

KRYSTYNA GOMÓŁKA

*Przeciwdziałanie nielegalnej emigracji na granicy polsko-rosyjskiej
w dobie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*Counteracting Illegal Immigration on the Polish-Russian Frontier in the Era of Poland's Membership
in the European Union

ABSTRAKT

Przeciwdziałaniu nielegalnej emigracji do państw Unii Europejskiej służą akty prawa unijnego i krajowego. Do najważniejszych unijnych aktów prawa należy zaliczyć: traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, program „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń” oraz dyrektywy w sprawie przeciwdziałania nielegalnej migracji. Do polskich aktów prawnych należą ustawy: o cudzoziemcach, o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej, o wjeździe, pobycie i wyjeździe z terytorium Polski, o promocji zatrudnienia i rynku pracy, o skutkach powierzania pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terytorium Polski, ustawa o straży granicznej. Nielegalni migranci mogli wjechać do Polski przez sześć granicznych przejść osobowych na odcinku granicy polsko-rosyjskiej. W latach 2004–2016 liczba zatrzymanych na zewnętrznej granicy UE wzrosła, a spadła na odcinku granicy polsko-rosyjskiej. Liczba zatrzymanych na zewnętrznej granicy UE za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom lub usiłowanie przekroczenia utrzymywała się na stałym poziomie. Wzrosła w 2008 r. po wejściu w życie traktatu z Schengen, a następnie w 2014 r. w związku z migracjami z Ukrainy na początku konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Analiza narodowości osób zatrzymanych na granicy polsko-rosyjskiej wykazała, iż zatrzymani to głównie obywatele rosyjskiej i czeczeńskiej narodowości. Liczba osób wydalonych z Polski przez zewnętrzną granicę UE w latach 2004–2014 spadła. Od kryzysu ukraińsko-rosyjskiego do końca badanego okresu wzrosła w związku z kryzysem migracyjnym. Liczba osób przekazanych przez granicę polsko-rosyjską była niewielka i w 2004 r. wyniosła 60, tj. 1,07% ogółu. Na granicy polsko-rosyjskiej w latach 2004–2016 w Polsce przyjęto nieliczne osoby, oznacza to iż, procedura przyjęć była realizowana na pozostałych częściach granicy zewnętrznej Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: nielegalna imigracja, Unia Europejska, granica polsko-rosyjska, Traktat z Schengen

WSTĘP

W drugiej dekadzie XXI w. przeciwdziałanie nielegalnej emigracji stało się ważnym elementem polityki państwa. Położenie Polski między uprzemysłowionymi i bogatymi państwami Europy a biedniejszymi i słabiej rozwiniętymi państwami poradzieckimi powoduje, że jest ona postrzegana przez emigrantów jako kraj tranzytowy. Polska granica wschodnia będąca zewnętrzną granicą Unii Europejskiej jest chroniona na całej długości: na odcinkach z Ukrainą, Białorusią, Federacją Rosyjską oraz wzdłuż linii brzegu Morza Bałtyckiego. Straż Graniczna rokrocznie zatrzymuje osoby nielegalnie przekraczające granicę zewnętrzną Unii Europejskiej. Celem pracy jest ukazanie metod przeciwdziałania nielegalnej emigracji wynikających z prawa na polsko-rosyjskiej granicy w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Hipoteza pracy: Im lepiej była chroniona granica polsko-rosyjska, tym mniej nielegalnych imigrantów było zatrzymywanych na tym odcinku. Celem weryfikacji hipotezy autorka postawiła następujące pytania badawcze: 1) Które akty prawne europejskie i krajowe służyły ograniczeniu nielegalnej emigracji?; 2) Przez które przejścia graniczne przejeżdżali nielegalni imigranci?; 3) Jaki procent osób nielegalnie przekraczających zewnętrzną granicę Unii Europejskiej oraz granicę polsko-rosyjską zatrzymano?; 4) Z których państw pochodziły osoby zatrzymane?; 5) Jaki procent stanowiły osoby wydalone z Polski zatrzymane na zewnętrznej granicy Unii, w tym na granicy polsko-rosyjskiej?; 7) Jaki procent osób przekraczających zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, w tym granicę polsko-rosyjską, został przyjęty do Polski na podstawie starań o status uchodźcy?; 8) Czy granica polsko-rosyjska jest szczelna i bezpieczna?

Przy pisaniu artykułu zastosowano następujące metody badawcze: dedukcję, metody statystyczne, metodę porównawczą. W pracy wykorzystano europejskie i krajowe akty prawne, dane statystyczne Straży Granicznej i literaturę przedmiotu.

UNIJNE I KRAJOWE AKTY PRAWNE

Podstawy prawne polityki migracyjnej zawarto w 79 i 80 artykule Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana 2012]. Zapisano w nim, iż UE może ustalić warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, przybywających do państwa członkowskiego. Unia zobowiązała się również do zapobiegania nielegalnej emigracji, jej ograniczenia przez realizację polityki powrotów oraz do zawierania z państwami trzecimi układów o readmisji.

W treści Traktatu lizbońskiego wprowadzono procedurę decydowania i głosowania większością kwalifikowaną o migracjach i migrantach legalnych oraz zdecydowano o wielkości środków finansowych przeznaczonych na ich integrację ze społeczeństwem. Po agendzie z Tampere (1999 r.) i programie z Hagi (2004 r.)

rozpatrujących temat migracji, w marcu 2014 r. Komisja Europejska opublikowała nowy program „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń” [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń” 2014], a w czerwcu 2014 r. Rada Europejska określiła „Strategiczne wytyczne planowania ustawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2014–2020” [Konkluzje, 26–27 czerwca 2014]. W związku ze wzrostem liczby emigrantów przybywających do Europy na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej z 23 kwietnia 2015 r. jej członkowie zobowiązali się do ratowania ludzkiego życia oraz intensyfikacji działań w dziedzinie migracji [Oświadczenie Rady Europejskiej 2015]. 13 maja 2015 r. Komisja opublikowała „Europejski program w zakresie migracji”, w treści którego zaproponowano konieczność skuteczniejszego zwalczania nielegalnej emigracji, opanowanie sytuacji w rejonie Morza Śródziemnego, powstał również pomysł utworzenia ogólnounijnych programów relokacji i przesiedleń [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń” 2014]. W dniu 9 września 2015 r. Komisja opublikowała plan działania Unii Europejskiej w zakresie powrotów, a konkluzje w tej sprawie przyjęła w październiku 2015 r. Rada [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania w zakresie powrotów 2015; Konkluzje Rady Europejskiej 2015]. Wytyczne w zakresie legalnej migracji do państw Unii Komisja ogłosiła w dniu 6 kwietnia 2016 r. Przewidziano w nich przegląd dyrektyw w sprawie niebieskiej karty, wprowadzenie skuteczniejszego zarządzania migracjami oraz ściślejszą współpracę z państwami pochodzenia emigrantów [W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia legalnych sposobów migracji do Europy 2016].

W kwestii nielegalnej emigracji Unia Europejska przyjęła we wcześniejszym okresie kilka aktów prawnych: dyrektywę Rady 2002/90/WE definiującą przestępstwo ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu [Dz.U. L 328 05.12.2002, P.0017–0018], decyzję ramową 2002/946/JHA ustanawiającą sankcje karne za nielegalny wjazd, tranzyt i pobyt w państwach Unii [Dz.U. UE 328/1], dyrektywę Rady 2004/81/WE, przewidującą przyznanie dokumentu pobytowego ofiarom handlu lub przemytu ludźmi, podejmującym współpracę z organami ścigania [Dz.U. UE L261/19], dyrektywę 2008/115/WE w sprawie powrotów określającą wspólne normy i procedury UE dotyczące powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich na obszarze Unii Europejskiej [Dz.U. UE L348/98]. W kolejnej dyrektywie 2009/52/WE określono kary i środki stosowane przez państwa członkowskie wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich [Dz.U. UE L168/24].

Od akcesji do Unii Europejskiej Polska jest bardziej zagrożona nielegalną emigracją, dlatego konieczne było jej uszczelnienie oraz stworzenie Systemu Informacyjnego Schengen, umożliwiającego zbieranie i transfer informacji o osobach, których

pobyt w Unii Europejskiej jest niepożądany [Praktyczne aspekty zmniejszania skali nielegalnej migracji w Polsce 2015; Burawska 2012: 19].

Przeciwdziałaniu nielegalnej emigracji służą również krajowe akty prawne: Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach [Dz.U. 2013 poz. 1650], Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2015 poz. 1607], Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej członków ich rodzin [Dz.U. 2006 nr 144 poz. 1043], Ustawa o promocji zatrudnienia i rynku pracy [Dz.U. 2016 poz. 645], Ustawa o skutkach powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terytorium Polski [Dz.U. 2012 poz. 769], Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Kodeks wykroczeń [Dz.U. 2007 Nr 109 poz. 756 z późn. zm.], Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny [Dz.U. 1997 Nr 88 poz. 553 z późn. zm.], Ustawa z 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2015 poz. 1336]. Dodatkowo politykę migracyjną kształtują rozporządzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Wymienione akty prawne regulują zasady wjazdu cudzoziemców do Polski, posiadania przez nich niezbędnych dokumentów, w tym wiz, procedury ich uzyskiwania oraz przymusowego powrotu cudzoziemców – wydalenia, ujawniają również okoliczności świadczące o naruszeniach zasad pobytu, skutkach prawnych wydalenia. Z przepisów prawa wynika, iż wiele instytucji państwowych wpływa na kształt polityki migracyjnej Polski. Kluczową rolę w tym procesie odgrywiają Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urząd do spraw Cudzoziemców, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Państwowa Inspekcja Pracy, policja, wojewodowie, ale przede wszystkim Straż Graniczna.

Granicę polsko-rosyjską o długości 232 km obsługuje Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej na odcinku 210 km oraz Morski Oddział Straży Granicznej na 22 km. Na granicy znajdują się cztery przejścia drogowe i trzy przejścia kolejowe. Wykaz przejść drogowych i kolejowych na granicy polsko-rosyjskiej przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wykaz przejść drogowych i kolejowych na granicy polsko-rosyjskiej

Lp.	Nazwa przejścia po stronie polskiej	Nazwa przejścia po stronie rosyjskiej	Rodzaj przejścia	Czas otwarcia
1	Bezledy	Bagrationowsk	Osobowe, towarowe, drogowe	Całodobowo
2	Goldap	Gusiew	Osobowe, towarowe dla pojazdów o masie 7,5 t, drogowe	Całodobowo
3	Gronowo	Mamonowo	Osobowe dla obywateli wszystkich państw i towarowe dla obywateli Polski i Rosji dla pojazdów o masie do 6 t, drogowe	Całodobowo
4	Grzechotki	Mamonowo	Osobowe, towarowe, drogowe	Całodobowo
5	Braniewo	Mamonowo	Osobowe, towarowe, kolejowe	Całodobowo

Lp.	Nazwa przejścia po stronie polskiej	Nazwa przejścia po stronie rosyjskiej	Rodzaj przejścia	Czas otwarcia
6	Głomno	Bagrationski	Towarowe, kolejowe	Całodobowo
7	Skandawa	Żeleznodoroznyj	Towarowe, kolejowe	Całodobowo

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 lipca 2015 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia, M.P. 2015, poz. 636.

Z danych zamieszczonych w tabeli 1 wynika, iż na odcinku granicy polsko-rosyjskiej znajduje się pięć przejść osobowych. Wszystkie można przekraczać całodobowo za okazaniem wizy. Przejście Gronowo-Mamonowo ma status przejścia międzynarodowego¹.

Do ograniczenia nielegalnej migracji może się przyczynić stosowanie wytycznych polityki wizowej oraz współpraca pracowników Straży Granicznej z służbami graniczno-immigracyjnymi państw osób przyjeżdżających. Zmniejszać ją mogą również trafne decyzje wizowe podjęte w konsulatach oraz wyniki konsultacji w ramach kooperacji państw grupy Schengen. Szybka wymiana informacji o zagrożeniach między partnerami wpływa na poprawę bezpieczeństwa państwa, granicy unijnej i przeciwdziałania nielegalnym emigracjom. Na polskiej granicy państwowej stanowiącej zewnętrzną granicę Unii Europejskiej dokonywana jest kontrola graniczna przyjeżdżających, a osoby niespełniające warunków wjazdu na teren Unii są zatrzymywane na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego kodeksu regulującego przepływ osób przez granicę [Dz.U. L. 77/1].

PRZECIWDZIAŁANIE NIELEGALNEJ IMIGRACJI

Od akcesji Polski do Unii Europejskiej na wysokim poziomie utrzymuje się zagrożenie migracją tranzytową i pobytową, głównie przez obywateli państw poradyckich podejmujących pracę na czarno [Konieczna-Salamatin 2014: 5]. Do najczęstszych wykroczeń przy pokonywaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej należy zaliczyć: przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom (dalej: p.g.p.w.p.) na podstawie wyłudzonych wiz w innym celu niż deklarowany, podrobionych dokumentów lub stempli w paszporcie. Z danych Straży Granicznej wynika, iż w niektóre nadużycia wizowe są zaangażowane grupy przestępcze zainteresowane przemytem osób na teren Unii Europejskiej [Zadrozny 2014: 11]. Liczbę osób przekraczających i zatrzymanych na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, w tym granicy polsko-rosyjskiej, za p.g.p.w.p. w latach 2004–2016 przedstawia tabela 2.

¹ Mały ruch graniczny pomiędzy Polską a Federacją Rosyjską do 1 lipca 2016 r. odbywał się na zasadzie ważnego zezwolenia na przekraczanie granicy wydawanego mieszkańcom strefy przygranicznej zamieszkującym legalnie nie krócej niż 3 lata.

Tabela 2. Liczba osób przekraczających i zatrzymanych na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, w tym granicy polsko-rosyjskiej za p.g.p.w.p. w latach 2004–2016

Rok	Liczba osób przekraczających granicę zewnętrzną Unii Europejskiej	Liczba osób przekraczających granicę polsko-rosyjską	Liczba osób zatrzymywanych na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej za p.g.p.w.p.	Liczba osób zatrzymanych na granicy polsko-rosyjskiej (bez obywateli UE i EOW) za p.g.p.w.p.
2004	32 589 974	3 554 841	1085	62
2005	41 657 880	3 870 567	1384	39
2006	47 742 318	3 732 336	1464	39
2007	49 990 994	2 896 086	1307	44
2008	35 954 235	1 915 592	4890	55
2009	27 647 428	1 276 339	3422	152
2010	30 639 967	1 451 492	2170	34
2011	33 300110	2 373 517	2268	89
2012	35 540 297	4 073 142	1656	16
2013	41 933 324	6 188 605	2173	89
2014	43 547 674	6 565 325	7356	99
2015	46 267 157	6 098 860	3365	122
2016	47 717 293	2 292 820	3525	229

* Pojęcie „zewnętrzna granica Unii Europejskiej” obejmuje odcinki granicy z Rosją, Białorusią, Ukrainą, granicę morską i lotniczą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ruch osobowy na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz na granicy polsko-rosyjskiej w latach 2004–2016. Liczba osób zatrzymanych przekraczających granicę zewnętrzną Unii Europejskiej i granicę polsko-rosyjską. Komenda Główna Straży Granicznej, Statystyki, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 31.03.2017].

Z danych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, iż liczba osób zatrzymanych przekraczających zewnętrzną granicę Unii Europejskiej w latach 2004–2016 wzrosła. Natomiast liczba przekraczających granicę polsko-rosyjską wzrosła jedynie do 2006 r. Mały ruch graniczny z Rosją w latach 2012–2015 przyczynił się do wzrostu przekraczających granicę i wyniósł: w 2012 r. – 11,4%, w 2013 r. – 14,7%, w 2014 r. – 15,0%, w 2015 r. – 13,1% ogółu przekroczeń zewnętrznej granicy Unii. Zawieszenie małego ruchu granicznego w 2016 r. spowodowało spadek procentu przekraczających zewnętrzną granicę Unii Europejskiej do wysokości 4,8% ogółu.

Liczba osób zatrzymanych na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej za przekroczenie lub usiłowanie jej przekroczenia nie była duża. Wyraźnie wzrosła w 2008 r. po wejściu w życie traktatu z Schengen. W kolejnych latach wahała się, osiągając maksymalną wartość w 2014 r., spowodowaną migracjami z Ukrainy w związku z konfliktem rosyjsko-ukraińskim. Liczbę zatrzymanych przez Straż Graniczną na granicy polsko-rosyjskiej za usiłowanie przekroczenia lub przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom p.g.p.w.p. w latach 2004–2016 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Zatrzymani przez Straż Graniczną według narodowości na granicy polsko-rosyjskiej za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom p.g.p.w.p.*

Obywatele państw	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	34	23	18	13									
Rosja	8	14	10	23	45	130	12	43	8	72	61	96	190
Armenia	17		7		2	6		5	1	6	5	9	19
Azerbejdżan								1				1	
Angola													
Gruzja	1							3				2	
Białoruś					1	1		3				2	
Bułgaria											1		
Chiny							1						
Niemcy	2			5									
Francja		1											
Holandia		1											
Indie			2					15					
Nigeria			1					1					
Uzbekistan			1					1	1		13	2	5
Peru				3									
Togo					2			2					
Tunezja					2								
Turcja					2		2	1					
Ukraina					1	1	3	16		7	14	5	5
Pakistan						1		1			1		
Somalia						1							
Syria						3							
Dzibuti						2							
Irak						2							
Kamerun						1		1					
Kazachstan						4		1			3	1	4
Brazylia							1						
Dominikana							1						
Mołdawia							11	2	3		1	1	1
Wielka Brytania							1						
Kongo							1		3	2			1
Ghana							2	1					
Haiti								2					
Gibraltar										1		1	
Kirgistan										1		1	2
Tadżykistan												1	1
Senegal													1
Razem	62	39	39	44	55	152	34	89	16	89	99	122	229

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zatrzymani przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom lub usiłowanie p.g.p.w.p. oraz w trybie administracyjnym (nielegalna praca, przeterminowany pobyt) w latach 2004–2016. Komenda Główna Straży Granicznej, Statystyki, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 31.03.2017].

*Dane Straży Granicznej za lata 2004–2007 podają liczbę zatrzymanych łącznie z Polakami.

Z danych zamieszczonych w tabeli 3 wynika, iż liczba zatrzymanych za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej niezgodnie z przepisami była niestabilna. Największe wartości osiągnęła w roku 2009 oraz 2016 i wiązała się z napływem obywateli rosyjskich narodowości czeczeńskiej. Na kolejnych miejscach pod względem liczby zatrzymanych znaleźli się obywatele Armenii i Ukrainy. Przybywszy z pozostałych państw poradzieckich na tym odcinku zewnętrznej granicy Unii Europejskiej zatrzymywano sporadycznie. W ogólnej liczbie osób dopuszczających się przekroczenia lub usiłowania przekroczenia granicy państwowej można odnotować niewielu obywateli państw Afryki, Azji i Ameryki Południowej.

Najczęstszymi powodami zatrzymań na granicy polsko-rosyjskiej były: brak wizy lub ważnego dokumentu umożliwiającego wjazd do Polski, wpisanie danych cudzoziemca do rejestru osób, których pobyt na terenie Polski jest niepożądany, przekroczenie dopuszczalnego czasu pobytu w strefie Schengen lub podjęcie nielegalnego zatrudnienia [Zatrzymani na granicy polsko-rosyjskiej 2017]. Liczbę cudzoziemców przekazanych lub wydanych z Polski w latach 2004–2016 ukazuje tabela 4.

Tabela 4. Cudzoziemcy przekazani lub wydani z Polski na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz na granicy polsko-rosyjskiej w latach 2004–2016
(w tym readmisja, Dublin II, wydani na podstawie decyzji o wydaleniu)

Rok	Przekazani lub wydani z Polski cudzoziemcy na zewnętrznej granicy Unii	Przekazani lub wydani z Polski cudzoziemcy na granicy polsko-rosyjskiej
2004	5594	60
2005	4897	13
2006	3540	29
2007	2893	27
2008	4890	60
2009	1880	78
2010	2097	88
2011	2214	52
2012	1501	22
2013	2173	18
2014	7456	255
2015	12 650	358
2016	7564	315

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wydani z RP na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i granicy polsko-rosyjskiej. Komenda Główna Straży Granicznej, Statystyki, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 30.03.2017].

Z danych zamieszczonych w tabeli 4 wynika, iż liczba osób przekazanych lub wydanych na podstawie układu o readmisji, Dublin II lub decyzji administracyjnej na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej w latach 2004–2014 spadła do czasu konfliktu ukraińsko-rosyjskiego. W kolejnych latach wzrosła, ponieważ na konflikt nałożył się kryzys migracyjny w Europie. Kulminacyjnym punktem był 2015 r., gdy na wschodniej granicy Unii Europejskiej 12 650 osób zostało przekazanych do państw ich przybycia. Na granicy polsko-rosyjskiej w 2004 r. łącznie przekazano i wydano 60 osób, sta-

nowiących 1,07% ogółu. Od tego roku liczba osób przekazanych lub wydalonych na granicy polsko-rosyjskiej wzrosła i w 2016 r. wyniosła 315 osób, co stanowiło 4,16% ogółu wydalonych z Polski. Oznacza to, iż więcej cudzoziemców przekraczało granicę na innych odcinkach zewnętrznej granicy Unii Europejskiej [Niekontrolowane imigracje do Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski 2015: 36]. Możliwość przekazywania osób zatrzymanych stworzyły postanowienia umów o readmisji zawarte między WE i państwami trzecimi. Z Federacją Rosyjską taką umowę podpisano 25 maja 2006 r., a protokół wykonawczy do tej umowy Polska zatwierdziła 28 listopada 2012 r. [M.P. 2015, poz. 525]. W kwietniu 2017 r. rząd polski podpisał protokół wykonawczy do umowy o readmisji zawartej przez Unię Europejską z Ukrainą [Dz.U. UE L 332/46]. Do państw trzecich, z którymi Polska współpracuje w realizacji unijnych umów o readmisji, należą: Mołdawia, Pakistan, Gruzja, Sri Lanka, Kazachstan, Wietnam, Albania, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Bośnia i Hercegowina [Praktyczne aspekty zmniejszenia skali nielegalnej migracji w Polsce 2011: 54].

W ciągu pierwszej i na początku drugiej dekady XXI w. Straż Graniczna odnotowała spadek nadużywania procedury uchodźczej przez obywateli wjeżdżających na teren Polski. Cudzoziemcy po przekroczeniu granicy składali wnioski o nadanie statusu uchodźcy nie po to, by uzyskać ochronę przed prześladowaniem, lecz by zalegalizować pobyt. Często po przejściu procedury rejestracyjnej i przyznaniu im miejsca w ośrodkach dla uchodźców nie docierali do miejsc przeznaczenia, udając się w drogę do zachodniej granicy Polski [Praktyczne aspekty zmniejszenia skali nielegalnej migracji w Polsce 2011: 57–58]. Liczbę cudzoziemców przyjętych do RP na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i granicy polsko-rosyjskiej ukazuje tabela 5.

Tabela 5. Cudzoziemcy przyjęci do RP na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i granicy polsko-rosyjskiej

Rok	Cudzoziemcy przyjęci do Polski na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej (bez ob. polskich)	Cudzoziemcy przyjęci do Polski na granicy polsko-rosyjskiej (bez ob. polskich)
2004	747	3
2005	1212	7
2006	921	3
2007	336	0
2008	906	0
2009	1032	2
2010	1477	0
2011	1055	0
2012	924	0
2013	1285	0
2014	784	2
2015	385	0
2016	442	0

Źródło: Przyjęci do RP na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i granicy polsko-rosyjskiej w latach 2004–2016. Komenda Główna Straży Granicznej, Statystyki, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 30.03.2017].

Z danych zamieszczonych w tabeli 5 wynika, iż liczba starających się o status uchodźcy wzrosła w 2005 r., a następnie powoli spadała do 2011 r. Ponowny wzrost w 2012 r. starających się o status uchodźcy dotyczył emigrujących z ojczyzny Syryjczyków ze względu na toczące się na tym terenie działania wojenne [Mazur 2015: 65]. W 2013 r. o status uchodźcy starała się największa grupa obywateli Rosji. Powodem było wejście w życie wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec, wyrównującego wysokość świadczeń socjalnych dla uchodźców z wypłacanymi obywatelom niemieckim [Jasiakiewicz, Klaus, Smoter 2006: 11]. W 2016 r. wzrost liczby starających się o status uchodźcy na wschodniej granicy Unii Europejskiej był powiązany z kryzysem migracyjnym. Inaczej kształtowała się sytuacja na granicy polsko-rosyjskiej. W latach 2004–2016 do Polski przyjęto niewielu cudzoziemców, oznacza to, iż procedura ta była realizowana częściej na pozostałych odcinkach wschodniej granicy Unii. Analizując liczbę zatrzymań, wydaleń i przyjęć polsko-rosyjska granica była w latach 2004–2016 najspokojniejszym i najbezpieczniejszym fragmentem wschodniej granicy Unii Europejskiej.

ZAKOŃCZENIE

Przeciwdziałanie przemieszczaniu się nielegalnej emigracji do państw Unii Europejskiej zabezpieczają akty prawa unijnego oraz krajowego. Do najważniejszych dokumentów unijnych należy zaliczyć: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, program Komisji Europejskiej „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń”, a także dyrektywy dotyczące: przestępstwa nielegalnego wjazdu, tranzytu, określające sankcje karne za takie postępowanie, przyznanie dokumentu pobytu ofiarom handlu lub przemytu ludźmi, które współpracują z władzami, ustalenia norm i procedur powrotów nielegalnie przebywających do państw Unii obywateli państw trzecich, określenie kar i środków stosowanych przez państwa członkowskie wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających na terenie kraju obywateli państw trzecich. Do polskich aktów prawnych umożliwiających przeciwdziałanie nielegalnej emigracji należy zaliczyć ustawy: o cudzoziemcach, o udzielaniu im ochrony na terytorium Rzeczypospolitej, o wjeździe, pobycie i wyjeździe z terytorium Polski obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej członków ich rodzin, o promocji zatrudnienia i rynku pracy, o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terytorium Polski i ustawę o Straży Granicznej.

Na odcinku granicy polsko-rosyjskiej emigranci mogą wjechać do Polski przez sześć przejść granicznych. W latach 2004–2016 liczba przekraczających zewnętrzną granicę Unii wzrosła, natomiast przekraczających granicę polsko-rosyjską spadła. Liczba zatrzymanych na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej niezgodnie z przepisami utrzymywała się na stałym poziomie do końca 2007 r. Wzrosła w 2008 r. po wejściu w życie trak-

tatu z Schengen, a następnie w 2014 r., co należy powiązać z migracjami z Ukrainy i toczącym się konfliktem zbrojnym z Rosją. Najwięcej cudzoziemców zatrzymano w 2009 i 2016 r. Analiza narodowości osób zatrzymanych na granicy polsko-rosyjskiej wykazała, iż byli to głównie obywatele Rosji narodowości czeczeńskiej. Liczba cudzoziemców przekazanych lub wydalonych z Polski przez zewnętrzną granicę Unii w latach 2004–2014 spadła. Od kryzysu ukraińsko-rosyjskiego do końca badanego okresu wzrosła, ponieważ na konflikt rosyjsko-ukraiński nałożył się kryzys migracyjny. Powodami wydalenia zatrzymanych cudzoziemców były: brak wizy lub ważnego dokumentu umożliwiającego wjazd do Polski, wpisanie danych cudzoziemca do rejestru osób, których pobyt na terenie Polski jest niepożądany, przekroczenie dopuszczalnego czasu pobytu w strefie Schengen, podjęcie nielegalnego zatrudnienia. Procent osób przekazanych lub wydalonych na przejściach polsko-rosyjskich był niewielki i w 2004 r. wyniósł 1,07%, a w 2016 r. 4,16% ogółu przekazanych przez zewnętrzną granicę Unii Europejskiej. W latach 2004–2011 Straż Graniczna odnotowała również spadek nadużywania procedury uchodźczej w Polsce przez obywateli wjeżdżających na teren państwa. Po analizie liczby zatrzymań, wydaleń i przyjęć na granicy polsko-rosyjskiej w porównaniu z granicą zewnętrzną Unii Europejskiej ten odcinek był w latach 2004–2016 jej najspokojniejszym i najbezpieczniejszym fragmentem.

BIBLIOGRAFIA

- Burawska, W. 2012. *Nielegalna emigracja jako jeden z czynników zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”, nr 1, s. 17–26.
- Decyzja Rady z dnia 29 listopada 2007 r. dotycząca zawarcia Umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą. Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą, Dz.U. UE L 332/46.
- Dyrektywa Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, Dz.U. L 328 05.12.2002, P.0017–0018.
- 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.U. UE L 261/19 z 06.08.2004.
- 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. U E L 348/98 z 24.12.2008.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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.U. U E L 168/24 z 30.06.2009.
- Jasiakiewicz, A., Klaus, W., Smoter, B. 2006. *Sytuacja cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt tolerowany – rekomendacje dla polskiej polityki integracyjnej, analizy i opinie*, Instytut Spraw Publicznych, nr 60, <http://www.isp.org.pl/files/19651739060351357001141303382.pdf> [dostęp: 16.04.2016].
- Komenda Główna Straży Granicznej, *Statystyki*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 30.03.2017].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń”, 2014, <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0154&from=pl> [dostęp: 30.03.2017].

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania UE w zakresie powrotów COM 2015/0453, <http://www.ipex.eu/IPEXLWEB/dossier/document/COM20150453.do> [dostęp: 21.03.2017].
- Konieczna-Sałamatin, M. 2014. *Imigracja do Polski w świetle danych urzędowych*, http://www.isee.org.pl/strona/uploads/ngrey/Documents/Analiza_danych_urzedowych_JKS.pdf [dostęp: 22.03.2017].
- Konkluzje Rady Europejskiej z 15 października 2014 r., <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2079%202014%20INIT#page=2> [dostęp: 23.03.2017].
- Konkluzje Rady Europejskiej z 15 października 2015 r. <http://www.consilium.europa.eu/media/21683/euco-conclusions-15102015-pl.pdf> [dostęp: 23.03.2017].
- Mazur, S. 2015. *Kryzys na granicach Europy i jego wpływ na strukturę Unii Europejskiej w latach 2011–2015*, [w:] *Unia Europejska a migracje, szanse i wyzwania*, S.K. Mazur (red.), Rzeszów.
- Oświadczenie Rady Europejskiej z 23 kwietnia 2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement> [dostęp: 24.03.2017].
- Praktyczne aspekty zmniejszania skali nielegalnej migracji w Polsce. Raport Krajowy za lata 2004–2010. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, 2011, <https://emn.gov.pl/esm/publikacje/nasze-publikacje/praktyczne-aspekty-zmni/13161,Raport-krajowy.html> [dostęp: 24.03.2017].
- Protokół Wykonawczy między rządem RP a rządem Federacji Rosyjskiej o sposobie wykonania Umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską, podpisanej w Soczi dnia 25 maja 2006 r. podpisany w Moskwie dnia 28 listopada 2012 r. M. P. 2015, poz. 525.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2016/39 z 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks Graniczny Schengen) Dz.U. L 77/1 z 23.03.2016.
- Sasnal, P. (red.) 2015. *Niekontrolowane imigracje do Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Warszawa, https://www.pism.pl/files/?id_plik=20992 [dostęp: 19.03.2017].
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. 2009 nr 203, poz. 1569.
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersje skonsolidowane, Dz.U. C 326, 26.10.2012 P. 0001–0390.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i rynku pracy, Dz.U. 2016, poz. 645.
- Ustawa o ratyfikacji Protokołu Wykonawczego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy do Umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą, sporządzonej w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2007 r., podpisanego w Warszawie dnia 24 kwietnia 2017 r., <http://www.senat.gov.pl/diariusz/posiedzenia-senatu/art,10134,1819-pazdziernika-2017-r-.html> [dostęp: 02.02.2018].
- Ustawa z dnia 15 czerwca o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terytorium Polski, Dz.U. 2012, poz. 769.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2007 nr 109, poz. 756 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013, poz. 1650.
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1607.
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej członków ich rodzin, Dz.U. 2006 nr 144, poz. 1043.
- W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia legalnych sposobów migracji do Europy, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/1-2016-197-PL-F1-1.PDF> [dostęp: 26.03.2017].
- Zadrozny, M. 2013. *Przestępczość transgraniczna na wschodniej granicy – nielegalna migracja*, <http://www.publikacje.edu.pl/pdf/10814.pdf> [dostęp: 27.03.2017].

Zatrzymani przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom lub usiłowanie p.g.p.w.p. oraz w trybie administracyjnym (nielegalna praca, przeterminowany pobyt) w latach 2004–2016. Komenda Główna Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 31.03.2017].

COUNTERACTING ILLEGAL IMMIGRATION ON THE POLISH-RUSSIAN FRONTIER IN THE ERA OF POLAND'S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: Counteracting the development of illegal immigration to the European Union countries serves European and national legal acts. The most important EU acts include the Treaty on the Functioning of the European Union, the program “Open and Safe Europe: the realization of the assumptions” and the Directive on combating illegal migration. The Polish legal acts include the Act on aliens, granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland, the entry, stay and departure from Poland, the promotion of employment and the labor market, the consequences of entrusting work to aliens illegally staying in Poland, Border Guard Act. Illegal migrants could enter Poland through six border crossing points on the Polish-Russian border. Between 2004 and 2016, the number of detainees on the Union's external border increased and fell on the Polish-Russian border. The number of detainees at the external border of the European Union for crossing state borders contrary to regulations or attempted crossing remained at a stable level. It increased in 2008 after the entry into force of the Schengen Treaty and then in 2014, in connection with the migration from Ukraine at the beginning of the Russian-Ukrainian conflict. Analysis of the nationality of detainees on the Polish-Russian border showed that the detainees were mainly Russian and Chechen nationals. The number of people who were expelled from Poland by the Union's external borders in the years 2004–2014 has fallen. From the Ukrainian-Russian crisis until the end of the period under review, it grew due to the migration crisis. The number of persons transferred across the Polish-Russian border was small and in 2004, it amounted to 60 (it meant 1.1% of the total). At the Polish-Russian border in 2004–2016, few people were admitted to Poland, which means that the admission procedure had been carried out on the rest of the European Union's external border.

Keywords: illegal immigration, European Union, Polish-Russian border, Schengen Treaty

BIOGRAM

Krystyna Gomółka, dr hab., zatrudniona w Katedrze Nauk Społecznych i Filozoficznych Wydziału Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej. Zainteresowania badawcze autorki dotyczą polskiej polityki zagranicznej, współpracy transgranicznej i zagadnień narodowościowych. Autorka dziewięciu książek autorskich i redaktor sześciu monografii redagowanych, a także autorka ponad 170 artykułów naukowych w języku polskim, rosyjskim, angielskim i białoruskim. Kontakt e-mail: Krystyna.Gomolka@zie.pg.edu.pl.