

Polemologiczne uwarunkowania presji migracyjnej na wschodnią granicę strefy Schengen

Polemological aspects of migration pressure
on eastern border of Schengen Area

Abstract: The movement of people within continents and regions has been always a domain of human existence. The constant search for living spaces has stimulated whole communities for thousands of years. This was based on a variety of (historically variable) factors, the aim of which, however, was always to achieve added value in the form of security and prosperity. At present, migration is perceived not only as a multifaceted social phenomenon, but also as a measure of international security environment conditions. Through analysis of the migratory flows, their directions, intensity, and structure, one can predict the development of the situation in the inflammatory regions of the world. Migration can also become an element of hybrid warfare instruments, through attempts to generate migrants' sending factors, or to channel migration flows in appropriate directions. This forecasting is particularly important for security in the context of the functioning of the most tangible proof of European integration - the Schengen Area.

Keywords: border protection, trans-border security, Schengen Area

Pojęcie migracji, jak i bezpieczeństwa jest trudne do zdefiniowania. W zależności od kontekstu postrzegać je należy jako treści wieloznaczne, niosące zarówno pozytywne, jak i negatywne konotacje. Ogólnie rzecz ujmując, migracja (z łac. *migratio*) oznacza przesiedlenie i w ujęciu demograficznym jest to wędrówka albo ruch mechaniczny (fizyczny) ludności¹. Jest to podstawowa forma mobilności przestrzennej, oznaczająca przemieszczenie terytorialne związane ze względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania².

¹ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/migracje>, (dostęp: 26.06.2018).

² Tamże.

W literaturze przedmiotu odnaleźć można klasyfikację migracji ze względu na kryteria³:

- czasu (migracje stałe, czasowe, wahadłowe);
- odległości (wewnętrzne, wewnątrzregionalne, międzyregionalne, zewnętrzne, kontynentalne, międzykontynentalne);
- formy organizacji (żywiłowe, planowe, legalne, nielegalne, dobrowolne, przymusowe);
- motywu (zarobkowe, rodzinne, narodowościowe, religijne, polityczne, rekreacyjne, turystyczne).

Bez względu na przyjęte warunki początkowe procesu badawczego oraz kryteria różnicowania zjawiska migracji, przyjąć należy, że jest to fenomen niezwykle złożony, którego treści znacznie wykraczają poza formułę niniejszego opracowania. Zdając sobie sprawę z konieczności zastosowania określonych ram przedmiotu rozważań, uwagę skupiono jedynie na aspekcie migracji w kontekście konfliktów zbrojnych w bliższym i dalszym środowisku wschodniej granicy strefy Schengen.

Migracja w ujęciu konfliktu zbrojnego

Zjawisko migracji jako forma dynamicznej aktywności społecznej podlegała ciągłej fluktuacji w ujęciu ilościowym, jak i kierunkowym. Odnosząc się do obecnej narracji migracyjnej, za punkt odniesienia i początek dzisiejszego kryzysu migracyjnego należy uznać zdarzenia, które miały miejsce w Afryce Północnej w 2010 roku.

W grudniu 2010 w Tunezji wybuchły protesty społeczne spowodowane narastającym niezadowoleniem z sytuacji gospodarczej kraju, stagnacją ekonomiczną oraz korupcją. Protesty przerodziły się następnie w rewolucję, która doprowadziła do obalenia dotychczasowego rządu i powołania organów władzy tymczasowej.

Podobne przyczyny wywołały zdarzenia, które miały miejsce w Egipcie na początku 2011 roku. W wyniku niezadowolenia społecznego, wyrażonego serią ostrych protestów i starć z siłami wiernymi reżimowi, urząd prezydenta stracił Hosni Mubarak.

³ Tamże.

Równolegle protesty pojawiły się w Algierii, Jordanii, Jemenie, Bahrajnie, Libii oraz Syrii. W ich wyniku w większości tych państw zmienione zostały systemy polityczno-ustrojowe. W Libii próba stłumienia wystąpień przez M. al-Kaddafiego spowodowała radykalizację postaw protestujących i rozpoczęcie walki zbrojnej z reżimem. Wojna domowa objęła zwłaszcza nadmorskie części państwa – głównym ośrodkiem rebeliantów zostało położone w Cyrenajce Bengazi, ośrodkiem sił rządowych pozostał natomiast Trypolis. Wobec ofensywy wojsk wiernych Kaddafiemu rozpoczęła się interwencja zbrojna państw NATO, mająca wesprzeć siły rebeliantów w walce z wojskami rządowymi. Po zdobyciu Trypolisu (23 sierpnia 2011 r.) i śmierci M. al-Kaddafiego (20 października 2011 r.) wojna domowa formalnie się zakończyła, choć sytuacja w dalszym ciągu nie jest stabilna⁴. Panujący system klanowo-plemienny doprowadził do utworzenia dwóch ośrodków władzy. W Trypolisie działa Powszechny Kongres Narodowy, zdominowany przez islamistów, a w Bengazi Zgromadzenie Konstytucyjne, mające poparcie międzynarodowe. Tym samym destabilizacja Libii oraz całego regionu implikuje szereg zagrożeń dla krajów Europy poprzez generowanie zagrożeń natury przestępczej, terrorystycznej i migracyjnej.

Podobnie w Syrii, rozpoczęte w 2011 r. protesty społeczne doprowadziły do wojny domowej, w wyniku której dezintegracji uległ aparat państwa, powstało Państwo Islamskie, zaangażowane zostały siły wojskowe Federacji Rosyjskiej oraz Stanów Zjednoczonych, wspierających przeciwstawne obozy i siły polityczne. Konflikt w Syrii zaowocował największym w ostatnich latach exodusem migracyjnym. Osiągnął on rozmiary, z jakimi poszczególne kraje nie mogły sobie już poradzić. Presja migracyjna na południową granicę strefy Schengen doprowadziła do jednego z najgłębszych kryzysów politycznych zjednoczonej Europy.

Biorąc pod uwagę charakter oraz formę napięć politycznych, należy ponownie zdefiniować pojęcie wojny, gdyż zmieniająca się rzeczywistość ukazała zupełnie nowy obraz współczesnego konfliktu zbrojnego. Obecnie coraz rzadziej występują naprzeciw siebie wyodrębnione zgrupowania wojsk, ścierających się na polu walki, z ewidentnie widocznym początkiem i końcem działań. Wojna drugiej dekady XXI wieku to kompleksowe działania w wielu obszarach pozamilitarnych, których celem nie zawsze jest fizyczne unicestwienie przeciwnika oraz

⁴ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Arabska-Wiosna;5605385.html> (dostęp: 26.06.2018).

zajęcie jego terytorium. Konstruowane definicje konfliktu zbrojnego, poczynając od „wojny”, „wojny hybrydowej”, „wojny pełzającej”, w świetle dynamicznego otoczenia zawsze są pojęciami wtórnymi, gdyż każdy konflikt jest inny. Należy zatem się zwrócić w kierunku detekcji symptomów potencjalnych konfliktów w zapalnych obszarach.

Analizując szeroko rozumiane zjawisko migracji, zwłaszcza w perspektywie minionych 8 lat, przedstawić można tezę, że istotnym determinantem tego zjawiska jest konflikt zbrojny. Wykorzystując podstawowe narzędzia badawcze, udowodnienie tej tezy nie jest trudne, jednak zaznaczyć należy, że o naturze migracji decyduje forma oraz kategoria przedmiotowych konfliktów zbrojnych. Wojna, towarzysząc ludzkości od początków jej istnienia, dopiero w XX w. skupiła na sobie uwagę na tyle, aby stać się przedmiotem zainteresowania nauki.

Prekursorem nurtu badawczego poświęconego problematyce w wojny był francuski myśliciel i ekonomista Gaston Bouthoul (1896-1980). Sformułował on tezę, że aby poznać naturę pokoju, należy poznać samą wojnę. Zapoczątkował tym samym określony prąd myślowy, w obrębie którego dążono do wyjaśnienia przyczyn, źródeł oraz uwarunkowań wojen i konfliktów zbrojnych. W toku intelektualnej ewolucji i rozważań teoretycznych, w powszechnej opinii badaczy sformułowany został pogląd, że „polemologia jest specjalnością (dyscypliną) naukowa zajmująca się badaniem wojen i konfliktów zbrojnych w ujęciu interdyscyplinarnym. Bada ich przyczyny, źródła, naturę i uwarunkowania, lokalizuje w czasie i przestrzeni, a także bada ich periodiczność, intensywność, związki przyczynowo – skutkowe oraz typologie. Polemologia bada konflikty zbrojne i wojny przyszłości, teraźniejszości i prognozuje ich przyszłość”⁵.

G. Bouthoul ponadto określił m.in. rytmy wojowniczości, zmieniające się wraz ze zmianami warunków życia i rozwojem społeczeństw. Potwierdzeniem tej teorii dla polemologów jest zmiana charakteru i czasu rozpoczynania oraz trwania wojen na przestrzeni dziejów.

Wśród ludów prymitywnych wojna miała charakter sezonowy i miała miejsce zwykle po zakończeniu zbiorów. Powstanie instytucji państwa spowodowało rozciągnięcie rytmu wojny w czasie, a różnica między stanem wojny a stanem

⁵ M. Huzarski, *Polemologia. Poznanie fenomenu wojny dla idei pokoju*, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2015, s. 13.

pokoju stała się wyraźna. Spadła częstotliwość prowadzenia wojen, ale wzrósł potencjał stosowanej przemocy oraz intensywność⁶.

Zaznaczyć należy, że w XXI wieku wojna (lub jej formy) nadal odgrywa istotną rolę w kształtowaniu relacji międzypaństwowych oraz pozostaje narzędziem polityki regionalnej. Wydaje się, że ważnym czynnikiem oddziałującym na przedmiotowe relacje jest siła gospodarcza danego podmiotu, jednak prawidłowość ta odnosi się tylko do podmiotów, których siła jest porównywalna. W przeciwnym razie w odpowiednich warunkach otoczenia podmiot, dominując, nie zawaha się użyć siły militarnej do rozwiązania problemów w rejonach zapalnych. Charakter współczesnych konfliktów zbrojnych przybiera stopniowo coraz bardziej wysublimowaną formę, obejmującą działania propagandowe, presję ekonomiczną, dezinformację, działania psychologiczne, działania w środowisku sieciowym i energetycznym. Często wiązka tych wszystkich elementów stosowana jest przed podjęciem działań zbrojnych, natomiast w niektórych przypadkach precyzyjne kampanie łączące wybrane ich konfigurację pozwalają na osiągnięcie zamierzonego celu bez użycia sił zbrojnych. Ważną rolę odgrywa koszt takiego przedsięwzięcia oraz moralny odbiór przez społeczność międzynarodową. Podczas prowadzenia działań niestandardowych ich koszt jest znacznie mniejszy, natomiast potencjalny efekt, z punktu widzenia ekonomiki, jest najbardziej optymalny.

Przykładem takich działań była formuła zastosowana podczas aneksji Krymu w marcu 2014 roku oraz konfliktu w Donbasie wiosną 2014 roku. Określiło to obraz Ukrainy jako państwa zagrożonego długotrwałym konfliktem zbrojnym, noszącym znamiona wojny domowej. Sytuacja na Ukrainie stała się źródłem nowych wyzwań i zagrożeń natury społecznej i ekonomicznej, takich jak wzrost migracji wymuszonej (osoby wewnętrznie przesiedlone) i zagranicznej, migracja młodzieży i studentów, młodych specjalistów, małych i średnich przedsiębiorców itp.

Migracja jako forma ludzkiej aktywności

Trudno określić jednoznaczną cezurę początku migracji, gdyż mobilność determinowała przepływy migracyjne od samego początku istnienia ludzkości.

⁶ A. Gałganek, *Polemologia – badania nad wojną i pokojem*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 6, s. 103.

Jako dynamiczny proces podlega zmianom intensywności oraz kierunków przepływu. Migracja przedstawiana jest jako korzystne zjawisko społeczne. Należy ją jednak rozpatrywać w kategorii zarówno szans, jak też zagrożeń. Szlaki migracyjne, układając się w pewną prawidłowość, obrazują nie tylko sytuację w kraju wysyłającym, ale również przedstawiają nastawienie państw tranzytowych wobec migrantów.

Kwestia postrzegania migracji jest swego rodzaju dylematem pomiędzy moralnym obowiązkiem pomocy uchodźcom a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa własnym obywatelom. Nie ulega wątpliwości, że w sytuacji silnego natężenia presji migracyjnej spowodowanej konfliktem zbrojnym, weryfikacja wszystkich osób pod kątem potencjalnego zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego nie jest możliwa.

Obecnie Polska jako kraj należący do UE i strefy Schengen nie stanowi atrakcyjnego kierunku migracyjnego. Pojawiające się zdarzenia mające znamiona migracyjne, stanowi tło szerszego zjawiska przemieszcza się cudzoziemców do krajów Europy Zachodniej, udających się tam z powodów ekonomicznych. Obserwowana skala zjawiska pozwala w pełni panować nad potencjalnymi przypadkami przedostania się osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Nowe wyzwania, ewoluujące w kierunku zagrożeń, stały się załącznikiem obecnie obserwowanego kryzysu migracyjnego. Ignorancja wobec pojawiających się wcześniej symptomów niekontrolowanego napływu obywateli państw Afryki i Azji stała się jednak przyczyną doskonalenia istniejących struktur obronnych i ochronnych.

Zjawisko migracji nie jest symptomatyczne tylko dla konfliktów zbrojnych, etnicznych, religijnych etc. Podłoże mogą stanowić społeczne nierówności, korupcja i niesprawność aparatu państwowego, warunki socjalne, perspektywy rozwoju w krajach docelowych itp. Wynika z tego, że zjawisko migracji jako formę mobilnej aktywności należy postrzegać jako wypadkową wielu czynników. Trudnością pozostaje nadal osiągnięcie optymalnej zdolności aparatu państwa do działania w obszarze migracji, ograniczona jest ona prawnymi uwarunkowaniami międzynarodowymi oraz polityką.

Rzeczpospolita Polska ze względu na swoje położenie geopolityczne, stając się w przeciągu ostatniej dekady ważnym graczem regionu, skupiła na sobie jednocześnie uwagę politycznych adwersarzy, podmiotów aktywnych na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej.

Bezpieczeństwo postrzegane jest obecnie jako stan będący wypadkową wielowymiarowych działań różnych organizacji, instytucji, zbiorowisk społecznych, ale również aktywności poszczególnych jednostek, indywidualnych postaw. Obecnie nie da się z całą pewnością określić charakteru przyszłych zagrożeń, niemniej jednak należy prognozować i oceniać kształt przyszłych warunków zarówno bliższego, jak i dalszego otoczenia. O trudności prognozowania świadczy aneksja Krymu przez Federację Rosyjską oraz konflikt separatystyczny na wschodzie Ukrainy. Analitycy oraz obserwatorzy nie przewidzieli algorytmu zdarzeń, który doprowadził do ukształtowania obecnej sytuacji geopolitycznej, w tym konfliktu na Ukrainie, ogniskującego wieloaspektowe problemy regionu, włącznie z migracją.

Struktura migracji

Nowa fala migracji do UE i Polski po 2014 roku ma odmienną strukturę niż migracja notowana wcześniej. Zdecydowanie bardziej widoczna jest dominacja mężczyzn, a także osób młodych. Zaczęły także przybywać osoby ze wschodniej Ukrainy, wcześniej w zasadzie nieobecne w napływie migracyjnym do Polski⁷.

26 kwietnia 2017 roku Rada UE zatwierdziła rezolucję Parlamentu Europejskiego z 6 kwietnia o wpisaniu Ukrainy na listę państw, których obywatele nie potrzebują wiz na krótkoterminowy pobyt (do 90 dni) w strefie Schengen. Ruch bezwizowy w ramach UE uprawnia do pobytów turystycznych, rodzinnych i biznesowych, nie pozwala natomiast na pracę (zasady podjęcia pracy przez cudzoziemca regulują przepisy krajowe). Jedynie posiadacze paszportów biometrycznych są uprawnieni do podróży bezwizowych. Nowe przepisy weszły w życie 11 czerwca 2017 roku.

⁷ *Zniesienie obowiązku wizowego wobec obywateli Ukrainy – konsekwencje migracyjne dla Unii Europejskiej*. Ekspertyza Ośrodka Studiów Wschodnich, 2017 r., s. 5, www.osw.waw.pl, (dostęp: 18.05.2017).

Zniesienie obowiązku wizowego to sukces Ukrainy, instytucji europejskich oraz państw zaangażowanych w proces liberalizacji w niesprzyjającej sytuacji politycznej w Europie i w obliczu przedłużającego się konfliktu na wschodzie Ukrainy⁸.

Na podstawie dostępnych danych administracyjnych, obserwacji uczestniczącej i analizy dyskursu medialnego należy stwierdzić, że po wprowadzeniu ruchu bezwizowego nie zaobserwowano zasadniczej zmiany w dynamice czy charakterze ruchu osobowego na granicy z Ukrainą ani w charakterze przyjazdów obywateli Ukrainy⁹.

W całej UE nie należy się spodziewać zasadniczego wzrostu napływu ukraińskich migrantów do UE (poza wynikającym z innych względów – m.in. możliwością oferowanych przez rynek pracy – wzrostem napływu do Polski). Wprowadzenie ruchu bezwizowego wydaje się mieć niewielki wpływ na przepływy migracyjne obywateli Ukrainy do UE, ponieważ także i wcześniej wizy turystyczne dla tej kategorii cudzoziemców były łatwo dostępne i masowo wydawane. Polska wydawała też znaczącą liczbę wiz krajowych, uprawniających do pracy czasowej. Nie można wykluczyć, że nastąpi pewne przeorientowanie przepływów migracyjnych z Polski na rzecz krajów z potrzebami na rynku pracy, prowadzących dotychczas restrykcyjną politykę wizową i migracyjną, takich jak Czechy i Niemcy czy kraje południa Europy¹⁰.

Liczbę obywateli Ukrainy obecnie przebywających w Polsce można szacować na co najmniej pół miliona osób. Liczba ta dynamicznie rośnie. W kontekście polskim ważne jest rozróżnienie między migracją długoterminową a czasową. Ta pierwsza, choć również wykazuje tendencję wzrostową, to jednak niewielką w liczbach bezwzględnych. Ta druga, czasowa, prawdopodobnie rośnie o wiele szybciej, jednak na razie trudno ją uchwycić statystycznie. Należy przypomnieć o specyficznym charakterze migracji czasowej do Polski. Ten rodzaj migracji stanowi raczej uzupełnienie wewnątrzukraińskich strategii życiowych i nie świadczy o chęci zmiany stałego miejsca zamieszkania¹¹.

⁸ Tamże, s. 2.

⁹ Tamże, s. 3.

¹⁰ Tamże, s. 2.

¹¹ Tamże, s. 4.

Ze względu na trwanie konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy i aneksję Krymu, Polska stanowi ważny kraj docelowy dla obywateli Ukrainy wnioskujących o ochronę.

Wysoki poziom migracji zewnętrznej był cechą charakterystyczną ukraińskiego społeczeństwa przez długi okres po rozpadzie ZSRR. Jednak w latach 2008-2009 dynamika wyjazdów zmniejszyła się. Według danych ogólnoukraińskiego badania migracji zarobkowej w latach 2005-2008 pracowało za granicą 1,5 mln Ukraińców, podczas gdy w latach 2010-2012 już 1,2 mln. Spadek ten był związany przede wszystkim ze światowym kryzysem gospodarczym i zmniejszeniem się popytu na ukraińskich pracowników w UE i w Rosji¹².

Status uchodźcy

Ogółem w latach 2007–2017 (do 1 października 2017 r.) 6866 obywateli Ukrainy złożyło w Polsce wnioski o status uchodźcy, najwięcej bezpośrednio po wybuchu konfliktu zbrojnego w roku 2014 (2318 osób). W 2017 roku liczba ta wyniosła 574 osoby. Od 1 stycznia 2013 do 1 października 2017 roku, na podstawie decyzji Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców oraz Rady do Spraw Uchodźców, 92 obywateli Ukrainy uzyskało w Polsce status uchodźcy, 268 osoby ochronę uzupełniającą, zaś 26 pobyt tolerowany¹³.

W ujęciu ekonomicznym, do czasu rosyjskiej aneksji Krymu i wybuchu konfliktu na wschodzie Ukrainy zagraniczne migracje zarobkowe Ukraińców cechowały się powolną tendencją malejącą. Jeszcze w 2014 roku, mimo wzrostu skali wyjazdów Ukraińców do Rosji, kraje UE (poza Polską) w niewielkim stopniu doświadczyły tego zjawiska. Rok 2015 przyniósł bardziej gwałtowny wzrost liczby wyjazdów z Ukrainy do UE, głównie do Polski¹⁴.

Obywatele Ukrainy posiadają prawie 1/3 wszystkich ważnych dokumentów pobytowych w Polsce (65,9 tys.). 65% z nich wydano w związku z udzielonym

¹² Kryzysowa migracja Ukraińców, <https://www.osw.waw.pl> (dostęp: 02.05.2018).

¹³ Zniesienie obowiązku wizowego wobec obywateli Ukrainy – konsekwencje migracyjne dla Unii Europejskiej, Ekspertyza Ośrodka Studiów Wschodnich, 2017, s. 7, www.osw.waw.pl (dostęp: 18.05.2017).

¹⁴ Kryzysowa migracja Ukraińców, <https://www.osw.waw.pl> (dostęp: 02.05.2018).

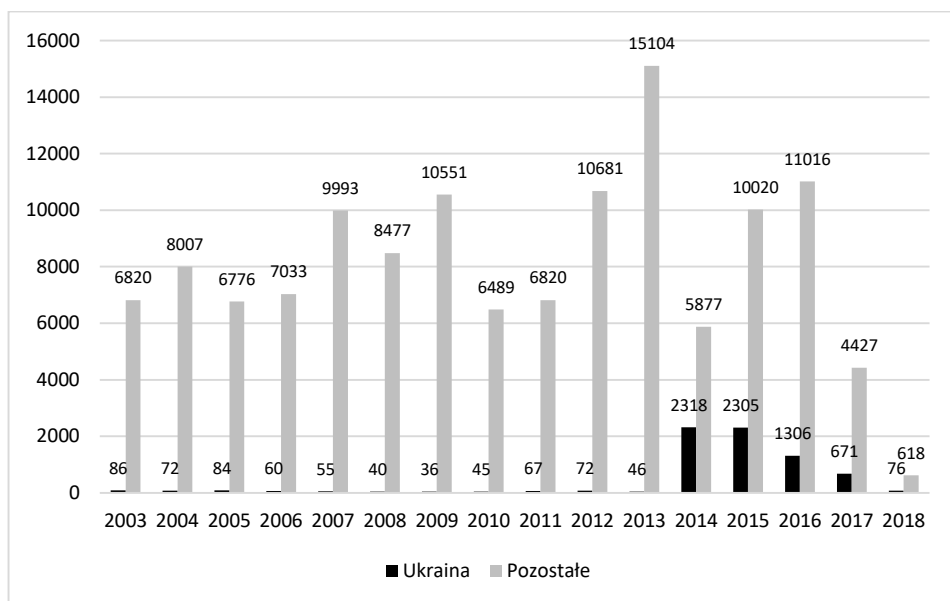
zezwoleniem na pobyt czasowy, 31% – zezwoleniem na pobyt stały, a 4% to rezydenci długoterminowi UE. Tylko 2 osoby to uchodźcy, a 35 posiada dokument potwierdzający udzielenie ochrony uzupełniającej¹⁵.

Tab. 1. Liczba obywateli Ukrainy, którzy w latach 2003-2018 złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP oraz wznowione postępowania

Obywatelstwo Rok	Ukraina	Pozostałe	Suma
2003	86	6820	6906
2004	72	8007	8079
2005	84	6776	6860
2006	60	7033	7093
2007	55	9993	10048
2008	40	8477	8517
2009	36	10551	10587
2010	45	6489	6534
2011	67	6820	6887
2012	72	10681	10753
2013	46	15104	15150
2014	2318	5877	8195
2015	2305	10020	12325
2016	1306	11016	12322
2017	671	4427	5078
2018	76	618	694
Suma	7339	128709	136028

W 2014 r. liczba obywateli Ukrainy ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy stanowiła 34% ogólnej liczby ubiegających się o nadanie tego statusu, w 2015 r. – 19%, w 2016 r. – 11%, a w 2017 stanowiła 13% ogólnej liczby osób składających taki wniosek. Liczba obywateli Ukrainy ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w 2018 stanowiła 11% ogólnej liczby wnioskodawców.

¹⁵ *Ważne dokumenty. Krótki komentarz*, Urząd do spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/wazne-dokumenty-zestawienie/ (dostęp: 18.05.2018).



Wykres 1. Liczba obywateli Ukrainy, którzy w latach 2003-2018 złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP oraz wznowienia postępowania¹⁶

Ochrona międzynarodowa jest udzielana na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ osobom, które:

- spełniają warunki do nadania statusu uchodźcy,
- nie spełniają warunków do nadania statusu uchodźcy, ale kwalifikują się do uzyskania ochrony uzupełniającej.

Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu:

- rasy,
- religii,
- narodowości,
- przekonań politycznych lub

¹⁶ Wykres porządkowano na podstawie danych zawartych w Raporcie na temat obywateli Ukrainy (wg stanu na dzień 28.02.2018 r.), Urząd do spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/sta-tystki/raporty-specjalne.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2018 r. nr 51.

- przynależności do określonej grupy społecznej, który jednocześnie nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Status uchodźcy nadaje się także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, urodzonemu na tym terytorium.

Cudzoziemcowi udziela się ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji;
- tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie;
- poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców, sporządzona dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119 poz. 515) oraz protokół nowojorski dotyczący statusu uchodźców, sporządzony dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119 poz. 517) definiują materialno-prawne podstawy nadawania statusu uchodźcy oraz określają najważniejsze prawa i wolności uchodźców. Ww. akty prawne nie precyzują jednakże zasad i trybu postępowania w sprawach o nadanie statusu uchodźcy. W Polsce kwestie te reguluje ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W ustawie unormowano także zasady wydawania uchodźcom dokumentów, zasadę non-refoulement, czyli zakaz wydalenia uchodźców, oraz zasady współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców. W odrębnych aktach uregulowane zostały prawa socjalno-bytowe uchodźców¹⁸.

Cudzoziemcowi, który nie kwalifikuje się do uznania za uchodźcę, lecz który w przypadku powrotu do kraju pochodzenia mógł być narażony na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, udzielało ochrony uzupełniającej.

W przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy oraz odmowy udzielenia ochrony uzupełniającej z urzędu badane były przesłanki do udzielenia zgody na pobyt tolerowany.

¹⁸ Informacja Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2014 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Urząd do spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne.

Tab. 2. Liczba osób, które w latach 2007-2018 złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP (najliczniejsze obywatelstwa) – stan na dzień 01.03.2018 r.¹⁹

Obywatelstwo Rok	Rosja	Gruzja	Ukraina	Armenia	Tadżykistan	Pozostałe	Ogółem:
2007	9239	31	55	43	1	679	10 048
2008	7754	71	40	50	0	596	8 511
2009	5726	4214	36	147	2	462	10 587
2010	4 795	1 082	45	107	0	505	6 534
2011	4 305	1 735	67	216	0	564	6 887
2012	6 084	3 234	74	413	9	939	10 753
2013	12 849	1 245	46	206	5	902	15 253
2014	4 112	726	2 318	135	107	797	8 195
2015	7 989	394	2 305	195	541	901	12 325
2016	8 994	124	1 306	344	882	672	12 322
2017	3 550	70	671	85	154	548	5 078
2018	462	6	76	12	41	97	694
Razem	75859	12932	7039	1953	1742	7565	107 187

Liczba potencjalnych uchodźców napływających na terytorium Polski uzależniona była przede wszystkim od sytuacji geopolitycznej i ekonomicznej w poszczególnych krajach pochodzenia. Jednak znaczącym czynnikiem przyciągającym imigrantów okazywały się zmiany prawne w innych państwach europejskich, podnoszące atrakcyjność oferty socjalnej dla wnioskujących o ochronę międzynarodową (Polska traktowana była jako państwo tranzytowe)²⁰.

¹⁹ www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/top5-legalizacja-pobytu/ (dostęp: 19.05.2018).

²⁰ *Napływ cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową do Polski w latach 2009-2015*, www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/ochrona-miedzynarodowa-trendy/ (dostęp: 19.05.2018).

Tab. 3. Liczba osób, w stosunku do których Szef UdSC w latach 2007-2018 wydał decyzje o nadaniu statusu uchodźcy w RP (najliczniejsze obywatelstwa) – stan na dzień 01.03.2018 r.²¹

Obywatelstwo Rok	Rosja	Syria	Białoruś	Irak	Bez obywatelstwa	Pozostałe	Ogółem:
2007	104	0	3	5	0	4	116
2008	129	0	14	28	0	15	186
2009	100	0	20	1	0	8	129
2010	42	0	19	5	0	16	82
2011	82	0	19	16	0	36	153
2012	48	0	24	1	1	13	87
2013	26	70	21	2	25	64	208
2014	13	115	14	8	22	90	262
2015	21	203	14	24	20	66	348
2016	10	40	4	3	3	48	108
2017	14	17	5	13	4	97	150
2018	0	1	1	1	4	17	24
Razem	589	446	158	107	79	457	1 853

Profil obywateli wnioskodawców opracowano w oparciu o informacje uzyskane od obywateli Ukrainy ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (wg stanu spraw będących w toku na dzień 31 grudnia 2017 r. zebrano informacje dot. 102 wniosków).

1. Narodowość

- ukraińska (ok. 88%),
- pozostałe – tj. rosyjska, tatarska, polska.

2. Region pochodzenia

- osoby ubiegające się obecnie o ochronę międzynarodową w Polsce

²¹ Tamże.

pochodzą głównie z obwodów donieckiego (ok. 43%) i ługańskiego (ok. 24%), a także Krymu (ok. 7%)²².

Raport na temat obywateli Ukrainy określa ponadto kilka rodzajów profili²³:

- profil polityczny: są to osoby deklarujące, że posiadają przekonania polityczne antagonistyczne wobec republik separatystycznych (np. głośno wyrażane wśród znajomych, w pracy, czy też manifestowane poprzez publikowanie odpowiednich artykułów w prasie, Internecie, wcześniej-
szy udział w „majdanach” w poszczególnych miastach) czy aktualnych władz Krymu i obawiają się prześladowań z tego powodu na w/w terenach. Osoby te stanowią około 7% badanej grupy;
- profil krymski: są to osoby, które łącznie stanowią ok. 7% badanej grupy. Deklarują głównie narodowość tatarską. Wśród osób przybywających z Krymu wyróżniamy wnioskodawców, którzy obawiają się o swoje bezpieczeństwo ze względu na narodowość oraz wyznawaną religię (głównie Tatarzy), a także osoby będące zwolennikami przynależności Krymu do Ukrainy, które obawiają się działań obecnych władz;
- profil wschodniej Ukrainy, łącznie jest to 68 osób (czyli ok. 67% wszystkich wnioskodawców z badanej grupy), które pochodzą z obwodu donieckiego. Wszyscy powołują się na ogólną niebezpieczną sytuację w regionie ich zamieszkania, przy czym większość wskazuje wyłącznie tę okoliczność jako powód opuszczenia kraju. Są to również osoby, które obawiają się o swe bezpieczeństwo ze względu na publiczne wypowiedzi popierające jedność Ukrainy. Większość osób wskazuje na niemożność zamieszkania na pozostałym terytorium Ukrainy – poza wschodnimi obwodami – ze względu na brak efektywnej pomocy ze strony władz państwowych, a także ze względu na nieprzychylność lokalnego społeczeństwa do przesiedleńców ze wschodu (pomimo tego, iż część z nich nigdy nie próbowała nawet osiedlić się na bezpiecznych terenach Ukrainy). Mężczyźni powołują się również na obawę przed powołaniem do ukraińskiego wojska w przypadku przesiedlenia się na

²² *Raport na temat obywateli Ukrainy* (wg stanu na dzień 28.02.2018), Urząd ds. Cudzoziemców, s. 5, www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne (dostęp: 18.05.2018).

²³ Tamże.

tereny będące pod kontrolą władz w Kijowie. Wiek, wykształcenie, wykonywane zawody oraz stan cywilny są zróżnicowane;

- profil osoby obawiającej się powołania do armii ukraińskiej. Jest to grupa częściowo pokrywająca się z wyżej wymienionymi. Osoby wchodzące w jej skład wskazywały na obawę przed wcieleniem do armii ukraińskiej bądź na obawę przed konsekwencjami dezercji jako na jeden z powodów opuszczenia kraju (z uwagi na przekonania religijne bądź światopogląd nie chcą/nie mogą brać udziału w ewentualnych działaniach zbrojnych). Powołujący się na tę okoliczność pochodzą z różnych regionów Ukrainy. Są to przede wszystkim mężczyźni w przedziale wiekowym od 20 do 45 lat i stanowią ok. 23% wnioskodawców z badanej grupy. Wykształcenie oraz wykonywane zawody w/w są zróżnicowane.
- profil ekonomiczny/„przyklejony”. Tę grupę stanowią wnioskodawcy pochodzący głównie z obwodów Ukrainy będących pod kontrolą władz w Kijowie (wyjazd m.in. z uwagi na problemy ekonomiczne, zdrowotne, o podłożu kryminalnym, chęć dołączenia do członków rodziny w Polsce, ogólną sytuację w kraju pochodzenia, obawę przed mobilizacją, chęć podjęcia lub kontynuowania nauki w RP). Jest to ok. 26% poddanych analizie wniosków uchodźczych.

Obywatele Ukrainy wg stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. posiadali ponad 145 tys. ważnych dokumentów pobytowych (30 tys. – pobyt stały, 110,6 tys. – zezwolenie na pobyt czasowy, 3,7 tys. – pobyt rezydenta długoterminowego UE, pobyt ze względów humanitarnych – 380, pobyt tolerowany – 8, prawo pobytu członka rodziny obywatela UE – 170, prawo stałego pobytu członka rodziny obywatela UE – 22, ochrona uzupełniająca – 277, status uchodźcy – 88).

Większość zezwoleń na pobyt czasowy wydano w związku z pracą (w 2017 r. – 76%, podobnie jak w 2016 – 73%). W wyniku abolicji 2012 r. (dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie) zezwolenie uzyskało 1,5 tys. obywateli Ukrainy.

Porównując rok 2016 z poprzednim, zaobserwowano następujące trendy:

- wzrost liczby wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy o 50%;
- spadek liczby wniosków o zezwolenie na pobyt stały o 13%;
- porównywalna liczba składanych wniosków o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, z tendencją do niewielkiego wzrostu.

Porównując rok 2017 z poprzednim, zaobserwowano następujące trendy:

- wzrost liczby wniosków o zezwolenie na pobyt czasowy o 28%;
- wzrost liczby wniosków o zezwolenie na pobyt stały o 43%;
- wzrost liczby wniosków o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE o 73%.

Do tej pory nie odnotowano zdecydowanych zmian w trendach napływu w związku z wejściem w życie ruchu bezwizowego dla obywateli Ukrainy posiadających paszporty biometryczne²⁴.

Podsumowanie

Rzeczpospolita Polska, będąc członkiem UE i strefy Schengen, odpowiada za ochronę najdłuższego odcinka granicy unijnej na wschodzie Europy. Bezpieczeństwo i ochrona granic nabiera szczególnego wymiaru zwłaszcza w kontekście sytuacji w krajach Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu oraz w naszym najbliższym sąsiedztwie – Ukrainy. Aneksja Krymu w 2014 r. przez Federację Rosyjską oraz tendencje separatystyczne dwóch ukraińskich obwodów administracyjnych (ługańskiego i donieckiego) określiły status Ukrainy jako państwa dotkniętego pełzającym konfliktem zbrojnym. Implikowało to konieczność przewartościowania założeń bezpieczeństwa RP w jej najbliższym otoczeniu, w czym istotną rolę odgrywa SG.

Aby wkład społeczny migracji stanowił wartość dodaną, należy panować nad jej skalą poprzez konstrukcję założeń oraz pożądanych kryteriów, które należy spełnić, aby wydobycь pozytywne aspekty migracji. Ważne są zatem przemysłane i konsekwentne działania prewencyjne, aby w sytuacji wystąpienia migracji, przejść nad nią kontrolę. Istotę tego stanowić powinno sprawne działanie aparatu państwa, służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w wymiarze krajowym, jak również międzynarodowym oraz koordynacja przedsięwzięć w tym zakresie, realizowanych na mocy porozumień. Bezpieczeństwo nie jest kategorią funkcjonującą w oderwaniu od uwarunkowań międzynarodowych, dlatego też w interesie państw regionu powinna leżeć troska o inicjowanie wszelkich działań zmierzających do uszczelnienia granic.

²⁴ *Raport na temat Obywateli Ukrainy* s. 11, Urząd do spraw Cudzoziemców. www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne.

Z analizy danych statystycznych wynika, że konflikt separatystyczny na Ukrainie zasadniczo nie wpłynął na wzrost presji migracyjnej obywateli tego państwa. Odnotowywany wzrost ruchu granicznego na odcinku granicy państwowej z Ukrainą wynika z pobudek ekonomicznych, a nie zagrożeń bezpieczeństwa w kraju pochodzenia. Nie mają więc w tym przypadku działania zbrojne bezpośredniego przełożenia na ilość podróżnych przekraczających granicę, jak też ilość prób przekroczenia granicy państwowej nielegalnie.

Obszar wschodniej Ukrainy, jak również problem przynależności państwowej Krymu nie generują presji migracyjnej obywateli Ukrainy do Polski oraz innych państw Europy Zachodniej. Przyczyn migracji należy zatem upatrywać w nierówności społeczno-ekonomicznej, rozwarstwieniu społecznym oraz politycznej inercji i poczuciu bezradności.

Migracja w kontekście konfliktów zbrojnych może być wykorzystywana jako jeden z instrumentów destabilizujących poszczególne państwa, jak i całe regiony. Stanowić może narzędzie pośredniego wpływu na politykę poszczególnych państw lub ich związków. Dostarczanie paliwa dla samej świadomości zagrożenia migracją powodować może określone zachowania społeczne, wymuszające podjęcie konkretnych środków politycznych przez decydentów.

Nie należy jednak postrzegać migracji jako zjawiska tylko i wyłącznie o negatywnych konotacjach. Ujmowane z perspektywy historii, sumarycznie wnosi wartość dodaną jako akcelerator wzrostu gospodarczego, niwelator napięć społecznych, jako czynnik wzbogacający i urozmaicający lokalną kulturę. Stanowi często odpowiedź na potrzeby lokalnego rynku pracy, wymagającego obsadzenia określonych stanowisk bądź zawodów, które nie cieszą się zainteresowaniem obywateli państwa przyjmującego. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że polityka taka musi określać jasne kryteria przyjmowania takich migrantów. Spełniać muszą określone kryteria zawodowe oraz wykształcenia, aby zaspokajać potrzeby rynku pracy.

Państwo powinno kierować się partykularnymi interesami oraz racją stanu i niezależnie od skali migracji, przyjmować tylko tych obywateli państw trzecich, którzy dają rękojmię bezpieczeństwa i zatrudnienia. Migracja nie powinna stanowić obciążenia dla budżetu państwa, lecz stanowić czynnik sprzyjający wzrostowi gospodarczemu.

Bibliografia

Gałąganek A., *Polemologia – badania nad wojną i pokojem*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 6.

Huzarski M., *Polemologia. Poznanie fenomenu wojny dla idei pokoju*, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2015.

Informacja Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców z 2014 dot. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r., nr 128 poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz protokołu nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy, Urząd do spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne.

Kryzysowa migracja Ukraińców, <https://www.osw.waw.pl>.

Napływ cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową do Polski w latach 2009-2015, www.udsc.gov.pl.

Raport na temat obywateli Ukrainy (wg stanu na dzień 28.02.2018), Urząd do spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r., poz. 650).

Ważne dokumenty. Krótki komentarz, Urząd do spraw Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl.

Zniesienie obowiązku wizowego wobec obywateli Ukrainy – konsekwencje migracyjne dla Unii Europejskiej, Ekspertyza Ośrodka Studiów Wschodnich, 2017.

<https://encyklopedia.pwn.pl>.

<https://www.osw.waw.pl>.

www.udsc.gov.pl.