalizowane w Kodeksie karnym typy czynu zabronionego znalazły się w:

- art. 264 § 2. Kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, używając przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami, podlega karze pozbawienia wolności do 3 lat,
- art. 264 § 3. Kto organizuje innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat,
- art. 264a § 1. Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, umożliwi lub ułatwi innej osobie pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

Dodatkowo penalizacja czynów dotyczących nielegalnej migracji została zawarta w szczególności w niżej przedstawionych ustawach.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1990 ze zm.) określa w art. 464, że: Kto zabiera w celu przywłaszczenia lub przywłaszcza sobie dokument podróży, kartę pobytu, polski dokument podróży dla cudzoziemca, tymczasowy polski dokument podróży dla cudzoziemca, polski dokument tożsamości cudzoziemca, dokument „zgoda na pobyt tolerowany” lub używa takiego dokumentu, podlega grzyw-

nie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 2 lat. W kolejnym artykule stwierdza się, że podlega karze grzywny ten, kto:

- 1) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie posiadając do tego tytułu prawnego;
- 2) na żądanie uprawnionych organów nie okazuje dokumentów uprawniających go do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli są wymagane;
- 3) na żądanie uprawnionych organów nie okazuje środków finansowych albo dokumentu potwierdzającego możliwość uzyskania, zgodnie z prawem, takich środków przeznaczonych na pokrycie kosztów:
 - a) utrzymania w trakcie pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) powrotu do państwa pochodzenia lub zamieszkania,
 - c) tranzytu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do państwa trzeciego, które udzieli pozwolenia na wjazd;
- 4) uchyła się od obowiązku wymiany lub zwrotu karty pobytu, polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca lub dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany”;
- 5) nie zawiadamia o utracie karty pobytu, polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca lub dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany” w terminie 3 dni od dnia ich utraty;
- 6) nie wykonuje obowiązku opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie wyznaczonym w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu lub o przedłużeniu terminu dobrowolnego powrotu;
- 7) nie wykonuje obowiązku zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu wskazanego w decyzji o przedłużeniu terminu dobrowolnego powrotu;
- 8) opuszcza miejsce zamieszkania wyznaczone mu w decyzji o przedłużeniu terminu dobrowolnego powrotu;
- 9) wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i:
 - a) przebywa poza strefą przygraniczną, w ramach której posiadacz zezwolenia jest uprawniony do przemieszczania się, albo
 - b) nie opuszcza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu określonego w tym zezwoleniu.

Podobne zapisy odnoszące się do przywłaszczenia sobie zaświadczenia tożsamości albo dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji Genewskiej lub używania takiego dokumentu znalazły się w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1836 ze zm.), gdzie za powyższy czyn grozi kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 2 lat.

Jak wynika z analizy przepisów prawa europejskiego i krajowego, pod pojęciem „nielegalna migracja” mieści się wiele kategorii czynów zabronionych. Identyfikacja najważniejszych z nich została przedstawiona w tabeli 2.

Tabela 2.

Kategoryzacja czynów zabronionych w zakresie nielegalnej migracji

Typ czynu zabronionego	Norma ustawowa	Kary i środki karne
1	2	3
• przekraczanie granicy RP wbrew przepisom	Kodeks wykroczeń – art. 49a § 1	Kara grzywny
• przekraczanie wbrew przepisom granicy RP, z użyciem przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami	Kodeks karny – art. 264 § 2	Kara pozbawienia wolności do 3 lat
• organizowanie innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej	Kodeks karny – art. 264 § 3	Kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat
• umożliwianie lub ułatwianie innej osobie pobytu na terytorium RP wbrew przepisom, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej	Kodeks karny – art. 264a § 1	Kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat
• zabieranie w celu przywłaszczenia lub przywłaszczanie sobie dokumentu podróży, karty pobytu, polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca, dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany” lub używanie takiego dokumentu	Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach – art. 464	Kara grzywny, kara ograniczenia wolności, kara pozbawienia wolności do 2 lat
• przebywanie na terytorium RP bez tytułu prawnego;	Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r.	Kara grzywny

1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> ● uchylanie się od obowiązku wymiany lub zwrotu karty pobytu, polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca lub dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany”; ● niezawiadomienie o utracie karty pobytu, polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca lub dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany” w terminie 3 dni od dnia ich utraty; ● niewykonanie obowiązku opuszczenia terytorium RP w terminie wyznaczonym w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu lub w decyzji o przedłużeniu terminu dobrowolnego powrotu; ● niewykonanie obowiązku zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu wskazanego w decyzji o przedłużeniu terminu dobrowolnego powrotu; ● opuszczanie miejsca zamieszkania wyznaczonego w decyzji o przedłużeniu terminu dobrowolnego powrotu; ● wjechanie na terytorium RP na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i: <ul style="list-style-type: none"> a) przebywanie poza strefą przygraniczną, w ramach której posiadacz zezwolenia jest uprawniony do przemieszczania się, albo b) nieopuszczenie terytorium RP po upływie okresu pobytu określonego w tym zezwoleniu 	o cudzoziemcach – art. 465	Kara grzywny
<ul style="list-style-type: none"> ● przywłaszczenie sobie zaświadczenia tożsamości albo dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji Genewskiej lub używanie takiego dokumentu 	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – art. 125	Kara grzywny, kara ograniczenia wolności, kara pozbawienia wolności do 2 lat

Źródło: opracowanie własne

Zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji w powyższym rozumieniu to ważne zadanie realizowane przez instytucje i organy wyspecjalizowane w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa.

Straż Graniczna jest instytucją posiadającą najszersze kompetencje w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej migracji. To zadanie – obok ochrony granicy państwowej (Mróz, 2016) i kontroli ruchu granicznego – stanowi jedno z najważniejszych zadań formacji. Szczegółowy zakres zadań i kompetencji w tym obszarze został zawarty w ustawie z dnia 12 października 1990 r o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1643) oraz ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650 oraz z 2014 r. poz. 463 i 1004 ze zm.) i dotyczy przede wszystkim: kontroli przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium; rozpoznawania i analizowania zagrożeń migracyjnych; zwalczania zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją; uczestniczenia w postępowaniach administracyjnych wobec cudzoziemców w zakresie unieważniania wiz, powrotów oraz legalizacji pobytów; organizowania i prowadzenia rozpoznania środowisk cudzoziemców oraz zjawisk migracyjnych w celu wykrywania i zwalczania naruszeń przepisów związanych z nielegalnym pobylem oraz nielegalnym zatrudnianiem cudzoziemców, a także zapobiegania tym naruszeniom; sprawowania wobec cudzoziemców funkcji kontrolnych w zakresie legalności pobytu, wykonywania pracy oraz prowadzenia działalności gospodarczej; wnioskowania do wojewody i nakładania sankcji administracyjnych i karnych na cudzoziemców w związku z nielegalnym pobylem i (lub) wykonywaniem pracy, a także prowadzeniem działalności gospodarczej; realizowania czynności mających na celu wykonywanie decyzji nakazującej cudzoziemcowi wyjazd z terytorium RP, czy to w formie powrotu wspomaganego, czy też powrotu przymusowego, z uwzględnieniem prowadzenia działań mających na celu potwierdzenie tożsamości oraz wydanie zastępczego dokumentu na powrót wobec wyżej wymienionych kategorii cudzoziemców; prowadzenia strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców; realizacji czynności w zakresie przyjmowania i przekazywania osób na bazie współpracy z organami innych państw na podstawie umów o readmisji, jak też rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego (tzw. Dublin III); pla-

nowania, organizowania i realizowania czynności technicznych związanych z doprowadzaniem cudzoziemców, drogą lądową, lotniczą i morską, w celu wykonania decyzji o wydaleniu; uczestniczenia w czynnościach związanych z ubieganiem się cudzoziemców o ochronę w Polsce a także; prowadzenia czynności weryfikacyjnych, dotyczących oświadczeń cudzoziemców składających wnioski o pobyt na terytorium RP.

Dodatkowo Straż Graniczna jest też zobligowana do współdziałania z organami i podmiotami właściwymi w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na wjazd na terytorium RP lub pobyt na tym terytorium, a także do wykonywania czynności na wniosek tych organów i podmiotów. Na bieżąco jest utrzymywana współpraca z Szefem Urzędu ds. Cudzoziemców, który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu, przejazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz prowadzenia postępowań i wydawania decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej na terytorium RP.

Formacją, która posiada również określone kompetencje skierowane do cudzoziemców, jest Policja. Na podstawie ustawy o cudzoziemcach Policja może zatrzymać na okres nie dłuższy niż 48 godzin cudzoziemca, wobec którego zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie mu decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Po zatrzymaniu cudzoziemca Policja niezwłocznie przekazuje go do dyspozycji właściwego ze względu na miejsce jego zatrzymania organu Straży Granicznej, składając jednocześnie wniosek o wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Policja jest także jednym z organów, który może przeprowadzać kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Organ Policji zawiadamia komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej właściwego do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu po stwierdzeniu, po przeprowadzeniu kontroli, że pobyt cudzoziemca jest niezgodny z przepisami dotyczącymi warunków wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ich pobytu na tym terytorium. Ponadto komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, obok organów Straży Granicznej, ma prawo unieważnić zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego w drodze decyzji, w przypadku gdy w wyniku kontroli legalności pobytu cudzoziemca

stwierdził okoliczności uzasadniające unieważnienie zezwolenia. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, między innymi na wniosek Komendanta Głównego Policji, może wydać decyzję o zobowiązaniu do powrotu dotyczącą cudzoziemca, co do którego istnieje obawa, że może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzanego o popełnienie jednego z tych przestępstw.

Dodatkowo określone kompetencje w zakresie podejmowania czynności wobec cudzoziemców posiadają także m.in. takie organy i instytucje, jak: Krajowa Administracja Skarbowa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego czy wojewoda. Posiadane uprawnienia przekładają się na konkretne działania, mające na celu między innymi przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z migracji cudzoziemców na terytorium RP, a zwłaszcza nielegalnych migracji. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest zidentyfikowanie grupy zagrożeń mieszczących się w kategorii zagrożeń migracyjnych.

KONSEKWENCJE ZAGROZEŃ MIGRACYJNYCH

Zjawisko migracji jest ściśle związane z przemieszczaniem się i zmieniającym miejscem zamieszkania. A zatem nie jest możliwe rozpatrywanie kwestii zagrożeń, jakie migracja może powodować wyłącznie w wymiarze krajowym, odnosząc się tylko do kwestii zagrożeń i zapobiegania im jedynie na terytorium Polski. Pewne działania prewencyjne i zapobiegawcze, wynikające z konkretnych zidentyfikowanych zagrożeń scharakteryzowanych poniżej, mają szansę odnieść skutek wówczas, gdy będą realizowane we współpracy z innymi państwami członkowskimi strefy Schengen.

Podstawowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego są z jednej strony związane z przestępczością podejmowaną przez samych cudzoziemców, z drugiej zaś z działalnością zorganizowanych grup przestępczych, które z nielegalnej migracji uczyniły sobie intratne źródło dochodu. Do najczęściej spotykanych działań w tym zakresie można zaliczyć:

– nasilenie działalności grup przestępczych w zakresie: dostarczania fałszywych dokumentów; organizacji nielegalnego przekraczania granicy państwowej; handlu ludźmi, w tym: prostytucji i innych form wykorzystywania seksualnego, usunięcia organów, przymusowej pracy, żebractwa, niewol-

nictwa, zniewolenia czy wyzyskiwania do działalności przestępczej (Migrant Smuggling Networks. Joint Europol-Interpol Report, May 2016);

- czarny rynek usług legalizacji pobytu: działania przestępcze osób wykonujących za odpowiednim wynagrodzeniem zadania „pomocnicze” na rzecz zorganizowanych grup przestępczych, w celu legalizacji pobytu cudzoziemców, np. wystawianie oświadczeń, zaproszeń, zawieranie fikcyjnych małżeństw (<https://www.strazgraniczna.pl/>, dostęp: 20.03.2017);
- brak możliwości weryfikacji tożsamości migrantów: migranci, którzy w sposób nielegalny przekraczają granicę państwową, nie są poddawani kontroli granicznej, zatem niemożliwa jest ich identyfikacja w kontekście stanowienia zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, w tym stwierdzenia przynależności do organizacji terrorystycznych.

Inne zagrożenia dla kraju przyjmującego migrantów wiążą się także ze sferą kulturową i odnoszą się do destabilizacji struktur społecznych. Problemy te dotyczą zarówno migrantów legalnych, jak i nielegalnych. Są to:

- bariery integracyjne: cudzoziemcy, którzy nielegalnie przebywają na terytorium innego państwa, unikają kontaktów z instytucjami kraju przyjmującego z uwagi na obawę przed odmową legalizacji pobytu i przymusowym powrotem;
- powstawanie diaspor: środowiska, które celowo separują się od ludności miejscowej, niechętnie do asymilacji i nauki języka, tworzą własne organizacje kulturalne, społeczne, polityczne, bez chęci akceptacji systemu prawnego oraz różnic kulturowych państwa przyjmującego;
- rekrutacja do organizacji ekstremistycznych: środowiska imigranckie mogą stanowić zaplecze dla wszelkich ruchów ekstremistycznych. Rosnąca frustracja i rozczarowanie sytuacją ekonomiczną oraz prawną, problemy integracyjne, marginalizacja czy wręcz wykluczenie społeczne imigrantów mogą z jednej strony wywoływać gwałtowne reakcje, które z kolei bardzo łatwo mogą przenosić się z kraju do kraju (Migrant Smuggling Networks. Joint Europol-Interpol Report, May 2016). Z drugiej strony szczególnie groźne jest, coraz częściej potwierdzane, rozprzestrzenianie się ideologii ekstremistycznych wśród

rdzennych, szczególnie młodych, Europejczyków (także osób mających polskie pochodzenie), którzy – szukając m.in. wyższych wartości, celów życiowych i ideałów – odczuwają ich brak w cywilizacji zachodniej, a odnajdują je we wspólnotach muzułmańskich;

- wzrost nastrojów ksenofobicznych: migranci często należą do grup narażonych na nierówne traktowanie czy wręcz otwartą niechęć i dyskryminację ze strony przedstawicieli społeczeństw przyjmujących. Informacje dotyczące przenikania w grupach migrantów członków organizacji terrorystycznych dodatkowo przyczyniły się do eskalacji nastrojów antyimigranckich i wręcz otwartych aktów nienawiści. Według danych Federalnego Urzędu Kryminalnego (BKA) w Niemczech liczba ataków na ośrodki dla azylantów i uchodźców, w porównaniu z 2014 r., wzrosła pięciokrotnie. Podczas gdy w 2014 r. takich ataków zarejestrowano 199, w 2015 r. było ich 1005. Czynnikiem w znacznej mierze kształtującym preferencje i wiedzę zarówno społeczeństw migrujących, jak i przyjmujących są media. Niekiedy przedstawiają one i powielają nierzetelny i nieprecyzyjny obraz sytuacji, wpływając na postawy społeczne. Tym ważniejszy staje się dokładny przekaz na temat migracji ze strony urzędników i ekspertów.

Kolejnym negatywnym efektem nielegalnej migracji związanym ze sferą ekonomiczną jest:

- obciążenie ekonomiczne: przyjęcie dużej liczby migrantów wiąże się z koniecznością zapewnienia im minimum socjalnego. Postrzeganie tego aspektu migracji jako obciążenie nie jest podzielane przez część ekspertów, którzy w migrantach upatrują szans na ożywienie gospodarcze i rozwiązywanie problemów demograficznych Europy (Raport PISM. Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski, PISM 2015).

Reasumując, problematyka migracji dotyka wiele obszarów funkcjonowania państwa, bezpośrednio lub pośrednio wpływając na życie obywateli. Najważniejsze kwestie dotyczą nie tylko bezpieczeństwa wewnętrznego, ale też dostępu migrantów do rynku pracy, edukacji, służby zdrowia itp. Pro-

cesy migracyjne wpływając na przekształcenie struktury społecznej państw przyjmujących, wywołują także zmiany instytucjonalno-systemowe. W Unii Europejskiej jest zatem wymagana współpraca wszystkich państw członkowskich, aby skutecznie zarządzać migracjami. W Polsce proponowane i przyjmowane rozwiązania nie mogą abstrahować od dotychczasowych doświadczeń, nastrojów społecznych i dostępnych możliwości.

ZAŁOŻENIA EUROPEJSKIEGO PROGRAMU W ZAKRESIE MIGRACJI

W Unii Europejskiej zapobieganie zagrożeniom migracyjnym odbywa się między innymi poprzez realizowanie przyjętej polityki imigracyjnej. Należy ją rozumieć jako pewien zbiór norm prawnych i zasad postępowania w stosunku do osób przemieszczających się przez granice zewnętrzne Unii Europejskiej, z zamiarem krótko- bądź długotrwałego pozostania na jej terytorium (Pacek, Bonikowska, 2007, s. 50).

Ramy polityki imigracyjnej zostały nakreślone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Artykuł 79 ust. 1 Traktatu stanowi, że: „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” (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.). Powyższe założenia zweryfikował masowy exodus, który zrodził natychmiastową potrzebę wypracowania mechanizmów umożliwiających opanowanie zaistniałego kryzysu i jego negatywnych konsekwencji. W odpowiedzi Komisja Europejska opracowała „Europejski Program w zakresie migracji” z dnia 13 maja 2015 r., który weryfikuje i zmienia uprzednio przyjęte rozwiązania w zakresie polityki imigracyjnej.

Realizacja programu w pierwszej kolejności wprowadzała działania niezwłoczne, obejmujące m.in.:

- finansowe wsparcie operacji Agencji FRONTEX (odnoszących się do koordynacji operacyjnego wsparcia morskich granic państw członkowskich poddanych presji migracyjnej oraz pomocy w celu ratowania życia migrantów na morzu),

- intensyfikację działań przeciwko przestępczym sieciom przemytniczym,
- stworzenie ogólnoeuropejskiego programu relokacji migrantów, obejmującego sprawiedliwy i zrównoważony udział wszystkich państw członkowskich w przyjmowaniu cudzoziemców wymagających ochrony międzynarodowej.

Tworzenie programu działań długoterminowych oparto na czterech filarach, które w założeniu mają służyć znalezieniu właściwej równowagi w polityce migracyjnej Unii Europejskiej poprzez lepsze, wspólne zarządzanie takimi składowymi procesów migracyjnych, jak: walka z nielegalną migracją, zapewnienie bezpieczeństwa europejskich granic zewnętrznych, polityka w zakresie azylu oraz nowa polityka europejska w dziedzinie legalnej migracji.

Tabela 3.

Cztery filary lepszego zarządzania migracją w Unii Europejskiej

Filar I	Ograniczenie zachęt dla nielegalnych migrantów
	<p>Kluczowe działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zajęcie się podstawowymi przyczynami migracji przez współpracę na rzecz rozwoju i pomoc humanitarną. • Powołanie europejskich urzędników ds. migracji w kluczowych państwach trzecich. • Intensyfikacja współpracy z państwami trzecimi w zakresie walki z przemytnikami oraz wypełniania zobowiązań dotyczących przyjęcia nielegalnych migrantów do krajów pochodzenia. • Opracowanie „Podręcznika powrotów” i monitorowanie wdrażania dyrektywy w sprawie powrotów. • Wzmocnienie pozycji Fronteksu w zakresie zwiększenia roli Agencji w organizowaniu powrotów.
Filar II	Zarządzanie granicami – ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych
	<p>Kluczowe działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wzmocnienie roli i zdolności Fronteksu. • Poprawa zdolności zarządzania granicami. • Implementacja możliwości stwarzanych przez systemy i technologie informatyczne. • Wspieranie państw trzecich opracowujących własne rozwiązania w zakresie lepszej kontroli granic.

Filar III	Wspólna polityka azylowa
	Kluczowe działania: <ul style="list-style-type: none"> ● Zapewnienie pełnego i spójnego wdrożenia wspólnego europejskiego systemu azylowego. ● Wzmocnienie przepisów dotyczących bezpiecznego kraju pochodzenia zawartych w dyrektywie w sprawie procedur azylowych, aby wspierać sprawne rozpatrywanie wniosków osób ubiegających się o azyl z krajów uznanych za bezpieczne. ● Ocena i ewentualna rewizja rozporządzenia dublińskiego z 2013 r.
Filar IV	Nowa polityka dotycząca legalnej migracji
	Kluczowe działania: <ul style="list-style-type: none"> ● Modernizacja i przekształcenie Dyrektywy w sprawie niebieskiej karty¹ w atrakcyjny program dla wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich obejmujący całą UE. ● Platforma dialogu z partnerami społecznymi w sprawie migracji ekonomicznej i utrzymanie atrakcyjności Europy jako celu dla migracji ekonomicznej oraz korzyści płynących z niej dla państw członkowskich. ● Skuteczna polityka integracyjna poprzez wspieranie rządów państw członkowskich zaangażowanych w złożony i długoterminowy proces propagowania integracji i wzajemnego zaufania. ● Wspieranie w rozwoju krajów pochodzenia migrantów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Europejskiego Programu w zakresie migracji”, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-gendamigration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf, dostęp: 20.03.2017

Działania Unii Europejskiej poczynione w 2016 r. przyczyniły się do zmniejszenia migracji i zmian na szlakach migracyjnych. Według danych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) w 2016 r. o dwie trzecie spadła liczba imigrantów, którzy dotarli do granic Unii Europejskiej przez morze – porównywalnie do 2015 r. (<http://frontex.europa.eu/>, dostęp: 22.03.2017).

PODSUMOWANIE

W Polsce, w obliczu wyzwań związanych z napływem imigrantów do Polski, odpowiednio zorganizowana kontrola procesów imigracyjnych, a zwłaszcza zjawiska nielegalnej migracji, powinna obejmować rozwiązania prawne, organizacyjne i instytucjonalne, które pozwolą z jednej strony

na otwarcie się Polski na cudzoziemców, z drugiej zaś – na kontrolowanie procesów imigracyjnych, tak aby były one kompatybilne z interesami narodowymi państwa polskiego.

W odniesieniu do końcowej konkluzji należy skonstatować, że migracja sama w sobie jest procesem, który niesie zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Z pewnością procesy asymilacyjne cudzoziemców wykazują charakter bardzo złożony i są zależne od wielu czynników. Najważniejsze z nich to legalność migracji lub jej brak, liczebność grupy migrującej i jej charakter, oczekiwania i zamiary związane z przybyciem do nowego kraju czy w końcu środowisko kulturowe, społeczne, polityczne i prawne w państwie przyjmującym. Wszystkie powyżej wskazane aspekty mają wpływ na ewentualną eskalację zagrożeń towarzyszących zjawiskom migracyjnym.

Literatura

- Dębiński, R. (2012). *Bezpieczeństwo Europejczyków a rozwój nowych ruchów religijnych i sekt*, „Journal of Modern Science” 1/12. ISSN 1734-2031.
- Kopaliński, W. (2007). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem. Część pierwsza*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rytm. ISBN 9788373992221.
- Mról, B. (2016). *System ochrony granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science” 2/29. ISSN 1734-2031.
- Pacek, M., Bonikowska, M. (2007). *Unijna droga do wspólnej polityki migracyjnej w kontekście debaty o przyszłości UE*, „Studia Europejskie” nr 1. ISSN 1428-149X.
- Sitek, M. (2016). *Kryzys uchodźczy a kryzys instytucjonalny Unii Europejskiej*, „Journal of Modern Science” 1/28. ISSN 1734-2031.

Akty prawne

- 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.U. L 348/9 z. 12.2008).
- Konwencja Genewska z 1951 r. dotycząca statusu uchodźców i dołączony do niej Protokół Nowojorski z 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 119, poz. 515 i 517).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski (MP 2016, poz. 370).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1643).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1990 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1836 ze zm.).

Źródła internetowe

Migrant Smuggling Networks. Joint Europol-Interpol Report, May 2016, <http://frontex.europa.eu> [dostęp: 22.03.2017].

Migration and Remittances. Easter Europe and the former Soviet Union, Bank Światowy 2006, http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1167856389505/Migration_FullReport.pdf [dostęp: 10.03.2017].

Raport PISM. Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski, PISM 2015, https://www.pism.pl/files/?id_plik=20992 [dostęp: 20.03.2017].

Endnotes

¹ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. L 155 z 18.06.2009 r.).