

Paweł Lubiewski

**NIELEGALNA
IMIGRACJA
ZAGROŻENIA
BEZPIECZEŃSTWA**

CZEŚĆ 1

Szczytno 2016

Recenzja

dr hab. inż. Jarosław Prońko

Redakcja wydawcy

Agnieszka Kamińska

Paweł Oczóś

Beata Miszczuk

Projekt okładki

Agnieszka Kamińska



© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

ISBN 978-83-7462-524-1

e-ISBN 978-83-7462-525-8

Skład, druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 7,78 ark. wyd.

Spis treści

1. Prolegomena	5
1.1. Zakres przedmiotowo-podmiotowy rozważań	7
1.2. Podstawowa terminologia i różne jej ujęcia	13
1.3. Migracja jako czynnik determinujący rozwój cywilizacji	26
2. Charakterystyka nielegalnej imigracji	31
2.1. Źródła i przyczyny nielegalnej imigracji	31
2.2. Istota nielegalnej imigracji. Kontekst socjologiczny i prawny	44
2.3. Skala imigracji w Polsce	52
2.4. Struktura i dynamika nielegalnej imigracji w Polsce	63
3. Problematyka oddziaływania nielegalnej imigracji na sferę bezpieczeństwa państwa	79
3.1. Imigracja rejestrowana a bezpieczeństwo państwa	80
3.2. Oddziaływanie nielegalnej imigracji na sfery bezpieczeństwa państwa	86
3.3. Prognozy rozwoju zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce	93
4. Konkluzje	105
Bibliografia	115
Spis tabel	123
Spis rysunków	123
Spis wykresów	123
Załączniki	127

1. Prolegomena

Geopolityczna lokalizacja Polski znajdującej się w granicach jednego z najbardziej atrakcyjnych imigracyjnie regionów świata, jakim jest bez wątpienia kontynent europejski, nie pozwala jej być obojętną na zjawisko imigracji. Umiejscowiona pomiędzy rozwiniętą politycznie i gospodarczo Europą Zachodnią a ustępującą jej w tym zakresie Europą Wschodnią, czy Azją Zachodnią, stoi na drodze szlaków migracyjnych pomiędzy tymi regionami. Należy mieć także na względzie, że w wyniku postępującego rozwoju gospodarczego Polska staje się w perspektywie czasu coraz bardziej atrakcyjnym krajem nie tylko dla imigracji tranzytowej, lecz także dla imigracji docelowej.

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., kiedy to zostały otwarte w pełni dla ruchu cudzoziemców granice RP, nastąpił gwałtowny wzrost liczby cudzoziemców przyjeżdżających do RP lub przejeżdżających przez jej terytorium. Równolegle zaczęło pojawiać się i niezwykle dynamicznie rozwijać zjawisko nielegalnej imigracji, a przy tym coraz bardziej dawała znać o sobie przestępczość z udziałem cudzoziemców. Skala rozwoju zjawiska oraz brak przygotowania polskich służb do skutecznego przeciwstawienia się mu spowodowały, że przez kilkanaście następnych lat trwała nierówna walka na tej płaszczyźnie.

Działania przystosowawcze związane z przygotowywaniem się Polski do włączenia w struktury Unii Europejskiej w dużym zakresie dotyczyły między innymi usprawnienia ochrony granicy państwowej, jak też szerszego kontekstu przeciwdziałania zjawisku nielegalnej imigracji. Na tak rodzące się mechanizmy przeciwdziałania zjawisku składały się w mniejszym zakresie własne doświadczenia polskich służb, a w szerszym przedstawiane przez Unię Europejską i wdrażane w szybkim tempie rozwiązania, będące wynikiem wieloletnich wspólnotowych doświadczeń w tym obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego Unii.

Na względzie należy mieć także to, że charakter zjawiska wymusza konieczność utworzenia i doskonalenia mechanizmów zdolnych do jego identyfikacji, monitorowania, a przede wszystkim diagnozowania zagrożeń, jakie ze sobą niesie.

Powyższe rozważania, rodzące się pytania w kontekście oddziaływania nielegalnej imigracji na bezpieczeństwo państwa oraz własne zainteresowania

autora stały się przyczynkiem do podjęcia rozważań w przedstawianym obszarze rzeczywistości.

Problematyka ta opisana została w dwóch częściach. W części pierwszej, skupiającej się przede wszystkim na analizie dorobku naukowego w przedstawianym obszarze, podjęto próbę scharakteryzowania zjawiska nielegalnej imigracji. W tym celu niezbędne było odniesienie się do historii zjawiska migracji na świecie. Na tej podstawie dokonano ogólnej prezentacji sformułowanych na przestrzeni ostatniego wieku głównych teorii odnoszących się do powstania i rozwoju zjawiska migracji. To pozwoliło na zarysowanie istoty zjawiska imigracji nielegalnej, co z kolei ukierunkowało rozważania w obszarze zarówno źródeł zjawiska, jak i jego przyczyn. Podjęta została także próba nakreślenia obrazu struktury zjawiska nielegalnej imigracji w Polsce oraz określenia jego dynamiki. Niezbędne, w poruszonym zakresie problematyki migracyjnej, było scharakteryzowanie zjawiska nielegalnej imigracji w kontekście zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie: czy zjawisko to stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, a jeśli tak, to w jakim obszarze?

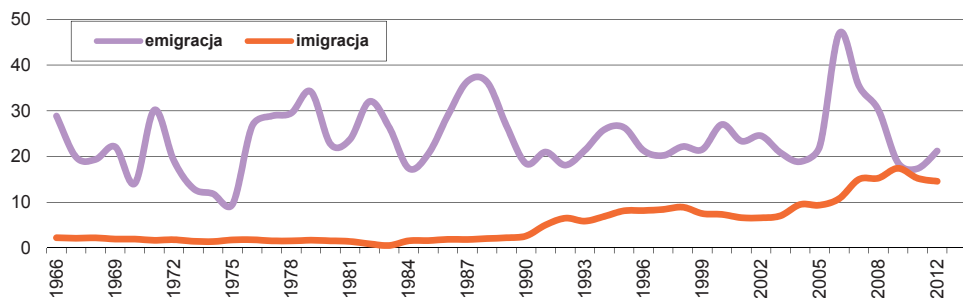
Część druga ukierunkowana została na obszar praktyczny. Odnosi się ona do problematyki przeciwdziałania nielegalnej imigracji w RP. W celu uwidocznienia istniejących mechanizmów przeciwdziałania zjawisku zarówno formalnych, jak i instytucjonalnych konieczne okazało się przeprowadzenie analizy w kierunku określenia, które elementy systemu bezpieczeństwa państwa i w jakim zakresie zostały zobowiązane do przeciwdziałania zjawisku. Dla dopełnienia tak zarysowanego obrazu przeciwdziałania zjawisku konieczne było przeanalizowanie przypisanych zidentyfikowanym podmiotom narzędzi, zaprojektowanych w celu bezpośredniego, ale i pośredniego przeciwdziałania zjawisku. Odniesiono się ponadto do problematyki współpracy w zakresie przeciwdziałania zjawisku nielegalnej imigracji w RP. Rozważania w obszarze zagadnienia przeprowadzono na trzech płaszczyznach. W pierwszej kolejności podjęto analizę na płaszczyźnie krajowej, jako szczególnie istotnej dla badanej problematyki. Ten etap stanowił podstawę wyjściową do zdiagnozowania systemu współdziałania w obszarze znacznie szerszym niż krajowy i wyjątkowo specyficznym, jakim jest wielopanstwowy organizm — Unia Europejska. Odniesiono się także, w celu porównawczym, do bogatych doświadczeń Unii Europejskiej zdobytych na przestrzeni lat i wskazano ewolucję myśli dotyczącą współpracy w tym zakresie, dokonując jednocześnie jej oceny w kontekście aktualnego kryzysu migracyjnego. Dopełnieniem tematyki poruszanej w tej części było ujęcie obrazu współpracy w trzeciej płaszczyźnie, a mianowicie współpracy z państwami spoza Unii Europejskiej. Takie zestawienie pozwoliło wskazać najważniejsze ob-

szary współpracy oraz występujące różnice, które mają istotny wpływ na skuteczność przeciwdziałania zjawisku w kontekście bezpieczeństwa państwa. Dalsze rozważania skierowane zostały na niezwykle ważny, zdaniem autora, obszar przeciwdziałania zjawisku i uzyskanych w tym kontekście doświadczeń. Tu podobnie, jak powyżej, przeprowadzono trójpłaszczyznową analizę. Rozważania objęły obszar doświadczeń krajowych, bogatych doświadczeń Unii Europejskiej oraz ewolucji działań w sferze przeciwdziałania zjawisku. Trzecia płaszczyzna dotyczyła analizy omawianej problematyki w wybranych państwach spoza Unii Europejskiej. Ze względu na kierunki najsilniejszych, od wielu lat, strumieni nielegalnej imigracji skierowanych na terytorium RP z Federacji Rosyjskiej oraz Ukrainy odniesiono się do doświadczeń tych państw w zakresie walki z nielegalną imigracją. Poruszona została także problematyka sytuacji migracyjnej w Turcji, mającej ostatnimi czasy szczególne znaczenie dla tego zagadnienia w kontekście wspólnotowym, a przez to także i polskim. Taka konstrukcja rozważań pozwoliła bliżej przyrzeć się problematyce zjawiska, a szczególnie jego oddziaływania na bezpieczeństwo państwa. Dodatkową wartością zastosowania przedstawionego ujęcia analitycznego była możliwość poszukiwania ewentualnych cech wspólnych zjawiska, bez względu na terytorium jego oddziaływania.

1.1. Zakres przedmiotowo-podmiotowy rozważań

Polska w okresie powojennym była krajem, w którym w kontekście ruchów migracyjnych znaczną skalą charakteryzowała się jedynie emigracja naszych rodaków. Były to wyjazdy głównie do Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, choć nie wyłącznie.

Wykres 1. Migracja ludności na terytorium Polski w latach 1966–2012



Źródło: opracowano na podstawie *Rocznik demograficzny 2013*, Warszawa 2013

Ruchy imigracyjne, z racji prowadzonej w tym okresie przez władze państwowe w Polsce polityki zamkniętych granic, były znikome. Jak wskazują

dane statystyczne (zob. wykres 1) do roku 1990 w Polsce zauważalny był najwyższy ruch migracyjny o skali 1 do 2 tysięcy cudzoziemców, którego głównym źródłem były oficjalne wymiany międzypaństwowe (naukowe, kulturalne) w ramach państw tzw. bloku wschodniego. Jednak od roku 1990 dał się zauważyć w Polsce proces dynamicznego wzrostu liczby imigrantów, który mimo pewnych nieznacznych wahań nadal zachowuje podobną tendencję.

Ówczesną sytuację diametralnie zmieniły zmiany ustrojowe w Polsce, które miały miejsce w pierwszych latach dziewięćdziesiątych XX w. W tym czasie granice państwa zostały otwarte zarówno dla Polaków, jak i dla cudzoziemców. Wtedy to po raz pierwszy w zauważalny sposób problem zjawiska nielegalnej migracji dotknął Polskę. Jak się wydaje, punktem przełomowym było uznanie Polski przez kraje Unii Europejskiej za kraj bezpieczny, w rozumieniu konwencji genewskiej z 1951 r.¹

Oprócz wszelkich pozytywnych aspektów tego faktu należy pamiętać, że wspomniane wydarzenia uruchomiły lawinowy proces podpisywania przez Polskę i wdrażania w życie bilateralnych umów o readmisji. Skutkiem tego stało się masowe przekazywanie Polsce nielegalnych imigrantów, którzy przedostali się do krajów Europy Zachodniej (i nie tylko) przez jej terytorium.

W okresie tym dynamicznie zaczął rysować się obraz problemu związanego z napływem nielegalnych imigrantów na terytorium Polski. Słaba skuteczność polskich organów, wynikająca z braku doświadczenia w sytuacji, z którą Polska nie miała do tej pory jeszcze do czynienia w takiej skali, była przyczynkiem kreowania przez kraje Wspólnoty negatywnej oceny Polski, jako skutecznej bariery dla rozwoju zjawiska nielegalnej migracji w Europie.

W ciągu następnych lat zawierane były umowy o readmisji z kolejnymi Państwami, Sygnatariuszami Układu z Schengen, co realnie zwiększało liczbę przekazywanych do Polski nielegalnych imigrantów. Taki rozwój wydarzeń pokazał, że było to w Polsce zjawisko bez precedensu. Niespotykana dotąd

¹ Kraj bezpieczny — znaczenie tego terminu można wywieść z treści art. 33, ust. 1 Konwencji, dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r., DzU z 20 grudnia 1991 r., który stanowi, że „żadne Umawiające się Państwo nie wydać lub nie zwróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”. Terminy „bezpieczny kraj pochodzenia” oraz „bezpieczny kraj trzeci” jednoznacznie określiła Dyrektywa Rady 2005/85/WE z 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich. Dodać należy, że warunkiem *sine qua non* uznania Polski za kraj bezpieczny było jej przystąpienie do konwencji genewskiej z 1951 r. oraz protokołu nowojorskiego z 1967 r., co miało miejsce w 1991 r., DzU z 1991 r., nr 119, poz. 515 i 517.

skala nielegalnej imigracji, brak doświadczeń w tym obszarze, a także wyrażanie rysujące się problemy natury prawnej, ujawniły rosnące zagrożenia.

Pełne otwarcie polskich granic dla cudzoziemców skutkowało nie tylko realnie narastającymi problemami z nielegalną imigracją, lecz także rosnącą przestępczością, której sprawcami byli cudzoziemcy². Charakterystyka przestępczości była zróżnicowana, od przestępstw drogowych, po akcyzowe, aż do wymuszeń, zbrodni zabójstwa (w tym także tzw. zabójstwa na zlecenie). To także czas wielu rozbojów z udziałem cudzoziemców, działalności tzw. rekieterów, czy też zorganizowanych cudzoziemskich grup przestępczych, kooperujących z polskimi przestępcami w obszarze tzw. przestępczości samochodowej, narkotykowej, czy też prostytucji, w tym także handlu ludźmi. Na długo w pamięci polskiego społeczeństwa zarysował się czas spektakularnego rozwoju polskiej przestępczości zorganizowanej, często aktywnie wspieranej przez cudzoziemców zza wschodniej granicy Polski.

Był to okres bolesnego zdobywania doświadczeń przez polskie organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, który w kolejnych latach skutkował stopniowym zwiększaniem skuteczności ich działania.

Kolejnym etapem ewolucji problematyki nielegalnej imigracji w powojennej Polsce był czas jej akcesji do Unii Europejskiej i związana z nim mnogość przedsięwzięć podejmowanych na różnych płaszczyznach życia społeczno-politycznego Polski.

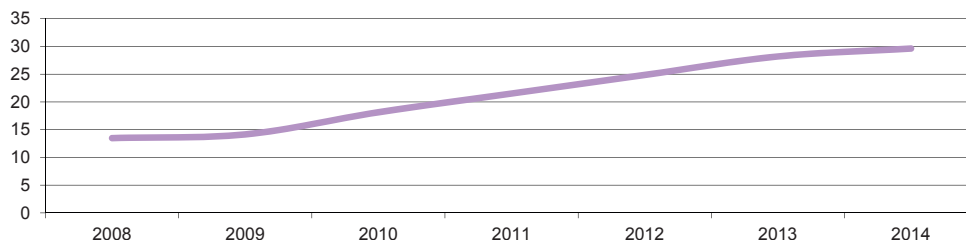
Aspiracje Polski by być pełnoprawnym członkiem Układu z Schengen to dla systemu bezpieczeństwa państwa czas istotnych przeobrażeń w kierunku zapewnienia kompatybilności rozwiązań polskich z systemem wspólnotowym. To czas implementacji wielu norm wspólnotowych i przyswojenia tzw. *acquis Schengen*, dorobku opartego na wieloletnim doświadczeniu państw Schengen w walce z nielegalną imigracją.

Warto podkreślić, że obecnie, mimo iż wskaźnik przestępstw popełnianych przez cudzoziemców (w tym nielegalnie przebywających) nie jest tak wysoki jak w latach dziewięćdziesiątych XX w., to jednak nie powrócił do poziomu z lat osiemdziesiątych poprzedniego wieku. Od kilkunastu lat zauważalne jest utrzymywanie się stałej liczby podejrzanych o popełnianie przestępstw cudzoziemców, co stanowi niespełna jedną trzecią wielkości z czasów największego zagrożenia przestępczością popełnianą przez cudzoziemców w Polsce (1997) — wciąż nie jest więc niski. Do obrazu tego należy dodać aspekt dynamicznie wzrastającego od wielu lat ruchu granicznego

² W 1984 r. odsetek podejrzanych o popełnienie przestępstw cudzoziemców wobec liczby podejrzanych ogółem w Polsce wynosił 0,1 %, kiedy w 1997 r. odnotowano już dwudziestokrotny(!) wzrost, bo 2,02%, za: I. Rzeplińska, *Przestępczość cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2000, s. 7–18.

cudzoziemców (zob. wykres 2), charakteryzującego się stałą tendencją wzrostową.

Wykres 2. Ruch graniczny cudzoziemców w latach 2008–2011



Źródło: opracowano na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Straży Granicznej (dalej: KG SG)

Zauważyć należy, że problematyka ta w przedstawianej skali jest stosunkowo młodym zjawiskiem w Polsce. Do tej pory nie była uznawana za poważny problem. Dostrzegana była głównie z powodu oczekiwań krajów Unii Europejskiej wobec Polski, w kontekście konieczności utworzenia skutecznej bariery dla tzw. wschodniej nielegalnej imigracji, głównie o charakterze tranzytowym, ukierunkowanej na te właśnie kraje. Wydaje się jednak, że zjawisko to niesie ze sobą pewien potencjał zagrożeń także dla bezpieczeństwa Polski.

Badając dotychczasowy rozwój zjawiska rodzi się pytanie, czy oddziałuje ono na sferę bezpieczeństwa państwa polskiego, a jeśli tak to jaki jest charakter takich relacji.

Kwerenda literatury przedmiotu wskazuje wyraźny niedobór opracowań naukowych odnoszących się do polskich doświadczeń w obrębie zjawiska nielegalnej imigracji. Szczególnie interesujące w zakresie problematyki występowania nielegalnej imigracji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydały się opublikowane w 1999 r. badania dotyczące bezpośrednio zagadnienia przemytu cudzoziemców do Polski, *modus operandi* działania przemytników, jak i motywacje, jakimi kierowali się cudzoziemcy podejmując decyzję o emigracji³. Równie ciekawe badania, ukierunkowane bardziej na socjologiczne aspekty motywacji i oddziaływania nielegalnych imigrantów, przeprowadzono w obszarze rejonów pogranicza polsko-niemieckiego. Badaniami objęto okres 1996–2000⁴. Cenny materiał informacyjny

³ K. Głąbicka, *Przerzut migrantów do lub przez terytorium Polski*, „Prace Migracyjne” 1999, nr 22; K. Głąbicka, T. Halik, A. Sawicka, *Studia nad przerzutem migrantów*, „Prace Migracyjne” 1999, nr 23.

⁴ D. Jurczak, *Nielegalna migracja cudzoziemców na pograniczu polsko-niemieckim 1996–2000*, Olsztyn 2009.

w zakresie skali zjawiska nielegalnej migracji opracowany został w ramach ogólnoeuropejskich badań pod nazwą „Clandestino”, prowadzonych w latach 2007–2009. Miał on na celu oszacowanie skali i trendów nielegalnej migracji w Europie, w tym w Polsce. Badaniami objęto okres od 2000 do 2007 r., poszerzając o dane z 2008 r. Uczestnikami było dwanaście krajów Unii Europejskiej oraz trzy kraje spoza Unii, jako istotne kraje tranzytowe nielegalnej migracji do UE. Celem projektu było także wypracowanie metody oceny zjawiska, klasyfikacji danych, szacunków z zakresu nielegalnej migracji w Europie⁵.

Dotychczas (od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku) pojawiały się jedynie pojedyncze artykuły naukowe dotyczące problematyki wpływu nielegalnej migracji na sferę bezpieczeństwa państwa i niejednokrotnie przy okazji analizowania innych zagadnień.

Nie pojawiła się jednak na polskim rynku wydawniczym zwarta pozycja naukowa, poświęcona w szerszym zakresie problematyce nielegalnej migracji na terytorium Polski oraz jej oddziaływaniu na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej.

Korzystniej sytuacja przedstawia się w zakresie dorobku naukowego odnoszącego się do problematyki migracji w jej legalnej formie w Polsce, a także szeroko pojętej problematyki pobytu cudzoziemców na terytorium RP i UE. Najczęściej problematyka migracji rozpatrywana jest w aspekcie socjologicznym (demograficznym), politologicznym (geopolitycznym), czy też ekonomicznym. Jednakże, szczególnie w ostatnich latach, znaczna część rodzimego dorobku naukowego w tym obszarze poświęcana jest obywatelom polskim, emigrującym najczęściej do krajów tzw. starej Unii, w kontekście otwarcia tamtejszych rynków pracy.

Niestety w znacznie węższym zakresie badana jest problematyka imigracji do Polski. Szczególnie aktywnym w powyższym zakresie jest Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego będący, jak się wydaje, wiodącym ośrodkiem naukowym w Polsce, zajmującym się problematyką migracji cudzoziemców i obywateli polskich.

Wspomnieć także warto o zauważalnej aktywności w tematyce migracyjnej innych kręgów uniwersyteckich jak choćby Centrum Badań Migracyjnych UAM w Poznaniu, Zakładu Socjologii Ogólnej i Badań nad Migracjami UMCS w Lublinie, Międzyinstytutowego Zakładu Badań nad Migracją UKSW w Warszawie, czy wreszcie Komitetu Badań nad Migracjami PAN. Jednakże ostatnimi laty środek ciężkości zainteresowań zarówno OBM UW, jak i innych ośrodków akademickich w znacznej mierze przesunął się w stronę

⁵ Szerzej w dalszej części opracowania.

problematyki emigracji Polaków. W przedstawianym tu zakresie wartość merytoryczną wnosi także działalność badawcza Centrum Stosunków Międzynarodowych oraz Ośrodka Studiów Wschodnich, podejmujących jednakże sporadycznie problematykę migracji w bliskich Polsce regionach, w kontekście dotyczących je wydarzeń politycznych.

Zauważyć jednak należy, że, mimo iż problematyka imigracji w jej legalnej formie częściej jest zauważana w obszarze badań naukowych, to jednak zagadnienie jej oddziaływania na sferę bezpieczeństwa Polski jest poruszane niezwykle rzadko i raczej fragmentarycznie.

Ustalone na potrzeby niniejszych rozważań zasoby informacyjne związane z problematyką migracyjną podzielić można na kilka grup, w których zawierają się:

- literatura naukowa z obszaru problematyki dotyczącej pobytu cudzoziemców w RP;
- opracowania o charakterze naukowym lub popularno-naukowym odnoszące się do problematyki migracyjnej w Polsce i UE;
- literatura naukowa obejmująca problematykę bezpieczeństwa państwa;
- źródła obcojęzyczne dotyczące problematyki nielegalnej imigracji w Unii Europejskiej;
- akty prawa krajowego oraz wspólnotowego regulujące obszary szeroko pojmowanej problematyki pobytu cudzoziemców (w kraju docelowym lub tranzytu);
- akty prawa wspólnotowego oraz krajowego regulujące obszary związane z problematyką nielegalnej imigracji;
- materiały źródłowe, jak i naukowe opracowania dotyczące rządowej strategii migracyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej;
- publikacje organizacji międzynarodowych oraz agencji Unii Europejskiej dotyczące opisywanej problematyki (m.in. Europejskiego Urzędu Policji (dalej: EUROPOL), Europejskiego Urzędu Statystycznego (dalej: EUROSTAT), Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (dalej: FRONTEX), Międzynarodowego Ośrodka Rozwoju Polityki Migracyjnej (dalej: ICMPD), Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji (dalej: IOM));
- materiały o charakterze analityczno-strategicznym oraz zasoby statystyczne instytucji zajmujących się w różnicowanym zakresie problematyką nielegalnej imigracji, pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz bezpieczeństwa państwa.

Co do zasady niniejsze rozważania oparte są na publikacjach, czy też materiałach w formie drukowanej. Zauważyć należy jednak, że w zasobach Internetu publikowane są często źródłowe, wartościowe materiały, w tym tak-

że informacyjne odnoszące się do problematyki nielegalnej imigracji i bezpieczeństwa państwa w Polsce. W niniejszym opracowaniu wykorzystane zostaną informacje (głównie statystyczne) zawarte na oficjalnych (autoryzowanych) stronach internetowych polskich instytucji państwowych oraz Unii Europejskiej, przede wszystkim Straży Granicznej (dalej: SG), Policji, Urzędu do spraw Cudzoziemców (dalej: UDSC), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW), Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: MS), Prokuratury Generalnej, EUROSTAT, IOM, ICMPD, FRONTEX, EUROPOL.

1.2. Podstawowa terminologia i różne jej ujęcia

Problematyka imigracyjna w Polsce nie jest, jak już wspomniano, szeroko i często analizowaną tematyką, a przez to tzw. siatka pojęciowa zagadnienia nie jest powszechnie znana. Często spotyka się przykłady niewłaściwego zastosowania lub używania zamiennie terminów migracja, imigracja, emigracja, co jest błędne. Z tego też względu, a przede wszystkim z racji konieczności rzetelnego przygotowania czytelnika do lektury niniejszego opracowania, niezbędnym wydaje się przeprowadzenie podstawowych objaśnień terminologicznych.

W obszarze zagadnień związanych z cudzoziemcami często używa się takich pojęć jak: „migracja”, „emigracja”, „imigracja”, „reemigracja”, „uchodźstwo”, „repatriacja” itp. Już podstawowa analiza słownikowa wskazuje na istotne różnice w ich znaczeniu.

Na przykład termin „migracja” oznaczający masową wędrówkę, przenoszenie się ludności w obrębie danego kraju lub pomiędzy różnymi krajami w celu zmiany miejsca pobytu na stałe lub na pewien okres, wywołane czynnikami politycznymi, etnicznymi, religijnymi, ekonomicznymi, przesiedlanie się ludności⁶, jest nadrzędnym nad pozostałymi i odnosi się do całości zjawiska przemieszczania się ludzi. Natomiast pozostałe terminy istotnie różnią się znaczeniem przez wzgląd na zamierzony cel przemieszczania się i określają pewien fragment zjawiska migracji. Zatem „emigracja” oznacza opuszczanie ojczyzny z przyczyn materialnych, religijnych, politycznych itp. i osiedlenie się za granicą⁷. Pojęciem o zbliżonym znaczeniu będzie tu „uchodźstwo” odnoszące się do opuszczenia rodzinnego kraju, jednakże często w wyniku przymusu, na przykład z przyczyn humanitarnych. Innej części procesu migracji dotyczy termin „imigracja”, oznaczający przybycie do obcego kraju z zamiarem stałego lub tymczasowego osiedlenia

⁶ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 521.

⁷ Tamże, s. 236.

się w nim⁸. W obszarze zagadnienia migracji ludzi pojawiają się także takie pojęcia jak „reemigracja” oznaczające powrót emigrantów do kraju ojczy-stego⁹, czy choćby „repatriacja”, a więc powrót do ojczyzny jeńców, przesie-dleńców, uchodźców itp. po długim pobycie na obczyźnie, w wyniku zmia-ny granic itp.¹⁰.

Kluczowymi dla niniejszych rozważań będą terminy” nielegalna imigra-cja” oraz „bezpieczeństwo państwa”.

Termin „nielegalna imigracja” ma swoje źródło w pojęciu migracja, któ-re wywodzi się z łaciny (*migratio*), gdzie oznacza zmianę miejsca pobytu, za-mieszkania, wędrowanie, przenoszenie się¹¹. Termin ten przyjął się w bardzo podobnym brzmieniu i tożsamym znaczeniu w języku polskim.

Definicja ta jest zbieżna pojęciowo ze sformułowanymi w innych słowni-kach¹². W literaturze przedmiotu pojawiają się jednak propozycje rozszerzonej interpretacji znaczenia terminu. Na przykład Zofia Kawczyńska-Butrym dodaje, że „łączy się z nią również zmiana usytuowania społecznego”¹³.

Wydaje się, że to właśnie złożoność analizowanego zjawiska powoduje, iż terminologia w tym obszarze nie jest jednoznaczna. Warto zauważyć, że de-finicja migracji określa zjawisko wielopłaszczyznowo. Pojęcie to uwzględnia kryterium podmiotu (ludzie), przestrzeni (w obrębie jednego lub wielu kra-jów), celowości (zmiana miejsca pobytu), czasu (na stałe lub na pewien okres), przyczynowości (względny polityczne¹⁴, etniczne, ekonomiczne).

Przedstawione kryteria wydają się w miarę zwięźle określać ramy zjawi-ska. Wątpliwości jednak budzi kryterium czasu, ponieważ jest ono niedo-określone. O ile jasne jest sformułowanie „na stałe”, o tyle nieprecyzyjnym jest wymiar czasowy pojęcia „na pewien okres”.

Jaki jest zatem minimalny okres pobytu poza dotychczasowym miejscem zamieszkania, aby można było mówić o migracji? Tutaj poglądy są różne. Jedni podają, że czas rozpoczyna się od momentu przekroczenia granicy, a migracją będzie każdy taki pobyt, bez względu na to, czy trwa kilka czy kil-

⁸ Tamże, s. 317.

⁹ L. Wiśniakowska (oprac.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2004, s. 795.

¹⁰ Tamże, s. 942.

¹¹ J. Pieńkos, *Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze*, Warszawa 1996, s. 264.

¹² Por. *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2002, s. 719.

¹³ Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009, s. 11.

¹⁴ Wydaje się, że czynniki religijne powinny być rozpatrywane w jednej ka-tegorii z politycznymi. Jeśli u podstaw decyzji o opuszczeniu stałego miejsca za-mieszkania leżą przyczyny religijne, to wydaje się, że w takim przypadku religia jest narzędziem polityki państwa lub określonej społeczności.

kanaście dni¹⁵. Wydaje się, że taki pogląd przyjęła Organizacja Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ) w Międzynarodowej Konwencji o ochronie praw migrujących pracowników i członków ich rodzin¹⁶, gdzie sformułowano pojęcie „pracownika przygranicznego”. Oznacza ono „pracownika migrującego”, utrzymującego stały pobyt w bliskim państwie, do którego powraca z zasady każdego dnia lub przynajmniej jeden raz na tydzień¹⁷. Inaczej ten problem zdefiniowano w rozporządzeniu (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, określającym „imigrację” jako działanie, w wyniku którego osoba ustanawia swoje miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego na okres, który wynosi co najmniej dwanaście miesięcy lub co do którego przewiduje się, że będzie on tyle wynosić, będąc uprzednio rezydentem innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego¹⁸. Polskie ustawodawstwo w zakresie definicji migracji nie wypowiada się.

Kwestia precyzyjnego, uniwersalnego określenia kryteriów czasowych dla pojęcia migracji jest niezwykle trudna. Wydaje się, że definicja tego kryterium, ze względu na złożoność zjawiska, konstruowana jest indywidualnie na potrzeby określonych obszarów zagadnieniowych.

Równie istotną kwestią w zakresie rozważań co do ram pojęciowych migracji jest celowość tych działań: w celu zmiany miejsca pobytu. W przeciwnym wypadku imigrantem należałoby nazywać każdego cudzoziemca, który wjechał do innego kraju, co nie wydaje się być właściwe. O ile ważny jest czas na jaki cudzoziemiec zamierza opuścić swój kraj, o tyle ważniejsze wydaje się kryterium celu jego działania — przesiedlenie się — czyli zmiana (chwilowa, okresowa, stała) dotychczasowego miejsca zamieszkania¹⁹.

Podczas analizy pojęcia „nielegalna imigracja”, w odniesieniu do terytorium Polski, z pomocą przychodzi ustawa o cudzoziemcach (dalej:

¹⁵ Por. P. Kaczmarczyk, *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Warszawa 2005, s. 21.

¹⁶ Zaakceptowana przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w rezolucji nr 45/158 z 18 grudnia 1990 r.

¹⁷ Art. 2 międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników, migrantów i członków ich rodzin.

¹⁸ Art. 2 ust. 1 pkt b rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców.

¹⁹ Przesiedlać się — zmienić miejsce swojego zamieszkania, przenosić się do innego miasta, innego kraju itp. Zob. B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 891.

UOC)²⁰, która określa m.in. ramy prawne pobytu, w tym zamieszkiwania²¹, cudzoziemców na jej terytorium. Określa kryteria, które cudzoziemiec jest zobowiązany spełnić, aby jego pobyt był zgodny z prawem (legalny). Warto przy tym przypomnieć, że słownikowa definicja terminu „nielegalny”, określa pewną działalność, czyn, który jest „prawnie zakazany, niezatwierdzony przez prawo, sprzeczny z prawem, nieformalny, pokątny”²².

W sferze prawodawstwa unijnego próba zdefiniowania terminu „nielegalna imigracja” pojawiła się w komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich z 19 lipca 2006 r., gdzie sformułowano, że „terminu »nielegalna imigracja« używa się dla opisanego różnych zjawisk. Określa się w ten sposób obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego (w tym jego lotnicze strefy tranzytowe) drogą lądową, morską i powietrzną, co odbywa się często z wykorzystaniem fałszywych lub podrobionych dokumentów albo za pośrednictwem sieci przestępczości zorganizowanej skupiających przemytników i nielegalnych handlarzy. Jest też spora grupa osób, które wjeżdżają do UE w sposób legalny na podstawie ważnej wizy lub korzystając z systemu bezwizowego, by następnie bezprawnie przedłużyć swój pobyt, zmieniając najczęściej jego faktyczny cel i nie uzyskując w tym zakresie zgody właściwych władz. Są wreszcie osoby ubiegające się o azyl, które pozostają w danym kraju, mimo że podjęto w ich sprawie ostateczną decyzję odmowną”²³.

Przy próbie zdefiniowania terminu „nielegalna imigracja” pomocna okazuje się także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r. określająca nielegalny pobyt jako „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim”²⁴. Warto zauważyć,

²⁰ Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, DzU z 2013 r., poz. 1650.

²¹ Mieszkać — zajmować, użytkować jakieś pomieszczenie lokal *jako główne miejsce pobytu*, przebywać gdzieś na stałe lub czasowo — B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego...*, wyd. cyt., s. 518.

²² B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego...*, wyd. cyt., s. 596.

²³ Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich z 19.07.2006 r., Bruksela (KOM (2006) 402 wersja ostateczna).

²⁴ Art. 3 pkt 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. UE nr L 348/98 z 24 grudnia 2008 r.

że przedstawione przykłady nie precyzują w swej treści kryterium czasu. Z analizy przedstawionych treści wywnioskować można, że kryterium czasu nie ma w tym przypadku większego znaczenia. Priorytet stanowią przesłanki prawne do wjazdu i/lub pobytu.

Notabene cudzoziemcy, którzy bez spełnienia określonych prawem przesłanek wjechali i przebywają na terytorium państwa wbrew swojej woli (zostali przemyceni) nie powinni być, jak się wydaje, uznawani za nielegalnych imigrantów, a raczej za ofiary handlu ludźmi.

Na płaszczyźnie unijnej zauważalny jest także inny problem bezpośrednio związany z analizowaną terminologią. W literaturze przedmiotu często spotyka się zamienne pojęcia, takie jak: imigrant nieuregulowany, imigrant nieudokumentowany, osoby bez papierów²⁵. Jest to wynikiem tendencji pojawiającej się od pewnego czasu na poziomie niektórych unijnych instytucji. Na przykład „Parlament Europejski (...) zwraca się do instytucji UE i państw członkowskich o zaprzestanie używania pojęcia »nielegalni imigranci«, które to niesie negatywne konotacje i o stosowanie raczej pojęć »pracownik/imigrant o nieuregulowanym statusie» lub »nieposiadający dokumentów«²⁶, „EKES nie akceptuje terminu »nielegalna migracja« i podziela opinie innych europejskich podmiotów, np.: Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz Parlamentu Europejskiego, które preferują użycie takich pojęć jak »migracja nieuregulowana« czy »imigranci bez dokumentów«, »imigranci nieautoryzowani« by unikać fałszywych skojarzeń między migracją a przestępczością²⁷. Pozostają jednak w oficjalnym obiegu obowiązujące dokumenty (akty prawne) stosujące dotychczasową terminologię m.in. w tekście Dyrektywy Rady 2001/51/WE z 28 czerwca 2001 r. uzupełniającej postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r.²⁸ Także sformułowanie „nielegalny pobyt” zawarte w art. 3 pkt 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia

²⁵ Patrz I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo migracyjne*, Warszawa 2008, s. 63.

²⁶ Pkt 159 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004–2008 (2007/2145(INI)).

²⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” COM(2009) 262 wersja ostateczna, SOC/352 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (program sztokholmski), Bruksela, 4 listopada 2009 r.

²⁸ W pkt 1 preambuły wskazano: (1) W celu skutecznego zwalczania *nielegalnej migracji* niezbędne jest wprowadzenie przez wszystkie państwa członkowskie przepisów ustanawiających zobowiązania przewoźników przywożących cudzoziemców na terytorium państw członkowskich. Dyrektywa Rady 2001/51/WE z 28 czerwca 2001 r. uzupełniająca postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu