

Kpt. SG, mgr Robert Łachacz

Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie

DZIAŁANIA ANTYTERRORYSTYCZNE WE WSCHODNIEJ UKRAINIE A ZAGROŻENIE MIGRACYJNE DLA POLSKI

Streszczenie

Za ochronę zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na odcinku ponad 500 kilometrów, pomiędzy Rzeczypospolitą a Ukrainą, odpowiada Straż Graniczna. Oprócz ochrony granicy zadaniem SG jest kontrola ruchu granicznego oraz zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji. Cudzoziemiec może złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w trakcie odprawy granicznej w każdej placówce SG. W listopadzie 2013 roku na Ukrainie rozpoczęły się protesty przeciwko zawieszeniu procesu przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, które w dalszej kolejności doprowadziły do ostrego kryzysu wewnętrznego, rosyjskiej operacji militarnej i okupacji terenów Wschodniej Ukrainy. W takiej sytuacji tysiące obywateli Ukrainy rozpoczęło migrację do sąsiednich państw w celu poszukiwania ochrony. Pomimo silnego wzrostu liczby złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski przez obywateli Wschodniej Ukrainy w roku 2014 i 2015, jak pokazują dane statystyczne, nie ma zagrożenia migracyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ wydano w tych latach zaledwie po dwie pozytywne decyzje w przedmiotowej sprawie. Dodatkowo, dotychczasowe doświadczenia Straży Granicznej oraz koordynacja działań międzynarodowych przez agencję Frontex pozwoliły na wypracowanie procedur mających na celu zapewnienie właściwej realizacji polityki migracyjnej oraz nadzoru nad bezpieczeństwem granic.

Słowa kluczowe: migracja, ochrona międzynarodowa, zagrożenie migracyjne, Straż Graniczna, działania antyterrorystyczne, Wschodnia Ukraina.

ANTI-TERRORIST ACTIVITIES IN THE EASTERN UKRAINE AND MIGRATION THREAT TO POLAND

Abstract

The Border Guard (BG) is responsible for protection of the external border of the European Union over a distance of more than 500 kilometres – between the Republic of Poland and the Ukraine. Apart from protection of the border, the BG's tasks include control of border traffic as well as preventing and counteracting illegal immigration. A foreigner may apply for the refugee status to the Head of the Office for Foreigners during a border check in every post of the BG. In November 2013 protests sparked in the Ukraine against the suspension of the process of preparations to sign an association agreement with the European Union which later led to a major internal crisis, a Russian military operation and the occupation of the area of the Eastern Ukraine. In such a situation thousands of citizens of the Ukraine migrated to the neighbouring countries to look for protection. In spite of a substantial increase of the number of applications for the refugee status in the area of Poland submitted by citizens of the Eastern Ukraine in 2014 and 2015, in line with statistical data, there is no migration threat to the Republic of Poland because only two positive decisions in case at issue were given in each of these years. Furthermore, to date experiences of the Border Guard and coordination of international activities by Frontex agency allowed to work out procedures aimed at ensuring proper fulfilment of the migration policy and supervision of safety of the borders.

Keywords: migration, international protection, migration threat, Border Guard, anti-terrorist activities, Eastern Ukraine.

Wprowadzenie

24 sierpnia 1991 roku Ukraina uzyskała niepodległość i formalnie zaczęła funkcjonować granica o długości 535,18 kilometrów pomiędzy Rzeczypospolitą Polską, a Ukrainą. Obecnie jest to zewnętrzna granica Unii Europejskiej a za jej ochronę odpowiada Straż Graniczna. Odcinek granicy znajduje się w zasięgu terytorialnym działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej oraz Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej, które odpowiadają za trzy główne zadania nałożone przez ustawodawcę

na Straż Graniczną, opisane szczegółowo w art. 2 Ustawy o Straży Granicznej. Zadania te są realizowane głównie poprzez ochronę granicy państwowej na lądzie i morzu, organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego oraz nowe zadanie mające na celu zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji¹.

W obszarze działania Nadbużańskiego oddziału Straży Granicznej znajduje się siedem placówek Straży Granicznej odpowiedzialnych za kontrolę ruchu granicznego w tym: przejście graniczne drogowe w Dorohusku–Jagodzinie oraz przejście graniczne kolejowe w Dorohusku–Jagodzinie². Placówka Straży Granicznej w Hrubieszowie odpowiada za przejście graniczne drogowe w Zosinie oraz przejście graniczne kolejowe w Hrubieszowie³, przejście graniczne drogowe w Dołhobyczowie⁴, przejście graniczne drogowe w Hrebennem oraz przejście graniczne kolejowe w Hrebennem⁵.

W zasięgu działania Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej znajduje się również siedem placówek Straży Granicznej odpowiedzialnych za kontrolę ruchu granicznego w tym: przejście graniczne drogowe Budomierz–Hruszew⁶, przejście graniczne kolejowe Werchrata–Rawa Ruska⁷, drogowe przejście graniczne w Korczowej⁸, placówka Straży Granicznej w Medyce odpowiada za przejście graniczne drogowe w Medyce oraz przejście graniczne kolejowe Przemyśl–Mościska⁹, placówka Straży Granicznej w Krościenku odpowiada za przejście graniczne drogowe w Kroś-

¹ Ustawa o Straży Granicznej z 12 października 1990 r., Dz. U. 2014, poz. 1402 z późn. zm.

² <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/index.php/2013-01-31-07-00-31/features/psg-dorohusk>, [07.07.2015].

³ <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/index.php/2013-01-31-07-00-31/features/psg-hrubieszow>, [07.07.2015].

⁴ <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/index.php/2013-01-31-07-00-31/features/psg-dolhobyczow>, [07.07.2015].

⁵ <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/index.php/2013-01-31-07-00-31/features/psg-hrebenne>, [07.07.2015].

⁶ <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/2>, [07.07.2015].

⁷ <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/3>, [07.07.2015].

⁸ <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/5>, [07.07.2015].

⁹ <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/6>, [07.07.2015].

cienku–Smolnica oraz przejście graniczne kolejowe Krościenko–Chyrów¹⁰.

W trakcie odprawy granicznej w wymienionych placówkach Straży Granicznej cudzoziemcy mogą złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców za pośrednictwem komendanta placówki Straży Granicznej w dwóch przypadkach¹¹. Pierwszy przypadek dotyczy kontroli granicznej, kiedy cudzoziemiec posiada dokumenty uprawniające do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a drugi przypadek dotyczy cudzoziemców, którzy nie posiadają dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej. Natomiast cudzoziemcy przebywający na terytorium Polski mogą złożyć wniosek o status uchodźcy za pośrednictwem Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej, który swoim zasięgiem terytorialnego działania obejmuje miasto stołeczne Warszawę. Podobna procedura dotyczy cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach, aresztach śledczych lub zakładach karnych, którzy składają wniosek za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej obejmującego terytorialnym zasięgiem działania siedzibę wymienionych ośrodków lub zakładów penitencjarnych.

5 października 2015 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, która wprowadza znaczne udogodnienia dla cudzoziemców, ponieważ zgodnie z nowymi regulacjami prawnymi od 1 stycznia 2016 roku do przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie uprawniony każdy komendant oddziału i placówki Straży Granicznej¹². Wprowadzono również wyjątek od zasady, że wnio-

¹⁰ <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/11>, [07.07.2015].

¹¹ Art. 28 ust. 1 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 13 czerwca 2003 r., Dz. U. 2012, poz. 680 z późn. zm.

¹² Informacja z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw wprowadzana bardzo istotną zmianę dotychczasowych regulacji dotyczących postępowania w sprawach nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej, ponieważ zostanie wprowadzona nowa terminologia

ski takie są składane osobiście przez cudzoziemców, z wyjątkami dotyczącymi współmałżonka oraz małoletnich dzieci. Zmiany, że w wyjątkowych sytuacjach wskazanych w ustawie będzie możliwe złożenie wniosków korespondencyjnie przez cudzoziemców, a w szczególności np. osoby niepełnosprawne, kobiety w ciąży lub osoby w podeszłym wieku.

Sytuacja polityczna na Ukrainie

Pierwsze protesty na Ukrainie rozpoczęły się w dniu 21 listopada 2013 roku i były skierowane przeciwko zawieszeniu procesu przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską przez prezydenta Ukrainy. W wyniku tych działań przez Ukrainę przetoczyła się fala protestów przeciwko władzy, co przyczyniło się do powstania tzw. Euromajdanu na głównym placu w Kijowie. Apogeum ulicznych starć osób protestujących z policją miało miejsce w dniach od 18 do 20 lutego 2014 roku, kiedy to służby odpowiedzialne za porządek w trakcie tłumienia manifestacji zabiły kilkadziesiąt protestujących osób. Krwawe zamieszki oraz strach przed odpowiedzialnością za wydarzenia na Ukrainie spowodowały, że prezydent uciekł za granicę, prawdopodobnie do Rosji, a w dniu 22 lutego 2014 roku Rada Najwyższa Ukrainy usunęła go z urzędu.

Równocześnie z wydarzeniami w Kijowie na terenach południowo-wschodnich Ukrainy powstawały grupy popierające obalonego prezydenta, tzw. „Antymajdan”. Tereny te zamieszkuje rosyjskojęzyczni obywatele Ukrainy, którzy sprzeciwiali się polityce zmierzającej do podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, oraz deklarowali hasła nawiązujące do połączenia Krymu z Federacją Rosyjską. Takie poglądy były prezentowane podczas demonstracji organizowanych w największym mieście w Sewastopolu. Sytuacja na wschodzie Ukrainy stawała się coraz bardziej napięta, ponieważ 1 marca 2014 roku Komisja Obrony i Komisja Spraw Zagranicznych Rady Federacji Rosji jednomyślnie przyjęły wniosek Prezydenta w sprawie wydania zgody na

dwóch ww. terminów tzn. według nowej nomenklatury postępowania te zostały zbiorczo określone jako postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej.

użycie rosyjskich sił zbrojnych na terytorium Ukrainy¹³. Wojska rosyjskie zaczęły stopniowo przeprowadzać operację militarną na terytorium Ukrainy. W dniu 11 marca 2014 roku Rada Miejska Sewastopola wraz z utworzoną Radą Najwyższej Republiki Autonomicznej Krymu ogłosiła deklarację niepodległości Republiki Krymu. Następstwem ogłoszonej deklaracji odbyło się w marcu 2014 roku referendum w trakcie, którego frekwencja wyniosła 274 101 osób, a 96,57% zagłosowało za przyłączeniem Krymu z Sewastopolem do Rosji¹⁴. Prezydent Federacji Rosyjskiej w dniu 21 marca 2014 roku podpisał akty ratyfikacyjne traktatu o przyjęciu Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej¹⁵ oraz federalną ustawę konstytucyjną o utworzeniu w FR dwóch nowych podmiotów – Republiki Krymu i Sewastopola. W odpowiedzi Parlament ukraiński 15 kwietnia 2015 roku przyjął ustawę o terytoriach okupowanych, za które uznano Autonomiczną Republikę Krymu, Sewastopol, przestrzeń powietrzną nad nimi oraz wody wewnętrzne i wody terytorialne wokół półwyspu. Ustawa określa też reguły podróżowania na półwysep krymski zarówno obywateli Ukrainy, jak i obywateli innych państw¹⁶.

Sytuacja ekonomiczna osób wewnętrznie przesiedlonych (IDPs¹⁷) na Ukrainie

Według organizacji humanitarnej Internal Displacement Monitoring Centre¹⁸ od marca 2014 roku do września 2015 roku

¹³ <http://www.tvn24.pl/ukrainskie-wojska-postawione-w-stan-gotowosci-bojo...>, [13.10.2015].

¹⁴ <http://tsn.ua/ukrayina/u-sevastopoli-na-referendumi-progolosuvali-rekor...>, [29.07.2015].

¹⁵ Zob. więcej: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1081114,Podpis-Puti...>, [29.07.2015],

<http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d4cb13cb6fed5b3081.pdf>, [29.07.2015].

¹⁶ Zob. więcej: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Parlament-Ukrainy-pr...>, [29.07.2015].

¹⁷ *Internally Displaced Person* (IDPs) jest to skrót używany przez UNHCR wobec osób, które zostały zmuszone lub zobowiązane do opuszczenia miejsca zamieszkania na skutek katastrofy lub działań wojennych lub w celu uniknięcia konfliktu zbrojnego oraz działań związanych z przemocą, łamaniem praw człowieka. Osoby takie zostają przesiedlone wewnętrznie na terytorium swojego kraju, gdzie nie występują ww. działania.

¹⁸ *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) powstało w 1998 roku i

ponad 2,2 mln osób opuściło swoje domy we wschodniej Ukrainie i na Krymie¹⁹. Z tej liczby pod koniec sierpnia 2015 roku ponad 1,4 mln było zarejestrowanych jako IDP, a pozostałe 800 000 obywateli Ukrainy wyjechało do sąsiedniej Federacji Rosyjskiej, Republiki Białorusi i Rzeczypospolitej Polskiej lub nie rejestrowało się, na przykład mężczyźni w wieku poborowym aby uniknąć poboru do wojska przez. Zdaniem fundacji IDMC bardzo trudno jest przedstawić statystykę osób przesiedlonych z podziałem na płeć oraz wiek, ponieważ na Ukrainie można przechodzić na emeryturę, po przepracowaniu 35 lat²⁰. Natomiast Ministerstwo Polityki Socjalnej Ukrainy uznało 1 369 844 osoby za uchodźców wewnętrznych, z czego około 730 000 (60%) to emeryci, 54 000 (4%) osoby niepełnosprawne²¹, a w pozostałej liczbie mieszczą się dzieci i kobiety.

Uchodźcy wewnętrzni po opuszczeniu swojego dobytku mają dwie możliwości zakwaterowania. Pierwszy z nich to korzystanie z sektora prywatnego, czyli prywatnych domów oraz mieszkań wynajmowanych przez przesiedleńców za własne środki finansowe. Do tego sektora można również zaliczyć zakwaterowania nieodpłatne organizowane przez organizacje pozarządowe odpowiedzialne za monitorowanie przestrzegania praw człowieka na Ukrainie. Drugim sektorem w którym przesiedleńcy mogą znaleźć schronienie są obiekty skarbu państwa Ukrainy (hotele, akademiki, sanatoria, szpitale). Jednakże przykład obwodu lwowskiego, który jest najbardziej popularny wśród uchodźców wewnętrznych pokazuje, że stosunek zakwaterowania w sektorze prywatnym i publicznym wynosi 90% do 10%²².

W dniu 01 października 2014 roku rząd Ukrainy przyjął uchwałę Nr 505 w sprawie *Zapewnienia miesięcznej pomocy skie-*

jest częścią norweskiej pozarządowej organizacji humanitarnej Refugee Council (NRC) zajmującej się pozyskiwaniem informacji wobec osób wewnętrznie przesiedlonych.

¹⁹ <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-...>, [29.10.2015].

²⁰ <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-...>, [29.10.2015].

²¹ Raport: Zabezpieczenie praw osób wewnętrznie przesiedlonych w Ukrainie, Fundacja Otwarty Dialog, Warszawa 27.07.2015 r., s. 4.

²² Raport: Zabezpieczenie praw osób wewnętrznie przesiedlonych w Ukrainie, Fundacja Otwarty Dialog, Warszawa 27.07.2015 r., s. 6.

rowanej do osób wewnątrznie przesiedlonych na pokrycie kosztów utrzymania, w tym czynszu oraz opłat komunalnych²³. Akt prawny reguluje okres otrzymywania pomocy finansowej, który wynosi sześć miesięcy od chwili zarejestrowania się przez przesiedleńca z możliwością przedłużenia o kolejne sześć miesięcy. Wysokość świadczeń pieniężnych jest zróżnicowana z podziałem na dwie grupy²⁴, ale suma całości świadczeń nie może przekraczać 2 400 hrywien (około 96 euro) dla:

- osób niezdolnych do pracy (emeryci, dzieci) – 884 hrywien na osobę/członka rodziny (około 35 euro);
- osób zdolnych do pracy – 442 hrywien na osobę/członka rodziny (około 18 euro).

Uchwała zawiera przesłanki, które wykluczają możliwość przydzielenia świadczeń pieniężnych dla przesiedleńców, jeżeli jeden z członków rodziny jest właścicielem lokalu mieszkalnego znajdującego się poza strefą ATO, posiada dwa lub więcej środki transportu oraz jeden członek rodziny ma na koncie bankowym środki finansowe w kwocie przekraczającej 10 razy kwotę minimum egzystencji dla osób zdolnych do pracy w wysokości 12 180 hrywien (490 euro).

Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy założyła specjalną bazę danych²⁵ z ofertami pracy dla przesiedleńców, w której są informacje odnośnie miejsca pracy oraz wysokości wynagrodzenia. Pomimo funkcjonowania tej bazy nie wszyscy IDPs znajdują zatrudnienie w swoim zawodzie. Sytuacja jest podyktowana wykształceniem, umiejętnościami oraz kwalifikacją zawodową osoby poszukującej pracy, która wcześniej była zatrudniona w przemyśle węglowym (górnicy) oraz przemyśle metalurgicznym (huty).

Osoby wewnątrznie przesiedlone nie mogą narzekać na zabezpieczenie pomocy medycznej ponieważ jest ona bezpłatna, ale przesiedleńcy skarżą się, że niezbędne lekarstwa muszą kupować

²³ <http://www.http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>, [02.11.2015].

²⁴ Pkt. 3 Uchwały Nr 505 z dnia 01 października 2014 roku z późn. zmian. w sprawie „Zapewnienia miesięcznej pomocy skierowanej do osób wewnątrznie przesiedlonych na pokrycie kosztów utrzymania, w tym czynszu oraz opłat komunalnych”.

²⁵ <http://www.trud.gov.ua/control/uk/index#typeSearch=1&startPos=0>, [02.11.2015].

w własnym zakresie²⁶. Dotyczy to głównie osób niepełnosprawnych, ciężko chorych (HIV/AIDS, gruźlica, żółtaczka, cukrzyca, schorzenia onkologiczne i psychiczne), które nie posiadają oszczędności oraz świadczeń finansowych wymaganych na zakup lekarstw.

Sytuacja migracyjna obywateli Ukrainy w Polsce

Migracja osób szukających ochrony przed konfliktami zbrojnymi lub poprawienia swojej sytuacji ekonomicznej w ostatnich dwóch latach jest bardzo dynamiczna. Rzeczypospolita Polska, ze względu na swoje położenie oraz członkostwo w Unii Europejskiej była traktowana raczej jako kraj tranzytowy dla migrantów do innych państw Unii Europejskiej, w których opieka oraz świadczenia socjalne są znacznie wyższe niż w Polsce. W 2013 roku głównymi zagrożeniami odnotowanymi przez Straż Graniczną w trakcie odprawy granicznej obywateli Ukrainy było²⁷:

- nadużywanie możliwości wjazdu na teren Polski pod pretekstem podejmowania nauki, pracy, w celach turystycznych, biznesowych lub kulturalnych przy wykorzystywaniu w tym celu fałszywych lub poświadczających nieprawdę dokumentów, uprawniających do otrzymania wizy,
- przerabianie stempli kontroli granicznej w celu potwierdzenia „legalności” okresów pobytu na terytorium Unii Europejskiej oraz uzyskania kolejnej wizy,
- wykorzystywanie metody na podobieństwo tzw. *look a like*, wraz z posługiwaniem się dokumentami, w szczególności polskimi należącymi do innych osób,

²⁶ Na dzień 6 listopada 2015 roku Państwowa Służba Ukrainy do Spraw Nadzwyczajnych odnotował średnio w ciągu miesiąca napływa przesiedleńców w liczbie 1040 osób w tym około 442 osoby to dzieci. Opieką medyczną obejmowanych w ciągu tygodnia jest średni 423 osoby dorosłe oraz 318 dzieci. Prowadzone są również statystyki związane z odnotowanymi porodami kobiet pochodzących z strefy ATO (średnia na tydzień wynosi 37 porodów). Najważniejszą pomocą świadczoną dla osób przesiedlonych jest pomoc psychologiczna, która średnio na dzień obejmuje 95 osób dorosłych oraz 36 dzieci. Zob. więcej: <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>, [08.11.2015].

²⁷ Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce – 2013 rok, s. 113.

- przekraczanie granicy państwowej Polski na podstawie przerobionych bądź podrobionych dokumentów,
- wyłudzenia „Karty Polaka”.

Rok 2014 zaznaczył się znacznymi zmianami w polityce migracyjnej Polski, a spowodowały to głównie dwa wydarzenia²⁸. Pierwsze to kryzys polityczny na Ukrainie oraz działania antyterrorystyczne we wschodniej części Ukrainy. Spowodowały one konflikt militarny, co z kolei skutkowało migracją obywateli Ukrainy do sąsiednich państw w celu poszukiwania ochrony. Drugim wydarzeniem jest wzrost aktywności ekstremistycznego ugrupowania Państwo Islamskie (PI). W jego skład wchodzi organizacje terrorystyczne Islamic State of Iraq and Sham (ISIS) oraz Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) operujące na terytorium Syrii i Iraku, które przez swoje działania wojenne, powodują migrację cudzoziemców do Europy. Migracja tzw. „legalna” nie jest problemem, ponieważ odbywa się w sposób monitorowany przez wcześniejszą ewidencją osób ubiegających się o wizy w polskich placówkach konsularnych lub w placówkach innych państw członkowskich Unii Europejskiej w systemie VIS²⁹. Problem pojawia się w przypadku migracji nielegalnej, która koreluje ze zorganizowaną przestępczością, czerpiącą ogromne korzyści finansowe z organizowania migrantom transportu, przerzutu przez zieloną granicę lub z wykorzystaniem sfalszowanych lub podrobionych dokumentów paszportowych. Uzyskane w ten sposób zyski zorganizowane grupy inwestują w inne obszary swojej przestępczej działalności jak np. podrabianie żywności, przemyt i produkcję wyrobów tytoniowych. Osoby starające się dostać do Europy z państw ogarniętych konfliktami zbrojnymi korzystając z pomocy grup przestępczych bardzo często stają się ofiarami handlu ludźmi. Aby ustrzec się takich problemów imigracja powinna odbywać się w sposób zorganizowany i kontrolowany przez służby odpowiedzialne za początkową identyfikację oraz weryfi-

²⁸ Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku, s. 101.

²⁹ Wizowy System Informacyjny (VIS – Visa Information System) ma celu usprawnienie wspólnej polityki wizowej, współpracy konsularnej i konsultacji pomiędzy centralnymi organami wizowymi państw członkowskich Unii Europejskiej.

kację cudzoziemców realizowaną przez Straż Graniczną w przejściach granicznych, a następnie dalszą weryfikację imigrantów starających się o uzyskanie ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców³⁰.

Tabela 1. Liczba obywateli, w tym Ukrainy, którzy w latach 2003-2015 aplikowali z wnioskami o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Obywatelstwo			
Rok	Ukraina	Pozostałe	Razem
2003	86	6 820	6 906
2004	72	8 007	8 079
2005	84	6 776	6 860
2006	60	7 033	7 093
2007	55	9 993	10 048
2008	40	8 477	8 517
2009	36	10 551	10 587
2010	45	6 489	6 534
2011	67	6 820	6 887
2012	72	10 681	10 753
2013	46	15 104	15 150
2014	2 318	5 877	8 195
2015	2 298	9 950	12 248
Razem	5 328	112 880	118 208

Źródło: Raport na temat obywateli Ukrainy, www.udsc.gov.pl, [24.01.2016].

W 2014 roku nastąpił znaczny wzrost złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy przez obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Według danych Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, aktualizowanych raz w tygodniu na internetowej stronie, najwięcej wniosków o status uchodźcy zostało złożonych przez obywateli Rosji, którzy od kilku lat są najlicz-

³⁰ Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nadawania statusu uchodźcy, udzielenia cudzoziemcom azylu, <http://www.bip.udsc.gov.pl/zakres-dzialani>, [16.11.2015].

niejszą grupą ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na drugim miejscu znajdują się obywatele Ukrainy, którzy w roku 2015 złożyli 2 298 wniosków o nadanie statusu uchodźcy na terytorium RP (w tej liczbie ujęte są również wznowione postępowania w przedmiotowej sprawie), co przekłada się na 726 postępowania prowadzone wobec tych obywateli przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Jest to znacząca różnica ponieważ w latach 2003–2013 liczba złożonych wniosków przez obywateli Ukrainy oscylowała średnio około 60. Szczegółowa analiza ostatnich trzech lat pod kątem wydanych decyzji pozytywnych udzielających status uchodźcy lub stosujących inną formę ochrony wobec obywateli Ukrainy składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pokazuje że liczba takich decyzji jest bardzo mała. W 2013 roku odnotowano dwie decyzje o nadaniu statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, w 2014 roku nie wydano takiej decyzji, natomiast w 2015 roku Rada do Spraw Uchodźców wydała dwie decyzje pozytywne przyznając status uchodźcy³¹.

W 2013 roku na 46 wniosków o nadanie statusu uchodźcy Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydał następujące decyzje (rozstrzygnięcia dotyczą również wniosków złożonych w 2012 roku):

- 2 decyzje o nadaniu statusu uchodźcy,
- 5 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej,
- 8 decyzji o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany,
- 39 decyzji negatywnych,
- 26 decyzji o umorzeniu postępowania lub pozostawieniu wnioski bez rozpatrzenia.

Rok 2014 roku to na 2318 wniosków o nadanie statusu uchodźcy wydanie następujących decyzji (rozstrzygnięcia dotyczą również wniosków złożonych w 2013 roku – 1 decyzję o umorzeniu postępowania oraz 7 decyzji negatywnych):

- 372 decyzje o umorzeniu postępowania,
- 645 decyzji negatywnych,

³¹ Raport na temat obywateli Ukrainy, wg stanu na dzień 23 listopada 2015 roku, s. 3.

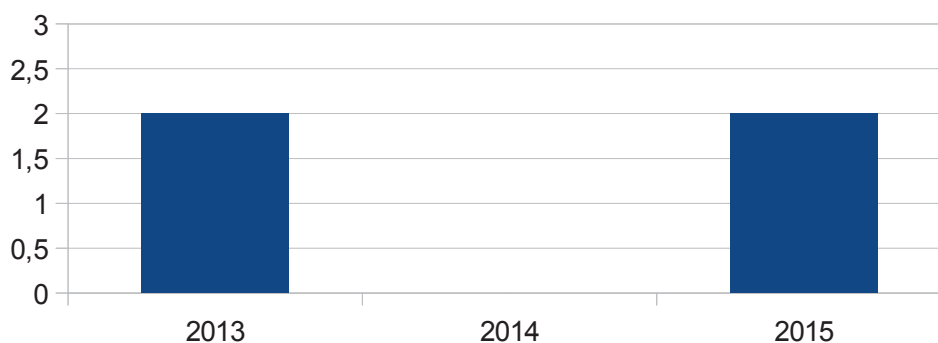
- 6 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej,
- 11 decyzji o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany.

W 2015 roku na 2298 wniosków o nadanie statusu uchodźcy Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydał następujące decyzje:

- 765 decyzji o umorzeniu postępowania,
- 1 776 decyzji negatywnych,
- 6 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej,
- 6 decyzji o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany.

Rada do Spraw Uchodźców w 2015 roku wydała dwie decyzje pozytywne wobec obywateli Ukrainy, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz 18 decyzji o udzieleniu ochrony **uzupełniającej**.

Wykres 1. Liczba decyzji pozytywnych w sprawie udzielenia statusu uchodźcy obywatelom Ukrainy na terytorium RP w latach 2013 – 2015



■ Liczba decyzji pozytywnych w sprawie udzielenia statusu uchodźcy ob. Ukrainy na terytorium RP

Ponieważ w 2014 roku nastąpił znaczący wzrost obywateli Ukrainy, aż do liczby 2318, wnioskujących o udzielenie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a liczba pozytywnych decyzji w przedmiotowej sprawie wyniosła zero wzbudziło to zainteresowanie Fundacji Otwarty Dialog. Fundacja zwróciła się do Kancelarii Prawnej Świeca & Wspólnicy o wydanie opinii prawnej opartej na analizie przesłanek odmowy nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej i braku zgody na pobyt tolerowany obywatelom Ukrainy³². Opinia została sporzą-

³² Opinia prawna dostępna pod linkiem: <http://odfoundation.eu/a/4295>,

dzona w oparciu o dyspozycje przepisów dwóch aktów prawnych, czyli ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³³ oraz ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach³⁴. Rozważaniu poddano dwa postępowania wobec obywaterek Ukrainy, które otrzymały od Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców negatywne decyzje w sprawie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej i zgody na pobyt tolerowany. Jako przyczynę odmowy w obydwu przypadkach wskazana została przesłanka przewidziana w art. 19 ust. 1 pkt. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąca o braku zaistnienia uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia. W pierwszym przypadku dotyczącym obywatelki Ukrainy oraz jej małoletniego syna Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców stwierdził, że *„Istnieje faktycznie możliwość zamieszkania w innym – bezpiecznym regionie Ukrainy, co wskazuje na brak potrzeby udzielenia im ochrony międzynarodowej”*, a w drugim przypadku, również wobec obywatelki Ukrainy, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców orzekł *„Uwzględniając osobiste uwarunkowania Pani Bondarenko, która otrzymywała rentę, Szef Urzędu stoi na stanowisku, iż w/wym. cudzoziemka ma możliwość bezpiecznego zamieszkania w innym regionie kraju pochodzenia aniżeli na Krymie, gdzie jej życiu i zdrowiu nie będzie zagrażało niebezpieczeństwo i gdzie nie będzie narażona na łamanie jej praw”*³⁵. Organ w obydwu przypadkach w sprawie udzielenie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydając decyzję negatywną w uzasadnieniu powoływał się na art. 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tj.:

ust. 1 – *Jeżeli na części terytorium kraju pochodzenia nie zachodzą okoliczności uzasadniające obawę cudzoziemca przed prześladowaniem lub doznaniem poważnej krzywdy i istnieje*

opinia-prawna-odmowa-nadania-w-polsce-statusu-uchodzczy, [24.11.2015].

³³ Dz. U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm.

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1650.

³⁵ Opinia prawna: <http://odfoundation.eu/a/4295,opinia-prawna-odmowa-nadania-w-polsce-statusu-uchodzczy>, [24.11.2015].

*uzasadnione przypuszczenie, że cudzoziemiec będzie bez przeszkód mógł zamieszkać na tej części terytorium, **uznaje się, że nie istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem lub rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy w kraju pochodzenia;***

ust. 2 – Przy ocenie, czy sytuacja na części terytorium pochodzenia jest zgodna z ust. 1, bierze się pod uwagę okoliczności dominujące na tej części terytorium kraju oraz osobiste uwarunkowania cudzoziemca.

Natomiast w kwestii odmowy udzielenia innej formy ochrony międzynarodowej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców odwołał się do dyspozycji zapisu art. 15 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tj.:

Cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej, w przypadku, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

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

Organ w wyniku analizy zgromadzonych materiałów dowodowych oraz biorąc pod uwagę osobiste właściwości obywateli Ukrainy uznał, że istnieje realna możliwość relokacji przez Aplikujące na terenach Ukrainy, które nie są objęte działaniami zbrojnymi. Tym samym Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców stwierdził w obydwu przypadkach, że nie istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem na terenie kraju pochodzenia. Sprawa Pani Galiny Murzak i Pani Valentyny Bondarenko jest przykładem uzasadnienia większości wydanych decyzji negatywnych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, gdzie w ocenie organu nie zachodzą przesłanki uzasadniające nadanie statusu uchodźcy w postaci uzasadnionej obawy przed prześladowaniem na terenie kraju pochodzenia.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców raz w miesiącu opracowuje profil wnioskodawcy na podstawie danych obywateli Ukrainy ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy korzystając z akt spraw będących w toku. Według stanu na dzień 6 listopada 2015 roku zebrano informacje dotyczące 69 spraw, z których wynika, że obywatele Ukrainy aplikujący o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są głównie narodowości ukraińskiej (około 86%). Pozostałe narodowości to rosyjska, tatarska, ormiańska, koreańska, grecka, gruzińska, polska, żydowska, kazachska (łącznie około 13%). Mając na uwadze charakterystykę demograficzną to z przedmiotowymi wnioskami występuje więcej mężczyzn (około 65%), niż kobiet (35%). Wnioski składane przez mężczyzn z reguły obejmują również pozostałych członków rodziny. Natomiast wiek osób aplikujących jest zróżnicowany, ponieważ są to osoby od 18 do 76 roku życia, z wykształceniem średnim (około 75%) lub wyższym (około 25%). Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie informacji podawanych przez obywateli Ukrainy podczas postępowania wyróżnił pięć głównych profili cudzoziemców ze względu na zadeklarowaną przyczynę uzasadniającą przyznanie ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszy profil tzw. Majdanu (polityczny) dotyczy osób, które wspierały ukraińską armię na wschodzie, albo wyrażały swoje przekonania polityczne, które są niezgodne z polityką aktualnych władz na Krymie (grupa stanowi około 8% badanych). Ponadto ci wnioskodawcy oświadczają, że są prześladowani, grożono im ograniczeniem wolności i pozbawieniem życia oraz stosowaniem przemocy fizycznej. Drugi profil tzw. Krymski również stanowi grupa około 6 % badanych obywateli Ukrainy. W tym przypadku wnioskodawcy obawiają się o swoje bezpieczeństwo ze względu na narodowość oraz wyznawaną religię (np. Tatarzy). W tym profilu mieszczą się również osoby, które publicznie demonstrują swoją dezaprobatę przynależności Krymu do Ukrainy. Są także przypadki, kiedy osoby aplikujące muszą opuścić Krym po tym jak odmawiają przyjęcia obywatelstwa rosyjskiego. Trzeci najważniejszy profil tzw. Wschodniej Ukrainy jest najczęściej spotykany ponieważ dotyczy 71% wszystkich wnioskodawców z badanej grupy. Grupa składa się z osób pochodzących z obwodu do-

nieckiego oraz obwodu ługańskiego, które powołują się głównie na niebezpieczną sytuację w miejscu zamieszkania oraz obawiają się o swoje bezpieczeństwo ze względu na popieranie władz Ukrainy przez udział w manifestacjach a jednocześnie brak pomocy ze strony władz państwowych Ukrainy. Czwarty profil dotyczy osób, które obawiają się powołania do wojska. Grupę stanowią głównie mężczyźni w wieku od 20 do 45 lat, którzy pochodzą z różnych rejonów Ukrainy (w tym z bezpiecznych). Powołują się również na przekonania religijne lub swoje poglądy, które nie pozwalają im na udział w walkach na wschodzie Ukrainy. Ostatni, piąty profil tzw. Ekonomiczny stanowią obywatele Ukrainy zamieszkujący tereny będące pod kontrolą władz ukraińskich, ale zgłaszający problemy natury ekonomicznej lub osobistej (np. posiadanie rodziny w Polsce, problemy o charakterze kryminalnym) oraz deklarują chęć leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród wszystkich badanych nie wyszczególniono przedstawicieli organizacji politycznych, wyższych struktur siłowych oraz poprzednich władz zajmujących stanowiska na szczeblu centralnym.

Wnioski

Obecnie nie ma zagrożenia migracyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej z strony napływu obywateli z terenów wschodniej Ukrainy, ponieważ pomimo silnego wzrostu liczby złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski przez obywateli Ukrainy w roku 2014 i 2015 wydano w tych latach zaledwie po dwie pozytywne decyzje w przedmiotowej sprawie. Po analizie wniosków przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców konkludować można, iż większość osób deklaruje chęć podjęcia pracy na terytorium Polski celem polepszenia swoich warunków bytowych oraz łatwiejszego dostępu do opieki medycznej. Jednakże mając na uwadze zaostrzenie polityki migracyjnej przez Węgry w związku z nasileniem napływu cudzoziemców z Syrii oraz Afryki przez południowe granice zewnętrzne Unii Europejskiej do Niemiec, Szwecji i Norwegii istnieje prawdopodobieństwo utworzenia nowego kanału przerzutowego cudzoziemców przez

Ukrainę i Polskę do Niemiec³⁶. Może to być spowodowane obecną sytuacją na Ukrainie, czyli delegowaniem funkcjonariuszy służb porządku publicznego oraz odpowiedzialnych za nadzór nad zabezpieczeniem granicy na wschód Ukrainy, gdzie toczy się operacja antyterrorystyczna oraz szerząca się korupcją wśród funkcjonariuszy publicznych. W dniu 11 września 2015 roku Komendant Główny Straży Granicznej przedstawił raport z przygotowań formacji do przyjęcia uchodźców w ramach europejskiej polityki migracyjnej³⁷. Dotychczasowe doświadczenia ze współpracy Straży Granicznej z pogranicznikami z Niemiec, Czech i Słowacji oraz koordynacja działań międzynarodowych przez agencję Frontex pozwoliły na wypracowanie procedur mających na celu zapewnienie właściwej realizacji polityki migracyjnej oraz prawidłowego nadzoru nad zapewnieniem bezpieczeństwa granic.

Bibliografia

1. Art. 28 ust. 1 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 13 czerwca 2003 r., Dz. U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm.
2. Dz. U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm.
3. Dz. U. z 2013 r., poz. 1650.
4. <http://polska.newsweek.pl/trasy-przerzutu-imigrantow-w-europie-polska-imigranci-,artykuly,371128,1.html>, [01.12.2015].
5. <http://tsn.ua/ukrayina/u-sevastopoli-na-referendumi-progolosovali-rekordni-123-viborciv-340229.html>, [29.07.2015].
6. <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Parlament-Ukrainy-przyjal-ustawe-o-terytoriach-okupowanych,wid,16541057,wiadomosc.html?ticaid=1128df>, [29.07.2015].
7. <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/11>, [07.07.2015].
8. <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/2>, [07.07.2015].
9. <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/3>, [07.07.2015].

³⁶ <http://polska.newsweek.pl/trasy-przerzutu-imigrantow-w-europie-polska-...>, [01.12.2015].

³⁷ <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13693,Komendant-Glowny-Strazy-Gr...>, [01.12.2015].

10. <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/5>, [07.07.2015].
11. <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/pages/placowka/6>, [07.07.2015].
12. <http://www.bip.udsc.gov.pl/zakres-dzialania>, [16.11.2015].
13. <http://www.http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>, [02.11.2015].
14. <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/ukraine/new-archive/displacement-figures-in-ukraine-fail-to-reflect-a-complex-reality>, [29.10.2015].
15. <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>, [08.11.2015].
16. <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/index.php/2013-01-31-07-00-31/features/psg-dorohusk>, [07.07.2015].
17. <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/index.php/2013-01-31-07-00-31/features/psg-hrubieszow>, [07.07.2015].
18. <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/index.php/2013-01-31-07-00-31/features/psg-dolhobyczow>, [07.07.2015].
19. <http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/index.php/2013-01-31-07-00-31/features/psg-hrebenne>, [07.07.2015].
20. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1081114,Podpis-Putina-pod-dokumentami-o-aneksji-Krymu>, [07.07.2015].
21. <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d4cb13cb6fed5b3081.pdf> [29.07.2015].
22. <http://www.trud.gov.ua/control/uk/index#typeSearch=1&startPos=0> [02.11.2015].
23. <http://www.tvn24.pl/ukrainskie-wojska-postawione-w-stan-gotowosci-bojowej,403293,s.html> [13.10.2015].
24. <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13693,Komendant-Glowny-Strazy-Granicznej-Jestesmy-przygotowani-na-przyjecie-uchodzcow.print>, [01.12.2015].
25. Informacja z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw wprowadzana bardzo istotną zmianę dotychczasowych regulacji dotyczących postępowania w sprawach nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej, ponieważ zostanie wprowadzona nowa terminologia dwóch ww. terminów tzn. według nowej nomenklatury postępowania te zostały zbiorczo określone jako postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej.
26. Opinia prawna dostępna pod linkiem: <http://odfoundation.eu/a/4295,opinia-prawna-odmowa-nadania-w-polsce-statusu-uchodzczy>, [24.11.2015].

27. Pkt. 3 Uchwały Nr 505 z dnia 01 października 2014 roku z późn. zmian. w sprawie „Zapewnienia miesięcznej pomocy skierowanej do osób wewnątrznie przesiedlonych na pokrycie kosztów utrzymania, w tym czynszu oraz opłat komunalnych”.
28. Raport na temat obywateli Ukrainy, wg stanu na dzień 23 listopada 2015 roku.
29. Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce – 2013.
30. Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce – 2014.
31. Raport: Zabezpieczenie praw osób wewnątrznie przesiedlonych w Ukrainie, Fundacja Otwarty Dialog, Warszawa 27.07.2015 r.
32. Ustawa o Straży Granicznej z 12 października 1990 r., Dz.U. 2014, poz. 1402 z późn. zm.