

KATARZYNA CHROSTOWSKA-MALAK

Warszawa

ORCID: 0000-0001-7098-3960

BEZPIECZEŃSTWO I WSPÓLPRACA W POLSKIEJ POLITYCE MIGRACYJNEJ

ASPEKTY POLITYCZNE I PRAWNE

WSTĘP

Decyzje i działania na rzecz bezpieczeństwa oraz różnorodnych interesów poddawane są korekcie wobec wydarzeń, szans i zagrożeń, wskazując niejednokrotnie na konieczność współpracy międzynarodowej, innym razem – na samodzielność państwa w podejmowaniu decyzji, nie tylko w sprawach należących do wyłącznej jego kompetencji. Mechanizm ten uwidocznił się w polskiej polityce migracyjnej prowadzonej od początku lat 90., w szczególności w zakresie polityki uchodźczej i ochrony granic państwowych. Wobec aktualnych wyzwań dotyczących spraw migracji i uchodźstwa, jak zapowiedział w 2018 r. Premier Rzeczypospolitej Polskiej, decyzje o polityce migracyjnej i azylowej zapadają w Warszawie (KPRM 2018).

Bezpieczeństwo narodowe¹ w polityce migracyjnej państwa oznacza nie tylko konieczność ochrony granic oraz działań powstrzymujących migracje nielegalną. Przez to pojęcie, w jego szerokim ujęciu, należy rozumieć również ocenę tychże przedsięwzięć i podejmowanych czynności przez pryzmat istniejących obowiązków i potrzeb. Ocena ta, oddziałuje na wizerunek Polski w Europie i świecie oraz na interesy tam realizowane. Podejmując samodzielne decyzje w sprawach migracji należy jednak podkreślić, że to, co należy do kompetencji własnej państwa określane jest przez stan zobowiązań międzynarodowych.

Jednocześnie warto zauważyć, że konieczność uwzględnienia ochrony praw jednostki w decyzjach i działaniach na rzecz bezpieczeństwa podnoszona jest nie tylko na forum międzynarodowym. W Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego zapisano, że: „przy kształtowaniu koncepcji strategicznej i systemu bezpieczeństwa narodowego uwzględnione muszą być w szczególności prawa każdego, do: ochrony życia, ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego, decydowania o swoim życiu osobistym, (...) oraz prawa cudzoziemców do ubiegania się o azyl lub uzyskanie statusu uchodźcy” (BKBN 2013).

¹ Definicja pojęcia „bezpieczeństwo narodowe” patrz m.in.: Kitler 2011: 31.

O konieczności współpracy międzynarodowej w sprawach polityki migracyjnej przekonaliśmy się na początku lat 90. Warto przypomnieć, że traktowanie pierwszych grup uchodźców podlegających jurysdykcji państwa polskiego w tamtym okresie zgodnie z prawem międzynarodowym (w szczególności z Konwencją genewską dotyczącą statusu uchodźców, sporządzoną w Genewie 28 lipca 1951 r. – dalej KG) stanowiło jeden z podstawowych warunków uznania Polski za tzw. państwo bezpieczne². Mówiąc najkrócej – przyznania Polsce statusu państwa gwarantującego przestrzeganie podstawowych standardów współczesnego prawa humanitarnego w rozumieniu KG dotyczącej statusu uchodźców. Fakt ten otworzył Polsce również drogę do nawiązywania strategicznych sojuszy o charakterze politycznym, militarnym oraz gospodarczym.

Obecnie sytuacje kryzysowe dotyczące państwa oraz wspólnoty międzynarodowe, a także działania podejmowane w celu ich rozwiązania, w sposób dobitny wskazują na priorytety w rozstrzyganiu relacji pomiędzy prawami jednostkowymi a prawami kolektywnymi (dobrem wspólnym mieszczącym w sobie przede wszystkim bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, a więc różnorakie wartości i interesy leżące w jego zakresie). Wobec zagrożeń, co również wyraził Trybunał Konstytucyjny, należy jednak przełożyć bezpieczeństwo państwa nad prawa indywidualne, z zastrzeżeniem, ażeby decyzja taka była uzasadniona (z uwzględnieniem wymogów tzw. klauzuli ograniczającej art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Co do zasady, w warunkach funkcjonowania państwa demokratycznego, w świetle orzecznictwa Trybunału oraz orzecznictwa europejskich trybunałów, nie można przeciwstawiać bezpieczeństwa państwa prawom człowieka, tym bardziej w sytuacjach potencjalnych zagrożeń. W niniejszym artykule zostanie podjęta próba przybliżenia i oceny przyjętych przez Polskę w ostatnim czasie rozwiązań wobec kryzysów dotyczących ochrony polskich granic, ze szczególnym akcentem położonym na konieczność współpracy międzynarodowej i respektowania demokratycznych wartości.

KSZTAŁTOWANIE POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ

O tworzeniu polskiej polityki migracyjnej możemy mówić od początku lat 90., chociaż ocenia się, że w tym okresie nie była ona prowadzona w sposób świadomy, a przyjmowane rozwiązania w znacznej mierze determinowane były koniecznością wdrożenia prawa międzynarodowego i wspólnotowego. Po okresie dążenia do pełnej kontroli nad międzynarodowym ruchem osobowym (opierającym się na państwowej reglamentacji migracji), w latach 90. „działania władz w dziedzinie

² Pojęcie to zostało zdefiniowane w KG oraz w ustawie o cudzoziemcach z 1997 r. dostosowującej wówczas w okresie jej obowiązywania polskie prawo do prawa międzynarodowego. Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia uregulowana została w art. 36 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE.

kontroli procesów migracyjnych koncentrowały się z jednej strony na uregulowaniu podstawowych kwestii na płaszczyźnie prawa międzynarodowego i dwustronnych umów rządowych, zaś z drugiej, na dostosowaniu do nich krajowych norm prawnych i powołaniu instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną państwa” (Łodziński, Szonert 2017:15-16). Niewątpliwie należy podzielić pogląd, że liberalizacja kontroli granic stworzyła korzystne warunki do umasowienia procesów migracyjnych (Kaczmarek 2002:98). Jak słusznie stwierdzono, w okresie tym, „migracje na ziemiach polskich wywoływane były głównie transformacją ustrojową i społeczno-ekonomiczną, co stało się przyczyną zmian w międzynarodowej mobilności ludności i w konsekwencji spowodowało przekształcenie się Polski z kraju emigracji w kraj emigracji i imigracji” (Iglicka 2008:15). Z biegiem lat, na gruncie gwarancji prawa powrotu do własnego kraju na znaczeniu nabierała sprawa repatriantów oraz osób polskiego pochodzenia pozostających głównie poza wschodnimi granicami państwa polskiego. Problem repatriacji przy nieproporcjonalnie niskiej jego świadomości początkowo rozwiązywany był poprzez stosowanie umów dwustronnych. Nowego znaczenia nabrał w kontekście prawa powrotu do własnego kraju zagwarantowanego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Przed obywatelami polskimi w warunkach narastającego bezrobocia, a z drugiej strony zniesienia obowiązku wizowego przez wiele państw grupy Schengen oraz bilateralnej współpracy rządów w sprawach dotyczących rynku pracy (następnie otwarcia rynków pracy przez wiele państw Wspólnoty Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego), zaistniała perspektywa wyjazdu w celach zarobkowych, w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej (rynk wewnętrznego). Ocenia się, że z tych nowych możliwości skorzystało ok. 2 mln Polaków. Opracowania statystyczne i naukowe mówią, że w tym okresie utraciły pozycję lidera kraje dotychczas najliczniej przyjmujące polskich migrantów tj. Niemcy i USA. Zdecydowanie pierwszą pozycję zajęła Wielka Brytania, USA z drugiego miejsca przed akcesją spadły na miejsce piąte. Nowym kierunkiem dla polskich migrantów okazała się Irlandia (Iglicka 2008:20). Pod koniec następnej dekady sukcesem w polskiej polityce migracyjnej należy określić włączenie Polski z dniem 11 listopada 2019 r. do *Visa Waiver Program* i zniesienie obowiązku wizowego w wyjazdach do Stanów Zjednoczonych w związku ze spełnieniem ostatniego warunku stawianego przed państwem aspirującym, polegającego na spadku odsetka odmów udzielenia wizy do poziomu 3% (Chrostowska-Malak 2021: 19-20).

Odnosząc się do prowadzonej polityki migracyjnej Polski z początku XXI w., należy zwrócić uwagę na szybki i intensywny jej rozwój wykraczający poza rozwiązania znane z poprzednich dekad (Łazor 2016:118).

„Istotną nowością był szeroki zakres współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz znacznie większa otwartość na przyjazdy. Zmniejszył się również zauważalnie poziom kontroli nad cudzoziemcami po przekroczeniu granicy. Ten ostatni, wraz z kwestiami bezpieczeństwa, stała się jednym z kluczowych elementów polityki. Jednocześnie te elementy, choć w pewnym stopniu narzucone przez partnerów europejskich, niekoniecznie były sprzeczne z polskimi potrzebami określanymi przez generalnie niechętnie wobec imigrantów elity polityczne” (Łazor 2016:119).

W pierwszych latach tworzenia polskiej polityki migracyjnej w III Rzeczypospolitej Polskiej gwarancją bezpieczeństwa miało być nawiązywanie szerokiej współpracy i otwarcie granic, gdyż służyło to budowaniu demokratycznego państwa prawnego, uzyskaniu statusu państwa bezpiecznego, tworzeniu w świecie pozytywnego wizerunku państwa zdolnego do nawiązywania szerokiej współpracy. Przystąpienie Polski do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. oraz KG stanowiło akty nobiletujące wskazujące na przyjęcie demokratycznych wartości, w konsekwencji również świadczyło o gotowości ubiegania się o członkostwo w UE oraz podjęcia wszechstronnej współpracy w ramach tej integracji. Równolegle w tym okresie Polska zaangażowała się we współpracę dwustronną z wieloma państwami, w pierwszej kolejności z sąsiadującymi, podpisując traktaty o dobrym sąsiedztwie i współpracy, umowy o zniesieniu obowiązku wizowego, w szczególności z państwami grupy Schengen, umowy readmisyjne³ oraz inne porozumienia dwustronne np. z RFN umożliwiające emigrację zarobkową Polaków. Ważnym wyzwaniem stało się uregulowanie spraw dotyczących działania systemów zabezpieczenia społecznego⁴ oraz zawieranie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania⁵. Na mocy umów międzynarodowych Rzeczpospolita Polska uznaje dokumenty o wykształceniu⁶. Umowy bilateralne stanowiły ważny instrument regulowania stosunków międzypaństwowych w sprawach przemieszczania się ludności (np. zniesienia obowiązku wizowego), regulowały też inne ważne kwestie, w sprawach nauki i oświaty, kultury, gospodarki oraz inne ułatwiające funkcjonowanie obywateli w społeczeństwie. Jako przykład warto podać, że Rzeczpospolita Polska zawarła wiele umów dwustronnych o wzajemnym uznawaniu praw jazdy, w tym z Cesarstwem Japonii, Republiką Korei czy Tunezją⁷.

Znaczenie współpracy dwustronnej nabrało nowego wymiaru w warunkach przystąpienia Polski do UE, kiedy polska granica wschodnia uzyskała status wschodniej granicy UE, a z czasem Schengen. Gotowość Polski do przyjęcia dorobku prawnego Schengen z tej racji, iż polskie granice wschodnie stały się granicami zewnętrznymi

³ Readmisja – odsyłanie na podstawie umów międzynarodowych uchodźców, którzy nielegalnie przekroczyli granice do państwa, z którego przybyli. Pojęcie stosowane głównie w terminologii prawniczej. Polska podpisała umowy o readmisji głównie z państwami sąsiednimi (Niemcy, Czechy, Słowacja, Ukraina, Białoruś – 1993, Grecja -1995 oraz Słowenia - 1996). Rozwiązania prawne umów readmisyjnych w związku z wdrożeniem dorobku prawnego Schengen zostały zastąpione regulacjami wspólnotowymi.

⁴ Patrz: www.gov.pl/web/rodzina/dsz-wykaz-umow-o-zabezpieczeniu-spoecznym (dostęp 15.02.22).

⁵ Patrz: www.podatki.gov.pl/podatkowa-wspolpraca-miedzynarodowa/wykaz-umow-o-unikaniu-podwojnego-opodatkowania (dostęp 15.02.2022).

⁶ Są to następujące państwa: Armenia, Austria, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chiny, Chorwacja, Czechy, Estonia, Francja, Kazachstan, Kirgistan, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Kuba, Libia, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdawia, Mongolia, Niemcy, Rosja, Rumunia, Serbia i Czarnogóra (państwo istniejące do 2006 r., a z dniem 5 czerwca 2006 r. odrębne podmioty prawa międzynarodowego), Słowacja, Słowenia, Syria, Tadżykistan, Ukraina, Uzbekistan, Węgry, Wietnam oraz państwa obecnie nieistniejące: Czechosłowacja, Jugosławia (SFRJ), NRD, ZSRR. Patrz: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/umowy-dwustronne-dotyczace-uznawalnosci-wyksztalcenia> (dostęp 15.02.2022).

⁷ Patrz: <https://traktaty.ms.gov.pl/umowa-1> (dostęp 5.03.2022).

UE, stanowiła jeden z najważniejszych warunków akcesyjnych. Strategiczne położenie geopolityczne Polski określane jest również w ramach jej członkostwa w *NATO*.

Od początku lat 90. w Polsce nie prowadzono świadomej polityki migracyjnej państwa. Wszelkie decyzje i działania w tym zakresie niewątpliwie stanowiły i stanowią jeden z warunków zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Wraz z otwarciem granic, integracją Polski z UE, uzyskaniem przez Polaków swobody podróżowania, pojawiły się nowe możliwości wyjazdu oraz podjęcia pracy poza granicami państwa. Prawo i polityka państwa polskiego sprzyjała emigracji, jednakże coraz mocniej podkreślano konieczność realizacji polityki „powrotów do ojczyzny” osób, które wbrew własnej woli znalazły się poza jej granicami (problem repatriacji, prace nad Kartą Polaka).

Polska polityka imigracyjna natomiast wyrażała się w zmienianych intensywnie ustawach o cudzoziemcach (z lat 1997, 2003 i 2013), które nie nadążały za dynamicznie rozwijającą się sytuacją i potrzebami, wynikającymi z jednej strony z konieczności implementowania prawa europejskiego, z drugiej zmianami chociażby na rynku pracy. Po 1989 r. status prawny obywateli i cudzoziemców określany była głównie przepisami ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. nr 10 poz. 49) oraz ustawą z 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz. U. nr 15 poz. 77). Był to czas konfrontowania praw cudzoziemców z prawami obywatelskimi. Utrzymywała się wówczas silna potrzeba wypełniania luk w prawie, dostosowywania polskiego prawa do prawa międzynarodowego i harmonizacji z prawem wspólnotowym, wobec większej niż dotychczas skali imigracji. Kolejnym aktem regulującym sytuację cudzoziemców w Polsce była ustawa z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. nr 114, poz. 739), która obowiązywała zaledwie przez kilka lat. Ważnym wydarzeniem było również uchwalenie 9 listopada 2000 r. ustawy o repatriacji. Po przystąpieniu Polski do UE kluczową rolę odegrało oddziaływanie prawa unijnego – stąd też rozbudowana postać ustaw o cudzoziemcach – z 2003 r., a następnie obszernej ustawy z 2013 r. liczącej aż 256 stron (Matyja, Siewierska-Chmaj, Pędziwiatr 2015:112) oraz innych ustaw dotyczących sytuacji prawnej cudzoziemców. Inny charakter miała natomiast uchwalona 7 września 2007 r. Karta Polaka.

Pierwszym i jedynym całościowym dokumentem mówiącym o polityce migracyjnej państwa była zaakceptowana w 2012 r. przez Radę Ministrów „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Dokument ten już od samego początku był raczej negatywnie komentowany przez środowiska naukowe (Rajkiewicz 2011). Zarzucano mu mgławicowość, brak określenia jednoznacznej doktryny czy strategii migracyjnej. W związku z nowymi wyzwaniem 26 października 2016 r. Prezes Rady Ministrów unieważniła dokumenty dotyczące polityki migracyjnej Polski, tj. dokument z 2012 r. oraz dokument wykonawczy do niego z 2014 r. Jesienią 2016 r. rozpoczęły się konsultacje międzyresortowe w sprawie nowej polityki migracyjnej Polski (tj. MSWiA, MON, Ministerstwa Rozwoju). W pracach nad dokumentem szczególną uwagę poświęcono sprawom bezpieczeństwa publicznego (Chrostowska-Malak 2021:22-23).

Przejsiowio, m.in. w sprawach migracji, podstawowymi dokumentami politycznymi stały się ogólne strategie, w szczególności – Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR 2017) do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) zatwierdzona w lutym 2017 r. Dokument ten zawiera polską perspektywę działań na rzecz zrównoważonego i odpowiedzialnego rozwoju gospodarczego⁸. Realizacja SOR z założenia ma wspierać wdrażanie Agendy 2030 w Polsce oraz Strategii Europa 2020 i uznana została jako kluczowy dokument państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. Według tej strategii niezbędnym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jest zapewnienie bezpieczeństwa. Ocenia się, że dużym wyzwaniem dla Polski, również jako państwa członkowskiego UE, jest zagrożenie terroryzmem oraz fala migracji. Projektem strategicznym na rzecz zwiększenia skuteczności państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości stał się Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020 i kolejny program na lata następne. Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju zapowiadał m.in. projekt Polityka Migracyjna Polski. Miała polegać ona na opracowaniu „kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej, zakładającej m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem wymogów ochrony bezpieczeństwa państwa. Dokument stanowić miał odpowiedź m.in. na potrzeby polityki gospodarczej w zakresie pozyskiwania pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach dla uzupełnienia zasobów ludzkich na rynku pracy, wynikające z występujących terenów demograficznych” (SOR 2014; patrz GUS 2018). Następnie, w 2018 r. Rada Ministrów przyjęła opracowane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej”. Zgodnie z wypracowanymi założeniami, w nowym projekcie polityki migracyjnej państwa jej celem miał być „spójny, oparty na wiedzy system zarządzania migracjami zapewniający bezpieczeństwo i porządek publiczny, sprzyjający rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej” (Polityka migracyjna Polski 2019). Dalszy kierunek polskiej polityki migracyjnej został wyznaczony w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego zatwierdzonej 12 maja 2020 r., tj.: „Skoordynowanie polityki migracyjnej z polityką gospodarczą, społeczną i polityką bezpieczeństwa”. W realizacji tego celu zalecono: „Opracować i prowadzić kompleksową politykę migracyjną, skoordynowaną z polityką bezpieczeństwa, polityką gospodarczą i społeczną, uwzględniającą zarówno bieżące, jak i prognozowane potrzeby rynku pracy, integrację migrantów ze społeczeństwem polskim, zapewniającą zachowanie spójności społecznej, jak i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom porządku i bezpieczeństwa publicznego związanym z procesami migracyjnymi” (SBN 2020:32). Kilkuletnie prace nad dokumentem o polskiej polityce migracyjnej zostały uwieńczone zaakceptowaniem w styczniu 2021 r. przez Międzyresortowy

⁸ Więcej: www.mr.gov.pl.

Zespół do Spraw Migracji dokumentu diagnostycznego, stanowiącego podstawę dla ustaleń i zaleceń nowej polityki migracyjnej Polski. Natomiast w październiku 2021 r. Rada Ministrów wobec sytuacji na granicy polsko-białoruskiej odstąpiła od zatwierdzenia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022” (Polityka migracyjna Polski 2021; Polityka migracyjna Polski 2021a).

Niemniej jednak Polska przez dziesięciolecia była – i wciąż pozostaje – krajem emigracyjnym. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r.⁹ cudzoziemcy stanowią zaledwie ok. 0,1% polskiego społeczeństwa (podczas gdy średnia w UE waha się na poziomie ok. 6,2%)¹⁰. Z europejskiej perspektywy, co potwierdza m.in. najnowszy raport *OECD All Hands in? Making Diversity Work for All* (wrzesień 2020 r.)¹¹ wynika, że Polska wciąż jest krajem najmniej różnorodnym (Chrostowska-Malak 2021:24).

Niewątpliwie nowe etapy w polskiej polityce migracyjnej zapoczątkowały wydarzenia dotyczące tzw. kryzysu migracyjnego z lat 2015/2016, następnie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej oraz masowego napływu ludności do Polski w związku z inwazją Rosji na Ukrainę. Władze polskie traktując priorytetowo bezpieczeństwo państwa w podejmowanych decyzjach i działaniach podkreślają, że sprawy polityki migracyjnej państwa, przede wszystkim ochrona granic, należą do kompetencji własnej państwa. Stanowisko to wymaga jednak pewnych wyjaśnień i uzupełnień, zarówno ze względu na troskę o szeroko rozumiane bezpieczeństwo (bezpieczeństwo narodowe) oraz zobowiązania międzynarodowoprawne.

⁹ Na podstawie wstępnych wyników spisu powszechnego z 2021 r. opublikowanych w kwietniu 2022 r. dowiadujemy się, że „Wyniki spisu 2021 wykazały wstępnie, że wśród stałych mieszkańców Polski 99,7% (37 923,9 tys.) stanowili obywatele Rzeczypospolitej Polskiej i w porównaniu z 2011 r. ich udział pozostaje na zbliżonym poziomie. Liczba osób z obywatelstwem innego kraju w 2021 r. wyniosła 111,8 tys. (0,3%), co oznacza dwukrotny wzrost w porównaniu z 2011 r. Mniej niż 100 osób określiło się jako bezpaństwowcy, czyli osoby nieposiadające obywatelstwa żadnego kraju (...). Wśród stałych mieszkańców Polski posiadających obywatelstwo innego kraju w 2021 r. blisko 14% stanowili obywatele z krajów Unii Europejskiej. Ich liczba wyniosła 15,5 tys. i w porównaniu z 2011 r. nastąpił jej niewielki spadek. Natomiast obywatele Ukrainy stanowili 47% stałych mieszkańców Polski z obywatelstwem innym niż polskie. W porównaniu z 2011 r. ich liczba zwiększyła się prawie czterokrotnie – z 13,4 tys. do 53 tys. Należy jednak zaznaczyć, że ogólna liczba cudzoziemców przebywających w Polsce jest większa, ponieważ osoby zamieszkałe w Polsce czasowo, będące stałymi mieszkańcami innych krajów, nie są wliczane do ludności Polski, dla której prezentowane są dane w tym opracowaniu”, wyniki wstępne – <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html> (dostęp 15.09.2022).

¹⁰ W UE cudzoziemcy stanowią przeciętnie 6,2% ludności – por. dane EUROSTAT: www.ec.europa.eu (dostęp 15.03.2022). W latach 2010–2019 udział ludności obcej był dość stabilny w większości państw członkowskich. Jednak Malta (z 5% w 2010 r. do 20% w 2019 r.), Austria (z 11% do 17%) i Niemcy (z 9% do 13%) wykazały większy wzrost. W 2019 r. największy udział cudzoziemców w całej populacji odnotowano w Luksemburgu (47%), a następnie na Malcie (20%), na Cyprze (18%), Austrii (17%), Estonii (15%).) i Łotwie (14%). Najmniejsze udziały zaobserwowano w Polsce, Rumunii i Słowacji (wszystkie 1%) – www.ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/demography/bloc-3a.html?lang=en (dostęp 15.12.2021).

¹¹ Dostępne na stronach www.oecd.org (dostęp 10.09.202).

PODSTAWY PRAWNE

W przyjętych warunkach ustrojowych o statusie obywatela w państwie co do zasady przesądza treść preambuły oraz zasad ustrojowych (w szczególności art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), a więc postanowienia określające wartości priorytetowe państwa. W przypadku cudzoziemców obok przepisów regulujących prawa każdego człowieka bez względu na obywatelstwo, ich status wyznacza w szczególności art. 37 Konstytucji RP, oraz – w stosunku do osób poszukujących międzynarodowej ochrony – art. 56 Konstytucji. W przypadku praw i wolności uznanych przez Konstytucję za prawa człowieka jakiegokolwiek różnicowanie sytuacji stron jest niedopuszczalne. Generalnie, pod wpływem działania prawa międzynarodowego (art. 9, 87 i 91 Konstytucji), a w szczególności prawa UE, obserwujemy ograniczanie kompetencji do decydowania o traktowaniu jednostek w państwie. O ile każde państwo samodzielnie podejmuje decyzje w kwestiach swojego bezpieczeństwa, tak w sprawach dotyczących traktowania ludności, wraz z rozwojem prawa międzynarodowego, decyzje te stają się coraz mniej samodzielne. Stosunek państwa do imigrantów i imigracji wyraża się nie tylko w normach z zakresu zezwoleń na wjazd i pobyt na terytorium, lecz również w otwarciu rynku pracy na cudzoziemców i liberalizacji przepisów dotyczących zatrudnienia, działalności gospodarczej, opieki medycznej czy możliwości podjęcia nauki i studiów.

Status prawny cudzoziemców określony jest przede wszystkim w regulacjach zasad wjazdu i pobytu cudzoziemca w danym państwie, które mają charakter administracyjnoprawny (Jagielski 1997:8), a najważniejsze z ustaw to:

- ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r., poz. 2354 z późn. zm.) – jako *lex generalis*,

oraz ustawy tzw. *lex specialis*:

- ustawa z 13 czerwca 2013 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1108),
- ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie i wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2021, poz. 1697),
- ustawa z 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2019, poz. 1472 z późn. zm.),
- ustawa z 7 września 2007 r. Karta Polaka (Dz.U. z 2019 r., poz. 1598 z późn. zm.).

Zakres przysługujących cudzoziemcom w Polsce praw jest szczegółowo określony w ustawach przedmiotowych (Chrostowska-Malak 2021:104).

W realizowanej polityce migracyjnej zauważalne jest różnicowanie imigracji na pożądaną – w pierwszej kolejności dotyczy to osób polskiego pochodzenia, pracowników wykwalifikowanych, biznesowych oraz studentów. Migracją niepożądaną z pewnością jest ta polegająca na masowym napływie migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki. Problematyczna stała się sytuacja cudzoziemców poszukujących międzynarodowej ochrony szczególnie, gdy zgodnie z rozporządzeniem Dublin UE (*Dublin III*) Polska jest krajem pierwszym właściwym do rozpatrzenia wniosku

azyłowego¹². Wiążące w sprawach ochrony międzynarodowej (przyznawania statusu uchodźcy) oprócz art. 56 Konstytucji RP są postanowienia art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, art. 18 Karty Praw Podstawowych UE, a także art. 78 Traktatu o Funkcjonowaniu UE. Działania podejmowane przez państwo w stosunku do cudzoziemców przebywających na granicy muszą być przede wszystkim zgodne z KG dotyczącą statusu uchodźcy i Protokołem nowojorskim z 1967 r. wykonawczym do tej Konwencji, a także dyrektywą 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej oraz dyrektywą 2013/33/UE i innymi aktami prawa UE (w tym decyzjami).

Nielegalne przekroczenie granicy stanowi czyn penalizowany według polskiego prawa (KW; KK). Jak wyjaśnia L. Gardocki „zwykłe nielegalne przekroczenie granicy jest wykroczeniem z art. 49a KW” (Gardocki 2021:326). Natomiast „jeżeli sprawca dokonuje tego czynu, używając przemocy, groźby, podstępów lub we współpracy z innymi osobami” z mocy art. 264 par.2 KK nielegalne przekroczenie polskiej granicy państwowej jest przestępstwem (Tamże). Czyny te mogą wiązać się z organizowaniem nielegalnego przekroczenia granicy, tzw. przemytem ludzi, które zostało skryminalizowane w art. 264 par. 3 KK. Przepis art. 264a KK z kolei, „opisuje typ przestępstwa polegającego na umożliwieniu lub ułatwieniu innej osobie, w celu osiągnięcia korzyści, pobyt na terytorium Polski wbrew przepisom”(Tamże). W świetle przepisów krajowych i przepisów unijnych, w szczególności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/32/UE, nawet fakt nielegalnego przekroczenia granicy nie może usprawiedliwiać odstępiania od rozpatrzenia wniosku azyłowego (Fundacja Batorego 2021), jeżeli osoba ubiega się o taki status.

„Na mocy tych przepisów osoba, która przebywa poza granicami swojego kraju pochodzenia w obawie przed prześladowaniami, ma prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej niezależnie od tego, w jaki sposób przekroczyła granicę, ani gdzie wyraziła chęć ubiegania się o ochronę. Jej wniosek powinien zostać rozpatrzony według określonych procedur z zastosowaniem podstawowych gwarancji, w tym m.in. prawa do skutecznego środka odwoławczego, czynnego udziału strony w postępowaniu i prawa pozostania na terytorium państwa przyjmującego przez czas procedury” (Fundacja Batorego 2021).

Wciąż wiążące dla organów władzy publicznej działających w sprawach uchodźców są wytyczne zawarte w podręczniku Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców „Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy” zgodnie z KG oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. (Patrz ESM; *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy*).

Granice kompetencji własnych w zakresie traktowania cudzoziemców zostały określone przez obowiązki państwa bezpiecznego w zakresie ochrony międzyna-

¹² W UE pojęcia „azył” i „status uchodźcy” (*refugee*) stosowane są zamiennie. W polskim prawie natomiast są to różne instytucje ochrony cudzoziemców – pojęcia te, w znaczeniu juretycznym, nie mogą być więc stosowane zamiennie.

wej praw człowieka, współpracy dwustronnej¹³ oraz dorobkiem prawnym UE: swobodami rynku wewnętrznego, wspólnym obywatelstwem i *acquis* Schengen. Jednocześnie, co już dawno stwierdzono, „Kluczowe znaczenie dla rozwijania współpracy z państwami sąsiednimi, które nie są państwami członkowskimi UE i nie są z nią stowarzyszone, ma znalezienie z jednej strony zasad liberalizacji reżimu wizowego, z drugiej zaś – wzmocnienie wspólnych działań w celu zwalczania nielegalnej imigracji” (Zdanowicz 2011), czemu miało służyć przede wszystkim zawieranie tzw. umów readmisyjnych. Należy w tym miejscu zauważyć, że działaniem władz Białorusi poprzedzającym wywołanie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej było zawieszenie umowy readmisyjnej w krajami UE¹⁴.

POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Wyzwania wobec kryzysu migracyjnego z lat 2015/2016 poddały korekcie prowadzoną od początku lat 90. politykę migracyjną Polski (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r.), kolejne wydarzenia z lat 2021 i 2022 unaocznily potrzebę poszukiwania nowych rozwiązań. Organizacje międzynarodowe kładą jednak nacisk na konieczność spójnego zarządzania migracjami, na co odpowiedzialnością państwa polskiego stało się uszczelnienie granic, ograniczanie dostępu do procedur uchodźczych, stosowanie przez Straż Graniczną tzw. *push-backów*¹⁵, ale też

¹³ Umowy dotyczące m.in. spraw traktowania ludności Polska podpisała z: Republiką Federalną Niemiec, tj. w Traktacie między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 (Dz. U. 1992 nr 14, poz. 56); Czeską i Słowacką Republiką, tj. w Układzie między Rzeczypospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy z dnia 6 października 1991 r. (Dz. U. 1992 nr 59, poz. 296);

Republiką Białoruś, tj. w Traktacie między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 23 czerwca 1992 r. (Dz. U. 1993 nr 118, poz. 527);

Ukrainą, tj. w Traktacie między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z dnia 18 maja 1992 r. (Dz. U. 1993 nr 125, poz. 573);

oraz Republiką Litewską, tj. w Traktacie między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z dnia 26 kwietnia 1994 r. (Dz. U. 1995 nr 15, poz. 71).

¹⁴ Umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach wizowych i readmisji podpisana 8 stycznia 2020 r., Dz.U.U.E.L.2020.181.3.

¹⁵ Określenie wypychania na drugą stronę granicy osób, które ją przekroczyły nielegalnie z pominięciem prawa cudzoziemców do ubiegania się o ochronę międzynarodową oraz procedur administracyjnych, również w sprawie zobowiązania do opuszczenia terytorium Polski, deportacji, odmowy na wjazd i pobyt. Przeciwno Polsce jeszcze przed 2021 r. zapadły w ETPCz niekorzystne wyroki w sprawie stosowania na polskich granicach tzw. *push-backów*. Od 2015 r. na przejściu granicznym w Terespolu i Brześciu odnotowano przypadki łamania obowiązujących zasad i procedur – patrz: wyrok ETPCz z dnia 23 lipca 2020 r., więcej: Chrostowska-Malak 2021, s. 106-107. W przedmiocie zawracania do granicy, tj. bezprawnych praktyk *push-back* wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 15 września 2022 r. w sprawach o sygnaturach akt: II SA/Bk 492/22, II SA/Bk 493/22 i II SA/Bk

podnoszenie konieczności udzielenia pomocy migrantom w krajach ich pochodzenia (Tamże).

Wyciągając wnioski z doświadczeń państw Europy Zachodniej i powołując się na względy bezpieczeństwa oraz problem integracji imigrantów, przy okazji problemu relokacji z 2016 r. zarysował się inny stosunek władz polskich do osób poszukujących międzynarodowej ochrony. Przypomnijmy, że Polska nie znalazła się wśród państw europejskich przyjmujących uchodźców w ramach relokacji. Polska wyraziła również swój sprzeciw wobec zintegrowanego zarządzania migracjami w głosowaniu przeciwko *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* z 11 lipca 2018 r.¹⁶ co uzasadniane było istnieniem sprzeczności z priorytetami określonymi przez polski rząd¹⁷. Równolegle w okresie poszukiwania rozwiązań kryzysu migracyjnego jaki dotknął państwa europejskie, w sytuacji kiedy Polska (podobnie jak inne kraje Grupy Wyszehradzkiej) wycofała się z kwotowego podziału migrantów, zaostriżył się konflikt z instytucjami UE wokół praworządności, który nie został złagodzony nawet wobec nadzwyczaj pozytywnych działań Polski na rzecz będącej w stanie wojny Ukrainy i jej obywateli. Konflikt ten zdecydowanie nie sprzyjał współpracy w rozwiązywaniu problemów zaistniałych na granicy polsko-białoruskiej.

Polskie władze wykazały sprzeciw wobec inicjatyw UE w sprawie rozwiązywania problemów migracji i uchodźstwa nie tylko odmawiając w 2016 r. uczestnictwa w relokacji uchodźców. W styczniu 2022 r. Polska zablokowała porozumienie azylowe zaproponowane przez Komisję Europejską. Według doniesień prasy

„sprawująca obecnie prezydencję w Unii Europejskiej Francja zaproponowała kompromis w sprawie przepisów azylowych. Zmiany te, zakładające m.in. wydłużenie procedur azylowych i uproszczenie zasad deportacji, miały ułatwić rozwiązanie kryzysu migracyjnego. Polski rząd zablokował jednak porozumienie w tej sprawie. (...) Brak zgody polskiego rządu na zaproponowane rozwiązanie wynikał z nieuwzględnienia zgłaszanych przez niego poprawek. Chodzi o zapis, który, w przypadku stwierdzenia sytuacji 'instrumentalnego wykorzystywania migrantów', dawałby prawo do całkowitego zawieszenia prawa azylowego, na co nie zgodziły się pozostałe kraje”¹⁸.

494/22 ze skarg obywateli Iraku oraz Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej, <http://bip.bialystok.wsa.gov.pl/190/sprawy-rozpoznane.html> (dostęp 19.09.2022).

¹⁶ ONZ (2018) Światowy Pakt w sprawie Migracji (ang. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) – umowa dotycząca migracji ludności przygotowana w ramach ONZ 11 lipca 2018 r. Pakt podpisano 19 grudnia 2018 r., przeciwko jego przyjęciu głosowało 5 państw (USA, Izrael, Polska, Węgry, Czechy).

¹⁷ „Dokument nie spełnił postulatów Polski dotyczących potwierdzenia odpowiednio silnych gwarancji suwerennego prawa do decydowania o tym, kogo państwa przyjmują na swoim terytorium oraz różnienia migracji legalnej i nielegalnej. Obecne w ostatecznym projekcie sformułowania – szczególnie dotyczące kwestii rozróżnienia między migrantami legalnymi i nielegalnymi – mogą powodować znaczne trudności w interpretacji i implementacji porozumienia” – napisało w swoim komunikacie Centrum Informacyjne Rządu, (MSWiA 2018).

¹⁸ 'Zgodziły się wszystkie kraje UE z wyjątkiem Polski'. Warszawa blokuje unijne porozumienie, „Do Rzeczy” z 31 stycznia 2022, <https://dorzeczy.pl/kraj/258043/polska-blokuje-unijne-porozumienie-ws-prawa-azylowego.html>, (20.05.2022).

Dowiadujemy się, że

„Polska odrzuciła ten projekt, ponieważ pozostałe kraje wspólnoty nie zgodziły się na jej żądania: aby w przypadku 'instrumentalnego wykorzystywania migrantów' kraj dotknięty takimi działaniami mógł całkowicie zawiesić procedury azylowe. Zgoda na polską poprawkę oznaczałaby zgodę Unii Europejskiej na *push-back* – wypychanie migrantów poza zewnętrzne granice UE, co byłoby niezgodne z unijnym prawem – pisze RMF FM¹⁹.”

Przekonaliśmy się w związku z powyższym, że w obliczu realnych zagrożeń niełatwo jest przyjąć i realizować wspólny kierunek działania z innymi państwami członkowskimi na jednym kontynencie (Chrostowska-Malak 2021:77). W środowisku naukowym podnosi się, że „samo uwspólnotowanie polityk migracyjnych pozostaje nadal jednak zadaniem trudnym (...) ze względu na zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego państw członkowskich i potrzeb krajowych rynków pracy, a także odmiennych uwarunkowań historycznych i geograficznych” (Łodziński, Szonert 2017:20).

DECYZJE I DZIAŁANIA WŁADZ POLSKICH WOBEC KRYZYSU NA GRANICY POLSKO-BIAŁORUSKIEJ

Działania podejmowane wobec kryzysu na granicy polsko-białoruskiej wykazały realizację strategii polegającej na rozwiązaniu problemu w ramach działań własnych państwa. Ochronę granicy wzmocniono na początku lipca 2021 r. użyciem Sił Zbrojnych oraz zaangażowaniem Policji, w porównaniu z rozwiązaniami problemów kryzysu migracyjnego z lat 2015/2016 zauważalnie deficytowo zaangażowano *FRONTEX* i inne agencje i instytucje UE zajmujące się sprawami migracji i uchodźstwa (np. *EUAA*, wcześniej *EASO*²⁰), co byłoby ważnym krokiem w kierunku umiędzynarodowienia problemu i uzyskania politycznego wsparcia²¹. W ramach własnych decyzji 2 września 2021 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów wydał rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i lubelskiego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1613), następnie 14 października 2021 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (tzw. ustawę wywózkową), której celem w ocenie orga-

¹⁹ *Polska zablokowała porozumienie azylowe zaproponowane przez KE*, „Rzeczpospolita” z 31 stycznia 2022 <https://www.rp.pl/polityka/art34096581-polska-zablokowala-porozumienie-azylowe-zaproponowane-przez-ke> (14.05.2022).

²⁰ Obecnie Wspólny Europejski System Azylowy jest na etapie kolejnej reformy w kierunku ulepszenia i większej harmonizacji wspólnych rozwiązań, co w konsekwencji ma służyć utworzeniu systemu odpornego na nadużycia i kryzysy. Reformie poddany został również Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (*EASO*). Na jego miejsce 19 stycznia 2022 r. powołano pełnoprawną unijną agencję azylową (Agencję UE ds. Azylu – *EUAA*), której zadaniem jest wspieranie procesu implementacji WESA w państwach członkowskich oraz pomoc operacyjna i techniczna o silniejszym niż dotychczas wpływie.

²¹ Działania Polski w odpowiedzi na „nieudokumentowaną migrację” wyczerpująco opisano m.in. w: Olbracht 2022.

nizacji pozarządowych miało być legalizowanie tzw. *push-backów*. 29 października 2021 r. natomiast przyjęto ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej. Po zakończeniu stanu wyjątkowego w zamiarze utrzymania wprowadzonych ograniczeń 30 listopada 2021 r. wprowadzono nowe przepisy rozporządzenia w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Chrostowska-Malak 2022:283-309).

W podjętych działaniach na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony granicy polsko-białoruskiej zauważalnie niewspółmiernie – zdaniem autora – potraktowano problem kryzysu humanitarnego, który zdaje się został bardziej dostrzeżony na forum międzynarodowym. Sprawami osób ubiegających się o międzynarodową ochronę zajęły się instytucje działające na rzecz ochrony praw człowieka (Rada Europy, Rzecznik Praw Obywatelskich), środowiska prawnicze (adwokaci) oraz organizacje pozarządowe (Grupa Granica, Lekarze bez Granic). W pomoc potrzebującym migrantom zaangażowała się społeczność lokalna Białowieży, Hajnówki, z inicjatywy której powstała Białowieńska Akcja Humanitarna. Wszelkie tego rodzaju akty udzielane migrantom na terytorium Polski nabierają szczególnego znaczenia wobec docierających informacji o ofiarach śmiertelnych kryzysu. Niestety, odnotowano również przypadki gróźb i zastraszania obrońców praw człowieka na granicy Polski z Białorusią²². O tych zdarzeniach donoszą również zachodnie media i prasa²³ (Chrostowska-Malak 2022).

Władze polskie koncentrując wysiłki na wzmocnieniu obronności granic, zwróciły się do UE o ponad 200 mln euro na budowę zapory na granicy z Białorusią (MSWiA przygotowało dwa wnioski) z Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji (FAMI), oraz z Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, o czym poinformował 27 października 2021 r. wiceminister MSWiA Maciej Wąsik²⁴ podczas rozpatrywania przez Senat ustawy o budowie zabezpieczenia na granicy z Białorusią, której koszty przewiduje się na poziomie 1 mld 600 mln zł. Jak stwierdziła przewodnicząca Komisji Europejskiej w swojej negatywnej odpowiedzi na temat finansowego wsparcia, rozwiązanie kryzysu nie nastąpi poprzez budowę muru.

Problem na granicy polsko-białoruskiej wykracza poza ramy prawne, zdecydowanie wskazując na kontekst polityczny i militarny, wymagający rozwiązań na

²² *Polska: obrońcom praw człowieka groźby i zastraszanie na granicy z Białorusią* – eksperci ONZ, 15 lutego 2022, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/02/poland-human-rights-defenders-face-threats-and-intimidation-belarus-border> (dostęp 24.03.2022).; por. sprawa działań policji w punkcie interwencji kryzysowej Stowarzyszenia KIK z grudnia 2021 r. <https://publicystyka.ngo.pl/oswiadczenie-dzialania-policji-w-punkcie-interwencji-kryzysowej-kik> (dostęp 26.03.2022) oraz kolejna sprawa z marca 2022 r.

²³ Patrz: https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1871730/belarus-pologne-immigration-crise-migratoire-musulmans?fbclid=IwAR2GOkB7zjUQwckQhEgs938_a0Ktcc9YLNuuAj5L8bX_M_dk7W5mE5Gm-fxk (dostęp 28.03.2022).

²⁴ 32. posiedzenie Senatu RP X kadencji – 27.10.2021 r. – www.senat.gov.pl/transmisje/podreczne-archiwum-ostatnich-transmisji/ (dostęp 15.12.2021).

poziomie ponadnarodowym (Knaus 2021). Choć oceniany jako instrument wojny hybrydowej, którego celem jest destabilizacja oraz zdeprecjonowanie wartości deklarowanych dotychczas przez państwa Europy Zachodniej, na gruncie prawnym sprowadza się do konfrontacji pomiędzy prawami podstawowymi człowieka – jakimi są prawo do ubiegania się o azyl, wolność od tortur i niehumanitarnego traktowania – a więc prawami, które nie podlegają ograniczeniom, a ochroną bezpieczeństwa państwa przed potencjalnymi zagrożeniami. Nieproporcjonalnie deficytowe względem działań podjętych na rzecz ochrony bezpieczeństwa państwa zaangażowanie w rozwiązywanie kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej, oprócz konsekwencji prawnych podnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Radę Europy, w przekonaniu autora, niekorzystnie wpływa na wizerunek państwa polskiego w Europie i Świecie.

DECYZJE I DZIAŁANIA WŁADZ POLSKICH WOBEC MASOWEGO NAPŁYWU LUDNOŚCI Z OBJĘTEJ INWAZJĄ ROSJI UKRAINY

Inne oblicze w sytuacji kryzysowej polskie władze i społeczeństwo ukazały wobec uchodźców z Ukrainy w sytuacji inwazji Rosji na Ukrainę. Wyrażając zrozumienie przyczyn rozpoczętej 24 lutego 2022 r. wojny oraz masowej ucieczki, jeszcze przed tą datą polskie władze zapowiedziały pomoc dla Ukrainy i gotowość przyjęcia uchodźców. W odróżnieniu od stanowiska zajętego wobec kryzysu na granicy polsko-białoruskiej (choć oczywiście są to sytuacje nieporównywalne ze względu na ich przyczyny) podjęto rozwiązania otwartej, przyjaznej, pomocowej polityki wobec Ukrainy i Ukraińców. Stanowisko to wyrażane było w deklaracjach przedstawicieli rządu, w przyjmowanych ustawach oraz konkretnych działaniach. Niewątpliwie fenomenalny charakter miało otwarcie się społeczeństwa polskiego na potrzeby Ukraińców, polegające m.in. na przyjmowaniu potrzebujących pomocy przez polskie rodziny do własnych domów. Wielu z Ukraińców uzyskało również pomoc od swoich rodaków, licznie przybyłych do Polski w poprzednich latach, najczęściej w celach zarobkowych.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że Polska już w 2014 r. zmierzyła się z masowym napływem 90 tys. uchodźców z Czeczenii, będącym konsekwencją bezprawnej aneksji Republiki Autonomicznej Krymu i Sewastopola przez Rosję oraz wojny we wschodniej Ukrainie. Niewątpliwie Polska przyjmuje obecnie największą liczbę osób potrzebujących pomocy z ogarniętej wojną Ukrainy – drugie tyle uciekających trafia na Słowację i do Rumunii. Według *UNHCR*²⁵ ponad 5,6 mln Ukraińców opuściło Ukrainę w poszukiwaniu bezpieczeństwa, przybывая przede wszystkim do sąsiednich krajów UE i krajów trzecich (w tym do Mołdawii; dane po

²⁵ *UNHCR, The UN Refugee Agency*, Urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców, patrz: <https://www.unhcr.org/> (dostęp 10.09.2022).

aktualizacji z 5 lipca 2022 r.)²⁶. Jak się okazało, w kolejnych miesiącach większość tych osób opuściła terytorium Polski²⁷.

O natychmiastową pomoc humanitarną dla Ukrainy zaapelowała do państw członkowskich UE ONZ. Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców poparł wyrażone przez wiele państw członkowskich zaangażowanie w uruchomienie tymczasowej ochrony przewidzianej w dyrektywie 2001/55/WE w celu umożliwienia wysiedleńcom natychmiastowego i tymczasowego schronienia w Unii oraz dla ułatwienia podziału między państwa członkowskie odpowiedzialności za osoby uciekające z Ukrainy. Jednym z polskich miast, do którego przyjechało najwięcej uciekających przed wojną obywateli Ukrainy jest Kraków. Pod koniec marca szacowano, że było to 150 tys. osób. Podczas wizyty Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców Filippo Grandiego zapowiedziana została pomoc dla miasta w postaci programu wsparcia finansowego i utworzenia przedstawicielstwa Agencji ONZ ds. Uchodźców w Krakowie (*UNHCR*). Wysoki Komisarz opowiedział się również za międzynarodowym wsparciem dla Polski²⁸. Na początku kwietnia 2022 r. *UNHCR* uruchomił program pomocowy dla obywateli Ukrainy. Obok świadczeń pieniężnych przewidzianych w polskich przepisach, potrzebującym przyznano w ramach działań agencji ONZ pomoc finansową udzielaną na wniosek osoby zainteresowanej²⁹.

W odpowiedzi na inwazję Rosji na Ukrainę mającej na celu podważenie bezpieczeństwa i stabilności w Europie i na świecie, na forum Rady Europejskiej w konkluzjach z 24 lutego 2022 r. zdecydowanie potępiono nieprovokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową, podkreślając, że Rosja rażąco naruszyła prawo międzynarodowe i zasady Karty Narodów Zjednoczonych. Podobne akty zapadły na forum ONZ, *NATO*, Rady Europy wraz z aktami wykluczenia Rosji z gremiów tych organizacji.

Kierując się solidarnością z Ukrainą Rada Europejska nakładała kolejne sankcje na Rosję, a w obliczu bezprecedensowego aktu agresji zadeklarowano, że Unia zdecydowanie wspiera i będzie nadal wspierać Ukrainę i jej obywateli. W tym duchu na podstawie art. 5 dyrektywy³⁰ Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych norm przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwa-

²⁶ <https://www.unhcr.org/ukraine-emergency.html>, (dostęp 23.07.2022).

²⁷ Na ten temat więcej patrz wiceprezes Polskiego Funduszu Rozwoju Bartosz Marczuk w: *Ilu uchodźców z Ukrainy przebywa w Polsce pół roku po rozpoczęciu inwazji? Ilu z nich pracuje? W jakim są wieku?*, 25 sierpnia 2022 r., Źródło: tvn24.pl, PAP, <https://tvn24.pl/polska/wojna-w-ukrainie-ilu-uchodzcow-przebywa-w-polsce-uchodzcy-praca-statystyki-wiek-uchodzcow-6083420>, (dostęp 10.09.2022).

²⁸ Patrz: https://www.krakow.pl/aktualnosci/258849,29,komunikat,wysoki_komisarz_nz_ds_uchodzcow_z_wizyta_w_krakowie.html (dostęp 30.03.2022).

²⁹ Patrz więcej: <https://help.unhcr.org/poland/pl/informacje-dla-osob-pochodzacych-z-ukrainy/> (dostęp 10.04.2022).

³⁰ Artykuł 5: „1. Istnienie sytuacji masowego napływu wysiedleńców jest ustalone decyzją Rady, podjętą kwalifikowaną większością na wniosek Komisji, uwzględniający wszelkie propozycje Państw Członkowskich przedłożenia wniosku Radzie. [...] 3. Decyzja Rady skutkuje wprowadzeniem tymczasowej ochrony wysiedleńców, do których się ona odnosi, we wszystkich Państwach Członkowskich, zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy”[...].

mi Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami³¹ (Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 1. 12–23) Rada (UE) wydała 4 marca 2022 r. decyzję wykonawczą stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony (ST/6846/2022/INIT OJ L 71, 4.3.2022, p. 1–6). Decyzja ta stanowi podstawowy akt prawny w zakresie udzielania ochrony czasowej w UE masowo napływającym z objętej inwazją Rosji Ukrainy. Zgodnie z prawem UE Rada Ministrów może natomiast rozszerzyć, lecz nie ograniczyć określone formy ochrony.

W wyniku tych wydarzeń już do 7 marca 2022 r. przybyło do Polski ponad 1 mln osób poszukujących schronienia. W ciągu następnego miesiąca liczba ta podwoiła się i na dzień 5 kwietnia wyniosła ok. 2,5 mln. Kluczowe było przygotowanie konkretnych rozwiązań prawnych i systemowych, by osoby uciekające przed wojną mogły poczuć się bezpiecznie. Rząd polski zadeklarował: „Polacy zdają test z solidarności. Nasi sąsiedzi mogą liczyć na nasze wsparcie”. Zgodnie z zapowiedzią na posiedzeniu Rady Ministrów przyjęto w trybie pilnym specjalną ustawę, która, jak wyjaśnił premier przedstawiając jej założenia, „ma za zadanie przede wszystkim zaproponować coś w rodzaju namiastki normalnego życia dla tych wszystkich osób, które do Polski przyjechały uciekając przed wojną”³².

Z dniem uchwalenia 12 marca 2022 r. weszła w życie (z mocą od dnia 24 lutego 2022 r.) ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Nie obejmuje ona wszystkich osób, które dotarły do Polski z terytorium Ukrainy, a wkrótce po uchwaleniu wymagała dalszych poprawek. Cudzoziemcy, których nie dotyczy wspomniana ustawa, a należą do kategorii wysiedleńców wymienionych w decyzji wykonawczej Rady UE stwierdzającej istnienie masowego napływu osób wysiedlonych z Ukrainy, mogą korzystać z ochrony czasowej zgodnie z ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. 26 marca br. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Nowe przepisy weszły w życie 26 marca br. i obowiązują z mocą wsteczną od 24 lutego 2022 r.

Równoległe do prac legislacyjnych oraz organizacyjnych w kraju, Polska podjęła szeroką akcję dyplomatyczną w celu wzmocnienia i koordynacji wszechstronnej pomocy dla Ukrainy oraz wzmocnienia sankcji wobec Rosji m.in. w sektorze energetycznym w ramach solidarnej odpowiedzi Europy na nieuzasadnioną agresję militarną Rosji na Ukrainę.

Jeszcze przed inwazją Rosji na Ukrainę, 10 lutego polski premier w odpowiedzi na trudną sytuację spowodowaną zagrożeniem ze strony Rosji zapowiedział pomoc humanitarną Polski oraz zabieganie o pomoc dla Ukrainy na arenie międzynarodowej.

³¹ Dyrektywa stanowi część wspólnego europejskiego systemu azylowego, zakładającego jednolitość systemu oraz solidarność, przewiduje minimalne standardy, jakie muszą być przestrzegane przez państwa członkowskie, jednocześnie dając możliwość wprowadzenia bardziej korzystnych warunków.

³² Patrz: <https://www.gov.pl/web/premier/premier-obywatele-z-ukrainy-ktorzy-uciekaja-przed-wojna-beda-bezpieczni-w-polsce2> (dostęp 10.03.2022).

wej. Premier Morawiecki podkreślał, że „jako państwo, które przewodniczy obecnie OBWE, wraz z prezydentem Andrzejem Dudą, staramy się organizować akcje dyplomatyczne, aby zwiększyć szanse na utrzymanie pokoju za naszą wschodnią granicą”³³. W tym samym czasie podczas wizyty w Warszawie premier Wielkiej Brytanii Boris Johnson wyraził solidarność Wielkiej Brytanii z Ukrainą, z Polską oraz ze „wschodnią częścią NATO”³⁴. Następnie konsekwentnie podjęte zostały przedmiotowe rozmowy z wieloma przywódcami i liderami, nie tylko europejskimi. Pomoc humanitarną i wsparcie dla Ukrainy również poprzez partnerstwo w NATO zapowiedział 2 marca w rozmowie telefonicznej z polskim premierem szef rządu Australii. W tym samym dniu przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel spotkał się na Podkarpaciu z szefem polskiego rządu w celu omówienia sytuacji na Ukrainie oraz pomocy Ukraińcom, deklarując pełną europejską solidarność wobec Polski. Kwestie wzmocnienia i koordynacji wszechstronnej pomocy dla Ukrainy, w tym pomocy humanitarnej dla osób uciekających przed wojną omówił 4 marca premier Mateusz Morawiecki w rozmowie z premierami Belgii oraz Republiki Mołdawii. Te same tematy podjęto w trakcie wizyty Mateusza Morawieckiego z kanclerzem Republiki Austrii Karlem Nehammerem w Wiedniu. Rząd Austrii zadeklarował pomoc humanitarną dla Ukrainy, m.in. wyposażenie ochronne służb ratunkowych oraz paliwo. Kanclerz zapowiedział również, że Austria zrobi wszystko, by zmniejszyć swoją zależność od rosyjskiego gazu oraz „podziękował jednocześnie Polsce za pomoc jakiej udziela Ukrainie i jej obywatelom”³⁵.

Solidarność w działaniach na rzecz Ukrainy i obywateli Ukrainy z Polską wyrazili przedstawiciele władz Stanów Zjednoczonych oraz Kanady; sprawy te stały się przedmiotem wizyt w dniu 10 marca 2022 r. w Warszawie wiceprezydent Stanów Zjednoczonych Kamali Harris oraz premiera Kanady Justina Trudeau. Głównym tematem rozmów była m.in. „koordynacja odpowiedzi społeczności międzynarodowej na agresję militarną Rosji w Ukrainie oraz zwiększenie wszechstronnej pomocy dla Ukraińców”³⁶. Jeszcze przed tymi rozmowami Stany Zjednoczone zapowiedziały m.in. wsparcie finansowe dla Polski w związku z jej zaangażowaniem w szeroką pomoc dla Ukrainy i Ukraińców.

Należy jednak odnotować, iż w czasie intensywnych starań władz polskich na rzecz Ukrainy i obywateli Ukrainy 9 marca 2022 r. w Parlamencie Europejskim odby-

³³ Patrz: *Premier Mateusz Morawiecki: Bezpieczna Ukraina to także polska i europejska racja stanu*, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-bezpieczna-ukraina-to-takze-polska-i-europejska-racja-stanu> (dostęp 24.03.2022).

³⁴ Patrz: <https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-wielka-brytania-dala-wspalnaly-dowod-solidarnosci-z-ukraina-z-polska-ze-wschodnia-czescia-nato>, (dostęp 24.03.2022).

³⁵ *Premier po spotkaniu z kanclerzem Republiki Austrii: mamy podobne spojrzenie na konflikt za wschodnią granicą Polski*, 09.03.22, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-po-spotkaniu-z-kanclerzem-republiki-austrii-mamy-podobne-spojzenie-na-konflikt-za-wschodnia-granica-polski> (dostęp 24.03.2022).

³⁶ *Premier Mateusz Morawiecki spotkał się z wiceprezydent USA Kamalą Harris oraz premierem Kanady Justinem Trudeau*, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-spotkal-sie-z-wiceprezydent-usa-kamala-harris-oraz-premierem-kanady-justinem-trudeau> (dostęp 25.03.2022).

ło się ostateczne głosowanie nad rezolucją przeciwko Polsce w sprawie tzw. mechanizmu warunkowości w budżecie UE³⁷ i skutkach orzeczenia TSUE. Komentował je m.in. europoseł PiS Bogdan Rzońca: „głosowanie to, ze względu na sytuację międzynarodową, wojnę na Ukrainie i poświęcenie obywateli krajów graniczących z Ukrainą na rzecz pomocy uchodźcom wojennym, w ogóle nie powinno się odbyć szczególnie w sytuacji, gdy Polska w krótkim czasie przyjęła największą liczbę uchodźców z Ukrainy i nadal ponosi ogromne koszty pomocy Ukraińcom”.

26 marca 2022 r. odbyła się kolejna w tak krótkim czasie wizyta władz amerykańskich w Polsce, tym razem prezydenta Joe Bidena. Szef polskiego rządu i prezydent USA omówili możliwości dalszej koordynacji odpowiedzi społeczności międzynarodowej na niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję militarną Rosji na Ukrainę. Rozmowy dotyczyły wzmocnienia wszechstronnej pomocy dla Ukrainy, w tym humanitarnej³⁸. Podczas wizyty w Warszawie Joe Biden podziękował Polsce za działania wobec agresji na Ukrainę, w tym za przyjęcie ponad 2,3 miliona uchodźców³⁹.

WNIOSKI

Sytuacje kryzysowe dotyczące państwa i wspólnoty międzynarodowe oraz działania podejmowane w celu ich rozwiązania, w sposób dobitny wskazują na priorytety w rozstrzyganiu relacji pomiędzy prawami jednostkowymi a prawami kolektywnymi (dobrem wspólnym mieszczącym w sobie przede wszystkim bezpieczeństwo państwa, a także inne wartości i interesy). Wydarzenia na granicy polsko-białoruskiej, wcześniej kryzys migracyjny, a także pandemia COVID-19 poddały znaczącej korekcie prowadzoną dotychczas politykę migracyjną państwa polskiego, która wyrażana jest wciąż przede wszystkim w tworzonym prawie oraz w działaniach organów, instytucji i służb odpowiedzialnych za ochronę państwa i jego granic. Stanowisko władz państwowych wobec wyżej wskazanych problemów za każdym razem wyrażane było stanowczo – kontrola granic i sprawy migracji należą do kompetencji własnej państwa, lecz nie zawsze, co wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz ocen podnoszonych na forum UE, są to rozwiązania zgodne z wiążącymi zobowiązaniami międzynarodowymi.

Doświadczenia państw Europy Zachodniej w sprawach migracji dowodzą, iż polityka „otwartych drzwi” zawiodła, szczególnie polityka integracyjna. Ale to

³⁷ Patrz również: wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie mechanizmu warunkowości, oddalający skargę Polski (C-157/21). Więcej na temat konfliktu wokół praworządności, w tym o decyzjach Rady UE z 2015 r. w sprawie relokacji uchodźców: Chrostowska-Malak 2021, s. 51-53, 75,77-78.

³⁸ Patrz: <https://www.gov.pl/web/premier/szef-polskiego-rzadu-spotkal-sie-z-prezydentem-stanow-zjednoczonych> (dostęp 28.03.2022).

³⁹ Patrz: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/spotkanie-prezydentow-polski-i-usa,51184> (dostęp 29.03.2022).

tylko jedna z wielu lekcji o polityce migracyjnej państwa. Zamykanie granic oraz podejmowanie samodzielnych decyzji i działań nie stanowi długofalowego rozwiązania. Potrzebna jest współpraca międzynarodowa, zarówno w sytuacji gdy Polska nie jest traktowana przez imigrantów jako kraj docelowy, jak również w możliwej perspektywie uznania Polski za kraj atrakcyjny pod względem imigracyjnym. Jest to widoczne we wszystkich opisanych sytuacjach kryzysowych. Dzięki zaangażowaniu w rozwiązywanie problemów poprzez współpracę międzynarodową, zyskuje również wizerunek i wiarygodność Polski – przede wszystkim jako państwa praworządnego, o europejskich wartościach.

Z tych również przyczyn dobrym sygnałem dla Polski były deklaracje gotowości zaangażowania na polsko-białoruskiej granicy wojsk przez Wielką Brytanię i Estonię. Oceniając stanowisko Polski wobec kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej, w przekonaniu autora, od Polski wręcz oczekiwano nie tylko ochrony granic, ale też właściwego potraktowania koczujących przy granicy ludzi, otwarcia na współpracę na rzecz bezpieczeństwa, także z myślą o możliwych kierunkach dalszego rozwoju sytuacji oraz odpowiedzialności.

Polityka uchodźcza Polski po raz kolejny została zweryfikowana masowym napływem ludności z zaatakowanej 24 lutego 2022 r. Ukrainy. Nie bez znaczenia dla wszystkich tych sytuacji pozostaje również fakt, iż Polska to wciąż kraj emigracji – wielokrotnie w historii mającej cechy uchodźcze i zarobkowe (Polska diaspora stanowi czwartą co do wielkości wśród rozproszonych w świecie).

Rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa państwa na drodze intensywnych zmian ustaw nie jest działaniem wystarczającym. Problem migracji we współczesnym świecie narasta i wymaga ponadnarodowych rozwiązań. Prawa międzynarodowego i wynikających z jego norm zobowiązań nie jesteśmy w stanie zmienić ustawami. W ramach ustawodawstwa krajowego możemy przyjąć jedynie doraźne rozwiązania traktujące migrantów nie gorzej, niż wynika to ze standardów prawa międzynarodowego i prawa UE, bez arbitralnego różnicowania jednostek. Niestety, wśród ocen polskich działań w sprawie migrantów ze wschodniej granicy, pojawiają się także opinie o stosowaniu podwójnych standardów, co zostało zauważone na forum międzynarodowym. Nieprzywiązywanie należytej wagi, jak wydaje się obecnie, do konieczności współpracy międzynarodowej na rzecz bezpieczeństwa w polityce migracyjnej w coraz bardziej zglobalizowanym świecie, o czym przekonaliśmy się w związku z europejskim problemem relokacji uchodźców z 2016 r., skutkuje w innych sferach funkcjonowania państwa i może oznaczać pojawienie się nowych, nieprzewidywalnych problemów. Bezpieczeństwo państwa polskiego oznacza bowiem konieczność współpracy międzynarodowej w sytuacjach kryzysowych, co jest szczególnie ważne wobec nasilających się trudności dotyczących ochrony granic, nie tylko o charakterze państwowym.

Bibliografia

- Chrostowska-Malak K. (2021), *Rozwój praw cudzoziemców w świetle polityki migracyjnej państwa polskiego*, Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Chrostowska-Malak K. (2022), *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej w kontekście bezpieczeństwa oraz polityki migracyjnej państwa polskiego. Aspekty prawne*, (w:) *Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej. Perspektywa narodowa i międzynarodowa*, redakcja naukowa Wiesław Śmiałek, Łukasz Kominek, Oliver Balogh, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań.
- Iglicka K. (2008) *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Jagielski J. (1997) *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna)*, Warszawa.
- Kitler W. (2011) *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
- Łazor J. (2016) *Polska polityka migracyjna wobec cudzoziemców 1918-2012*, (w:) *Polityka migracyjna: historia i współczesne wyzwania*, redakcja naukowa Katarzyna Górak-Sosnowska, Jerzy Łazor, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Matyja R., Siewierska-Chmaj A., Pędziwiatr K. (2015) *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa-Rzeszów.
- Olbracht P. (2022) *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście sytuacji na granicy polsko-białoruskiej w okresie sierpień-grudzień 2021 r. – możliwości prawne i podjęte działania*, „Polityka i Społeczeństwo”, 20(2)/2022, DOI: 10.15584/polispol.2022.2.9, <https://journals.ur.edu.pl/polispol/issue/view/156> (dostęp 10.09.2022).
- Sadowski P. (2019) *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Źródła internetowe

- BKBN (2013), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego, www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/akty-prawne-i-dokumenty-1/5973, Akty-prawne-i-dokumenty-strategiczne.html (dostęp 15.12. 2021)
- ESM, <https://www.emn.gov.pl/esm/o-nas/europejska-siec-migracyj/13090,Czym-jest-Europejska-Siec-Migracyjna.html> (dostęp 10.08.2022)
- Fundacja Batorego (2021), Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w związku z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej z dnia 28.10.2021 r., www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespolu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-zwiazku-z-sytuacja-na-granicy-polsko-bialoruskiej/ (dostęp 15.12.2021)
- GUS (2018), Sytuacja demograficzna Polski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej, redakcja naukowa Józefina Hrynkiewicz, Janusz Witkowski, Alina Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, GUS, Warszawa.
- <https://stat.gov.pl/spisy-powszechno-nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html> (dostęp 1.09.2022)
- Kaczmarczyk P. (2002), *Uwarunkowania współczesnych migracji zagranicznych mieszkańców Polski – podejście mikroanalityczne*, (w:) *Emigracja z Polski po 1989 roku*, książka zbiorowa pod redakcją Bolesława Klimaszewskiego, Biblioteka Polonijna, Kraków.

- Knaus G. (2021), „Rzeczpospolita” z 14.11.21, www.rp.pl/dyplomacja/art19101331-gerald-knaus-z-lukaszenka-nie-wygra-sie-sila (dostęp 10.12.2021)
- KPRM (2018), www.gov.pl/web/premier/migracje-brexite-polityka-klimatyczna-wieloletnie-ramy-finansowe-oraz-sankcje-wobec-rosji-byly-tematem-szczytu-rady-europejskiej (dostęp 30.08.2018)
- Łodziński S., Szonert M. (2017), „*Niepolityczna polityka*”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016*, „*Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*”, Nr 2/2017.
- Mikołajczyk B. (2018), *Mechanizm dubliński na rozdrożu - uwagi w związku z pracami nad rozprawdzeniem Dublin*, www.sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/artykuly/mechanizm-dublinski-na-rozdroz-uwagi-w-zwiazku-z-pracami-nad-151332136 (dostęp 10.12.2021)
- ONZ (2018), Światowy Pakt w sprawie Migracji (ang. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) – umowa dotycząca migracji ludności przygotowana w ramach ONZ 11 lipca 2018 r. Pakt podpisano 19 grudnia 2018, <https://www.gov.pl/web/mswia/polska-nie-wyrazilapoparcia-dla-globalnego-paktu-ws-uchodzcow> (dostęp 10.12.2021)
- Premier Mateusz Morawiecki przedstawiając założenia ustawy: obywatele z Ukrainy, którzy uciekają przed wojną będą bezpieczni w Polsce, 7 marca 2022, w: <https://www.gov.pl/web/premier/premier-obywatele-z-ukrainy-ktorzy-uciekaja-przed-wojna-beda-bezpieczni-w-polsce2> (dostęp: 10.03.2022)
- Premier Mateusz Morawiecki: Bezpieczna Ukraina to także polska i europejska racja stanu, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-bezpieczna-ukraina-to-takze-polska-i-europejska-racja-stanu> (dostęp 24.03.2022)
- Rajkiewicz A. (2011), *O zaletach i wadach dokumentu „Polityka migracyjna Polski”*, (w:) „*Biuletyn migracyjny*” 2011, nr 30 (lipiec/sierpień), Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa, www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/30-lipiec-sierpien2011/o-zaletach-i-wadach-dokumentu-%E2%80%9EPolityka-migracyjnapolski%E2%80%9D (dostęp 15.12.2021)
- Wiceprezes Polskiego Funduszu Rozwoju Bartosz Marczuk, *Ilu uchodźców z Ukrainy przebywa w Polsce pół roku po rozpoczęciu inwazji? Ilu z nich pracuje? W jakim są wieku?*, 25 sierpnia 2022 r., Źródło: tvn24.pl, PAP, <https://tvn24.pl/polska/wojna-w-ukrainie-ilu-uchodzcow-przebywa-w-polsce-uchodzcy-praca-statystyki-wiek-uchodzcow-6083420> (dostęp 10.09.2022).
- www.gov.pl/web/rodzina/dsz-wykaz-umow-o-zabezpieczeniu-spoecznym (dostęp 15.12.2021)
- www.podatki.gov.pl/podatkowa-wspolpraca-miedzynarodowa/wykaz-umow-o-unikananiu-podwojnego-opodatkowania (dostęp 15.12.2021)
- www.senat.gov.pl/transmisje/podreczne-archiwum-ostatnich-transmisji/ (dostęp 15.12.2021)
- Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy*, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r., Podręcznik, styczeń 1992, Geneva, <https://www.emn.gov.pl/esm/o-nas/europejska-siec-migracyj/13090,Czym-jest-Europejska-Siec-Migracyjna.html> (10.08.2022)
- Zdanowicz M., *Readmisja w relacjach Polski i Rosji*, [www://repozytori.um.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/2766/1/BSP_9_2011_Zdanowicz.pdf](http://repozytori.um.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/2766/1/BSP_9_2011_Zdanowicz.pdf) (dostęp 23.11.2021)

Akty prawne

- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, ST/6846/2022/INIT, OJ L 71, 4.3.2022, p. 1–6

- Dublin III*, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, OJ L 180, 29.6.2013
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (tzw. dyrektywa proceduralna), OJ L 180, 29.6.2013
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (tzw. dyrektywa recepcyjna)
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych norm przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 1. 12–23
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej podpisana w Nicei dnia 7 grudnia 2000 roku, wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.
- KG, Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. nr 119, poz. 515.
- KK, Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn.zm.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3,5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn.zm.
- KW, Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U z 2021 r. poz. 2008, 2052, 2269, 2328, z 2022 r. poz. 1726, 1768
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.)
- Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi, Dz.U. z 2021 r., poz. 2193
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego, Dz.U. z 2021 r., poz. 1613
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz.UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.)
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, M.P.2016, poz. 270
- Umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach wizowych i readmisji podpisana 8 stycznia 2020 r., Dz.U.UE.L.2020.181.3.
- Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. poz. 583
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2021 r., poz. 2354 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1776 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. z 2020 r., poz. 305 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j., t.j. z 2021 r. poz.1108

- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków i ich rodzin, t.j. z 2021 r., poz. 6197
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. z 2019 r., poz. 1598 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1472, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, Dz.U. z 2021 r., poz. 1992
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 1918 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r. w sprawach o sygnaturach akt: II SA/Bk 492/22, II SA/Bk 493/22 i II SA/Bk 494/22 ze skarg obywateli Iraku oraz Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej, <http://bip.bialystok.wsa.gov.pl/190/sprawy-rozpoznane.html> (dostęp 19.09.2022).

Wybrane dokumenty

- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, przyjęta przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r. (26.10.2016 r. odwołano dokument)
- Polityka migracyjna Polski (2019), projekt z 10 czerwca 2019 r. opracowany przez Zespół do Spraw Migracji Redakcja: Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA
- Polityka migracyjna Polski (2021 a) – kierunki działań 2021-2022, (projekt) dokument nieuchwalony przez Radę Ministrów w październiku 2021
- Polityka migracyjna Polski (2021) – diagnoza stanu wyjściowego, dokument opracowany przez rządowy Zespół do spraw migracji, Warszawa 2021
- SBN 2020, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzona na wniosek Prezesa RM przez Prezydenta RP w dniu 12 maja 2020 r.
- SBN (2014), Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzona na wniosek Prezesa RM przez Prezydenta RP w dniu 5 listopada 2014 r.
- SOR (2017), Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) Przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.

Dr Katarzyna Chrostowska-Malak, Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej (katarzyna.malak@pw.edu.pl)

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, współpraca międzynarodowa, polityka migracyjna, imigracja, cudzoziemcy, ochrona granic

Keywords: security, international cooperation, migration policy, immigration, foreigners, border protection

ABSTRACT

Security is a priority value in the state's migration policy and primarily means the protection of state borders. While each state makes independent decisions on its own security and possible cooperation in this area, any decisions on treating people must be made in accordance with international obligations. According to the principles of international law, it is the competence of the state to decide who and under what conditions is allowed to enter and stay in its territory, provided that the

decisions made are not arbitrary and comply with international obligations. In other words, the status of the international obligations of the state determines the scope of the state's own competence.

This correlation is particularly evident at the EU level. However, these principles are put to the test in crisis situations.

The aim of the paper is to demonstrate the necessity of international cooperation in matters of immigration and immigrants for broadly understood national security in defence of democratic values, which is especially important in solving crisis situations.