




MIGRACJE NA SZLAKU WSCHODNIOEUROPEJSKIM JAKO POTENCJALNE ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Migrations on the Eastern European route as a potential threat to the security of the European Union

Paweł Olbrycht
Akademia Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki,
Wydział Nauk o Bezpieczeństwie
e-mail: pawel.olbrycht@awl.edu.pl
ORCID  0000-0001-8362-5644

Streszczenie

Celem badań przeprowadzonych na potrzeby artykułu była ocena wpływu migracji na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym na poziom bezpieczeństwa Unii Europejskiej (UE). Szlak ten jest szczególnie istotny dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (RP), której wschodnia granica stanowi jednocześnie jedną z zewnętrznych granic UE.

W artykule dokonano charakterystyki zjawiska migracji, przedstawiono jej korzyści oraz związane z nią potencjalne zagrożenia. Wskazano także kluczową rolę w zabezpieczaniu granic zewnętrznych UE Agencji Frontex, wraz z charakterystyką celu jej powołania oraz rozwoju instytucjonalnego. Główną część artykułu stanowi ocena stanu bezpieczeństwa wynikającego z migracji na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym, na podstawie jej skali oraz występujących potencjalnych zagrożeń, w tym dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Przyjętym w artykule problemem badawczym było pytanie: Jaka jest skala migracji na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym i w jakim stopniu wpływa ona na bezpieczeństwo Unii Europejskiej?

Hipoteza przyjęła natomiast formę założenia: Skala migracji na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym w porównaniu do innych szlaków nie jest znaczna i ze względu na swoje rozmiary, nie wpływa ona istotnie na bezpieczeństwo Unii Europejskiej.

W procesie badawczym wykorzystano jakościowe metody badawcze, obejmujące analizę krajowych i zagranicznych źródeł literaturowych, aktów prawnych i materiałów informacyjnych Agencji Frontex oraz danych statystycznych Straży Granicznej i Agencji Frontex (z zastosowaniem techniki *deskresearch*).

Słowa kluczowe: migracje, bezpieczeństwo, Unia Europejska, Agencja Frontex, wschodnioeuropejski szlak migracyjny.

Abstract

The purpose of the research carried out for the purposes of article was to assess the impact of migration on the Eastern European migration route on the level of security of the European Union (EU). This route is particularly important for the security of the Republic of Poland (RP), whose eastern border is also one of the EU's external borders.

The article characterizes the phenomenon of migration, presents its benefits and related potential threats. A key role was also indicated in securing the EU external borders of Frontex, together with the characteristics of its establishment and institutional development. The main part of the article is the assessment of the state of security resulting from migration on the Eastern European migration route, based on its scale and potential threats, including for the Republic of Poland.

The research problem adopted in the article was the question: What is the scale of migration on the Eastern European migration route and to what extent does it affect the security of the European Union?

However, the hypothesis took the form of the assumption: The scale of migration on the Eastern European migration route compared to other routes is not significant and due to its size, it does not significantly affect the security of the European Union.

Qualitative research methods were used in the research process, including analysis of domestic and foreign literature sources, legal acts and Frontex information materials as well as Border Guard and the Frontex Agency's statistical data (using the desk research technique).

Keywords: migrations, security, European Union, Frontex Agency, Eastern European migration routes.

Wprowadzenie

Kryzys migracyjny, który nastąpił na obszarze Unii Europejskiej w 2015 r., wyraźnie pokazał, iż jednym z priorytetów tej organizacji musi być maksymalizacja wysiłków w zakresie zapewnienia jej państwom członkowskim bezpieczeństwa, także w kontekście zagrożeń płynących z zewnątrz. Do takich zagrożeń oprócz przestępczości o charakterze transgranicznym z pewnością zaliczają się także nieudokumentowane imigracje.

Przytoczone wydarzenie z 2015 r. pokazało również, iż skuteczność w przeciwdziałaniu takim zagrożeniom nie jest możliwa bez wypracowywania wspólnych stanowisk na szczeblu strategicznym (wśród organów decyzyjnych, np. na forum Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego), a także działań na szczeblu operacyjnym (koordynacji procesu wymiany informacji pomiędzy uczestnikami działań) oraz taktycznym (bezpośredniego zwalczania zagrożenia). Do wykonywania dwóch ostatnich przytoczonych kategorii działań powołano w 2005 r. Agencję Frontex, prowadzącą wspólne, skoordynowane działania przez funkcjonariuszy służb granicznych państw członkowskich UE.

W kontekście prowadzonych rozważań zasadne jest określenie tego, czy wobec migracji osób do tego nieuprawnionych (wobec posiadania sfałszowanych dokumentów zezwalających na przekraczanie granic państwowych oraz późniejszego pobytu, bądź ich braku) właściwe jest użycie terminu „migracja nielegalna” czy też „nieudokumentowana”.

W. Klaus i M. Szulecka zaznaczają, iż trendy we współczesnej literaturze międzynarodowej wykazują zastąpienie określenia „nielegalna migracja” pojęciem „nieudokumentowana migracja”, zaś przymiotnik „nielegalny” odnosi się do kwestii samego przekraczania granicy (Klaus, Szulecka, 2018, ss. 367–371). Pomimo dalszego częstego występowania w analizowanej literaturze oraz aktach prawnych określenia „nielegalna migracja” (np. w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624) w dalszej treści artykułu stosowano sformułowanie „nieudokumentowana”.

Dla zobrazowania źródeł zagrożenia nieudokumentowaną imigracją, Agencja Frontex wyróżniła siedem szlaków migracyjnych, którymi na terytorium Europy przedostają się osoby, których celem jest poprawa dotychczasowego poziomu egzystencji czy ochrona zdrowia i życia przed skutkami wojen i konfliktów zbrojnych, toczących się na obszarze ich miejsca zamieszkania.

Ze względu na tranzytowe położenie (pomiędzy wschodem i zachodem Europy) oraz fakt stanowienia zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz tzw. strefy Schengen, jedną z kluczowych ról w skutecznej ochronie granic zewnętrznych UE pełni Rzeczpospolita Polska, na obszarze której na odcinku polsko-rosyjskim, polsko-białoruskim i polsko-ukraińskim przebiega część wschodnioeuropejskiego szlaku migracyjnego.

Zasadne było zatem zbadanie tego, w jakim stopniu wschodnioeuropejski szlak migracyjny wpływa na bezpieczeństwo UE, m.in. w kontekście skuteczności działalności w zakresie ochrony granic zewnętrznych przez Agencję Frontex, w której jedną z kluczowych ról odgrywa Straż Graniczna.

Zwalczanie zagrożeń bezpieczeństwa transgranicznego Unii Europejskiej, w tym przez Agencję Frontex, od lat jest przedmiotem krajowych i zagranicznych badań naukowych. W opracowaniach naukowych można odnaleźć zarówno negatywną, pozytywną, jak i neutralną (niejednoznaczną) ocenę działalności UE w analizowanym zakresie, czego przykłady zostały przedstawione w dalszej części artykułu.

Na podstawie kwerendy literatury tematu, można zaobserwować występowanie publikacji poświęconych także samym szlakom migracyjnym. Przykładem tego są dzieła T. Wiskulskiego, J.A. Wendta i O. Skomskiego (2018) oraz P. Bukowskiego (2019), przedstawiające krytyczną ocenę działań UE w kontekście przeciwdziałania nieudokumentowanej migracji na szlaku zachodniobałkańskim, M. Trojanowskiej-Strzęboszewskiej (2017), w którym autorka dokonała eksploracji kulturowych oraz politycznych czynników motywujących do migracji na teren UE obywateli państw położonych po wschodniej stronie wschodnioeuropejskiego szlaku migracyjnego, czy K. Laskowskiej i M. Perkowskiej (2020), którego przedmiotem badań jest nielegalne przekraczanie zewnętrznych granic Polski, oraz M. Perkowskiej (2020), częściowo

poświęconego problematyce nieudokumentowanej migracji na szlaku wschodnioeuropejskim w kontekście jej penalizacji.

Brakuje jednak publikacji poświęconych *stricto* szlakowi wschodnioeuropejskiemu, w tym w kontekście – jego wpływowi na szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Jak bowiem wspomniano, ochrona tego odcinka jest jednym z kluczowych elementów bezpieczeństwa zarówno Rzeczypospolitej Polskiej, jak i całej Unii Europejskiej. Użyteczny cel artykułu stanowiło zatem wypełnienie tej luki.

Pomimo iż eksploracja teoretycznego ujęcia migracji nie stanowiła zasadniczego celu artykułu (np. przedstawienia kryteriów jej podziału oraz charakterystyki i oceny teorii migracyjnych – przedmioty te ze względu na swoją obszerność wymagałyby osobnego zbadania i wymagałyby ewentualnej kontynuacji rozważań wstępnie zarysowanych w 1. i 2. rozdziale artykułu), przed rozpoczęciem analizy wpływu ruchów migracyjnych na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym na bezpieczeństwo Unii Europejskiej należało dokonać charakterystyki zjawiska migracji, w tym wskazania przykładów jej wpływu na bezpieczeństwo.

Charakterystyka zjawiska migracji

Zjawisko migracji w ujęciu autorów „Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego” jest legalnym lub nielegalnym przemieszczaniem się ludności, podejmowanym w celu poprawienia dotychczasowego poziomu egzystencji (Zdrodowski, 2008, ss. 70–71). Podobną definicję tego zjawiska przyjmują M. Anacka i M. Okólski, uznając je jako jedną z form mobilności przestrzennej ludzi, która skutkuje względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania (Anacka, Okólski, 2018, s. 17). Jak zauważają W. Fehler, K. Cebul i R. Podgórzeńska, w skład migracji (przemieszczania się ludności) wchodzi emigracja (rozpatrywana z perspektywy osoby wyjeżdżającej z danego miejsca), a także imigracja (związana z przyjazdem na dane terytorium). W związku z tym podziałem, osoby opuszczające dotychczasowe miejsce stałego pobytu określa się mianem emigrantów, a przybywające na dany teren – imigrantów (Fehler, Cebul, Podgórzeńska, 2017, ss. 14–15). S. Castles i M.J. Miller zaznaczają jednak, że współcześnie ze względu na wysoki stopień mobilności społeczeństw, tradycyjny podział na państwa wysyłające i przyjmujące migrantów stopniowo zanika (Castles, Miller, 2011, s. 24).

Pomimo zwiększenia poziomu intensywności tego zjawiska (za sprawą tzw. Arabskiej Wiosny) na przełomie dwóch pierwszych dekad XXI w., to znane jest ono praktycznie od początku istnienia ludzkości, ponieważ w celu polepszenia poziomu życia przemieszczali się już ludzie pierwotni, co w swej istocie nie uległo zmianie aż do czasów współczesnych. Jak wskazują A. Mansoor i B. Quillin, nie zmieniły się także inne determinanty motywujące do poszukiwań nowego miejsca pobytu, jakimi są czynniki:

- ekonomiczne,
- polityczne,
- społeczne,
- naturalne (Mansoor, Quillin, 2006, ss. 3–5).

Rola poszczególnych czynników determinujących zjawisko migracji ulegała zmianom w biegu historii.

Najczęściej był to (także dzisiaj, w dobie dominacji tzw. cywilizacji zachodniej, której jedną z cech jest istotna rola dóbr materialnych) czynnik natury ekonomicznej. Odnosząc się do przytoczonego wcześniej podziału zjawiska migracji, przemieszczanie się determinowane czynnikiem ekonomicznym obejmuje emigrację zarobkową (związaną z niskimi płacami, bezrobociem czy wręcz ubóstwem) oraz imigrację zarobkową (do rejonów, do których – ze względu na korzystniejsze niż w przypadku poprzedniego miejsca pobytu – przybywają dane osoby).

Migracje determinowane czynnikiem politycznym związane są natomiast ze skutkami wojen i konfliktów zbrojnych (możliwością utraty zdrowia i życia), przed którymi uciekają mieszkańcy zagrożonych obszarów. Bezpośredni związek z migracjami politycznymi mają te na tle społecznym, które są determinowane przejawami dyskryminacji ludności (najczęściej grup mniejszościowych) na tle religijnym, rasowym, etnicznym itp., nierzadko będące następstwem przytoczonych napięć zbrojnych.

Naturalny czynnik migracji jest z kolei determinowany koniecznością zmiany dotychczasowego miejsca pobytu z powodu utraty dobytku wskutek działań sił natury, np. huraganów, powodzi czy trzęsień ziemi, oraz braku możliwości zamieszkiwania danego terenu przez ludność z powodu wyczerpywania zasobów wody pitnej czy nieurodzaju, co zaobserwować można przede wszystkim w regionie tzw. Afryki Subsaharyjskiej.

W kontekście rozważań dotyczących teorii migracyjnych należy zaznaczyć, iż ze względu na stałą ewolucję analizowanego zjawiska na przestrzeni lat, stale powstawały nowe teorie, które w najogólniejszym podziale można zakwalifikować do kategorii: geograficznej, ekonomicznej oraz socjologicznej. Ze względu na obszerność teorii migracyjnych oraz główną koncentrację w niniejszym artykule na eksploracji wschodnioeuropejskiego szlaku migracyjnego na zagrożenie bezpieczeństwa Unii Europejskiej, zdecydowano się na przytoczenie kilku, kluczowych z perspektywy historycznych i współczesnych uwarunkowań migracji teorii migracyjnych.

Pierwszą, przełomową w historii eksploracji zjawiska migracji teorią była ta autorstwa niemieckiego geografa Ernsta Geорга Ravensteina, który w swoim raporcie z 1885 r. pt. Prawa migracji (ang. *The laws of migration*) wskazał czynnik ekonomiczny jako najistotniejszy z bodźców determinujących ruchy migracyjne (w ówczesnym czasie było to związane z rewolucją przemysłową i masowymi migracjami pracowników nowopowstałych przedsiębiorstw) (Ravenstein, 1885, ss. 167–235). Jednocześnie należy zaznaczyć, iż teorię tę można zakwalifikować do kategorii geo-

graficznej, gdyż odwołuje się ona do sformułowanej w drugiej połowie XIX w. tzw. teorii grawitacji, zakładającej, że procesy migracji ludności i jej gromadzenie się w określonych miejscach, bezpośrednio wynikają z grawitacyjnego oddziaływania już istniejących skupisk ludności (Janicki, 2007, s. 297).

Do współczesnych ekonomicznych teorii migracyjnych, odwołujących się do strukturalnych czynników migracyjnych (w mniejszym stopniu koncentrujących się na roli jednostki), zaliczają się m.in. nowa ekonomiczna teoria migracji (NETM) oraz teoria dualnego rynku pracy.

Pierwsza z nich powstała poprzez ewolucję teorii neoklasycznej, zakładającej, że migracja wynika z różnic w obszarze popytu i podaży na rynku pracy i ma na celu kompensację tychże różnic (Jaskułowski, Pawlak, 2016, ss. 130–131). W kontekście zasięgu migracji, nowa koncepcja ekonomiczna odnosi się do migracji wewnętrznych (w obrębie kraju), a więc wyjazdów do regionów o wyższym poziomie gospodarczym, bardziej rozbudowanym rynku pracy itp. – dotyczy zatem przede wszystkim krajów o wyraźnie zróżnicowanym poziomie życia w jego poszczególnych rejonach. Jej głównym podmiotem (w kontekście decyzji o migracji) nie jest jednostka, lecz gospodarstwa domowe, którego (najczęściej) jeden z przedstawicieli wyjeżdża w celach zarobkowych w celu dywersyfikacji dochodów rodziny i minimalizacji ryzyka związanego z potencjalnymi problemami ekonomicznymi. Zgodnie z tą teorią, główny motyw migracji stanowi ocena poziomu swojego gospodarstwa domowego w odniesieniu się do innych, tożsamy podmiotów, a więc decyzja o migracji podejmowana jest w przypadku, gdy ten poziom zostanie oceniony jako niższy od otoczenia.

Teoria dualnego rynku pracy autorstwa Michaela Piore, koncentruje się w kontekście migracji wyłącznie na docelowym kierunku migracji. Zakłada ona, że w krajach wysokorozwiniętych zawsze w określonych sektorach rynku pracy będzie istniał popyt na pracowników-imigrantów, gdyż ze względu na prosty charakter niektórych prac (np. fizycznych) i związane z tym niskie wynagrodzenie, prac tych nie chcą podejmować rodzimi obywatele. Należy jednak zaznaczyć, iż teoria ta nie uwzględnia istoty czynników społecznych czy politycznych (Janicki, 2007, s. 191).

Za kluczową w kontekście analizy przyczyn migracji teorię społeczną należy uznać *push-pull theory* autorstwa Everetta S. Lee (nazywaną także teorią przeszkód pośrednich) (Janicki, 2007, s. 286). W przeciwieństwie do uprzednio analizowanej teorii Ravensteina, nie odnosi się ona jedynie do czynnika ekonomicznego, lecz za główny czynnik motywujący do migracji uznaje silny bodziec emocjonalny. Jej autor wyróżnił cztery czynniki determinujące migracje:

- *push factors* – czynniki wypychające – związane z miejscem pochodzenia,
- *pull factors* – czynniki przyciągające – związane z miejscem, do którego dana osoba migruje,
- względy osobiste,
- przeszkody pośrednie (tzw. *intervening obstacles*) (Lee, 1966, s. 50).

Migracje a bezpieczeństwo – wybrane przykłady

Niezależnie od czynnika determinującego zjawisko migracji, niesie ono za sobą zarówno aspekty pozytywne, jak również może stanowić zagrożenie bezpieczeństwa (Jaroszewicz, 2018, s. 282).

Oprócz pozytywów, związanych m.in. ze wzbogacaniem kulturowym poszczególnych regionów czy też korzystnego wpływu na wskaźniki demograficzne (w przypadku ich ujemnego poziomu, np. w państwach Europy Zachodniej), korzyści płynące z migracji związane są przede wszystkim z czynnikiem ekonomicznym, co po raz kolejny potwierdza aktualność „klasycznej” teorii migracyjnej E.G. Ravensteina. Dotyczą one zarówno osób emigrujących, którzy mają możliwość polepszenia dotychczasowego poziomu życia pod względem materialnym, jak i obszarów, do których przybywają. Związane jest to z możliwością rozwoju gospodarczego pojedynczych przedsiębiorstw, regionów, a nawet całych państw, dzięki uzupełnianiu potrzeb na rynku pracy odpowiednio wykwalifikowanymi imigrantami ekonomicznymi, zwłaszcza w przypadku niedoboru odpowiednio wykwalifikowanych rodzimych pracowników (Termiński, 2016, ss. 191–195). W wymiarze politycznym, społecznym oraz naturalnym migracje pozwalają również osobom emigrującym polepszyć dotychczasowy poziom egzystencji w aspekcie bezpieczeństwa personalnego, niekoniecznie związanego z czynnikiem ekonomicznym (Fehler, Celbul, Podgórzanska, 2017, ss. 56–58).

Migracje mogą jednocześnie stanowić jednak również zagrożenie bezpieczeństwa. Należy bowiem zaznaczyć, że te same czynniki, które mogą przynosić korzyści, w innej sytuacji mogą generować także potencjalne zagrożenia. Dotyczy to chociażby możliwości nadmiernego obciążania systemu polityki socjalnej przez imigrantów, poczucia „wypierania” z rynku pracy przez rodzimych pracowników oraz sporów na tle kulturowym, co z kolei może stanowić potwierdzenie teorii Samuela Huntingtona o „zderzeniu cywilizacji” (Huntington, 1993).

W ogólnym ujęciu można jednak stwierdzić, że migracje generują zagrożenia bezpieczeństwa w przypadkach, gdy odbywają się one w sposób nieudokumentowany (związany z nieuprawnionym przekraczaniem granic państw) i niekontrolowany (związany z napływem znacznej liczby imigrantów w stosunkowo krótkim okresie). Przykładem zagrożenia bezpieczeństwa wynikającego z chaosu, będącego skutkiem utraty kontroli nad przepływem osób, jest tzw. kryzys migracyjny na terenie Unii Europejskiej, którego apogeum miało miejsce w drugiej połowie 2015 r. Źródłem masowego, niekontrolowanego napływu ludności na kontynent europejski (głównie na obszar Unii Europejskiej) była wewnętrzna niestabilność polityczna w krajach arabskich z tzw. obszaru MENA (ang. *Middle East and North Africa* – Bliski Wschód i Afryki Północnej), zaobserwowana na początku drugiej dekady XXI w. (na przełomie lat 2010 i 2011).

Wobec powyższego zasadne jest wskazanie, iż analizując wpływ migracji wskutek zagrożenia zdrowia i życia na bezpieczeństwo, należy jednoznacznie rozgraniczyć nierzadko błędnie utożsamiane ze sobą pojęcia migranta oraz uchodźcy. Zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców z 1951 roku, mianem uchodźcy określa się osobę, zmuszoną do opuszczenia dotychczasowego miejsca egzystencji ze względu na zagrożenie życia spowodowane toczącymi się na jego obszarze działaniami zbrojnymi (Konwencja dotycząca statusu uchodźców, art. 1. lit. A. ust. 3), a taka osoba może ubiegać się o uzyskanie statusu uchodźcy przez państwo, do którego przybyła (Konwencja dotycząca statusu uchodźców, art. 12). Migrantami są natomiast osoby, które nie ubiegały się bądź nie otrzymały statusu uchodźcy, a na zmianę miejsca stałego pobytu zdecydowały się np. z przyczyn ekonomicznych. Nie każdy migrant jest zatem uchodźcą, lecz każdy uchodźca jest jednocześnie migrantem – stanowi to wówczas migrację przymusową (Kaczmarczyk, 2013, s. 14).

Jednakże wspomniany chaos, spowodowany nieprzygotowaniem państw członkowskich UE na przyjęcie tak licznej grupy osób, sprawił, że do krajów europejskich z przyczyn ekonomicznych (niekoniecznie ze względu na chęć ochrony przed skutkami trwających konfliktów wewnętrznych) masowo przedostawali się także m.in. obywatele Afganistanu, Erytrei czy Iraku, co bez wątpienia wymagało wzmożenia działań nie tylko na poziomie strategicznym (władz państw oraz Unii Europejskiej), ale także taktycznym – w formie bezpośredniego zwalczania zagrożenia w ramach Agencji Frontex.

Agencja Frontex jako narzędzie zabezpieczenia granic zewnętrznych Unii Europejskiej

Przed przystąpieniem do charakterystyki działalności Agencji Frontex w zwalczaniu nieudokumentowanej imigracji na teren UE, w tym na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym, należało wskazać znaczenie funkcjonowania tzw. strefy Schengen.

Jest to obszar geograficzny obejmujący państwa, które ratyfikowały układ z Schengen (Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach) oraz konwencję wykonawczą do niego (podpisana 19 czerwca 1990 r., weszła w życie w 1995 r.), na mocy których zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych państw-stron porozumienia. Pierwotnie 14 czerwca 1985 roku w luksemburskim mieście Schengen układ podpisały Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg oraz Republika Federalna Niemiec. W ramach konwencji ustaliły one natomiast formę zabezpieczenia granic w zakresie ustanowienia obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych (Fehler, Cebul, Podgórzńska, 2017, s. 89). W późniejszym czasie liczba stron porozumienia sukcesywnie zwiększała się i obecnie (stan na styczeń 2020 r.) liczy 26 członków (Rzeczpospolitą Polską od 2007 r.) – 22 państwa

członkowskie UE, a także Islandię, Liechtenstein, Norwegię oraz Szwajcarię. Podstawowym założeniem inicjatywy było stopniowe znoszenie kontroli na granicach jej stron (Układ między Rządami..., art. 4,17). Miało to na celu zwiększenie korzyści ekonomicznych, jednocześnie przyniosło jednak negatywne skutki w postaci wzrostu zagrożenia zorganizowaną przestępczością o charakterze transgranicznym, obejmującej m.in. handel ludźmi, a także przemyt broni i narkotyków. Jednym ze skutków znoszenia barier granicznych jest również wzrost skali migracji – w tym przy nielegalnym przekraczaniu granic (Fehler, Cebul, Podgórska, 2017, s. 91).

W związku z tym, w celu zachowania równowagi pomiędzy swobodą przemieszczania się a wspólnym bezpieczeństwem, strony układu zobowiązały się do wprowadzenia dodatkowych środków umożliwiających wzrost efektywności współpracy i koordynacji działań przez policje, straże graniczne i organy władzy sądowniczej. Koncepcja ta znalazła potwierdzenie w zapisach traktatu amsterdamskiego, poprzez włączenie jej w 1999 r. do działalności UE. Doszło także do prowadzenia dalszych działań mających na celu podniesienie poziomu efektywności ochrony granic zewnętrznych. W 1999 r. Rada Europejska utworzyła wspólną jednostkę złożoną z członków Komitetu Strategicznego ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA) oraz szefów krajowych straży granicznych (Düvell, Vollmer, 2011, s. 9). Celem tego przedsięwzięcia było nadzorowanie projektów pilotażowych, wdrażanie wspólnych operacji związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem granic zewnętrznych oraz koordynacja działalności krajowych projektów tzw. Centrów Ad-Hoc, również dedykowanych zagadnieniu kontroli granicznych (Düvell, Vollmer, 2011, s. 9).

Finalnym efektem prowadzonych działań w analizowanym zakresie była instytucjonalizacja bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE w formie utworzenia na mocy Rozporządzenia Rady (WE) 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Unii Europejskiej (Frontex). Jej siedzibę ulokowano w Warszawie, co stanowi potwierdzenie kluczowej roli Polski w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE jako państwa tranzytowego – co z kolei wynika z położenia geograficznego naszego kraju.

W 2013 r. na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), Agencję wyposażono w nowe narzędzie, jakim był europejski system nadzorowania granic EUROSUR, składający się z krajowych ośrodków koordynacji i wspólnej sieci komunikacyjnej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic) (EUROSUR, art. 4; Hartwig, 2020, s. 136).

W celu zwiększenia możliwości kontroli tożsamości osób przybywających do Europy społeczność regionalna podejmuje rozmaite inicjatywy. Przykładem takich działań jest funkcjonujący w ramach układu z Schengen System Informacyjny Schengen (SIS). Jest to system informatyczny, mający postać największej w Europie bazy danych, w której zawarte są informacje na temat osób oraz przedmiotów. Jest to sku-

teczne narzędzie w zakresie zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, ponieważ pozwala na bieżące uzupełnianie bazy o osoby poszukiwane oraz te spoza strefy Schengen, którym odmówiono prawa wjazdu na jej teren oraz monitorowanie przemieszczania się tych osób i międzynarodową współpracę w tym zakresie (Fehler, Cebul, Podgórzńska, ss. 88–89). Pozwala to na zatrzymywanie podejrzanych osób, zanim dokonają one przestępczego czynu, w tym przypadku zamachu terrorystycznego. W celu jeszcze skuteczniejszego identyfikowania zagrożeń, w 2013 r. wprowadzona została udoskonalona wersja systemu o nazwie SIS II (Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)).

W następstwie wniosków płynących z tzw. kryzysu migracyjnego z 2015 r., na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 doszło do zmiany strukturalnej, ustanawiającej Frontex, Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624, art. 1). Oprócz tego najważniejszą innowacją było utworzenie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej złożonych z funkcjonariuszy straży granicznych i innych członków personelu z państw członkowskich UE, których zadaniem jest dokonywanie na wniosek państw członkowskich wspólnych operacji i tzw. szybkich interwencji na granicach zewnętrznych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624, art. 15–16). Ostatnim z przełomów w historii funkcjonowania Agencji, również wynikającym z wniosków z tzw. kryzysu migracyjnego i dostrzeżenia potrzeby dalszego podnoszenia efektywności ochrony granic zewnętrznych UE, było uchwalenie Rozporządzenia 2019/1896, w którym zobowiązano się do utworzenia w 2021 r. gotowej do działania, stałej służby – Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w sile 10 tys. funkcjonariuszy, składającej się z personelu Agencji oraz organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896, art. 1, 5; Hartwig, 2020, s. 136).

Konkludując powyższe rozważania, do najważniejszych zadań Agencji Frontex należy:

- koordynacja współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi,
- wspomaganie państw członkowskich w realizacji szkoleń krajowych funkcjonariuszy straży granicznych oraz ustanowienie wspólnych programów szkoleniowych,
- prowadzenie analizy ryzyka,
- rozwój badań w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych UE,
- wspomaganie w razie potrzeby państw członkowskich w intensyfikacji pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych,

- udzielanie państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizacji wspólnych działań w zakresie powrotów imigrantów do ich stałego miejsca pobytu (Fehler, Cebul, Podgórska, 2017, ss. 101–102).

Jak przedstawiono na powyższych przykładach, na przestrzeni lat dokonała się dynamiczna ewolucja działalności w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE, w tym rozwój instytucjonalny Agencji Frontex i nadawanie jej w celu podniesienia skuteczności działań nowych kompetencji.

Oddzielne i zarazem istotne zagadnienie stanowi natomiast kwestia oceny skuteczności tychże działań, czego przykłady w krajowym i międzynarodowym dyskursie naukowym wskazano poniżej.

W kontekście działań prowadzonych na obszarach morskich, M. Tazzioli, zarzuca funkcjonariuszom Agencji brak dostatecznego stopnia humanitaryzmu w ramach prowadzenia operacji Mare Nostrum, a następnie Triton (Tazzioli, 2016, s. 13).

S. Tas w swoich badaniach dotyczących problematyki ochrony granic zewnętrznych UE, w tym w ramach działalności Agencji Frontex, koncentruje się natomiast na jej prawnym aspekcie, konkludując, iż negatywnym aspektem jej działalności jest brak dostatecznej kontroli działań przez krajowe i unijne (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – TSUE) organy wymiaru sprawiedliwości, co potencjalnie może prowadzić do występowania nadużyć kompetencji (Tas, 2020, s. 18).

Jednoznacznie pozytywna ocena działalności Agencji Frontex wynika natomiast z badań N. Perkowski (Perkowski, 2018, ss. 471–472). Należy jednak zaznaczyć, iż w tym przypadku wnioski z badań pochodzą z przeprowadzonych przez autorkę wywiadów o charakterze eksperckim z przedstawicielami Agencji Frontex, którzy pozytywnie ocenili działania Agencji, jednak wobec faktu, że są oni jej przedstawicielami, bez wątplenia na ich percepcję w znacznym stopniu wpływa czynnik subiektywności.

Wśród badaczy można odnaleźć także oceny neutralne, wskazujące zarówno na pozytywne jak i negatywne działania UE, w tym Agencji Frontex.

S. Baër, R. Beeres i M. Bollen zaznaczają, że największą trudność w skuteczniejszym zwalczaniu nieudokumentowanej migracji na teren UE stanowi wyraźna różnica w zaangażowaniu sił i środków pomiędzy państwami zachodnimi (tzw. starej Unii) i wschodnimi (tzw. nowej Unii) (Baër, Beeres, Bollen, 2020, s. 1).

Tożsamą opinię wyraża także D.R. Fernandez Garcia, podkreślając zarazem skuteczność UE w zakresie ograniczenia niekontrolowanej migracji po 2015 r. – głównie poprzez zawieranie umów z państwami trzecimi, z których imigranci przybywają na teren UE – np. Senegalem, Turcją (Fernandez Garcia, 2019, s. 152).

G. Vourekas natomiast w swoich badaniach dostrzega fakt dokonania przez władze UE niezbędnych zmian instytucjonalnych Agencji Frontex, wskutek jej niedostatecznej skuteczności wobec wystąpienia tzw. kryzysu migracyjnego, słusznie zaznaczając jednocześnie, że owa skuteczność musi nadal być podnoszona poprzez

jeszcze większą wspólną koordynację działań całej społeczności instytucjonalnej UE (Voourekas, 2020, s. 126).

Podobną ocenę prezentuje także S. Hartwig, podkreślając dynamiczny rozwój instytucjonalny Agencji (Hartwig, 2020, s. 137).

Jak można zaobserwować na podstawie analizy krajowego i zagranicznego piśmiennictwa, przykłady dyskursu naukowego w kontekście bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii Europejskiej obejmują jego rozmaite aspekty – zarówno polityczne oraz prawne. Pomimo różnicowania opinii badaczy, zaobserwować można w nich trend przeważania opinii negatywnych bądź ocen niejednoznacznych, wskazujących zarówno na pozytywne, jak i negatywne działania społeczności UE. Podkreślany jest fakt niedostatecznego stopnia humanitaryzmu w prowadzonych wobec migrantów działaniach na szczeblu taktycznym, niejednakowego stopnia zaangażowania w działaniach na rzecz ochrony granic zewnętrznych przez państwa członkowskie UE oraz trudności w wypracowywaniu kompromisowych stanowisk w analizowanym obszarze. Jednocześnie, w kontekście bezpieczeństwa Unii Europejskiej i ochrony jej granic zewnętrznych, we wszystkich przedstawionych ocenach zauważalne jest odniesienie się do rozwoju instytucjonalnego Agencji Frontex oraz konieczności współpracy UE z państwami trzecimi.

Bez wątplenia jednak tzw. kryzys migracyjny z 2015 r. pokazał, że pomimo wyrażanych zastrzeżeń co do oceny skuteczności działań Agencji Frontex, jej istnienie jest niezbędne, gdyż ostatecznie to dzięki wysiłkom jej funkcjonariuszy oraz władz, udało się doprowadzić do spadku skali nieudokumentowanej i niekontrolowanej imigracji cudzoziemców z państw trzecich na teren UE, co można zaobserwować na podstawie analizy danych statystycznych Agencji Frontex z lat 2016–2019 publikowanych w formie rocznych raportów o nazwie Frontex Risk Analysis.

W celu usystematyzowania oraz zobrazowania geograficznego ujęcia imigracji na obszar UE, Agencja Frontex opracowała geograficzną koncepcję siedmiu szlaków migracyjnych, ilustrujących kierunki, z których najczęściej przybywają imigranci.

Szlaki migracyjne na terytorium Unii Europejskiej

Zagrożenie nieudokumentowaną imigracją na terytorium Unii Europejskiej nie płynie wyłącznie ze przytaczanych wcześniej kierunków północnoafrykańskiego i bliskowschodniego. Szlaki migracyjne prowadzące na terytorium Unii Europejskiej wraz z liczbą osób, które nielegalnie przedostały się na nie w 2019 r. i wskazaniem ich narodowości wskazano w tabeli 1.

Tabela 1. Szlaki migracyjne na terytorium Unii Europejskiej i statystyki nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE odnotowanych w 2019 r. wraz z wykazem narodowości nieudokumentowanych imigrantów

Szlak	Liczba nielegalnych przekroczeń granic UE	Narodowość osób nielegalnie przekraczających granice UE (liczba)
zachodniośródmorski	23733	- osoby z obszaru tzw. Afryki subsaharyjskiej z brakiem stwierdzonej narodowości (11723), - Maroko (6391), - Algieria (3989), - Gwinea (528), - Mali (318).
zachodnioafrykański	2007	- osoby z obszaru tzw. Afryki subsaharyjskiej z brakiem stwierdzonej narodowości (1133), - Maroko (867), - Wybrzeże Kości Słoniowej (7).
środkowośródmorski	13760	- Tunezja (2682), - Sudan (1731), - Wybrzeże Kości Słoniowej (1289), - Pakistan (1213), - Algieria (1026).
albańsko-grecki	1857	- Albania (1786), - Indie (16), - Chiny (14), - Pakistan (5).
zachodniobałkański	14183	- Afganistan (5118), - Syria (4528), - Irak (1222), - Iran (817), - Turcja (546).
wschodniośródmorski	83333	- Afganistan (31274), - Syria (21196), - Turcja (7528), - Irak (4731).
wschodnioeuropejski	612	- Wietnam (62), - Turcja (61), - Bangladesz (55), - Afganistan (54), - Ukraina (52).

Źródło: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/> (dostęp: 17.01.2020)

Jak można zaobserwować na podstawie analizy danych statystycznych w powyższej tabeli, obecnie (stan na styczeń 2020 r.) największym wyzwaniem dla społeczności UE jest zabezpieczenie szlaków płynących przez obszar byłej Jugosławii oraz całość obszaru basenu Morza Śródziemnego, a główne źródło imigracji stanowią państwa z tzw. obszaru MENA, a więc kraje pogrążone w chaosie na wskutek politycznych i militarnych napięć wewnętrznych.

Dane zawarte w tabeli 1 pokazują, iż teoretycznie, ze wszystkich szlaków migracyjnych wyróżnianych przez Agencję Frontex, zagrożenie na odcinku wschodnioeuropejskim jest najmniejsze.

Zagrożenie bezpieczeństwa UE wynikające z imigracji na szlaku wschodnioeuropejskim

Wschodnioeuropejski szlak migracyjny, jako lądowa granica Unii Europejskiej, liczy ponad 6 tys. km i od kierunku północnego przechodzi przez Finlandię, Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę, Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię, a także przez państwa niebędące członkami Unii Europejskiej, tj. Norwegię, Federację Rosyjską, Białoruś, Ukrainę i Mołdawię (Trojanowska-Strzęboszewska, 2017, s. 128).

Jednakże, jak można zaobserwować na podstawie analizy danych statystycznych, skala imigracji o nieudokumentowanym charakterze z terytoriów państw położonych na trasie bliskowschodniego szlaku migracyjnego jest znacznie mniejsza niż w przypadku pozostałych szlaków migracyjnych, stanowiąc niewielki udział w całości analizowanego w artykule zagrożenia. Około 25% prób przekraczania granic państwowych wbrew przepisom (pgpwp) wskazanych wcześniej państw odnotowano wśród obywateli państw europejskich, będących byłymi republikami radzieckimi – Ukraińców, Rosjan, a także – w mniejszym stopniu – Białorusinów i Mołdawian (Witryna Agencji Frontex). Próby te zostały w większości podjęte na granicy polsko-ukraińskiej.

Pomimo iż nieudokumentowanej migracji nie należy bezpośrednio utożsamiać z innym zagrożeniem bezpieczeństwa, związanym z cudzoziemcami, jakim jest przestępczość transgraniczna, należy zaznaczyć, iż stanowi ona także jego istotny aspekt (także w przypadku szlaku wschodnioeuropejskiego). Dotyczy ona przestępstw penalizowanych na mocy zapisów Kodeksu karnego skarbowego (KKS), takich jak m.in. przemyt nielegalnych towarów (wyrobów akcyzowych – głównie papierosów i alkoholu, a także towarów niebezpiecznych).

Innymi spotykanymi na tym odcinku granicznym formami przestępczości transgranicznej, niezwiązanymi bezpośrednio z nieudokumentowaną imigracją, są fałszerstwa dokumentów – przede wszystkim paszportów, wiz, świadectw urodzenia, praw jazdy, dowodów rejestracyjnych, dokumentów „migracyjnych” (np. zezwoleń na pobyt), a także zawartych w nich stempli (Laskowska, Perkowska, 2020, s. 12).

Inaczej charakteryzują się natomiast przypadki pgpwp osób pochodzących spoza Europy, których podstawowym celem było przedostanie się na terytorium Unii Europejskiej – dotyczyło to w większości obywateli Wietnamu, w mniejszym zaś Afganistanu (Biuletyn Migracyjny, 2015, s. 2.).

Na przykładzie granicy polsko-ukraińskiej, na podstawie analizy treści raportów Straży Granicznej można zauważyć, że oprócz osób narodowości wietnamskiej, a także mongolskiej i bangladeskiej, wśród osób podejmujących próbę nielegalnego przedostania się na terytorium Unii Europejskiej znajdują się także obywatele także istotnie oddalonych geograficznie państw afrykańskich, takich jak Angola, Gwinea, Kongo czy Somalia (Biuletyn statystyczny Straży Granicznej za styczeń–wrzesień 2019 r., 2019, s. 25).

W kontekście nieudokumentowanej imigracji, także w przypadku szlaku wschodnioeuropejskiego, do połowy pierwszej dekady XXI w. charakterystycznym zjawiskiem były liczne próby przekraczania granic państwowych na tzw. odcinkach zielonych, przebiegających np. przez lasy, rzeki czy góry – poza przejściami granicznymi. Nierzadko były one dokonywane przy pomocy opłaconego, dobrze znającego lokalny teren przewodnika – najczęściej mieszkańca danego obszaru, chcącego w ten sposób osiągnąć korzyść finansową (Laskowska, Perkowska, 2020, s. 14, 21). Najczęściej wędrowniki te miały charakter grupowy, w liczbie od kilku do nawet ok. 30 osób – zwłaszcza wśród obywateli Wietnamu czy Chin, znacznie rzadziej zaś indywidualny. Stała ewolucja zjawiska migracji powoduje, iż obecnie (stan na styczeń 2020 r.) nielegalne próby przekraczania granic w dominującym charakterze dokonywane są w transporcie zorganizowanym, np. ukrywaniu imigrantów na pokładach samochodów ciężarowych (Frontex Risk Analysis for 2020, s. 43).

Potwierdzeniem powyższego jest fakt, iż oprócz zmian metod, imigranci (w tym przypadku pozaeuropejcy) dokonują także swoistej dywersyfikacji kierunków dostania się na terytorium UE, gdyż – jak podaje Agencja Frontex – obecnie (stan na styczeń 2020 r.) obywatele Wietnamu w większości decydują się na drogę prowadzącą przez granicę łotewsko-rosyjską, a Afganistanu przez odcinek węgiersko-ukraiński (Witryna Agencji Frontex).

Wzmacnianie lądowych granic zewnętrznych UE (zwłaszcza grecko-albańskiej oraz węgiersko-serbskiej) podczas trwania kryzysu migracyjnego w 2015 r., m.in. ramach aktywności Agencji Frontex sprawiło, iż część najbardziej zdeterminowanych do dostania się na terytorium UE, nieudokumentowanych imigrantów (w większości pochodzących z Afganistanu i Syrii) zdecydowało się na skorzystanie – zwłaszcza w okresie pomiędzy październikiem a grudniem – z trasy biegnącej przez Federację Rosyjską i jej granice lądowe z Norwegią oraz Finlandią jako zewnętrznym państwem granicznym UE). Trasa ta została potocznie określona mianem arktycznej (Olbrycht, 2020, s. 156). Część analiz zjawiska migracji wyodrębnia nawet ten odcinek jako osobny szlak migracyjny, lecz nie dokonuje tego sama Agencja Frontex, zaliczając go

do szlaku wschodnioeuropejskiego. Wskutek niesprzyjających warunków meteorologicznych (panującej zimy), a także zaostrzenia polityki dotyczącej tranzytu przez terytorium swojego kraju ze strony Rosji (m.in. za sprawą zwiększenia sankcji za transport osób nieposiadających stosownych dokumentów), sytuacja migracyjna w tym regionie ustabilizowała się, nawet po późniejszym przeniesieniu się szlaku w kierunku granicy fińsko-rosyjskiej (Olbrycht, 2020, s. 156). Wszystkie analizowane przypadki pokazują, iż wzmożona kontrola granic oraz zaostrzenie przepisów migracyjnych, zwłaszcza w kontekście sankcjonowania pgpwp są niezbędnymi działaniami w zakresie walki ze zjawiskiem nieudokumentowanej migracji i jej skutków, niezależnie, jakiego państwa czy części świata ona dotyczy.

Skalę osób pgpwp na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym w latach 2008-2019 przedstawiono w Tabeli 2., przy zastrzeżeniu, iż próby pgwp mogą być wielokrotnie podejmowane przez tę samą osobę, a same dane odnoszą się do całościowych prób pgpwp.

Tabela 2. Liczba odnotowanych prób pgpwp na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym w latach 2008-2019 w formie tabelarycznej

Rok	Liczba osób nielegalnie przekraczających granice zewnętrzne UE na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym
2008	1335
2009	1050
2010	1050
2011	1050
2012	1600
2013	1300
2014	1275
2015	1927
2016	1384
2017	872
2018	1084
2019	612

Źródło: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-borders-route/> (dostęp: 17.01.2020).

Jak można zaobserwować na podstawie analizy powyższych danych statystycznych, skala pgpwp na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym w analizowanym okresie 11 lat utrzymywała się na relatywnie zbliżonym poziomie, średnio oscylując około 500–1000 przypadków rocznie. Trzy momenty zauważalnego wzrostu miały miejsce w latach 2012, 2015 i 2018.

Przyczynę wzrostu owej skali w 2012 roku można identyfikować z koincydencją czasową z organizowanymi w tamtym roku Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Mężczyzn na terenie Polski i Ukrainy, a więc państw położonych na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym. Należy zaznaczyć, iż ryzyko wystąpienia takiego zjawiska zostało przewidziane w prowadzonych analizach ryzyka przez władze Rzeczypospolitej Polskiej (Raport polityczny Rok: 2011 Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, s. 6). Imprezy masowe, zwłaszcza te o globalnym zasięgu zainteresowania są bowiem dla osób chcących emigrować w sposób nieudokumentowany (oraz zorganizowanych grup przestępczych organizujących ten proceder) okolicznością ułatwiającą, gdyż ze względu na znaczny wzrost ruchu granicznego w danym państwie, upatrują oni swojej szansy w obniżeniu poziomu koncentracji (ze względu na większe fizyczne i psychiczne zmęczenie funkcjonariuszy) i przez to skuteczności służb granicznych w identyfikacji prób pgpwp (Raport polityczny Rok: 2011 Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, s. 117).

Drugi z przytoczonych okresów miał miejsce w 2015 r. i był bezpośrednio powiązany z wybuchem tzw. kryzysu migracyjnego na terenie UE.

Wzrostu prób pgpwp w 2018 r. w przypadku wschodnioeuropejskiego szlaku migracyjnego należy z kolei upatrywać w koincydencji czasowej z dwiema okolicznościami o charakterze polityczno-prawnym, które wystąpiły rok wcześniej. Pierwszą z nich było zniesienie obowiązku wizowego na wjazd na teren UE w przypadku pobytu nieprzekraczającego 90 dni dla obywateli Ukrainy. Ułatwienie to stanowi jednak jednocześnie swoisty impuls do nieudokumentowanej emigracji osób podejrzewanych np. o działalność przestępczą, gdyż w przypadku udanego z ich perspektywy pgpwp (np. na granicy zielonej), fakt ten nie jest zauważalny dla organów ścigania, ponieważ w ich przypadku skuteczność przekroczenia granicy na przejściu granicznym nie byłaby możliwa. Świadczą o tym dane przytoczone w tabeli 1, wskazujące, iż pomimo swobody w przedostaniu się na teren UE, w 2019 r. na pgpwp na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym zostało zatrzymanych aż 52 obywatele Ukrainy.

Drugą okoliczność również można utożsamiać z Ukrainą. Jak wskazano w tabeli 1, na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym wśród całej populacji zatrzymanych na pgpwp osób prawie większość (o jedną mniej niż w przypadku Wietnamu) stanowią obywatele Turcji. W 2017 r. na mocy bilateralnego porozumienia władze Ukrainy zniosły dla Turków obowiązek legitymowania się paszportem do wjazdu na obszar swojego państwa – od tej pory dokonują oni tego na podstawie dowodu osobistego, tak jak występuje to np. w przypadku granic wewnętrznych tzw. strefy Schengen dla stron układu z 1986 r. W związku z faktem graniczenia Ukrainy z Polską – krajem granicznym UE oraz przytoczonym ułatwieniem w kontekście podróży na Ukrainę, obywatele Turcji potencjalnie mogą zatem traktować Polskę jako kraj tranzytowy w przedostaniu się do państw Europy Zachodniej – przede wszystkim Niemiec i przez

to podejmować próby pggwp na granicy polsko-ukraińskiej (Frontex Risk Analysis for 2020, s. 21). Potwierdzeniem tego są dane statystyczne Straży Granicznej z 2019 roku, z których wynika, iż w okresie od stycznia do września najczęściej obywateli Turcji zostało zatrzymanych na próbie pggwp na odcinku ukraińskim (Biuletyn statystyczny Straży Granicznej za styczeń–wrzesień 2019 r., 2019, s. 14). W tym kontekście, potencjalnym dominującym zagrożeniem na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym w najbliższych latach mogą być próby pggwp obywateli Turcji – zwłaszcza dla Polski jako kraju tranzytowego pomiędzy wschodem i zachodem Europy oraz kraju granicznego UE i tzw. strefy Schengen.

Trzecia z potencjalnych przyczyn wzrostu skali nieudokumentowanej migracji na wschodnioeuropejskim szlaku migracyjnym nie jest związana z czynnikiem polityczno-prawnym, lecz – jak wskazuje M. Perkowska – determinanta owego wzrostu była tożsama z przypadkiem z 2012 r., a więc organizacji ogólnoświatowej imprezy masowej, jakim były Mistrzostwa Świata w Piłce Nożnej w Rosji, które były rozgrywane w Obwodzie Kaliningradzkim, a więc rejonie oddzielonym od Polski zewnętrzną granicą UE, jak również w pozostałej części Rosji, graniczącej z państwami posiadającymi zewnętrzną granicę UE z tym krajem, a więc: Litwą, Łotwą oraz Estonią (Perkowska, 2020, s. 7).

Oprócz wiodącego zagrożenia bezpieczeństwa na szlaku wschodnioeuropejskim, jakim jest pggwp (co wynika z analiz Agencji Frontex oraz Straży Granicznej), to chociażby w przypadku Polski istotne jest także przytoczenie wątku osób składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej już po przekroczeniu granicy i znalezieniu się na terenie RP. Skalę tego zjawiska przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Liczba wniosków cudzoziemców o udzielenie ochrony międzynarodowej przez Rzeczpospolitą Polską

Rok	Liczba wniosków cudzoziemców o udzielenie ochrony międzynarodowej przez Rzeczpospolitą Polską.
2014	1166
2015	158
2016	912
2017	540
2018	206
2019	248

Źródło: dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Jak można zaobserwować na podstawie analizy powyższych danych statystycznych, zdecydowana większość, bo ok. 80% takich wniosków, pochodzi od obywateli rosyjskich, co w kontekście bieżącej sytuacji politycznej (w tym polityki Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy czy też państw Sojuszu Północnoatlantyckiego) może sta-

nowić potencjalne zagrożenie związane z działaniami hybrydowymi (w tym przypadku przedostawaniem się na teren Polski osób, które pod pretekstem udzielenia im ochrony międzynarodowej mogą np. prowadzić działalność wywiadowczą), których istota została wskazana chociażby w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r. Zgodnie z analizami zawartymi w tym dokumencie zagrożenie to jest realne, stąd też działania instytucji publicznych powinny w kontekście imigracji cudzoziemców do Polski skoncentrować swoją uwagę także na tym aspekcie.

Wnioski

Ze względu na rozległy rozmiar, ochrona liczącego ok. 6 tys. km wschodnioeuropejskiego szlaku migracyjnego bez wątpienia stanowi dla władz UE istotne wyzwanie – zarówno ze względu na zagrożenie nieudokumentowaną imigracją, jak i przestępczością o charakterze transgranicznym. W porównaniu do pozostałych szlaków migracyjnych prowadzących na teren UE, jest on najbardziej zróżnicowany pod względem geograficznym – prowadzi on bowiem zarówno przez zalesione i mroźne zimną obszary Europy Północno-Wschodniej, jak i Karpaty, w tym Bieszczady znajdujące się na skraju Polski, Słowacji i Ukrainy.

Pomimo występujących przypadków nieudokumentowanej migracji, na podstawie analizy danych statystycznych Agencji Frontex oraz Straży Granicznej należy stwierdzić, że pomimo obszernego rozmiaru, przyjmując kryterium liczby pgpwp (stanowiącej podstawowe źródło analizy zagrożenia płynącego z nieudokumentowanej migracji), zagrożenie w porównaniu np. do szlaków przebiegających przez obszar Morza Śródziemnego jest relatywnie niewielkie, oscylując w granicach 500–1000 przypadków w skali roku od 2015 r. Przyczyn relatywnie niewielkiego zagrożenia należy upatrywać zarówno w niższym poziomie zainteresowania imigrantów przedostawania się tą trasą na teren UE przez w przypadku szlaku wschodniośródmorskiego, zachodniobałkańskiego czy zachodniośródmorskiego (na ochronie których powinna skupić się uwaga Unii Europejskiej), jak i w skutecznej jego ochronie przez służby graniczne, w tym działające w ramach Agencji Frontex. Większym – niż nieudokumentowana imigracja – zagrożeniem płynącym z tej granicy zewnętrznej UE jest przemyt wyrobów akcyzowych, głównie papierosów, alkoholu i paliwa, a także kradzionych samochodów.

Jednocześnie nie oznacza to braku konieczności stałego monitorowania sytuacji związanej z nieudokumentowaną imigracją na analizowanym odcinku, gdyż zjawisko migracji charakteryzuje się dynamiką i zmiennością charakteru, w związku z czym proporcje pgpwp na granicach zewnętrznych UE mogą potencjalnie ulec zmianie, gdyż jak pokazał przykład kryzysu migracyjnego z 2015 r., nie jest możliwa pełna predykcja takich wydarzeń.

Ze względu na tranzytowe położenie oraz stanowienie granicy zewnętrznej UE i tzw. strefy Schengen, jednym z kluczowych podmiotów odpowiedzialnych za zabezpieczenie UE przed nieudokumentowaną imigracją na jej obszar jest Rzeczpospolita Polska. Główna koncentracja w zakresie monitorowania sytuacji na polskiej części wschodnioeuropejskiego szlaku migracyjnego powinna skupiać się na obywatelach tzw. państw trzecich (spoza UE) – Wietnamu, a także Turcji, zwłaszcza w kontekście analizowanego porozumienia o swobodnym przepływie osób z Ukrainą.

Jednocześnie w przypadku wschodniej granicy Rzeczypospolitej Polskiej, oprócz zwalczania prób nielegalnego przekraczania granic, uwaga służb specjalnych powinna także być zwrócona na monitorowanie osób ubiegających się w Polsce o udzielenie ochrony międzynarodowej, które potencjalnie mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa, m.in. przez działalność na rzecz obcych wywiadów.

W artykule wykazano, że skuteczna ochrona granic zewnętrznych UE, w tym szlaku wschodnioeuropejskiego nie jest możliwa bez prowadzenia skutecznych, skoordynowanych działań, w tym w ramach Agencji Frontex. Pomimo przedstawionych na podstawie analizy źródeł literaturowych zastrzeżeń co do formy i skuteczności jej funkcjonowania, jest ona, jak pokazał tzw. kryzys migracyjny z 2015 r., jedynym skutecznym narzędziem UE w walce z niekontrolowaną imigracją, ponieważ żadne z państw członkowskich nie jest w stanie samodzielnie zniwelować zagrożenia w tak szerokiej skali.

BIBLIOGRAFIA

1. Anacka, M., Okólski, M. (2018). Migracje: pojęcia i metoda. W: M. Lesińska, M. Okólski (red.), *25 wykładów o migracjach* (15–32). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
2. Baër, S., Beeres, R., Bollen, M. (2020). Border Sharing – a Quantitative Analysis of Contributions to FRONTEX 2012–2018. *Defence and Peace Economics*, 2020, 1–14. DOI: 10.1080/10242694.2020.1777501
3. Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego (2015). *Biuletyn Migracyjny*, 53.
4. Straż Graniczna (2019). Biuletyn statystyczny Straży Granicznej za styczeń-wrzesień 2019 r.
5. Bukowski, P. (2019). Frontex activities on the Western Balkan route during the migration crisis (2015-...). *Polish Review of International and European Law*, 8(2), 97–111. DOI: 10.21697/priel.2019.8.2.04
6. Castles, S., Miller, M.J. (2011). *Migracje we współczesnym świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
7. Düvell, F., Vollmer, B. (2011). *European Security Challenges*. San Domenico di Fiesole: European University Institute Robert Schumann Centre for Advanced Studies.
8. Fehler, W., Cebul, K., Podgórska, R. (2017). *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*. Warszawa: Difin.
9. Fernandez Garcia, D.R. (2019). El papel de Frontex en la problemática migratoria europea contemporánea. *InterNaciones*, 8(17), 137–153. DOI: 10.32870/in.v0i17.7127
10. Frontex Risk Analysis for 2020.

11. Hartwig, S. (2020). Frontex: From Coordinating Controls to Combating Crime. *The European Criminal Law Associations' Forum*, 2, 134–138. DOI: 10.30709/eucrim-2020-010
12. Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*. Pobrane z: <https://www.stetson.edu/artsci/political-science/media/clash.pdf>. DOI: 10.2307/20045621
13. Janicki, W. (2007). Przegląd teorii migracji ludności. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, Sectio B, LXII/14*, 285–304.
14. Jaroszewicz, M. (2018). Migracje i bezpieczeństwo. W: M. Lesińska, M. Okólski (red.), *25 wykładów o migracjach (282–294)*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
15. Jaskułowski, K., Pawlak, M. (2016). Główne teorie migracji międzynarodowych: przegląd, krytyka, perspektywy. *Sprawy narodowościowe, seria nowa/Nationalities Affairs New Series*, 48, 128–146. DOI: 10.11649/sn.2016.008
16. Kaczmarczyk, P. (2013). Money for Nothing? Ukrainian Immigrants in Poland and their Remitting Behaviors. *Discussion Paper Series*, 7666.
17. Klaus, W., Szulecka, M. (2018). Migracje nieudokumentowane. W: M. Lesińska, M. Okólski (red.), *25 wykładów o migracjach (367–385)*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
18. Konwencja dotycząca statusu uchodźców. Dz. U. z dnia 20 grudnia 1991 r.
19. Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Dziennik Urzędowy L 239, 22/09/2000 P. 0019 – 0062.
20. Laskowska, K., Perkowska, M. (2020). Przepięstwo nielegalnego przekroczenia polskiej granicy w ujęciu empirycznym. *Prawo w działaniu sprawy karne*, 43, 9–36.
21. Lee, E.S. (1966). A Theory of migration. *Demography*, 3(1), 47–57. DOI: 10.2307/2060063
22. Mansoor, A., Quillin, B. (2006). Migration and remittances. Eastern Europe and the former Soviet Union. Pobrane z: http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1167856389505/Migration_FullReport.pdf DOI: 10.1596/978-0-8213-6233-4
23. Olbrycht, P. (2020). Szlaki migracyjne na terytorium Unii Europejskiej jako potencjalne źródło zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. W: M. Banasik, A. Rogozińska (red.), *Wielowymiarowy charakter bezpieczeństwa międzynarodowego i ochrona przed zagrożeniami Federacji Rosyjskiej (141–157)*. Warszawa: Difin.
24. Perkowska, M. (2020). Polish Response to Irregular Migration in Recent Years. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 18, 1–33. DOI: 10.46381/reic.v18i2.371
25. Perkowski, N. (2018). Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security. *Security Dialogue*, 49(6), 457–475. DOI: 10.1177/0967010618796670
26. Raport polityczny Rok: 2011 Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce. Europejska Sieć Migracyjna.
27. Ravenstein, E.G. (1885). The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167–235. DOI: 10.2307/2979181
28. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR).
29. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE.
30. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624.

31. Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).
32. Tas, S. (2020). Frontex Actions: Out of Control? The Complexity of Composite Decision-Making Procedures. *TARN Working Paper, Series 3*, 1–18. DOI: 10.2139/ssrn.3632712
33. Tazzioli, M. (2016). Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton. *Migration Studies, 4(1)*, 1–19. DOI: 10.1093/migration/mnv042
34. Termiński, B. (2016). *Migracje ekonomiczne w prawie i współpracy międzynarodowej*. Warszawa: CeDeWu.
35. Trojanowska-Strzęboszewska, M. (2017). Uwarunkowania regionalne przepływów migracyjnych na granicach zewnętrznych strefy Schengen. Odmienność wyzwań na granicach południowych i wschodnich. W: M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic* (117–148). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW.
36. Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Dziennik Urzędowy L 239, 22/09/2000 P. 0013–0018.
37. Vourekas, G. (2020). The Evolving Role of FRONTEX in Implementing an EU Comprehensive Approach on Security. W: G. Voskopoulos (editor), *European Union Security and Defence Policies, Operations and Transatlantic Challenges* (119–127). Springer. DOI: 10.1007/978-3-030-48893-2_8
38. Wiskulski, T., Wendt, J.A., Skomski, O. (2018). Bałkański szlak migracyjny w polityce krajów tranzytowych. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie, 126*, 251–261. DOI: 10.29119/1641-3466.2018.126.20
39. Witryna Agencji Frontex. *About Frontex*. Pobrane z: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>
40. Witryna Agencji Frontex. *Along European borders migratory routes*. Pobrane z: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-borders-route/>
41. Zdrodowski, B. (red.) (2018). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.