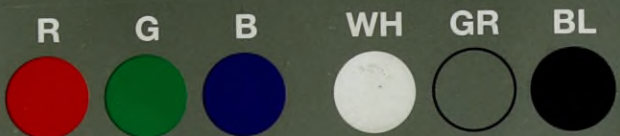


Part Code
ST1316



Grey Scale #13



DANES
-PICTA
.COM

A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

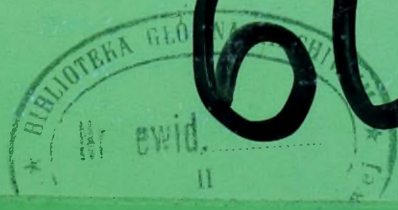
Por. SG mgr Maria KARNOWSKA-WERNER

MIGRACJA I JEJ WPŁYW NA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Rozprawa doktorska

Tom I

60986



~~Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/4587 t. 1~~



05-004587-001-0



WARSZAWA

2000

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY



por. SG mgr Maria KARNOWSKA-WERNER

**MIGRACJA I JEJ WPŁYW
NA
BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA**

Rozprawa doktorska

Tom I

Opracowano pod kierunkiem naukowym
gen. broni w st. spocz. prof. dr inż. Tadeusza JEMIOŁO

WARSZAWA

2000

Spis treści

WSTĘP	5
Rozdział 1. METODOLOGICZNE PODSTAWY ROZPRAWY	9
1. Uzasadnienie wyboru tematu	9
2. Hipoteza robocza, przedmiot, cel i problemy badawcze	12
3. Organizacja badań i metody badawcze	13
4. Obszar badań	14
Rozdział 2. PRAWNE UREGULOWANIA OBEJMUJĄCE WJAZD I POBYT CUDZOZIEMCÓW W POLSCE	16
1. Rozważania wstępne	16
2. Podstawy prawne polityki migracyjnej w Polsce	27
2.1. Ustawa o cudzoziemcach z 1963 roku	27
2.2. Nowa Ustawa o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 roku	31
2.2.1. Zasady przyznawania azylu i statusu uchodźcy w Polsce ...	37
2.2.2. Zatrudnianie cudzoziemców w Polsce w świetle Nowej Ustawy	44
2.2.3. Zmiany w Nowej Ustawie o cudzoziemcach w kontekście prawa i polityki Unii Europejskiej	48
3. Geneza porozumień o readmisji zawartych przez Polskę	56
3.1. Przyjmowanie obywateli państw-stron	58
3.2. Przyjmowanie obywateli państw trzecich	58
3.3. Terminy	59
3.4. Porozumienie polsko-niemieckie z 7 maja 1993 roku	61
4. Polski system prawny wobec problemu nielegalnych migrantów	63
4.1. Zawracanie i wydalenie osób poza granice kraju	64
5. Analiza regulacji ruchu wizowego i bezwizowego	71
5.1. Wybrane aspekty realizacji porozumień o ruchu bezwizowym z punktu widzenia Straży Granicznej	72

Rozdział 3. SYSTEM KONTROLI I ZWALCZANIA MIGRACJI W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.....	74
1. Departament do Spraw Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	74
1.1. Geneza Departamentu	74
1.2. Zakres działania Biura Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych do spraw Uchodźców	75
1.3. Perspektywy systemu ochrony uchodźców w Rzeczypospolitej Polskiej.....	77
2. Cele i zadania Straży Granicznej	78
Rozdział 4. WPŁYW MIGRACJI NA ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA.....	85
1. Rozważania wstępne	85
1.1. Ogólna charakterystyka nielegalnej migracji	85
1.2. Zagrożenie granicy i przejść granicznych	95
1.3. Uchodźcy a zasada „bezpiecznego kraju”	100
2. Szlaki i metody nielegalnej migracji ludności.....	105
2.1. Nielegalna migracja drogą morską.....	105
2.1.1. Możliwości organizowania nielegalnej imigracji na Bałtyku	110
2.1.2. Działania państwa przeciwko nielegalnej imigracji drogą morską.....	117
2.1.3. Użycie sił morskich w zwalczaniu nielegalnej imigracji na przykładzie działań na Adriatyku.....	126
2.2. Nielegalna migracja drogą lotniczą.....	129
2.3. Nielegalna migracja drogą lądową.....	134
Rozdział 5. KRYMINOGENNE ASPEKTY ZWIĄZANE Z MIGRACJĄ	138
1. Nielegalny przerzut środków promieniotwórczych i odpadów przemysłowych	138
1.1. Efektywność wykrywania na granicy środków zagrażających skażeniu środowiska na podstawie statystyk 1989-1998	142
1.2. Udaremnione próby nielegalnego wwozu odpadów na granicy do Polski.....	143
1.3. Przemyt materiałów radioaktywnych przez granicę Polski	148

2. Przemieszczanie przez granicę narkotyków i substancji psychotropowych	153
2.1. Przemysł narkotyków w świecie	153
2.2. Przemysł kokainy z Ameryki Łacińskiej do Republiki Czeskiej w 1998 r.	154
2.3. Przemysł heroiny komercyjnymi lotami z Turcji.....	155
2.4. Rynek amfetaminy w Skandynawii	156
2.5. Przemysł narkotyków przez polskich kurierów w skali światowej.....	157
2.6. Przemysł narkotyków i substancji psychotropowych przez granice Polski.....	159
2.7. Zwalczanie przemysłu narkotyków przez Straż Graniczną i Policję	162
3. Kradzieże samochodów na terenie Polski	167
3.1. Taktyka i technika działania sprawców kradzieży samochodów	167
3.2. Proces „legalizacji” skradzionych pojazdów.....	169
3.3. Rozmiary i dynamika kradzieży samochodów w Polsce	171
3.4. Działalność instytucji państwowych.....	176
4. Straty dóbr kultury poniesione w wyniku kradzieży.....	178
5. Przemysł broni i amunicji w aspekcie zagrożenia bezpieczeństwa państwa.....	181
5.1. Rozważania wstępne	181
5.2. Nielegalny handel bronią.....	183
6. Zjawisko migracji jako potencjalne zagrożenie biologiczne.....	187
6.1. Rozwój chorób	187
6.2. Prostytucja	192
7. Dotychczasowe rozwiązania w zakresie międzynarodowej współpracy zwalczania przestępczości zorganizowanej.....	198
WNIOSKI	201
ZAKOŃCZENIE.....	203
BIBLIOGRAFIA.....	207
Wykaz schematów.....	211
Wykaz tabel	212
WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW - Tom II	

WSTĘP

Rozległe zmiany, jakim ulegają migracje na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, pociągają za sobą coraz wyraźniejsze zmiany w naukowym ich traktowaniu. Przy znacznym rozproszeniu problemowym badań nad migracjami (np. odrębnym badaniu uchodźstwa, odrębnym - migracji ekonomicznych czy wpływu migracji na bezpieczeństwo państwa) coraz wyraźniejszy jest trend integracyjny. Pojawiają się elementy wspólne w metodologii, na co wskazuje, między innymi coraz obfitszy wspólny aparat pojęciowy, zarówno opisowy, jak i analityczny. Pojawienie się w literaturze fachowej nowych terminów i pojęć, mówi wiele o ewolucji procesu badawczego, rozszerzeniu się jego obszarów obserwacji oraz analizy.

Problemom migracyjnym poświęca się dziesiątki tomów literatury i opracowań bibliograficznych zwartych i podręcznych, opracowań naukowych, periodycznych oraz artykułów zamieszczonych w fachowych czasopismach nierzadko o światowym zasięgu. Są one przedmiotem niezliczonych konferencji naukowych rozmaitego charakteru, nieustannych obserwacji i analiz szczegółowych wyspecjalizowanych, krajowych agend rządowych i międzynarodowych instytucji naukowych.

Rok 1989 stanowi istotny przełom w procesach migracyjnych w Polsce, jak również w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Postępujący kryzys systemu komunistycznego doprowadził do osłabienia lub wręcz do utraty kontroli władz państwowych nad ruchami migracyjnymi ludności. Widocznym znakiem politycznych przemian w Europie Środkowo-Wschodniej było otwarcie granic krajów tego regionu oraz zniesienie ograniczeń wyjazdowych i przyjazdowych. Stworzyło to nową jakościowo sytuację migracyjną w naszym kraju:

- 1) zwiększyła się liczba osób przyjeżdżających i wjeżdżających z Polski. W 1994 roku granicę państwową przekroczyło 215 mln osób, a w pierwszej połowie 1995 r. - 106 mln. Dla porównania w 1985 r. granicę państwową Polski przekroczyło około 19 mln osób. W 1994 r. najczęściej granicę Polski przekraczali

obywatele: Niemiec - 64,5%, Czech - 19,6%, Ukrainy - 3,8% oraz Słowacji - 3,6%;¹

- 2) Polska stała się nowym punktem na szlakach tranzytowych dla osób migrujących do krajów Europy Zachodniej, przede wszystkim do RFN i krajów skandynawskich. Może o tym świadczyć fakt, że liczba zatrzymanych przez Straż Graniczną cudzoziemców próbujących nielegalnie przekroczyć granice Polski w 1994 r. wynosiła 1164, a w pierwszej połowie 1995 r. - 713 osób;
- 3) efekty realizowanej od 1990 roku reformy gospodarczej spowodowały, że Polska stała się w krótkim czasie atrakcyjnym migracyjnym krajem z powodów ekonomicznych, przede wszystkim dla obywateli krajów Europy Środkowo-Wschodniej i byłego ZSRR o czym świadczy między innymi zwiększająca się stale liczba cudzoziemców aplikujących o przyznanie karty stałego pobytu w Polsce;
- 4) zmiany polityczne zachodzące w krajach byłego ZSRR spowodowały zainteresowanie problemami zamieszkującej tam polskiej diaspory, a przede wszystkim możliwościami jej wyjazdu do Polski (repatriacji)².

Otwarcie granic i zwiększenie ruchu osobowego w Polsce po 1989 roku wymagało wprowadzenia zmian prawnych i instytucjonalnych. Działania władz polskich w dziedzinie kontroli procesów migracyjnych koncentrowały się:

- z jednej strony, na uregulowaniu podstawowych kwestii na płaszczyźnie prawa międzynarodowego i dwustronnych umów międzyrządowych,

¹ Według danych Straży Granicznej.

² M. Okólski, *Migracje zagraniczne w Polsce - cechy, skala, przyczyny*, referat przygotowany na seminarium zorganizowane przez MPiPS, IPiSS i OECD, Warszawa marzec 1994. Jest to najpełniejsze opracowanie dotyczące migracji zagranicznych w Polsce, *Procesy migracji zagranicznych w Polsce* [w:] *Studia o procesach migracji zagranicznych*, pod red. S. Golinowskiej i E. Marka, t. 1, „Studia i Materiały”, z. 3, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1994; D. Łukasz, *Polska a procesy migracyjne*, s. 359-360; M. Szonert, *Migracje w Europie Środkowej i Wschodniej* oraz E. Hönekopp, *Migracje Wschód-Zachód. Czy nowa europejska wędrówka ludów?* [w:] *Studia o procesach migracji zagranicznych*, M. Shafir, *Immigrants, Refugees and Postcommunism*, „RFE/RL Research Report”, t. 3, nr 23, 10 June 1994; J.B. de Weydenthal, *Immigration into Poland*, tamże, t. 3, nr 24, 17 June 1994.

- zaś z drugiej, na dostosowaniu do nich krajowych norm prawnych i powołaniu instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną państwa³.

Politykę migracyjną państwa należy rozumieć jako zasady i działania podejmowane przez władze centralne i lokalne wobec napływu i przebywania na jego terytorium cudzoziemców, przede wszystkim w trzech obszarach:

- 1) kontroli ich wjazdu oraz wyjazdu;
- 2) obecności cudzoziemców na rynku pracy;
- 3) ułatwianie integracji wspólnot imigranckich ze społeczeństwem przyjmującym.

Autor dąży w rozprawie do przedstawienia podstawowych problemów prawnych polityki migracyjnej oraz jej wpływu na bezpieczeństwo państwa.

Przyjęta konstrukcja rozprawy jest wynikiem respektowania kryterium holistycznego ujmowania rozpatrywanej problematyki. Wyniki całości naukowych dociekań zaprezentowano w pięciu kolejnych rozdziałach dysertacji.

Rozdział I zawiera metodologiczne podstawy rozprawy, w tym: uzasadnienie wyboru tematu, cel i przedmiot badań, hipotezę, problemy i zadania badawcze oraz opis metod i technik badawczych służących do weryfikacji przyjętej hipotezy.

W **rozdziale II** rozważania skupione są wokół przepisów prawnych regulujących politykę migracyjną, począwszy od wjazdu cudzoziemca na terytorium kraju poprzez jego pobyt (legalny bądź nielegalny) po wyjazd poza granice państwa. Ponadto w rozdziale poruszony jest problem readmisji, deportacji oraz prawa cudzoziemca do ubiegania się o azyl. Zawiera również konstatacje ustawy o cudzoziemcach w kontekście prawa i polityki Unii Europejskiej.

Rozdział III to egzemplifikacja całego systemu kontroli i zwalczania migracji w Rzeczypospolitej Polskiej, powstanie biura zajmującego się sprawami migracji oraz zapobieganie nielegalnej migracji poprzez zadania Straży Granicznej, która ma decydujący wpływ na wjazd poszczególnych kategorii cudzoziemców na terytorium państwa.

³ Por. E. Zielińska, *Prawne aspekty migracji* oraz W. Anioł, *Polska wobec europejskich standardów migracyjnych* [w:] „Migracje”, nr 1-2, 1993.

Rozdział IV jest próbą stworzenia klasyfikacji nielegalnej migracji na poszczególnych odcinkach granicy państwowej oraz zagrożenia granicy i przejść granicznych jakie niesie ze sobą migracja. W rozdziale tym przedstawione są jednocześnie działania państwa w ograniczeniu i przeciwdziałaniu nielegalnej migracji za pomocą aktów prawnych, jak również działań operacyjno-rozpoznawczych.

Rozdział V skupia się wokół kryminogennych aspektów związanych z problemami poruszonymi w rozdziale IV. Zostały wyodrębnione i omówione zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa ze strony skażeń odpadów promieniotwórczych, przemysłowych i zagrożenia epidemiologicznego, poprzez zjawiska związane z migracją, to znaczy nielegalnego handlu oraz kradzieży.

W **zakończeniu** rozprawy przedstawiono ogromny wpływ, jaki wywiera migracja na bezpieczeństwo państwa oraz postulaty wskazujące na konieczność współdziałania służb migracyjnych i policyjnych sąsiadujących państw, zmodyfikowania systemu prawnego z dostosowaniem do wymogów Unii Europejskiej.

Autor ma nadzieję, że niniejsza rozprawa wywoła refleksje i przemyślenia, a być może nawet dyskusję, co będzie swoistym sukcesem i zwieńczeniem pracy.

Szczególne wyrazy podziękowania autor dysertacji kieruje pod adresem kierownika naukowego rozprawy gen. broni w st. spocz. prof. dr inż. Tadeusza Jemioła, którego cenne uwagi i życzliwe podejście umożliwiło przygotowanie rozprawy oraz wszystkim profesorom Wydziału Strategiczno-Obronno, których dorobek naukowo-dydaktyczny i wskazówki wzbogacił zawartość merytoryczną rozprawy.

Rozdział 1

METODOLOGICZNE PODSTAWY ROZPRAWY

1. UZASADNIENIE WYBORU TEMATU

Polska leży na skrzyżowaniu dwóch głównych europejskich szlaków migracyjnych: wschód-zachód oraz północ-południe, jak również graniczy z państwami Grupy Schengen⁴ z jednej strony, z drugiej zaś z często niestabilnymi gospodarczo i politycznie państwami powstałymi w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Granice Wspólnoty Niepodległych Państw nie są między sobą praktycznie chronione, co powoduje swobodne przemieszczanie zamieszkującej tam różnej narodowościowo ludności oraz osób przybyłych tam z innych państw europejskich, Dalekiego Wschodu i Afryki.

W latach 1990-1995 objęła Polskę fala zewnętrznych ruchów migracyjnych w nie spotykanej dotąd skali i o zróżnicowanym charakterze. Pojawiły się tu wszystkie kategorie migrantów. Obok imigrantów ekonomicznych i w myśl Konwencji Genewskiej z 28 lipca 1951 roku klasycznych uchodźców, liczne grupy stanowili również poszukiwacze azylu nie posiadający praw uchodźców, gdyż powodem ich migracji był brak

⁴ W dniu 14 czerwca 1985 r. rządy Belgii, Niemiec, Francji, Luksemburga i Holandii podpisały układ dotyczący stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach zwany Układem z Schengen, gdzie stosowane jest jednakowe ustawodawstwo, w celu zabezpieczenia skutecznej kontroli granicznej i właściwej ochrony danych osobowych. Zgodnie z tym porozumieniem granicą zewnętrzną jest pierwsza przekroczona granica państwa nie będąca granicą wewnętrzną między ww. państwami. Szerzej, *Układ z Schengen i Porozumienie Wykonawcze dla Układu*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA, Seria *Dokumenty*, Zeszyt 2, Warszawa, kwiecień 1998 r.

szans na poprawę warunków egzystencji w swoim kraju, klęski żywiołowe, konflikty etniczne, zbrojne albo wojna.

Znaczna większość imigrantów potraktowała Polskę jako kraj tranzytu albo wymuszonego tymczasowego pobytu przed udaniem się do państw Europy Zachodniej. Dla wielu cudzoziemców Polska stała się również krajem docelowym i atrakcyjnym ciągle nienasyconym rynkiem, najpierw rynkiem zbytu towarów przywiezionych, a następnie rynkiem pracy i zakupu towarów do wywozu na Wschód. W tym samym czasie, Polska odbiła się od gospodarczego dna, szczególnie dynamicznie rozwijał się polski czarny rynek, pojawiły się nowe miejsca pracy, umacniała się złotówka. Wszystko to stwarzało nadzieję na lepsze życie dla wielu osób przybyłych i przebywających w legalny bądź nielegalny sposób w naszym kraju.

Polityka migracyjna państw przejmujących uchodźców zmierza do ścisłej kontroli nad migracjami, zróżnicowała zasady readmisji i przyznawania prawa pobytu wobec poszczególnych kategorii migrantów. Obciążenie funkcjonujących w tych państwach instytucji uchodźczo-azytowych, przez imigrantów ekonomicznych i poszukiwaczy łatwego azylu doprowadziło w ostatnich latach do tzw. „kryzysu azylowego”.

W tej sytuacji zarówno w krajach Europy Zachodniej, jak i w sąsiadujących z nimi państwach będących dla imigrantów jedynie dostępnym obszarem ze względu na liberalne zasady wjazdu, wystąpił czynnik destabilizujący politykę migracyjną w fazie wzmożonej nielegalnej migracji. Ma to miejsce głównie na styku granic państw tranzytowych: Polski, Czech, Rosji, Litwy, Białorusi, Ukrainy a także Węgier z państwami docelowymi, głównie z Republiką Federalną Niemiec i dalej w głąb z państwami Europy Zachodniej oraz poprzez polskie porty z państwami Skandynawskimi.

Takie nowe w historii powojennej zagrożenie dla Polski występuje właściwie w większym lub mniejszym stopniu obecnie na każdym odcinku granicy państwowej i przejawia się w usiłowaniu wjazdu na terytorium kraju np. na podstawie fałszywych wiz lub paszportów, nieważnych zaproszeń lub voucherów.

Dla Straży Granicznej (SG), która zgodnie z ustawowym obowiązkiem dba o nie-naruszalność granicy państwowej i dokonuje kontroli ruchu granicznego, w tym przepływu obywateli państw obcych, nielegalna migracja stanowi zjawisko ściśle powiązane z przestępczością graniczną. Cel imigracyjny jest bowiem aktualnie najczęstszym

motywem nielegalnego przekroczenia granicy przez cudzoziemca. Jedynym wymiernym wskaźnikiem używanym, gdy zachodzi potrzeba dokonania analiz lub oceny stanu przestępczości granicznej, jest liczba osób zatrzymywanych za tę przestępczość.

Tym niemniej zawarte w pracy dane pozwalają na podjęcie próby odzwierciedlenia sytuacji z formalnego punktu widzenia, ponieważ bieżąca statystyka osób zatrzymanych stanowi tylko część rzeczywistej liczby osób nielegalnie przekraczających granicę. Oznacza to, że prezentowane w niniejszej pracy dane liczbowe nie mogą stanowić podstawy do pełnej oceny rzeczywistych rozmiarów i dynamiki zjawiska nielegalnej migracji. Mogę natomiast potwierdzić fakt znacznej koncentracji tego zjawiska na polskiej granicy państwowej.

Innym problemem rzutującym na bezpieczeństwo państwa jest fakt przebywania na terytorium Polski cudzoziemców zajmujących się nielegalnym handlem, pracujących „na czarno”, powiększania się dużej imigracji osób z jednego państwa np. Chin, Wietnamu, Armenii, Rumunii.

Analiza ruchów ludnościowych pomaga lepiej naświetlić wzajemny związek między obu postaciami bezpieczeństwa (narodowym i międzynarodowym), sprzyja pełniejszemu rozumieniu współzależności między wewnętrzną i międzynarodową sferą stosunków społecznych, co pośrednio rzutuje na bezpieczeństwo danego kraju.

Wszelkie ruchy migracyjne mają związek również z przestępczością. Część migrantów pozostająca bez środków do życia na terenie Polski wchodzi w konflikt z prawem, poprzez dokonywanie kradzieży, rozbojów, często tworząc zorganizowane grupy przestępcze.

Kontakty międzynarodowe grup przestępczych doprowadzają do tworzenia się grup mafijnych, które czerpią zyski z nierządu, handlu żywym towarem, kradzieży samochodów, czy przemytu broni i dzieł sztuki.

W związku z planowanym przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, granica Unii zostanie przesunięta na wschód, a Polska stanie się przedmurzem do dalszej migracji. W celu zapewnienia szczelności granicy wschodniej, większość sił i środków zostanie przesunięta z granicy zachodniej na wschód. Posunięcia te w pewnym stopniu wpłyną na bezpieczeństwo kraju i zapobiegną nielegalnej migracji.

2. HIPOTEZA ROBOCZA, PRZEDMIOT, CEL I PROBLEMY BADAWCZE

Głębokie zmiany, jakie zaszły w krajach europejskich i rozpad Związku Radzieckiego, spowodowały napływ po 1990 r. ogromnej liczby cudzoziemców do Polski.

Zmusiło to władze polskie do stworzenia nowej Ustawy o Cudzoziemcach, która weszła w życie w 1997 r. Niezbędne stało się dostosowanie polskiego prawa o cudzoziemcach do zasad powszechnie obowiązujących w Europie Zachodniej, z uwagi na konieczność spełnienia wymogów określonych w Konwencji Schengen z 14 czerwca 1985 roku, określającej zasady przekraczania granic wewnętrznych, wspólnej polityki wizowej i azylowej oraz wymiany informacji o nielegalnej migracji.

Dotychczas obowiązująca Ustawa o Cudzoziemcach z 1963 r. nie regulowała bądź regulowała w sposób niedostateczny wiele spraw związanych z wjazdem i pobytem cudzoziemców w Polsce.

Brak było podstaw prawnych do prowadzenia różnego rodzaju rejestrów i ewidencji cudzoziemców. Najbardziej rażący był brak podstaw do prowadzenia znanego w wielu krajach wykazu niepożądanych cudzoziemców w Polsce. Nowa ustawa normuje w pełni sferę administracyjno-prawną związaną z wjazdem, wyjazdem, przejazdem i pobytem cudzoziemców na terytorium Polski.

Zbadanie i określenie wielkości wpływu nielegalnej migracji na bezpieczeństwo państwa pozwoliło na wskazanie wagi i znaczenia zaistniałego problemu oraz umożliwiło sformułowanie *hipotezy roboczej*. **Zmiana natężenia i charakteru ruchów migracyjnych w Polsce po 1989 roku oraz towarzyszące im zjawiska mają wpływ na bezpieczeństwo państwa i wymagają podejmowania odpowiednich przeciwdziałań w celu likwidacji lub maksymalnego ograniczenia nielegalnego napływu cudzoziemców, przemytu broni, narkotyków i towarzyszącym im zjawisk takim, jak: przestępczość, prostytucja i inne.**

Przedmiotem badań niniejszej dysertacji jest wpływ ruchów migracyjnych na bezpieczeństwo państwa i wiążące się z tym zagrożenia.

Z tak określonego przedmiotu badań wynika *główny cel rozprawy*, którym jest wykazanie skutków ruchów migracyjnych na bezpieczeństwo Polski.

Osiągnięcie założonego celu badań umożliwi realizacja następujących zadań badawczych:

- analiza grup społecznych migrujących do Polski - uwzględniając kraj pochodzenia i przyczyny migracji;
- określenie celu migracji - analizując pobytowy i tranzytowy charakter ruchów migracyjnych;
- sprecyzowanie stopnia zagrożenia granicy i przejść granicznych - związanego z nielegalną migracją i przestępczością graniczną;
- wykrycie, ujawnienie i określenie szlaków i metod nielegalnej migracji z uwzględnieniem sytuacji państw sąsiadujących z Polską;
- opracowanie prognozy przeciwdziałania nielegalnej migracji.

3. ORGANIZACJA BADAŃ I METODY BADAWCZE

Całokształt badań podejmowanych w celu przedstawienia problemu ruchów migracji i ich wpływu na bezpieczeństwo Polski zorganizowano według następujących etapów:

- etap pierwszy - służył do zgromadzenia materiału naukowego stanowiącego podstawę do realizacji badań właściwych. Stanowiły go materiały źródłowe i opracowania zawierające wyniki dotychczasowych badań nad rozwiązywanym problemem. Efektem prowadzonych dociekań było przygotowanie i dokonanie wstępnego opisu porządkującego w obrębie rozstrzyganego problemu;
- etap drugi - prowadził do naukowego opracowania zebranego materiału, pozwalającego na ukazanie istoty i skutków ruchów migracyjnych związanych z bezpieczeństwem państwa;
- etap trzeci pozwolił na podstawie opracowanych materiałów dokonać weryfikacji przyjętej hipotezy roboczej.

W trakcie całego procesu badawczego zastosowano następujące metody badawcze:

- a) analizę i syntezę, które posłużyły do wyróżnienia cech determinujących istotę migracji;
- b) obserwację, pozwalającą wyodrębnić zjawiska i relacje występujące w grupach i wśród osób indywidualnie przekraczających granicę państwa;
- c) ankietowanie, które pozwoliło określić z jakich środowisk, rodzin, państw wywodzą się osoby migrujące;
- d) metody eksperckie, na bazie których dokonano próby konstruowania celu przyjazdu i pobytu cudzoziemców w Polsce.

4. OBSZAR BADAŃ

Potrzeba i chęć zgromadzenia w miarę pełnego i wiarygodnego materiału badawczego wymusiła dość rozległy obszar badań.

Badaniami objęto grupy migracyjne uwzględniając ich narodowość, status społeczny i czynniki, które skłoniły do decyzji migracyjnej (warunki ekonomiczne, wojny, prześladowania na tle religijnym, rasowym czy politycznym). Analizowano, co było przyczyną nielegalnej migracji i dokonanych przestępstw. Badania zostały przeprowadzone na granicy państwa w przejściach lądowych i morskich oraz na przejściu lotniczym Warszawa-Okęcie.

W badaniach uwzględniono:

- poglądy wyrażone w literaturze przedmiotu, mające związek z migracją i jej wpływem na bezpieczeństwo państwa;
- dokumentację prowadzoną w przejściach granicznych Straży Granicznej, rejestr wystawianych wiz, wykaz osób niezaakceptowanych na wjazd do Polski, dokumentację procesową;
- dokumentację prowadzoną przez Komendę Główną Straży Granicznej, tj. porozumienia i umowy międzynarodowe regulujące wjazd i pobyt cudzoziemców do Polski, prowadzone statystyki dotyczące migracji;

- dokumentację prowadzoną przez Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców (UNHCR) dotyczącą prześladowań migrantów i próby realizacji uzyskania statusu uchodźcy w Polsce;
- poglądy i doświadczenia ekspertów wyżej wymienionych instytucji.

Opis badań przedstawiono wraz z aneksem statystycznym w tomie II.

Rozdział 2

PRAWNE UREGULOWANIA OBEJMUJĄCE WJAZD I POBYT CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

1. ROZWAŻANIA WSTĘPNE

Rok 1989, tak przełomowy w wielu dziedzinach życia współczesnego świata, oznaczał pogłębienie procesów migracyjnych w Europie. Z jednej strony funkcjonujący od ponad 45 lat podział na Wschód i Zachód praktycznie przestał być zasadny. Uchylenie przeszkód administracyjnych dla migracji i przywrócenia lub ustanowienia podstawowych swobód obywatelskich w krajach Europy Środkowej i Wschodniej miało dwa podstawowe skutki. Po pierwsze, spowodowało znaczne zwiększenie naporu ze strony mieszkańców tej części kontynentu na wyidealizowane rynki pracy krajów Europy Południowej, Północnej i Zachodniej, a po drugie dosłownie poszerzyło terytorium Europy dla potencjalnych migrantów spoza tego kontynentu. Z drugiej strony, gwałtowne wstrząsy polityczne poza Europą, głównie w Afryce, wywołały dalsze nasilenie napływu uchodźców.

Wreszcie, rozpad systemu komunistycznego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej ujawnił wiele utajonych konfliktów etnicznych, religijnych i rasowych, a także doprowadził do podziałów państw a nawet wojen. To z kolei uruchomiło mo-

bilność ludności w tej części kontynentu na niespotykaną od dawna skalę i stworzyło ogromny potencjał migracyjny⁵.

Wzrost międzynarodowych migracji, w tym także w Europie, należy do najważniejszych zjawisk ostatniej dekady dwudziestego wieku.

Zmiany polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej od 1989 roku miały prawdziwie rewolucyjny wpływ na migracje do Polski.

W latach 1989-1993 objęła Polskę fala zewnętrznych ruchów migracyjnych w niespotykanej dotąd skali i zróżnicowanym charakterze. Po „odmrożeniu” granic na rozległych obszarach dawnego bloku radzieckiego okazało się, że Polska, a także Czechy, Ukraina, Litwa, Rumunia, Rosja leżą pomiędzy zamożną Europą Zachodnią a resztą Eurazji, zaś pośrednio i innymi częściami Trzeciego Świata. Polska została włączona w globalne strumienie migracyjne, które z uboższych i ludnych krajów Azji i Afryki wiodą ku zamożnej i stabilnej Europie. Pojawiły się wszystkie kategorie imigrantów: obok imigrantów ekonomicznych i w myśl Konwencji Genewskiej z 28 lipca 1951 roku klasycznych uchodźców, liczne grupy stanowili również poszukiwacze azylu nie posiadający praw uchodźczych. Dla zróżnicowania azylantów i uchodźców, których motywy migracji są poza uchodźcze (brak szans na poprawę warunków egzystencji, klęski żywiołowe, konflikty zbrojne albo wojna) wprowadza się określenie „migranci niedobrowolni”⁶. Uznaje się, że przyjęcie zobowiązań społeczności międzynarodowych wobec tej kategorii migrantów jest jednym z najpilniejszych wyzwań.

Migracje ludności były stałym zjawiskiem w Europie. Duża fala imigrantów kierujących się do krajów Europy Zachodniej wystąpiła pod koniec lat osiemdziesiątych, co wiązało się z liberalizacją polityki wyjazdowej w byłych państwach socjalistycznych, zjednoczeniem Niemiec, a potem wojny w Jugosławii (która spowodowała powstanie fali ponad 3 mln uchodźców).

⁵ M. Okulski, *Ruchy migracyjne we współczesnej Europie*, Materiały z I Sesji Konferencji Regionalnej organizowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przy udziale Międzynarodowego Biura Pracy, Warszawa 10-12.04.1995 r.

⁶ T.K. Kozłowski, *Między tranzytem, azylem i imigracją*, Biura ds. Migracji i Uchodźstwa, Warszawa 1993.

Wraz z zakończeniem „zimnej wojny” i zlikwidowaniem na Wschodzie politycznych przeszkód dla podróżowania, urzędy państw zachodnich diametralnie zmieniły podejście do kwestii emigracji z krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Nowym zjawiskiem w rozwoju procesów migracyjnych jest to, iż od lat osiemdziesiątych, nastąpiła zmiana roli Włoch, Hiszpanii, Portugalii i Grecji, a nawet - w mniejszym stopniu - Turcji i Jugosławii (tylko do wybuchu wojny domowej), które z krajów o dużej emigracji przekształciły się w kraje przyjmujące imigrantów. Stało się to przede wszystkim w rezultacie powrotu około 600 tys. ich własnych emigrantów, a przede wszystkim dzięki osiągnięciom gospodarczym przyciągającym robotników nieeuropejskich krajów basenu Morza Śródziemnego.

Jak zachodni eksperci oceniają, jeżeli przyrost ludności europejskiej będzie nadal niewielki, to w warunkach utrzymania się dotychczasowego trendu w ciągu trzech, czterech dziesięcioleci, ludność południowych i wschodnich wybrzeży Morza Śródziemnego prawie się podwoi, co spowoduje napływ 25-30 mln mieszkańców za zachodnie wybrzeże.

Obserwacja napływającej fali imigrantów, w połączeniu z odradzającym się fundamentalizmem islamskim w krajach arabskich, mocno niepokoi polityków i ekspertów z Europy Zachodniej, którzy coraz więcej uwagi poświęcają całokształtowi problematyki bezpieczeństwa w regionie Morza Śródziemnego, zwanego „miękkim podbrzuszem Europy”.

Biorąc powyższe zjawiska pod uwagę należy stwierdzić, że nowe tendencje w rozwoju procesów migracyjnych w Europie stwarzają dla społeczeństw przyjmujących imigrantów i uchodźców poważne wyzwania natury ekonomicznej, politycznej, socjalnej, demograficznej, kulturowej i religijnej. Postrzegane są nieraz jako poważne zagrożenie dla stabilności wewnętrznej, zwłaszcza socjalnej, państw zachodnich.

Migracje międzynarodowe stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego niektórych państw, a przez to dla bezpieczeństwa w strefie euroatlantyckiej.

Dzieje się tak dlatego, że napływ dużej liczby imigrantów do krajów na to nie przygotowanych i tych, w których występują tendencje nacjonalistyczne, bądź zdestabilizowanych wewnątrznie przez inne czynniki (np. nierównowagę ekonomiczną), może rodzić problemy na rynku pracy, zaostrzać napięcia polityczne na tle stosunku

do „obcych”, a także przysparzać krajom przyjmującym czy tranzytowym kłopotów, jakie stwarza zorganizowana przestępczość, do której często dołączają imigranci (np. problem tzw. „mafii wschodniej” w Polsce czy w Niemczech).

Główną przyczyną nasilania się napływu imigrantów do państw europejskich jest dysproporcja w poziomie życia między „strefą dobrobytu”, a większością państw afrykańskich i azjatyckich. Dążenie do poprawy warunków życia jest zatem głównym czynnikiem sprawczym nielegalnej imigracji. Należy się przy tym spodziewać, że rozmiary masowych migracji o podłożu ekonomicznym do państw o dobrej sytuacji gospodarczej będą się stale zwiększać.

Drugą przyczyną to opanowanie tego procederu przez zorganizowane grupy przestępcze. Przeprowadzanie ludzi przez granicę stało się zajęciem bardzo dochodowym⁷. Pod względem opłacalności jest on porównywalny z przemytem narkotyków, przy czym skala odpowiedzialności karnej jest obecnie w porównaniu z tym drugim znikoma. Dopiero w ostatnim czasie państwa podjęły działania legislacyjne ukierunkowane na istotne obostrzenia karne i administracyjne wobec osób zajmujących się nielegalnym przemytem ludzi przez granicę⁸.

Trzecią przyczyną jest liberalny (do niedawna) charakter procedur przyznawania statusu uchodźcy oraz azylanta obowiązujących w większości państw europejskich.

Podstawowe regulacje prawne w kwestiach postępowania z cudzoziemcami zgodne są z zasadami zawartymi w:

- Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. 4 listopad 1950 rok⁹;
- Konwencji dotyczącej statusu uchodźców. Genewa, 28 lipca 1951 rok¹⁰;
- Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Nowy Jork, 19 grudnia 1966 rok¹¹;

⁷ Przerzut do Europy Zachodniej kosztuje 3-10 tys. dolarów, do Ameryki 15-20 tys. dolarów, „Gazeta Wyborcza”, nr 45 z 6-7 listopada 1998 r.

⁸ Przegląd stopnia realizacji zaleceń Praskiej Konferencji Ministrów z października 1997 roku w Sprawie Zwalczenia Nielegalnej Migracji, Oslo-Wiedeń, listopad 1998, s. 21-24.

⁹ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 i 285.

¹⁰ Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515 i 516.

¹¹ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167 i 168.

- Protokole dotyczącym statusu uchodźców. Nowy Jork, 31 stycznia 1967 rok¹².

W oparciu o postanowienia powyższych dokumentów, większość regulacji wewnętrznych zakazywała i nadal zakazuje wydalania cudzoziemców do państw, w których mogliby oni zostać poddani prześladowaniom z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej, przekonań politycznych lub być poddani torturom, traktowani w sposób nieludzki lub poniżający albo w taki sposób karani¹³.

Jednakże osoby przedostające się nielegalnie przez granicę w wielu przypadkach są szczegółowo instruowane przez ludzi zajmujących się przerzutem, jak należy postępować w przypadku zatrzymania. W takiej sytuacji imigranci niszczą z reguły dokumenty tożsamości, pieniądze kraju tranzytowego i inne przedmioty umożliwiające ustalenie, jaką drogą przybyli do kraju.

W wielu przypadkach praktycznie uniemożliwia to ekstradycję. Większość zatrzymanych podejmuje ponadto zabiegi ukierunkowane na przyznanie im statusu uchodźcy.

Polska ze względu na graniczenie z regionem zachodnioeuropejskich państw migracyjnych, pozostaje począwszy od 1990 r. w zasięgu ruchów migracyjnych o niespotykanej dotąd skali i zróżnicowanym charakterze.

Przez znaczącą większość imigrantów Polska jest traktowana jako kraj tranzytu lub wymuszonego tymczasowego pobytu przed udaniem się do państw docelowych (tzw. „migracja tranzytowa”).

Jednakże dla wielu staje się miejscem pobytu stałego lub znacznie przedłużonego. Dla potencjalnych migrantów „walorem” naszego obszaru jest jego dostępność ze względu na liberalne zasady wjazdu, szczególnie w ruchu bezwizowym oraz brak systemowej kontroli cudzoziemców podczas ich pobytu na terytorium Polski.

Otwarcie granic jest niezmiennym elementem polityki migracyjnej, mimo istnienia czynnika destabilizacyjnego, jakim jest migracja nielegalna.

¹² Dz.U. 1991 nr 119, poz. 517 i 518.

¹³ B. Wierzbicki, *Sytuacja praw uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Białystok 1993, s. 56-57; Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 1997, nr 114, poz. 793, rozdział 7, art. 53.

Wyodrębnia się w niej:

- 1) nielegalne przekroczenia granicy (kwalifikowane jako przestępczość graniczna);
- 2) nielegalny pobyt po nielegalnym wjeździe bądź bezprawne przedłużenie pobytu ponad dozwolony okres.

Ze względu na wielkość migracji tranzytowej, biorącej początek w wielu regionach Europy, Azji i Afryki, nielegalna migracja występuje w sposób wzmożony - często określane jako masowe. Początek wzrostowej tendencji migracyjnej dali obywatele Polski w 1990 roku (1760 osób - ponad połowa liczby zatrzymanych), tj. w okresie poprzedzającym otwarcie granicy zachodniej i zniesienie obowiązku wizowego dla naszych obywateli w większości państw europejskich.

Gwałtowny wzrost nielegalnej migracji w roku 1991 wiązał się natomiast z głównym strumieniem imigracyjnym obywateli Rumunii i Bułgarii, którzy łącznie stanowili 87% migracji nielegalnej. W 1992 roku dołączyli do nich w poważnym stopniu obywatele państw byłego ZSRR (12%)¹⁴.

Początek tendencji spadkowej zaznaczył się w drugiej połowie 1993 r. i był konsekwencją m.in. zaostrzenia polityki azylowej w Niemczech, jako reakcji na rosnące w niespotykanej dotąd skali, zagrożenie tego kraju nielegalną migracją pobytową. Skutkowało to przede wszystkim poważnym spadkiem nielegalnej migracji obywateli Rumunii i Bułgarii, tj. z 81% udziału w strumieniu nielegalnych migrantów w roku 1992, przez 58% w 1993 do około 40% w 1994 roku.

Jednocześnie uaktywniły się kanały przerzutowe do Polski i dalej do Niemiec z państw byłego ZSRR. Wykorzystanie ich przez obywateli Azji i Afryki spowodowało wzrost przemyczanych osób z 12% do 43%¹⁵.

W 1994 roku tendencję spadkową kształtowała sytuacja na granicy zachodniej, gdzie uległa zmniejszeniu przede wszystkim nielegalna migracja obywateli Rumunii, Bułgarii, a spośród państw byłego ZSRR, Rosji, Białorusi i państw nadbałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii).

¹⁴ Masowa, *nielegalna migracja-ocena. Prognozy zagrożeń*, Komenda Główna SG, maj 1995, s. 5.

¹⁵ Tamże, s. 5.

Jakkolwiek największy spadek - w porównaniu do roku 1993 - dotyczył obywateli Rumunii, to stanowili oni nadal najliczniejszą grupę wśród zatrzymanych cudzoziemców (3358 osób). Natomiast spadek zatrzymań obywateli Bułgarii (o 64%) był na tyle znaczący, iż można przewidywać dalsze obniżenie ich zainteresowania nielegalną migracją. Według danych z 1995 roku, poza obywatelami Mołdawii i Armenii, których w 1993 roku zatrzymano 413 i 850, mieszkańcy pozostałych państw byłego ZSRR coraz rzadziej decydowali się na nielegalną migrację. Wyraźna tendencja spadkowa dotyczyła Rosjan (49,7%) oraz Ukraińców (26%).

Do najliczniejszych dotychczas grup migrujących cudzoziemców-obywateli Rumunii, Ukrainy, Armenii, Bułgarii, Rosji czy Algierii dołączyły w 1994 roku grupy z krajów azjatyckich, najczęściej obywatele Indii, Sri Lanki, Pakistanu, Afganistanu i Iraku. Część z nich jest zatrzymywana przez Straż Graniczną na granicy wschodniej, która stanowi niejednokrotnie pierwszą barierę na szlaku migracyjnym. Migranci docierają tu przez terytorium byłego ZSRR w sposób zorganizowany i pozostają pod opieką osób wyspecjalizowanych w przerzucie. Organizacja i udział tzw. pomocników (cudzoziemców i obywateli Polski) obejmuje obecnie wszystkie fazy przerzutu, włącznie z przejmowaniem migrantów na terytorium Polski i przygotowaniem dla nich środków do dalszej podróży¹⁶.

Przewidując charakter przyszłych tendencji migracyjnych, można odnieść się tylko do ogólnego wzorca przepływów ludnościowych przez terytorium Polski. Należy przyjąć, iż wzorzec ten, ukształtowany jako migracja tranzytowa połączona z nielegalnym przekroczeniem granicy, nie ulegnie zasadniczej zmianie. Wskazuje na to utrzymywanie się zainteresowania obywateli państw wschodnio-europejskich i krajów „trzeciego świata” migracją do państw Europy Zachodniej, mimo iż w stosunku do nich oficjalne kanały wjazdu są skutecznie blokowane.

Nie istnieją obecnie przesłanki, aby uznać, że ruchy migracyjne obejmujące Europę ulegną takiej stabilizacji, by nie mogły stanowić zagrożenia. Wzrost nielegalnej migracji może być spowodowany:

¹⁶ Tamże, s. 6.

- a) dalszą destabilizacją polityczną, ekonomiczną lub społeczną w państwach zwiększonego ryzyka nielegalną migracją. Pogorszenie się warunków życia oraz ubożenie ludności ma nadal miejsce w państwach byłego ZSRR, Rumunii, Bułgarii oraz w większości państw, skąd dotychczas wywodziły się ruchy migracyjne;
- b) eskalacją bądź utrzymaniem się konfliktów m.in. armeńsko-azerskiego, algierskiego czy afgańskiego - stąd możliwość wzrostu tendencji uchodźczych, również z wyborem Polski jako miejsca schronienia;
- c) skierowaniem uchodźstwa z regionów objętych wojną w byłej Jugosławii przez Polskę do państw europejskich pozostających poza układem granicznym z Schengen (14 czerwca 1985 r.) w związku z zaostrzeniem kontroli na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej (UE);
- d) łatwością wjazdu obywateli państw azjatyckich i afrykańskich na terytorium Rosji, co będzie sprzyjać utrwaleniu migracji tranzytowej przez jej terytorium do granicy wschodniej, a po udanych próbach przerzutu, dalej do RFN .

Przed podjęciem problematyki nielegalnej imigracji należy usystematyzować podstawowe pojęcia określające status prawny cudzoziemca, przebywającego na terytorium kraju drugiego z zamiarem pozostania tam.

Imigrantem jest każda osoba, która z przyczyn zarobkowych (ekonomicznych) lub politycznych osiedliła się (bądź dąży do osiedlenia) poza krajem swojego urodzenia¹⁷.

Jednakże fakt wyemigrowania z kraju macierzystego z przyczyn politycznych nie czyni automatycznie osoby przebywającej na terytorium państwa drugiego - uchodźcą.

Uchodźcą (w rozumieniu Konwencji o Statusie Uchodźców napisanej w Genewie 28 lipca 1955 r.) jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swej rasy, religii, narodowości, przynależności do określanej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, nie chce lub nie może korzystać z ochrony swego państwa macierzystego.

¹⁷ Należy zwrócić uwagę na kwestię terminologiczną. Polskie prawo w odniesieniu do imigrantów używa konsekwentnie pojęcia „cudzoziemiec” i określa tak każdego, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Dz.U. 1997, nr 114, poz. 739, art. 2.

Warunkiem uznania za uchodźcę jest zatem wystąpienie w stosunku do danej osoby prześladowań ze strony państwa i jego organów i służb) pochodzenia lub wystąpienie uzasadnionej obawy, że prześladowanie takie może mieć miejsce¹⁸.

Społeczność międzynarodowa po raz pierwszy zajęła się problemem uchodźstwa po I wojnie światowej, kiedy to na skutek rewolucji 1917 r. i rozpadu imperium tureckiego, skokowo zwiększyła się ilość osób opuszczających swe kraje. Sprawilo to, że w 1920 roku Liga Narodów utworzyła Urząd Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców. Jego kierownictwo powierzono Fridtjorowi Nansenowi (Norwegia).

Wysoki Komisarz spowodował wydanie rosyjskim uchodźcom specjalnych dokumentów tożsamości (tzw. paszportów nansenowskich) umożliwiającym podróżowanie poza krajem zamieszkania.

Systemem tym objęto następnie wszystkich uchodźców i apatrydów¹⁹. Paszporty wydane przez państwa będące miejscem pobytu uchodźców umożliwiały wstęp na terytorium państw trzecich. 29 października 1933 r. przyjęto Konwencję o Międzynarodowym Statusie Uchodźców, zaś 10 lutego 1938 r. Konwencję o Statusie Uchodźców z Niemiec.

Wymienione regulacje dawały uchodźcom prawo korzystania z dokumentów podróży, ograniczały możliwość ich wydalania oraz ułatwiały dostęp do sądów. Wobec rozwoju sytuacji w Niemczech, Liga Narodów utworzyła odrębny Urząd Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców z Niemiec, którego kompetencje rozszerzono następnie na uchodźców z Austrii i innych krajów znajdujących się pod okupacją III Rzeszy²⁰.

W 1938 roku powołano Międzynarodowy Komitet do spraw Uchodźców z Niemiec i Austrii z siedzibą w Londynie, uprawniony do wystawiania dokumentów po-

¹⁸ Nowa ustawa o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r. znacznie rozbudowuje procedury prawne dotyczące nadawania statusu uchodźcy. Najważniejszym elementem nowych regulacji są unormowania dotyczące postępowania w sprawie nadawania lub odmowy przyznania statusu uchodźcy. Dz.U. 1997, nr 114, poz. 739, roz. 5.

¹⁹ Apatryda to osoba nie posiadająca żadnego obywatelstwa i nie korzystająca z ochrony i opieki jakiegokolwiek państwa. Źródłem apatrydyzmu (bezpaństwowości) jest najczęściej negatywny konflikt ustawodawstwa poszczególnych krajów w kwestii przyznawania obywatelstwa przez kompetentne władze państwa, zawarcie przez kobietę związku małżeńskiego z cudzoziemcem powodujące utratę obywatelstwa przy jednoczesnym nie uzyskaniu (w sposób automatyczny) obywatelstwa państwa małżonka, utrata obywatelstwa z innych powodów i nie uzyskania nowego.

²⁰ E.J. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, wyd. cyt., s. 909.

dróży (tzw. paszportów londyńskich). Po II wojnie światowej funkcje wszystkich organów Ligi Narodów przejęła Administracja Narodów Zjednoczonych do spraw Odbudowy i Rozwoju²¹. W 1946 r. powołano Organizację Międzynarodową do spraw Uchodźców, zaś w 1951 r. Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

Azyl to szczególna forma zezwolenia na wjazd i pobyt cudzoziemca (lub bezpaństwowca) na terytorium kraju (azyłantem jest cudzoziemiec, któremu udzielono azylu)²². Nie jest ona na ogół definiowana w aktach prawa międzynarodowego ani w przepisach prawa wewnętrznego, mimo że jest znana od dawna prawodawstwu większości krajów, w tym Polski. Szczegółność tej formy polega na tym, że jest ona stosowana w stosunku do osób dyskryminowanych lub prześladowanych za działalność polityczną, religijną, naukową. Osoba, która uzyska azyl, posiada gwarancję, iż nie zostanie poddana ekstradycji. Zazwyczaj prawo wewnętrzne wyklucza możliwość udzielenia azylu tzw. przestępcy politycznemu, który podlega „klauzuli zamachowej”²³ dwustronnych traktatów ekstradycyjnych.

Prawo międzynarodowe wyklucza również udzielanie azylu osobie, która popełniła czyny sprzeczne z celami i zasadami ONZ (m. in. zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości) oraz czyny wymienione w konwencjach międzynarodowych (tzw. antyterrorystycznych). Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. potwierdza prawo do ubiegania się o azyl. 14 grudnia 1967 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Deklarację o Azylu Terytorialnym²⁴.

Uznano w niej azyl za akt pokojowy i humanitarny, pozostawiając państwu swobodę jego udzielania. Każde państwo jest uprawnione do udzielania azylu, ale nie jest do tego zobowiązane.

²¹ Tamże.

²² Azyl - udzielenie schronienia cudzoziemcowi narażonemu w swoim państwie ze względów rasowych lub światopoglądowych na prześladowania, więzienie czy śmierć. Tamże, s. 68.

²³ „Klauzula zamachowa” (inaczej „klauzula belgijska”) wyłącza spoza pojęcia „przestępstwo polityczne” osoby winne zamachów na głowy państw, ich małżonków i potomków, uniemożliwiając sprawcom wymienionych czynów ubieganie się o azyl polityczny. W istocie więc „klauzula zamachowa” była pierwszą regulacją międzynarodową ukierunkowaną na zwalczanie terroryzmu. Po raz pierwszy przyjęta w Belgii w 1856 r. Tamże, s. 399.

²⁴ Tamże, s. 175, art. XII i art. XIV.

Azylanci i uchodźcy należą do zupełnie odmiennych kategorii prawnych, pomimo znacznych podobieństw w sytuacji faktycznej obu tych grup. Status uchodźcy może być nadany zarówno przez państwo, jak przez organ międzynarodowy.

Natomiast przyznanie azylu jest wyłącznym prawem konkretnego państwa i prócz względów humanitarnych służy zazwyczaj jego interesom politycznym. Jedynym ogniwem łączącym te dwie instytucje jest zakaz wydalania zarówno uchodźców, jak i osób starających się o azyl do państw, gdzie życie, zdrowie lub wolność mogą być zagrożone²⁵.

Szczególną formą azylu jest tak zwany **azyl dyplomatyczny** funkcjonujący w kręgu krajów Ameryki Południowej, a polegający na udzielaniu schronienia w gmachu misji dyplomatycznej (na pokładzie okrętu, statku, samolotu). Podstawą prawną tej instytucji jest Konwencja o Azylu uchwalona w Hawanie w 1928 r. i zmodyfikowana w Montevideo w 1933 r.²⁶

Ekstradycja polega na wydaniu państwu obcemu osoby ściganej przez nie za popełnienie przestępstwa. Ekstradycji dokonuje państwo, na terytorium którego taka osoba się znajduje. Z wnioskiem o ekstradycję występuje natomiast państwo, któremu przysługuje jurysdykcja karna wynikająca z faktu, że na jego terytorium zostało popełnione lub rozciągają się skutki popełnionego przestępstwa, albo gdy sprawca przestępstwa jest jego obywatelem. Ekstradycja jest niedopuszczalna w stosunku do osób, które dopuściły się lub są podejrzane o popełnienie tzw. przestępstw politycznych. Państwo może nie przyznać im azylu politycznego, ale w żadnym razie nie powinno ich wydawać państwom, z których strony istnieje groźba ścigania. Ocena charakteru przestępstwa należy do prawodawstwa wydającego.

Współczesne prawo międzynarodowe nie nakazuje wydawania innym państwom sprawców przestępstw politycznych. Prawno-międzynarodowy obowiązek wydawania przestępców tej kategorii powstaje tylko w stosunkach między państwami, które zawarły umowę ekstradycyjną.

²⁵ B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Białystok 1993, s. 56-57.

²⁶ *Leksykon prawniczy*, Wrocław 1997, s. 22-23, *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1997, s. 34-36.

Umowy ekstradycyjne z reguły zawierają zasadę, że powodem wydania może być tylko czyn, który jest karalny zarówno w państwie proszącym, jak i w państwie wydającym²⁷.

Wniosek ekstradycyjny jest przekazywany w drodze dyplomatycznej, chyba że odnośne umowy regulują to inaczej. Decyzję o ekstradycji wydaje organ sądowy. Według dotychczasowej praktyki państwo nie wydaje własnych obywateli. Konstytucja RP stanowi w art. 55, że ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana. Zakazana jest również ekstradycja osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych.

Wydalenie polega na usunięciu jakiejś osoby przez państwo ze swego terytorium. Może to dotyczyć wyłącznie cudzoziemców, a nie swoich obywateli. Wydalenie może mieć formę skutecznego nakazu opuszczenia terytorium państwa lub też formę deportacji, tzn. przymusowego odstawienia do granicy. Stosowanie wydalania cudzoziemców powinno być ograniczone do przypadków naruszania przez nich prawa pobytu i nie powinno mieć charakteru dyskryminacyjnego w stosunku do różnych państw²⁸.

2. PODSTAWY PRAWNE POLITYKI MIGRACYJNEJ W POLSCE

2.1. USTAWA O CUDZOZIEMCACH Z 1963 ROKU

Do końca grudnia 1997 r. podstawowym źródłem prawa o cudzoziemcach była Ustawa o cudzoziemcach z 1963 r.²⁹ Była ona tworzona w całkowicie odmiennych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych niż obecne. W latach pięćdzie-

²⁷ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*.

²⁸ Tamże.

²⁹ Ustawa o cudzoziemcach z dnia 29 marca 1963 r., Dz.U. z 1992 r., Nr 7, poz. 30. Sprostowanie, Dz.U. z 1992 r., Nr 25, poz. 112. Tekst jednolity ustawy po nowelizacjach w latach dziewięćdziesiątych, Dz.U. z 1995 r., Nr 23, poz. 120.

siątych i sześćdziesiątych cudzoziemiec w Polsce był osobą stosunkowo rzadko spotykaną i podejrzaną, a jego wjazd i pobyt były ściśle nadzorowane. Problemy związane z cudzoziemcami były widziane więc przez pryzmat zjawisk nadzwyczajnych, a nie codziennego życia czy praktyki administracyjno-prawnej³⁰. Taka sytuacja wraz ze swoistym, „nadzorującym” nastawieniem wobec cudzoziemców determinowała kierunek rozwiązań prawnych w tej dziedzinie. Sama ustawa, jak i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze przynosiły regulacje ogólnikowe i niepełne, a wiele spraw związanych z pobytem cudzoziemców pozostawało w ogóle nie uregulowanych lub niedostatecznie uregulowanych³¹.

Problem cudzoziemców nie występował w Konstytucji z 1952 r., a jedynie art. 88 stwierdzał, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa udziela azylu obywatelom państw obcych, prześladowanym za obronę interesów mas pracujących, walkę narodowo-wyzwoleńczą lub działalność naukową”. Artykuł ten formułował kryteria udzielania azylu o ściśle politycznym charakterze, gdyż należało go zapewnić osobom prześladowanym i ściganym z powodu tych rodzajów działalności, które zostały uznane za szczególnie godne ochrony z punktu widzenia Polski jako państwa socjalistycznego³².

Polska nie była również sygnatariuszem Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r. oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców, sporządzonego w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r.

Władze polskie, ze względów polityczno-ideologicznych oraz praktycznych, nie były zainteresowane rozwijaniem współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie. Konwencja z 1951 r., jak i Urząd Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców były traktowane - ze względu na czas ich powstania - jako instrumenty zimnej wojny.

Polska nie podejmowała współpracy w dziedzinie uchodźców także ze względów praktycznych. To my byliśmy raczej państwem, z którego wywodzili się uchodźcy, niż

³⁰ Szerzej: M. Okólski, *Statystyka imigracji...*, wyd. cyt., s. 9-11.

³¹ J. Jagielski, *Status prawny cudzoziemca...*, wyd. cyt., s. 16-20.

³² W. Michalski, M. Cieślak, *Immunitet, eksterytorialność i azyl w systemie polskiego ustawodawstwa karnego*, „Państwo i Prawo”, nr 5, 1978, s. 42. Na podstawie tego artykułu władze polskie udzieliły prawa azylu m.in. Grekom i Macedończykom w latach pięćdziesiątych oraz uciekinierom z Chile w latach siedemdziesiątych.

krajem przyjmującym uchodźców. Nie istniały również wyspecjalizowane instytucje rządowe zajmujące się migracjami, a całość problemów związanych z cudzoziemcami leżała w gestii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Otwarcie granic i gwałtowne zwiększenie ruchu granicznego w Polsce po 1989 r. było zjawiskiem nowym, nie znanym dotąd w takiej skali. Jego regulacja wymagała wprowadzenia odpowiednich zmian prawnych i instytucjonalnych. Działania władz polskich w dziedzinie kontroli procesów migracji koncentrowały się z jednej strony na uregulowaniu podstawowych kwestii na płaszczyźnie prawa międzynarodowego i dwustronnych umów międzyrządowych, z drugiej zaś na dostosowaniu do nich krajowych norm prawnych i powołaniu instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną państwa³³.

Zmiany instytucjonalne wyprzedzały początkowo dostosowywanie prawa w tej dziedzinie, co było również charakterystyczną sekwencją mającą miejsce w innych krajach Europy Środkowej³⁴.

Do najważniejszych posunięć Polski w zakresie stosunków międzynarodowo-prawnych należało przystąpienie do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku i Protokołu z 1967 roku, które weszły w życie w grudniu 1991 roku³⁵. Polska przyjęła prawie wszystkie zawarte w Konwencji i Protokole zobowiązania³⁶. Zarówno Konwencja, jak i Protokół, przewidują obowiązek Państw-Stron do współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców,

³³ Por. E. Zielińska, *Prawne aspekty migracji oraz W. Anioł, Polska wobec europejskich standardów migracyjnych* [w:] „Migracje”, Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993, nr 1-2.

³⁴ M. Szonert, *Elementy polityki azylowej...*, wyd. cyt., s. 191.

³⁵ Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 i 516. Oświadczenie rządowe w sprawie przystąpienia przez Polskę do Konwencji i Protokołu wydane zostały 26 listopada 1991 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517 i 518). Konwencja Genewska przyznaje uchodźcom m.in. prawo do wolności słowa swobodnego zgromadzania się i stowarzyszania, swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania (art. 15 i 26), dostępu do sądu (art. 16), pracy zarobkowej (art. 17-19), dostępu do opieki społecznej, ubezpieczenia społecznego oraz publicznego szkolnictwa (art. 20-24). Szerzej na temat tej Konwencji zob. B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony prasy człowieka*, Białystok 1993, s. 33-105.

³⁶ Z wyjątkiem postanowienia art. 24 ust. 2 Konwencji dotyczącego prawa do odszkodowania za śmierć uchodźcy, która nastąpiła na skutek wypadku w pracy lub choroby zawodowej.

a w szczególności ułatwienie Wysokiemu Komisarzowi nadzorowanie stosowania postanowień tych aktów. W lutym 1992 roku zostało otwarte w Warszawie Biuro Łącznikowe Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców.

W styczniu 1993 r. Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., której postanowienia odnoszą się również do sposobu traktowania uchodźców i cudzoziemców³⁷.

Ratyfikacja Konwencji o statusie uchodźców z 1951 r. i Protokołu z 1967 r. oraz porozumienie Polski z państwami Grupy Schengen (o którym dalej w tekście) wymusiła nowelizację wspomnianego art. 88 Konstytucji z 1952 r. oraz nowelizację ustawy o cudzoziemcach z 1963 r. Art. 88 pozbawiony został wyraźnych konotacji politycznych i ograniczył się do stwierdzenia, iż „Obywatele innych państw i bezpaństwowcy mogą korzystać z azylu na zasadach określonych ustawą”. Ani przepisy ustawy z 1963 roku, ani rozporządzenia nie przewidywały dla udzielania azylu swoistej procedury. Nie uchwalono także takiej ustawy.

Nowelizacja ustawy o cudzoziemcach z 1963 r. wprowadzała instytucję „uchodźcy” do polskiego systemu prawnego (w rozumieniu Konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1967 r.), ustalała zasady przyznawania statusu uchodźcy oraz zasady pozbawiania cudzoziemca wolności w celu wykonania decyzji o wydaleniu. Organem uprawnionym do nadawania statusu uchodźcy został Minister Spraw Wewnętrznych (następnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), który podejmuje decyzję w tym zakresie w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Konkretnie upoważnienie do podejmowania decyzji w sprawie przyznania statusu uchodźcy uzyskał Pełnomo-

³⁷ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284. Wśród innych aktów prawa międzynarodowego wiążących Polskę i mających znaczenie dla ochrony praw uchodźców należy wskazać Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., ratyfikowany przez Polskę 3.03.1977 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. ratyfikowany przez Polskę 3.03.1977 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Szczególne znaczenie dla uchodźców ma w kontekście ochrony praw człowieka zasada *non-refoulement* czyli zakaz cofnięcia lub wydalenia uchodźcy do państwa, w którym może on obawiać się prześladowania, zagrożenia życia lub wolności. Art. 2 Protokołu Czwartego do Konwencji Europejskiej głosi, że każdy człowiek może swobodnie opuścić jakikolwiek kraj (włączając w to także swój własny). Natomiast art. 4 tego Protokołu zakazuje zbiorowego wydalania cudzoziemców. Szerzej: I. Rzeplińska, *Cudzoziemcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka* [w:] *Szkola Praw Człowieka*, Teksty wykładów, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1996; *Prawo i prawa uchodźcy. Raporty. Ekspertyzy. Opinie*, nr 6, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1994.

nik ds. Uchodźców MSW (następnie Biuro i Departament ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA).

Nowelizowana parokrotnie Ustawa o cudzoziemcach tylko częściowo przynosiła rozwiązanie problemów migracyjnych Polski. Poprawki do ustawy były tworzone „w biegu” i nie były one dostosowane do nowej sytuacji migracyjnej, a także do obowiązujących w krajach europejskich standardów prawnych. Dlatego od początku lat dziewięćdziesiątych trwały prace nad nową ustawą o cudzoziemcach, której gotowy projekt został złożony w Sejmie we wrześniu 1995 r.

Uregulowania prawne dotyczące cudzoziemców znalazły się także w tekście nowej Konstytucji przyjętej przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r., która weszła w życie 17 października 1997 r. Art. 56 Konstytucji stanowi:

1. Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.
2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

Zasady przyznawania azylu i statusu uchodźcy oraz inne ważne zagadnienia związane z polityką wobec cudzoziemców znalazły rozwinięcie w nowej ustawie o cudzoziemcach, przyjętej 25 czerwca 1997 r. Ma ona stać się głównym instrumentem kształtowania polityki migracyjnej Polski.

2.2. NOWA USTAWA O CUDZOZIEMCACH Z 25 CZERWCA 1997 ROKU

Nowa Ustawa o cudzoziemcach łączy ochronę interesów państwa z gwarancjami realizacji praw cudzoziemców w Polsce. Wprowadza takie regulacje prawne, które pozwalając na swobodny rozwój ruchu turystycznego oraz przyjazdów w celach gospodarczych czy handlowych, równocześnie wyposaża organy państwowe w środki

niezbędne do przeciwdziałania napływowi niepożądanych cudzoziemców³⁸. Tego typu regulacja jest zgodna z tendencjami panującymi obecnie w innych krajach. Przyjęte w ostatnich latach przepisy niemieckie, austriackie, węgierskie, portugalskie czy greckie wyraźnie akcentują interes państwa jako podstawowy element postępowania wobec cudzoziemców.

Innym istotnym argumentem za jej przyjęciem była także chęć dostosowania prawa w tej dziedzinie do standardów Unii Europejskiej. Zasadniczą wadą Ustawy o cudzoziemcach z 1963 r., zdaniem projektodawców Nowej Ustawy³⁹, był brak lub niedoskonałość następujących instytucji prawnych:

- jednego ośrodka decyzyjnego w tej dziedzinie, co przy przekazaniu decyzji w sprawach cudzoziemców do kompetencji wojewodów uniemożliwiało prowadzenie spójnej polityki migacyjnej;
- określenia warunków przyznania lub wycofania zezwoleń na pobyt stały cudzoziemca w Polsce;
- zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium Polski;
- kryteriów, jakie musi spełniać cudzoziemiec wjeżdżający do Polski, a przede wszystkim wymogu posiadania przez niego środków na utrzymanie w czasie pobytu w naszym kraju;
- instytucji wydalania cudzoziemca lub pozbawiania go wolności w celu wydalania z Polski;
- przepisów służących ochronie procedur uchodźczych przed ich nadużywaniem przez nielegalnych imigrantów.

Ustawa z 1963 r. nie zawierała także podstaw prawnych do wprowadzenia różnego rodzaju rejestrów i ewidencji cudzoziemców, w tym przede wszystkim cudzoziemców niepożądanych.

Wymienione braki Ustawy z 1963 r. próbuje naprawiać przyjęta przez Sejm 25 czerwca 1997 r. Nowa Ustawa o cudzoziemcach. Jej kształt w stosunku do projektu ustawy z września 1995 r. zmienił się w trakcie prawie dwuletnich prac w Sejmie.

³⁸ „Uzasadnienie” do projektu ustawy o cudzoziemcach (Druk Sejmowy nr 1245 z 15.09.1995 r.), s. 5.

³⁹ Tamże, s. 3-4.

Ustawa zwiększyła się z pierwotnych 97 do 113 artykułów, a zmiany dotyczyły przede wszystkim wprowadzenia uregulowań problematyki repatriacji (wiza repatriacyjna) oraz uchodźczej (w tym m.in. wprowadzenie Rady do spraw Uchodźców jako instytucji odwoławczej w sprawach o nadawanie lub pozbawianie statusu uchodźcy). Nie była natomiast prawie w ogóle dyskutowana sprawa konsekwencji społecznych i gospodarczych wejścia w życie postanowień Nowej Ustawy, które stały się tak widoczne w pierwszych miesiącach 1998 r.

Nowa Ustawa nie reguluje jednak wszystkich problemów związanych z cudzoziemcami w Polsce. Zajmuje się ona przede wszystkim administracyjno-prawną regulacją ich wjazdu, wyjazdu i przejazdu oraz pobytu na terytorium naszego kraju. Definiuje i ujednolica aparaturę pojęciową, rozszerza kompetencje administracji państwowej, które pozwalają jej kontrolować ruch cudzoziemców i ograniczać napływ do Polski niepożądanych cudzoziemców. Jednocześnie określa i zabezpiecza ona prawa cudzoziemców w Polsce, zgodne ze standardami międzynarodowymi. Ustawa dotyczy wszystkich cudzoziemców z wyjątkiem tych, którzy są objęci postanowieniami umów o ruchu bezwizowym oraz członków personelu dyplomatycznego i konsularnego w Polsce (art. 1).

Jako generalną zasadę Nowa Ustawa przyjmuje regułę, że cudzoziemiec przybywający na terytorium Polski powinien mieć paszport i ważną wizę oraz obowiązek posiadania środków niezbędnych do pokrycia kosztów wjazdu, pobytu i wyjazdu z Polski (art. 6)⁴⁰. Przewiduje także kontrolę, czy osoba wjeżdżająca posiada zezwolenie na wjazd do innego państwa lub powrót do kraju pochodzenia. Kontroli posiadania środków i zezwoleń ma dokonywać Straż Graniczna (art. 78 ust. 1). Nowa Ustawa przewiduje, że osobom nie posiadającym wystarczających środków na pobyt można odmówić wjazdu na terytorium Polski (art. 13 ust. 3).

⁴⁰ Szczegóły dotyczące wzorów dokumentów i środków pieniężnych wymaganych od cudzoziemców znajdują się m.in. w dwóch rozporządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych: 1) z dnia 23 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców; 2) z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie opłat pobieranych w kraju od cudzoziemców za wydawanie dokumentów - Dz.U. z 1998 r., Nr 1, poz., 1 i 2,

Nowa Ustawa, odmiennie od dotychczas obowiązującej ustawy, wprowadza cztery rodzaje wiz (art. 7): pobytową (art. 8)⁴¹, pobytową z prawem do pracy (art. 9), tranzytową (art. 11)⁴² oraz repatriacyjną (art. 10). Po upływie terminu ważności wizy cudzoziemiec zobowiązany jest opuścić terytorium Polski, a jeżeli tego nie uczyni, może zostać ukarany grzywną i wydalony.

Nowa Ustawa przewiduje szereg przypadków (m.in. ze względu na stwierdzone zagrożenie interesów Polski, handel bronią, materiałami radioaktywnymi i psychotropowymi, ułatwianie innym osobom nielegalnego przekraczania granicy lub uczestnictwo w organizacji prowadzącej taką działalność itp.), w których można odmówić wydania wizy, wydaną wizę unieważnić, a w przypadku osoby podróżującej w ruchu bezwizowym odmówić jej wjazdu na terytorium Polski (art. 13 ust. 1).

Nowa Ustawa wprowadza również kontrolę oraz obowiązek rejestracji wystawianych zaproszeń dla cudzoziemców. Sprawa ta była jednym ze spornych problemów związanych z przyjazdami cudzoziemców z państw byłego ZSRR, którzy korzystali powszechnie z rozwiniętego „handlu zaproszeniami”, zwłaszcza w rejonach przygranicznych. Ustawa określa, kto może wystawiać zaproszenie (obywatel Polski, cudzoziemiec posiadający zgodę na osiedlenie się w Polsce oraz osoba prawna - organizacja, która posiada siedzibę w Polsce), co powinno ono zawierać, okres ważności (12 miesięcy) oraz wprowadza odpowiedzialność zapraszającego - pokrycie wszystkich kosztów pobytu, w tym także ewentualnego leczenia lub wydalenia, zapraszanego cudzoziemca (art. 15)⁴³.

⁴¹ Wiza pobytowa uprawnia cudzoziemca do pobytu w Polsce bez prawa do podejmowania zatrudnienia lub pracy zarobkowej na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Może ona zostać przedłużona, przy czym łączny czas pobytu na jej podstawie nie może być dłuższy niż 12 miesięcy.

⁴² Wiza tranzytowa ma być wydawana osobom przejeżdżającym przez Polskę i mającym zgodę na wjazd do innego kraju. Ważna ma być 2 dni, przy czym do tego okresu nie jest wliczany dzień, w którym następuje wjazd.

⁴³ Zaproszenie powinno być zarejestrowane w urzędzie wojewódzkim wraz z dokumentami potwierdzającymi możliwość pokrycia kosztów pobytu oraz ewentualnego wydalenia cudzoziemca przez zapraszającą osobę. Wojewoda może odmówić rejestracji zaproszenia, gdy stwierdzi, że zapraszający z uwagi na swoje warunki materialne lub mieszkaniowe nie będzie w stanie spełnić zobowiązań wobec gościa. Rejestracja zaproszenia kosztuje obecnie 50 zł. Zob. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców*, Dz.U. z 1998 r., nr 1, poz. 1, par. 12. Rejestracja zaproszenia kosztuje obecnie 50 zł.

Nowa ustawa przyjmuje, że cudzoziemcy, którzy zamierzają przebywać w Polsce przez okres dłuższy niż jeden rok, mogą uzyskać zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenie na osiedlenie się, czyli odpowiednik dawnej karty stałego pobytu (art. 16-24)⁴⁴. Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony (określony) jest instytucją nową, nie znaną dotychczasowemu prawu polskiemu, a jest ono główną formą legalizacji pobytu cudzoziemców w krajach Unii Europejskiej.

Wejście w życie wspomnianych wyżej postanowień ustawy, dotyczących szczególnie większych możliwości kontroli legalności wjazdu i pobytu cudzoziemców w Polsce, spowodowało, szczególnie na granicy Polski z Federacją Rosyjską i Białorusią, zmniejszenie osobowego ruchu granicznego oraz protesty przedsiębiorców żyjących z handlu przygranicznego. W okresie pierwszego półtora miesiąca obowiązywania nowej ustawy w 1998 r. nastąpił, w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku, spadek wjazdów cudzoziemców do Polski o 16%. Spadek ten wynikał z drastycznego zmniejszenia ruchu na granicy z Federacją Rosyjską (o 41%) i Białorusią (39%), gdyż na innych granicach było ono raczej niewielkie (np. z Ukrainą tylko o 1%)⁴⁵. Zmniejszenie ruchu granicznego spowodowało także gwałtowny spadek obrotów na największych bazarach w Polsce nastawionych na handel z cudzoziemcami z krajów z b. ZSRR (m.in. na Stadionie Dziesięciolecia w Warszawie, w Tuszynie pod Łodzią oraz w Białymstoku), a to zrodziło protesty osób żyjących z handlu przygranicznego i handlowców, którzy na znak protestu okupowali przejścia graniczne w Bezledach i Kuźnicy Białostockiej. Sprawa ta stała się przedmiotem zainteresowań władz centralnych, m.in. Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, które sugero-

⁴⁴ Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się na okres do 2 lat z możliwością przedłużenia, nie dłużej jednak niż do 10 lat (art. 18). Cudzoziemca obowiązuje wówczas karta czasowego pobytu (art. 20). Zezwolenia na osiedlenie się udziela się cudzoziemcowi na czas nie oznaczony, jeżeli wykazał istnienie trwałych więzi rodzinnych lub gospodarczych z Polską, ma zapewnione tutaj mieszkanie i utrzymanie oraz, bezpośrednio przed złożeniem wniosku, przebywał w kraju przez 3 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 19). Cudzoziemcowi wydaje się wówczas kartę stałego pobytu o ważności 10 lat, a po upływie tego terminu ulega ona wymianie (art. 20). Karta czasowego lub stałego pobytu wraz z dokumentem paszportowym uprawnia cudzoziemca do wielokrotnego przekraczania granicy państwowej, bez konieczności uzyskiwania wizy (art. 21).

⁴⁵ Opieram się tutaj na informacjach zaprezentowanych przez przedstawiciela Straży Granicznej podczas seminarium Ośrodka Badań nad Migracjami (Instytutu Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego) pt. *Funkcje ekonomiczne i społeczne wahadłowych ruchów „drobnych handlowców” z 6. ZSRR do Polski*, mającego miejsce w dniu 19.03.1998 r.

wało złagodzenie przepisów ustawy. W połowie marca rząd obniżył ceny wiz wjazdowych dla cudzoziemców zza wschodniej granicy.

Wprowadzone obostrzenia wjazdowe, jak się ocenia, uderzyły nie w typowych migrantów, lecz przede wszystkim w niezamożnych „wahadłowych podróżnych” („mrówek”), którzy podczas krótkich wypadów przygranicznych prowadzili drobne interesy (sprzedawali, kupowali, zarabiali itp.). Wpływ na zmniejszenie obrotów handlowych miały także wprowadzone nowe przepisy celne na Białorusi w listopadzie 1997 r. oraz generalna tendencja zmniejszania obrotów na polskich bazarach⁴⁶. Obserwacje na granicach Polski wskazują jednocześnie, że pomimo zmniejszenia osobowego ruchu granicznego w pierwszych miesiącach 1998 r., zwiększyła się jednocześnie wymiana towarowa (ruch tirów), co może świadczyć o wypieraniu „handlu walizkowego” przez hurtowników oraz generalnie o przechodzeniu nierejestrowanego handlu przygranicznego z „szarej” do „białej” (oficjalnej) strefy.

Pierwsze miesiące funkcjonowania Nowej Ustawy o cudzoziemcach były źródłem toczącej się w prasie, od stycznia do połowy marca 1998 r., dyskusji na jej temat oraz szerzej, polityki migracyjnej. Dwa wątki były tu ważne: pierwszy - zgodność postanowień Nowej Ustawy z oczekiwaniami władz Unii Europejskiej do uszczelnienia wschodniej granicy Polski (co ma bezpośredni związek z rozpoczęciem rozmów o przystąpieniu naszego kraju do Unii) oraz drugi - jej konsekwencje dla stosunków Polski ze wschodnimi sąsiadami, którzy postrzegają obostrzenia wjazdowe dla swoich obywateli jako „zamykanie” się naszego kraju na Europę Wschodnią. Dyskusja ta wskazała na istotny politycznie dylemat korzyści i kosztów związanych z kontrolą ruchu osobowego na wschodniej granicy Polski.

Innym sposobem ukierunkowanym na ograniczenie nielegalnej imigracji zastosowanym zarówno w krajach Unii Europejskiej, jak i w Polsce, jest wprowadzenie odpowiedzialności przewoźnika (morskiego lub powietrznego) za dowiezenie do portu morskiego lub lotniczego osoby, której nie zezwolono na wjazd na terytorium danego kraju. Nowa Ustawa o cudzoziemcach (art. 68 ust. 1-6) nakłada na przewoźnika przywożącego do Polski cudzoziemca, któremu nie zezwolono na przekroczenie granicy

⁴⁶ Zob. wyniki badań na ten temat: E. Malinowska, B. Wyżnikiewicz, *Handel targowiskowy w 1997 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, styczeń 1998.

Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązek zapewnienia mu na własny koszt bezzwłocznego wyjazdu. Zgodnie z regułą określoną w Załączniku IX⁴⁷ do Konwencji Chicagowskiej dotyczącej międzynarodowego lotnictwa cywilnego przewoźnika obciąża odpowiedzialność za przywóz cudzoziemca bez dokumentu paszportowego lub wize. Od lat osiemdziesiątych następuje jednak w Europie proces poszerzania odpowiedzialności przewoźnika: zobowiązuje się go do odwiezienia cudzoziemca w każdym przypadku odmowy wjazdu, obejmując jednocześnie zakresem odpowiedzialności przewoźników morskich. W wielu krajach, np. w Wielkiej Brytanii czy Włoszech, na przewoźnika przywożącego osobę, której odmówiono wjazdu, nakładane są kary pieniężne. W podobnym kierunku idą rozwiązania przyjęte w polskiej ustawie. Wprowadza ona obowiązek przewoźnika zapewnienia osobie przywiezionej, której odmówiono wjazdu, wyjazdu na jego koszt i ustanawia karę w wysokości do 5000 zł od osoby, którą wojewoda ma obowiązek nałożyć w takim przypadku na przewoźnika.

2.2.1. ZASADY PRYZNAWANIA AZYLU I STATUSU UCHODźCY W POLSCE

Problematyka przyznawania azylu i statusu uchodźcy odnosi się do stosunkowo małej grupy cudzoziemców. Ma ona jednak duże znaczenie polityczne i prawne, co wynika z zobowiązań międzynarodowych państwa w tym względzie. W polskim prawodawstwie oraz praktyce instytucja uchodźcy jest odrębna od instytucji azylu, choć w wielu krajach europejskich azyl i przyznawanie statusu uchodźcy stanowią, z punktu widzenia prawnego, jedną instytucję. Azyl jest przy tym instytucją znaną ustawodawstwu polskiemu od dawna, natomiast instytucja uchodźcy jest instytucją nową. Status uchodźcy poddany jest ochronie międzynarodowej, natomiast azyl rozumiany jest jako wyłącznie prawo państwa do ochrony cudzoziemca i - poza względami humanitarnymi - służy realizacji politycznych interesów państwa udzielającego azylu.

⁴⁷ Dz.U. z 1959 r. , nr 35, poz. 212.

Nowa Ustawa o cudzoziemcach stanowi, że cudzoziemiec na swój wniosek⁴⁸ może otrzymać azyl w Polsce, gdy to jest niezbędne dla zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Polski (art. 50). Cudzoziemcowi, który otrzymał azyl, wydaje się zezwolenie na osiedlenie się. Ustawa przewiduje możliwość cofnięcia azylu, jeżeli ustały przyczyny, dla których azyl został udzielony lub też prowadzi on działalność skierowaną przeciwko państwu polskiemu (art. 51). W praktyce jednak azyl przyznaje się w Polsce bardzo rzadko. W latach pięćdziesiątych co roku składano w Polsce kilkanaście wniosków o przyznanie azylu, ale żaden z nich nie został rozpatrzony pozytywnie. Praktyka dowodzi, że niektórzy z tych wnioskodawców ponownie składali podania o przyznanie statusu uchodźcy, często z pozytywnym rezultatem.

Od 1990 r. Polska stała się państwem przyjmującym uchodźców. W okresie ostatnich lat widać szybki wzrost liczby cudzoziemców występujących o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. W 1991 r. było takich podań - 2433, 1992 r. - 592, 1993 r. - 819, 1994 r. - 598, 1995 r. - 843. 1996 r. - 3211, a w 1997 r. - 3531. Początkowo o status uchodźcy ubiegali się obywatele Afryki Północnej i Środkowej, następnie (1992-1993) obywatele byłej Jugosławii, później zaś (1994-1995) obywatele byłego ZSRR, a obecnie najliczniejszą grupę stanowią obywatele państw azjatyckich (Indii, Sri Lanki, Bangladeszu, Pakistanu).

Dotychczasowe regulacje dotyczące przyznawania statusu uchodźcy w Polsce nie były zbyt rozwinięte. Nie było specjalnej ustawy, która regulowałaby tę problematykę, choć wiele państw posiada w tej dziedzinie odrębne ustawy (np. brytyjska ustawa o azylu z 1992 r.) lub znacznie rozbudowane przepisy odnoszące się do uchodźców w ramach ustawodawstwa o cudzoziemcach.

Polska Ustawa o cudzoziemcach z 1963 r., po jej nowelizacji w związku z przystąpieniem do Konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1967 r., była także znacznie oszczędniejsza niż analogiczne ustawodawstwo innych państw. Ustawa ta odsyłała w sprawie określenia statusu uchodźcy do regulacji międzynarodowych, sama zaś normowała

⁴⁸ *Wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o nadanie statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej* w wersji angielskiej przedstawia załącznik 17, wersję arabską - załącznik 18 zaś instrukcję w wersji angielskiej, jak wypełniać powyższe wnioski - załącznik 19.

jedynie niektóre kwestie (właściwości organów w sprawach przyznawania cudzoziemcom statusu uchodźcy), natomiast pomijała kwestie związane z procedurą nadawania statusu uchodźcy. W tej sytuacji do postępowania w tych sprawach znajdował zastosowanie kodeks postępowania administracyjnego. W jego świetle decyzja o nadaniu (lub odmowie nadania) statusu uchodźcy była decyzją ostateczną, tzn. nie podlegała ona zaskarżeniu. Cudzoziemcowi przysługiwało jedynie prawo zwrócenia się z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyli do instytucji, która orzekała już w jego sprawie.

Problemy te zostały znacznie rozbudowane w Nowej Ustawie o cudzoziemcach. Najważniejszym elementem nowych regulacji są unormowania dotyczące postępowania w sprawie nadawania lub odmowy przyznania statusu uchodźcy. W ustaleniu przesłanek o przyznanie statusu uchodźcy nowa ustawa nawiązuje także do postanowień Konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1967 r. Zgodnie z art. 32 ustawy tylko cudzoziemiec spełniający warunki w nich przewidziane może wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania, o ile nie uzyskał on tego statusu w innym kraju. Wniosek o przyznanie statusu musi być złożony tylko osobiście (pełnomocnicy są wykluczeni) - art. 34, podczas przekraczania granicy (art. 37). Cudzoziemiec, który nielegalnie przybył do Polski, powinien złożyć wniosek niezwłocznie po przekroczeniu granicy komendantowi placówki Straży Granicznej⁴⁹ lub - jeśli tego nie zrobił podczas przekraczania granicy - w terminie 14 dni od momentu przekroczenia granicy (art. 37 par. 1 i 2).

Jeżeli cudzoziemiec przebywa w naszym kraju legalnie, to ma on prawo złożyć podanie o przyznanie statusu uchodźcy w ciągu 14 dni od uzyskania wiadomości o zaistnieniu w jego kraju okoliczności uzasadniających nadanie mu statusu uchodźcy (art. 37 par. 4). Zgodnie z art. 36 stworzona jest procedura, która ma na celu wstępne zbadanie sprawy (sprawdzenie, czy cudzoziemiec przybył z bezpiecznego kraju pochodzenia lub bezpiecznego kraju trzeciego lub też sprawdzenie, czy nie zostały podane fałszywe dane). Jeżeli wniosek nie spełnia kryteriów uzyskania statusu uchodźcy określonych w ustawie, odmawia się wszczęcia postępowania (art. 35). Wniosek do

⁴⁹ Wykaz 58 granicznych placówek kontrolnych Straży Granicznej, których komendanci są uprawnieni do załatwiania spraw uchodźców zawiera odpowiednie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji [w:] Dz. U. z 1998 r., nr 29, poz. 161.

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o nadanie statusu uchodźcy w RP w wersji polsko-angielskiej wraz z instrukcją w języku angielskim zamieszczony jest w załączniku 1.

Nowa ustawa wprowadza dwa pojęcia: „bezpieczny kraj pochodzenia” i „bezpieczny kraj trzeci”, funkcjonujące od dawna w krajach Europy Zachodniej⁵⁰. „Bezpieczny kraj pochodzenia” jest to taki kraj pochodzenia cudzoziemca, w którym sytuacja polityczna i prawna wyklucza możliwość prześladowania kogokolwiek z jakichkolwiek względów, natomiast „bezpieczny kraj trzeci” to państwo nie będące krajem pochodzenia cudzoziemców, które ratyfikowało i stosuje postanowienia podstawowych dokumentów praw człowieka, w tym także odpowiednich konwencji dotyczących nadawania statusu uchodźców (art. 4 par. 10 i 11). Pojęcia te pozwalają rozpatrywać jedynie te wnioski, które pochodzą od osób rzeczywiście zagrożonych prześladowaniami i pomóc w zmniejszeniu liczby tzw. krążących uchodźców (ang. *refugees in orbit*), składających w kolejnych państwach swego pobytu podania o status uchodźcy. Lista tych krajów ma być ustalana w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów (art. 95).

Decyzję w sprawie nadania (lub odmowy nadania) statusu uchodźcy podejmuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 85 ust. 1)⁵¹, a wydanie tej decyzji powinno nastąpić nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 41). Od tej decyzji cudzoziemcowi przysługuje odwołanie się do Rady ds. Uchodźców, która jest instytucją nową w polskim prawie oraz unikatową na tle innych krajów europejskich (art. 85 ust. 7). Rada jest organem odwoławczym od postanowień wydawanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach o nadanie lub cofnięcie statusu uchodźcy (art. 69), której przysługują uprawnienia organu wyższego stopnia (art. 70). W skład Rady ma wchodzić 12 członków powoływanych na pięcioletnią kadencję przez Prezesa Rady Ministrów, w tym po czterech spośród kandydatów przedstawianych przez Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Sprawiedliwości (art. 71), co ma zapewnić jej niezależność od MSWiA.

⁵⁰ B. Mikołajczyk, *Zasada niewydalania uchodźców a pojęcie bezpiecznego kraju* „Państwo i Prawo” 1997, nr 3; *Asylum in the European Union: The „Safe Country of Origin Principle*, People's Europe Series, W-7, European Parliament, Brussels 1997.

⁵¹ Ten przepis ustawy wszedł w życie wcześniej niż cała ustawa, tj. 11.10.1997 r.

Cudzoziemiec ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy lub już go posiadający może swobodnie się kontaktować z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców, który, za zgodą tego cudzoziemca, posiada także prawo uzyskiwania informacji od administracji państwowej o przebiegu i wydanych decyzjach w jego sprawach (art. 49). Ustawa zwraca uwagę również na podtrzymanie jedności rodziny uchodźcy. Stanowi ona, iż małżonkowi i małoletnim dzieciom cudzoziemca, któremu przyznano status uchodźcy, a którzy przebywają razem z nim w Polsce, nadaje się również status uchodźcy (art. 44).

Rozszerzenie i zaostrenie procedur uchodźczych w Nowej Ustawie wiązało się z sytuacją cudzoziemców starających się o nadanie tego statusu w Polsce. Według Departamentu Migracji i Uchodźstwa MSWiA większość wniosków o nadanie statusu uchodźcy ma podłoże zarobkowe (ekonomiczne), a ich wnioskodawcy nie spełniają wymogów Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.⁵²

Wnioski o nadanie statusu uchodźcy były najczęściej składane przez osoby, które do Polski wjechały nielegalnie i które bez jego złożenia w momencie ich zatrzymania zostałyby wydalone do swojego kraju pochodzenia lub do kraju, z którego bezpośrednio przybyły na terytorium Polski. Według starej ustawy o cudzoziemcach władze były zobowiązane do rozpatrzenia podania o status uchodźcy od każdego cudzoziemca, który się o to zwracał. Z dotychczasowych doświadczeń wynikało, że cudzoziemcy nielegalnie przekraczający granice Polski byli instruowani przez przemytników, jak należy zachować się w razie zatrzymania przez Straż Graniczną lub Policję. W przypadku „wpadki” były niszczone wszystkie dokumenty ustalające tożsamość tych osób, pieniądze oraz inne dowody mogące wskazać, jaką drogą przybyli oni do Polski (co uniemożliwiałoby readmisję). Wszyscy zatrzymani zwracali się o przyznanie statusu uchodźcy w Polsce. Stanowiło to nadużycie procedury uchodźczej i odbijało się negatywnie na tych, którzy mieli podstawy do ubiegania się o status uchodźcy.

Większość osób starających się o przyznanie statusu uchodźcy traktuje pobyt w Polsce jako szansę na przedostanie się do krajów Europy Zachodniej. Ta sytuacja pozwala sądzić, że wnioski dotyczące nadania statusu uchodźcy ukazują również

⁵² I. Popoff, *Uchodźcy w Polsce*, Informacja Departamentu Migracji i Uchodźstwa MSWiA, „Przegląd Rządowy” nr 2, 1997.

strukturę nielegalnych migracji i tranzytu przez Polskę. Departament nie posiada informacji, ilu uchodźców pozostaje w Polsce, a ilu zdecydowało się na wyjazd do Europy Zachodniej (w sposób nielegalny). W 1996 r. umorzono postępowanie uchodźcze wobec 1457 cudzoziemców z powodu ich wyjazdu z Polski (a dokładniej niemożliwości skontaktowania się z nimi). W 1997 r., kiedy zostało złożonych 3,5 tys. wniosków o nadanie statusu uchodźcy, to ponad 80% z nich musiano umorzyć z powodu braku możliwości skontaktowania się z wnioskodawcami. Jedynie 139 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie⁵³.

Nowa ustawa skupia się przede wszystkim na zagadnieniach procedury nadawania (lub odmowy) statusu uchodźcy. Osobnym problemem pozostaje natomiast kwestia zrównania sytuacji prawnej i integracji uchodźców w społeczeństwie polskim. Polska przystępując do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. zobowiązała się także m.in. do przyznania uchodźcom w Polsce nie mniej korzystnego ich traktowania niż własnych obywateli w takich dziedzinach, jak dostęp do państwowej służby zdrowia, wybór miejsca stałego zamieszkania, swoboda poruszania się w granicach terytorium państwa, nabywanie mienia ruchomego, nieruchomości, zakładanie przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, wykonywanie wolnych zawodów, dostęp do studiów, uznawanie zagranicznych świadectw szkolnych i stopni naukowych itp.

Dotychczas wprowadzono do polskiego prawa przepisy regulujące dostęp uchodźców do rynku pracy i świadczeń społecznych. W 1996 r. została znowelizowana Ustawa o pomocy społecznej, która potwierdziła prawa cudzoziemców przebywających w Polsce na statusie uchodźcy lub posiadających zezwolenie na pobyt stały do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej oraz wskazała na wojewodów jako organy odpowiedzialne za koordynowanie prac związanych z integracją uchodźców⁵⁴. W maju 1997 r. Minister Finansów wydał zarządzenie w sprawie zaniechania ustalania i poboru podatku dochodowego od osób posiadających lub ubiegających się o status uchodźcy.

⁵³ *Poland. Statistical Data on Migration 1994-1997*, Department for Migration and Refugee Affairs, Ministry of Interior and Administration, Warsaw, March 1998.

⁵⁴ Dz. U. z 1996 r., nr 47, poz. 100.

Polska pozostaje obecnie krajem trudnym z punktu widzenia integracji uchodźców. Dzieje się tak nie tylko z powodu tak oczywistych problemów adaptacyjnych, wynikających z odmienności klimatycznych, żywieniowych, kulturowych lecz również postaw Polaków wobec nich. Źródłem trudności jest przede wszystkim sytuacja społeczno-gospodarcza: stosunkowo wysokie bezrobocie na rynku pracy i związane z tym trudności w znalezieniu legalnej i dobrze płatnej pracy przez słabo władających językiem polskim uchodźców, niskie płace w stosunku do kosztów życia, trudności w znalezieniu i wynajmie odpowiedniego pod względem cenowym mieszkania, utrudnienia w dostępie do państwowej opieki medycznej, które wynikają z wymogu posiadania przez uchodźcę zameldowania lub rejestracji w Rejonowym Urzędzie Pracy itp. Sytuację tę pogłębia także brak rozwiniętych w Polsce „własnych” społeczności etnicznych (kulturowych), które mogłyby w początkowym okresie służyć uchodźcy za „grupę wsparcia”. Powoduje to, że podstawowym warunkiem integracji uchodźcy w Polsce jest przede wszystkim jego aktywność i przedsiębiorczość, a gdy jej nie starcza, pozostaje poszukiwanie lepszych możliwości w krajach Europy Zachodniej.

Od marca 1996 r. do końca 1997 r. działał przy Departamencie Migracji i Uchodźstwa MSWiA Program Indywidualnej Adaptacji Uznanych Uchodźców w Polsce, którego celem było wsparcie finansowe cudzoziemców przebywających w naszym kraju na statusie uchodźcy (na okres do 15 miesięcy, pomoc głównie w zakresie wydatków na mieszkanie, wyżywienie, opiekę medyczną itp.). Obecnie rolę wspomagającą integrację uchodźców ma przejąć Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, które z kolei widzi swoją rolę bardziej we wspieraniu organizacji pozarządowych zajmujących się uchodźcami (Polski Czerwony Krzyż, Polska Akcja Humanitarna i Caritas) niż we własnej działalności⁵⁵.

⁵⁵ Rozbieżności pomiędzy różnymi instytucjami państwowymi dotyczące wspomagania uchodźców lub też osób ubiegających się o status uchodźcy (według Nowej Ustawy o cudzoziemcach, MSWiA może, ale nie musi zapewnić schronienia i opieki tym osobom. art. 40) rodzą problemy i konflikty, opisywane często w prasie, jak np. *Tu luka, tam ludzie*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.1998 r.

2.2.2. ZATRUDNIANIE CUDZOZIEMCÓW W POLSCE W ŚWIETLE NOWEJ USTAWY

Od 1990 r. polski rynek pracy przestał być rynkiem ściśle narodowym. Pojawiło się nowe zjawisko w postaci legalnego oraz nielegalnego (nie rejestrowanego) zatrudniania cudzoziemców. Mówiąc o legalnym lub nielegalnym wykonywaniu przez cudzoziemca pracy, należy mieć na względzie pracę wykonywaną zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. na podstawie wymaganego zezwolenia i zgody, albo wykonywaną wbrew tym przepisom, tzn. bez wymaganych zezwoleń i zgody lub wbrew ich warunkom. Cudzoziemiec wykonujący legalnie pracę podlega w zakresie prawa pracy przepisom polskim na równi z obywatelem polskim, a w szczególności podlega przepisom kodeksu pracy, podstawowej regulacji odnoszącej się do praw i obowiązków pracowników. Zasady uzyskiwania przez cudzoziemców zgody na zatrudnienie na terenie Polski określa Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 r.⁵⁶ Art. 50 ustawy precyzuje warunki zatrudnienia cudzoziemców nie posiadających karty stałego pobytu lub statusu uchodźcy. Zgodnie z nim warunkiem koniecznym do zatrudnienia cudzoziemca jest uzyskanie przez pracodawcę zezwolenia właściwego terytorialnie dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP), przy czym cudzoziemiec ten musi uzyskać prawo pobytu na terytorium Polski oraz zgodę na zatrudnienie lub wykonywanie innej pracy zarobkowej u określonego pracodawcy. Zezwolenie jest wydawane przez WUP na określony czas dla konkretnego pracodawcy, na określone stanowisko i rodzaj wykonywanej pracy⁵⁷.

Dyrektor WUP jest obowiązany przy wydawaniu tego zezwolenia uwzględniać sytuację na rynku pracy. Żaden cudzoziemiec nie może starać się o zatrudnienie w Polsce na „własną rękę” (musi być konkretne miejsce pracy oraz pracodawca). Uzyskane zezwolenie stanowi podstawę do ubiegania się w polskim przedstawicielstwie dyplomatycznym bądź w urzędzie konsularnym o prawo pobytu w celu wykonywania

⁵⁶ Jednolity tekst ustawy w: Dz. U. z 1997 r., nr 25, poz. 128.

⁵⁷ Zezwolenie dotyczy również cudzoziemców będących członkami zarządu w firmach z kapitałem zagranicznym oraz wykonujących usługi na rzecz podmiotów polskich, nawet jeżeli wynagrodzenie jest wypłacane za granicą. Sprawy tych zezwoleń mają rozstrzygać indywidualnie Wojewódzkie Urzędy Pracy oraz organy wydające wizy. Problem ten stał się przedmiotem skargi znanej spółki Coopers & Lybrand skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

pracy na terytorium Polski. Oznacza to, że o prawo do pracy w naszym kraju (wizę 06) cudzoziemiec może starać się jedynie za granicą. W przypadku stwierdzenia, że cudzoziemiec jest zatrudniony niezgodnie z uzyskanym zezwoleniem, jest ono wycofane. Przepisy powyższe obowiązują także jednoosobowe podmioty gospodarcze oraz osoby fizyczne.

W swoim podstawowym zakresie przepisy regulujące zasady zatrudniania cudzoziemców nie uległy istotnym zmianom w latach dziewięćdziesiątych. Poprzednia Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 16 października 1991 r. przewidywała także konieczność uzyskania zgody Wojewódzkiego Urzędu Pracy na zatrudnienie cudzoziemca. Nowa Ustawa o cudzoziemcach nie zmienia powyższych zasad, a jedynie wprowadza w miejsce dotychczasowej wizy 06 wizę pobytową z prawem do pracy (art. 9). Wiza ta uprawnia do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Wydaje się ją na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy.

Liczba zezwoleń na pracę udzielanych rocznie cudzoziemcom nie ulega od kilku lat (od 1992 r.) poważniejszym zmianom i kształtuje się na poziomie około 12 tys. Przeciętnie dwie trzecie zezwoleń stanowią zezwolenia indywidualne, a ponad jedną czwartą zezwolenia wydane w ramach tzw. usług eksportowych i kontraktów. Najwięcej zezwoleń udziela się w województwie warszawskim (blisko 50% wszystkich zezwoleń), a następnie w województwach: gdańskim, katowickim, krakowskim, poznańskim i szczecińskim. Widać więc wyraźną koncentrację udzielanych zezwoleń w regionach o rozwiniętym przemyśle, budownictwie i rolnictwie oraz dużej liczbie zarejestrowanych spółek zagranicznych. Daje to także wyobrażenie o zróżnicowaniu atrakcyjności regionów dla legalnego zatrudniania cudzoziemców w Polsce.

Obserwuje się znaczne zróżnicowanie krajów pochodzenia cudzoziemców (pochodzą oni z blisko 100 krajów), a najliczniej reprezentowani są obywatele państw europejskich (Ukrainy, Białorusi, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Federacji Rosyjskiej), państw azjatyckich (Wietnamu i Chin) oraz USA. Generalnie jednak obywatele krajów b. ZSRR stanowią największą liczebnie grupę cudzoziemców, którzy uzyskują u nas zezwolenie na pracę (ok. 40%). Wydawane zezwolenia dotyczą przede wszystkim cudzoziemców zatrudnianych w tzw. „kierownictwie przedsiębiorstw”, specjalistów, ekspertów i doradców oraz pracowników fizycznych (wykwalifikowanych i niewy-

kwalifikowanych). Obywatele USA i krajów Europy Zachodniej częściej otrzymują pozwolenia na prace wykwalifikowane, a obywatele państw b. ZSRR jako pracownicy fizyczni. Interesującym zjawiskiem jest to, że obywatele Wietnamu i Chin znacznie częściej uzyskują zatrudnienie w grupie kadry kierowniczej przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarczych niż obywatele USA czy państw Europy Zachodniej.

Wynika to przede wszystkim z faktu zakładania przez nich jednoosobowych firm (głównie handlowych) i zatrudniających najczęściej swoich rodaków. Zatrudniani w Polsce cudzoziemcy to przeważnie ludzie młodzi, głównie dobrze wykształceni mężczyźni⁵⁸.

Obok cudzoziemców zatrudnianych w Polsce na podstawie zezwoleń pracuje jeszcze legalnie ok. 20-30 tys. cudzoziemców, którzy posiadają kartę stałego pobytu lub status uchodźcy. Tak więc liczba legalnie pracujących cudzoziemców w Polsce może sięgać ok. 30 tys. osób, co stanowi raczej zjawisko marginesowe z punktu widzenia całego rynku pracy. Ale obok legalnego zatrudniania cudzoziemców rozwinęło się również nielegalne (nierejestrowane) podejmowanie przez nich pracy. Nie ma wiarygodnych statystyk co do jego wielkości, ale jest ono wielokrotnie wyższe od liczby legalnie zatrudnionych cudzoziemców. Dokonywane szacunki przez Państwową Inspekcję Pracy wahają się od 100 tys. do 150 tys. osób, z kolei zaś oceny Krajowego Urzędu Pracy i szacunki badawcze zawyżają tę liczbę od 800 tys. do 1 mln osób, spośród których dla około 100 tys. jest ono podstawowym zajęciem⁵⁹. Nielegalne zatrudnianie cudzoziemców jest trudno uchwytnie dla statystyki, gdyż w większości wypadków chodzi o prace dorywcze, sezonowe, krótkookresowe. Podejmowane jest ono przede wszystkim w takich sektorach gospodarki, jak budownictwo, rolnictwo, ogrodnictwo, gastronomia, gospodarstwa domowe, głównie przez obywateli krajów byłego ZSRR (w tym przede wszystkim Ukrainy) w ramach krótkotrwałych, ale wielokrotnie

⁵⁸ Zob. Prace zespołu M. Okólskiego oraz: *Zezwolenia na pracę udzielane cudzoziemcom przez Wojewódzkie Urzędy Pracy w okresie 01.01.-31.01.1997 r.*, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa, maj 1997.

⁵⁹ *Nielegalne zatrudnienie, skala zjawiska i działania w zakresie jego zwalczania*, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Warszawa, kwiecień 1997, s. 4 oraz prace zespołu M. Okólskiego.

powtarzanych, nierejestrowanych przyjazdów do Polski o charakterze turystycznym, łączonych często z działalnością handlową⁶⁰.

Zjawisku temu sprzyja, z punktu widzenia prawnego, sztywność przepisów, a przede wszystkim brak możliwości legalnego zatrudniania cudzoziemców jako pracowników sezonowych, a z punktu widzenia społecznego można mówić natomiast o „miękkiej akceptacji” nielegalnego zatrudniania cudzoziemców.

Jego trwałość pozwala już sądzić o powstawaniu w Polsce „dwoistego rynku pracy”, w którym obok legalnego i lepiej opłacanej jego części - tworzy się „rynek podrzędny”, „szara strefa” względnie otwarta dla cudzoziemskiej, nielegalnej siły roboczej. Służy jej rozwinięta już infrastruktura komunikacyjna (głównie autobusowa), baza noclegowa oraz agencje pośrednictwa pracy wraz z lokalnymi giełdami pracy⁶¹.

Zatrudnianie cudzoziemców bez zezwolenia Urzędu Pracy jest niezgodne z prawem. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przewiduje z tego tytułu odpowiedzialność karną. Podlega jej zarówno pracodawca, jak i wykonujący pracę cudzoziemiec. Pracodawcy grozi kara grzywny, może również utracić prawo do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 64 ust. 2). Takiej samej karze podlega cudzoziemiec nie mający karty stałego pobytu w Polsce lub statusu uchodźcy, który podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową bez zgody właściwego Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

Nielegalna praca cudzoziemca nie stanowiła dotychczas przesłanki zastosowania wobec niego innych sankcji, jak np. wydalenia. Nowa Ustawa o cudzoziemcach sprawę tę rozwiązuje inaczej, a mianowicie, jeżeli cudzoziemiec podjął zatrudnienie lub wykonywał inną pracę zarobkową, nie mając na to wymaganego zezwolenia i zgody, to może być on z tej przyczyny wydany z terytorium Polski (art. 52 ust. 1 par. 4).

Mówiąc o legalnym zatrudnianiu cudzoziemców, należy jeszcze wspomnieć, że Polska w latach dziewięćdziesiątych zawarła szereg umów międzynarodowych

⁶⁰ Charakter tych przyjazdów i ich niezgodność z definicjami „migracji” stanowionymi przez organizacje międzynarodowe i polską statystykę dały podstawę do ich określenia jako „migracje niepełne”. Zdaniem M. Okólskiego ten typ ruchu wędrownego ludności stanowi obecnie o specyfice migracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Zob. M. Okólski, *New Migration Trends in Central and Eastern Europe*, Seria: „Prace Migracyjne”, nr 4, Warszawa, kwiecień 1997.

⁶¹ Przykład funkcjonowania takiej giełdy w Piasecznie obok Warszawy został przedstawiony przez: R. Antoniewski, *Przyczynek do badań nad nieformalnym rynkiem pracy cudzoziemców*, Seria: „Prace Migracyjne”, nr 3, Warszawa, marzec 1997.

i porozumień międzyresortowych z krajami sąsiednimi i krajami Europy Zachodniej (z RFN, Francją, Belgią, Czechosłowacją, Szwajcarią, Ukrainą, Federacją Rosyjską, Litwą i Białorusią) dotyczących przepływu siły roboczej⁶².

W czerwcu 1997 r. Prezydent RP ratyfikował Europejską Kartę Społeczną, której dwa artykuły 18 i 19 dotyczą pracy cudzoziemców⁶³. Polska nie podpisała natomiast do tej pory Europejskiej Konwencji o Statusie Pracowników Migrantów, przyjętej w 1977 r. w ramach Rady Europy⁶⁴.

2.2.3. ZMIANY W NOWEJ USTAWIE O CUDZOZIEMCACH W KONTEKŚCIE PRAWA I POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

Obowiązująca ustawa o cudzoziemcach z 1963 roku nie była przystosowana do dzisiejszej rzeczywistości - w szczególności nie pozwalała na skuteczną walkę z nielegalną imigracją i nielegalnym pobytom cudzoziemców w kraju. Te dwa zjawiska nie są tylko polską dolegliwą kwestią masowego napływu nielegalnych imigrantów, są także jednym z dwóch najważniejszych, obok bezrobocia, problemów państw Unii Europejskiej.

⁶² Umowy te gwarantują obywatelom państw-stron legalny dostęp do rynku pracy, zapewniają ochronę statusu zawodowego oraz dostęp do świadczeń wynikających ze stosunku pracy i zabezpieczenia społecznego według ustawodawstwa kraju przyjmującego. W umowach zawarte są zazwyczaj zasady wzajemnego zatrudniania pracowników, tryb uzyskiwania zgody na pracę, maksymalny okres trwania pracy (na terytorium stron podpisujących umowę), warunki transferu zarobków itp. Niektóre umowy zawierają też klauzulę, że pełnomocnicy sądów ds. realizacji ich postanowień mogą - w ramach protokołów wykonawczych - określać np. wielkość kontyngentu, strukturę zawodową czy strukturę wieku migrujących pracowników itd. Stopień funkcjonowania w praktyce tych umów jest zróżnicowany, a stosunkowo najlepiej wykonywane są umowy z RFN i Czechami.

⁶³ Polska nie związała się wszystkimi postanowieniami Karty. W odniesieniu do art. 18 Karty mówiącego o prawie do prowadzenia działalności zarobkowej, m.in. przez cudzoziemców na terytorium układających się stron i liberalizacji w tej dziedzinie, uznała jedynie ustęp 4 tego artykułu, mówiący o prawie do opuszczenia kraju przez swych obywateli, pragnących wykonywać działalność zarobkową na terytorium innych państw. Polska nie uznała natomiast ustępów 1-3 tego artykułu, które stanowiły o liberalizacji zatrudniania cudzoziemców, uzasadniając to wysokim bezrobociem w kraju. Polska uznała natomiast cały art. 19 Karty mówiący o prawie pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy. Tekst „Karty”, „Rzeczpospolita”, 23.06.1997, a na jej temat zob: *Europejska Karta Społeczna*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1997, nr 1-2.

⁶⁴ Tekst polski (roboczy) tej Konwencji [w:] „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1993, nr 1-2.

W ostatnich latach wszystkie państwa zachodnie wprowadziły nowe ustawodawstwa imigracyjne i azyłowe dokonując jednocześnie uszczelnienia granic zewnętrznych Unii. Uwzględniając to należy mieć na uwadze, że przyjmowanie nowych członków do Unii Europejskiej będzie możliwe tylko wtedy, jeśli nowe kraje członkowskie zapewnią bezpieczeństwo granicy zewnętrznej jednoczącej się Europy. Wszystkie państwa Europy Środkowo-Wschodniej, np. Węgry, Słowacja i Rumunia przyjęły już nowe ustawy o cudzoziemcach, zbliżone do standardów europejskich. Polska ze swoją całkowicie przestarzałą ustawą była w tyle za innymi krajami, w związku z tym, postrzegana była jako kraj poważnie zagrożony nielegalną i z niemożliwą do opanowania imigracją.

25 czerwca 1997 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił Nową Ustawę o cudzoziemcach. Została ona następnie 31 sierpnia podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa weszła w życie w trzy miesiące po opublikowaniu, tj. jeszcze w grudniu 1997 r.

Jako najważniejsze słabości dotychczasowej ustawy z 1963 r. należy wyszczególnić sześć problemów:

1. Ze względu na przekazanie decyzji w sprawach cudzoziemców w gestię wojewodów nie istnieje żaden ośrodek decyzyjny, który pozwoliłby określić państwową politykę imigracyjną. Polska ma obecnie kilkadziesiąt polityk imigracyjnych, najczęściej całkowicie sprzecznych ze sobą, a ci spośród cudzoziemców, którzy są nieuczciwi, nagminnie ten fakt wykorzystują.
2. Ustawa nie określa warunków przyznania i cofania zezwoleń na pobyt stały, których wydawanie uniemożliwia praktycznie wydalenie niepożądanego cudzoziemca. Jednocześnie ustawa nie przewiduje instytucji zezwoleń na pobyt czasowy, które są główną formą legalizacji poboru w krajach Unii Europejskiej.
3. Ustawa nie określa kryteriów, jakie muszą spełniać cudzoziemcy wjeżdżający do Polski, a zwłaszcza kwestii posiadania przez nich środków na utrzymanie. Stąd bardzo trudne jest kontrolowanie wjazdów do kraju, a co za tym idzie prowadzenie spójnej polityki migracyjnej.

4. Mimo nowelizacji ustawy, niewystarczające jest ciągle uregulowanie kwestii wydalenia i pozbawienia wolności w celu wydalenia, głównie rozwiązania problemu odpowiedzialności za niesłuszne zatrzymanie, umieszczenie w strzeżonym ośrodku lub aresztowanie w celu wydalenia.
5. Brak uregulowań dotyczących osób starających się o status uchodźcy. innych niż wynikających z konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego, co sprawia, że cudzoziemcy nagminnie nadużywają procedur azylowych, aby uniknąć wydalenia. W 1996 r. ponad 3200 osób ubiegało się o status uchodźcy w Polsce, co stanowi wzrost o 300% w porównaniu z rokiem 1997. Znakomita większość tych osób weszła w procedurę azylową po zatrzymaniu przez Straż Graniczną, Policję lub wydaleniu z Niemiec, w jedynym celu wyjścia z aresztu i ponowienia próby przedostania się na Zachód. Bez wprowadzenia wypracowanych w krajach Unii Europejskiej instytucji „bezpiecznego kraju trzeciego” i „bezpiecznego kraju pochodzenia” oraz możliwości odmowy wszczęcia postępowania w przypadku wniosku oczywiście bezzasadnego, Polsce grozi paraliż procedur wydalenia nielegalnych imigrantów w miarę jak coraz częściej będą nadużywane postępowania azylowe.
6. Brak jest podstawy prawnej do prowadzenia rejestrów i ewidencji cudzoziemców, a w szczególności wykazu cudzoziemców niepożądanych, znanego w wielu krajach zachodnich i wspólnego dla państw Grupy Schengen, tzw. CIS.

Nowa Ustawa ma na celu likwidację tych niedomagań i stworzenie podstaw do prowadzenia przez państwo spójnej i jednolitej polityki wobec cudzoziemców, przy jednoczesnym zabezpieczeniu ich prawnego pobytu w Polsce.

Ustawa z 25 czerwca 1997 roku jest stosowana wobec wszystkich cudzoziemców, z wyjątkiem tych, którzy są objęci umowami o ruchu bezwizowym, a także członków personelu dyplomatycznego i konsularnego (generalna zasada prymatu umów międzynarodowych nad prawem wewnętrznym). Przyjęła ona definicję cudzoziemca jako osoby nie posiadającej obywatelstwa polskiego, bez względu na to czy jest obywatelem innego państwa czy bezpaństwowcem. Wskazuje ona także jak postępować z osobami posiadającymi dwa lub więcej obywatelstw.

Przewiduje, że cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium RP powinien posiadać ważny paszport i wizę, ale także środki niezbędne do pokrycia kosztów wjazdu, pobytu i wyjazdu. Ma to na celu zwalczanie przyjazdów pod pozorem turystycznym. Kontroli posiadania środków i dokumentów dokonywałaby Straż Graniczna - osobom nie spełniającym tych warunków odmawia się wjazdu na teren RP. Szczegółowe zasady dokumentowania i wysokość niezbędnych środków płatniczych określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministra Finansów.

Ustawa wprowadza cztery rodzaje wiz: pobytową na okres do 6 miesięcy, pobytową z prawem do pracy na okres maksymalnie do 1 roku, tranzytową i repatriacyjną. Wizy pobytowe będzie można przedłużać, jednak łączny okres pobytu nie może przekroczyć 1 roku - aby pozostać dłużej cudzoziemcy będą musieli występować o zezwolenie na mieszkanie, na czas określony. Wizy z prawem do pracy będą wydawane po raz pierwszy tylko w placówkach dyplomatycznych lub konsularnych miejsca zamieszkania cudzoziemca, co ma zapobiec sytuacji, w której cudzoziemcy wjeżdżają do kraju jako turyści, po czym zmieniają charakter swego pobytu i ubiegają się o pozwolenie na pracę. Wizy tranzytowe będą wydawane na okres 2 dni osobom przejeżdżającym przez terytorium RP i posiadającym zezwolenie na wjazd do innego państwa. Po upływie terminu ważności wizy cudzoziemiec zobowiązany jest opuścić terytorium RP. Jeśli tego nie uczyni może zostać ukarany grzywną i wydalony. Wizy nie będą wydawane osobom, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że działają przeciw interesom RP, zagrażają bezpieczeństwu kraju i jego obywateli lub pragną zmienić charakter swojego pobytu po wjeździe do kraju. Z wyżej wymienionych względów wydane wizy mocą takie zostać unieważnione.

Ustawa wprowadza także rejestrację i kontrolę zaproszeń. Określa, kto może wystawić zaproszenie i co powinno ono zawierać. Wprowadza odpowiedzialność zapraszającego za wszystkie koszty pobytu cudzoziemca, w tym także zasadę pokrywania kosztów jego wydalenia. Ustawa wyraźnie precyzuje, kiedy może nastąpić odmowa wpisu do rejestru zaproszeń prowadzonego przez Wojewodę. Chodzi tu z jednej strony o uniemożliwienie zaproszenia osoby, wobec której obowiązuje zakaz wjazdu na terytorium RP, a z drugiej o likwidację instytucji fikcyjnych zaproszeń wydawanych przez ludzi, którzy nie posiadają środków na pokrycie kosztów pobytu cudzoziemca.

Ważną instytucją wprowadzaną przez projekt są zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony i zezwolenia na osiedlenie się, wydawane cudzoziemcom zamierzającym pozostać w Polsce dłużej niż rok. Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony może być wydawane na różny okres czasu i przedłużane, jednak łączny okres pobytu na jego podstawie nie może przekroczyć 10 lat. Po co najmniej trzech latach zamieszkiwania i spełnieniu innych warunków cudzoziemiec może ubiegać się o pozwolenie na osiedlenie się. Ustawa wprowadza jasne kryteria wydawania i odmawiania zezwoleń oraz ich cofania.

Ustawa wprowadza także zasadę, że cudzoziemcy posiadają te same prawa i obowiązki co obywatele polscy, chyba że przepisy ustawowe stanowią inaczej. Ma to zapobiec nakładaniu na cudzoziemców obowiązków na innej drodze niż ustawowa.

Ważnym postanowieniem jest nałożony na cudzoziemca obowiązek: o zgłaszaniu organom Policji utraty dokumentu paszportowego. Niedopełnienie tego obowiązku jest wykroczeniem. Określa się także warunki wydania dokumentu podróży lub tymczasowego dokumentu podróży.

Ustawa po raz pierwszy reguluje postępowanie w sprawach uchodźców. Przewiduje ona, że na wzór rozwiązań zachodnich, nie będą rozpatrywane wnioski osób pochodzących z tzw. „bezpiecznych krajów pochodzenia” lub „bezpiecznych krajów trzecich”. Ściśle określone są także terminy składania wniosków, co ma zapobiec nadużyciom procedur uchodźczych. Oddzielnie określa się warunki uzyskania przez cudzoziemca azylu.

Przepisy ustawy ściśle i szczegółowo regulują problematykę wydalania cudzoziemców z terytorium kraju, w szczególności obciążając cudzoziemca kosztami jego wydalania i wprowadzając środki zabezpieczające przed uchylaniem się przed wydalaniem, którymi są ośrodki strzeżone i areszty.

Ustawa przewiduje prowadzenie ewidencji cudzoziemców przede wszystkim cudzoziemców niepożądanych, czyli takich, których wjazd i pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na wymienione w ustawie okoliczności jest niedopuszczalny. Ewidencja taka, chociaż istniejąca, nie była jednak regulowana przepisami rangi ustawowej.

Nowa Ustawa reguluje również kwestie odpowiedzialności przewoźnika za przywiezienie do Polski cudzoziemca, któremu nie zezwolono na przekroczenie polskiej granicy, nakładając na niego obowiązek bądź pokrycia kosztów, bądź zapewnienia bezzwłocznego wyjazdu a także możliwość nałożenia kary administracyjnej przez Wojewodę za przewóz nielegalnych imigrantów, do kwoty 5 tys. zł za jednego imigranta. Umieszczenie tego zapisu w ustawie stało się niezbędne z racji tego, iż nie wszystkie kraje ratyfikowały stosowne, regulujące tę kwestię porozumienia.

Mimo, iż postępowanie w sprawach objętych ustawą prowadzi się na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, to z racji specyfiki postępowania (choćby sprawy o nadanie statusu uchodźcy), wymagającego łączenia ochrony praw osób prześladowanych z wymogami bezpieczeństwa państwa, niezbędne okazało się wprowadzenie możliwości odstąpienia przez organy od uzasadniania decyzji, o ile wymagają tego względy obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego.

Precyzując właściwości organów ustawa wprowadza nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych nad sprawami wjazdu, wyjazdu, przejazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czyniąc zeń instancję odwoławczą od większej niż dotąd liczby kategorii decyzji, co powinno zapewnić jednolitą politykę państwa w sprawach objętych ustawą.

Jako organ odwoławczy od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach o nadanie lub cofnięcie statusu uchodźcy przewidziany jest również całkowicie nowy, niezależny od niego organ - Rada do Spraw Uchodźców, której członkowie powoływani będą przez Premiera spośród kandydatów zaproponowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Sprawiedliwości. Ze względu na konieczny okres do przygotowania działalności tego organu powołane są od 1 stycznia 1999 r.

Ustawa określa tryb postępowania w sprawach repatriacji. Przewidując istniejącą w art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim lukę prawną zarówno dotyczącą właściwych organów w sprawie orzekania o wydaniu zezwolenia na repatriację, jego formy (wiza repatriacyjna), jak i trybu postępowania. Sprawa ta była przedmiotem wielu orzeczeń Sądu Najwyższego, a także Trybunału Konstytucyjnego. Przewiduje ona po-

nadto deklarację dla Rady Ministrów do określania zasad pomocy organów państwa dla repatriantów.

Osoby narodowości polskiej, które przybyły do Polski na tzw. karcie stałego pobytu (przed podjęciem przez Rząd RP decyzji o rozpoczęciu repatriacji) mogą w ramach uproszczonego postępowania nabyć obywatelstwo polskie w drodze uznania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za obywatela polskiego. Artykuł ten stosuje się w stosunku do osób, które przybyły pomiędzy 1992 a 1996 rokiem, tj. w okresie, kiedy nie funkcjonowała procedura repatriacyjna lub istniały wątpliwości co do jej przebiegu, organów właściwych do orzekania etc.

Poza niezbędnymi zmianami w ustawach o obywatelstwie polskim i o paszportach ustawa o cudzoziemcach wprowadza dwa istotne przepisy karne. Pierwszy przewiduje karalność przywłaszczenia i posługiwania się cudzym dokumentem tożsamości, co zrozumiałe jest w sytuacji nagminnego zjawiska kradzieży obcych dokumentów paszportowych i posługiwanie się nimi zarówno przez obywateli polskich, jak i przez cudzoziemców. Drugi przepis przewiduje karalność w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, za naruszenie zakazów i nakazów wprowadzonych przez ustawę, co ma służyć wymuszeniu podporządkowanie się cudzoziemców postanowieniom ustawy.

Na wniosek Podkomisji do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o cudzoziemcach, penalizacja za przestępstwa graniczne, a w szczególności za zorganizowany przemyt ludzi znalazła się w nowym kodeksie karnym (od 1 stycznia 1998 r.).

Oceniając ustawę o cudzoziemcach z punktu widzenia zgodności z aktami Unii Europejskiej należy zwrócić uwagę na trzy rodzaje aktów i kryteriów stosowanych w Unii, przy założeniu, że jest to materia, sama w sobie, w 100% jeszcze nie skryształizowana.

Rodzaj I. Akty prawne obowiązujące wewnątrz Unii Europejskiej i dotyczące tylko państw członkowskich, tj. takie które mogą być wprowadzone do porządku wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej dopiero po przyjęciu do Unii - dotyczące obywateli (cudzoziemców) z UE. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie ma zespół bardzo wielu aktów różnej wagi składających się na termin-hasło: „*Swoboda przepływu osób wewnątrz Unii Europejskiej*” zwany niekiedy „*Swobodnym przepływem pracowników*”

migrujących”, który będzie dotyczył wprowadzenia do porządku prawnego specjalnego rodzaju zezwoleń na zamieszkanie dla obywateli państw członkowskich UE. Zezwolenie to musi być wydawane na specjalnych zasadach, dla uzyskania którego potrzebny jest tylko: dokument potwierdzający przynależność państwową i jeden z bardzo wielu (rozproszonych w różnych aktach) tytułów do osiedlenia się: praca, poprzednia wykonywana praca (emerytura etc.), poszukiwanie pracy, nauka, wykonywanie określonych zawodów, podjęcie działalności gospodarczej w państwie osiedlenia się etc.

Rodzaj II. Akty określające relację Unia Europejska - państwa zewnętrzne, w tym Układ z Schengen wraz z protokołem wykonawczym (po Szczycie w Amsterdamie traktowany jako jeden z warunków rozpoczęcia negocjacji o członkostwie). Wyraźnie widoczna jest tendencja do uszczelniania granic, harmonizacja polityki wizowej (państwa wysokiego ryzyka imigracyjnego) etc. Ustawa, w tym zakresie, znacznie nas zbliża do standardów Wspólnoty wprowadzając sprawdzone instrumenty walki z nielegalną imigracją takie, jak:

- ewidencja cudzoziemców niepożądanych;
- odpowiedzialność przewoźnika za przewóz nielegalnych imigrantów;
- skuteczniejsze mechanizmy wydalania nielegalnych imigrantów;
- instrumenty prawne do efektywnego (krótszego) prowadzenia procedur uchodźczych;
- powszechny obowiązek posiadania przez cudzoziemca środków finansowych, na pobyt i możliwość skutecznej walki w fikcyjnymi zaproszeniami i voucherami;
- możliwość wprowadzenia nowych, wysokobezpiecznych dokumentów, w tym „wizy naklejkowej” zgodnej ze standardem Schengen.

Zasadniczy problem polega na wdrożeniu w życie ustawy i podjęciu działań organizacyjnych, np. przygotowań do przyjęcia funkcji granicy wschodniej; jako przyszłej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej (Schengen).

Rodzaj III. Standardy dotyczące postępowania uchodźczego i azylowego (zgodnie ze stanowiskiem Prezydencji Holenderskiej). Minimalne gwarancje proceduralne w sprawie azyłu, moim zdaniem, są w pełni spełnione zwłaszcza po utworzeniu od

1999 roku organu odwoławczego od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W kwestii ochrony temporalnej w przypadku czasowego napływu uchodźców ustawa nie przewiduje instytucji statusu tymczasowego uchodźcy, ale daje możliwość legalizacji pobytu poprzez wykorzystanie instytucji zezwoleń na zamieszkanie na czas określony (do 2 lat).

Wprowadza definicje uchodźcy i wniosku bezzasadnego, które mogą być wskazówkami interpretacyjnymi dla organów podejmujących rozstrzygnięcia w sprawach azylowych (MSWiA).

Konwencja Dublińska weszła w życie 1 września 1999 roku i jest zamknięta wyłącznie dla państw Unii. W pierwszej połowie 1998 roku odbyła się w Warszawie Konferencja na temat Konwencji Dublińskiej i jej praktycznego stosowania oraz ewentualnej konwencji równoległej pomiędzy Wspólnotą a państwami stowarzyszonymi także jej skutków i ewentualnego zakresu pomocy w tej kwestii Unii dla państw stowarzyszonych.

3. GENEZA POROZUMIEŃ O READMISJI ZAWARTYCH PRZEZ POLSKĘ

Zaraz po zjednoczeniu Niemiec w Polsce wystąpiło zjawisko tranzytowej nielegalnej migracji, głównie przez granicę zachodnią i morską. Zjawisko to szybko nabrało masowego charakteru. Migranci pochodzili głównie z Rumunii, Bułgarii oraz niektórych państw Azji i Afryki. Do Polski przybywali oni zazwyczaj legalnie, aby z terytorium naszego kraju nielegalnie przedostać się do Niemiec i krajów skandynawskich a na mniejszą skalę również do Kanady i USA drogą lotniczą.

Po zjednoczeniu Niemiec Republika Federalna uznała jednostronnie, że niektóre umowy zawarte przez byłą Niemiecką Republikę Demokratyczną przestały mieć moc prawną. Za taką umowę uznała między innymi umowę graniczną z 28.10.1969 r. zawartą pomiędzy Polską a NRD, co przy narastającym zjawisku nielegalnej migracji

groziło destabilizacją sytuacji na granicy. Polskie MSZ stało na stanowisku, że do czasu podpisania nowych umów, dawne są dalej obowiązujące.

Wojska Ochrony Pogranicza nadal stosowały dotychczasowe zasady co do czasu i miejsca przekazywania sprawców nielegalnych przekroczeń.

W tym samym czasie na zachodzie Europy zaczęło narastać poczucie zagrożenia tzw. „wielką falą migracyjną ze Wschodu”, czyli z terenów ZSRR, gdzie zachodziły wyraźne procesy dezintegracyjne.

Prawdopodobnie to poczucie zagrożenia oraz konieczność prawnego uregulowania readmisji na granicy polsko-niemieckiej stało się początkiem i podstawą do rozpoczęcia negocjacji pomiędzy Polską a państwami tzw. Grupy z Schengen⁶⁵ w sprawie zawarcia porozumienia o przyjmowaniu osób. Porozumienie to zostało nazwane porozumieniem o readmisji.

Głównym państwem zainteresowanym ze strony „Schengen” do rozpoczęcia negocjacji były Niemcy, gdyż to one stanowiły wschodnią granicę wspomnianej grupy.

Podpisanie takiego porozumienia było warunkiem zniesienia wiz dla obywateli polskich chcących wyjechać do państw należących do ww. grupy.

Jedynie Czechosłowacji i Węgrom przed zniesieniem wiz nie postawiono warunków zawarcia porozumienia o readmisji.

W dniu 29 marca 1991 roku zostało zawarte z Polską porozumienie o readmisji. Przewidywane zjawisko wielkiej fali migracyjnej ze Wschodu nie nastąpiło i to w dużej mierze dzięki reformie ekonomicznej w Polsce i urealnieniu kursu złotówki w stosunku do koszyka pięciu walut zachodnich.

Reforma ta wpłynęła na spadek liczby Polaków wyjeżdżających na Zachód w celu prowadzenia handlu i podejmowania pracy bez zezwolenia.

Aby usunąć rozbieżności interpretacyjnych w dniu 11 grudnia 1991 roku w Görlitz zostało podpisane między Polską a Niemcami uzgodnienie o technicznej realizacji porozumienia o readmisji. Uregulowano tam zasady przyjmowania obywateli państw - stron i państw trzecich.

⁶⁵ Szerzej: *Układ z Schengen i Porozumienie Wykonawcze dla Układu*, wyd. cyt., Warszawa 1998.

3.1. PRZYJMOWANIE OBYWATELI PAŃSTW-STRON

Zgodnie z art. 1 porozumienia - każda z umawiających się stron przyjmuje na swoje terytorium, na wniosek innej umawiającej się strony bez zbędnych formalności każdą osobę, która nie spełnia lub przestała spełniać warunki do wjazdu lub pobytu pod warunkiem, że osoba ta posiada obywatelstwo strony wezwanej.

Strona wnioskująca ma obowiązek przyjąć z powrotem tę osobę, jeżeli okaże się, że nie posiadała ona obywatelstwa strony wezwanej.

Zgodnie z protokołem z Görlitz udowodnienie lub uwiarygodnienie obywatelstwa można stwierdzić przy pomocy dokumentów i dowodów postępowania administracyjnego. Wymaganymi dokumentami są:

- paszporty,
- dowody osobiste,
- książeczki wojskowe,
- tymczasowe zaświadczenia o tożsamości i informacje urzędowe o jednoznacznej wymowie.

Obywatelstwo może być również uwiarygodnione przez takie dokumenty, jak:

- akty urodzenia,
- prawa jazdy,
- legitymacje różnego typu,
- dowody ubezpieczeń.

3.2. PRZYJMOWANIE OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH

Zgodnie z art. 2 umawiająca się strona, przez której granicę zewnętrzną wjechała osoba, która na terytorium strony wnioskującej nie spełniła lub przestała spełniać warunki wymagane dla wjazdu lub pobytu, przyjmie na wniosek tej strony tę osobę na swoje terytorium bez zbędnych formalności.

Zobowiązanie do przyjęcia z powrotem osób przekraczających granicę bez zezwolenia nie dotyczy osób, które wjeżdżając na terytorium państwa - strony wniosku-

jącej posiadały ważną wizę lub ważne prawo pobytu. Jeżeli osoba taka posiada ważną wizę lub ważne prawo pobytu w kraju strony wezwanej, to strona ta ma obowiązek przyjąć taką osobę bez zbędnych formalności.

Za prawo pobytu uważa się każde zezwolenie, które uprawnia do pobytu na terytorium danej strony, obojętnie jakiego jest ono rodzaju. Nie uważa się za takowe ograniczone czasowo zezwolenie na pobyt na terytorium państwa jednej ze stron udzielonego ze względu na rozpatrywanie azylu lub wniosku o zezwolenie na pobyt.

Zgodnie z ww. protokołem przybycie przez granicę zewnętrzną udowadnia się przez:

- stemple wjazdowe zamieszczone w dokumentach,
- bilety kolejowe, lotnicze, z których wynika trasa podróży,
- zeznania osób np. funkcjonariuszy urzędów granicznych, mogących potwierdzić wjazd przez granicę zewnętrzną,
- dokumenty, rachunki itp.

3.3. TERMINY

Zgodnie z art.3 umawiająca się strona, do której skierowano wniosek o przyjęcie osoby przebywającej bez zezwolenia winna odpowiedzieć na ten wniosek najpóźniej w ciągu 8 dni.

Osobę przebywającą bez zezwolenia należy przyjąć najpóźniej w ciągu jednego miesiąca od przyjęcia wniosku. Okres ten może być przedłużony na wniosek strony wnioskującej.

Szybko przekonano się, że porozumienie to nie poprawiło sytuacji Niemiec w walce z nielegalną migracją na tyle, na ile się one spodziewały. Wprawdzie Niemcy uzyskały podstawę faktyczną i prawną do wydalania nielegalnych migrantów do Polski, ale nie mogli z tego korzystać względem tych, którzy po nielegalnym przekroczeniu granicy niemieckiej złożyli wniosek o przyznanie statusu uchodźcy.

Liczba osób starających się o status uchodźcy w Niemczech rosła w bardzo szybkim tempie, czego nie przewidzieli nasi zachodni sąsiedzi. W 1992 roku liczba ta osiągnęła ponad 430 000 osób.

Osoby te mogły być odesłane do państw, z których przybyły dopiero po wydaniu prawomocnej decyzji odmownej. Przy bardzo liberalnych przepisach niemieckich w kwestii nadania statusu uchodźcy i możliwościach odwoławczych od tych decyzji, procedura ta przeciągała się nawet do kilku lat (tylko 2,5% przypadków wydawane były decyzje pozytywne). Wytworzona sytuacja oraz nasilające się pogromy cudzoziemców w Niemczech stały się czynnikiem zapoczątkowującym zmianę niemieckiego prawa azylowego. Jednak warunkiem tych zmian była zgoda państw sąsiedzkich, będących krajami migracji tranzytowych, na zaakceptowanie koncepcji „bezpiecznego kraju pochodzenia” i „bezpiecznego kraju trzeciego”.

Wyżej wymienione pojęcia oznaczają, że kraj bezpieczny, z którego lub przez który azylant przybył na terytorium Niemiec nielegalnie zgodzi się, jako sygnatariusz Konwencji Genewskiej, do przyjęcia na swoje terytorium osobę poszukującą azylu po odrzuceniu przez Niemcy jej wniosku o azyl i w razie złożenia przez nią wniosku o azyl przyjmie ją w swoją procedurę azylową, bądź też przekaże do innego kraju bezpiecznego, z którego przybyła.

W takich to warunkach Niemcy zaproponowały Polsce, a także Czechom i Austrii, podjęcie rozmów w sprawie zawarcia nowego porozumienia o readmisji. Zgoda Polski na zawarcie takiego porozumienia wynikała z szeregu przesłanek politycznych, społecznych i ekonomicznych. Najważniejszą z nich był tzw. „podział obciążeń” wynikający z niekontrolowanej migracji i chęć uwolnienia się od roli kraju buforowego i tranzytowego. Porozumienie to zostało podpisane w Bonn w dniu 7.05.1993 r., a weszło w życie 1.07.1993 r., w tym samym dniu, w którym zaczęło obowiązywać w Niemczech nowe prawo azylowe.

Podpisanie z Niemcami umowy o readmisji stworzyło przed Polską konieczność rozpoczęcia negocjacji z innymi krajami graniczącymi z Polską, z których lub przez które przybywali do nas nielegalni migranci. Brak porozumień readmisyjnych mógł spowodować, że wydaleniu do Polski migranci pozostaliby tutaj ze względu na brak prawnych możliwości ich odesłania do kraju pochodzenia lub poprzedniego kraju tranzytowego.

Polska, jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, nie stanowi kraju docelowego dla osób ubiegających się o azyl lub opuszczających swoje kraje z przyczyn eko-

nomicznych. Sytuacja ta może jednak ulec zmianie wraz z poprawą sytuacji ekonomicznej w Polsce, jak również w związku z wydarzeniami międzynarodowymi oraz zmianami prawa azylowego w krajach Europy Zachodniej.

Jedną z form obrony przed napływem nielegalnych migrantów jest zawieranie porozumień o readmisji. W latach 1991-1994 Polska zawarła, oprócz porozumienia z Niemcami, szereg umów i porozumień o readmisji, w tym z:

- państwami Grupy Schengen - 28.03.1991 r.;
- Austrią - 02.08.1991 r.;
- Czechami - 10.05.1993 r.;
- Ukrainą - 24.05.1994 r.;
- Słowacją - 08.07.1993 r.;
- Rumunią - 24.07.1993 r.;
- Bułgarią - 25.08.1993 r.;
- Chorwacją - 08.11.1994 r.;
- Mołdawią - 15.11.1994 r.;
- Grecją - 21.11.1994 r.;
- Węgrami - 25.11.1994 r.

Klauzule o readmisji zamieszczono ponadto w umowach o ruchu bezwizowym między Polską a:

- Szwajcarią - 02.09.1991 r. ;
- Litwą - 07.05.1993 r. ;
- Estonią - 25.02.1994 r.

3.4. POROZUMIENIE POLSKO-NIEMIECKIE Z 7 MAJA 1993 ROKU

14 czerwca 1985 roku w Schengen państwa: Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja i Niemcy (a w terminie późniejszym także Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja) podpisały porozumienie w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Zgodnie z tym porozumieniem granicą zewnętrzną jest pierwsza przekroczona granica państwa nie będąca granicą wewnętrzną między ww. państwami.

Polska jako pierwsza podpisała porozumienie z państwami Grupy Schengen w sprawie przyjmowania osób przebywających bez zezwolenia. Podpisując porozumienie w dniu 29 marca 1991 roku przyjęła na siebie obowiązki readmisyjne bez żadnych ograniczeń czasowych wobec cudzoziemców, którzy przez polsko-niemiecką granicę przedostali się nielegalnie do Niemiec.

Zmieniająca się sytuacja polityczna na świecie a przede wszystkim w Europie, była powodem dużego nasilenia się ruchów migracyjnych, co z kolei pociągnęło za sobą zmiany w przepisach dotyczących migracji (w tym prawa azylowego) w państwach Europy Zachodniej.

W wyniku negocjacji w dniu 7 maja 1993 roku zostało podpisane między Polską a Niemcami porozumienie o współpracy w zakresie zwalczania skutków wynikających z ruchów migracyjnych. Porozumienie to stanowi pewną modyfikację porozumienia z państwami Grupy z Schengen. Na jego mocy uległa zmianie generalna zasada odsyłania cudzoziemców sprawców nielegalnego przekroczenia granicy.

Po przemianach politycznych w 1989 roku Polska została uznana za „kraj bezpieczny”, w związku z czym po wejściu w życie z dniem 1 lipca 1993 roku cytowanego wyżej porozumienia, do Polski odsyłani będą obywatele państw trzecich, którzy przybyli nielegalnie do Niemiec z RP i ich wniosek azylowy zostanie odrzucony .

Zgodnie z porozumieniem do Polski nie będą odsyłane osoby, które znalazły się na terytorium Niemiec i złożyły wniosek o azyl przed wejściem w życie nowego prawa azylowego, tj. przed 1 lipca 1993 roku. Nie będą także odsyłane osoby, które mimo że nie spełniają warunków do wjazdu, ale za wiedzą władz przebywają już w Niemczech dłużej niż 6 miesięcy. Dotyczy to osób, które nielegalnie wjechały do RFN, a także osób, które wjechały legalnie, lecz utraciły prawo pobytu.

W porozumieniu przewidziano również, że strony będą się wzajemnie informować o wszystkich zdarzeniach mogących mieć wpływ na gwałtowny wzrost liczby uchodźców lub nielegalnych migrantów. Jeżeli te nadzwyczajne wydarzenia doprowadzą do gwałtownego napływu do Polski azylantów rząd niemiecki zezwoli na wjazd na swoje terytorium określonych grup tych osób. Jest to działanie w ramach tzw. podziału obciążeń.

Wraz z porozumieniem został podpisany protokół wykonawczy, który głównie dotyczy pomocy finansowej udzielonej Polsce przez stronę niemiecką. Zgodnie z tym protokołem Polska otrzyma do połowy 1994 roku 120 mln marek, które zostaną przekazane na:

- rozbudowę technicznego systemu zabezpieczenia granicy;
- pokrycie obciążeń ponoszonych przez Polskę w związku z odsyłaniem cudzoziemców z Niemiec;
- tworzenie infrastruktury azyłowo-uchodźczej;
- tworzenie ewidencji danych dotyczących cudzoziemców;
- kształcenie osób zajmujących się postępowaniem azyłowym.

W porozumieniu przewidziano również utworzenie stałej komisji składającej się z trzech przedstawionych stron. Komisja ma obradować co najmniej raz w roku. Zadaniem komisji jest ocena realizacji porozumienia oraz w razie potrzeby przygotowanie propozycji w zakresie jego stosowania i interpretacji.

4. POLSKI SYSTEM PRAWNY WOBEC PROBLEMU NIELEGALNYCH MIGRANTÓW

Do czasu przemian politycznych, w wyniku których wyodrębniły się nowe państwa w Europie, tylko w umowie pomiędzy PRL a ZSRR z 15 lutego 1961 roku szczegółowo został sformułowany aspekt dotyczący zawracania osób. Zgodnie z dyspozycjami art. 42 tejże umowy osoby, które przez przejście graniczne opuściły terytorium jednej z umawiających się stron bez odpowiednich dokumentów, w przypadku natychmiastowego powrotu powinny być przyjęte przez tę stronę, z której przybyły. Uregulowanie to było bardzo istotne, gdyż rosyjskie linie lotnicze „AEROFLOT” nie były członkiem IATA, a więc była to jedyna podstawa prawna do zawracania pasażerów bez właściwych dokumentów.

W dniu 13 grudnia 1979 roku między PRL a ZSRR została podpisana umowa o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu umawiających się państw⁶⁶. Zgodnie z art. 20 umowy jej postanowienia nie naruszają prawa każdej ze stron do odmowy wjazdu lub skrócenia pobytu obywatelowi drugiej strony przebywającemu czasowo na jej terytorium. Omówione uregulowania w dalszym ciągu pozostają aktualne w odniesieniu do państw powstałych po rozpadzie ZSRR, z wyjątkiem Litwy, Łotwy, Estonii, Ukrainy i Mołdawii, z którymi zawarto oddzielne umowy zmieniające niektóre z omawianych instytucji. Z państw sąsiadujących z Polską jedynie z Rosją i Białorusią nie została podpisana umowa o readmisji.

Podstawę prawną zawracania cudzoziemców stanowi art. 13 Ustawy o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 roku, natomiast wydalaniu cudzoziemców poświęcony jest rozdział VII tejże ustawy. W art. 13 zawarte zostały warunki, jakie muszą spełniać cudzoziemcy, aby mogli wjechać na terytorium Polski, a których niespełnienie powoduje wydanie decyzji o odmowie wjazdu takiemu cudzoziemcowi. Decyzję taką podejmuje Straż Graniczna w czasie realizacji nałożonych na nią zadań.

Rozdział VII ustawy dotyczy wydalania cudzoziemców, którzy przebywając na terytorium Polski naruszyli przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Decyzję o wydaleniu cudzoziemca wydaje właściwy pod względem zamieszkania, bądź miejsca popełnienia wykroczenia wojewoda na wniosek właściwego komendanta Policji lub Straży Granicznej.

4.1. ZAWRACANIE I WYDALANIE OSÓB POZA GRANICE KRAJU

Jednym z podstawowych kierunków polityki migracyjnej Polski w latach dziewięćdziesiątych było i jest nadal przeciwdziałanie nielegalnej migracji i napływowi do Polski grup niepożądanych cudzoziemców. Służyły temu działania zmierzające do ochrony granic zewnętrznych państwa oraz kontroli ruchu granicznego. W sensie prawnym cudzoziemiec, który przebywa nielegalnie na terytorium Polski, to osoba nie

⁶⁶ Dz.U. Nr 13 z 1980, poz. 41 i 42.

posiadająca wymaganego zezwolenia lub która nie dopełniła innych obowiązków prawnych związanych z unormowaniem swego pobytu w Polsce, jak np. brak wizy, przedłużenie okresu pobytu itd. Naruszenie przez cudzoziemca w ogóle porządku prawnego nie wpływa na kwalifikację legalności jego przebywania w naszym kraju.

W latach 1990-1997 zatrzymano w Polsce łącznie około 120 tys. nielegalnych imigrantów. W 1996 r. na wszystkich polskich granicach Straż Graniczna zatrzymała ponad 15 tys. osób podczas prób nielegalnego ich przekraczania (15 535 osób, co stanowiło spadek o 0,4% w stosunku do 1995 r.), w tym 10 942 cudzoziemców (stanowiło to spadek o 6,2% w stosunku do 1995 r.) oraz 4593 obywateli RP (stanowiło to wzrost o 17% w stosunku do 1995 r.). To ostatnie zjawisko polega, według Straży Granicznej, na zwiększonej liczbie zatrzymań polskich turystów (w większości młodych ludzi) przekraczających południową granicę Polski z Czechami i Słowacją, poza wyznaczonymi punktami przekroczeń granicy. W pierwszym półroczu 1997 r. Straż Graniczna zatrzymała 4212 osób, w tym 2375 cudzoziemców i 1837 obywateli RP (co stanowiło w stosunku do pierwszego półrocza 1996 r. wzrost o 7%). Do najczęstszych motywów nielegalnych przekroczeń granicy należała chęć uzyskania statusu uchodźcy, próba przedostania się do jednego z krajów Europy Zachodniej, praca zarobkowa oraz turystyka.

W latach 1990-1993 wśród zatrzymanych stosunkowo najwięcej było obywateli Rumunii, Bułgarii, Ukrainy i Rosji. Od 1993 r. zwiększyła się natomiast liczba obywateli Ukrainy i Armenii, a obecnie wśród zatrzymanych zaczynają dominować obywatele Afganistanu, Sri Lanki, Indii, Algierii, Iraku, Mołdawii i innych. Zwiększająca się liczba nielegalnych migrantów przybywających do naszego kraju z państw Trzeciego Świata, głównie z Azji i Afryki, jest nowym zjawiskiem migracyjnym. Wynika ono z położenia geograficznego Polski, która leży na skrzyżowaniu głównych szlaków migracyjnych w Europie i stanowi dobrą trasę tranzytową na Zachód, oraz coraz lepiej zorganizowanego nielegalnego „przemysłu migracyjnego”.

Chociaż liczba zatrzymanych nielegalnych cudzoziemców na naszych granicach nie jest znacząca w porównaniu z tym, co występuje w Europie Zachodniej, to wszyscy zatrzymani nielegalni migranci są coraz lepiej przygotowani, zorganizowani i zdeterminowani dla osiągnięcia swoich celów. Zwiększająca się liczba nielegalnych

migrantów stanowi poważny problem dla Straży Granicznej, Policji oraz władz lokalnych. Głównym problemem są jednak małe możliwości deportacji takich osób (brak ambasad niektórych państw w Polsce, niemożność ustalenia tożsamości zatrzymanych osób z powodu braku dokumentów, wysokie koszty deportacji). Wielu zatrzymanych nielegalnych imigrantów prosiło zazwyczaj o przyznanie statusu uchodźcy. Większość z nich to osoby zatrzymane na granicy zachodniej i wschodniej oraz na terenie całego kraju lub przekazane w ramach readmisji z Niemiec do Polski (70% wniosków w 1996 roku).

Z punktu widzenia przeciwdziałania zjawisku nielegalnej migracji największe znaczenie mają instytucje „wydalenia”, „deportacji” i „zatrzymania”. Instytucja „wydalenia” jest formą pozbycia się niepożądanego cudzoziemca z terytorium Polski, która polega na nakazaniu cudzoziemcowi opuszczenia terytorium Polski. Stroną w sprawie i adresatem decyzji o wydaleniu może być każdy cudzoziemiec, a więc zarówno przebywający w Polsce czasowo, jak też mający w Polsce pobyt stały (legitymujący się kartą stałego pobytu). Zgodnie z art. 15 ustawy z 1963 r. wydalenie mogło mieć miejsce, jeżeli zachodziły okoliczności takie same jak te, które uzasadniały odmowę lub unieważnienie wizy czy odmowę wjazdu⁶⁷. Decyzja o wydaleniu cudzoziemca należała do kompetencji wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca.

Z kolei instytucja „deportacji” to odstawienie cudzoziemca do granicy w sytuacji, gdy nie wykonuje on orzeczonego w decyzji o wydaleniu obowiązku opuszczenia terytorium Polski w oznaczonym terminie. Deportacja polega na odtransportowaniu go przez funkcjonariuszy Policji do granic państwa. Wydaleniu i deportacji cudzoziemca służy z kolei instytucja „zatrzymanie cudzoziemca”. Ma ono charakter prewencyjny i jest wstępnym krokiem zmierzającym do jego deportacji lub wydalenia.

⁶⁷ W myśl art. 15 ust. 1 ustawy z 1963 r. były to następujące okoliczności: działanie przez cudzoziemca na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej; skazanie cudzoziemca w Polsce lub poza jej granicami za zbrodnie lub występki; naruszenie przez cudzoziemca przepisów ustawy o cudzoziemcach lub przepisów wydanych na jej podstawie albo przepisów o ochronie granic państwowych bądź przepisów celnych lub dewizowych; zaistnienie innych niż wymienione okoliczności, wskazujących, że pobyt cudzoziemca na terytorium Polski jest niepożądany ze względu na interes publiczny.

W 1991 r. duże kontrowersje wzbudziła próba nowelizacji ustawy z 1963 r., dotycząca trybu deportacji cudzoziemców, która nie przewidywała możliwości odwołania się cudzoziemca od orzeczonej decyzji. Nowelizacja ta została zaskarżona w 1992 r. do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, którego zdaniem naruszało to postanowienia Konstytucji i ratyfikowanych przez Polskę dokumentów praw człowieka, gwarantujących kontrolę sądową w sferze ograniczenia wolności. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z października 1992 r. potwierdził te zarzuty, a Sejm przyjął w 1994 r. to orzeczenie. W tej sytuacji stan prawny pozostał nie uregulowany, co praktycznie uniemożliwiło wykonanie decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Polski w sytuacji, gdy nie podporządkował się on jej dobrowolnie⁶⁸.

Rozwiązanie przyniosła kolejna nowelizacja ustawy w 1995 r., która uwzględniała orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (art. 15-18). Przyjmowała ona zasadę, w myśl której środki zapobiegawcze wobec cudzoziemców uchylających się od opuszczenia Polski stosuje prokurator, a jego postanowienia mogą być zaskarżane do sądu właściwego ze względu na miejsce pobytu (zatrzymania) cudzoziemca. Wobec postanowienia sądu nie przysługiwało mu odwołanie.

Nowa Ustawa o cudzoziemcach rozszerza katalog przyczyn wydaleń cudzoziemców z Polski (art. 52 ust. 1), które obejmują obok wspomnianych już wcześniej okoliczności wymienionych w art. 13 ust. 1 (dotyczącego okoliczności odmowy wizy, jej unieważnienia lub odmowy wjazdu do Polski) także:

- przebywanie na terytorium Polski bez wymaganego zezwolenia (w tym również utraty ważności wizy czy zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony);
- ujawnienie, że cudzoziemiec nie posiada środków na utrzymanie w trakcie pobytu w Polsce;
- podjęcie przez cudzoziemca zatrudnienia lub działalności bez właściwego zezwolenia.

⁶⁸ Trudno jest określić liczbę cudzoziemców, którzy mimo otrzymania nakazu nie wyjechali z Polski. Np. w 1993 r. wobec 16 tys. cudzoziemców wydano decyzję o wydaleniu z Polski. Straż Graniczna odprowadziła do granicy 5,7 tys. osób, a o pozostałej liczbie obcokrajowców brak jest informacji.

Ustawa zakazuje wydalania cudzoziemca do państwa, w którym mógłby być przesładowany lub poddany torturom (zasada *non-refoulement*, art. 53).

Nowa ustawa przewiduje pobieranie od wydanego cudzoziemca odcisków linii papilarnych i sporządzenie fotografii (art. 56), co ma uniemożliwić jego powtórny wjazd do Polski pod zmienionymi danymi. Cudzoziemca, wobec którego zachodzą okoliczności uzasadniające jego wydalenie, można zatrzymać na 48 godzin (art. 58).

Ustawa przewiduje wobec cudzoziemców uchylających się od wykonania decyzji o wydaleniu umieszczenie w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia (art. 59). Cudzoziemca nie umieszcza się w tych ośrodkach, jeżeli może to spowodować zagrożenie dla jego życia lub poważne skutki dla jego rodziny (art. 60).

Nowa ustawa przewiduje (art. 62), że koszty wydalenia (przejazdu, konwojowania i administracyjne) cudzoziemca ponosi sam cudzoziemiec, ale zakłada się też dwa odstępstwa: po pierwsze, jeżeli wydalenie następuje w związku z podjęciem przez cudzoziemca zatrudnienia bez wymaganego zezwolenia, koszty jego wydalenia ponosi zatrudniający; po drugie, jeżeli cudzoziemiec przebywa w Polsce na zaproszenie, koszty jego wydalenia ponosi zapraszający, który się do tego zobowiązuje, podpisując zaproszenie. Jeżeli kosztów wydalenia nie można ściągnąć, pokrywa je Skarb Państwa (art. 63). Ustawa, po raz pierwszy w prawie polskim, przewiduje prowadzenie ewidencji cudzoziemców (art. 64-67), w tym wykazu cudzoziemców niepożądanych (czyli cudzoziemców spełniających postanowienia art. 13 ust. 1)⁶⁹ oraz nakłada na przewoźnika, który przywiózł do Polski cudzoziemca, nie mającego zezwolenia na przekroczenie granicy RP, obowiązek zapewnienia mu na własny koszt bezzwłocznego wyjazdu (art. 68)⁷⁰.

⁶⁹ Zgodnie z art. 65, dane z wykazu ewidencji cudzoziemców niepożądanych, zawierające dane osobowe cudzoziemca oraz przyczynę wpisu, mogą być udostępniane tylko komendantowi głównemu Policji, szefowi Urzędu Ochrony Państwa, szefowi Wojskowych Służb Informacyjnych, sądom i prokuratorom prowadzącym postępowanie przygotowawcze w sprawach przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Dane osobowe mogą być przekazywane wojewodom oraz kierownikom polskich przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych. Danych tych nie wolno udostępniać dla celów statystycznych.

⁷⁰ Niezależnie od tego można orzec wobec tego przewoźnika karę administracyjną w wysokości 5 tys. zł za każdą przywieziona osobę (art. 68 ust. 6).

W 1995 r. wojewodowie wydali 3199 decyzji o wydaleniu, z czego wykonano 1029, w 1996 r. - 5087 (wykonano 3167), a w 1997 r. 5707 decyzji (wykonano 3794)⁷¹. Pierwszy strzeżony ośrodek dla cudzoziemców oczekujących na wydalenie (tzw. areszt deportacyjny) został otwarty w lipcu 1996 r. w Lesznowoli (pod Grójcem w woj. radomskim). Zostały także podjęte starania o uzyskanie funduszy ze środków PHARE na budowę dwóch dużych aresztów deportacyjnych: w Kłodzku (na 250 miejsc) i w Krośnie Odrzańskim (150 miejsc) oraz powiększenie aresztu w Szczecinie. Obecnie istnieją 23 niewielkie areszty dla cudzoziemców, w tym 19 policyjnych (może w nich przebywać 371 osób).

Zatrzymania i warunki pobytu w aresztach deportacyjnych były w latach 1996-1997 przedmiotem zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Amnesty International. Stwierdziły one nadużywanie tych aresztów wobec cudzoziemców, ich nieprzystosowanie do długotrwałego pobytu w nich cudzoziemców (problemy z wyżywieniem, które nie uwzględnia różnic kulturowych, małe możliwości spełniania praktyk religijnych i komunikowania się ze światem zewnętrznym) oraz nie dość zindywidualizowaną procedurę rozpatrywania wniosków o przyznanie statusu uchodźcy. Zdaniem obu instytucji szczególnie trudna była sytuacja zatrzymanych małoletnich cudzoziemców (dzieci), bez opiekunów lub rodziców. Z badań Prokuratury Krajowej i Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu wynika, że nie stworzono dotąd w Polsce wystarczającej liczby miejsc, zarówno w strzeżonych ośrodkach, jak i aresztach deportacyjnych pozwalających na prawidłowe stosowanie aresztu w celu wydalenia.

Duży wpływ na rozwiązanie problemu nielegalnego przekraczania granic miały także, zawarte przez Polskę, dwustronne umowy o readmisji⁷². W marcu 1991 r. Polska podpisała z krajami Grupy Schengen umowę o ruchu bezwizowym. Umowa zapewniała obywatelom stron prawo swobodnego wjazdu w ruchu turystycznym. Warunkiem było jednocześnie podpisanie porozumienia o readmisji obywateli państw-

⁷¹ *Poland. Statistical Data on Migration..*, wyd. cyt.

⁷² Przez umowę o readmisji rozumie się umowę międzynarodową, która ustala procedury dla powrotu i ponownego przyjęcia obywateli państw trzecich, jak i własnych państw, nielegalnie przekraczających granice, z wyjątkiem ekstradycji. Celem takiej umowy jest obok przeciwdziałania zjawisku nielegalnej imigracji także rozłożenie ciężaru walki z tym zjawiskiem na większą liczbę państw i zapobieganie napływowi potencjalnych nielegalnych imigrantów.

-stron nielegalnie przybywających lub pozostających na terytorium krajów Grupy Schengen oraz przyjmowanie obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przedostali się na terytoria umawiających się stron.

W związku z nasilaniem się nielegalnej migracji do Niemiec z terenu Polski oraz zapowiedzią nowelizacji niemieckiego prawa azylowego powstała potrzeba nowych uregulowań dwustronnych. W maju 1993 r. Polska i RFN podpisały porozumienie o współpracy w zakresie zwalczania skutków wynikających z ruchów migracyjnych, modyfikujące umowę z państwami Grupy Schengen w odniesieniu do stosunków polsko-niemieckich. Na jego mocy uległa zmianie generalna zasada odsyłania cudzoziemców-sprawców nielegalnego przekroczenia granicy. Zgodnie z porozumieniem do Polski mieli być odsyłani obywatele państw trzecich, którzy przybyli do Niemiec nielegalnie z terytorium Polski i w RFN złożyli wniosek o azyl (w zmienionym niemieckim prawie azylowym Polska została uznana za „kraj bezpieczny”, który spełnia warunki przyznawania cudzoziemcom azylu). Odesłaniu nie podlegałyby osoby, które: znalazły się na terytorium RFN i złożyli wniosek o azyl przed wejściem w życie nowego prawa azylowego, nie spełniały warunków wjazdu, ale za wiedzą władz niemieckich przebywały już w RFN dłużej niż 6 miesięcy (dotyczyło to także osób, które wjechały nielegalnie do RFN, a także osób, które wjechały legalnie, ale utraciły tam prawo pobytu). Jednocześnie rząd RFN zobowiązał się, że w 1993 r. odeśle do Polski nie więcej niż 10 tys. niedoszłych azylantów.

Wbrew obawom, po wprowadzeniu nowego prawa azylowego w RFN liczba osób wydalonych z terenu Niemiec do Polski nie przekroczyła nawet połowy przewidzianego pułapu 10 tys. osób.

Polska zawarła umowy readmisyjne (na wzór umowy z RFN) z blisko dwudziestoma państwami (oprócz państw Grupy Schengen, z Bułgarią, Czechami, Chorwacją, Grecją, Mołdawią, Rumunią, Słowacją, Słowenią, Ukrainą, Węgrami). Nadal nie ma umów z Rosją i Białorusią. W 1996 r. odbyły się pierwsze rozmowy negocjacyjne ze stroną rosyjską, a przystąpienie do rozmów ze stroną białoruską uwarunkowane jest zgodą władz tego państwa na zawarcie w umowie zapisu o przyjmowaniu obywateli państw trzecich. Obecnie w uzgodnieniach międzyresortowych znajdują się umowy z Kanadą, Litwą, Estonią, Łotwą (w przypadku tych trzech ostatnich krajów

w umowach o ruchu bezwizowym znajdują się punkty dotyczące readmisji), Szwecją, Austrią i Włochami. Przygotowywane są także umowy o readmisji z Chinami, Albanią, Indiami, Pakistanem, Wietnamem, Sri Lanką, Bangladeszem, Algierią i Kazachstanem.

O ile zawarte umowy o readmisji oraz postanowienia nowej ustawy w dużym stopniu rozwiązują problemy prawne związane z przeciwdziałaniem nielegalnej imigracji, o tyle pozostaje nadal kwestia techniczna zabezpieczenia granic Polski, w tym przede wszystkim granicy wschodniej. Granica ta w momencie przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej byłaby jej granicą zewnętrzną. Polska byłaby wówczas państwem granicznym, które doświadczałoby w pierwszej kolejności napływu nielegalnych imigrantów spoza obszaru Unii.

W marcu 1997 r. Polska wystąpiła do Komisji Europejskiej o powołanie funduszu, który umożliwiłby sfinansowanie połowy kosztów modernizacji infrastruktury na polskiej granicy wschodniej i szlaków komunikacyjnych do niej prowadzących.

Na 1998 r. Polska otrzymała na ten cel od Komisji 15 mln ECU, czyli 8% całości funduszu pomocy bezzwrotnej przekazywanej Polsce przez Unię Europejską.

5. ANALIZA REGULACJI RUCHU WIZOWEGO I BEZWIZOWEGO

Spośród państw europejskich ruch wizowy nadal obowiązuje z Turcją, Albanią oraz od 1.07.1993 r. z Bośnią-Hercegowiną, Serbią i Czarnogórą - Nowa Jugosławia.

Polska zawarła porozumienia o ruchu bezwizowym z 54 krajami, z czego najwięcej w roku 1991 i 1992. Po rozpadzie ZSRR tylko z trzema nowo powstałymi krajami (Litwa, Łotwa, Estonia) zniesiono obowiązek wizowy na podstawie odrębnych umów. W stosunku do pozostałych krajów WNP ma zastosowanie umowa zawarta z byłym ZSRR, która określa, że w przypadku ruchu bezwizowego do kontroli należy przedstawiać zaproszenia bądź vouchery (załącznik 2).

Należy również zaznaczyć, że obywatele państw, z którymi zostało zawarte porozumienie o ruchu bezwizowym w przypadku podjęcia przez nich pracy bądź nauki zobowiązani są do uzyskania wizy (załącznik 3).

5.1. WYBRANE ASPEKTY REALIZACJI POROZUMIEŃ O RUCHU BEZWIZOWYM Z PUNKTU WIDZENIA STRAŻY GRANICZNEJ

Największe problemy w ruchu bezwizowym (jak wskazują statystyki) stwarzają obywatele Rumunii, Bułgarii i Ukrainy, przy czym liczba obywateli Rumunii z roku na rok ulega zmniejszeniu (w 1992 roku - 23 401, by w 1997 roku osiągnąć liczbę 1026 osób). Najczęstszym powodem zatrzymania cudzoziemców jest niezgodność celu podróży z deklarowanym. Zjawisko to w ostatnich latach stało się bardzo do-
kuczliwe i było głównym powodem do stawiania określonych warunków przy podpisywaniu umów o ruchu bezwizowym. Jednym z takich warunków jest wymóg posiadania określonej kwoty pieniędzy na pokrycie kosztów związanych z pobytem i wyjazdem z RP. Egzekwowanie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej różnych wymogów nie zapobiega w stu procentach patologiom związanym z ruchem granicznym, chociaż w znacznym stopniu je ogranicza.

Niezgodność celu podróży z deklarowanym polega na zaniechaniu turystyki na rzecz tranzytowej migracji przez terytorium Polski do Niemiec, co stanowi zagrożenie dla nienaruszalności granicy państwowej .

Stawiane cudzoziemcom wymogi przy wjeździe do Polski bardzo często są powodem do rozwoju innych negatywnych zjawisk. Tak też powstały grupy uprawiające następujący proceder: organizatorzy przejazdów grup migrujących na czas kontroli granicznej zaopatrywali podopiecznych w stosowną kwotę, zabierając ją po przekroczeniu granicy. Taki proceder głównie rozwinął się na odcinku granicy polsko-ukraińskiej, gdzie grupy przestępcze uzyskiwały znaczne dochody z wypożyczenia pieniędzy osobom, które z ich braku były przez Straż Graniczną zawracane.

Na podstawie statystyki można powiedzieć, że trzecią co do wielkości grupą wśród zawracanych osób stanowią osoby nieposiadające środków płatniczych po braku zaproszeń i voucherów.

Praktyka, jaką stosuje się w Polsce wobec uciążliwych cudzoziemców, jest stosowana również przez wszystkie kraje europejskie zgodnie z zaleceniami Konferencji

Budapeszteńskiej z lutego 1993 r. w sprawie wprowadzenia skutecznych procedur dla wykrywania i zapobiegania nielegalnym wjazdom.

W stosunku do obywateli z państw b. ZSRR, którzy przy wjeździe do Polski w zależności od celu podróży obowiązani są przedstawić do kontroli zaproszenie lub voucher problemy nie są mniejsze, gdyż ta forma legalizacji wjazdu jest również często nadużywana.

Sytuacja ta częściowo uległa poprawie przez wprowadzenie w życie ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., która wprowadza reglamentację ewidencjonowania zaproszeń. Pozwoli to na skuteczne egzekwowanie zobowiązań przyjętych przez osobę zapraszającą w przypadku, gdy zaproszona osoba naruszy przepisy obowiązującego w Polsce prawa.

Nadal jednak nie zostały uregulowane przepisy dotyczące voucherów. Powstające żywołowo biura turystyczne nie podlegają żadnej ewidencji. Biura te sprzedają pseudoturystom vouchery nie zapewniające żadnych świadczeń turystycznych, co prowadzi do niekontrolowanego napływu cudzoziemców, których rzeczywisty cel podróży daleko odbiega od tego, jaki deklarują przekraczając granicę.

Rozdział 3

SYSTEM KONTROLI I ZWALCZANIA MIGRACJI W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. DEPARTAMENT DO SPRAW MIGRACJI I UCHODŹSTWA MINISTERSTWA SPRAW WEWNĘTRZNYCH

1.1. GENEZA DEPARTAMENTU

Geneza Departamentu do Spraw Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych sięga roku 1990. Na przełomie 1989 i 1990 roku władze szwedzkie wydały do Polski kilkusetosobową grupę azylantów pochodzących głównie z krajów afrykańskich i arabskich. 26 marca 1990 roku podczas posiedzenia Prezydium Rady Ministrów podjęta została sprawa wydalonych ze Szwecji cudzoziemców i powołany został Międzyresortowy Zespół ds. Pomocy Uchodźcom z Zagranicy. Pomimo braku odpowiednich uregulowań prawnych stworzone zostały warunki udzielania pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy na terenie RP. Pół roku później, 22 listopada 1990 roku Zarządzeniem nr 60 Prezesa Rady Ministrów powołana została Międzyresortowa Komisja ds. Uchodźców (w miejsce uprzednio utworzonego Zespołu). Na podstawie Zarządzenia powołano również pierwszego Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych ds. Uchodźców. Następnie zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1990 roku powołane zostało (z tą datą) Biuro Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych ds. Uchodźców. Od 1 stycznia 1991 roku Pełno-

mocnik wraz z Biurem przejął odpowiedzialność za całokształt spraw związanych z pobytem uchodźców na terytorium RP. W tym samym czasie Biuro przejęło opiekę nad uchodźcami od sprawującego ją dotychczas Polskiego Czerwonego Krzyża.

Rok 1991 przyniósł zasadnicze rozwiązania legislacyjne i organizacyjne związane z kształtowaniem się rządowego systemu ochrony i opieki nad uchodźcami. W wyniku starań podjętych przez Pełnomocnika i jego Biuro, jesienią 1991 roku przystąpiono do Konwencji Genewskiej a Sejm znowelizował Konstytucję RP oraz ustawę o cudzoziemcach wprowadzając przepisy dotyczące prawa azylu i procedury nadawania statusu uchodźcy. 20 grudnia 1991 roku zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych, Biuro Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych ds. Uchodźców otrzymało Regulamin Organizacyjny określający szczegółowo zakres działania i organizację Biura. Ukoronowaniem podjętych w 1991 roku działań było powołanie - 3 kwietnia 1992 roku - Ośrodka dla Uchodźców w Nadarzynie (Dębaku). Zgodnie z Zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych Ośrodek jest jednostką budżetową odpowiedzialną za całokształt spraw związanych z zapewnieniem uchodźcom warunków czasowego pobytu, a także działań integracyjnych związanych z ich pobytem w Polsce.

1.2. ZAKRES DZIAŁANIA BIURA PEŁNOMOCNIKA MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH DO SPRAW UCHODźCÓW

Biorąc pod uwagę szeroki zakres praktycznej działalności Biura Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych ds. Uchodźców oraz uwzględniając rosnące problemy związane ze zjawiskiem migracji cudzoziemców, w 1993 roku dokonano istotnych zmian organizacyjnych, w wyniku których powstało Biuro do Spraw Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Podstawą utworzenia Biura było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1993 roku. Do zakresu działania Biura - zgodnie z tym rozporządzeniem - należą: w zakresie powierzonym Ministrowi Spraw Wewnętrznych w odrębnych ustawach i przepisach wydanych na ich podstawie, sprawy związane z migracją, nadawaniem statusu uchodźcy i udzielaniem azylu, a także

sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań w tym zakresie przez terenowe organy rządowej administracji ogólnej i samorząd terytorialny.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, Zarządzeniem nr 37 z dnia 19 lutego 1993 roku, Minister Spraw Wewnętrznych nadał Biuru do Spraw Migracji i Uchodźstwa regulamin organizacyjny określający szczegółowo zakres zadań Biura, sposób jego działania i organizację oraz przemianował na Departament do Spraw Migracji i Uchodźstwa.

Do podstawowych zadań i kompetencji Departamentu w sprawach związanych z pobytem uchodźców w Polsce należą:

- przyjmowanie wniosków i wydawanie w imieniu Ministra Spraw Wewnętrznych decyzji w sprawach udzielania azylu i nadawania statusu uchodźcy;
- wydawanie dokumentów podróży dla uchodźców;
- określanie zasad pobytu uchodźców na terytorium RP;
- zapewnienie współpracy z Ośrodkiem dla Uchodźców w Nadarzynie (Dębaku);
- stworzenie odpowiednich warunków pobytu uchodźców oraz cudzoziemców występujących o nadanie statusu uchodźcy;
- planowanie i organizowanie działań integracyjnych dla uchodźców;
- organizowanie dobrowolnej repatriacji i przesiedleń uchodźców;
- przygotowywanie opinii i analiz dotyczących problematyki uchodźczej;
- koordynacja działań organów administracji państwowej zajmujących się sprawami uchodźców.

Istotnym zadaniem realizowanym przez Departament jest prowadzenie ewidencji danych osobowych cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz rejestrów złożonych wniosków i wydanych decyzji, opracowywanie na podstawie posiadanych danych zestawień statystycznych, jak również udostępnianie tych danych właściwym organom i instytucjom krajowym oraz zagranicznym. Odrębnym zadaniem Departamentu jest aktywna współpraca z odpowiednimi instytucjami zajmującymi się problematyką uchodźców we wszystkich krajach europejskich.

W konsekwencji Departament do Spraw Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - niezależnie od szeregu innych zadań - odpowiada za realizację polityki państwa wobec cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy

oraz tych, którym status taki został nadany. Wspólnie z Ośrodkiem dla Uchodźców odpowiada także za wydatkowanie środków z budżetu państwa w związku z prowadzonymi postępowaniami i opieką nad uchodźcami.

1.3. PERSPEKTYWY SYSTEMU OCHRONY UCHODźCÓW W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Jednym z istotnych kierunków działalności Departamentu Biura jest inicjowanie zmian obowiązujących przepisów prawnych w zakresie dotyczącym uchodźców. Z inicjatywy Biura znowelizowano między innymi ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawę o pomocy społecznej wprowadzając zasadę zrównania praw uchodźców - w zakresie dostępu do systemu zatrudnienia i rynku pracy oraz systemu pomocy społecznej - z prawami obywateli polskich. Trwają prace nad nowelizacją kolejnych aktów prawnych (między innymi dotyczących edukacji) zmierzające do praktycznej implementacji postanowień Konwencji Genewskiej.

Innym aspektem inicjatyw legislacyjnych jest harmonizacja uregulowań prawnych wobec uchodźców ze standardami obowiązującymi i wprowadzanych w tej mierze w państwach Unii Europejskiej. Zasadnicze znaczenie dla szczegółowego określenia zasad postępowania wobec uchodźców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy miało uchwalenie i wprowadzenie w życie Nowej Ustawy o cudzoziemcach.

W latach 1989-1995 Polska udzieliła schronienia kilku tysiącom cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Rosnąca skala zjawiska migracji cudzoziemców na terytorium Polski - w tym zwłaszcza zjawiska nielegalnej migracji i migracji tranzytowej - skutkuje rosnącą liczbą obcokrajowców składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy w RP. Tylko w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 1996 roku o nadanie statusu uchodźcy ubiegało się 900 cudzoziemców w porównaniu do 841 wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy przez cały 1995 rok. Biorąc pod uwagę dynamikę zjawiska należy założyć, że do końca 1999 roku liczba cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy może dojść do 4500. Dla zapewnienia skutecznej ochrony gwałtownie rosnącej liczbie azylantów konieczna jest rozbudowa

infrastruktury uchodźczo-azyłowej w Polsce obejmująca w pierwszym rzędzie rozwój instytucji rządowych odpowiedzialnych za tę problematykę.

2. CELE I ZADANIA STRAŻY GRANICZNEJ

Ochrona granicy państwowej należy do podstawowych funkcji państwa. Każde państwo posiada określoną organizację ochrony granicy. Warunkuje ona bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa.

Kiedy pod koniec lat osiemdziesiątych w Europie Wschodniej i Środkowej zachodzące zmiany polityczne, społeczne i gospodarcze spowodowały rozpad ustroju socjalistycznego, było oczywiste, że w naturalnej niejako konsekwencji zmienić musi się myślenie o granicach kraju i problemach i ochrony, a co się z tym wiąże pojęcie bezpieczeństwa państwa.

Tak więc konieczne stało się powołanie nowej służby przygotowanej do pełnienia zadań dostosowanych do wymogów rzeczywistości. Przyjęte przez Sejm 12.10.1990 r. ustawy o ochronie granicy państwowej i o Straży Granicznej⁷³ zobligowały Ministra Spraw Wewnętrznych do zorganizowania w ciągu sześciu miesięcy od daty ich wejścia w życie nowej formacji, obejmującej służbę w ochronie granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej.

16.05.1991 roku Straż Graniczna stała się spadkobiercą tradycji polskich formacji granicznych - Wojsk Ochrony Pogranicza. Centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny Straży Granicznej podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Komendanta Straży Granicznej mianuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji po zasięgnięciu opinii Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Terenowymi organami Straży Granicznej są:

⁷³ Ustawa z dnia 12.10.1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U., nr 78, poz. 462.

- Komendanci Oddziałów Straży Granicznej, których mianuje i odwołuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej;
- Komendanci Strażnic oraz Komendanci Granicznych Placówek Kontrolowanych i Dywizjonów Straży Granicznej, których mianuje i odwołuje Komendant Główny Straży Granicznej na wniosek Komendanta Oddziału.

Podstawowe zadania w zakresie kontroli napływu cudzoziemców do kraju oraz pewnej części zadań związanych z ich pobytem wykonuje Straż Graniczna.

Jej zasadnicze kompetencje określone zostały w ustawie o ochronie granicy państwowej i ustawie o Straży Granicznej z dnia 12.10.1990 roku.

Straż Graniczna została powołana do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu przy współpracy z Wojskami Lotniczymi i Obrony Powietrznej Kraju oraz kontroli ruchu granicznego.

Do zadań Straży Granicznej należy:

- 1) ochrona granicy państwowej;
- 2) organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- 3) wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
- 4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami;
- 5) zapewnienie porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości tej Straży - także w strefie nadgranicznej;
- 6) osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- 7) ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej;
- 8) wykonywanie postanowień umów międzynarodowych o stosunkach prawnych na granicy państwowej;

- 9) gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym;
- 10) nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach;
- 11) ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej poprzez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej;
- 12) zapobieganie transportowaniu bez zezwolenie wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych;
- 13) zapobieganie przemieszczaniu bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych;
- 14) wykonywanie zadań określonych w innych ustawach⁷⁴.

Obok fizycznej ochrony granicy, podstawową formą zapobiegania i przeciwdziałania przestępczości granicznej, w tym nielegalnej migracji, tworzeniu się międzynarodowych grup przestępczych (gangów narkotykowych, handlu żywym towarem, samochodami, bronią) prowadzone są czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze.

Straż Graniczna współpracuje również ze służbami granicznymi państw sąsiednich. Współpraca wewnętrzna z Urzędem Ochrony Państwa, Policją oraz innymi jednostkami pomocniczymi w walce z przestępczością, nie tylko graniczną, przyczyniła się do zatrzymania osób będących zagrożeniem dla bezpieczeństwa kraju. Osoby te zgodnie z umowami poddawane są readmisji.

⁷⁴ Art. 1 pkt 2 Ustawy o Straży Granicznej z 12.10.1990 r., Dz.U. z dnia 19.11.1990 r.

W 1997 roku w ramach readmisji przyjęto 13 130 osób, tj. o 2,47% więcej niż w roku 1996, w tym 833 obywateli polskich (wzrost o 5,43%) oraz 4 797 cudzoziemców (spadek o 2,28%). Natomiast z Polski przekazano 5 166 cudzoziemców, tj. o 49,78% więcej niż w 1996 roku.

Readmisja odbywająca się w 1997 roku na odcinku granicy z RFN stanowiła 98,56% ogółu przyjmowanych osób - oprócz obywateli polskich

Kształtowanie się tych wielkości na poszczególnych odcinkach granicy państwowej w rozbiciu na obywatelstwa przedstawia załącznik 4.

Jednym z głównych problemów polityki migracyjnej jest zagadnienie nielegalnych migrantów. W okresie od 1990 r. do 1997 r. zatrzymano w Polsce 120 tys. osób, które nielegalnie przekroczyły granice naszego kraju.

Jak wynika z danych, państwa sąsiadujące z Polską również bronią się przed napływem nielegalnych imigrantów zarówno obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, jak i cudzoziemców, którzy w poprzednim etapie traktowali Polskę jako kraj tranzytowy. Duża liczba napływu nielegalnych emigrantów może zachwiać stabilny system ekonomiczny, jak i gospodarczy w danym państwie. Spowodowane to jest zapewnieniem warunków socjalnych potencjalnym emigrantom. Może również doprowadzić do zachwiania rynku pracy poprzez częste zatrudnienie cudzoziemców „na czarno”, bez płacenia za nich podatków, czy świadczeń z tytułu ubezpieczeń. Problem ten bardziej szczegółowo zostanie omówiony w rozdziale następnym.

Ustawa o cudzoziemcach przewiduje w przypadku zatrzymania osoby pod zarzutem nielegalnego przekroczenia granicy deportację do państwa, z którego przybyła. Ważną rolę odgrywa w tym przypadku konieczność ustalenia kraju pochodzenia, tj. kraju, w którym osoba przebywała przed nielegalnym przekroczeniem granicy Polski. W przypadku dokonania takiego ustalenia (np. w związku z posiadaną przez cudzoziemca walutą, dokumentami lub biletami), Rzeczpospolita Polska może deportować zatrzymaną osobę na podstawie porozumień zawartych z 22 państwami⁷⁵. Umowy o readmisji zostały zawarte z: RFN, Belgią, Holandią, Francją, Włochami, Luksemburgiem, Bułgarią, Czechami, Chorwacją, Grecją, Mołdawią, Rumunią, Słowacją,

⁷⁵ Szerzej: *Wykaz zawartych umów i porozumień o readmisji oraz projekty pozostające w negocjacjach bądź uzgodnień resortowych*, Materiały Komendy Głównej Straży Granicznej.

Słowenią, Ukrainą, Węgrami, Litwą i Szwecją. Regulacje prawne z zakresu przekazywania osób uwzględniają także umowy o ruchu bezwizowym zawarte z Łotwą, Estonią, Austrią i Szwajcarią.

Poszczególne umowy o readmisji przewidują nieco inne warunki, ale procedury są zbliżone. Zgodnie z nimi readmisja osób, które przybyły na terytorium jednej ze stron jest możliwa, jeżeli strona ta wnioskuje o readmisję w ciągu 90 dni od momentu przekroczenia granicy przez tę osobę. Strona, do której się wnioskuje, powinna udzielić odpowiedzi w ciągu 7 do 8 dni, bądź 72 godziny (Ukraina) i przyjąć taką osobę w ciągu 30 dni. Osoby, które nielegalnie przekroczyły granicę można odsyłać do kraju bez formalności pod warunkiem, że wniosek o readmisję składa się w ciągu 48 godzin od przekroczenia granicy.

Dotychczas nie udało się zawrzeć umów o readmisji z Rosją i Białorusią, z uwagi na brak zgody tych państw na przyjmowanie wydalonych z Polski obywateli państw trzecich. Brakuje też podobnych regulacji z państwami, z których pochodzi największe zagrożenie nielegalną imigracją. W opracowywaniu lub w resortowych uzgodnieniach pozostają bowiem umowy z: Chinami, Albanią, Indiami, Pakistanem, Wietnamem, Sri-Lanką, Bangladeszem, Algierią i Kazachstanem. O potrzebie zawarcia takich porozumień świadczy fakt, że o ile na początku lat 90. wśród zatrzymanych osób najczęściej było obywateli Rumunii, Bułgarii, Ukrainy, Rosji i Armenii, to obecnie w tej grupie dominują obywatele Afganistanu, Sri-Lanki, Indii, Algierii, Iraku i Mołdawii. Z danych Komendy Głównej Straży Granicznej wynika, że Polska przekazała w roku 1995 do państw sąsiednich 2 144 cudzoziemców, w 1996 r. - 3449 (wzrost o 60,9% do roku poprzedniego), w 1997 roku - 5 166 (wzrost o 49,8%), a w 1998 r. - 7 079 osób (wzrost o 37,0%)⁷⁶. Obserwuje się więc tendencję wzrostową liczby wydalanych osób, co także potwierdza konieczność pracowania porozumień międzynarodowych w tym zakresie. Analizując liczbę wydalonych osób z poszczególnych państw można stwierdzić, że liczną grupę stanowią obywatele państwa, z którymi nie mamy zawartych

⁷⁶ S. Łodziński, *Problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989-1998 (czerwiec) a nowa ustawa o cudzoziemcach*, Raport nr 147, Biuro Studiów i Analiz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1998, s. 9.

umów o readmisji (deportacja była w tym przypadku możliwa do krajów tranzytowych, z którymi takie porozumienia obowiązują).

Dane z kolejnych lat kształtowały się następująco⁷⁷:

• w roku 1995 - wydano m.in. obywateli z :

- Indii	89,
- Armenii	175,
- Afganistanu	57,
- Chin	34,
- Bangladeszu	30,
- Białorusi	19,
- Pakistanu	57,
- Rosji	42;

• w roku 1996 obywateli z:

- Indii	253,
- Armenii	194,
- Afganistanu	158,
- Chin	106,
- Bangladeszu	105,
- Białorusi	61,
- Sri Lanki	60,
- Pakistanu	57,
- Rosji	50;

• w roku 1997 obywateli z:

- Sri Lanki	286,
- Armenii	261,
- Bangladeszu	179,
- Indii	154,
- Afganistanu	133,

⁷⁷ Dane Komendy Głównej Straży Granicznej. Informacje z lat 1996-1998 dotyczące realizacji zadań z zakresu przyjmowania i przekazywania osób.

- Białorusi 119,
- Rosji 110,
- Pakistanu 103,
- Iraku 77;
- w roku 1998 obywatele z:
 - Armenii 481,
 - Bangladeszu 300,
 - Białorusi 193,
 - Sri Lanki 180,
 - Rosji 179,
 - Afganistanu 160,
 - Pakistanu 91,
 - Jugosławii 65.

Aneks statystyczny ze szczegółowym wykazem migrantów według podstawowych charakterystyk dla poszczególnych krajów pochodzenia przedstawia załącznik 5.

Na podkreślenie zasługuje fakt wprowadzenia przez ustawę o cudzoziemcach ewidencji osób, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. Problem ten bardziej szczegółowo zostanie omówiony w rozdziale następnym.

Rozdział 4

WPLYW MIGRACJI NA ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

1. ROZWAŻANIA WSTĘPNE

Ruchy migracyjne w znacznym stopniu ukształtowały obraz współczesnej Europy i pozostają nadal procesem dynamicznym, niezwykle złożonym i wywierającym wpływ na wiele dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Migracja ma bardzo duży wpływ na bezpieczeństwo państwa. Niekontrolowana migracja może doprowadzić do zagrożenia terroryzmem, sprzyja powstawaniu mafii, przemytu niebezpiecznych ładunków, narkotyków oraz prowadzi do wzrostu przestępczości. Wszystkie te elementy kolejno zostaną omówione w dalszych rozdziałach.

1.1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA NIELEGALNEJ MIGRACJI

Termin „przerzut migrantów” jest w Polsce na ogół rozumiany jako z jednej strony próby indywidualnego, spontanicznego lub żywiołowego przekraczania granicy, z drugiej strony jako nielegalne przekraczanie granicy z pomocą osób trzecich.

Przerzut jest rozumiany również jako działanie pewnej zorganizowanej grupy ludzi, przypominającej struktury mafijne, zajmującej się nielegalnym przewożeniem ludzi z kraju do kraju. Bezsporny jest fakt, że nielegalna migracja jest przestępstwem zorganizowanym, z którego popełniający je czerpią ogromne zyski. W więk-

szości instytucji, które spotykają się z tym zjawiskiem, pojęcia tego nie używa się „ukrywając” je w ramach szerszego pojęcia „nielegalnej migracji”.

Przerzut migrantów przez granice państwowe i terytorium krajów tranzytowych stał się istotnym i jak się dość powszechnie uważa, nasilającym się zjawiskiem w dziedzinie międzynarodowych przepływów ludności. Dotyczy to również w dużym stopniu Polski. Problem ten stał się przedmiotem wzmożonego zainteresowania organizacji międzynarodowych, np. Unii Europejskiej, Rady Europy, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji oraz Międzynarodowego Ośrodka Rozwoju Polityki Migracyjnej. W ramach tzw. Grupy Budapeszteńskiej w 1997 r. zlecono przedstawicielom Belgii i Polski opracowanie zarysu pożądanej legislacji pomocniczej w zwalczaniu przerzutu migrantów i przeciwdziałaniu niekorzystnym skutkom tego zjawiska. Jednakże dotychczas znaczenie zjawiska przerzutu migrantów nie wydaje się być należyście doceniane w poszczególnych krajach.

Przerzucanych migrantów można podzielić na trzy grupy:

1. Legalnie przybywających i nielegalnie pozostających.
2. Nielegalnie przekraczających granicę.
3. Przekraczających granicę z fałszywymi dokumentami.

Kanał przerzutowy przez Europę Południową jest bardziej trudny do przekroczenia (więcej granic, dokładniejsza kontrola), stąd najwięcej imigrantów wykorzystuje szlak wschodnioeuropejski. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że są dwie trasy przerzutu migrantów z kraju pochodzenia do kraju docelowego:

- a) Moskwa - Wilno, Kijów lub Mińsk - Polska - Niemcy.
- b) Istambuł - Praga - Polska - Niemcy.

Zorganizowane grupy międzynarodowe wyposażone są w najlepszy sprzęt, samochody, pomaga im w tym bardzo często ludność miejscowa. Pierwszy kontakt kandydatów na imigrantów z ludźmi zajmującymi się przerzutem może następować już w kraju wysyłającym (przerzucający Rosjanie prowadzą prawdziwy marketing i reklamują swoją działalność przyjeżdżając do Indii i bezpośrednio namawiając na taki wyjazd). Grupy zajmujące się przerzutem są międzynarodowymi grupami przestępczymi o wysokim stopniu organizacji, które prowadzą również inne działania prze-

stępce, jak np.: przerzut narkotyków, niebezpiecznych substancji promieniotwórczych.

Fazy organizacji przerzutu migrantów są następujące:

- rekrutacja w danym kraju chętnych do migracji;
- przerzut migrantów do Moskwy lub Istambułu;
- przeszkolenie migrantów jak się mają zachowywać w dalszej drodze i na wypadek wpadki;
- przejazd do Mińska, Wilna, Kijowa lub Pragi;
- przejazd i przekroczenie granicy polskiej;
- dotarcie do Warszawy;
- przejazd do granicy zachodniej;
- przerzut na Zachód.

Sami uchodźcy lub osoby ubiegające się o taki status są przy tym prawdopodobnie zamieszane w organizowanie przerzutu (pomoc). Jedną z takich poszlak są przypadki częstych podróży (wahadłowego kursowania) zalegalizowanych uchodźców między Polską a krajem, który uchodźca był rzekomo zmuszony opuścić lub między Polską a niektórymi krajami zachodnimi.

Wiadomo, że istnieje ustalony cennik usług przerzutu osób z kraju pochodzenia do wybranego kraju emigracji. Waha się on w zależności od jakości usług od 1000 do 8000 USD. Główne narodowości przerzucanych to: Srilankijczycy, Afganowie, Pakistańczycy, Bangladesi, Hindusi, Chińczycy, Wietnamczycy. Zajmujący się przerzutem to najczęściej Rosjanie, Białorusini, Polacy, ale zwykle w przerzucie uczestniczą przedstawiciele tych narodowości, przez których kraje wiedzie dana trasa przerzutu.

Najistotniejszym zadaniem przy zwalczaniu nielegalnej imigracji jest uszczelnienie wschodniej granicy. Zadaniem instytucji mających bezpośredni związek z procesem zwalczania nielegalnego przerzutu imigrantów jest problemem istotnym ze względu na jego intensyfikację, ale również z powodu zagrożenia, jakie niesie ze sobą dla bezpieczeństwa Polski.

Nielegalni imigranci, choć zwykle nie są przestępcami, kiedy już pozostaną w Polsce, będą zmuszeni do podjęcia jakiejś działalności często niezgodnej z prawem, z powodu niemożliwości podjęcia innej pracy. Występuje zjawisko przekupstwa i ko-

rupcji Straży Granicznej, a sami imigranci są najczęściej oszukiwani przez przewoźników, porzucani w Polsce i przekonani, że dotarli do Niemiec.

Potwierdza to wypowiedź jednego z respondentów: „Ostatnio była taka sytuacja, że przerzuconych migrantów z Bangladeszu dowieziono do Warszawy, tu zostali załadowani do ciężarówek, następnie kierowca jeździł tą ciężarówką przez pół dnia wokół Warszawy i wieczorem wysadził ich pod mostem nad Wisłą, mówiąc, że są już w Niemczech”.

W Polsce brak jest wyodrębnionej komórki i wyspecjalizowanej organizacji, która zajmowałaby się zwalczaniem przerzutu osób do lub przez terytorium Polski (np. wszyscy pracownicy Policji zajmujący się tym procederem traktują to jako zajęcie dodatkowe, natomiast do obszaru działań SG należy jedynie odcinek graniczny. Brak jest również oddzielnej komórki w Interpolu zajmującej się przeciwdziałaniem temu zjawisku.

Interpol interesuje się głównie międzynarodowymi grupami przestępczymi zajmującymi się przerzutem czy wyzyskiem, a nie osobami przerzucanymi, które w większości migrują nielegalnie z powodów ekonomicznych i nie pochodzą ze środowisk przestępczych.

W Polsce powinno się zabezpieczyć możliwość tworzenia dużych skupisk innych nacji, gdyż przyciągną one zorganizowane grupy przestępcze ze swoich krajów.

Przyczyną narastania tego zjawiska jest brak kontroli wschodniej granicy przez państwa sąsiadujące z Polską i korupcja polskich i sąsiednich służb ochrony granicznych. Dotychczas Polska jest krajem tranzytowym, a nie krajem docelowym dla większości nielegalnych imigrantów.

Prawdopodobnie w miarę wzrostu stopy życiowej atrakcyjność Polski jako miejsca na osiedlenie wzrośnie, zwłaszcza w perspektywie naszego członkostwa w strukturach UE. Obecnie Polska jest często krajem docelowym z konieczności.

Zdaniem organów administracji państwowej mających pośredni związek z przerzutem migrantów, obowiązujące w naszym kraju przepisy prawne, różne luki prawne, stwarzają możliwość nielegalnego przerzutu migrantów przez terytorium Polski. Deportacja cudzoziemców odbywa się natomiast na koszt państwa.

Przerzut jest istotnym zjawiskiem godzącym w bezpieczeństwo państwa z punktu widzenia prawa, dlatego dąży się zapobiegania przerzutowi migrantów i innym formom nielegalnej migracji. Samo zjawisko uwarunkowane jest istnieniem popytu i podaży. Są tacy, którzy chcieliby wyjechać ze swojego kraju, ale natykają się na różne problemy (np. trudności w opuszczeniu własnego kraju). Wybór drogi lądowej wynika przede wszystkim ze zwiększonej kontroli przy podróży samolotem, bo w grę nie może wchodzić cena biletu między innymi ze względu na wysokie koszty przy korzystaniu z usług organizacji przerzutowej. Ta ostatnia działa jak zwykle przedsiębiorstwo. Jej głównym celem jest zysk. Zajmuje się danym typem działalności bo jest to opłacalne. Gdyby proceder ułatwiania przemieszczania się pomiędzy krajami nie przynosił zysku, organizacja przerzuciłaby się na inny rodzaj działalności. Pod tym względem jest elastyczna. Przerzut ludzi jest podstawowym zajęciem organizacji, na tyle dochodowym, że nie ma sensu ryzykować podejmując zadania. Powiązanie przerzutu z inną działalnością przestępczą może być wynikiem korzystania podczas trasy z usług innych organizacji, lepiej orientujących się w terenie oraz z tworzenia całej infrastruktury na potrzeby przerzutu, tj. fałszowania dokumentów. Fałszywe dokumenty mogą być już wykorzystane na etapie nakłaniania do skorzystania z usług organizacji przerzutowej - przy roztaczaniu iluzji, że w kraju docelowym czeka na migranta miejsce pracy.

Organizacja przerzutu jest szczegółowo zaplanowana. Ważnym jest korzystanie z szybkiego, ogólnosięwiatowego przepływu informacji, co sprowadza się do możliwości zaplanowania trasy przerzutu z Bangladeszu do Niemiec, będąc w Szwajcarii, a także wykorzystanie terenowych możliwości w określonych państwach, np. korzystanie z usług innej organizacji przestępczej.

Aby sprawnie przeprowadzić przerzut organizacja musi dysponować wiedzą na temat przepisów prawa obowiązującego w poszczególnych krajach, by móc wykorzystać je dla legalnego przekroczenia granicy przez osoby pilotowane.

Hierarchiczna struktura organizacji opiera się na tym, że jej członkowie na poszczególnych szczeblach niewiele wiedzą o innych. Zmniejsza to ryzyko wpadki. Przerzut odbywa się etapami. W każdym z nich występuje inny pośrednik (lub grupa pośredników), którzy nie wiedzą o osobach przed nim i po nim. Jest to wymuszona

przez każdą organizację przestępcza konieczność. Dlatego aresztowanie jednego pośrednika niewiele daje.

Jeśli chodzi o udział Polaków jako kurierów czy pośredników są to sporadyczne przypadki i w większości ograniczają się do ułatwiania przekraczania granicy zachodniej.

Zagrożenie, jakie stwarzają nielegalni migranci, to przede wszystkim konkurencja na rynku pracy, ale często zdarza się, że nie mogą się zatrudnić nawet „na czarno”. W związku z tym, podejmują działania niezgodne z prawem, wchodząc w mniej lub bardziej niebezpieczne układy przestępcze. Być może są potencjalną grupą, z której rekrutowanie są osoby do organizacji zajmującej się przerzutem. Migranci są świadomi, że podejmują działania sprzeczne z prawem.

Polska generalnie jest krajem tranzytowym, jako kraj docelowy jest traktowana przede wszystkim przez obywateli krajów b. ZSRR. W przypadku podejmowania nielegalnego zatrudnienia w Polsce pojawia się tłumaczenie, że przerzucani migranci muszą pracować w Polsce, aby zarobić tu na swoje utrzymanie lub dalszą podróż na Zachód. Zatrudniani są przede wszystkim na budowach, w rolnictwie i dziewiarstwie. Organizatorzy pobierają opłatę, wliczają w nią koszty minimalnego utrzymania, tj. nocleg, minimalne wyżywienie. Jeżeli istnieje możliwość, to jeszcze zachęcają ich do nielegalnej pracy, ażeby przebywając gdzieś dłużej zarobili na swój pobyt. Obywatele państw azjatycko-wschodnich, szczególnie kobiety, mają możliwość szycia. Kobiety w nocy szyją odzież, którą w dzień sprzedają na bazarze. Nielegalnie w Polsce pracują głównie Białorusini, Ukraińcy, Rosjanie, rzadziej Chińczycy, Wietnamczycy czy Ormianie, zwłaszcza w Warszawie, Łodzi czy dużych ośrodkach przemysłowych i województwach nadgranicznych. Praca podejmowana jest dzięki wcześniejszym kontaktom lub na giełdach pracy.

Zjawisko przemytu cudzoziemców do Polski lub przez jej terytorium do 1991 r. było znikome. Sytuacja uległa zmianie w wyniku zmian polityczno-gospodarczych w Europie Środkowo-Wschodniej z początkiem lat dziewięćdziesiątych. Od 1992 r. obserwuje się zwielokrotnienie i nasilenie przerzutu obywateli państw innych przez granice Polski. Największy wzrost był obserwowany w latach 1994-1995 (liczba wykrytych przypadków wzrosła pięciokrotnie w porównaniu z 1993 r.) w kolejnych dwóch

latach (1996 i 1997) wielkość tego zjawiska ustabilizowała się. Zmieniają się jednocześnie proporcje między głównymi grupami narodowościowymi a osobami, chcącymi nielegalnie wjechać do naszego kraju, trasy, które są przierzucani oraz metody ich przerzutu. W 1997 r. w porównaniu z 1996 r. spadek przerzutu osób przez granicę polsko-ukraińską wyniósł 27,7%. Wpływ na to miał fakt rygorystycznego egzekwowania przepisów granicznych wobec cudzoziemców wjeżdżających do Polski. Jednakże w tym samym czasie nastąpił wzrost przerzutu osób na innych odcinkach polskiej granicy między innymi polsko-czeskiej, polsko-rosyjskiej. Przesunięcie miejsc przerzutu osób związane jest z faktem uszczelniania wschodniej granicy Polski w ramach środków otrzymywanych z funduszu PHARE. W związku z tym, grupy przestępcze kierują się od 1997 r. w stronę granicy słowackiej i czeskiej, które nie są tak szczelnie chronione i nie stwarzają bariery przez infiltrację siatek przerzutowych. Rozwojowi tego procederu sprzyja również ukształtowanie terenu (zwarte kompleksy leśne, niewielkie zaludnienie, obszary górskie) oraz pomoc ludności lokalnej (ponad 20% żyje w ubóstwie i jest bezrobotna, jest to więc dla niej możliwość zarobienia pieniędzy).

Według uzyskanych informacji, w 1997 r. zatrzymanych przez polską Straż Graniczną za nielegalne przekraczanie granicy było 16 tys. osób (co daje średnio 50 osób dziennie). Każda z organizacji pozarządowych ma kontakt miesięcznie z 30-80 nowymi osobami zatrzymanymi na terytorium RP w wyniku przerzutu. Część z zatrzymanych próbowała kilkakrotnie nielegalnie przekroczyć granicę Polski.

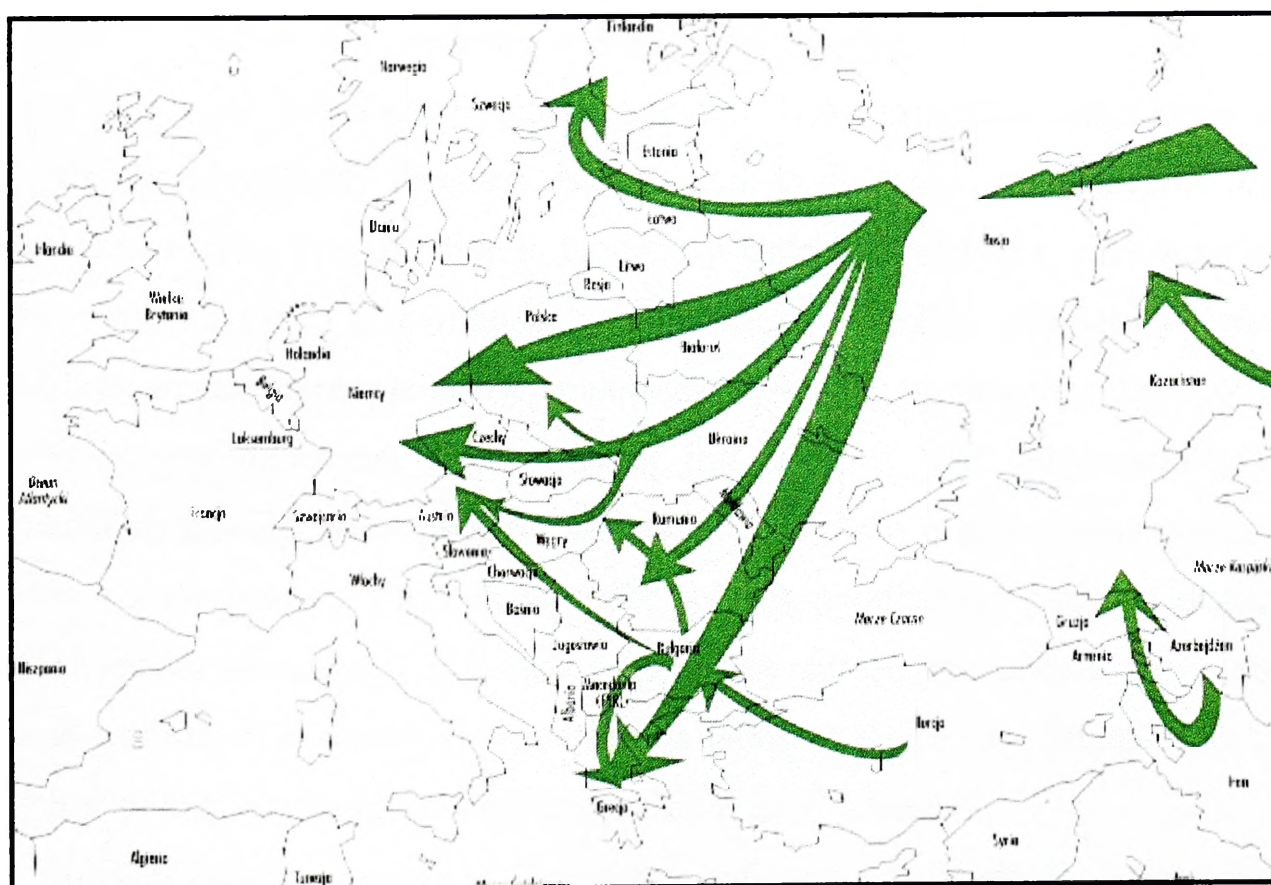
Następuje spadek liczby przerzucanych osób z b.ZSRR, natomiast wzrost liczby osób przerzucanych z Azji Południowo-Wschodniej. Jednocześnie obserwuje się wzrost liczby osób przerzucanych przez granicę Polski w zorganizowanych grupach tj. powyżej 10 osób (według statystyk w 1997 r. zostało udaremnionych 215 prób grupowego przerzutu osób). Ponad 3 tys. osób zostało zatrzymanych w takich grupach, a 1400 w grupach poniżej 10 osób.

W większości przypadków jest to przekroczenie zielonej granicy pieszo lub w pław. Sprzyjają temu liczne drogi biegnące w kierunku równoleżnikowym do granicy państwa i ułatwiające szybkie oddalenie się od niej zorganizowanym grupom przestępczym. Wykorzystuje się różnorodne metody w celu przedostania się przez granicę państwową (podkopy, przechodzenie po konarach drzew, pokonywanie zasieków lub

pasa ziemi ornej po drabinach malarskich, przepływanie rzeki w pław, przechodzenie mostem kolejowym itp.). Inną zaobserwowaną formą przerzutu do 1997 r. było przetrzymywanie cudzoziemców drogą powietrzną (np. helikopterami Mi-8, pilotowanych przez oficerów wojsk ukraińskich). Przerzucani migranci korzystają również z usług linii lotniczych rosyjskich, ukraińskich czy bułgarskich. Niewielki odsetek próbuje nielegalnie przekroczyć granicę pociągiem, w beczkowsach, samochodach ciężarowych lub korzystając z międzynarodowego transportu towarów.

Żadna z instytucji rządowych nie traktuje tego zjawiska jako zagrożenie dla państwa polskiego, jeżeli przetrzymywanie nie popełniając na terytorium Polski przestępstwa. Znamiona przestępczości ma ono dopiero wówczas, gdy powiązana jest np. z przemytem narkotyków (zostało to zaobserwowane wśród obywateli Pakistanu, Afganistanu oraz Indii).

Schemat 1. KANAŁY PRZERZUTOWE PRZEZ ŚRODKOWĄ I WSCHODNIĄ EUROPE



Źródło: opracowanie własne.

Ogólnie zdobyta wiedza potwierdza fakt, że grupy zajmujące się przetrzucaniem są międzynarodowymi grupami przestępczymi, o wysokim stopniu organizacji o charakterze mafijnym i ścisłej specjalizacji etnicznej. W strukturach grup przetrzucających migrantów przez poszczególne granice można wyodrębnić trzy ogniwa:

1. Mafia - kierownictwo przetrzutu (chroni i organizuje przetrzut) - narodowościowo grupa bardzo trudna do zidentyfikowania.
2. Pogranicze - zespoły dwunarodowościowe lub osoby znające język danej przetrzucanej grupy i topografie terenu.
3. Ludność lokalna - współpracownicy lokalni (wewnątrz Polski załatwiają przetrzucanym migrantom schronienie, wyżywienie, prace tymczasowe, transport, dokumenty itp.).

Osoby zajmujące się przetrzucaniem, to najczęściej Rosjanie, Białorusini i Polacy, ale zwykle w przetrzucaniu uczestniczą przedstawiciele tych narodowości, przez których kraje wiedzie dana trasa przetrzutu.

Ponieważ kanał przetrzutowy przez Europę Południową jest trudniejszy do przekroczenia dlatego najwięcej imigrantów próbuje szlaku wschodnioeuropejskiego. Obecnie przystankami pośrednimi w Europie Środkowej, jeśli chodzi o przetrzut drogą lądową stały się Rumunia, Bułgaria, Czechy. Trasy przetrzutu drogą powietrzną są zwykle dwuodcinkowe. Pierwszy etap to podróż do kraju „neutralnego”, potem do docelowego (rejsy bezpośrednie są bardzo uważnie kontrolowane, zazwyczaj osoby te pilotowane są przez przewodnika posiadającego wszelkie dokumenty świadczące o wybranym charakterze podróży, znającego język obcy (szczególnie angielski).

Przyczyną narastania tego zjawiska jest również brak odpowiedniej kontroli wschodniej granicy przez państwa sąsiadujące z Polską oraz korupcja polskich i sąsiednich służb ochrony pogranicza, które potrafią paraliżować pracę na granicy. Dodatkowym utrudnieniem jest często przestarzały sprzęt (np. noktowizory) oraz zbyt długie odcinki do kontroli przypadające na jedną strażnicę (np. Strażnica w Lutowskiach w południowo-wschodniej Polsce chroni aż 104 km).

Polskiej Straży Granicznej współpraca najlepiej się układa ze stroną niemiecką, gdzie za kilka miesięcy zostanie otwarty pierwszy wspólny posterunek. Następne takie

posterunki powstaną na granicy z Czechami, Słowacją i Ukrainą. Duże zastrzeżenia wzbudza współpraca służb polskich z Białorusią i Rosją.

Na podstawie rozwijającej się nielegalnej imigracji w krajach zachodnioeuropejskich, można dokonać próby wydzielenia kilku rodzajów zagrożeń dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Pierwsze z nich związane jest bezpośrednio z obciążeniem budżetu. Ulegają zwiększeniu wydatki ze środków państwa przeznaczone na utrzymanie osób nielegalnie przekraczających granicę (m.in. budowa i utrzymanie ośrodków, wyżywienia, opieka medyczna, deportacja) oraz nakładów na służby państwowe odpowiedzialne za przeciwdziałanie imigracji.

Kolejne zagrożenie związane jest z przeniesieniem konfliktów rozgrywających się w krajach pochodzenia imigrantów na terytorium państw innych (np. liczyć się należy z wykorzystywaniem środowisk imigracyjnych jako swoistego zaplecza logistyczno-finansowego dla rozmaitych grup powstańczych lub terrorystycznych).

Zwiększa się również skala negatywnych zjawisk takich, jak: przestępczość, prostytutka, żebractwo, itp. wywołanych napływem dużych grup osób praktycznie pozabawionych środków do życia. W 1998 roku na terenie woj. gdańskiego zatrzymano 93 obcokrajowców, z których 46 popełniło przestępstwa kryminalne (najczęściej kradzieże) 31 gospodarcze, a 16 to drogowe⁷⁸. W krajach Europy Zachodniej przestępczość kryminalna wśród imigrantów (cudzoziemców) przekracza kilkakrotnie liczbę podobnych czynów popełnionych przez stałych mieszkańców.

Następne zagrożenie wiąże się ze zwiększeniem zysków i tym samym możliwości działania zorganizowanych grup przestępczych trudniących się organizacją nielegalnej imigracji. Następuje również kryminalizacja tj. nawiązywanie kontaktów ze zorganizowaną przestępczością znacznej liczby obywateli własnego państwa.

Dotyczy to głównie osób wykonujących za wynagrodzeniem rozmaite zadania „pomocnicze” na rzecz organizujących imigrację zorganizowanych grup przestępczych (np. ukrywanie imigrantów w swoich posesjach, transportowanie ich w obrębie kraju, itp.).

Poważne mogą być również międzynarodowe następstwa nielegalnej imigracji. Sytuacja, w jakiej może znaleźć się Polska, jest bardzo podobna do położenia Włoch,

⁷⁸ Według statystyki KG Policji w województwie warszawskim zatrzymano 146 obcokrajowców: za przestępstwa kryminalne - 76 osób, gospodarcze - 42, drogowe - 28.

Grecji, czy Hiszpanii. Podobnie jak kraje śródziemnomorskie, Polska nie jest dla imigrantów krajem docelowym, lecz tranzytowym. Dążą oni do przedostania się do państw najzamożniejszych, gdzie już obecnie żyją zwarte wspólnoty ich ziomków, zaś poziom interwencjonizmu socjalnego jest wysoki. Państwa docelowe wywierają zatem presję na kraje tranzytowe, by podjęty one działania ukierunkowane na ograniczenie rozmiarów imigracji. Ukrytą formą presji są w istocie wspomniane już traktaty o readmisji, na mocy których państwa docelowe nie są zobowiązane do odsyłania imigrantów do kraju pochodzenia, lecz do ostatniego kraju tranzytowego. Zmniejsza ta koszty całej procedury i w pewien sposób zmusza kraj tranzytowy do wzmożenia wysiłków ukierunkowanych na ochronę swojego terytorium przed napływem nielegalnych imigrantów. W przypadku nierozwiązania problemu napływu nielegalnych imigrantów, kraj docelowy może zastosować sankcje w stosunku do państw tranzytowych. W naszym przypadku może to być spowolnienie procesu integracji z Unią Europejską. Wskazuje na to wypowiedź Rzecznika Komisarza ds. Jednolitego Rynku UE, który stwierdził m.in. że: (...) *zdolność Polski do uszczelnienia granicy wschodniej będzie jednym z podstawowych kryteriów przyznania Polsce członkostwa w UE*⁷⁹.

1.2. ZAGROŻENIE GRANICY I PRZEJŚĆ GRANICZNYCH

Zróznicowanie stanu zagrożenia na odcinkach granicy z poszczególnymi państwami pozostaje w ścisłym związku z charakterem zjawisk migracyjnych obejmujących Polskę, a także z tym jakie znaczenie dla migrantów mają poszczególne odcinki granicy ze względu na cel ich podróży.

Czyny przestępcze bezpośrednio związane z istnieniem granicy państwowej, określone są jako przekraczanie granicy wbrew przepisom oraz jako przestępstwa związane z naruszeniem zasad obrotu towarowego z zagranicą. W nowym Kodeksie Karnym przestępstwo przekroczenia granicy wbrew przepisom określono w art. 264. Obok formy podstawowej w § 2 przewidziana jest forma kwalifikowania - przekroczenie granicy przy użyciu przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi oso-

⁷⁹ J. Bielecki, *Wkrótce wizy dla Rosjan*, „Rzeczpospolita”, nr 28, 3 lutego 1998 r.

bami. W § 3 surowszej karze podlega czyn polegający na organizowaniu innym osobom nielegalnego przekroczenia granicy. Przepisy tego dopuszczają się przede wszystkim organizatorzy nielegalnej migracji.

Nielegalne działania, popełniane są zazwyczaj w dwóch podstawowych formach, poprzez:

- posługiwanie się podczas kontroli granicznej podrobionych lub przerobionym paszportem lub paszportem innej osoby, gdzie uprzednio dokonano wymiany fotografii;
- przekroczenie granicy w miejscu do tego nie przeznaczonym, przez tzw. zieloną granicę.

Sprawcami przestępstw w pierwszej z form są zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy. Drugą z tych metod posługują się głównie cudzoziemcy.

Przestępczość graniczna cudzoziemców (poza obywatelami RFN, Czech i Słowacji) ma w znacznym zakresie podłoże migracyjne.

Z analizy danych procesowych wynika, że jedynie niewielka część migrantów podejmuje indywidualne i samodzielne próby pokonania całej drogi do Polski i dalej do Europy Zachodniej. Pozostali korzystali z pomocy zorganizowanych grup przestępczych.

Rozmiary i strukturę przestępczości polegającej na przekraczaniu granicy państwowej wbrew przepisom można określić z ilości wszczętych postępowań przygotowawczych przez SG w okresie od stycznia do października 1999 roku.

Spośród 5588 wszczętych postępowań przygotowawczych 3925 było z 264 art. Kodeksu Karnego. Najwięcej postępowań wszczęto na zachodniej granicy państwowej. Zarzut popełnienia tego rodzaju przestępstwa przedstawiono 1005 cudzoziemcom, z tego najwięcej obywatelom Ukrainy, Mołdawii i Armenii.

Dane te jednak nie oddają w pełni zjawiska nielegalnej migracji. Części cudzoziemcom nie są stawiane zarzuty popełnienia przestępstwa z art. 264 KK, a to z uwagi na ich wydalenie, bądź readmisję lub też ze względu na wszczęcie procedury uchodźczej (choć wszczęcie tej procedury nie zwalnia cudzoziemca od odpowiedzialności za przekroczenie granicy wbrew przepisom).

Z problematyką nielegalnej migracji wiąże się zagrożenie bezpieczeństwa ludności przygranicznej, funkcjonariuszy SG, przejść granicznych oraz urzędów celnych.

Obok występów przeciwko mieniu, przestępczości drogowej, stosunkowo prymitywnego fałszowania środków płatniczych, a także wymuszeń rozbójniczych i robojów charakterystycznych dla pierwszego okresu „otwarcia granic”, pojawił się problem polegający na braniu zakładników, zabójstwach, w tym na zlecenie, nielegalnej produkcji i obrocie środkami odurzającymi i psychotropowymi, zorganizowanym na wielką skalę przemyśle samochodów, papierosów, alkoholu oraz innych towarów o tak zwanej wysokiej akumulacji zysków. Przestępczość przemytnicza charakteryzuje wzrost na wszystkich odcinkach granicy oraz rosnący stopień zorganizowania i profesjonalizacji grup przestępczych. Przemysł samochodów odbywa się na kierunku z Europy Zachodniej przez Polskę do krajów byłego ZSRR, Rumunii, Bułgarii. Alkohol przemywany jest głównie przez granicę wschodnią i południową. Przemysł papierosów koncentruje się na wschodnich przejściach granicznych oraz „zielonej granicy zachodniej”. Przemysłem narkotyków zagrożony jest każdy odcinek granicy państwowej, szczególnie zaś granica morska i powietrzna.

Według stanu na dzień 30.06.1999 r. w systemie ochrony granicy państwowej działało 151 strażnic.

Za przestępstwa graniczne SG zatrzymała 2 711 osób (spadek o 25,5%), w tym 1250 cudzoziemców (spadek o 30,2%). Straż Graniczna zatrzymała 19 grup liczących powyżej 10 osób. Bezpośrednio po przekroczeniu granicy państwowej wbrew przepisom do Polski zatrzymano 479 cudzoziemców (z tego 59,5% na granicy południowej). Za usiłowanie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom z Polski zatrzymano 771 cudzoziemców (z tego 84,6% na granicy z RFN). Najliczniejsze grupy zatrzymanych stanowi obywatele: Afganistanu (226 osób), Ukrainy (151), Czech (130), Rumunii (118), Bułgarii (68), Jugosławii (66), Wietnamu (49), Sri Lanki (40), Rosji (34), Mołdawii (30), Bangladeszu (22), RFN (21) i Armenii (21). Wśród 771 cudzoziemców zatrzymanych za usiłowanie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom z Polski 225 osoby wjechały do RP legalnie.

Służby kontroli ruchu granicznego nie zezwoliły na wjazd do Polski 20 133 cudzoziemcom (spadek o 18,9%), w tym na granicy z Rosją - 640 (w analogicznym

okresie 1998 r. - 1642, z Litwą - 554 (539), z Białorusią - 3624 (4879) i z Ukrainą - 8930 osobom (8700). Ogółem na granicy wschodniej nie zezwolono na wjazd do RP 13738 cudzoziemcom (15 760). Wśród ogółu cudzoziemców, którym nie zezwolono na wjazd do RP: 33,7% deklarowało niezgodny z rzeczywistym cel podróży, 27,5% nie miało wystarczającej ilości środków płatniczych, 12,3% nie miało ważnej wizy, 10,4% nie miało dokumentów potwierdzających rezerwację i opłacenie zakwaterowania i wyżywienia w Polsce, a 5,7% miało nieważny paszport.

Służby państw sąsiednich przekazy do Polski 1019 cudzoziemców (w analogicznym okresie 1998 r. - 1409), którzy nielegalnie przekroczyli granicę z RP, w tym 979 (1378) po przekroczeniu granicy państwowej wbrew przepisom do RFN. Liczba cudzoziemców przekazanych z RFN zmniejszyła się w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego o 28,9%. Wśród ogółu przyjętych cudzoziemców najliczniejsze grupy to obywatele: Afganistanu - 329 osób, Mołdawii - 135, Ukrainy - 111, Jugosławii - 93, Sri Lanki - 55, Indii - 38, Gruzji - 35, Rosji - 29, Białorusi - 24, Pakistanu - 23, Iraku - 18, Bangladeszu - 16.

Readmisja z RFN (cudzoziemcy):

- I półrocze 1997 r. - 2423 - 100%;
- I półrocze 1998 r. - 1378 - 56,9%;
- I półrocze 1999 r. - 979 - 40,4%.

Strona polska przekazała do państw sąsiednich 3013 osób (w analogicznym okresie 1998 r. - 2308 osób), w tym m.in.: 1532 osoby na Ukrainę, 496 do Czech, drogą lotniczą 452 i 267 osób na Białoruś.

Służba dochodzeniowo-śledcza SG wszczęła 3067 dochodzeń wobec 3065 podejrzanych, w tym 939 cudzoziemców.

Szacunkowa wartość zatrzymanego przez SG przemytu wyniosła ogółem 36 099 123 zł. Wzrost ogólnej wartości zatrzymanego przemytu miał miejsce na granicy z RFN (o 79,8%) oraz morskiej (o 4,7%).

Odnotowano ponad piętnastokrotny wzrost wykrytego przemytu alkoholu, w tym na granicach: morskiej (ponad 235-krotny), z RFN (ponad 23-krotny), z Ukrainą (ponad 38-krotny), ze Słowacją (ponad 4-krotny) i Białorusią (ponad 4-krotny). Wzrost

wykrytego przemytu papierosów miał miejsce na granicach z: Ukrainą (ponad 39-krotny), ze Słowacją (ponad 29-krotny) i z Litwą (3-krotny).

Straż Graniczna zatrzymała 602 samochody (w analogicznym okresie 1998 roku - 1088) o ogólnej wartości 18 681 566 zł (1998 r. - 35 672 940 zł). Wzrost odnotowano jedynie na granicy ze Słowacją (ponad 3-krotny).

Z problematyką nielegalnej migracji, a zwłaszcza zorganizowanego przerzutu osób przez granicę, wiąże się zjawisko handlu ludźmi, a zwłaszcza kobietami w celu ich seksualnego wykorzystywania. Sposób działania sprawców polega na dostarczaniu kobiet do domów publicznych za ich zgodą albo na zwabieniu ich za granicą, gdzie zmuszane są siłą fizyczną lub oddziaływaniem psychicznym do uprawiania nierządu.

Kobiety zwabione są pod pretekstem zatrudnienia ich w charakterze barmanek, kelnerek, pomocy domowych. Nierzadko przewożone są przez granice państwową wbrew swojej woli, będąc pod wpływem środków odurzających.

Nielegalna migracja i związane z nią zagrożenia przejść granicznych są w Polsce zjawiskiem stosunkowo nowym, lecz w znacznie zaawansowanym stadium rozwoju. Polska jako teren występowania tego zjawiska nie jest krajem odosobnionym, zjawisko to występuje w innych państwach, w tym także w Europie Zachodniej.

Organizowanie nielegalnej migracji jest jedną z najbardziej dochodowych form działania zorganizowanych międzynarodowych grup przestępczych. Całkowita likwidacja w Polsce owych form naruszania prawa środkami prawnymi nie jest możliwa. Za realne należy natomiast uznać kontrolę tego zjawiska i ograniczenie jego rozmiarów poprzez bardziej skuteczne i skoordynowane działanie wszystkich organów zobowiązanych do ochrony porządku prawnego.

Znaczące ograniczenie omawianej kategorii przestępstw możliwe jest poprzez szersze wykorzystanie procedur prawnych i kwalifikowanych form pracy operacyjnej stosownych w zwalczaniu zorganizowanych grup przestępczych oraz współdziałanie z odpowiednimi organami zainteresowanych państw.

Cel ten można osiągnąć również poprzez pełniejsze zastosowanie strategii i taktyki, takiej samej jak do zwalczania przestępczości zorganizowanej, polegającej na rozbijaniu i dezintegracji struktur przestępczych.

Działania polegające na ujawnianiu i wydalaniu z Polski nielegalnych migrantów są spektakularnym i efektywnym sposobem zmniejszenia ich liczby. Mają także znaczące działanie profilaktyczne. Ograniczają jednak tylko skutki, a nie są dolegliwe dla organizatorów procederu nielegalnej migracji.

Duże znaczenie ma również uszczelnienie granic, a co się z tym wiąże zwiększenie stanu osobowego funkcjonariuszy straży granicznej i urzędów celnych, podnoszenie kwalifikacji, zakup odpowiedniego sprzętu zapewniającego zwiększoną wykrywalność przemyconych niedozwolonych środków i towarów.

Waga i pilność ograniczania nielegalnej migracji i towarzyszących jej innych naruszeń prawa będzie rosła wraz ze zbliżającym się terminem wejścia naszego kraju do struktur europejskich.

1.3. UCHODŹCY A ZASADA „BEZPIECZNEGO KRAJU”

W końcu lat osiemdziesiątych, od kiedy liczba osób poszukujących azylu w Europie Zachodniej zaczęła rosnąć, pojawił się problem rozłożenia związanych z tym obciążeń, co często pojawiała się jako polityczny postulat. W rezultacie braku funkcjonującego systemu, w którym zarówno przyjmowanie osób ubiegających się o azyl, jak i kosztów z tym związanych byłoby podzielone między państwa regionu, rządy przyjęły wygodniejsze dla siebie rozwiązanie - zastosowanie zasady bezpiecznego kraju trzeciego.

Zgodnie z tym pojęciem, osoby ubiegające się o azyl nie powinny mieć przywileju wybierania kraju, w którym poproszą o azyl. Powinny raczej prosić o ochronę w pierwszym napotkanym po drodze kraju, gdzie otrzymanie tej ochrony jest możliwe. Państwa, które stosują zasadę bezpiecznego kraju trzeciego, odmawiają dostępu ubiegającym się o azyl do procedury, w której ich wnioski byłyby rozpatrzone od strony merytorycznej na tej podstawie, że mogli lub powinni byli zwrócić się o azyl gdzie indziej. Zjawisko to mogą ilustrować następujące przykłady:

Kurd z Iraku docierający przez stolicę Jordanii - Amman do Moskwy, podróżujący następnie drogą lądową na Łotwę, później promem z Rygi do Szwecji jest odsyłany

z powrotem na Łotwę. Albanka z Kosowa po przejechaniu Węgier i Austrii, na granicy niemieckiej prosząc o azyl nie otrzymuje zgody na wjazd, mimo że jest w siódmym miesiącu ciąży i towarzyszy jej dwoje małych dzieci, zaś jej mąż przebywa już w Niemczech. Grupa Tamilów, którzy podróżują drogą lotniczą ze Sri Lanki przez Abu Dhabi i Rzym do Wiednia jest zawracana z Wiednia do Rzymu, a następnie z powrotem do Abu Dhabi. Konfiguracje takie są niezliczone, ale ten dramat ludzki nie jest nigdzie rejestrowany.

Powszechnie uznaje się, że pojęcie bezpiecznego kraju trzeciego (określanego również mianem „bezpiecznego kraju goszczącego” lub jako „ochrona w innym miejscu”) może być przydatnym narzędziem proceduralnym pozwalającym państwowi na sprawne stosowanie procedur przyznawania azylu. Zastosowanie go jednak bez odpowiednich zabezpieczeń proceduralnych może spowodować ryzyko procesu taśmowych deportacji, w którym dane państwo - bez analizy zasadności wniosku - przekazuje osobę ubiegającą się o azyl do ostatniego kraju, z którego przybył. Podróż „z powrotem” może się zakończyć w kraju, który nie zapewnia wystarczającej ochrony uchodźcom lub w kraju pochodzenia.

Proces demokratyzacji w Europie Środkowej i postrzeganie tego regionu jako „bezpiecznego” dla uchodźców zachęciły rządy zachodnioeuropejskie do sformalizowania polityki w zakresie bezpiecznych krajów trzecich. 30 listopada 1992 roku ministrowie odpowiedzialni za sprawy imigracyjne państw ówczesnej Wspólnoty Europejskiej przyjęli „rezolucję o harmonizacji polityki w kwestii goszczących krajów trzecich”. Miała ona na celu stworzenie obiektywnych kryteriów stosowania zasady bezpiecznego kraju trzeciego. Zgodnie z tą rezolucją - jeśli istnieje goszczący kraj trzeci, wniosek o status uchodźcy może nie być rozpatrzony, a wnioskujący o azyl może zostać odesłany do tego kraju”.

Od chwili przyjęcia tego dokumentu istnieją jednak znaczne rozbieżności zarówno w kwestii określenia czy dane państwo spełnia kryteria bezpośredniego kraju trzeciego, jak i tego, kiedy zasada ta powinna być stosowana. Czy kobieta z Zairu, której mąż wnioskuje o azyl w Belgii, a jej samolot wylądował w Rzymie po drodze do Brukseli powinna zostać zawrócona do Włoch? Które państwo powinno ponosić odpowiedzialność za 17-letnią dziewczynę z Liberii, która leci z Ghany do Bułgarii, a następnie

podróżuje do Niemiec drogą lądową przez Serbię, Węgry, Słowację i Czechy? Czy Polskę można uznać za „bezpieczny” kraj trzeci pomimo informacji, że pewne grupy osób ubiegających się o status uchodźcy (na przykład Ormianie) mają problemy z uzyskaniem dostępu do procedury?

Niemcy stosują najszerzej zdefiniowaną w Europie zasadę bezpiecznego kraju trzeciego. Choć Artykuł 16a Konstytucji Niemieckiej stwierdza, że „politycznie prześladowani mają prawo do azylu”, to kolejny paragraf tego artykułu wyklucza z prawa do azylu wszystkie osoby, które dostały się do Niemiec z „bezpiecznego” kraju, definiowanego jako kraj, w którym zagwarantowane jest stosowanie Konwencji z 1951 roku dotyczącej statusu uchodźców i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wszystkie kraje posiadające granice lądowe z Niemcami uznawane są zatem za bezpieczne, czego konsekwencją jest fakt, że po 1 lipca 1993 roku żadna osoba, która dostała się do Niemiec drogą lądową nie powinna mieć możliwości uzyskania ochrony. W praktyce stosowanie tej zasady tak ściśle jak zamierzano okazało się niemożliwe, ponieważ albo ubiegający się o azyl twierdzili, jakoby nie wiedzieli, przez jaki kraj podróżowali albo kraje sąsiednie odmawiały ich przyjęcia; zasada ta jednak nadal może odmienić sytuację azylu w Europie.

Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE) w publikacji z lutego 1995 roku zatytułowanego „Bezpieczne kraje trzecie - mity i realia” ostrzega, że poprzez wprowadzenie różnych i zmiennych kategorii „drugiego” i „trzeciego” „odpowiedzialnego” kraju goszczącego państwa faktycznie zwiększyły zamiast ograniczyć przypadki „uchodźców na orbicie”, przerzucanych z jednego kraju do drugiego, znajdujących się w zawieszeniu, pozbawionych dostępu do własnej procedury azylowej.

Na mocy ogólnie przyjętego prawa międzynarodowego, państwa mają obowiązek przyjmowania z powrotem tylko własnych obywateli. By ułatwić powrót osób poszukujących azylu do krajów, przez które podróżowali, państwa zachodnio i środkowoeuropejskie coraz częściej zawierają umowy o readmisji, które odnoszą się również do obywateli krajów trzecich. Jednak z wyjątkiem readmisji wynikających z umów wielostronnych takich jak Umowa z Schengen i Konwencja Dublińska, nie ma gwarancji, że daną osobę dopuści się do procedury przyznawania azylu. Państwo przyjmujące nie jest z reguły informowane ani o tym, że osoba, którą ma przyjąć poszukiwała azylu,

ani też o fakcie, że zasadność wniosku takiej osoby nie została zbadana w kraju odsyłającym.

UNHCR był rozczarowany, że kraje członkowskie UE nie zgodziły się uwzględnić nawet skromnego zabezpieczenia w „Standardowej bilateralnej umowie o readmisji”, dokumencie, który Ministrowie Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE przyjęli na spotkaniu w dniu 1 grudnia 1994 roku. Umowy takie mają na celu między innymi umożliwienie transferu osób ubiegających się o azyl do krajów trzecich, lecz brak w nich postanowień o tym, że w takim kraju trzecim, wniosek zostanie zbadany pod względem zasadności.

Taka umowa formalna pomiędzy państwami dotycząca odpowiedzialności za załatwianie wniosków o azyl zmniejszyłaby liczbę wnioskodawców odsyłanych z jednego kraju do drugiego i zniechęciłaby do nadużycia procedur azylowych. Konwencja Dublińska i Umowa z Schengen są krokiem we właściwym kierunku, ponieważ odnoszą się one do kwestii readmisji osób poszukujących azylu i odpowiedzialności danego państwa za rozpatrywanie wniosków o azyl. Doświadczenie pierwszych sześciu miesięcy obowiązywania Umowy z Schengen dowodzi jednak, że nawet wśród stron tego porozumienia trudno jest osiągnąć zgodę w sprawie odpowiedzialności za wnioski o azyl. Według niemieckiego Ministra Spraw Wewnętrznych - z 511 wniosków o readmisję osób ubiegających się o azyl skierowanych do Niemiec przez Francję i Holandię w pierwszych trzech miesiącach stosowania Umowy z Schengen (od marca do czerwca 1995 roku), Niemcy odrzuciły 53%, przyjęły 12%, a pozostałe (pod koniec czerwca) były nadal analizowane.

W międzyczasie pojawiło się coraz więcej bilateralnych umów o readmisji. Ze-stawienie z 1994 r. przygotowane przez Sekretariat Międzyrządowych Konsultacji w Sprawie Polityki Azylu, Uchodźców i Migracji w Europie, Ameryce Północnej i Australii wymienia 30 odrębnych bilateralnych umów o readmisji z udziałem państw zachodnio i środkowoeuropejskich oraz pomiędzy państwami Europy Środkowej. Nie wszystkie obejmują przyjmowanie osób, będących obywatelami krajów trzecich, ale większość. Żadna nie zawiera jakichś szczególnych gwarancji ochrony osób ubiegających się o azyl. Oczywiście będzie stwierdzenie, że scena azylowa w Europie poprzednio podzielonej na Wschód i Zachód, charakteryzuje się obecnie trójpodziałem:

państwa tradycyjnie udzielające azylu w Europie Zachodniej, nowa środkowoeuropejska strefa buforowa i wybuchowy region byłego ZSRR i Bałkanów. Choć osoby ubiegające się o azyl są coraz częściej zwracane do krajów Europy Środkowej, które uznano za „bezpieczne”, liczba osób, która wnioskują o azyl w tych krajach pozostaje bardzo niewielka.

Istnieje wiele przyczyn tego, że osoby poszukujące azylu nie proszą o ochronę w pierwszym kraju, w którym mogłoby to być możliwe. Różne standardy pomocy materialnej i ochrony to część wyjaśnienia. Jeśli chodzi o Europę Środkową, większość osób ubiegających się o azyl jeszcze nie postrzega tych krajów jako regionu azylu i może wielokrotnie ponawiać próby dostania się do krajów Europy Zachodniej. Niekiedy, nawet w krajach uznawanych za „bezpieczne”, osoby ubiegające się o azyl nie są w stanie uzyskać dostępu do procedur azylowych.

Pragnąc usunąć element niepewności dla osób ubiegających się o azyl i chcąc zapewnić im podstawowe zabezpieczenie, UNHCR zalecało uzyskanie zgody państwa trzeciego, zanim wnioskodawca o azyl zostanie tam wysłany oraz zdobycie gwarancji, że osoba taka zostanie poddana procedurze azylowej. Ważne byłoby również - szczególnie w odniesieniu do państw, które od niedawna udzielają azylu aby poinformować osoby o możliwości zwrócenia się z prośbą o azyl. W raporcie o azylu w Niemczech przedstawionym parlamentowi niemieckiemu w dniu 20 czerwca 1995 roku stwierdzono, że: „pewność ustąpiła niepewności. Sama możliwość bycia natychmiast odesłanym z powrotem (do kraju trzeciego) podniosła poprzeczkę dla tych, którzy mogliby wybrać się - bez niezbędnych dokumentów wjazdowych - w kosztowną podróż do Republiki Federalnej Niemiec”.

Choć zasadzie bezpiecznego kraju trzeciego i innym zmianom w ustawodawstwie azylowym rząd niemiecki zawdzięcza zmniejszenie liczby osób ubiegających się o azyl (spadła ona w Niemczech z rekordowego poziomu 438 191 w 1991 roku do 127 210 w 1994 roku) to zasada ta jest w Niemczech, a także w innych krajach coraz częściej poddawana kontroli sądowej. Od Sądu Konstytucyjnego w Niemczech oczekuje się rychłego wydania orzeczenia w sprawie konstytucyjności zasady bezpiecznego kraju trzeciego, wprowadzonej do niemieckiej Ustawy Zasadniczej w połowie 1993 roku. Orzeczenie to zaczęto przygotowywać, gdy zostało zakwestionowane „bezpie-

czeństwo” Grecji i Czech. W Wielkiej Brytanii, „bezpieczeństwo” Niemiec, Francji, Austrii i Grecji jako krajów azylu również zostało poddane analizie.

Prawdopodobnie jednak zasada bezpiecznego kraju trzeciego w takiej, czy innej formie, zostanie utrzymana. Spełnienie przedstawionych tu czterech warunków uczyniłoby ją znośniejszą i łatwiejszą do przyjęcia, zarówno z prawnego jak i humanitarnego punktu widzenia:

- Po pierwsze - wnioskodawca powinien mieć możliwość zakwestionowania w indywidualnej procedurze założenia, że może znaleźć bezpieczeństwo w kraju trzecim.
- Po drugie - państwo przyjmujące powinno się informować, że odsyłana osoba ubiega się o azyl i powinno ono zapewnić zgodę na jej przyjęcie do procedury azylowej.
- Po trzecie - osoba powinna być poinformowana o możliwości zwrócenia się o azyl i stosowanej procedurze w kraju, do którego jest odsyłana.
- Po czwarte - osoby ubiegające się o azyl nie powinny podlegać regule bezpiecznego kraju trzeciego, jeśli mają ważne powody, aby być z niej zwolnione, takie jak choroba lub bliskie związki rodzinne w kraju, do którego przybyli.

Wprowadzenie w życie tych prostych zasad byłoby znakiem, że ochrona uchodźców, a nie ochrona przed uchodźcami pozostaje zasadniczym ośrodkiem zainteresowania państw.

2. SZLAKI I METODY NIELEGALNEJ MIGRACJI LUDNOŚCI

2.1. NIELEGALNA MIGRACJA DROGĄ MORSKĄ

W rejonie Morza Bałtyckiego prawdopodobieństwo wystąpienia problemu nielegalnej migracji na skalę zagrażającą bezpośrednio bezpieczeństwu państwa, jest niewielkie. Należy się jednak liczyć z taką możliwością i być przygotowanym do podję-

cia przeciwdziałań. Doświadczenia w tym zakresie na świecie są stosunkowo niewielkie i występowały w różnych warunkach.

W roku 1997 i 1998 na włoskim wybrzeżu wylądowało nielegalnie ponad 3000 osób. Seria masowych przerzutów imigrantów rozpoczęła się 29 maja 1997 roku, kiedy to na przybrzeżnej płyciźnie osiadł frachtowiec bandery tureckiej „Vekfikebir”. Na jego pokładzie znajdowało się 200 osób. Kilka tygodni później z tureckiego statku „Nehlika” zeszło na ląd 800 uchodźców, 10 października na terytorium Włoch przedostało się z morza 180 imigrantów, zaś 19 listopada dalszych 190 osób⁸⁰.

Największy jednorazowy przerzut nielegalnych imigrantów miał jednak miejsce w nocy z 26 na 27 grudnia 1997 roku. Na mieliźnie osadzono wówczas turecki statek „Ararat” z 825 pasażerami na pokładzie. Załoga zbiegła na ląd przy użyciu pokładowej łodzi, (porzuconą szalupę odnalazła policja). Większość ogarniętych paniką imigrantów (byli to wyłącznie Kurdowie) ewakuowały służby policyjne, zaś część z nich przedostała się na brzeg wpław.

Kolejny statek z nielegalnymi imigrantami zlokalizowany został przez włoskie morskie służby policyjne w noc sylwestrową w cieśninie Otranto. Frachtowiec bandery panamskiej „Cometa” z 386 ludźmi na pokładzie dryfował dwie mile od wybrzeża. Po wejściu na jednostkę Włosi stwierdzili, że jej załoga zbiegła w związku z czym statek odholowano do portu Otranta⁸¹.

Na przełomie czerwca i lipca 1998 roku włoskie służby policyjne ponownie zaczęły zatrzymywać na wybrzeżu Kalabrii i Sycylii duże grupy imigrantów. Było wśród nich około 100 Albańczyków z Kosowa, którzy łodziami przepławili się przez Adriatyk oraz 440 osób różnych narodowości (w tym 200 Kurdów) wyokrętowanych z niezidentyfikowanego statku u wybrzeży Sycylii⁸². O ile wcześniej główne szlaki przerzutu imigrantów do Włoch prowadziły z Egiptu i Tunezji, o tyle okrętowanie imigrantów ostatniej fali odbywało się w Turcji. W przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji we Włoszech uczestniczył morski oddział korpusu karabinierów (wł. *Servizo*

⁸⁰ J. Moskwa, *Wpław do Europy*, „Rzeczpospolita”, nr 302 z 13 grudnia 1997 r.

⁸¹ Tenże, *Inwazja Kurdów trwa*, „Rzeczpospolita”, nr 4 z 6 stycznia 1998 r.

⁸² 500 uchodźców na włoskich plażach, „Rzeczpospolita”, nr 253 z 2 lipca 1998 r.

Navale Carabinieri), straż celna (wł. *Guardia Finanza*), straż przybrzeżna (wł. *Guardia Costiera*) oraz marynarka wojenna.

W tym samym czasie narastanie problemu nielegalnej imigracji zgłaszać zaczęła Grecja. Na początku stycznia 1998 roku ujawniono, że grecka Straż Przybrzeżna (gr. *Limenikon Soma*) zatrzymała na wyspie Syros grupę 69 nielegalnych imigrantów, zaś kilka dni później kolejnych 13 na Chios i 11 na Samos. Równocześnie opublikowano szacunkowe dane, z których wynika, że w 1997 roku do Grecji przedostało się około 10 tysięcy imigrantów. Większość z nich przerzucona została „kanałami” morskimi wykorzystywanymi przez przemytników⁸³.

Na przełomie czerwca i lipca 1998 roku grupa 116 imigrantów (Afrykanie i Arabowie) dotarła na Cypr. W tym przypadku zostali oni podjęci z łodzi, którymi żeglowali do Europy, przez cypryjskie ratownictwo morskie. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Cypru określiło ich mianem „uchodźców ekonomicznych”⁸⁴.

Z problemem nielegalnej imigracji drogą morską boryka się również Hiszpania. W przypadku tego kraju główne szlaki nielegalnej imigracji wiodą przez Cieśninę Gibraltarską. Afrykańczycy z Kamerunu, Mali, Senegalu, Zairu i innych państw do portów Maghrebu⁸⁵ docierają w ładowniach statków handlowych. Poszukują tam ludzi mogących dostarczyć ich do wybrzeży Andaluzji. Według ocen hiszpańskiej policji właściciel szybkiej łodzi otrzymuje około 800--1600 USD od osoby. Blisko 75% nielegalnych imigrantów (w zeszłym roku było to około 4000 osób) zostaje jednak zatrzymanych przed zejściem na ląd.

W Cieśninie Gibraltarskiej szlaki szmuglerów ludzi pokrywają się z trasami przemytników narkotyków (głównie haszysz). O randze problemu może świadczyć fakt, że w 1996 roku hiszpańskie służby policyjne skonfiskowały co najmniej 15 ton tego narkotyku. W celu zwalczania obu rodzajów przestępczości Hiszpania powołała 22 lutego 1992 roku nową morską formację policyjną morski oddział gwardii cywilnej (hisz.

⁸³ *Gracja 69 nielegalnych imigrantów*, „Rzeczpospolita”, nr 8 z 10-11 stycznia 1998 r.

⁸⁴ *500 uchodźców...*, op.cit.

⁸⁵ Kraje północno-zachodniej Afryki: Maroko, Algieria, Tunezja łączy wspólnota języka, religii i kultury [w:] *Encyklopedia Powszechna*, PWN.

Guardia Civil Del Mar). W uzasadnionych przypadkach wsparcie tej służby jest zadaniem marynarki wojennej⁸⁶.

Przytoczone wyżej przypadki masowej imigracji mogłyby wystąpić na Bałtyku jedynie w przypadku gwałtownego zaostrzenia sytuacji politycznej.

Nielegalna migracja może być związana z działalnością zorganizowanych grup przestępczych, czego przykładem (na małą skalę) może być fakt zatrzymania w 1993 roku w Sztokholmie trzech Polaków organizujących przerzut ludzi z Estonii do Skandynawii. W sierpniu tegoż roku policja w szwedzkim mieście Karlsborg zatrzymała na pokładzie rosyjskiej łodzi motorowej „*Anna*” 15 obywateli Bangladeszu i Iraku. Był to szósty tego rodzaju przypadek zanotowany od początku roku.

We wrześniu funkcjonariusze Morskiego Oddziału Straży Granicznej zatrzymali z kolei na pokładzie rosyjskiego wodolotu jedenastu Wietnamczyków, którzy usiłowali przekroczyć granice Polski na podstawie podrobionych paszportów.

Podobne fakty miały miejsce w następnych latach. Przykładowo na początku czerwca 1995 roku rosyjski jacht motorowy „*Kalmar*” przerzucił w pobliżu Rugii 72 Afgańczyków. Tam upuścili oni jednostkę i przy pomocy pontonów dotarli na ląd. Zostali zatrzymani przez niemiecką Straż Graniczną.

Następną jednostkę z imigrantami na pokładzie zatrzymały szwedzkie służby graniczne 3 czerwca 1995 roku. Kolejną grupę imigrantów (30-osobową) zatrzymała na jachcie motorowym bandery rosyjskiej (KL-1381) 60 km na północ od Jarosławca szwedzka Straż Graniczna.

Tragicznie mogła zakończyć się próba przerzutu nielegalnych imigrantów podjęta w trzeciej dekadzie czerwca. Na byłym kutrze desantowym (pochodzącym prawdopodobnie z demobilu radzieckiego), którym przewożono około 90 osób uszkodził się silnik. Dryfującą jednostkę wykrył, w odległości 107 mil morskich na wschód od Rozewia, powracający z Helsinek do Gdańska prom „*Pomerania*”. Po dokonaniu oceny sytuacji i stwierdzeniu, że nie ma konieczności podejmowania pasażerów jednostki na pokład, kapitan polskiego statku powiadomił o zaistniałej sytuacji Morski Oddział Straży Granicznej. Z Gdańska informację przekazano służbie operacyjnej Kalinin-

⁸⁶ Tyc-Ostrowska M., *14 kilometrów do rajy*, „Rzeczpospolita”, nr 208 z 6 września 1996 r.

gradzkiej Grupy Wojsk Ochrony Pogranicza. Godzinę później do dryfującego kutra podszedł rosyjski patrolowiec i odholował go do Bałtyjska.

O dużym szczęściu mogą też mówić Afgańczycy (71 osób), których w nocy z 1 na 2 sierpnia 1995 roku podjął z pontonów duński frachtowiec „*Bona Baltica*”. Miało to miejsce około 27 mil morskich na południowy zachód od Bornholmu⁸⁷.

Łącznie w 1995 roku ujęto na Bałtyku 300 „boat people” (ludni z łodzi) usiłujących z państw bałtyckich i Rosji przedostać się na Zachód. Rozmiary tego procederu zmusiły służby graniczne państw nadbrzeżnych do nawiązania współpracy w jego zwalczaniu.

Wymiana informacji, w tym również pozyskiwanych metodami operacyjnymi, przyniosła założone efekty. W rezultacie liczba nielegalnych imigrantów zatrzymanych w następnych latach znacząco spadła.

W roku bieżącym na polskiej granicy morskiej zatrzymano 9 nielegalnych pasażerów. 11 stycznia niedaleko Świnoujścia wyłowiono z wody dwóch Marokańczyków, którzy weszli na statek ukraiński w Casablance w przeświadczeniu, że dopłyną do Włoch. 28 stycznia znaleziona na polskim statku dwóch Marokańczyków, a 25 lutego na jednostce cypryjskiej - pięciu pasażerów. W ubiegłym roku na ogólną liczbę 7026 zatrzymanych przez Straż Graniczną nielegalnych imigrantów na odcinku odpowiedzialności Morskiego Oddziału Straży Granicznej zatrzymano 137 osób⁸⁸.

Czy oznacza to, że problem nielegalnej imigracji został definitywnie rozwiązany? Byłaby to chyba ocena zbyt optymistyczna. W miarę uszczelniania granic lądowych (postępy w tej mierze są znaczne, między innymi za sprawą środków przekazywanych przez Unię Europejską, która już obecnie uważać zaczyna wschodnią granicę Polski za zewnętrzną granicę Wspólnoty) zapewne znów zaczną rosnać atrakcyjności morskich szlaków przetrwania ludzi.

⁸⁷ Por. Kubiak K., *Ludzie z morza*, „Żołnierz Polski”, nr 5, 1997, s. 24-25.

⁸⁸ Giez M., *Polska ziemią obiecaną*, „Dziennik Bałtycki”, 13-14 marca 1999 r.

2.1.1. MOŻLIWOŚCI ORGANIZOWANIA NIELEGALNEJ IMIGRACJI NA BAŁTYKU

Jednym ze sposobów przedostania się na terytorium innego kraju jest odbycie podróży w charakterze pasażera na statku, wodolocie lub jako członka załogi tychże jednostek. Dzieje się tak zwykle na podstawie sfalszowanych dokumentów.

Przykładem może być sytuacja nad Zalewem Wiślanym, gdzie Straż Graniczna zatrzymała grupę Wietnamczyków na pokładzie wodolotu bandery rosyjskiej przybyłego do portu Kaliningrad. Zatrzymania dokonano w Elblągu.

Praktykowany jest również sposób polegający na wciąganiu potencjalnych nielegalnych imigrantów na listy załóg statków wchodzących do portów polskich. Dotyczy to np. sytuacji związanej ze statkiem bandery Kambodży, przebudowanym z byłego średniego desantowego okrętu produkcji polskiej, który przy wejściu do portu wzbudził uzasadnione podejrzenie kilkudziesięcioosobową załogą, przeważnie Hindusów, kilkakrotnie przewyższającą potrzeby eksploatacyjne na statku. W związku z powyższym załoga nie otrzymała zezwolenia na zejście na ląd i w następstwie została deportowana do kraju pochodzenia⁸⁹.

Jednakże korzystanie z wyżej wspomnianych sposobów będzie miało miejsce prawdopodobnie bardzo sporadycznie z kilku powodów. Pierwszym z nich jest możliwość szczegółowej kontroli w trakcie przekraczania granicy, wysokie prawdopodobieństwo zatrzymania osób usiłujących nielegalnie dostać się do kraju lub nieudzielenie zgody na wjazd. Dodać do tego należy wprowadzenie sankcji w stosunku do przewoźnika odpowiedzialnego za przybycie cudzoziemca, któremu odmówiono zgody na wjazd do Polski.

Kolejną możliwość stwarza sposób wykorzystania prawa międzynarodowego, wymuszającego wywiązywanie się z obowiązku ratowania życia ludzkiego na morzu. Nielegalny imigrant ma możliwość dostania się do kraju jako rozbitek podjęty na morzu przez statek zmierzający do portu polskiego. Prawdopodobieństwo takiego zdarzenia należy uznać za wysokie z powodu często złego stanu technicznego statków służą-

⁸⁹ Por. Kubiak K., *Ludzie z morza*, „Żołnierz Polski”, nr 5, 1997, s. 24-25.

cych do przemytu ludzi. Ponadto należy mieć na uwadze, iż akcja ratownicza, w wyniku której cudzoziemcy znaleźliby się na pokładzie statku, może być sfingowana.

Biorąc pod uwagę obowiązujące prawo, względy moralne oraz powyższe możliwe scenariusze wydarzeń, postępowanie organów państwa w takiej sytuacji powinno być elastyczne i każdorazowo dostosowane do sytuacji. Sankcje w stosunku do przewoźnika winny być z całą bezwzględnością stosowane jedynie w przypadku sfingowania akcji ratowniczej. Natomiast w przypadku faktycznej awarii (możliwości zatonięcia) statku, należy zgodnie z praktyką morską oraz normami prawnymi, podjąć działania ukierunkowane na ratowanie i wyokrętowanie uratowanych cudzoziemców w porcie.

Istnieje również możliwość przedostania się na terytorium Polski za pomocą praktycznie każdego typu jednostki pływającej, pomijając procedury graniczne. Doświadczenia wskazują, że mogą być do tego użyte statki handlowe, rybackie i jednostki sportowo-rekreacyjne. Jeden z wariantów opiera się na dostarczeniu imigrantów w pobliżu wybrzeża na pokładzie statku handlowego, a następnie wysadzenie na brzeg przy wykorzystaniu łodzi, szalup i tratw. Użycie kutrów rybackich oraz jednostek sportowo-rekreacyjnych nastąpi w przypadku przemieszczenia ludzi w pewnym oddaleniu od brzegu. Przerzut na ląd następuje zwykle w rejonach oddalonych od portu i słabo zaludnionych.

Znane są również przypadki osadzania statków z imigrantami na mieliźnie w pobliżu wybrzeża kraju docelowego lub tranzytowego lub wręcz porzucania statków przez załogi w rejonie przybrzeżnym.

Użycie statku handlowego daje możliwość jednorazowego przerzutu od kilkunastu do kilkudziesięciu osób oraz transportu nielegalnych emigrantów między państwami. Użycie kutrów rybackich w warunkach polskich może ograniczyć się do jednostek pod polską banderą. Wynika to z faktu, iż tylko takie mogą poławiać w naszej wyłącznej strefie ekonomicznej. Każdorazowe wejście kutra obcej bandery w polską strefę wiąże się z dużym prawdopodobieństwem kontroli przez Straż Graniczną legalności przebywania na tym akwenie, a co za tym idzie, ujawnieniem nielegalnych pasażerów. Tak więc, polskie jednostki rybackie prawdopodobnie byłyby wykorzystane tylko do przewożenia nielegalnych imigrantów przyjętych na morzu, z pokładu statku handlowego na brzeg. Przemieszczanie na brzeg następowałoby w rejonach o małej gęstości

zaludnienia. Przewożenie przez te jednostki ludzi bezpośrednio z terytorium innego kraju jest raczej mało prawdopodobne. W zależności od wielkości jednostki rybackiej możliwe jest przetransportowanie nią od kilku do kilkudziesięciu osób.

Jeżeli chodzi o jachty lub łodzie motorowe możliwe jest wykorzystanie ich zarówno w relacji statek-brzeg, jak i do przewiezienia z terytorium kraju drugiego do Polski. Dane dotyczące ilości zabieranych na pokład ludzi i rejonów wyokrętowania są takie jak w przypadku jednostek rybackich. W odróżnieniu jednak od poprzedniej grupy, mogą się tym zajmować zarówno jednostki obcej, jak i polskiej bandery. Jest to związane z różniącą się liczbą takich jednostek w Polsce. Rejon działania tych jednostek rozciąga się na Morze Bałtyckie i Północne.

Możliwości organizowania nielegalnej imigracji na Morzu Bałtyckim uwarunkowane są wieloma czynnikami. Są to między innymi: uwarunkowania ekonomiczne, prawne, warunki naturalne oraz hydrometeorologiczne.

W związku z tym, iż większość ruchu osobowego przypada na połączenie promowe na kierunku Polska - Szwecja, organizowanie nielegalnej imigracji pod pozorem ruchu turystycznego jest mało prawdopodobne. Wiąże się to z łatwością prowadzenia kontroli ruchu osobowego na promowych przejściach granicznych.

Pozostałe przekroczenia granicy przypadają na pasażerów statków wycieczkowych odbywających rejsy np. między portami Obwodu Kaliningradzkiego a Trójmiastem lub portami na Zalewie Wiślanym (w roku 1997 - 24 752 zaś w 1998 - 8159 przekraczających granicę)⁹⁰ oraz na statkach odbywających długie rejsy na przykład dookoła Europy, dla których porty polskie są jednym z kilkunastu miejsc zawinięcia. Ze względu jednak na wysokie opłaty za uczestnictwo w rejsach wycieczkowych należy uznać za mało prawdopodobne przybycie na pokładach tych jednostek znacznej liczby osób zamierzających nielegalnie pozostać w Polsce.

Istotnym elementem warunkującym możliwość organizowania nielegalnej imigracji na danym akwenie jest intensywność ruchu jednostek pływających, które należy rozpatrywać jako sumę:

⁹⁰ Opracowanie własne według danych SG.

- ruchu jednostek handlowych;
- ruchu jednostek rybackich;
- ruchu jednostek turystycznych i sportowych.

Intensywność ruchu statków handlowych jest podobna w ciągu całego roku, jedynie w sezonie zimowym może ona ulegać pewnemu zmniejszeniu. Statki handlowe korzystają z kilku torów wodnych i w zasadzie nie manewrują poza nimi .

Obecnie w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej połowy prowadzą jednostki poławiające na zlecenie firm będących własnością kapitału mieszanego. Połowy jednostek obcych bander odbywają się za zgodą polskiej administracji morskiej.

Oprócz połowów kutrowych, w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej intensywnie prowadzane są (zwłaszcza w strefie przybrzeżnej) połowy łodziowe.

Aktywność polskiej, bałtyckiej floty rybackiej cechuje sezonowość, wynikająca z warunków atmosferycznych oraz stopnia wykorzystania limitów połowowych przyznawanych Polsce przez Międzynarodową Komisję Rybołówstwa Morza Bałtyckiego. Zazwyczaj największy nakład połowowy notowany jest od późnej wiosny do jesieni, kiedy warunki hydrometeorologiczne są najbardziej sprzyjające, zaś limity połowowe ryb poławianych przez polskich rybaków (głównie dorsza) jeszcze nie wyczerpane. Wraz z rozpoczęciem się jesiennych sztormów ilość jednostek wychodzących na łowiska ulega sukcesywnemu zmniejszeniu.

Prócz jednostek handlowych i rybackich, w obrębie tras żeglugowych i torów wodnych prowadzących do polskich portów porusza się duża liczba jednostek turystycznych i sportowych. Z szacunkowych ocen wynika, że polskie kluby żeglarskie oraz właściciele prywatni posiadają około 900 jachtów morskich i zatokowych⁹¹.

Największa intensywność żeglugi tych jednostek przypada na miesiące letnie. Duża liczba jednostek sportowych i turystycznych różnych klas, od pontonów i łodzi wiosłowych poczynając, poprzez łodzie wiosłowo-żaglowe i jachty eksploatowana jest na Zalewie Szczecińskim i Zalewie Kamieńskim.

⁹¹ Rejestr jachtów przybrzeżnych pod nadzorem PZZ na rok 1998; Polski Rejestr Statków, Rejestr jachtów morskich z roku 1998.

Liczba małych jednostek pływających, zdolnych jednak w sprzyjających warunkach hydrometeorologicznych do żeglugi na morskich wodach przybrzeżnych, a nawet pokonywania otwartych akwenów morskich wyhamuje przy tym stałą tendencję wzrostową⁹².

Ostatnie lata przyniosły ponadto wzrost liczby zawijających do polskich portów zagranicznych jednostek turystycznych i sportowych. W większości są to jachty bander państw bałtyckich. Liczba jednostek turystycznych i sportowych odwiedzających polskie porty będzie ulegać zwiększeniu. Prognozy zakładają, że w roku 2000 porty Zalewu szczecińskiego, Zalewu Kamieńskiego i Zatoki Pomorskiej odwiedzać będzie około 5000 jachtów zagranicznych. Porty Wybrzeża Środkowego liczyć mogą na 700 zaś Zatoki Gdańskiej na 2500-3000 zawinięć jednostek turystyczno-rekreacyjnych.

Intensywność ruchu wyżej wymienionych jednostek jest możliwa do oszacowania lecz inaczej przedstawia się sytuacja dotycząca tras żeglugowych wiodących przez polską wyłączną strefę ekonomiczną i wody terytorialne.

Przemieszczają się nimi zarówno jednostki zmierzające do portów polskich, jak i do portów państw drugich. Obecnie brak jest danych pozwalających na określenie liczby jednostek manewrujących w obrębie wymienionych torów wodnych.

Morski Oddział Straży Granicznej przeprowadza rocznie odprawy w portach ponad 11 tys. rozmaitych jednostek przekraczających granicę oraz rozpoznanie około 21 611 jednostek pływających na morzu⁹³.

W obrębie polskiego morza terytorialnego, wyłączonej strefy ekonomicznej oraz akwenach leżących poza polskimi obszarami morskimi odbywa się intensywny ruch różnorodnych jednostek pływających.

Największe nasilenie intensywności ruchu jednostek pływających ma miejsce w miesiącach od kwietnia do października, kiedy warunki hydrometeorologiczne umożliwiają prowadzenie połowów przez rybacką flotę łodziową i kutrową. Szczyt intensywności żeglugi przypada w miesiącach letnich (czerwiec-wrzesień), kiedy do statków handlowych i jednostek rybackich dołączają jachty turystyczne i sportowe.

Znaczna intensywność ruchu jednostek pływających jest czynnikiem sprzyjającym

⁹² Opracowanie własne na podstawie danych UM.

⁹³ Opracowanie własne na podstawie danych SG.

organizowaniu nielegalnej imigracji, gdyż duża liczba znajdujących się na morzu statków handlowych ułatwia maskowanie jednostek transportujących nielegalnych imigrantów i utrudnia ich wykrycie.

Ważnym czynnikiem wpływającym na możliwość organizowania nielegalnej imigracji są ponadto warunki naturalne, głównie pogodowe. Ograniczają one w znaczny sposób możliwości prowadzenia tego rodzaju działań, uniemożliwiając przykładowo w określonych porach roku stosowanie małych jednostek pływających, czy też wyokrętowanie pasażerów (imigrantów) przy użyciu m.in. szalup i pontonów. Z dużym prawdopodobieństwem określić więc można pory roku, w których wystąpienie opisywanego procederu jest realne. Warunki hydrometeorologiczne wywierają zasadniczy wpływ na:

- a) możliwość organizowania nielegalnej imigracji przy użyciu małych jednostek rekreacyjno-sportowych (w oparciu o wskazania eksploatacyjne producentów przyjąć można, że stan morza 3-4 jest dla nich stanem granicznym, uniemożliwiającym wyjścia na morze, zwłaszcza w przypadku przyjęcia dodatkowych pasażerów);
- b) możliwość wyokrętowania imigrantów przy nie przygotowanym brzegu przy użyciu podręcznych środków przeprawowych takich, jak łodzie, szalupy i tratwy, przekazywania ich na morzu ze statku handlowego na mniejsze jednostki oraz wyokrętowania ich z tych jednostek na ląd;
- c) warunki sztormowe zmniejszają również prawdopodobieństwo podejścia jednostki z imigrantami do brzegu lub jej porzucenia, gdyż w takiej sytuacji załoga statku nie ma możliwości ucieczki, a jak wskazują doświadczenia włoskie, załoga by uniknąć odpowiedzialności karnej opuszcza zwykle pokład⁹⁴.

Stan morza 4 i niższy występuje na zachód od południka 14°E w 87% przypadków w skali roku (marzec-maj - 89% przypadków, czerwiec-sierpień - 9%, wrzesień-listopad - 85%, grudzień-luty - 85%). Na wschód od południka 14°E stan morza 4 i niższy występuje w 83 % przypadków w skali roku (marzec-maj - 89%, czerwiec-sierpień - 86%, wrzesień-listopad - 80%, grudzień-luty - 76%)⁹⁵.

⁹⁴ 500 uchodźców na włoskich plażach, wyd. cyt.

⁹⁵ *Locja Bałtyku. Część Zachodnia*, Gdynia 1955, s. 178.

Z analizy powyższych danych wynika, że najpoważniejszym utrudnieniem w organizowaniu nielegalnej imigracji drogą morską na Bałtyku Południowym, są nie tyle złe warunki hydrometeorologiczne, co duża dynamika ich zmian.

Najdogodniejsze warunki pogodowe do organizowania nielegalnej imigracji drogą morską panują w miesiącach od maja do września. Zatem sprzyjające warunki pogodowe pokrywają się z okresem największej intensywności żeglugi w obrębie polskich obszarów morskich i na akwenach bezpośrednio do nich przylegających.

Istotnym czynnikiem ułatwiającym organizowanie nielegalnej imigracji drogą morską jest liberalne prawo rządzące rynkiem używanego tonażu (zwłaszcza w państwach tzw. taniej bandery). W związku z powyższym nabycie jednostki przeznaczonej do przewozu imigrantów i jej zarejestrowanie (czyli faktyczna legalizacja) wiąże się w praktyce jedynie z kwestiami finansowymi.

Ceny używanych drobnicowców o pojemności około 7500 DWT, budowanych w latach 1980-85, nie przekraczają 2,5-3,5 mln USD, koszty rejestracji spółki armatorskiej w Panamie, na wyspach Bahamach lub na Cyprze nie przekraczają 40 tys. USD. Zaznaczyć należy, że przytoczona cena odnosi się do statku zdatnego do żeglugi, który nabywca zamierza jeszcze, przez określony czas eksploatować. Cena jednostki nadającej się w rzeczywistości do złomowania, a takie wykorzystywane były w trakcie przetrzutu Kurdów do Włoch i do Grecji jest znacznie niższa i nie przekracza kilku tysięcy USD⁹⁶.

Organizowanie nielegalnej imigracji przy użyciu jednostek turystyczno-rekreacyjnych i turystyczno-sportowych jest stosunkowo proste ze względu na łatwość ich dyskretnego nabycia (w większości krajów są one przedmiotem normalnego obrotu handlowego i nie są wymagane specjalne pozwolenia na ich nabycie, nie prowadzi się ewidencji osób kupujących), względnie niska cena, prostota obsługi i niewielka liczba załogi oraz łatwość transportu drogą lądową i wodowania na nieprzygotowanym brzegu.

Ponadto jednostki tej grupy, zwłaszcza jachty motorowe wykonywane z laminatów, posiadają niewielką skuteczną powierzchnię odbicia radiolokacyjnego. Wpływa

⁹⁶ Opracowanie własne na podstawie danych UM w Gdyni.

to bezpośrednio na odległość ich wykrycia. Należy podkreślić, że dostępność na rynku cywilnym wielu typów odbiorników systemu nawigacyjnego - GPS umożliwia dużą dokładność prowadzenia nawigacji na małych nawet jednostkach i ułatwia precyzyjne określanie punktów spotkania na morzu (na przykład w trakcie wyokrętowania imigrantów ze statku przy użyciu małych łodzi i kutrów), czy też jednostek pływających podchodzących do brzegu z osobami oczekującymi na nie na lądzie. O ile więc, statki handlowe wykorzystywane do przetrzutu imigrantów będą traktowane przez organizatorów tego procederu prawdopodobnie jako jednostki „jednorazowe”, o tyle środki zaliczone do grupy jednostek sportowo-rekreacyjnych mogą zostać użyte wielokrotnie. W praktyce oznacza to moment zatrzymania przez służby graniczne i zabezpieczenia przedmiotu wykorzystanego do organizowania przestępczego procederu.

Nie bez znaczenia jest również ukształtowanie wybrzeża polskiego. Polski brzeg Bałtyku południowego należy do typu wyrównanego, niskie brzegi przeplatają się z urwistymi. Brzeg wyrównany dominuje od Rowów do Jastrzębiej Góry. Oznacza to, że jest stosunkowo niewiele miejsc, gdzie nie można bezpośrednio wysadzić nielegalnie ludzi na brzeg z małych i średnich jednostek pływających.

2.1.2. DZIAŁANIA PAŃSTWA PRZECIWKO NIELEGALNEJ IMIGRACJI DROGĄ MORSKĄ

Uniemożliwienie niekontrolowanego przenikania cudzoziemców na terytorium państwa w warunkach morskich oznacza, m.in. następujące warianty postępowania:

- stosowanie z całą surowością przewidzianych prawem zasad postępowania w stosunku do cudzoziemców (którym odmówiono prawa wjazdu do Polski) przybywających jako pasażerowie lub członkowie załóg statków oraz w stosunku do przewoźników odpowiedzialnych za ich przybycie;
- uniemożliwienie wejścia do portu (osadzenie na mieliźnie, wyokrętowania cudzoziemców w pobliżu brzegu, dojścia do brzegu) jednostce podejrzanej o transport nielegalnych imigrantów;
- w przypadku zaistnienia sytuacji spowodowanej działaniem siły wyższej, wyrażenie zgody na wejście do portu przy jednoczesnym zakazie zejścia na ląd przewożonych osób i ograniczeniu czynności obsługowych wobec statku do minimum wy-

kającego z przyczyn humanitarnych (dostarczenie wody, prowiantu, udzielenie w uzasadnionych przypadkach pomocy medycznej itp.);

- po ustaniu przyczyn, dla których wyrażono zgody na wejście, spowodowanie jego wyjścia na morze;
- wyrażenie zgody na wejście do portu i wyokrętowanie transportowanych osób przy jednoczesnym zastosowaniu wobec kierownika i załogi statku wszystkich sankcji przewidzianych prawem;
- dopuszczenie - jeżeli sytuacja tego wymaga - do wyokrętowania przewożonych osób na nieprzygotowanym brzegu, przy jednoczesnym skupieniu wysiłku na ich zatrzymaniu oraz zatrzymaniu statku (załogi) jednostki używanej do prowadzenia nielegalnej imigracji.

W stosunku do wyokrętowanych cudzoziemców, którym odmówiono prawa wjazdu, nie będących członkami załogi statku, należy możliwie szybko wdrożyć przewidziane prawem procedury deportacyjne i doprowadzić do opuszczenia przez nich terytorium Polski.

Pomimo małego prawdopodobieństwa wystąpienia zjawiska nielegalnej imigracji drogą morską organizowanej na dużą skalę, należy jednak rozważyć problem kierowania działaniami ochronnymi (profilaktycznymi). Wobec skomplikowanych uwarunkowań prawnych dotyczących działań ochronnych oraz ewentualności zaangażowania do działań sił podległych różnym resortom, zasadnym wydaje się postulat powołania międzyresortowego organu kierowniczego. W związku z przedstawionymi uwarunkowaniami podjęcie decyzji o rozpoczęciu niektórych rodzajów działań ochronnych, wykraczać może (ze względu na potencjalne komplikacje natury politycznej), poza kompetencje decyzyjnych struktur Straży Granicznej.

Funkcję organu kierującego działaniami ochronnymi ukierunkowanymi na przeciwdziałanie imigracji powinien pełnić tzw. Morski Sztab Antykryzysowy złożony z przedstawicieli służb, formacji i instytucji podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwu Obrony Narodowej, Ministerstwu Transportu i Gospodarki Morskiej. Organ taki winien być wyposażony w pełnomocnictwa do podejmowania w płaszczyźnie operacyjnej wszystkich niezbędnych decyzji zmierzających do likwidacji zaistniałego zagrożenia z dysponowaniem siłami i środkami

służb państwowych włącznie. Biorąc pod uwagę fakt, iż pewne działania w obrębie polskich obszarów morskich wymagać mogą akceptacji czynników politycznych niezbędnym wydaje się włączenie w skład postulowanego sztabu wysokiego rangą przedstawiciela władzy wykonawczej.

Analiza podobnych struktur funkcjonujących za granicą skłania do postawienia tezy, iż w skład sztabu antykryzysowego wchodzić powinni:

- przewodniczący sztabu antykryzysowego - pełnomocnik polityczny powołany przez prezydenta na wniosek premiera po konsultacjach z ministrem spraw zagranicznych, obrony narodowej oraz spraw wewnętrznych i administracji, mogący wydawać polecenia odpowiednim dowódcom wojskowym, komendantom struktur regionalnych SG, policji, UOP i innym służbom podległym MSWiA, przedstawicielom terenowej administracji państwowej, z pominięciem obowiązującej podległości służbowej, pełniący ponadto funkcję łącznika między pionem operacyjnym sztabu a strukturami politycznymi, uprawniony do podejmowania decyzji o użyciu uzbrojenia;
- przedstawiciel komendanta (szef sztabu) Morskiego Oddziału Straży Granicznej będący przełożonym wszystkich podporządkowanych sztabowi antykryzysowemu sił MOSG;
- przedstawiciel dowódcy MW (szef sztabu Marynarki Wojennej) będący przełożonym wszystkich podporządkowanych sztabowi sił MW; przedstawiciel właściwego komendanta wojewódzkiego Policji będący przełożonym wszystkich podporządkowanych sztabowi sił policyjnych;
- przedstawiciel szefa właściwej delegatury UOP;
- przedstawiciel właściwego wojewody (województw);
- przedstawiciel dyrektora właściwego Urzędu Morskiego;
- przedstawiciel Polskiego Ratownictwa Okrętowego;
- konsultant (doradca) prawny przewodniczącego sztabu;
- rzecznik prasowy sztabu antykryzysowego.

Każda z wymienionych osób wchodziłaby w skład sztabu antykryzysowego z własną ograniczoną do 3-4 osób grupą sztabową (doradczo-ekspertką). Postulowany organ byłby swoistą „super strukturą” władzy dysponującą bardzo rozległymi uprawnie-

niami. jednak pod względem funkcjonalnym jedynie do działań związanych z likwidacją zaistniałego z kierunku morskiego zagrożenia. Byłby on zdolny do zespolenia wysiłku wszystkich służb i organów państwa w sytuacji nadzwyczajnej.

Zasadnicze walory proponowanego rozwiązania to: przejrzysta struktura kompetencyjna i jasny rozkład odpowiedzialności, koncentracja uprawnień decyzyjnych zarówno w wymiarze politycznym, jak i operacyjnym w jednym ręku, zapewnienie płynnego prowadzenia konsultacji w płaszczyźnie politycznej, skrócenie procesu decyzyjnego oraz uproszczenie procedur kierowania i dowodzenia.

Ponieważ postulowany sztab, byłby organem o bardzo rozległych uprawnieniach, należałoby opracować szczegółowe regulacje prawne związane z jego powołaniem i późniejszym działaniem. Jest to zadanie dla międzyresortowego zespołu ekspertów. Wypracowane rozwiązania powinny zostać zaakceptowane (zatwierdzone) przez czynniki polityczne. Regulacja taka powinna następnie zostać przełożona na wytyczne i dyrektywy dla wszystkich uczestniczących w powoływaniu i funkcjonowaniu sztabu służb i struktur państwowych. W oparciu o nie podejmowano by odpowiednie działania organizacyjne oraz przygotowywano szczegółowe procedury i harmonogramy działania.

Zapewnienie sztabowi możliwości operatywnego działania i skrócenie czasu od zaistnienia sytuacji kryzysowej do rozpoczęcia wykonywania zadani związanych z zarządzaniem kryzysem (rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych) przez sztab wymaga ponadto powołania na stanowisko jego przewodniczącego po przeprowadzeniu konsultacji międzyresortowych.

W założeniu sztab antykryzysowy byłby rozwijany i rozpoczynał działanie dopiero w sytuacji wystąpienia zagrożenia lub w warunkach znamionujących możliwość jego wystąpienia. W okresie pokoju (w warunkach braku zagrożenia) funkcjonowałby jedynie stały sekretariat sztabu odpowiedzialny za bieżącą działalność administracyjną oraz utrzymanie urządzeń technicznych i bazy lokalowej w gotowości do rozwinięcia sztabu. Jednakże jego sprawne rozwinięcie wymaga wcześniejszego przygotowania (oprócz wymienionych wcześniej procedur i harmonogramów) odpowiedniego stanowiska kierowania. Z uwagi na bardzo specyficznie zadania sztabu, nie wydaje się celem organizowanie go w oparciu o istniejące elementy kierownictw służb pań-

stwowych, gdyż mogłoby to prowadzić do zdeorganizowania ich funkcjonowania. Należałoby zatem zorganizować autonomiczne centrum kierowania dysponujące odpowiednią liczbą środków łączności i zobrazowania sytuacji, przejmujące wszystkie zadania związane z zarządzaniem sytuacją kryzysową, w tym również z dowodzeniem siłami i środkami wydzielonymi przez inne służby do dyspozycji sztabu antykryzysowego. Dysponować ono powinno możliwością wymiany informacji z analogicznymi służbami państwowych (Stanowisko Dowodzenia Marynarki Wojennej, Stanowisko Dowodzenia Morskiego Oddziału Straży Granicznej, Centrum Koordynacji Ratownictwa, stanowisko dowodzenia właściwych komend policji) lecz jego zadania byłyby ograniczone tylko do sytuacji kryzysowej.

Dzięki takiemu rozwiązaniu, sztab antykryzysowy uzyskałby możliwość efektywnego dowodzenia podległymi siłami oraz wgląd w całość sytuacji na morzu bez obciążenia dodatkowymi zadaniami ośrodków kierowania i dowodzenia innych służb państwowych.

Kolejnym rozwiązaniem byłoby działanie w oparciu o istniejące struktury organizacyjne i centra dowodzenia wymienionych służb państwowych. Powoływanie bowiem sztabu antykryzysowego na takim szczeblu, wiąże się ze skomplikowanymi procedurami związanymi z oddelegowaniem członków do ww. sztabu, fazą organizacji i dopracowywania metod działania w momencie, kiedy powinny zapadać szybkie i wiążące decyzje.

Doświadczenia z powodzi, która nawiedziła Polskę w 1997 roku uczą, iż nie jest to w normalnych warunkach pomysł, który ma szansę powodzenia. Należy więc rozpatrzyć możliwości działania w oparciu o ścisłą współpracę działających na wybrzeżu sił i środków, opartych przede wszystkim na wyczerpujących informacjach, określeniu kompetencji, w oparciu o istniejące i wciąż nowelizowane podstawy prawne dotyczące przeciwdziałania nielegalnej imigracji. Organem nadrzędnym koordynującym pracę winien być sztab antykryzysowy powołany na szczeblu minimum Komendy Głównej Straży Granicznej.

Warunkiem uniknięcia niekontrolowanego przenikania na terytorium państwa z kierunku morskiego nielegalnych imigrantów i podjęcia właściwych w zaistniałych warunkach działań jest odpowiednio wczesne wykrycie na morzu jednostek podejrzanych

nych o transport nielegalnych imigrantów i przeprowadzenie ich identyfikacji (ukierunkowanej w miarę możliwości na weryfikację zaistniałych podejrzeń). Należy dążyć do tego, by wykrycie jednostki wykorzystywanej do transportu imigrantów (podejrzanym o uprawianie tego procederu) następowało w znacznej odległości od wybrzeża.

Za sytuację optymalną uznać należy taką, w której wykrycie następowałoby na wewnętrznej granicy wyłącznej strefy ekonomicznej. Czas niezbędny na przejście jednostki z tak określonej rubieży wykrycia w rejon brzegu mógłby być wówczas wykorzystany na dokładną ocenę zaistniałej sytuacji dotyczącej dalszego postępowania.

Możliwość realizacji postulatu wczesnego wykrycia jednostki przerzucającej nielegalnych imigrantów wymaga posiadania efektywnego systemu zobrazowania sytuacji nawodnej w obrębie polskich obszarów morskich, złożonego z jednostek pływających i statków powietrznych wyposażonych w odpowiednie środki obserwacji technicznej i transmisji danych oraz brzegowych punktów obserwacji technicznej.

Wydaje się, że system taki winien mieć charakter międzyresortowy, w jego skład powinny wchodzić siły i środki podmiotów podległych Ministerstwu Obrony Narodowej, Ministerstwu Transportu i Gospodarki Morskiej i Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. Należy przy tym stwierdzić, że przeciwdziałanie nielegalnej imigracji jest tylko jednym z elementów postulowanego systemu. Byłby on wykorzystywany w działaniach ukierunkowanych na ochronę szeroko rozumianych interesów państwa na morzu w czasie pokoju (wymienione już przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, ponadto przemytowi morskemu, nielegalnej eksploracji prowadzonej w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej, wykrywanie i dokumentowanie zanieczyszczeń, koordynowanie akcji ratowniczych) i kryzysu (zwalczanie terroryzmu morskiego i dywersji). W czasie wojny pełniłby zaś rolę systemu rozpoznania i wspomagania.

Po wykryciu jednostki pływającej (np. jachtu, łodzi) trudniącej się przetrzaniem nielegalnych imigrantów należałoby wydzielić jednostki w służbie państwowej (w szczególnych wypadkach okręt) do prowadzenia jej śledzenia. Asysta taka prócz względów operacyjnych może okazać się niezbędna również - biorąc pod uwagę zły na ogół stan techniczny statków transportujących imigrantów - z przyczyn humanitarnych.

Z przedstawionych wariantów działania najbardziej skomplikowanym wydaje się podjęcie akcji ukierunkowanej na uniemożliwienie jednostce transportującej imigrantów wejścia do portu lub osadzenia się na płyciźnie w pobliżu brzegu.

W praktyce wymagałoby to prowadzenie długotrwałego oddziaływania kadłubem tzw. „wypychania” na statek przewożący imigrantów. Manewrowanie takie wymagałoby posiadania jednostek o odpowiedniej wielkości (wyporności). Doświadczenia brytyjsko-islandzkiej „wojny dorszowej” wskazują, że działanie takie prowadzone przez jednostkę o wyporności mniejszej niż 800-2000 ton jest mało efektywne.

Ponadto „wypychanie” stwarza zagrożenie dla obu jednostek. Nie można ponadto wykluczyć, że w następstwie oddziaływania kadłubem nastąpią uszkodzenia, które doprowadzą do zatonięcia jednostki trudniącej się przetrzaniem imigrantów, co prawdopodobnie spowodowałoby znaczną liczbę ofiar śmiertelnych⁹⁷.

Kolejną możliwością postępowania wobec jednostki transportującej imigrantów jest wyrażenie zgody na wejście statku do portu przy jednoczesnym braku zgody na wyokrętowanie osób znajdujących się na jego pokładzie. Powinno to mieć miejsce w sporadycznych przypadkach, na przykład gdy gwałtowne pogorszenie warunków pogodowych, spowoduje zaistnienie zagrożenia dla statku i życia znajdujących się na jego pokładzie osób. W tym przypadku jednostka w służbie państwowej powinna asystować takiemu statkowi aż do momentu zacumowania. Miejsce postoju statku powinno być przygotowane w sposób uniemożliwiający przedostanie się transportowanych na jego pokładzie osób na ląd (odpowiednie zapory, płoty, itp.).

Jeżeli jednostka transportowałaby dużą liczbę imigrantów nie można wykluczyć podjęcia przez nich próby siłowego sforsowania zapór. Determinuje to konieczność rozlokowania w bezpośredniej bliskości miejsca postoju zwartych pododdziałów policyjnych zdolnych do przywrócenia porządku. Z tego samego względu należałoby zorganizować dozоровanie statku od strony basenu portowego. Zakres czynności obsługowych świadczonych przez port należy w omawianym przypadku ograniczyć do nie-

⁹⁷ 28 marca 1997 w Cieśninie Otranto doszło do kolizji włoskiej korwety z albańskim kutrem trałowy, w wyniku czego kuter zatonął. Włosi uratowali 34 osoby. Zadaniem korwety było przechwytywanie i zawracanie jednostek z nielegalnymi imigrantami. Prawdopodobnie po zignorowaniu przez trałowca sygnału do zatrzymania, miała miejsce próba zawrócenia jednostki poprzez oddziaływanie na nią kadłubem.

zbędnego minimum, wynikającego z pobudek humanitarnych. Po ustaniu przyczyn dla których wyrażono zgodę na wejście do portu, należy spowodować bezzwłoczne wyjście statku w morze. Jednostka w służbie państwowej powinna asystować takiemu statkowi, co najmniej do granicy wyłącznej strefy ekonomicznej.

Nie można również wykluczyć, że osoby znajdujące się na pokładzie statku podejmą (w czasie jego postoju w porcie lub wychodzenia na morze) próbę uczynienia go trwale niezdatnym do żeglugi, na przykład poprzez wywołanie pożaru. Z tej przyczyny w gotowości muszą być utrzymywane służby ratowniczo-ewakuacyjne. Każdorazowe wyrażenie zgody na wejście do portu statku z imigrantami musi się wiązać z uruchomieniem procedur przewidzianych na wypadek przyjęcia znajdujących się na jego pokład osób. Należy więc wyprzedzająco przygotować się do zatrzymania imigrantów i ich przetransportowanie do ośrodków strzeżonych. Wymagałoby to zmobilizowania odpowiednich sił porządkowych oraz środków transportu.

Podobne postępowanie byłoby w przypadku podjęcia decyzji o przyjęciu statku transportującego imigrantów w porcie i w okrętowaniu transportowanych na jego pokładzie osób. Po wykryciu takiego statku należałoby przydzielić mu do asysty jednostki w służbie państwowej oraz uruchomić: siły i środki niezbędne do zatrzymania przybywających osób i ich przetransportowania do ośrodków deportacyjnych.

Wyokrętowanie powinno się odbywać w przygotowanym zawczasu rejonie portu w sposób możliwie szybki i sprawny. Równocześnie należałoby zatrzymać kapitana statku i załogę. Szczególne zasady postępowania należałoby stosować w przypadku porzucenia statku z imigrantami w rejonie przybrzeżnym lub osadzenia go na przybrzeżnej płyciźnie. Jeżeli nie udało się temu zapobiec, należałoby przeprowadzić akcję ukierunkowaną na zdjęcie z jego pokładu przewożonych osób oraz zatrzymanie tych, które przedostały się już na ląd. Dalsze postępowanie z imigrantami byłoby analogiczne do sytuacji opisanej wyżej.

Należy postawić pytanie, czy w tych przypadkach, przede wszystkim po wejściu statków z imigrantami w obręb wód terytorialnych, należy dążyć do wprowadzenia na ich pokłady funkcjonariuszy służb państwowych i przejęcia nad statkami kontroli. Wydaje się, że jeżeli nie zaistnieją przesłanki czyniące takie postępowanie niezbędnym, należy tego unikać. Wprowadzenie funkcjonariuszy na pokład statku transportu-

jącego kilkadziesiąt (kilkaset) zdeterminowanych, często ogarniętych paniką osób nie sie bowiem ze sobą poważne ryzyko. Nie można wykluczyć agresji w stosunku do członków grupy inspekcyjnej, prób ich rozbrojenia, czy nawet zatrzymania w charakterze zakładników. Użycie zaś broni palnej w stosunku do osób bezbronnych (np. kobiet i dzieci), nawet w celu wymuszenia posłuszeństwa, uznać należy za nie wskazane zarówno ze względów humanitarnych, jak i propagandowych.

Jeżeli nie udałoby się wykryć statku transportującego imigrantów na morzu i gdyby wysadził on przewożone osoby na nieprzygotowanym wybrzeżu, wówczas działania powinny przebiegać dwutorowo.

Z jednej strony należy skoncentrować wysiłek służb policyjnych na zatrzymaniu wyokrętowanych, z drugiej - opierając się na prawie pościgu - dążyć do zatrzymania statku.

Realizując drugi z wymienionych celów, należy stosować wszystkie przewidziane prawem środki, z użyciem uzbrojenia przez jednostkę w służbie państwowej włącznie.

Bardzo istotne znaczenie w przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji prowadzonej drogą morską ma konsekwentne postępowanie w stosunku do zatrzymanych osób oraz właściwa polityka informacyjna. W stosunku do zatrzymanych imigrantów należy niezwłocznie wdrażać procedurę deportacyjną i powodować możliwie szybkie opuszczenie przez nich kraju. Wobec kierowników statków (szyprów i kapitanów) oraz członków załóg należy wdrażać przewidziane prawem postępowanie karne i administracyjne.

Działanie państwa ukierunkowane na deportację przybyłych drogą morską nielegalnych imigrantów oraz pociągnięcie do odpowiedzialności osób umożliwiających ich przybycie powinno być odpowiednio przedstawione w środkach masowego przekazu. Relacje powinny przy tym kształtować obraz, z którego wynika nieuchronność zatrzymania i deportowania potencjalnych imigrantów oraz bezwzględności i zgodności z prawem ukarania kapitanów i członków załóg jednostek trudniących się przerzutem osób na terytorium państwa. Na takim właśnie kreowaniu informacji należy skupić wysiłek pionów „public relations” wszystkich uczestniczących w przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji służb państwowych.

2.1.3. UŻYCIE SIŁ MORSKICH W ZWALCZANIU NIELEGALNEJ IMIGRACJI NA PRZYKŁADZIE DZIAŁAŃ NA ADRIATYKU

Po zakończeniu „zimnej wojny” i zmniejszeniu się prawdopodobieństwa militarnej konfrontacji, nastąpił wzrost udziału sił i środków spoza organów powołanych do ochrony granic w przeciwdziałaniu nielegalnym formom działania na morzu, między innymi nielegalnej imigracji. James Cable w rozważaniach dotyczących piractwa na Oceanie Indyjskim i wzdłuż wybrzeża Afryki dostrzega powrót do przeszłości, kiedy to okręty prowadziły działania w zakresie egzekwowania przestrzegania prawa na morzu⁹⁸.

Ponowne zorganizowanie sił morskich do prowadzenia działań patrolowych na morzu wymaga, oprócz doskonałej organizacji struktur dowodzenia, konieczność harmonijnej współpracy wśród wszystkich zaangażowanych sił. Konieczne jest także określenie szczegółowych kompetencji i norm działania oraz nawiązania i realizacji współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

Zasadniczą kwestią jest rozwiązanie problemu zgodności reguł prawa międzynarodowego z przepisami obowiązującymi w działaniach sił morskich na pełnym morzu. Dotyczy to przede wszystkim określania okoliczności użycia siły przeciwko jednostkom pływającym prowadzącym nielegalną działalność.

Należy również zwrócić uwagę na różnice w definicji „okręt” w artykule 29 Konwencji o Prawie Morza z 1982 r. w tekście angielskim i francuskim. W pierwszym z nich nadaje się temu pojęciu szersze znaczenie, co pozwala uznać jednostki uzbrojone nie należące do marynarki wojennej jako „okręty”. W wersji francuskiej, zastrzega się, iż okręt musi być pod dowództwem oficera marynarki wojennej, tak jak przewiduje to Konwencja Genewska z 1958 r.

Przestrzeganie Prawa Morza można zdefiniować ogólnie jako utrzymywanie porządku prawnego na wodach międzynarodowych w odniesieniu do statków obcej bandery, które podejrzewa się o nielegalną działalność poprzez zatrzymywanie, abordaż, przeszukiwanie, aresztowanie lub skierowanie w innym kierunku. Podstawę prawną stanowią art. 110 i 111 Konwencji Prawa Morza, które upoważniają okręty i statki

⁹⁸ J. Cable, *Dyplomacja kanonierki*, Strategique 1990.

państwowe (Straży Granicznej i Policji) do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem porządku prawnego, tzn. przeciwdziałaniu i walce z piractwem, handlem niewolnikami, żeglugą bez bandery.

Ponadto międzynarodowymi porozumieniami zawierającymi postanowienia będące podstawą prawną dla przestrzegania Prawa Morza są:

- Konwencja Paryska z 1984 roku w sprawie ochrony kabli i rurociągów;
- Konwencja Wiedeńska NZ 1988 roku w sprawie zwalczania nielegalnego handlu narkotykami;
- Konwencja Rzymska z 1989 roku w sprawie zwalczania terroryzmu morskiego (piractwa).

Wymienione konwencje dają prawo okrętom do kontroli statków, uzyskiwania informacji dotyczących ich przynależności państwowej, portu wyjścia i wejścia, czy też przewożonego ładunku. Stało to zastosowane m.in. w czasie blokady byłej Jugosławii, w trakcie której prowadzono wzmożoną kontrolę statków handlowych.

Duże zainteresowanie wzbudza ostatnio problem nielegalnej imigracji w państwach europejskich. Zgodnie z Traktatem z Schengen z 1986 roku, Unia Europejska zatroszczyła się o zabezpieczenie przed wyżej wymienionym zjawiskiem granic zewnętrznych (w tym odpowiednio zewnętrznych granic wód terytorialnych poszczególnych państw). Wynika to z faktu, iż skuteczna ochrona granic ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa UE. Niemniej jednak, użycie sił morskich Marynarki Wojennej do działań skierowanych przeciwko nielegalnej imigracji w zależności od akwenu, przybiera różne formy. Na wodach terytorialnych okręt państwa trzeciego ma prawo wejścia i działania, tylko w przypadku prośby danego państwa. Miało to miejsce między Włochami i Albanią na podstawie porozumienia z 1997 roku (i późniejszych protokołów z 1997 i 1998 roku), na podstawie którego Albania wyraziła zgodę na prowadzenie przez okręty i jednostki Straży Przybrzeżnej Włoch następujących działań .

- zatrzymanie i kontrola wszystkich statków podejrzanych o udział w nielegalnym transporcie imigrantów z Albanii (przedstawiciele marynarki wojennej Albanii byli obecni na pokładach jednostek Włoch);
- przy ustaleniu niezbitych dowodów na wyżej wymienioną działalność niezgodną z prawem - kierowanie statków do portów Albanii;

- w stosunku do statków pod banderą Albanii, działania takie prowadzone były również na wodach międzynarodowych.

Zapobieganie i karanie za pogwałcenie praw dotyczących nielegalnej imigracji rozciągnięto na strefę poza wodami terytorialnymi. Nie dotyczy to basenu Morza Śródziemnego Francji, Malty, Egiptu, Włoch i Albanii, gdzie stref takich nie utworzono.

Jeżeli chodzi o wody międzynarodowe, okręty mają prawo występować jedynie wobec statków podejrzanych o przestępstwa tj. piractwo i handel niewolnikami. Zwalczanie nielegalnej imigracji, może następować tylko w stosunku do statków tej samej przynależności państwowej co okręt lub na podstawie upoważnienia wydanego przez kraj, do którego należy statek podejrzany o nielegalny przewóz ludzi. Dotyczy to również statków bez bandery.

W ciągu ostatnich pięciu lat Marynarka Wojenna Włoch zdobyła spore doświadczenie w kontroli imigracji, zarówno na wodach międzynarodowych (Cieśnina Sycylijska), jak i wodach wewnętrznych. Współdziałając z włoską strażą przybrzeżną, zorganizowano również kontrolę i nadzór nad przestrzeganiem prawa na wodach terytorialnych Albanii.

Jeżeli chodzi o morze terytorialne Włoch, odpowiedzialność za bezpieczeństwo na tym obszarze ponoszą Policja, Straż Przybrzeżna i Urząd Celny. Współdziałanie z MW polega na wydalaniu (zawracaniu) statków z Albanii (uwikłanych w bezprawną działalność) bądź eskortowaniu statków i przekazywaniu ich Straży Przybrzeżnej lub służbom policyjno-celnym.

Ostatnim zagadnieniem dotyczącym użycia marynarki wojennej w tym zakresie jest sprawa użycia uzbrojenia. Okręt może oddać strzał ostrzegawczy w celu wezwania podejrzanego statku do zatrzymania. W przypadku niezastosowania się do tego, może użyć broni w celu „obezwładnienia” statku (ogień na zniszczenie jest zabroniony).

Należy jednak kierować się zasadami:

- a) wnikliwie ocenić sytuację, aby bez potrzeby nie narażać życia ludzkiego, bezpieczeństwa statku oraz interesów handlowych państwa, pod którego banderą statek uprawia żeglugę;
- b) przestrzegać prawideł międzynarodowej konwencji z 1972 roku w sprawie zapobiegania zderzeniom na morzu.

Nielegalna imigracja prowadzona drogą morską nie stanowi obecnie w warunkach polskich problemu pierwszoplanowego. Przypadki nielegalnego przetrzutu morzem osób na terytorium państwa mają charakter sporadyczny i są w dużej mierze udaremniane przez morskie służby graniczne.

Nie oznacza to jednak, że zjawisko to może być bagatelizowane, zwłaszcza wobec prowadzonych obecnie z dużą dynamiką działań ukierunkowanych na uszczelnienie granic lądowych.

Z tego względu problematyka przeciwdziałania nielegalnej imigracji prowadzonej drogą morską powinna stać się przedmiotem szczegółowych analiz prowadzonych w różnych aspektach. Problemem ważnym, nie tylko w kontekście przeciwdziałania nielegalnej imigracji jest wypracowanie rozwiązań prawno-instytucjonalnych ukierunkowanych na optymalizację procesu zarządzania kryzysem w obszarach morskich. Wobec specyfiki wynikającej z ich statusu prawnego, faktu krzyżowania się w ich obrębie interesów różnych państw (co nie występuje w warunkach lądowych) muszą to być rozwiązania odrębne od stosowanych „na lądzie”. Szczegółowego opracowania, na gruncie prawa międzynarodowego, wymaga zagadnienie uprawnień państwa do „wyprzedzającej” ochrony - w kontekście nielegalnej imigracji - swoich interesów .

W oparciu o poczynione ustalenia należy opracować i wdrożyć zasady współdziałania wszystkich morskich służb i organów państwa, przygotować szczegółowe procedury postępowania dla dowódców okrętów i kierowników jednostek w służbie państwowej, zainicjować procesy szkoleniowe członków załóg jednostek pływających oraz wypracować zasady współpracy międzynarodowej. Równie ważne jest przygotowanie do działania lądowego komponentu służb państwowych zwłaszcza w zakresie sprawnego wyokrętowania imigrantów, ich zatrzymania i transportu do ośrodków deportacyjnych.

2.2. NIELEGALNA MIGRACJA DROGĄ LOTNICZĄ

Polska leży w centrum Europy i z uwagi na jej położenie nastąpił w ostatnich latach gwałtowny wzrost ruchu pasażerskiego, zarówno pasażerów tranzytowych, jak

i tych, którzy przyjeżdżają do RP w celu pobytowym. Polska posiada osiem lotnisk o statusie międzynarodowym: Gdańsk, Szczecin, Poznań, Wrocław, Kraków, Rzeszów, Katowice i największy port lotniczy w Warszawie. Port lotniczy Warszawa-Okęcie posiada obecnie ponad 60 regulowanych połączeń z portami na całym świecie. Liczba nowych połączeń systematycznie wzrasta. Aktualnie wszystkie regularne połączenia z Warszawą są obsługiwane łącznie z naszym narodowym przewoźnikiem PLL LOT przez dwadzieścia siedem linii lotniczych. Rozwój lotniska w Warszawie wskazuje, że już wkrótce Warszawa-Okęcie ma szansę stać się jednym z głównych, regionalnych węzłów komunikacyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej.

W 1999 r. granicę przekroczyło 3 891 025 podróżnych (co przy 3 624 420 w 1998 roku stanowi wzrost o 7,4%), w tym obywatele polskich 2 100 523 (wzrost o 7,14%) i 1 790 502 cudzoziemców (wzrost o około 5%). Ponadto 91 069 podróżnych przebywało na lotnisku w tak zwanym tranzycie bezpośrednim (spadek o około 35%).

Dokonano odprawy granicznej 61 019 statków powietrznych, co przy 55 977 z 1998 roku stanowi wzrost o około 9%.

Najliczniejsze grupy cudzoziemców na kierunku wjazdowym stanowili obywatele następujących państw:

- USA - 11 162 osoby;
- Wielka Brytania - 99 595 osób;
- Niemcy - 94 194 osoby;
- Francja - 72 235 osób;
- Włochy - 44 806 osób;
- Holandia - 32 251 osób;
- Szwecja - 35 020 osób;
- Finlandia - 26 736 osób;
- Austria - 26 056 osób;
- Izrael - 21 308 osób;
- Belgia - 19 112 osób;
- Dania - 18 937 osób;
- Rosja - 18 828 osób.

W związku z Nową Ustawą o cudzoziemcach nastąpił spadek wydanych wiz w przejściu lotniczym o 26%. W 1998 roku wydano 2434 wizy.

Najwięcej wiz wydano dla obywateli następujących państw:

- Kanada - 406 wiz;
- Tajwan - 400 wiz;
- Afganistan - uchodźcy - 184 wizy;
- Australia - 147 wiz;
- Bezpaństwowcy - 113 wiz;
- Rosja (dotyczy przyjazdów służbowych) - 98 wiz;
- b. Jugosławia - uciekinierzy z Kosowa - 90 wiz;
- Armenia - delegacje państwowe oraz sportowcy - 82 wizy;
- Singapur - 74 wizy;
- Izrael - 70 wiz;
- Sri Lanka - uchodźcy - 54 wizy.

Położenie portu lotniczego Okęcie wykorzystują cudzoziemcy, którzy nielegalnie próbują dostać się na terytorium RP, a następnie do krajów Europy Zachodniej. Szczególnie zagrożonymi kierunkami są przyloty z Bułgarii, gdyż linie lotnicze BAŁKAN posiadają regularne połączenia z Afryką i nie dokonuje się kontroli emigracyjnej cudzoziemców tranzytowych w Sofii.

Najczęściej do Polski przylatują obywatele Nigerii, Etiopii, Somalii. Cel ich podróży dokładnie sprawdzany jest przez służby emigracyjne. Część z nich, aby wjechać na terytorium RP posiada wyłudzone wizy polskie, inni legitymują się skradzionymi paszportami państw RPA czy Kenii, w których nastąpiła wymiana fotografii (państwa te nie należą do państwa zagrożonych). Osoby te zawracane są tym samym samolotem do portu lotniczego, z którego przyleciały. Duży problem stanowią cudzoziemcy, którzy podczas podróży niszczą swoje dokumenty. Trwa wówczas dłuższy proces ustalania tożsamości danego cudzoziemca i kraju jego pochodzenia. Z terytorium Ukrainy i Białorusi przylatują cudzoziemcy z RPA czy Kenii, podając się za studentów uczelni ukraińskich czy białoruskich. Po wnikliwej kontroli okazuje się, że dokumenty te są podrobione.

Na lotnisku w Moskwie stworzono specjalne służby emigracyjne, które kontrolują podróżnych „uciążliwych”, udających się do Polski i portów lotniczych w Europie Zachodniej. W wyniku kontroli tych służb nie zezwolono w 1999 roku na wylot z Moskwy do Warszawy - 427 pasażerom, a do krajów Europy Zachodniej - 378 osobom.

Podobne kontrole przeprowadzane są na lotnisku w Pradze. W ten sposób nie zezwolono na wjazd do RP - 125 cudzoziemcom „uciążliwym”.

Linie lotnicze są zainteresowane, aby nie dopuścić na wejście na pokład cudzoziemców nie spełniających warunków na wjazd do kraju docelowego, gdyż za każdego zawróconego podróżnego płacą wysokie kary.

W porcie lotniczym Warszawa - Okęcie powołany jest zespół funkcjonariuszy tzw. emigracyjnych Straży Granicznej, którzy współdziałają ze służbami emigracyjnymi PLL LOT w celu niedopuszczenia na wjazd, tranzyt i wjazd do RP osób nie spełniających warunków.

W ostatnim okresie nasilił się problem pasażerów tranzytowych, są to z reguły podróżni z Dalekiego Wschodu: Pakistanu, Sri Lanki, Tajlandii udający się tranzytem do Szwecji i posiadający sfalszowane wizy szwedzkie oraz karty stałego pobytu.

Pojawiły się również przypadki pasażerów tranzytowych narodowości tureckiej udających się do Niemiec i Francji, legitymujących się sfalszowanymi wizami oraz podrobionymi kartami stałego pobytu we Francji.

Szczegółowy wykaz liczby zatrzymań z różnych przyczyn w GPK Warszawa-Okęcie w latach 1998-1999 przedstawia załącznik 6.

Port Warszawa-Okęcie jest dogodnym punktem tranzytowym dla osób, podróżujących z krajów Afryki i Azji do państw Europy Zachodniej czy państw skandynawskich. W tym celu grupa migracji prowadzi kontrolę ruchu tranzytowego typując w szczególności zagrożone kierunki w celu wstępnego rozpoznania i ewentualnego zabezpieczenia osób, które noszą się z zamiarem nielegalnej migracji.

W porcie lotniczym Warszawa-Okęcia składa się również wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Departament ds. Ochrony Granic, Migracji i Uchodźstwa MSWiA odmówił przyjmowania wniosków o nadanie statusu uchodźcy od cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę RP wbrew przepisom i zgodnie z przewidywaniami, większość tych cudzoziemców zgłaszała się do GPK Warszawa-Okęcie, jako najbliższej placów-

ki. W 1999 roku w GPK Warszawa-Okęcie zostało przyjętych 311 wniosków o nadanie statusu uchodźcy w RP, co w porównaniu z 1998 rokiem (31 wniosków) daje wzrost o 1000%. Zestawienie przyjętych i odrzuconych wniosków o nadanie statusu uchodźcy w GPK Warszawa-Okęcie w 1999 roku przedstawia załącznik 7.

Przewoźnik, który przyjął na pokład samolotu podróżnego nie spełniającego warunków na wjazd zostaje obciążony karami pieniężnymi. W 1999 r. Komendant GPK SG Warszawa-Okęcie w 1999 roku 206 razy występował z wnioskiem do Wojewody Mazowieckiego o nałożenie kary administracyjnej na przewoźnika w oparciu o art. 68 ust. 6 Ustawy o cudzoziemcach (załącznik 8).

W 1999 roku w czasie kontroli paszportowej ujawniono 180 fałszerstw w dokumentach osób przekraczających granicę RP na Okęciu. W 67 przypadkach sfalszowanymi dokumentami legitymowali się obywatel RP, 9 obywateli Wietnamu posiadało sfalszowane wizy polskie. W drugiej połowie roku zaobserwowano zainteresowanie naszym krajem obywateli Chin. Przyjeżdżali turystycznie w grupach kilkunastoosobowych do RP a następnie samowolnie oddalali się od pozostałych uczestników wycieczki. Z grup tych 28 obywateli Chin zawrócono na granicy polsko-niemieckiej, a 19 pozostało nielegalnie na terytorium RP. Wizy dla tych grup turystycznych zostały wydane przez konsula RP w Kantonie bez zwrócenia się o ich akceptację do Zarządu Kontroli Ruchu Granicznego SG.

Pod koniec 1999 roku rozpoczęły przylatywać grupy turystyczne z Filipin organizowane przez tamtejsze biuro turystyczne współpracujące z polskim biurem podróży. Ponieważ część turystów nie powracała do kraju w wyznaczonym terminie, grupa emigracyjna, po wnikliwej kontroli, części z nich nie wyraziła zgody na wjazd do RP (posiadali adresy w Szwecji, Danii, Niemczech, mapy turystyczne państw Europy Zachodniej).

Problem nielegalnej migracji drogą lotniczą występuje szczególnie w porcie lotniczym Warszawa-Okęcie ze względu na szerokie połączenia międzynarodowe. W pozostałych portach lotniczych Polski przypadki te występują sporadycznie. Dotyczą one szczególnie marynarzy udających się na statki obcej bandery zacumowane w portach morskich Gdańska i Szczecina.

W 1998 roku nie dotarło trzech marynarzy z Filipin do portu w Szczecinie, prawdopodobnie przekroczyli nielegalnie granicę do Niemiec, w 1999 roku dwóch marynarzy z Filipin nie zgłosiło się na statek w Gdańsku. W pozostałych portach lotniczych przypadków nielegalnej migracji nie ujawniono.

Dzięki współpracy służb emigracyjnych Straży Granicznej i linii lotniczych oraz współpracy tych służb między lotniskami za granicą z roku na rok liczba tego charakteru podróży maleje.

2.3. NIELEGALNA MIGRACJA DROGĄ LĄDOWĄ

Sytuacja polityczna jaka powstała na świecie w latach dziewięćdziesiątych - walki plemienne w państwach afrykańskich, wojny na dalekim Wschodzie, rozpad Związku Radzieckiego spowodowała zwiększone ruchy migracyjne z tych państw.

W Polsce obserwowane jest nasilające się w ostatnich latach zagrożenie nielegalnej migracji drogą lądową obywateli Afganistanu, Pakistanu, Sri Lanki, Bangladeszu oraz państw Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP).

W 1997 r. Straż Graniczna zatrzymała 1293 obywateli Afganistanu. W 1996 roku nielegalna migracja tych obywateli wynosiła 876, zaś w 1998 r. wzrost nastąpił aż do 1932 obywateli. Z liczby tej 1611 zatrzymały samodzielne pododdziały Straży Granicznej, pozostałe po przekazaniu stronie polskiej przez służby graniczne RFN. Dane te plasują tych cudzoziemców na drugim miejscu po obywatelach Sri Lanki.

Po rozpadzie ZSRR rozpoczęła się wewnętrzna wojna o władzę w kraju. Wyłoniło się kilka frakcji różniących się religią i kulturą, powiązanych z różnymi grupami przestępczymi. Między innymi w grudniu 1994 r. powstała frakcja zbrojna, która składała się z kilku tysięcy tzw. Talibów, czyli studentów (głównie pochodzących z Pusztunów). W 1997 r. na nowo rozgorzały walki na północy kraju.

Źródła UNHCR podają, że w 1990 r. liczba obywateli Afganistanu, którzy przebywali za granicą wynosi ponad 6 mln. głównie przebywają w Iranie - 2,4 mln, Pakistanie - 2,2 mln, Rosji - 20 tys., Indiach - 19 tys. i w innych krajach WNP - 136 tys.

Sytuacja prawna Afganów w państwach, które udzieliły im schronienia nie jest do końca uregulowana. Władze irańskie i pakistańskie borykają się z własnymi proble-

mami, nie chcą przedłużać Afganom prawa do pobytu. Ci, którzy powrócili do kraju są prześladowani przez Talibów - Iran i Pakistan zamykają swoje granice przed nowym niekontrolowanym napływem uchodźców. Dylemat, przed jakim stoją tysiące Afganów, powoduje, że poszukują oni nowych dróg migracji, które sięgają państw leżących poza regionem Azji Środkowej, a są to państwa Europy Zachodniej. Na drodze tej znajduje się również Polska.

Walki narodowościowe, jakie toczą się wewnątrz Republiki Sri Lanki (Singalezi - 74%, Tamilowie - 18,2%, Maurowie - 7,1%) powodują, że często ludność tego kraju szuka schronienia poza jego granicami. Bojownicy tamilscy sieją strach i przerażenie wśród pozostałej ludności.

Większość obywateli Afganistanu, Pakistanu i Sri Lanki chcąc dostać się do Europy Zachodniej, bez większego problemu przedostaje się do państw byłego ZSRR, skąd dalej planowany jest przerzut drogą lądową do Polski, a następnie w głąb Europy. Pomagają im w tym wyspecjalizowane grupy mafijne.

W roku 1998 zatrzymano 817 cudzoziemców z powodu przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom (załącznik 9), zaś w roku 1999 liczba ta wynosiła 744, co stanowi spadek o 8,94%, zaś Polaków było 1870 w 1999 roku (1998 r. - 2180) i był to spadek o 14,22% (załącznik 10). Zatrzymania cudzoziemców wbrew przepisom na poszczególnych odcinkach granicy lądowej Polski w latach 1998-1999 przedstawia załącznik 11.

Przykładem takim może być zorganizowana akcja Straży Granicznej wspólnie z Policją w sierpniu 1998 r. Podczas kontroli drogowej zatrzymano autobus, którym przewożeni byli nielegalnie imigranci Sri Lanki i Bangladeszu. Przewodził im obywatel Ukrainy. Część z emigrantów nie posiadała przy sobie dokumentów podróży (mieli otrzymać je na „kwaterze” pod Grójcem). Dokumenty przewoźnika nie budziły zastrzeżeń. W paszporcie posiadał nawet ważną wizę Schengen. Świadczy to o zamiarze przerzutu powyższej grupy do Europy Zachodniej. Migranci zwykle podczas krótkiego postoju, mieszkają w nieludzkich warunkach, po kilkanaście osób w pokoju, często lokale nie posiadają bieżącej wody ani sanitariatów.

Cudzoziemcy przebywający na terytorium RP tworzą lokalną mafię ściśle współpracującą z kierownictwem przerzutu. Jest to narodowościowa grupa bardzo trudna do zidentyfikowania. Ma ona bliski kontakt z grupą pogranicza, która doskonale zna ję-

zyk przerzucanej przez granicę grupy oraz współpracuje z ludnością przygraniczną, która zapewnia schronienie, wyżywienie, wymianę dokumentów i transport na dalszą drogę.

Polska Straż Graniczna wspólnie ze stroną niemiecką nie dopuściła do nielegalnego przekroczenia granicy w 1998 r. - 4064 cudzoziemców podczas, gdy w 1997 roku - 3125 osoby. Nielegalne przekroczenia granicy Polski w rozbiciu na poszczególne kraje przedstawia załącznik 12. W 1998 r. w 30% w porównaniu z rokiem 1997 udaremnilo nielegalne przekroczenie granicy zachodniej.

W 1999 roku zatrzymano w przejściach granicznych 7352 osoby za usiłowanie, dokonanie lub pomocnictwo przy popełnieniu przestępstw w przejściach granicznych, co stanowi spadek o około 13,4% w porównaniu z 1998 rokiem. Zatrzymano 4195 Polaków (1998 r. - 4769) co stanowiło spadek 12,04%. Ogólnie zatrzymano 3157 cudzoziemców w roku 1999 zaś w roku 1998 - 3722 osób, co stanowi spadek o 15,18% (załącznik 13).

Zatrzymania osób za usiłowanie, dokonanie lub pomocnictwo przy popełnianiu przestępstw na poszczególnych lądowych odcinkach granicy państwowej w latach 1998-1999 przedstawia załącznik 14.

Najistotniejsze zadanie przy zwalczaniu nielegalnej migracji to uszczelnienie granicy wschodniej. Zdaniem instytucji rządowych mających bezpośredni związek z tym procederem, zwalczanie nielegalnego przerzutu emigrantów jest problemem istotnym ze względu na jego intensyfikację, ale również z powodu zagrożenia jakie niesie za sobą dla bezpieczeństwa Polski.

Nielegalni migranci, choć zwykle nie są przestępcami, kiedy pozostają w Polsce, będą zmuszani - aby przeżyć - do podjęcia nielegalnej pracy, ci zaś, którym nie udało się zarobić na środki utrzymania dokonują kradzieży i rozbojów. O wzroście tej ostatniej grupy świadczą statystyki policyjne. W 1998 r. cudzoziemcy dokonali 15% więcej rozbojów i kradzieży niż w 1997 r. Państwo polskie nie powinno dopuścić do tworzenia się dużych skupisk innych nacji, gdyż przyciągają one zorganizowane grupy przestępcze ze swoich krajów. Przykładem takim mogą być hermetycznie zamknięte środowiska wietnamskie czy chińskie. Właśnie z tych środowisk wywodzą się przedstawiciele grup mafijnych, a dotarcie do wnętrza tych grup jest praktycznie niemożliwe.

Wybór drogi lądowej przez takich cudzoziemców wynika przede wszystkim z mniejszych kosztów przerezu do Polski oraz większej możliwości przekroczenia granicy (dokładniejsza kontrola przy podróży samolotem oraz wysoka cena biletu lotniczego). Koszt przerezu cudzoziemca do Polski waha się w granicach 5000-8000 USD.

W związku ze zbliżającym się przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej problem przerezu emigrantów staje się problemem całej Europy.

Zjawisko to stało się przedmiotem wzmożonego zainteresowania Unii Europejskiej, Rady Europy, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji oraz Międzynarodowego Ośrodka Rozwoju Migracyjnego.

Aby zapobiec nielegalnej migracji, służby graniczne, celne i policyjne państw ościennych muszą ściśle ze sobą współpracować i tylko wówczas możliwe jest osiągnięcie efektu w niedopuszczeniu do przerezu migrantów.

Rozdział 5

KRYMINOGENNE ASPEKTY ZWIĄZANE Z MIGRACJĄ

1. NIELEGALNY PRZERZUT ŚRODKÓW PROMIENIOTWÓRCZYCH I ODPADÓW PRZEMYSŁOWYCH

Przemiany, jakie zaszły w Europie po 1989 r. przyniosły krajowi następstwa, których wcześniej nie przewidywano, między innymi zagrożenie niekontrolowanym transportem (przemitem) materiałów promieniotwórczych i jądrowych.

Odpady przemysłowe i komunalne stanowią znaczne potencjalne zagrożenie ludzkiego zdrowia i środowiska. Przemysł jest źródłem dużej ilości odpadów stanowiących znaczne zagrożenie ze względu na wysoką toksyczność, palność, wybuchowość, rakotwórczość itp.

Odpady komunalne są źródłem zagrożenia sanitarno-epidemiologicznego z uwagi na rozproszony charakter ich powstawania na obszarze siedzib ludzkich. Wysoki udział substancji organicznych sprzyja między innymi rozwojowi mikroorganizmów chorobotwórczych, owadów i gryzoni przenoszących zarazki. Poza przemysłem i sektorem komunalnym inne działy gospodarki wytwarzają małe ilości odpadów - trafiają one najczęściej do odpadów komunalnych. Wyjątek stanowią odpady z rolnictwa i hodowli, w znacznej części wykorzystywane ponownie, a częściowo wymagające unieszkodliwiania.

Rzeczpospolita Polska graniczy z siedmioma krajami: Niemcami, Czechami, Słowacją, Ukrainą, Białorusią, Litwą i Rosją. Posiada także znaczny odcinek granicy

morskiej. Wraz z nasilającym się ruchem granicznym osób, środków transportu oraz towarów, do końca 1998 roku funkcjonowało 217 przejść granicznych.

W przejściach tych w 1999 roku granicę przekroczyło około 284 mln osób, ponad 4 mln samochodów ciężarowych, 79 mln samochodów osobowych, 200 tys. pociągów, 18 tys. barek rzecznych i 89 tys. samolotów (załącznik 15).

W każdym pojeździe przyjeżdżającym do Polski mogły być wwożone, odpady niebezpieczne, czego przykładem może być sytuacja, jak pojawiła się na granicy zachodniej, gdzie obywatele niemieccy w bagażnikach samochodów osobowych, nagminnie usiłowali wwozić odpady z gospodarstw domowych do Polski i pozostawiać je w lasach lub przydrożnych rowach.

Na granicy wschodniej obywatele Wspólnoty Niepodległych Państw niejednokrotnie mieli zamiar wprowadzić do naszego kraju przeterminowane, nie dozwolone do obrotu i stosowania w Polsce środki chemiczne lub leki, które w rozumieniu naszego prawa stanowią odpady.

W okresie od lipca 1989 roku w Polsce obowiązywał całkowity zakaz importu odpadów. Ustawą z dnia 2 kwietnia 1993 roku Sejm RP dokonał nowelizacji ustawy dopuszczając import odpadów przeznaczonych do wykorzystania jako surowce wtórne, na określonych warunkach i tylko za zezwoleniem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Utrzymany został całkowity zakaz importu odpadów niebezpiecznych. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa został zobowiązany do ustalenia listy takich odpadów.

Znowelizowane przepisy weszły w życie z dniem 3 czerwca 1993 roku. W dniu 3 września 1993 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, w sprawie ustalenia listy odpadów niebezpiecznych.

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska został zobowiązany do wydawania zezwoleń na import odpadów (również ekspert i tranzyt odpadów niebezpiecznych).

Zadaniem Straży Granicznej jest natomiast egzekwowanie postępowania zgodnego z tymi zezwoleniami (stosowanie się do tych zezwoleń), co oznacza znaczne poszerzenie zadań Straży Granicznej.

Mówiąc o zadaniach Straży Granicznej należy podać definicję o ochronie granicy państwowej⁹⁹: Granicą Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „granicą państwową”, jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linii graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi. Na odcinkach lądowych oraz w miejscach, w których granica państwowa przecina wody stojące lub wody płynące, przechodząc na drugi brzeg według linii prostej, biegnącej od jednego znaku granicznego do drugiego. Na rzekach, potokach, strumieniach, kanałach niezeglownych - według linii środkowej koryta. Na rzekach żeglownych - według linii środkowej głównego toru wodnego lub linii środkowej głównego nurtu. Przez „wody graniczne” rozumie się rzeki, kanały oraz śródlądowe wody stojące, przez które przebiega granica państwowa. Granica państwowa na morzu przebiega w odległości 12 mil morskich od linii podstawowej, określonej w odrębnych przepisach, lub po zewnętrznej granicy red włączonych do morza terytorialnego.

Do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego tworzy się jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formację Straż Graniczną.

Do zadań Straży Granicznej należy zapobieganie transportowaniu bez wymaganych w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową odpadów oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczeniu wód granicznych.

Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy O ochronie i kształtowaniu środowiska wprowadza w art. 3 pkt. 5a nowe pojęcie „odpad niebezpieczny” oraz go definiuje.

Przez odpad niebezpieczny - rozumie się te odpady, które ze względu na swoje pochodzenie, skład chemiczny, biologiczny lub inne właściwości lub okoliczności stanowią zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub środowiska przyrodniczego. Objęte są listą Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Państwa zachodnie próbują się pozbyć odpadów przemysłu jądrowego. Groźny jest też. m.in. przemysł materiałów rozszczepialnych ze Wschodu. W 461 przypadkach interwencji było to wynikiem przewozu surowców kopalnianych, które emitują związk-

⁹⁹ Art. 1 Ustawy o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r.

szoną radiację. Zawrócono takich 79 transportów. W kilku przypadkach były to materiały promieniotwórcze wysokoenergetyczne przewożone w sposób nielegalny, jak w poniższym przykładzie.

Dnia 23.11.98 r. w GPK Hrebenne podczas wjazdu do Polski autobusu kursowego relacji Lwów-Warszawa (przewoźnik Ukrainy) zadziałało urządzenie do kontroli skażeń pojazdów LIK-1M. Podczas szczegółowego przeszukania pojazdu zlokalizowano ukryty pod siedzeniem pojemnik wielkości paczki papierosów owinięty w folię. Pojemnik ten emitował promieniowanie przekraczające dwukrotną normę. Było to bardzo groźne dla zdrowia ludzkiego. W autobusie podróżowało 22 osoby i nikt nie przyznał się do umieszczenia substancji promieniotwórczej w autobusie. Po dokładnych badaniach w CLOR stwierdzono, że jest to substancja Sr-90 produkcji byłego ZSRR pochodząca z kradzieży.

Producenci niebezpiecznych odpadów pochodzenia chemicznego chcąc pozbyć się ich, usiłują je eksportować za granicę .

Jednym z takich docelowych krajów jest Polska. Wykorzystuje się tu istniejące luki prawne i niespójność przepisów, jak również nie jest bez znaczenia instrument ekonomiczny. Kosztów ochrony nie ponosi człowiek w tym obszarze, w którym mamy do czynienia z kompensacyjną - wobec strat wywołanych działalnością ludzka - funkcją spełnianą przez samą przyrodę, a więc w granicach samoregulacji środowiska naturalnego w tym obszarze, w którym nie może być ekonomicznego odtworzenia określonych elementów przyrody, co dotyczy zasobów biosfery, ukształtowanych przez kompleksy przyrodnicze, krajobrazów naturalnych, składających się na dziedzictwo kulturowe, czy prawie wszystkich zasobów mineralnych.

Nakłady te obciążają dochód narodowy, a przy znacznym już dziś tempie dewastacji środowiska obciążać go będą coraz dotkliwie. Przy określonym stanie zanieczyszczeń dalsza ich emisja i pojawienie się nowych jej źródeł powodują swoistą synergię, prowadzącą do zwielokrotnienia strat. Straty powstałe wskutek zaniechania czy niepełnej ochrony są zawsze większe aniżeli nakłady na ochronę bieżącą.

1.1. EFEKTYWNOŚĆ WYKRYWANIA NA GRANICY ŚRODKÓW ZAGRAŻAJĄCYCH SKAŻENIU ŚRODOWISKA NA PODSTAWIE STATYSTYK 1989-1998

Sprawozdanie Greenpeace „*Polska inwazja śmieci*” przedstawia opinii publicznej 65 poznanych transakcji śmieciowych, w których Polska była krajem docelowym dla trujących śmieci z Zachodu. Większość tych transakcji miała miejsce w latach 1989-1991, a więc kiedy nie istniała jeszcze Straż Graniczna i jej „sito dla odpadów” na granicy kraju.

W czasach powojennych zarówno na Wschodzie jak i na Zachodzie nastąpiło gwałtowne uprzemysłowienie, co pociągnęło za sobą powstanie wielu gałęzi przemysłu produkujących groźne odpady. Podczas, gdy rządy krajów wschodnich całkowicie zignorowały problemy zanieczyszczenia środowiska i swoje trucizny odprowadzały po prostu przez rury ściekowe i kominy do środowiska, rządy zachodnie były zmuszone zająć się tym problemem.

Niestety wszystko wskazuje na to, że zamiast zastosować technologie redukujące odpady, ich rozwiązania ograniczyły się do gromadzenia i koncentrowania odpadów. W rezultacie nie wiadomo było, co począć z tymi odpadami, które zostały złożone do beczek, stężone jako popiół lub żużel. Wysyłano je w przerażających ilościach na Wschód, część dotarła również do Polski.

Szerokie otwarcie granic dla zagranicznych przedsiębiorstw gospodarczych przyniosło natychmiastowe skutki. Oficjalnie wiadomo, że w tych latach Polsce zaproponowano ponad 19 milionów ton śmieci, że 40 tys. ton dostarczono do miejsc składowania. 72 zakłady przemysłowe, firmy zajmujące się odpadami i firmy maklerskie brały udział w 64 projektach handlowych oferowanych Polsce. Połowa tych projektów pochodziła z Niemiec Zachodnich. 7 tys. ton popiołu filtrowego z Berlina Zachodniego umieszczono w polskim przemyśle cementowym, 9300 ton pyłu metalowego z zakładów „Thyssen AG”, do którego zostały domieszane PCB, przerobiono w polskich zakładach metalurgicznych. Około 15 tys. importowanych beczek z różnych dostaw, po brzegi wypełnionych odpadami lakierniczymi, używanymi rozpuszczalnikami, środkami czyszczącymi i klejami, w sumie około 5 tys. ton leży do dnia dzisiejszego

w przeróżnych miejscach w Polsce. 50 tys. zużytych baterii wprowadzono na rynek do sprzedaży jako nowe. Zaproponowano Polsce bezpłatnie, kompletne urządzenia do spalania i utylizacji śmieci i używanego oleju, jednak pod warunkiem, że najpierw nastąpi przerób sprowadzonych śmieci i że reszta odpadowa pozostanie w naszym kraju. Na przykład duży zbiór beczek został odkryty niedaleko wsi Bukówka w okolicy Żabiej Woli. Pochodzą one prawdopodobnie z austriackiego importu śmieci. Pewna ilość resztek farb, załadowana na 4 samochody ciężarowe, znajdowała się 19 czerwca 1989 roku w drodze z kolońskiej firmy do Poznania. Stwierdzono, że są one trujące i że w Niemczech były przeznaczone do unieszkodliwienia - w późniejszym terminie odesłano je do nadawcy. Mnóstwo cuchnących śmieci, które znaleziono w lutym 1990 roku koło Kostrzyna nad Odrą, okazało się 800 tonami osadu ściekowego z domieszką kory z oczyszczalni ścieków w Darmstad.

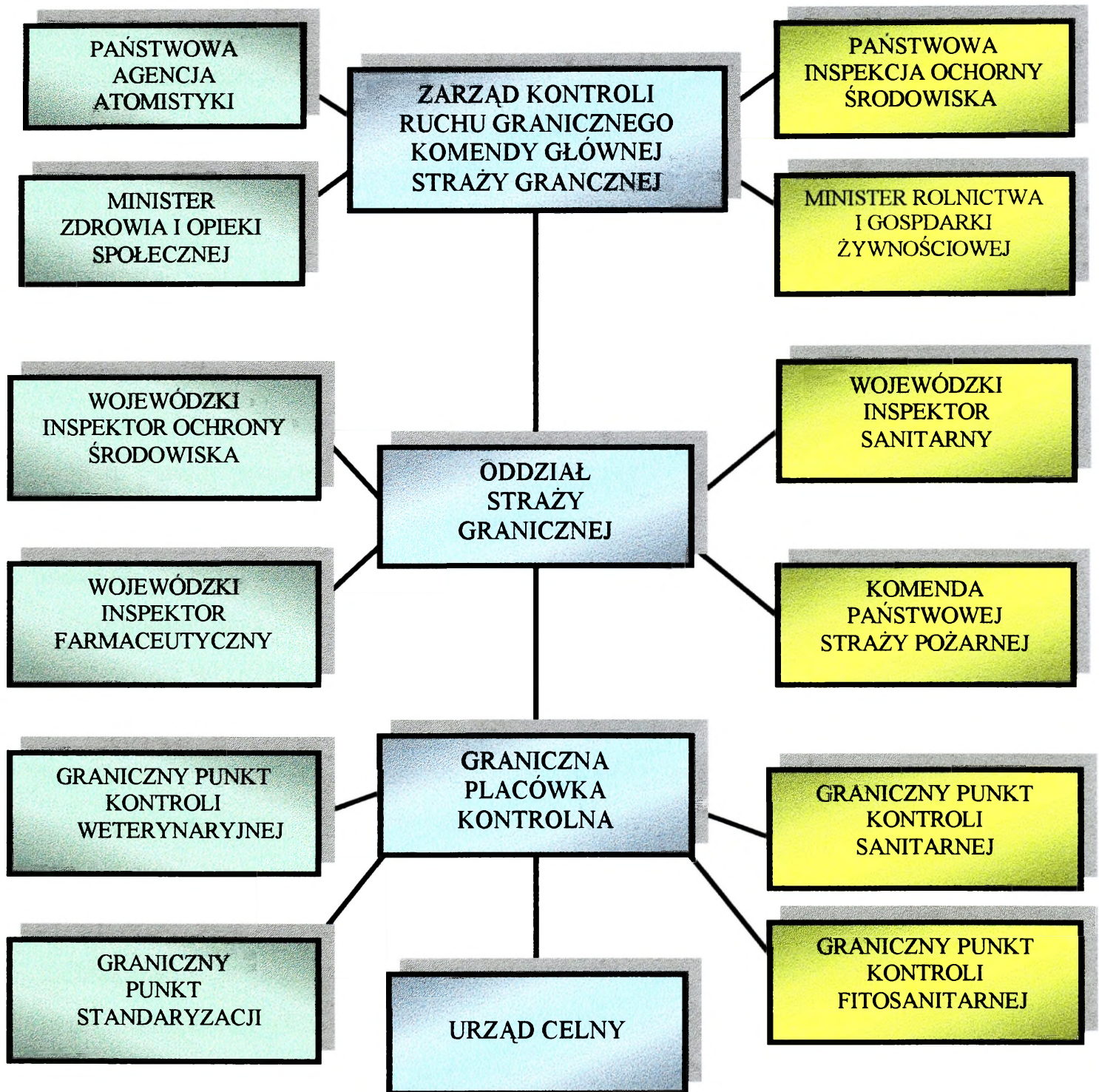
1.2. UDAREMNIONE PRÓBY NIELEGALNEGO WWOZU ODPADÓW NA GRANICY DO POLSKI

Od 1991 roku realizacja zadań związanych z ochroną ekologiczną kraju, polegająca na kontrolowaniu przewożonych przez granicę państwową odpadów oparta jest na wprowadzonym w Straży Granicznej systemie kontroli chemicznej i radiometrycznej. Na każdym przejściu granicznym wyznaczeni są do pełnienia służby odpowiednio przeszkoleni funkcjonariusze, którzy dokonują kontroli przewożonych towarów, oceniają je i podejmują decyzje o zezwoleniu na wwóz do kraju lub tranzyt przez terytorium Polski. Strukturę służb współpracujących w zakresie kontroli przewożonych odpadów przedstawia schemat 1.

Główne zagrożenia, z jakimi boryka się Straż Graniczna na granicy wiążą się z:

- importem odpadów do utylizacji z fałszywymi deklaracjami;
- tranzytem odpadów niebezpiecznych (szczególnie odpadami radioaktywnymi);
- częstą nieznajomością, przez osoby przekraczające granic państwową i przewożących odpady, polskich przepisów prawnych dotyczących tego zagadnienia;

Schemat 2. STRUKTURA SŁUŻB WSPÓŁPRACUJĄCYCH W ZAKRESIE KONTROLI PRZEWOŻONYCH ODPADÓW



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

- nieświadomością obywateli polskich, o zagrożeniu jakie powodują, przywożąc do kraju nielegalnie odpady niebezpieczne.

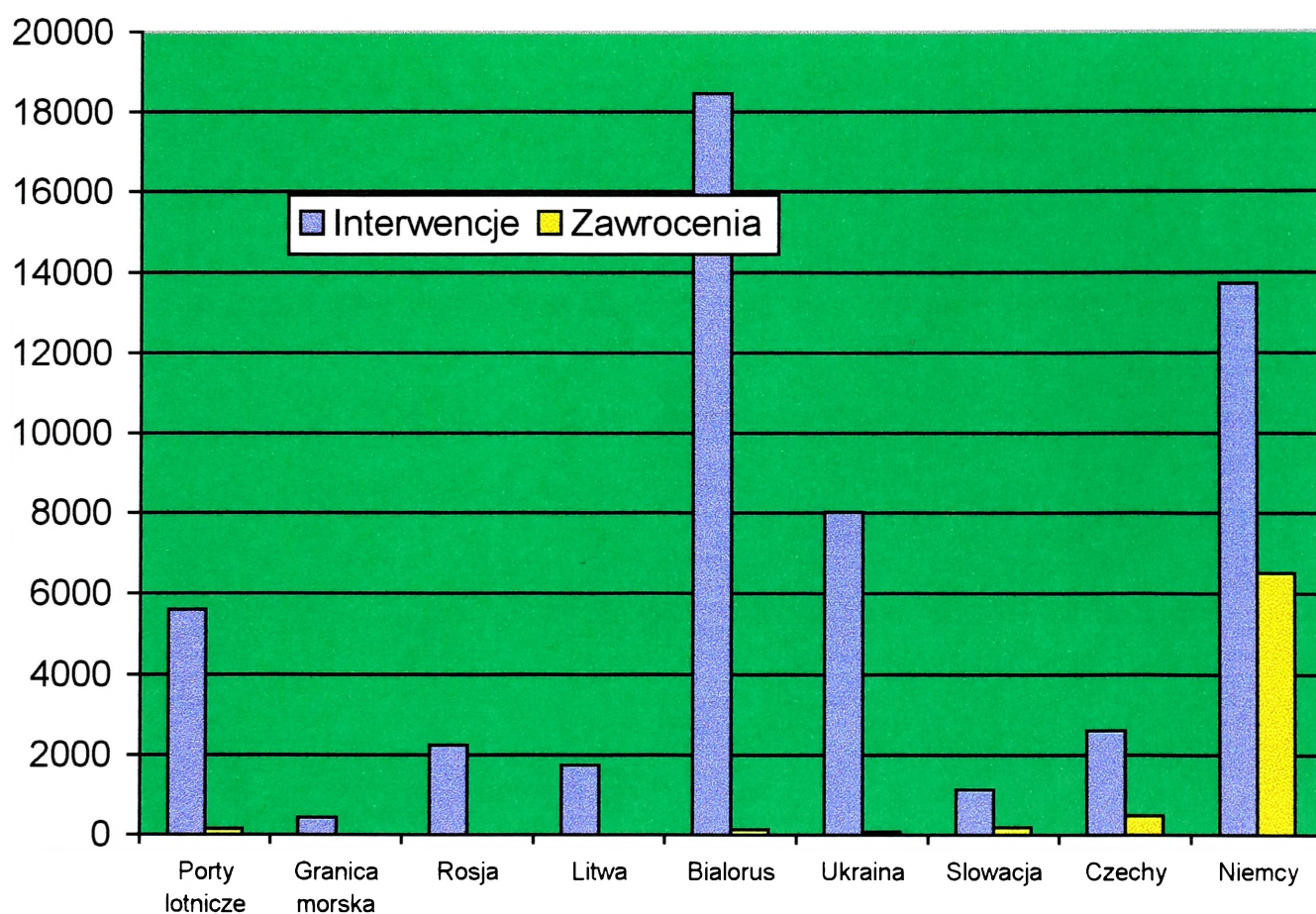
Największa koncentracja prób wwozu do Polski substancji promieniotwórczych i materiałów jądrowych, a także materiałów o podwyższonej radiacji występuje na granicy wschodniej. Natomiast na granicy zachodniej przeważają interwencje spowodowane promieniowaniem pochodzącym od towarów zawierających naturalne substancje promieniotwórcze tzw. kopaliny.

O skuteczności działań Straży Granicznej decyduje, oprócz przygotowania fachowego, jakość urządzeń i sprzętu radiometrycznego, w które wyposażone są przejścia graniczne. Przed wjazdem na teren przejścia granicznego na kierunku wjazdowym do RP zainstalowane są stacjonarne urządzenia do kontroli skażeń pojazdów UK-1M tzw. bramki radiometryczne. Są to podstawowe urządzenia służące do wykrywania towarów o podwyższonym tle promieniotwórczym produkcji polskiej. Urządzenia to składa się z czterokanałowego wyposażenia w mikroprocesor pulpitu sterowniczego oraz od 1 do 4 głowic pomiarowych wyposażonych w dwie sondy scyntylicyjne. Głowice ustawione są przed wjazdem na teren przejścia granicznego a odległość od pulpitu może wynosić do 1000 m. Urządzenie pracuje w systemie „on line” i może działać bez nadzoru kontrolera dozymetrysty. W momencie przekroczenia tła promieniotwórczego o ustawioną wcześniej krotność (zazwyczaj trzykrotnie) następuje automatyczne włączenie sygnalizacji dźwiękowej i świetlnej. Samochód lub skład kolejowy zostają zatrzymane i wykonywany jest szczegółowy obmiar radiometryczny przy pomocy sprzętu przenośnego (mierników skażeń powierzchni).

Na tym etapie tzw. „gęstego sita” wylapywane są wszystkie próby wwozu na terytorium RP materiałów promieniotwórczych i jądrowych. W przejściach granicznych zainstalowanych jest 116 kompletów urządzeń typu UK-1M, które obsługiwane są przez przeszkolonych w Instytucie Energii Atomowej w Świerku 260 funkcjonariuszy SG. W przypadku zaistnienia nietypowych lub wątpliwych zdarzeń zapewniona jest całodobowa konsultacja z dyżurnym specjalistą Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej (CLOR). W sytuacjach awaryjnych oraz w przypadkach, kiedy istnieją trudności w interpretacji wyników pomiarów dozymetrycznych lub zaistnieniu konieczności określenia rodzaju ładunków promieniotwórczego, dyżurny CLOR zobowiązany jest do podania kontrolerom Straży Granicznej sposobu postępowania lub

wysyła na miejsca zdarzenia inspektorów ochrony radiologicznej z ruchomym laboratorium radiometrycznym (schemat 3).

Schemat 3. LICZBA SKONTROLOWANYCH ŚRODKÓW TRANSPORTU ORAZ NIEZEZWOLEŃ NA WWÓZ ODPADÓW DO POLSKI W ROZBICIU NA PAŃSTWA GRANICZĄCE W 1998 ROKU



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

Z poniższego wykresu wynika, gdzie i na których odcinkach granicy okresie 1991-1998 istniało największe zagrożenie, zaś w tabeli nr 1 przedstawiono zestawienie z którego wynika, że przy wzroście ilości sprowadzanych odpadów, maleje ilość prób ich nielegalnego przywozu.

Tabela 1. ZESTAWIENIE OGÓLNEJ LICZBY SKONTROLOWANYCH TRANSPORTÓW I NIEZEZWOLEŃ NA WJAZD DO KRAJU

	LATA							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Liczba skontrolowanych pojazdów przewożących odpady	193	2736	3441	6966	15705	42047	47410	53921
Liczba transportów, którym nie zezwolono na wjazd do Polski	47	1332	2160	4581	10415	18638	11738	7567

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

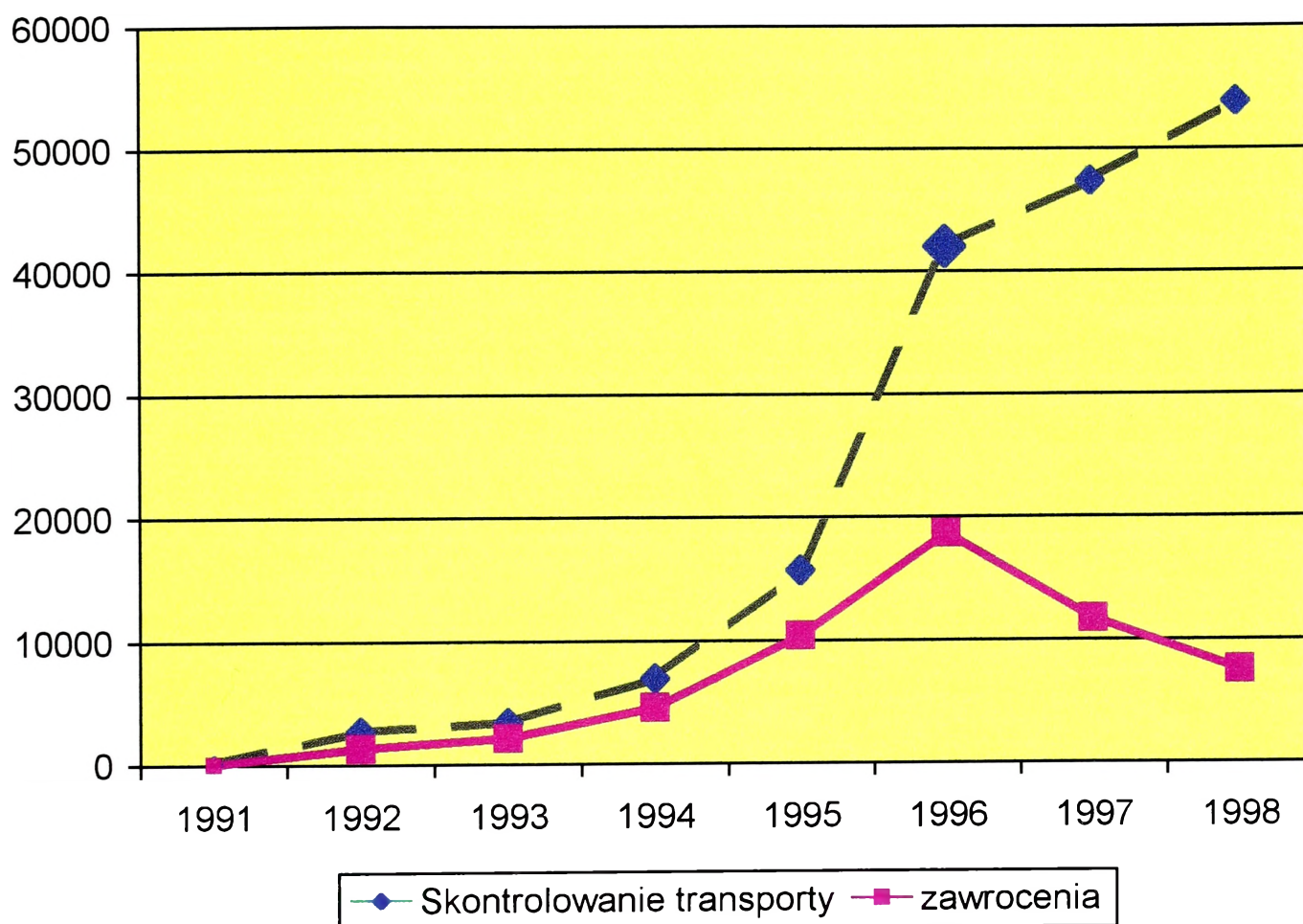
Zestawienie wyników kontroli chemiczno-radiometrycznej przeprowadzonej przez Straż Graniczną na granicy państwa w rozbiciu na typologię zdarzeń na przestrzeni sześciu lat (1994-1999) przedstawia załącznik 16, zaś zestawienie takie w rozbiciu na państwa graniczące w roku 1998 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. ZESTAWIENIE WYNIKÓW KONTROLI CHEMICZNO-RADIOMETRYCZNEJ PRZEPROWADZONEJ PRZEZ STRAŻ GRANICZNĄ NA GRANICY PAŃSTWA W ROZBICIU NA PAŃSTWA GRANICZĄCE W 1998 ROKU

Rodzaj odpadów	Interwencje	Zawrócenia
Niemcy	13713	6517
Czechy	2592	470
Słowacja	1121	192
Ukraina	8016	65
Białoruś	18466	131
Litwa	1735	8
Rosja	2228	8
Granica morska	418	5
Porty lotnicze	5607	151
Razem	53021	7567

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

Schemat 4. LICZBA SKONTROLOWANYCH ŚRODKÓW TRANSPORTU ORAZ LICZBA NIEZEZWOLEŃ NA WWÓZ ODPADÓW DO POLSKI



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

Przykłady międzynarodowej współpracy dotyczącej zwalczania nielegalnego obrotu odpadami niebezpiecznymi przedstawia załącznik 17.

1.3. PRZEMYT MATERIAŁÓW RADIOAKTYWNYCH PRZEZ GRANICĘ POLSKI

Wzmocniony ruch osobowy i towarowy na przejściach granicznych i niewystarczające wyposażenie służb Straży Granicznej w nowoczesny sprzęt spowodował znaczny wzrost zjawisk patologicznych mających miejsce przy przekraczaniu granicy.

Do podstawowych zjawisk patologicznych należą:

- nielegalne przekraczanie granicy,
- przewożenie kradzionych samochodów,
- wwożenie materiałów promieniotwórczych lub napromieniowanych,
- niezgłaszanie się do odprawy celnej po przekroczeniu granicy.

Zgodnie z Ustawą o ochronie granicy państwa z dnia 12 października 1990 roku, Straż Graniczna zobowiązana jest do prowadzenia kontroli radiologicznej, dlatego jednym z istotnych elementów jest bramka dozymetryczna. Na teren naszego kraju importowane są towary lub materiały przekraczające normy napromieniowania, stanowiąc w ten sposób bezpośrednie zagrożenie dla obywateli nabywających i spożywających artykuły spożywcze lub nabywające inne towary wytworzone z materiałów napromieniowanych, a przede wszystkim zapobiega nielegalnemu obrotowi materiałów radioaktywnych.

W ramach radiologicznej ochrony państwa, w okresie 1990-1995, funkcjonariusze Straży Granicznej interweniowali 13 616 razy, nie zezwalając na wjazd do Polski 1405 transportom z materiałami promieniotwórczymi (tabela 3).

**Tabela 3. ZAGROŻENIA NIELEGALNYM OBROTEM MATERIAŁAMI
I SUBSTANCJAMI PROMIENIOTWÓRCZYMI**

Lp.	Rok	Interwencje	Zawrócenia	Wzrost do roku ubiegłego [%]	Uwagi
1	1993	4	-	-	-
2	1994	8	3	-	-
3	1995	148	47	1506,0	wzrost
4	1996	461	79	168,1	wzrost
5	1997	1648	867	1111,1	wzrost
6	1998	11347	409	-47,2	spadek
Razem		13616	1405		

Źródło: Komenda Główna Policji.

Aby zapewnić efektywne funkcjonowanie służb państwowych odpowiedzialnych za przestrzeganie przepisów - Prezes Krajowej Agencji Energii Atomowej (NAEA) podpisał stosowne porozumienie ze służbami MSWiA. Zgodnie z tymi porozumieniami NAEA zapewnia konsultacje dotyczące zagadnień jądrowych, organizuje profesjonalne szkolenie dotyczące bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, informuje stosowne służby o zagrożeniach radiologicznych i wykroczeniach oraz identyfikuje nielegalne materiały jądrowe i substancje promieniotwórcze.

W 1994 r. Straż Graniczna zetknęła się z 1648 przypadkami przewozu materiałów promieniotwórczych; w tym - w 807 przypadkach przewoźcy nie posiadał odpowiednich dokumentów lub dokumenty były niekompletne, co spowodowało niedopuszczenie tych towarów do przekroczenia granicy.

W Polsce instytucje i osoby indywidualne mogą uzyskać bezpłatną informację oraz pomoc Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej (CLOR) w wypadkach z substancjami promieniotwórczymi, w sytuacjach zabezpieczenia porzuconych źródeł, znalezienia źródeł zagubionych, kontroli legalności posiadania takich źródeł lub w przypadku prób przemycania ich za granicę.

Od trzydziestu lat CLOR posiada Służbę Awaryjną, która ma za zadanie:

- bezzwłoczne udzielanie pomocy w razie katastrof radiologicznych,
- prowadzenie działań zapobiegających takim katastrofom,
- prowadzenie dokumentacji dotyczących wszystkich nadzwyczajnych sytuacji, które mogą spowodować te katastrofy.

Baza danych istniejąca w CLOR dotyczy wszystkich cywilnych jednostek zajmujących się źródłami promieniowania. Dane te obejmują informacje o:

- dokładnym umiejscowieniu źródeł,
- adresach i numerach telefonów osób odpowiedzialnych za wykorzystanie źródeł,
- wykazach sprzętu dostępnego na miejscu.

W ciągu ostatnich lat odnotowano następującą liczbę nadzwyczajnych wypadków i podjętych interwencji:

- 1995 r. - 69 wypadków i 19 interwencji;
- 1996 r. - 90 wypadków i 33 interwencje;

- 1997 r. - 77 wypadków i 22 interwencje;
- 1998 r. - 95 wypadków i 18 interwencji.

Rozpad ZSRR i otwarcie granic dla turystyki i handlu przyniosło w ostatnich latach znaczny wzrost liczby prób przemytu materiałów promieniotwórczych na kierunku wschód - zachód. Borykanie się z tym zjawiskiem jest głównie zadaniem Straży Granicznej, Policji, Prokuratury i UOP - organów państwowych odpowiedzialnych za aktywne zwalczanie tej przestępczości.

Udział Służby Awaryjnej CLOR w zwalczaniu przemytu substancji promieniotwórczych znacznie przyczynił się do zredukowania dawek napromieniowania osób uczestniczących w takich działaniach.

W załączniku 18 przedstawione są najbardziej charakterystyczne przykłady działań Centrum Interwencyjnego CLOR w latach 1993-1998 dotyczące zwalczania przemytu materiałów promieniotwórczych. Zaś w załączniku 19 przedstawiono szczegółowy wykaz przypadków wydarzeń radiacyjnych wykazanych z przemytem lub nielegalnym posiadaniem materiałów promieniotwórczych

Większość kradzieży źródeł promieniotwórczych dotyczyła izotopowych czujek dymu. Wydaje się być to normalnym zjawiskiem ze względu na powszechność tego urządzenia. Jednak można się tu również dopatrywać niskiej sprawności instalacji dozoru czujniki lub jej wyłączenia.

W ostatnich latach zaistniały dwa szczególnie niebezpieczne wydarzenia kradzieży źródeł. Jedno opisane wyżej, a drugie to kradzież analizatora fluorescencyjnego zawierającego zestaw kilku źródeł o wysokiej toksyczności. Są to sytuacje wynikłe z braku nadzoru nad magazynowanymi źródłami.

Wszystkie zanotowane przez Ośrodek Dyspozycyjny Służb Awaryjnych przypadki dotyczyły stosunkowo słabych źródeł promieniowania. Jednak przypadki prób przemytu z Polski, jak i do Polski wskazują na istnienie rynku takich materiałów. Szczególny niepokój powinien budzić przypadek przejęcia przemytu pastylek paliwa do reaktorów.

Można się spodziewać, że po kolejnych nowelizacjach Prawa Atomowego, ostrzegających sankcje wobec niezgodnego z prawem obrotu lub użytkowania, zaintereso-

sowanie organów ścigania materiałami promieniotwórczymi i jądrowymi wzrośnie i dzięki temu zostanie zlikwidowany ich rynek w Polsce.

W 1990 roku została utworzona Straż Graniczna, a jednym i z ustawowych obowiązków nałożonych na naszą formację jest zapobieganie transportowania przez granicę państwową bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów odpadów, materiałów jądrowych oraz substancji szkodliwych dla środowiska naturalnego.

Zadania te realizowane są bezpośrednio na granicy państwa poprzez kontrolę, która ma za zadanie określenie czy sprowadzony do Polski towar będący w rozumieniu prawa polskiego jest odpadem, czy osoba sprowadzająca lub instytucja posiada odpowiednie zezwolenia uprawniające do sprowadzenia odpadów, czy przewożone odpady są odpowiednio przygotowane do transportu i odpowiadają warunkom określonym w wydanej przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska decyzji pozwalającej na wwóz lub tranzyt przez Polskę odpadów.

Działania „na granicy” opierają się na stworzonym przez Straż Graniczną systemie kontroli chemiczno-radiometrycznej wwożonych do kraju towarów. System ten został zbudowany w 1990 roku i jest konsekwentnie rozwijany. Daleko idące otwarcie na współpracę gospodarczą z różnymi krajami, wysokie sankcje karne w państwach EWG za zatruwanie u nich środowiska już przyczyniło się do zagrożenia Polski z tytułu wwożenia odpadów celem ich składowania lub utylizacji.

Ponadto różnorodność przewożonych przez granicę państwową odpadów, ocena stopnia ich przydatności do dalszego użycia jest często niemożliwa bezpośrednio na granicy - funkcjonariusz Straży Granicznej niejednokrotnie nie jest w stanie określić czy przewożony towar stanowi odpad. Brak jest w przejściach granicznych wyspecjalizowanych służb uprawnionych do podejmowania decyzji o zezwoleniu bądź nie zezwoleniu na wwóz do Polski odpadów.

Wraz ze zwiększoną wymianą towarowo-handlową z zagranicą należy się spodziewać wzrostu nielegalnego importu odpadów, z jednoczesnym inkasowaniem znacznych sum pieniędzy przez różne spółki i przedsiębiorstwa od-podmiotów gospodarczych, które odpady wykorzystują.

Najważniejszym zadaniem pozostaje wzmocnienie kontroli na granicy przewożonych towarów. Ocenia się, że obecna obsada kadrowa i stopień jej technicznego wypo-

sażenia (brak informatyki) przy lawinowo narastającej wymianie towarowej z zagranicą, różnorodność przewożonych towarów i mnogość informacji (przepisy, instrukcje) w przyszłości nie będą dawać możliwości prób przewozu odpadów przez granicę państwa.

Oceniając funkcjonowanie systemu kontroli chemiczno-radiometrycznej w rozpatrywanym okresie można stwierdzić, że spełnił on zakładany cel ekologicznego zabezpieczenia granic kraju przed nielegalnym napływem wszelkiego rodzaju odpadów oraz realizowaniem zadań wynikających z Konwencji Bazylejskiej i innych polskich aktów prawnych.

Jednocześnie wyniki jego działalności uświadomiły ogrom płynącego z zagranicy niebezpieczeństwa dla naturalnego środowiska oraz skutki stąd wynikające dla przyszłych pokoleń.

2. PRZEMIESZCZANIE PRZEZ GRANICĘ NARKOTYKÓW I SUBSTANCJI PSYCHOTROPOWYCH

2.1. PRZEMYT NARKOTYKÓW W ŚWIECIE

Narkotyki używane były we wszystkich społeczeństwach od zamierzchłych czasów. Początkowo przewożone były z terenów Ameryki Południowej do Północnej i dalej do Kanady. W późniejszym okresie powstaje szlak narkotyczny z Dalekiego Wschodu poprzez Rosję do Europy i Ameryki. Prócz narkotyków zaczęto również przemycać środki psychotropowe.

W 1995 r. nastąpił znaczny wzrost przemytu narkotyków na rosyjskiej granicy z państwami bałtyckimi, w regionie północno-zachodnim i kaliningradzkim. W regionie tym znaleziono w 1997 r. 424,1 kg narkotyków (154 przypadki): opium, haszysz, słoma makowa, marihuana. Stanowi to 36% łącznej liczby konfiskat w Federacji Rosyjskiej.

W 1998 r. nastąpił gwałtowny wzrost nielegalnego przewożenia słomy makowej z Ukrainy na terytorium Rosji. W 139 przypadkach skonfiskowano 2396,65 kg słomy makowej.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych zauważono na terenie Rosji wzrost nielegalnego importu efedryny w rejonie dalekowschodnim, sprowadzanej przez obywateli Rosji i Chin podróżujących w charakterze turystów. W 1998 r. w 30 przypadkach skonfiskowano w sumie 1 453 510 tabletek efedryny. Nastąpiło również zwiększenie przemytu opiatów z Azji Środkowej i Kazachstanu do Rosji.

Duża liczba połączeń lotniczych z całym światem umożliwiła utworzenie kanału przerzutowego kokainy z Ameryki Płd. do Rosji. Łączna ilość kokainy wynosiła w 1998 r. - 25 kg. Kokaina importowana była przez obywateli Nigerii via Moskwa do Togo, Beninu, Gwinei.

W przypadku tranzytu narkotyków drogą lotniczą z Azji Południowo-Wschodniej przez Rosję do Polski uczestniczyli w 3 incydentach również Polacy. Ujawniono u nich 1,55 kg heroiny i 10 kg haszyszu.

Szczegółowy wykaz incydentów konfiskaty narkotyków podczas kontroli osób, środków transportu i frachtu przez służbę celną Federacji Rosyjskiej w 1998 roku przedstawia załącznik 20.

Śledząc częstość i zwiększającą się systematycznie ilość przemyconych narkotyków nasuwa się stwierdzenie, że proceder ten przybiera na sile. Aby go w pewnym stopniu ograniczyć, należy zaostrzyć przepisy prawne dotyczące tej kwestii, zacieśnić współpracę SG z organami ścigania, zastosować surowszy wymiar kar za przemyt i posiadanie narkotyków.

2.2. PRZEMYT KOKAINY Z AMERYKI ŁACIŃSKIEJ DO REPUBLIKI CZESKIEJ W 1998 R.

Praskie lotnisko Ruzyne staje obecnie jednym z najbardziej aktywnych ośrodków w Europie Środkowej wykorzystywanych do przewozu kokainy z Ameryki Łacińskiej do regionu RILO.

W 1998 r. na lotnisku Ruzyně dokonano 13 konfiskat kokainy przemyconej z Ameryki Łacińskiej do Republiki Czeskiej. Było to 11 konfiskat kokainy pochodzącej z Kolumbii, tylko dwie konfiskaty wiązały się z inną trasą transportu - jedna z Aruby (Karaiby) i jedna z Wenezueli. Odnotowano, że przebieg tras przewozu był następujący:

- Kolumbia - Wenezuela - Holandia - Republika Czeska;
- Wenezuela - Holandia - Republika Czeska;
- Kolumbia - Wenezuela - Holandia - Republika Czeska - Austria - Włochy.

Władze czeskie są obecnie zaniepokojone falą Kolumbijczyków przemycających kokainę łykając ją. Po raz pierwszy trend ten wykryto pod koniec sierpnia 1997 r. Od tego czasu odnotowano co najmniej 7 dodatkowych ujawnień. W każdym przypadku paczuski wypchane kokainą były opakowywane w taki sam sposób i z uwagi na to wielce jest prawdopodobne, że kurierzy pracują dla tej samej kolumbijskiej organizacji. Paczuski te są najpierw owijane celofanem, następnie umieszcza się je w palcach gumowych rękawiczek chirurgicznych, a na końcu związuje się długą zieloną nitką. Finalnym środkiem ostrożności jest pokrycie tych pakunków parafiną. Aresztowani kurierzy podróżowali do Pragi z Bogoty via Carracas i Amsterdam. Ilość narkotyków przemyconych w ten sposób wynosi do 0,6 kg do 1,2 kg - na jednego kuriera.

Zatrzymując się na temacie tzw. „połykaczy”, wywiad otrzymał wskazówki, że istnieje możliwość, iż pewne kolumbijskie organizacje planują wprowadzić w bliskiej przyszłości wykorzystanie dzieci jako połykaczy. Przy takich „okazjach” dzieciom towarzyszyliby ich „rodzice”¹⁰⁰.

2.3. PRZEMYT HEROINY KOMERCYJNYMI LOTAMI Z TURCJI

Od stycznia 1997 r. odnotowano 21 oddzielnych przypadków przemytu heroiny z Istambułu i Izmiru (Turcja) do Europy Zachodniej. Wykorzystywano do tego komercyjne loty. Łączna ilość skonfiskowanych narkotyków wynosiła ponad 157 kg.

¹⁰⁰ Źródło informacji - Interpol.

Z jednym wyjątkiem - wykryte narkotyki były ukryte albo w dostosowanych do przemytu walizkach albo w plecakach. Wyjątek ten stanowiła znaczna ilość narkotyków - 33 kg znalezione we frachcie lotniczym do Wielkiej Brytanii. Doniesiono, że przeciętna waga narkotyków skonfiskowanych w każdym przypadku wynosiła około 5 kg.

Z 21 odnotowanych przypadków - 5 zgłosiła Holandia, po 3 Belgia, Niemcy, Włochy i Turcja, a po 2 - Szwajcaria i Wielka Brytania. W 1/3 przypadków Włochy podawano jako punkt docelowy.

Większość aresztowanych kurierów to Turcy, po nich najliczniejszą grupę stanowili Brytyjczycy i obywatele z Afryki Zachodniej¹⁰¹. Również Rumunia - formalnie kraj tranzytowy leżący na szlaku bałkańskim - staje się obecnie ośrodkiem gromadzenia heroiny oraz staje się magazynem przesyłek „odpoczywających” w obrębie granic państwowych tego kraju. Ta nowa i niewdzięczna rola - magazynowania przesyłek w prywatnych domach lub w miejscach handlowych - częściowo wyjaśniałaby nagły wzrost liczby obywateli Rumunii zamieszanych w przemyt heroiny

2.4. RYNEK AMFETAMINY W SKANDYNAWII

W pierwszej połowie 1998 odnotowano rosnącą aktywność na szwedzkim rynku amfetaminy. Dane za 1998 r. są najwyższe w historii - zarówno jeśli chodzi o liczbę przeprowadzonych konfiskat, jak i ilość skonfiskowanych narkotyków. Sytuacja w innych państwach skandynawskich wydaje się być bardziej stabilna, chociaż Finlandia zgłasza wzrost konfiskat amfetaminy. Ponadto amfetaminę znajduje się obecnie w tych częściach kraju, które poprzednio nie były dotknięte tą plagą.

Analiza ostatnich wydarzeń mających miejsce na amfetaminowej scenie wykazuje, że około 50% konfiskat dotyczy amfetaminy wyprodukowanej w Polsce, na Węgrzech, w Rep. Czeskiej, Słowacji i Bułgarii. W związku z tą sprawą należy także wymienić inne państwa: Estonię, Litwę, Ukrainę i Białoruś. Polska wydaje się być największym producentem amfetaminy. Trudna ją porównać pod tym względem z jakimkolwiek innym krajem. Pozostałe 50% najprawdopodobniej pochodzi z tradycyj-

¹⁰¹ Tamże.

nych państw jej produkcji takich, jak: Holandia, Belgia i Niemcy. Włochy i Hiszpania także wydają się być do pewnego stopnia w to „zamieszane”.

Trasy przemytu wydają się być mniej więcej takie same jak przedtem. Jednak odnotowano wzrost liczby konfiskat dokonywanych w pociągach oraz w autobusach przejeżdżających z państw byłego bloku wschodniego. W kilkunastu przypadkach amfetamina była przemycana przy pomocy lekkich samolotów.

2.5. PRZEMYT NARKOTYKÓW PRZEZ POLSKICH KURIERÓW W SKALI ŚWIATOWEJ

Centralny System Informacyjny zawiera skomputeryzowane dane o wszystkich konfiskatach dokonanych przez urzędy celne od 1 stycznia 1991 według bazy danych WCO/WNP oraz RILO liczba incydentów z udziałem polskich kurierów wzrasta od 1991 r.

Tabela 4. PRZEMYT NARKOTYKÓW PRZEZ POLSKICH KURIERÓW W SKALI ŚWIATOWEJ W LATACH 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998	Razem
Liczba incydentów	14	17	38	49	42	160
Ilość narkotyków [kg]	80,4	2911,9	4713,3	3089,0	12291,6	23086,3
Liczba kurierów	23	30	51	74	63	241

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

Największe konfiskaty narkotyków przemyconych przez polskich kurierów przedstawia poniższe zestawienie w załączniku 21.

Liczba konfiskat amfetaminy przemyconej przez polskich kurierów gwałtownie wzrosła od 5 konfiskat w 1994 r. do 20 konfiskat w 1997 i 12 do początku październi-

ka 1997 r. Średnia ilość narkotyków skonfiskowanych w pojedynczym przypadku wzrosła z 2,95 kg w 1994 r. do 3,34 w 1995 i 7,51 kg w 1998 roku.

Wykaz konfiskat różnego rodzaju narkotyków jakie są przemycane przez polskich kurierów przedstawia tabela 5.

Tabela 5. KONFISKATY NARKOTYKÓW WEDŁUG ICH RODZAJÓW PRZEMYCANYCH PRZEZ POLSKICH KURIERÓW

	1994	1995	1996	1997	1998	Razem
Liczba incydentów	14	17	38	49	42	160
Kokaina [kg]	5	3	4	11	6	29
Heroina [kg]	4	3	6	12	12	37
Haszysz [kg]	-	1	4	6	9	20
Marihuana [kg]	-	-	2	-	1	3
Amfetamina [kg]	5	10	18	20	12	65
Inne narkotyki [kg]	-	-	4	-	2	6

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

Dane w tabeli 6 obrazują dominację amfetaminy nad innymi narkotykami przemycanymi przez polskich kurierów w latach 1994-1998. Amfetamina była głównie przemycana z Polski do państw nordyckich (ponad 55%) i do Niemiec.

Tabela 6. ILOŚĆ NARKOTYKÓW PRZEMYCANYCH PRZEZ POLSKICH KURIERÓW

	Kokaina [kg]	Heroina [kg]	Haszysz [kg]	Marihuana [kg]	Amfetamina [kg]
1994	43,59	21,99	-	-	14,78
1995	7,89	20,4	2850,0	-	33,59
1996	63,35	55,48	4505,0	8,25	81,23
1997	1369,26	146,96	1506,1	-	66,73
1998	27,45	316,99	9775,3	2081,7	90,16

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej.

W okresie 1994-1998 dokonano największej konfiskaty amfetaminy 30 kg. Odbyło się to w Ramsgat, w Wielkiej Brytanii. Narkotyki były ukryte za fałszywą przegrodą w transporterze - platformie do przewozu samochodów. Przestępca okazał się Polakiem podróżującym z Polski do Wielkiej Brytanii. Najprawdopodobniej jest to nowa trasa przemytu amfetaminy. Przedtem w Kołobrzegu skonfiskowano 3,2 kg amfetaminy, przewożono ją tą samą trasą.

2.6. PRZEMYT NARKOTYKÓW I SUBSTANCJI PSYCHOTROPOWYCH PRZEZ GRANICE POLSKI

Położenie geograficzne Polski w centrum Europy oraz rozwój społeczno-polityczny zarówno w kraju, w regionie i w całej Europie, sprzyja szeroko zakrojonym przedsięwzięciom w próbach lokowania na polskim terytorium nielegalnych laboratoriów, które zajmują się produkcją narkotyków syntetycznych oraz tworzenia zaplecza magazynowego przerzutów tranzytowych. Duże nasilenie ruchów migracyjnych osób m.in. przez Polskę stwarza międzynarodowym grupom przestępczym znakomite warunki do organizowania i rozbudowy kanałów przemytu narkotyków przez Polskę ze Wschodu na Zachód i Północ.

Prawny mandat do zwalczania w Polsce przestępczości związanej z narkotykami mają Urząd Ochrony Państwa, Policja Państwowa, Urząd Celný oraz Straż Graniczna. Podkreślić należy, że każda z tych służb ma odmienne uprawnienia i odgrywa różną rolę w ogólnokrajowym systemie przeciwdziałania przemytowi, produkcji i obrotowi narkotyków. W Polsce podejmowane są działania zmierzające do utworzenia krajowego centrum ds. egzekwowania prawa związanego z narkotykami, krajowego systemu informacji o narkotykach oraz planu strategii krajowej kontroli narkotyków. W tym celu, między innymi, powołano Centralne Biuro ds. Narkotyków (CBN). CBN postrzegana jest jako krajowa jednostka koordynująca i informująca oraz organ podejmujący decyzje w sprawach związanych z narkotykami.

Podstawą do działań Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej w walce z przemytem m.in. narkotyków jest ogólny zapis w ustawie o Straży Granicznej z dnia 12 października 1990 r. dotycząca rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania prze-

stępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami. Zapobieganie przemieszczaniu przez granicę państwową narkotyków i substancji psychotropowych jest jednym z zadań Straży Granicznej, które zostało określone w art. 1 ust. 2 pkt. 13 ustawy o Straży Granicznej.

Narkotyki rozprowadzane są przez sieć dealerów działających w ramach zorganizowanych grup przestępczych, które już wcześniej dokonały podziału terytorialnego rynków zbytu oraz wyspecjalizowały się w obrocie poszczególnymi rodzajami narkotyków.

Polska stała się krajem tranzytowym leżącym na głównych szlakach przemytniczych: heroiny - szlakiem bałkańskim z rejonów tzw. Złotego Półksiężyca, kokainy z Ameryki Południowej i cannabisu z Azji Południowej, Ameryki Południowej, Maroka i Nigerii.

Wojna na terenie byłej Jugosławii, polityczne i gospodarcze przemiany w Europie Wschodniej spowodowały, że klasyczna trasa „szlaku bałkańskiego” przesunęła się w kierunku północno-wschodnim.

W związku z powyższym już na początku lat 90. Polska stała się ważnym ogniwem tego szlaku. Polskie grupy przestępcze zajmujące się przemytem i dystrybucją heroiny ściśle współdziałają z nielegalnymi organizacjami kurdyjskimi, albańskimi i tureckimi. Trasa przemytu wiedzie poprzez Bułgarię, Rumunię, Węgry, Słowację, Ukrainę, Białoruś, Polskę - dalej do Wielkiej Brytanii, Włoch, Niemiec i Skandynawii. Przemytem kokainy zainteresowane są polskie grupy przestępcze współpracujące z kartelami działającymi między innymi w Brazylii, Kolumbii, Wenezueli i Peru. Kokaina transportowana jest do Polski drogą morską lub lotniczą. W naszym kraju jest składowana jako depozyt i przepakowywana. Następnie przewożona przez kurierów do krajów Europy Zachodniej.

Straż Graniczna realizując ustawowe zadania dotyczące zwalczania przestępczości granicznej udaremniła przemyt inaczey ilości narkotyków. I tak w 1998 roku przechwycono:

- haszysz - 9 163 310 kg,
- kokaina - 10 326 kg,

- heroina - 10 326 kg,
- konopie - 1050 kg,
- amfetamina - 1090 kg,
- marihuana - 9475 kg.

Dla porównania w całym 1997 roku zatrzymano 522 013 kg kokainy oraz niewielkie ilości haszyszu (479 kg) i amfetaminy (25 kg). W ocenie Straży Granicznej tranzyt narkotyków przez Polskę będzie się jeszcze nasilał, przy jednoczesnym zwiększeniu i się wyniku odbiorców w kraju. Położenie geograficzne Polski sprzyja szeroko zakrojonym przedsięwzięciom świata przestępczego, lokowania na naszym terytorium nielegalnych laboratoriów zajmujących się produkcją narkotyków syntetycznych oraz tworzenia zaplecza magazynowego dla przerzutów tranzytowych.

Konfiskata przemycanych narkotyków następuje w większości przypadków przy wjeździe do Polski kurierów bądź środków transportu. Przemycnicy praktycznie korzystają z każdej możliwej drogi komunikacji (morskiej, lotniczej, kolejowej i samochodowej). Dużą rolę w rozwoju przemytu narkotyków przez Polskę odgrywa brak właściwego przygotowania, przeszkolenia i wyposażenia służb do ujawniania i zwalczania przestępczości związanej z przemytem i tranzytem narkotyków oraz liberalne prawo karne - nie odpowiadające standardom międzynarodowym. Na przestrzeni ostatnich lat wzrosła ilość ujawnionych przypadków przemytu narkotyków, i tak w:

- 1995 r. - 123 przypadków,
- 1996 r. - 121 przypadków,
- 1997 r. - 120 przypadków,
- 1998 r. - 169 przypadków.

Polskie służby na podstawie własnych informacji oraz w wyniku międzynarodowej współpracy ujawniły w 1995 r. - 54,3 kg narkotyków, w 1996 r. - 7308 kg, 1997 r. - 792,5 kg a w 1998 roku 12 556 kg. Przykłady przedstawiono w załączniku 22.

W podanych przypadkach bezsprzecznie stwierdzono, że narkotyki przed ich ujawnieniem miały być przewożone tranzytem przez nasz kraj. Przykłady te, a także opinie Sekretariatu Generalnego Interpolu i Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz rozpoznanie policyjne wskazują, że Polska znalazła się w zainteresowaniu południowo-amerykańskich karteli narkotykowych organizujących przemyt kokainy różnymi

metodami i szlakami do państw Europy Zachodniej. Przez Polskę rozwija się przemysł heroiny i haszyszu z Azji przez Turcję do Europy Zachodniej tzw. szlakiem bałkańskim.

Od roku 1990 obserwuje się gwałtowny wzrost częstotliwości prób przemytu. W latach 1990-92 było to 15-20 przypadków rocznie. W latach 1993-94 około 25-30 przypadków, a już w roku 1995 odnotowano około 50 ujawnień wszystkich praktycznie rodzajów narkotyków.

Według opinii Międzynarodowej Rady Kontroli Środków Odurzających, Polska jest od pewnego czasu jednym z głównych krajów tranzytowych przemytu narkotyków, co potwierdzić może ilość środków narkotycznych kierowanych do naszego kraju bądź wykrytych na polskim obszarze celnym lub przemycanych przez obywateli polskich za granicą.

2.7. ZWALCZANIE PRZEMYTU NARKOTYKÓW PRZEZ STRAŻ GRANICZNĄ I POLICJĘ

Według raportu Departamentu Stanu (USA) skuteczność polskich służb w walce z gangami narkotycznymi jest coraz większa. Oprócz produkcji i przemytu amfetaminy na Zachód, biorąc pod uwagę skalę zjawiska, w Polsce jednym z głównych problemów jest produkcja „polskich” odmian heroiny i morfiny.

Walka z producentami narkotyków rozpoczyna się już w fazie lokalizacji upraw maku, do czego używa się nawet zwiadu lotniczego. W ten sposób „namierzono” w częstochowskim ok. 150 poletek z nielegalną uprawą. Podobno „powietrzna lustracja” doprowadziła do likwidacji aż 237 upraw w krośnieńskim.

Cały magazyn słomy makowej (93 worki, po 50 kg każdy) odkryła Policja w częstochowskim. Jako miejsce ukrycia posłużyła chlewnia wiejskiego gospodarstwa.

W udaremnieniu przemytu narkotyków Straż Graniczna mimo skromnych środków i możliwości odnosi coraz większe sukcesy.

Ujawnienia przemytu narkotyków przez Straż Graniczną mają miejsce w wyniku:

- 1) analizy dokumentów podróży;

- 25 maja 1997 r. kontroler z GPK SG Warszawa-Okęcie wytypował w trakcie kontroli paszportowej, w oparciu o analizę dokumentów podróży, do szczególnej kontroli obywatela Kolumbii, który przyleciał do Warszawy samolotem z Rzymu. Pasażer został przewieziony do Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA, gdzie poddano go badaniom na obecność w organizmie ciał obcych. Kolumbijczyk wydzielił 98 kapsułek kokainy o łącznej wadze 1,062 kg.
- 2) przeszukań typowych skrytek w pojazdach przejeżdżających przez granicę;
 - 16 maja 1997 r. służba graniczna w przejściu Zgorzelec (na granicy polsko-niemieckiej) zatrzymała obywatela RP, który w skrytce w pociągu relacji Drezno-Wrocław ukrył 0,293 kg amfetaminy.
 - 3) informacji z niezależnych źródeł mających przypadkowy kontakt z przemytnikiem;
 - 4) współpracy pionów kontroli ruchu granicznego oraz pionów operacyjnych SG;
 - 6 lutego 1997 r. służba SG w lotniczym przejściu granicznym Warszawa-Okęcie zatrzymała przed odlotem samolotu do Zurychu obywatela Zairu, który usiłował przemyścić m. in. 0,393 kg heroiny. Narkotyk ukryty był w okładkach książki.
 - 5) współpracy z innymi służbami w kraju i za granicą. I tak np.:
 - w czerwcu 1996 r. w pociągu jadącym z Gorzowa Wlkp. do Niemiec kontrolerzy Straży Granicznej znaleźli w tzw. skrytce sufitowej woreczki z białym proszkiem (wazyły 4 kg). Proszek okazał się heroiną;
 - w lipcu 1997 r. funkcjonariusze GPK Okęcie zatrzymali 33-letniego Australijczyka, który przybył do Polski przez Bangkok. Na Okęciu stracił przytomność. Po przewiezieniu do szpitala i prześwietleniu okazało się, że w odbytnicy pacjenta znajduje się obce ciało. Były to zapakowane w prezerwatywy porcje heroiny razem ok. 0,25 kg. Opakowanie było nieszczelne i narkotyk dostał się do organizmu.

Bardzo udanym rokiem dla Straży Granicznej był rok 1995 r. Zatrzymano narkotyki, według oceny policyjnej warte 138.182.235 zł (nowych zł). I tak np.:

- w maju udaremniono przemyt przeszło 9 ton haszyszu. Narkotyk ujawniono w Świnoujściu w trakcie odprawy granicznej kutra rybackiego „GDA-29”. Za-

trzymano czteroosobową załogę kutra: jednego Polaka i trzech Rosjan;

- w czerwcu, w Gdańsku na statku bandery greckiej ujawniono przemyt 220 kg kokainy. Statek kursował na linii Ameryka Południowa-Europa.

Niestety, przemyt narkotyków jest u nas coraz większym problemem, bowiem kurierzy na naszych granicach nieustannie testują nowe szlaki przerzutowe, dlatego też Straż Graniczna ściśle współpracuje z Urzędami Celnymi i Policją.

W 1998 roku policjanci przejęli 9,2 kg kokainy, 41 kg heroiny, 57 kg marihuany oraz 43 kg amfetaminy. Wartość narkotyków przejętych przez policję na rynku krajowym wynosiła około 40 mln złotych. Walka z przemytnikami narkotyków przynosi efekty dzięki ścisłej współpracy polskich policjantów z kolegami z Niemiec, Wielkiej Brytanii, Holandii, Stanów Zjednoczonych i Rosji.

18 lutego 1999 roku międzynarodowa operacja, przeprowadzona przez policjantów z Biura do Walki z Przestępczością Narkotykową Komendy Głównej Policji we współpracy z policją niemiecką doprowadziła do likwidacji kanału przerzutu narkotyków z Kolumbii do Polski. Policja zatrzymała w Gdyni cztery osoby i przechwyciła ponad cztery kilogramy kokainy. Czarnorynkowa wartość narkotyku to ponad 350 000 USD. Likwidacja szlaku przemytniczego była możliwa dzięki wymianie informacji operacyjnych pomiędzy policjami z Polski i Niemiec oraz wcześniejszemu rozpoznaniu sposobów przemykania narkotyków. Podejrzani odbierali przesyłane pocztą z Kolumbii do Polski paczki, zawierające różne przedmioty. Kokaina była ukryta w metalowych, ozdobnych tacach z podwójnym dnem. Obserwacja grupy przestępców doprowadziła do zatrzymania czterech osób, w tym 35-letniego Wojciecha U., 50-letniego Andrzeja K. oraz 23-letniego Adriana K. Wszystko wskazuje na to, że kokaina wędrowała z Polski dalej do krajów Europy Zachodniej, część narkotyku pozostawała jednak na rynku krajowym.

W lipcu 1999 roku Policjanci z Biura do Walki z Przestępczością Narkotykową przechwycili w Białymstoku i Gdyni trzy kilogramy kokainy przesyłanej również drogą pocztową.

Policjanci z Biura do Walki z Przestępczością Narkotykową Komendy Głównej Policji w dniu 11.02.1999 r. zlikwidowali kolejne kanały przemytu kokainy z Ameryki Południowej do Polski. Policja przechwyciła kokainę o wartości ponad 250 000 USD.

Polska policja od połowy grudnia 1998 roku prowadzi operację, której celem jest rozpoznanie i likwidacja kanałów przerzutowych narkotyków, które wędrują w przesyłkach pocztowych z Ameryki Południowej do Polski. Na terenie Trójmiasta policjanci z Biura do Walki z Przestępczością Narkotykową Komendy Głównej Policji przejęli dwa kilogramy kokainy, ukrytej w przesyłce z artykułami rękodzieła ludowego. Przesyłka pochodziła z Boliwii. Sprasowane narkotyki ukryto w podwójnych bokach kartonowego pudła. Policjanci w związku z tą sprawą zatrzymali cztery osoby, które były odbiorcami narkotyku w Polsce.

Policyjne akcje podjęto także w kilku innych miastach Polski. Pierwszą partię kokainy przechwycono w Białymstoku. Policja przejęła kilogram kokainy w przesyłkach pocztowych z Kolumbii do Polski. W listach miały być próbki materiałów izolacyjnych, w rzeczywistości była to kokaina. Sprasowane narkotyki wyglądały jak substancja uszczelniająca, która swoją konsystencją przypominała gumę. Listy z kokainą wysyłano do fikcyjnych adresatów.

Policjanci z Biura do Spraw Narkotyków Komendy Głównej Policji zlikwidowali w dniu 15.12.1998 r. kanał przerzutu narkotyków z Azji do Europy Zachodniej i przechwycili ponad 30 kg heroiny o wartości ponad miliona dolarów. Jest to największy transport heroiny w 1998 r. przechwycony przez polską policję. W czasie tajnej operacji policjanci zatrzymali pięciu mężczyzn (dwóch Polaków, dwóch Białorusinów i jednego Azera) zamieszanych w organizację szlaku i przemyt narkotyków.

W myśl art. 42 par 1 Ustawy o Przeciwdziałaniu Narkomanii z dnia 24.04.1997 r. osoby przewożące z zagranicy (...) środki odurzające, substancje psychotropowe, mleczo makowe lub słomę makową podlegają karze pozbawienia wolności od 5 lat i grzywnie.

Zgodnie z art. 43 par 1 i 3 ww. Ustawy osoby, wprowadzające do obrotu środki odurzające i substancje psychotropowe (...) albo każdy, kto uczestniczy w takim obrocie podlega karze więzienia do 8 lat i grzywnie. W przypadku znacznej ilości narkotyków sprawcom grozi kara więzienia do 10 lat i grzywna.

Straż Graniczna realizuje zadania z zakresu zapobiegania przemytowi narkotyków przez granicę państwową poprzez pogłębioną pracę operacyjną i specjalistyczną kontrolę ruchu granicznego w przejściach granicznych. Kontrola ta wykonywana jest

m.in. z wykorzystaniem odpowiednio przygotowanych funkcjonariuszy i przeszkolonych psów służbowych oraz sprzętu służącego do testowania narkotyków. Ponadto Straż Graniczna współpracuje na bieżąco z innymi polskimi oraz obcymi służbami poszanowania prawa, które trudnią się zwalczaniem tego rodzaju przestępczości. Przykładem może być wiele akcji prowadzonych we współdziałaniu z polskimi i zagranicznymi formacjami policyjnymi i celnymi. Między innymi w marcu 1997 r. prowadzone były wspólne polsko-czesko-niemieckie działania zmierzające do zwalczania przemytu narkotyków syntetycznych. Działania te ukierunkowane były na rozpoznanie i przeciwdziałanie w obrocie międzynarodowym wyżej wymienionych narkotyków oraz surowców służących ich wytwarzaniu (prekursorów).

Obecnie formacja do wykrywania narkotyków wykorzystuje psy służbowe, które szkolone są w Ośrodku Tresury Psów Służbowych Straży Granicznej w Żarce. W pododdziałach granicznych SG znajdują się komplety narkotestów „MK” produkcji amerykańskiej. Sprzęt ten zapewnia podstawowe potrzeby formacji. W każdej granicznej placówce kontrolnej SG w składach zmian kontrolerskich, które dokonują kontroli ruchu granicznego osób i środków transportu, są przygotowani funkcjonariusze do przeprowadzania wstępnych badań obecności narkotyków. Uczestniczą oni w specjalistycznych szkoleniach, które organizują polscy i zagraniczni specjaliści. W czasie tych szkoleń następuje wymiana informacji dot. m.in. sposobów przeprowadzania badań obecności narkotyków, rozpoznanych technik przemytu, ujawnionych szlaków przemytniczych. metodyki przemytu w różnych środkach transportu, profilów przemytników i ich zachowań w trakcie kontroli granicznej, itp.

Zapobieganie przemytowi narkotyków nie jest najważniejszym zadaniem Straży Granicznej. Główny ciężar kontroli towarowej spoczywa w Polsce na służbach celnym. Niemniej jednak formacja osiągnęła w ostatnich latach wymierne rezultaty w tym zakresie.

3. KRADZIEŻE SAMOCHODÓW NA TERENIE POLSKI

Konsekwencją „otwarcia granic” i liberalizacji polityki paszportowej stał się wzmożony ruch cudzoziemców przybywających do Polski, jak również przejeżdżających przez nasz kraj tranzytem. Po rozpadzie Związku Radzieckiego nastąpiło wycofanie wojsk rosyjskich stacjonujących w państwach byłego Układu Warszawskiego, między innymi w Polsce i byłej NRD. Żołnierze znali dokładnie teren, środowisko, jak i posiadali kontakty z ludnością cywilną. Wielu z nich po powrocie do Rosji zostało przeniesionych do cywila nie posiadając mieszkania, a skromne wynagrodzenie nie wystarczało na utrzymanie rodzin.

Wszystko to spowodowało tworzenie się grup przestępczych w wielu przypadkach o międzynarodowym składzie¹⁰². Kradzieże samochodów stały się jak gdyby szybkim mało ryzykownym źródłem dochodów gangów samochodowych. Szybki zbył - z uwagi na stosunkowo duży popyt na auta kradzione, gdyż są to samochody w wielu przypadkach luksusowe i poniżej cen ogólnych obowiązujących na rynku samochodowym, stał się doskonałym źródłem dochodu dla członków gangów samochodowych.

3.1. TAKTYKA I TECHNIKA DZIAŁANIA SPRAWCÓW KRADZIEŻY SAMOCHODÓW

Najczęściej stosowanymi do pozyskania pojazdów metodami są tzw. metody włamaniowe. W literaturze dotyczącej kradzieży samochodów wymienia się również metodę wypożyczeniową¹⁰³. Znaną metodą jest również kradzież pojazdów przez odebranie ich właścicielom przemocą. To ostatnie zjawisko szczególnie rozpowszechniło się w USA. Jego popularna nazwa „*car jacking*” przyjęła się również w Europie¹⁰⁴.

¹⁰² D. Rudy, *Analiza kradzieży i legalizacji* [w:] W. Pływaczewski (red.), *Kradzieże samochodów*, Szczytno 1993.

¹⁰³ W. Pływaczewski, wyd. cyt., s. 46.

¹⁰⁴ Tamże, s. 47.

Najpopularniejszą metodą kradzieży pojazdów jest wybicie któregoś z bocznych szyb samochodu i po otwarciu drzwi dostanie się do środka¹⁰⁵.

Do nieskomplikowanych sposobów zalicza się również wyciągnięcie przycisku blokującego drzwi za pomocą drucianego haka, pętli, czy blaszanej listwy.

Następną z metod kradzieży samochodów, bardziej profesjonalną i przynoszącą lepsze efekty jest kradzież na „pasówkę”¹⁰⁶. Polega ona na tym, że sprawcy kompletują kilkadziesiąt kluczy, za pomocą których dopasowują właściwy, pozwalający otworzyć zamek i uruchomić stacyjkę.

Inną odmianą „pasówki” jest sporządzenie repliki oryginalnego kluczyka. Jej uzyskanie umożliwiają często będących na usługach gangów samochodowych pracownicy zakładów naprawczych lub instalujących systemy alarmowe. Kopia kluczyków może być również wykonana przez poprzedniego właściciela pojazdu z zamysłem wykorzystania jej do kradzieży auta po jego sprzedaniu. Metodę tę stosują zazwyczaj obywatele polskiego pochodzenia, którzy na stałe zamieszkują na Zachodzie¹⁰⁷.

W ostatnich latach coraz częściej odnotowuje się przypadki kradzieży metodą „na wabia”¹⁰⁸ - polega ona na tym, że sprawcy uruchamiają we wcześniej upatrzonym samochodzie system alarmowy, a następnie czekają w pobliżu na właściciela pojazdu. Gdy ten się pojawi w celu wyłączenia alarmu złodzieje dokonują napadu na jego osobę i przemocą odbierają kluczyki. Technika ta jest swoistą odmianą „*car jacking*”.

Inną odmianę „*car jacking*” jest metoda „na kupca”. W tym przypadku sprawca udaje się zazwyczaj na giełdę i po wstępnym obejrzeniu samochodu proponuje właścicielowi jazdę próbną. Następnie w czasie jazdy deklaruje ponowne, ale już na spokojnie obejrzenie silnika. W momencie, gdy właściciel jest obok auta sprawca wsiada pod jakimś pretekstem do samochodu i odjeżdża.

Metodą często stosowaną wobec właścicieli aut luksusowych (w wielu przypadkach są to cudzoziemcy) jest podesłanie ekskluzywnej prostytutki mającej za zadanie

¹⁰⁵ B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 1996, s. 105 i następne.

¹⁰⁶ Tamże, s. 112.

¹⁰⁷ W. Pływaczewski, wyd. cyt., s. 47.

¹⁰⁸ Tamże, s. 49.

upić alkoholem właściciela, a następnie dokonać odbitki kluczy. Sposób ten jest niejednokrotnie stosowany w stosunku do gości hotelowych.

Zjawiskiem dość niepokojącym jest również to, że coraz częściej gangi samochodowe dokonują kradzieży samochodów przez tak zwane przywłaszczenie pojazdu. Po wypożyczeniu samochodu z wypożyczalni sprawcy dokonują kopii kluczyków a następnie przemycają samochód za granicę najczęściej wschodnią) zgłaszając do Policji kradzież samochodu a wypożyczalni zwracają oryginalne kluczyki. Fachowcy z firm ubezpieczających szacują, że około 85-90% zgłaszanych kradzieży wypożyczonych samochodów to kradzieże upozorowane¹⁰⁹.

Z kradzieżami upozorowanymi związek mają tak zwane metody kooperacyjne polegające na ścisłej współpracy właściciela pojazdu i sprawcy. Właściciel samochodu zleca wykonanie kopii kluczy samochodu i przekazuje je za wynagrodzeniem jednemu ze sprawców. W momencie, gdy samochód zostanie przerzucony za granicę właściciel (bądź też leasingobiorca) zawiadamia Policję o kradzieży samochodu i otrzymuje następnie ubezpieczenie lub też zwolniony jest z dotrzymania warunków leasingu¹¹⁰.

3.2. PROCES „LEGALIZACJI” SKRADZIONYCH POJAZDÓW

Dokonanie kradzieży samochodu to tylko etap wstępny. Pojazd skradziony musi być następnie „zalegalizowany”. To znaczy, że musi być przede wszystkim doprowadzony do wyglądu pierwotnego, muszą zostać usunięte wszelkie ślady włamania do pojazdu, a następnie konieczna jest zmiana numerów identyfikacyjnych pojazdu.

Sposoby przeróbek numerów identyfikacyjnych mogą być różne, najczęściej stosowane polegają na przerobieniu liter i cyfr numeru bez jego niszczenia lub usunięciu numeru pierwotnego. Często dokonuje się przerobienia cyfr 3 na 8.

Drugi sposób polega na usunięciu znaków identyfikacyjnych, bądź też ich zeszlifowaniu lub rozklepaniu, a następnie nabiciu w tym samym miejscu nowych numerów

¹⁰⁹ Tamże, s. 50.

¹¹⁰ Tamże, s.51.

identyfikacyjnych, na końcu miejsce takie zamalowuje się w kolorze nadwozia w celu trudniejszego wykrycia śladów jakichkolwiek przeróbek¹¹¹.

Obok numerów identyfikacyjnych nadwozia bardzo ważnym elementem jest tabliczka znamionowa, która też określa dane samochodu. Dlatego też sprawcy, aby jak najbardziej uwiarygodnić pochodzenia auta dokonują coraz częściej przeróbek lub też podrabiają oryginalne tabliczki w sposób doskonały co utrudnia ewentualnemu nabywcy samochodu zidentyfikowanie takiego fałszerstwa.

Często stosowanym sposobem legalizacji samochodu jest porozumienie z pracownikami tak zwanych „autoszrotów”. W wymienionych autoszrotach sprawcy wyszukują nowe pojazdy, lecz jednocześnie doszczętnie rozbite. Na taki samochód pracownicy autoszrotu wystawiają dokumenty sprzedaży a pojazd po wymontowaniu z niego tabliczki i pola numerowego poddaje się kasacji. Następnie sprawcy wyszukują samochody takiej marki o podobnych parametrach, dokonują kradzieży tego auta i poddają samochód wcześniej wspomnianej „legalizacji” poprzez wmontowanie znaków identyfikacyjnych z pojazdu z autoszrotu. W ten sposób samochód staje się jak gdyby legalnym i dokonuje się jego sprzedaży.

Inny sposób polega na tym, że międzynarodowe gangi samochodowe są w zмовie z właścicielami pojazdów, często obywatelami Europy Zachodniej. Po dokonaniu kradzieży samochodu wypożyczają się od osoby będącej w zмовie (odpłatnie) dokumenty, które służą następnie do przekroczenia granicy przez auto. W samochodzie takim wówczas usuwa się oryginalne numery i nabija numery samochodu legalnie zarejestrowanego za granicą. Na granicy takie auto zostaje odprawione a następnie sprzedane i zarejestrowane w Polsce. Po rejestracji dokumenty zachodnie odsyła się właścicielowi¹¹².

W latach 1990-1995 modne było również sprowadzenie szczególnie drogich luksusowych samochodów (Mercedes, Audi, BMW) na podstawie zaświadczeń przesiedleńczych wystawianych przez polskie placówki dyplomatyczne. Na tej podstawie samochody i inne towary były zwolnione z cła i podatku. Policja w trakcie prowadzonych postę-

¹¹¹ T. Bielecki, L. Szubartowski, *Przerabianie numerów identyfikacyjnych w świetle ekspertyz kryminalistycznych*, Szczytno 1996, s. 136.

¹¹² A. Sondej, *Przemyt luksusowych aut*, „Rzeczpospolita”, nr 149, 1994.

poważ wykazała, iż wielu obywateli narodowości cygańskiej organizowało wycieczki rzekomych przesiedleńców z lub do Niemiec.

Straż Graniczna i Urząd Celny odnotowały też częste przypadki sprowadzania kradzionych samochodów na podstawie prawdziwych dokumentów polskich. Grupy przestępcze dokonują wcześniej kradzieży oryginalnych blankietów dowodów rejestracyjnych „in blanco”, jak również oryginalnych dokumentów wydziałów komunikacyjnych. Następnie dokumenty wywożone są na Zachód Europy, gdzie grupa przestępcza dokonuje kradzieży określonego samochodu i wypełnia dokumenty, wpisując dane identyfikacyjne skradzionego pojazdu oraz dane personalne osoby przemycającej auto do Polski. Po wyposażeniu samochodu w polskie tablice rejestracyjne auto wjeżdża przez granicę do Polski. Fakt ten potwierdza, że system zabezpieczeń polskich dokumentów samochodowych przed fałszerstwem, a także sposób ich przechowywania w urzędach komunikacyjnych budzi ogromne zastrzeżenia¹¹³.

Dużym ułatwieniem dla działalności gangów samochodowych jest fakt podpisania przez Polskę umów o ruchu bezwizowym z prawie wszystkimi krajami europejskimi oraz wieloma poza europejskimi.

Członkowie gangów samochodowych ze względu na niebezpieczeństwo zatrzymania ich przez policję dokonują częstych zmian rejonów działania poszczególnych członków gangów samochodowych.

3.3. ROZMIARY I DYNAMIKA KRADZIEŻY SAMOCHODÓW W POLSCE

Na czele grupy zajmującej się kradzieżami, obrotem skradzionymi samochodami oraz ich przetransportowaniem przez granicę stoi zawsze „szef” inaczej organizator.

Szef zazwyczaj zajmuje się przyjmowaniem zleceń na kradzież samochodu, jak również prowadzi wszystkie sprawy związane z finansami. Kieruje on i koryguje wszystkie działania grupy.

¹¹³ D. Margas, *Na rejestracji „in blanco”*, „Rzeczpospolita”, nr 116, 1994.

W wielu przypadkach jak potwierdzają statystyki policyjne są to osoby posiadające wysoki status społeczny, często też posiadają oni własny biznes, który w takiej sytuacji stanowi swojego rodzaju kamuflaż.

Zdarza się, że szefami gangów samochodowych w Polsce są cudzoziemcy posiadający legalizację pobytu w RP, posiadają karty stałego pobytu, uzyskane niekiedy w wyniku zawartego małżeństwa z obywatelką Polski, bądź posiadają na terenie Polski własne firmy lub też uzyskali zgodę na zatrudnienie. Znają oni doskonale rynek zbytu kraju, z którego przybyli do Polski.

Szefowie zajmują się również umieszczaniem swoich przedstawicieli w różnych rejonach kraju i Europy. Przedstawiciele tacy nazywani oni „rezydentami”, którzy zlecenia swoich szefów realizują przy pomocy dobranych sobie pośredników. Oni natomiast odpowiedzialni są za rozkręcenie przestępczego procederu na terenie swojego działania. Polem działania rezydentów, jak i ich pośredników są zazwyczaj duże miasta, w których łatwy jest dostęp do luksusowych i drogich aut¹¹⁴.

Ogromne zyski uzyskiwane ze sprzedaży skradzionych samochodów pozwalają grupom przestępczym na rozwijanie dodatkowej działalności przestępczej. W wielu przypadkach pieniądze uzyskane w ten sposób przeznaczone są na inne formy działalności przestępczej, między innymi do produkcji narkotyków, rozwijania sieci agencji towarzyskich przynoszących również ogromne dochody.

Analiza statystyki policyjnej pozwala na stwierdzenie, że ilość przestępstw, w których głównym przedmiotem zaboru był samochód, charakteryzuje się w ostatnich latach wyjątkową dynamiką wzrostu. Podstawowym źródłem analizy dynamiki kradzieży samochodów są dane o rejestracji utraty pojazdów notowane przez Biuro Informatyki KGP w ramach Centralnej Kartoteki Rzeczy Utraconych.

Z analizy danych zawartych w tabeli wynika, że największą liczbę skradzionych pojazdów osobowych odnotowano dotychczas w roku 1997. Jedynie rok 1996 był wyjątkowym, gdyż w tym roku odnotowano spadek ilości stwierdzonych przestępstw kradzieży samochodów.

¹¹⁴ W. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana z kradzieżami i nielegalnym obrotem samochodami w Polsce*, Szczytno 1996, s. 234.

**Tabela 7. DYNAMIKA KRADZIEŻY SAMOCHODÓW OSOBOWYCH
W LATACH 1994-1997**

Lata	Ilość przestępstw
1994	42021
1995	50684
1996	47557
1997	53319

Źródło: Komenda Główna Policji

Było to jednak wynikiem wielu działań prowadzonych zarówno przez pionów kryminalne, jak też i operacyjne Policji, MSWiA, Straży Granicznej i Urzędu Celnego. Wiele działań w tymże roku prowadzonych było wspólnie ze stroną niemiecką. Działania tego typu prowadzone były również w roku 1997, jednak nie przyniosły takich rezultatów, jak w roku poprzedzającym. W porównaniu z rokiem 1988, w którym skradziono 4173 pojazdy (dotyczy nie tylko osobowym) i biorąc pod uwagę dane o skradzionych samochodach tylko osobowych. W roku 1997 można zauważyć, iż wzrost tej przestępczości jest bardzo wysoki i wynosi 1277,7¹¹⁵.

Analizując literaturę¹¹⁶ dotyczącą przestępczości samochodowej zauważa się, że największą liczbę skradzionych samochodów odnotowuje się w miesiącach letnich oraz grudniu. Zwiększona w tych miesiącach liczba skradzionych samochodów spowodowana jest niewątpliwie nasilającym się ruchem turystycznym, zwiększoną liczbą cudzoziemców odwiedzających Polskę zarówno w celach turystycznych, jak i handlowych oraz osłabieniu normalnej przezorności i czujności ze strony właścicieli samochodów, wynikającej z tzw. „atmosfery wczasowej”.

Największe zagrożenie tą kategorią przestępstw odnotowano w następujących województwach; na przestrzeni lat 1996/1997 - dane te przedstawia Raport Komendy Głównej Policji:

- gdańskiego - 4348 - 4710 skradzionych samochodów;
- katowickiego - 2930-3724;

¹¹⁵ Dane Komendy Głównej Policji.

¹¹⁶ W. Pływaczewski, *Kradzież samochodów. Studium kryminalne*, Szczytno 1996.

- łódzkiego - 2716-3186;
- poznańskiego - 2273-2401;
- szczecińskiego - 1556-1837;
- krakowskiego - 1595-1897;
- wrocławskiego - 1778-1740.

Jednocześnie odnotowuje się w Polsce z roku na rok coraz większą liczbę skradzionych pojazdów na rzecz cudzoziemców. Spowodowane jest to między innymi coraz większą liczbą turystów przybywających z państw zachodnich, powstawaniem na terenie Polski firm zachodnich, jak też ogromną popularnością samochodów produkcji zachodniej.

Tabela 8. LICZBA POJAZDÓW ZAREJESTROWANYCH JAKO UTRACONE PRZEZ CUDZOZIEMCÓW W ROKU 1997

Kraj	Liczba samochodów zarejestrowanych jako utraczone
Niemcy	7330
Austria	221
Francja	140
Holandia	227
Inne	1266
Razem	9184

Źródło: Komenda Główna Policji

Na tle wskaźników wykrywalności przestępstw wynoszących ogółem 53,5% w roku 1977, poziom wykrywalności kradzieży samochodów jest jednak bardzo niski i wynosi 11,3%. Jak z tego wynika, jest to stosunkowo „łatwy i bezpieczny” sposób zarabiania pieniędzy przez osoby trudniące się tym procederem.

Tabela 9. SIŁOWE PRZERWANIA GRANICY PAŃSTWOWEJ W LATACH 1998-1998

Lp.	Przejście graniczne	Lata		Tendencja	Procent
		1999	1998		
1	Kołbaskowo	2	brak danych	-	-
2	Korczoza	2	brak danych	-	-
3	Kostrzyn		brak danych	-	-
4	Jędzychowice	1	4	spadek	-75,00
5	Świecko	1	brak danych	spadek	-75,00
6	Rosówek	1	brak danych	spadek	-50,00
7	Zwardoń	1	brak danych	-	-
8	Sławatycze	1	brak danych	-	-
9	Łęknica	brak danych	5	-	-
10	Zgorzelec	brak danych	1	-	-
11	Przewóz	brak danych	1	-	-
12	Hrebenne	brak danych	1	-	-

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

W 1999 r. podczas przekraczania granicy pojazdami pochodzącymi z kradzieży dokonano siłowego przerwania granicy państwowej w ośmiu przypadkach na przejściach granicznych. W tym samym roku sprowadzono 600 pojazdów samochodowych na terytorium RP z pominięciem obszaru celnego i obowiązujących opłat, zaś w 1998 roku takich pojazdów było 1208, co stanowi spadek o -50,33% w stosunku do roku 1999.

Tabela 10. SIŁOWE PRZERWANIA GRANICY PAŃSTWOWEJ W LATACH 1998-1998

Lp.	Oddział Straży Granicznej	Lata		Tendencja	Procent
		1999	1998		
1	Nadbużański	366	705	spadek	-48,09
2	Podlaski	148	324	spadek	-54,32
3	Warmińsko-Mazurski	35	78	spadek	-55,13
4	Pomorski	26	15	wzrost	73,33
5	Lubuski	8	50	spadek	-84,00
6	Sudecki	5	13	spadek	-61,54
7	Łużycki	4	13	spadek	-69,23
8	Śląski	4	4	-	-
9	Karpacki	2	6	spadek	66,67
10	Bieszczadzki	2	-	-	-
Razem		600	1208	spadek	-50,33

Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

3.4. DZIAŁALNOŚĆ INSTYTUCJI PAŃSTWOWYCH

Istotnym czynnikiem wpływającym na ogólną oceną poczucia bezpieczeństwa obywateli jest między innymi ocena stanu bezpieczeństwa ich mienia.

Bardzo ważnym ogniwem w systemie zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej (gangów międzynarodowych) specjalizujących się w kradzieży samochodów jest prokuratura. W chwili obecnej można zauważyć brak prokuratorów specjalizujących się w prowadzeniu spraw dotyczących zorganizowanego przemytu i kradzieży samochodów. Doświadczenia prokuratorów z innych krajów wskazują, iż konieczna jest specjalizacja poszczególnych prokuratorów w tzw. sprawach samochodowych.

Kolejnym bardzo ważnym ogniwem w zwalczaniu przestępczości samochodowej są służby graniczne między innymi Urząd Celny i Straż Graniczną. Jednakże w chwili obecnej borykają się one z ogromnym brakiem kadrowym, jak również brakiem od-

powiedniego sprzętu specjalistycznego. Dlatego należy przeznaczyć znaczne środki finansowe, które pozwoliłyby na przeszkolenie odpowiedniej liczby funkcjonariuszy zajmujących się problematyką kradzionych samochodów jak również stworzenie nowoczesnej sieci łączności oraz zakup specjalistycznego sprzętu pozwalającego na efektywną pracę.

Kluczową jednak rolę w zwalczaniu przestępczości samochodowej odgrywa międzynarodowa współpraca służb policyjnych i granicznych, zwłaszcza bieżąca wymiana informacji na temat danych skradzionych pojazdów i sprawców kradzieży, umieszczanie sprawców kradzieży w Indeksie osób niepożądanych w Polsce.

Podkreśla się potrzebę uaktywnienia naszych działań w różnego rodzaju organizacjach zajmujących się zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości samochodowej, gdyż w najbliższym czasie na pewno nastąpi:

- umocnienie pozycji gangów samochodowych o międzynarodowym składzie;
- zwiększenie zapotrzebowania na pojazdy na nowych rynkach zbytu (Rumunia, Bułgaria).

Wobec tak zakreślonej perspektywy rozwoju przestępczości samochodowej poszczególne kraje muszą podjąć natychmiastowe działania zapobiegawcze.

Za najważniejsze należy uznać koordynowanie przez Interpol prace nad:

- stworzeniem nowoczesnego systemu przekazu informacji między policją i służbami granicznymi;
- wdrożeniem systemu wymiany informacji między urzędami rejestracyjnymi działającymi w krajach członkowskich.

Wraz ze wzrostem migracji rośnie nie tylko zagrożenie bezpieczeństwa państwa ze strony zorganizowanych grup przestępczych trudniących się kradzieżą samochodów, lecz gangów narkotykowych, zorganizowanych grup zajmujących się handlem „żywym towarem” czy przemytem środków promieniotwórczych oraz broni.

Organizacje międzynarodowe w pełni uświadamiają sobie konieczność współpracy. Świadomość ta zaczyna od pewnego czasu towarzyszyć działaniom niektórych podmiotów w Polsce, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli i państwa.

4. STRATY DÓBR KULTURY PONIESIONE W WYNIKU KRADZIEŻY

Nie słabnie zainteresowanie świata przestępczego przedmiotami cenionymi na rynku antykwarycznym. Dzieła sztuki, starodruki, przedmioty o wartości muzealnej niezmiennie pozostają bezpieczną lokatą kapitału, a handel nimi bywa wykorzystywany jako sposób na „pranie brudnych pieniędzy”. Od początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to nastąpił gwałtowny wzrost ruchu turystycznego oraz tworzenie się firmy zagranicznych na terenie Polski liczba przestępstw przeciwko dobrom kultury utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie i przekracza tysiąc przypadków rocznie.

Polska znajduje się - niestety - w ścisłej czołówce państw zagrożonych przestępczością przeciwko dobrom kultury.

W roku 1999 stwierdzono 1058 przestępstw (dla porównania w 1998 r. - 932)¹¹⁷, w wyniku których utracone zostały: dzieła sztuki, wyroby rzemiosła artystycznego o wartości zabytkowej, numizmaty, zbiory filatelistyczne, przedmioty kultur religijnego. Z tego w 1999 r. - 295, a w 1998 r. - 294 razy okradziono z dóbr kultury mieszkania prywatne, 142 - podobnie w 1998 - 132 razy obiekty sakralne i instytucje kościelne, 35 razy aż o osiem razy więcej niż w 1998 r. dokonano kradzieży dzieł sztuki z muzeów i galerii.

Największe zagrożenie odnotowano w województwach: dolnośląskim, gdzie stwierdzono 147 tego rodzaju przestępstw, małopolskim - 117 takich przypadków i śląskim - 112. Przy czym, jeśli potraktuje się miasto stołeczne Warszawa, gdzie odnotowano 104 przypadki takich przestępstw i województwo mazowieckie, dla którego liczba ta wynosi - 81, to powyższy obszar jest zdecydowanie o największym zagrożeniu kradzieży dóbr kultury, gdyż zarazem stanowi 185 przypadków.

Podobnie jak w poprzednich latach najbardziej zagrożone są mieszkania prywatne i obiekty sakralne. Dla tych ostatnich stopień zagrożenia utrzymuje się od początku lat dziewięćdziesiątych na poziomie około 90% ogólnej liczby przestępstw skierowanych przeciwko dobrom kultury.

¹¹⁷ Źródło: dane statystyczne KGP.

W 1999 r. statystyki policyjne odnotowały 1477 przypadków (w roku 1998 - 1388) przestępstw dotyczących obiektów sakralnych. W 1999 r. z obiektów tych i urzędów kościelnych skradziono 76 rzeźb (dla porównania w 1998 r. - 70), 42 - obrazy (1998 r. - 91), 42 - świeczniki (1998 r. 51), 42 (37) - kielichy, 9 (12) - monstrancji, 30 (39) - ksiąg liturgicznych, w tym starodruki. W województwach południowo-wschodnich z obiektów sakralnych skradziono 53 ikony.

Największą stratę poniosła w 1999 r. Biblioteka Jagiellońska, gdzie 21 kwietnia stwierdzono tam zaginięcie 14 tytułów. W październiku kilkanaście dzieł „Jagiellonki” zidentyfikowano w monachijskim antykwariacie. W 1998 r. dokonano w Bibliotece Polskiej Akademii Nauk kradzieży wydanego 1543 r. egzemplarza dzieła Mikołaja Kopernika *O obrotach sfer niebieskich*. Dzięki szybkiej akcji Policji i Straży Granicznej egzemplarz odzyskano od obywatela Austrii, który nabył go w Polsce i nielegalnie usiłował przewieźć go przez granicę, ukrywając go w bagażniku pod kołem zapasowym swojego samochodu.

Najcenniejsze eksponaty utraciło w sierpniu 1999 r. Muzeum Południowego Podlasia w Białej Podlaskiej - 6 obrazów i rzeźbę. Autorami skradzionych dzieł byli między innymi Wojciech i Jerzy Kossak, Czesław Wasilewski i Eugeniusz Lansere.

Cenne akwarela Jerzego Kossaka i Juliana Fałata oraz obraz Aleksandra Gierymskiego skradzione zostały 25 października 1999 r. z Galerii Domu Aukcyjnego Desa Unicum w Warszawie. W niedługim czasie po kradzieży, policji udało się ustalić sprawcę i odzyskali wszystkie skradzione dzieła. Nabył je obywatel belgijski, prowadzący działalność gospodarczą w Polsce.

W 1999 r. Policja w zorganizowanej akcji ze Strażą Graniczną i policją państw ościennych odniosła znaczące sukcesy. Odzyskano kilkadziesiąt dzieł sztuki, które zostały nielegalnie wywiezione poza granice kraju, gdzie usiłowano je sprzedać w antykwariacie bądź na aukcjach.

Najcenniejszy obraz, który udało się odzyskać to *Madonna w ogrodzie mistycznym* namalowany w XV w. przez Jana Schillinga. Dzieło to skradziono w kwietniu 1992 r. z Kościoła w Gościerzynie. Przechowywane na terenie kraju, kilkakrotnie było oferowane do sprzedaży poza legalnym rynkiem dzieł sztuki. Niestety mimo obserwacji podejrzanych, obrazu nie odnaleziono. Dopiero w lipcu 1999 r. w wyniku doskonale

zorganizowanej akcji, obraz odzyskano podczas przekraczania na niemieckim odcinku granicy obywatela Ukrainy.

Dzięki współpracy polskiej i niemieckiej policji udało się odzyskać także siedem z szesnastu obrazów skradzionych w kwietniu 1994 r. ze składnicy muzealnej w Lubliu. Akcja nie jest zakończona, gdyż policja trafiła na ślad następnych obrazów pochodzących z tej kradzieży, a znajdujących się obecnie na terenie Austrii i Niemiec.

W sierpniu 1998 r. policja zatrzymała obywatela Białorusi, który usiłował sprzedać 36 starodruków i 5 ikon, część z nich pochodziła z kradzieży z Biblioteki Narodowej w Kijowie.

Najbardziej narażone na straty dóbr kultury okazały się w 1998 r. mieszkania prywatne. To właśnie z mieszkań i domów prywatnych skradziono 197 obrazów, 37 ikon, 14 rzeźb, 4 świeczniki, 16 zegarów, 11 przedmiotów z porcelany, 15 sztuk zabytkowej broni, 4500 numizmatów. Część zrabowanych dzieł sztuki usiłowano wywieźć za granicę. W wyniku dokonywanej kontroli przez Straż Graniczną nie dopuszczono do ich wywozu.

Szczegółowy wykaz przestępstw za okres od stycznia do grudnia 1999 r., gdzie głównym przedmiotem kradzieży, przywłaszczenia, oszustwa, kradzieży z włamaniem, kradzieży rozbójniczej, rozboju oraz wymuszenia rozbójniczego były dzieła sztuki, zabytki, numizmaty oraz zbiory filatelistyczne przedstawia załącznik 23, natomiast kradzieże przedmiotów kultu religijnego załącznik 24.

Największe usiłowanie przemytu dzieł sztuki w pierwszym kwartale 2000 r. miało miejsce w Białymstoku. W ramach formy pracy operacyjnej ustalono, że na początku 1997 r. do Białegostoku przyjechał obywatel Austrii Herman W. - przedstawiciel firmy „Philips - „Austria”, który został zatrudniony przez „BIAZET S.A.” Wyżej wymieniony zamieszkał w Białymstoku w mieszkaniu wynajętym przez Spółkę Akcyjną BIAZET, do którego przywiózł różnego rodzaju meble i wyposażenie mieszkania z miejsca poprzedniego pobytu (Węgry). Ponadto ustalono, że w trakcie pobytu w Polsce na przestrzeni lat 1997-2000, zakupił i oddał do renowacji w naszym kraju szereg zabytkowych przedmiotów, wymagających zezwoleń przy wywozie z Polski.

W dniu 13.03.2000 r. Sąd Rejonowy w Białymstoku na wniosek Prokuratury Rejonowej dla m. Białegostoku, postanowieniem III KO 324/00 zastosował wobec oby-

watela Austrii środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania na okres 3 miesięcy.

Sprawa ma charakter rozwojowy, gdyż zachodzi uzasadnienie podejrzenie o współpracę w nielegalnym wywozie dzieł sztuki innych obywateli państw zachodnich.

Z powyższych przykładów wynika, że ruch migracyjny spowodował wzrost kradzieży dzieł sztuki. Często dokonywane są one na „zamówienie”, aby następnie wywieźć je za granicę kraju. Tylko dobra współpraca Policji, Straży Granicznej i policji państw ościennych może przeszkodzić takiej działalności. Dzięki temu nie dochodzi do wywozu dóbr kultury za granicę, a niekiedy po odnalezieniu ich za granicą powracają na swoje miejsce do kraju.

5. PRZEMYT BRONI I AMUNICJI W ASPEKTCIE ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

5.1. ROZWAŻANIA WSTĘPNE

Przestępczość zorganizowana jako zjawisko wystąpiło w Polsce stosunkowo niedawno. Jej początek datuje się wraz z nastaniem przemian ustrojowych i ekonomicznych jakie miały miejsce po 1989 roku. Pomimo niezbyt długiego czasokresu występowanie tego rodzaju przestępczości gwałtownie wzrosło.

W maju 1996 r. Polska wystąpiła na Forum ONZ-owskiej Komisji ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości z propozycją Konwencji o Zwalczaniu Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej.

W projekcie została zawarta definicja przestępczości zorganizowanej określająca to zjawisko jako: grupowe działanie trzech lub więcej osób, o hierarchicznych powiązaniach lub pozostających w stosunkach osobistych, które pozwalają ich przywódcom na osiągnięcie zysków lub kontrolę nad terytoriami lub rynkami, zastraszanie lub ko-

rupcję, zarówno dla rozwoju działalności przestępczej, jak również w celu infiltracji legalnej działalności gospodarczej. Może to odbywać się m.in. poprzez:

- czyny terrorystyczne;
- nielegalny handel lub kradzież broni, amunicji oraz materiałów lub narzędzi wybuchowych.

Przestępczość zorganizowana niesie za sobą zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia obywateli, szczególnie należy podkreślić rozboje z użyciem broni.

W 1999 roku Policja dokonała kontroli 439 grup przestępczych. W ich skład wchodziło 941 obcokrajowców, w tym przede wszystkim z krajów ościennych. Najliczniejszą grupę stanowili Niemcy - 194 osoby, Białorusini - 128 osób, Rosjanie - 164 i Ukraińcy - 123 osoby.

W ostatnim czasie dało się zauważyć wzrost udziału obywateli rosyjskojęzycznych w grupach przestępczych stosujących terroryzm kryminalny. Pojawili się oni jako dostarczyciele broni krótkiej, materiałów wybuchowych, konstruktorzy urządzeń elektronicznych służących do zdalnego kierowania wybuchem materiałów wybuchowych. Często zostają wynajmowani jako płatni zabójcy.

Mając na uwadze współcześnie dziejące się wydarzenia w Europie, należy również zdawać sobie sprawę z narastających niebezpieczeństw, które wynikają z takich przypuszczalnych przedsięwzięć kryminalnych, jak:

- akty terrorystyczne, mogące zaistnieć jako reakcja odwetowa na udział państwa polskiego w militarnych akcjach Sojuszu Północnoatlantyckiego;
- współpracy, w tym zakresie, struktur zorganizowanych ze światowymi organizacjami zwalczającymi terroryzm;
- przypuszczalnego organizowania przez grupy przestępcze nielegalnego przetrzutu przez granice ludności albańskiej i kosowskiej;
- podejmowania prób nielegalnego dostarczania broni dla jednostek wojska i policji arabskiej.

Dzięki funkcjonowaniu KG Policji, w marcu 1999 roku rozbito zorganizowaną strukturę przestępczą kierowaną przez Marka K. (pseudonim „Oczko”). Grupa trudniła się wymuszaniem haraczu, instalowaniem materiałów wybuchowych, nielegalnym obrotem bronią oraz kontrolą działalności innych grup, które zmuszane były ubiegać

się o zgodę na funkcjonowanie u Marka K. Za wyrażenie zgody musiały część swoich zysków przekazywać Markowi K.

W marcu 1998 roku stwierdzono znaczny wzrost liczby przestępstw z użyciem materiałów i urządzeń wybuchowych. Łącznie stwierdzono 194 eksplozje (w październiku 1997 - 118). W tym okresie zatrzymano 198 osób, z czego 76 zostało tymczasowo aresztowanych. Wykryto sprawców 34 eksplozji i podłożyń urządzeń wybuchowych - 21 osób stanowili Rosjanie. Zabezpieczono między innymi 14 gotowych urządzeń wybuchowych i około 110 kg różnego rodzaju materiałów wybuchowych.

Dzięki współpracy Policji i Straży Granicznej w październiku 1999 r. w skontrolowanej przesyłce (pochodzącej z Czech) w Częstochowie ujawniono przemyt 40 sztuk broni, 1500 sztuk amunicji i 8 kg materiału wybuchowego.

W 1997 roku, aby zapobiec przemytowi broni i materiałów wybuchowych, Komendant Główny Policji powołał 14 grup zadaniowych. Działają one przy Komendach Wojewódzkich Policji, między innymi w Gdańsku, Katowicach, Wałbrzychu, Olsztynie i Warszawie.

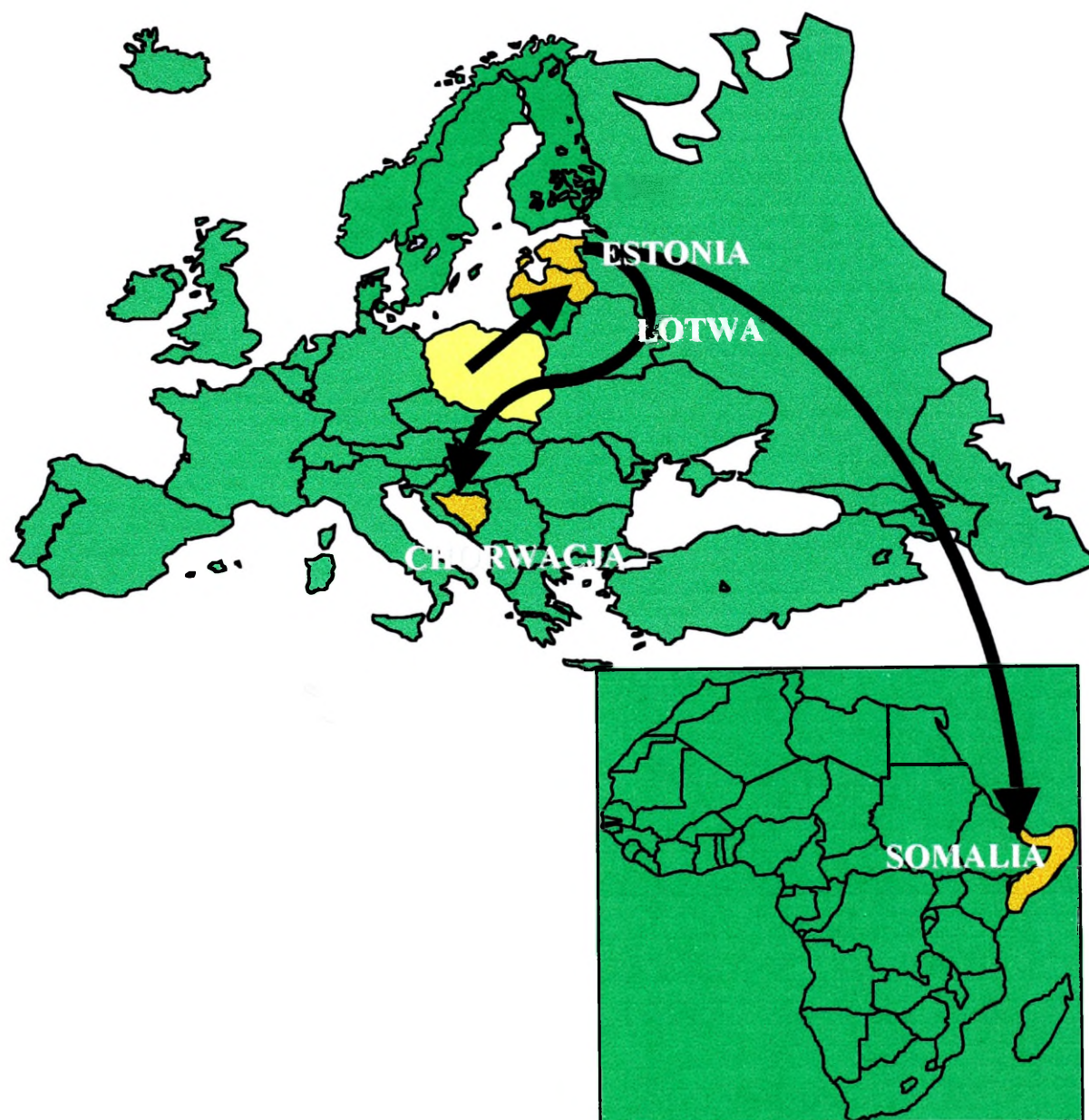
5.2. NIELEGALNY HANDEL BRONIĄ

Handel bronią jest jednym z najbardziej niebezpiecznych działań godzących w bezpieczeństwo państwa, lecz najbardziej dochodowych. Wspecjalizowały się w tym procederze związki mafijne na całym świecie oraz firmy zajmujące się handlem bronią. Broń przemycana jest do państw będących aktualnie w stanie konfliktu, jak również do państw nie mających nic wspólnego z działaniami wojennymi. Zawsze istnieje taka obawa, że szlaki przerzutowe w momencie powstania konfliktu zbrojnego staną się drogą do nielegalnego transportowania dużych ilości broni i amunicji, które dostaną się w ręce ludności cywilnej.

Handlem bronią zajmują się wyspecjalizowane firmy, lecz ze względu na bardzo duże korzyści finansowe jest to nie zawsze handel legalny. Przykładem tego może być proceder uprawiany przez polskie spółki Cenrex, Cenzin, Steo czy NAT. Wykryto, że transporty polskiej broni nie trafiają do portu przeznaczenia. Rzuca to poważny cień

na polski handel bronią. Pierwsza spółka jest dużą poważną firmą z 80-procentowym udziałem Skarbu Państw (SP), a druga posiada 63-procentowy udział SP. Cenzin wyłonił się na rynku na fali przemian polityczno-gospodarczych z Centralnego Zarządu Inżynierii (CZI), agencji rządowej, która do 1989 r. była w handlu bronią monopolistą. Sam CZI w latach 1990-1995 pełnił funkcje kontrolne w stosunku do tego biznesu, a w 1996 r. przekształcił się w Departament Obrotu Specjalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (obecnie Departament Kontroli Eksportu w Ministerstwie Gospodarki). W kręgach związanych z handlem bronią Cenzinowi przypisuje się związki kadrowe z MSW, Centrex uchodzi za firmę zdominowaną przez wojskowych (czterech na pięciu aresztowanych to emerytowani wojskowi), Steo istnieje w obrocie bronią dzięki układom personalnym, zaś spółka NAT postrzegana jest za handlowe ramię UOP. Dzięki śledztwu wykazano przemyt broni do Estonii, dokonany przez spółkę NAT, w czterech dostawach o łącznej wartości 650 tys. dolarów, w tym: 9600 pistoletów TT, 2000 pistoletów maszynowych oraz amunicję. Firma Centrex handlowała głównie pistoletami TT. Nielegalnych dostaw do Estonii było sześć łącznie na 2000 sztuk tej broni wraz z amunicją. Następnym przykładem może być legalny ładunek broni o wartości 2 mln dolarów, który z Gdyni miał trafić do Łotwy. Lecz na Łotwę dostarczono tylko 300 sztuk karabinów AK-47 z amunicją (na kwotę 49 000 tys. dolarów), reszta transportu (duża ilość amunicji, pistolety, granatniki) uległa dematerializacji. Śledztwo wykazało, że popłynął on do Afryki. U wybrzeży Somalii został przeładowany na inny statek. Innym razem z 18 mln sztuk amunicji (za około 13 mln dolarów) na Łotwie zostawiono 50 tys. sztuk za 14 tys. dolarów, resztę rozładowano w chorwackim porcie Rijeka. Dokąd płynie polska broń przedstawia schemat 5.

Schemat 5. DOCELOWE KRAJE PRZEMYTU POLSKIEJ BRONI



Źródło: Socha R., *Lewe rejsy*, Polityka nr 41, 10 października 1998.

W 1999 roku Straż Graniczna odnotowała 39 zdarzeń związanych z przemytem broni i amunicji, w tym najczęściej w strefie nadgranicznej - 20, na kierunku do Polski - 13, z Polski - 6. Najwięcej zdarzeń miało miejsce na odcinku granicy z:

- Niemcami - 16, w tym:
 - w strefie nadgranicznej - 8,
 - na kierunku do Polski - 7,
- na morskim odcinku granicy:
 - w strefie nadgranicznej - 4;

- Czechami - 6, w tym:
 - na kierunku do Polski - 4,
 - na kierunku z Polski - 1,
 - w strefie nadgranicznej - 1;
- Ukrainą - 5, w tym:
 - w strefie nadgranicznej - 3,
 - na kierunku do Polski - 2;
 - w portach lotniczych - 5, w tym:
 - na kierunku z Polski - 4,
 - w strefie nadgranicznej - 1;
- Słowacją:
 - w strefie nadgraniczną - 3.

Funkcjonariusze SG zatrzymali łącznie:

- w strefie nadgranicznej - 24 sztuk broni i 6252 sztuk amunicji oraz 5 granatów i 2 ręczne miotacze gazu;
- na kierunku do Polski - 21 szt. broni i 2571 szt. amunicji;
- na kierunku z Polski - 9 szt. i 36 szt. amunicji.

Z przemytem broni i amunicji zatrzymano 39 osób, w tym: 31 Polaków i 8 cudzoziemców (w tym: dwóch Ukraińców, dwóch Amerykanów, Białorusina, Ormianina, Greka i Izraelczyka). Broń przemycano w samochodach, skrytkach konstrukcyjnych międzynarodowych pociągów i na przeszukiwanych posesjach w strefie nadgranicznej. Szczegółowy wykaz broni i amunicji przedstawia tabela 11.

Najwięcej sztuk broni zatrzymano na odcinkach granicy z Niemcami - 33 i 3756 sztuk amunicji; ze Słowacją - 7 szt. broni oraz 9216 szt. amunicji a następnie z Czechami - 6 szt. broni i 4552 szt. amunicji. Szczegółowy wykaz broni palnej i amunicji przejętej przez administrację celną w 1999 roku przedstawiony jest w załączniku 25.

Tabela 11. LICZBA BRONI I AMUNICJI SKONFISKOWANYCH PRZEZ FUNKCJONARIUSZY STRAŻY GRANICZNEJ NA POSZCZEGÓLNYCH ODCINKACH GRANICY POLSKI

Odcinek granicy z:	Broń palna	Broń gazowa	Broń myśliw.	Karabinki	Broń śrutowa	Amunicja ostra	Amunicja gazowa	Amunicja myśliw.	Amunicja śrutowa	Ręczne miotacze ręczne	Granaty
Rosją	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Litwą	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Białorusią	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukrainą	-	1	-	-	-	121	11	-	-	-	-
Słowacją	7	-	-	-	-	216	-	-	-	1	5
Czechami	1	2	-	2	1	7	45	-	4500	-	-
Niemcami	9	19	2	2	1	2022	999	16	719	-	-
Morzem	1	2	-	-	-	171	18	-	-	-	-
Okęcie	3	1	-	-	-	-	14	-	-	1	-
Razem	21	25	2	4	2	2537	1087	16	5219	2	5

Źródło: Komenda Straży Granicznej.

6. ZJAWISKO MIGRACJI JAKO POTENCJALNE ZAGROŻENIE BIOLOGICZNE

6.1. ROZWÓJ CHORÓB

Najliczniejsza grupa podróżnych (około 60%) przemieszcza się przez przejścia drogowe, to jednak dla utrzymania bariery sanitarnej kraju ważne są wszystkie rodzaje przejść, a więc oprócz wspomnianych drogowych przejść granicznych również, porty lotnicze (przez nie przemieszcza się około 30% podróżnych), porty morskie, porty i przystanie żeglugi śródlądowej. Z uwagi na fakt, że w ruchu lotniczym szybkość przemieszczania się podróżnych może być tak duża, iż z każdego punktu na kuli ziemskiej można dostać się do celu w czasie nie przekraczającym 24 godzin, na szczególną uwagę zasługują porty lotnicze. W Polsce znajduje się 8 międzynarodowych portów

lotniczych uczestniczących w wymianie pasażerów i towarów. największym jest port lotniczy Warszawa-Okęcie, obsługujący kilkadziesiąt połączeń w ciągu doby z całym światem w przewozach bezpośrednich lub w rejsach łączonych. Aby zapobiec wwożeniu do kraju towaru skażonego chorobami przez całą dobę dyżurują pracownicy Państwowej Inspekcji Fitosanitarnej.

W następnej kolejności należy wymienić porty morskie, które posiadają bezpośrednie połączenie liniowe z krajami całego świata oraz szybkie połączenie promowe z krajami skandynawskimi. W portach morskich główne zagrożenie stanowią nie pasażerowie, lecz członkowie załóg rekrutujący się z całego świata, w tym również z krajów endemicznych dla chorób wysokozakaźnych. Niepokój budzą również resztki śmieci i niebezpiecznych ładunków.

W Polsce w głównych portach morskich (Szczecinie, Świnoujściu, Kołobrzegu, Darłowa, Ustce, Łebie, Gdyni, Gdańsku i Elblągu), aby nie doszło do rozprzestrzeniania się chorób pracują wyspecjalizowane służby sanitarne.

W kolejności bezpośredniego zagrożenia zawleczenia chorób wysokozakaźnych należy wymienić przewozy kolejowe. Przemieszczanie się pasażerów jest stosunkowo wolne, ale dzięki połączeniom bezpośrednim i łączonym odbywa się na ogromnym terenie całej Europy, a także Azji. Przewozy kolejowe stanowią znaczne zagrożenie z dwóch względów:

- po pierwsze, że stanowią znaczny udział 40% w ogólnej liczbie przewozów drogą lądową;
- po drugie, dlatego że towarzyszy im zrzucanie ścieków fekalnych bezpośrednio do przyległego do torów kolejowych środowiska i to zarówno na otwartych przestrzeniach, jak i na terenie miast i osiedli.

Należy również zwrócić uwagę na podwyższenie standardu sanitarnego w starych i modernizowanych przejściach granicznych. Istnieje pilna potrzeba ustawienia toalet na poboczach dróg dojazdowych, w miejscach tworzenia się kolejek pojazdów, których długość niekiedy wynosi od 2-5 km. Brak urządzeń sanitarnych w miejscach oczekiwania (czas oczekiwania w okresie zwiększonego natężenia ruchu pasażerskiego wynosi nieraz 72 godz.) podróżnych i przewoźników towarów na przekroczenie granicy powoduje, że załatwiają oni potrzeby fizjologiczne na poboczach dróg.

Migracja, zarówno legalna, jak i nielegalna, zwłaszcza masowa stwarza zagrożenia o charakterze biologicznym, powoduje pojawienie się w granicach kraju ludzi i ich przedmiotów (także przemyconych towarów) potencjalnie zakaźnych drobnoustrojami (wirusami, prionami, pierwotniakami, grzybami i ich toksynami) chorobotwórczymi dla ludzi, zwierząt i roślin. Zagrożenie to może mieć dwojaki charakter:

1. Migranci są chorymi lub nosicielami schorzeń zakaźnych, wprawdzie występującymi w Polsce, lecz o znacznie mniejszym nasileniu, zaś każdy importowany przypadek może stać się i z reguły się staje źródłem nowych zachorowań. Przykładami takimi mogą być: gruźlica, błonica, kiła, rzeżączka, AIDS.
2. Zawleczona zostaje choroba zakaźna nie występująca w Polsce, a mogąca szerzyć się na otoczenie, co grozi wybuchem epidemii, lub pojawienia się co najmniej pojedynczych zachorowań w kraju. Możliwości te zostaną omówione na konkretnych przykładach.

W 1990 r. na terenie byłego ZSRR rozpoczął się gwałtowny wzrost zachorowań na błonicę (dyfteryt), w 1992 wystąpiło już 3897 zachorowań, przy czym nasilenie epidemii wystąpiło także nad granicą z Polską osiągając bardzo wysokie wartości. Na przykład 13 zachorowań na 100 000 mieszkańców w Okręgu Kaliningradzkim; 10 na Białorusi, 5 do 7 w rejonie Lwowa. Ta bardzo groźna sytuacja tuż za naszymi granicami zastała Polskę praktycznie wolną od błonicy. Nieuchronne stało się zawleczenie choroby zza wschodniej granicy do Polski. Rozpoczęto masową akcję szczepień na terenach przygranicznych. Służba zdrowia MSWiA wprowadziła natychmiastową akcję doszczepiania funkcjonariuszy straży granicznej i urzędów celnych oraz policji zużywając na ten cel 26 tys. dawek szczepionek przeciwko błonicy. Akcja ta ograniczyła liczbę zawleczonych zachorowań na błonicę w Polsce do 16 pojedynczych przypadków na przestrzeni lat 1992-1995.

W 1996 r. bardzo groźne ognisko epidemiczne błonicy wybuchło w Przemyślu. Chorzy Cyganie rumuńscy (3 osoby) zarazili 3 kobiety pracujące w hotelu robotniczym, gdzie czasowo zamieszkiwali. Jedna chora Polka, która zetknęła się z tymi cyganami na bazarze, dodatkowo zaraziła swoją matkę. Ognisko to w Polsce zostało natychmiast zlikwidowane, lecz choroba ta poprzez zakażonych Cyganów została zawleczona przez granicę na tereny Ukrainy, skąd dalej została przeniesiona na tereny in-

nych państw byłego ZSRR i spowodowała zachorowanie 150 tys. osób, z czego około 4 tys. zmarło.

Poważne zagrożenie związane z migracją stanowi gruźlica. Znacznie częściej niż w Polsce występuje ona w krajach Azji i Afryki oraz byłego ZSRR, a więc na terenach skąd przybywa także i do Polski większość imigrantów. W ostatnich latach ciężkie przypadki prątkującej gruźlicy rozpoznano u obywateli azjatyckich zamieszkałych republiki byłego ZSRR. Przebywali oni legalnie, bądź nielegalnie, trudniąc się handlem, żebractwem i nierządem. W ostatnim przypadku dochodziły jeszcze choroby weneryczne. W 1995 r. wykryto ognisko gruźlicy w Gdańsku u Cyganów rumuńskich oraz uchodźców z Dalekiego Wschodu. W 1994 r. w Warszawie u uchodźcy z Sudanu z rozwiniętą chorobą AIDS stwierdzono również zakażenie gruźlicą oponową. Jest ona praktycznie nie do wyleczenia, gdyż wszystkie leki przeciwprątkowe jedynie zmniejszają dolegliwości, lecz nie są w stanie zahamować źródła rozwoju. Jest to choroba szczególnie groźna dla otoczenia, gdyż osoba zarażona tą gruźlicą nabywa jednocześnie odporności na aplikowane leki, a zatem łatwo jest o wywołanie epidemii, a co się z tym wiąże brakiem możliwości skutecznego leczenia.

Podobne zagrożenie niosą choroby weneryczne, z których najbardziej znane to kiła i rzeżączka. W latach powojennych szerzyła się jej epidemia na wielką skalę w całej Europie, także i w Polsce. Szacuje się, że w 1947 r. było w naszym kraju ponad 100 000 zachorowań dająca wymierne efekty. W 1948 r. ilość zachorowań spadła już do 50 000. Obecnie w Polsce notuje się niewielką liczbę zachorowań. w 1997 r. - 980 przypadków kiły wczesnej (w 90% zostały wyleczone). W 1998 r. wykryto na terenie Polski 858 przypadków zachorowań na choroby weneryczne. Natomiast w krajach sąsiadujących z Polską bądź będących źródłem migracji do Polki zagrożenie jest wielokrotnie wyższe. Na przykład w 1997 r. tylko w Rosyjskiej Federacji zgłoszono ponad 40 000 (405 746) zachorowań na kiłę. Są to wartości kilkadziesiąt razy przewyższające liczbę zachorowań na kiłę w Polsce na 100 000 ludności. W okręgu Kaliningradzkim, gdzie występuje duże bezrobocie, rozwija się duża migracja ludności ze względu na położenie portowe miasta zachorowalność na choroby weneryczne jest 800 razy większa niż w Polsce.

Jak wspomniano, podobne przykłady można by przytoczyć odnośnie szeregu innych chorób zakaźnych, łącznie z AIDS. Należy tylko przypomnieć, że zapadalność na AIDS w większości krajów trzeciego świata, także będących głównym źródłem napływu imigrantów do Polski, jest kilka - kilkanaście, a w niektórych krajach (Środkowa i Południowo-Zachodnia Afryka) kilkadziesiąt razy większa niż w naszym kraju.

Podnieść także należy, że stosunkowo często imigranci z tych państw, jak również przybywających zza wschodniej granicy (z reguły na krótko) w celach handlowych, są zarażeni świerzbem oraz zawszawieni, zarówno jeśli chodzi o wszawicę głowy, jak i ubraniową. Ta ostatnia może być przekąźnikiem chorób również nie występujących już w Polsce, np. tyfusu plamistego, gorączki powrotnej, żółtej febry.

Możliwość zawleczenia chorób egzotycznych z kontynentu na kontynent jest problemem ogólnoświatowym, będącym przedmiotem stałej uwagi i nadzoru epidemiologicznego ze strony ONZ i jej wyspecjalizowanym agend - WHO (Światowa Organizacja Zdrowia).

Rozwój masowej komunikacji lotniczej (globalnie ponad 100 mln pasażerów rocznie) umożliwiającej przemieszczanie się z kontynentu na kontynent w ciągu kilkunastu godzin stworzyło nowe, nie występujące przedtem zagrożenia związane z możliwością przenoszenia zakaźnych schorzeń tropikalnych, należących do najgroźniejszych, w skali świata, chorób zakaźnych. Są to choroby kwarantannowe objęte międzynarodowymi przepisami zdrowotnymi (ang. *International Health Regulation*): dżuma, żółta febra oraz malaria, denga i egzotyczne gorączki krwotoczne wraz z najniebezpieczniejszą gorączką ebola.

Przypadki zawleczenia tych chorób drogą lotniczą zdarzają się w skali świata w wymiarze kilkunastu do kilkudziesięciu przypadków rocznie. Również w Polsce notuje się corocznie przypadki zawleczenia malarii (zimnicy). W 1997 r. było takich przypadków wśród cudzoziemców przybyłych do Polski i 9 wśród obywateli RP powracających z zagranicy). W 1998 r. przypadków tych było 38 (33 wśród cudzoziemców i 5 wśród obywateli RP, którzy powrócili z pobytu w krajach tropikalnych).

Mniejsza ilość zachorowań wśród obywateli RP związana jest ze szczepieniami ochronnymi, którym się poddają wyjeżdżając do krajów tropikalnych. Odnotowane to jest w tzw. żółtych książeczkach szczepień.

Aby zapobiec zawleczeniu chorób do kraju, powinno sprawdzać się na przejściach granicznych czy podróżny wjeżdżając do kraju bądź z niego wyjeżdżając został poddany szczepieniom. Jak do tej pory takiego obowiązku służby graniczne nie mają.

Wobec braku jednolitej koncepcji dotyczących granicznych placówek sanitarnych, które zajęłyby się powyższym problemem, tylko na nielicznych przejściach granicznych działają tego typu placówki z całodobowymi dyżurnymi (mniej niż 15% przejść). Obecność przedstawicieli Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest szczególnie ważna na przejściach lotniczych, większych morskich, na południowo-wschodniej granicy państwowej oraz na północy, na granicy z dystryktem królewskim, który to kierunek stwarza w ostatnim czasie stałe zagrożenie wystąpienia chorób wysokozażyźnych.

6.2. PROSTYTUCJA

Sytuacja ekonomiczna w państwach byłego Związku Radzieckiego, Bułgarii, Rumunii spowodowała, że wiele osób, szczególnie kobiet decyduje się na czerpanie korzyści z nierządu. Ułatwia im to obecna ustawa paszportowa, gdyż przy wjeździe do Polski nie są wymagane wize. Zwykle tacy cudzoziemcy deklarują kilku, bądź kilkunastodniowy pobyt turystyczny w RP. W większości przypadków pobyt ten przedłuża się do kilku lub kilkunastu miesięcy. Przykładem tego mogą być przeprowadzone akcje kontrolne prowadzone przez Straż Graniczną w kooperacji z Policją.

W dniach 17-18 lipca 1999 r. funkcjonariusze Pomorskiego Oddziału Straży Granicznej wraz z funkcjonariuszami Policji przeprowadzili całodobowe działania na terenie woj. pomorsko-zachodniego. Były one konsekwencją podpisanego w czerwcu 1999 roku porozumienia pomiędzy Komendantem Głównym Straży Granicznej a Komendantem Głównym Policji. Skontrolowano osiemnaście hoteli, dziesięć agencji towarzyskich, targowiska, giełdy, warsztaty samochodowe, dworce PKP i PKS oraz parkingi.

W wyniku wspólnej akcji zatrzymano czterdzieści trzy osoby trudniące się nierządem (prostytutki i ich „opiekunowie”) trzech obywateli z Polski oraz czterdziestu cudzoziemców.

Od ponad dwóch lat Straż Graniczna systematycznie patroluje tereny przygraniczne, które upatrzyły sobie jako źródło zarobkowania „kobiety najstarszego zawodu świata”.

Znana na całą Polskę stała się tzw. „Droga Miłości” pomiędzy Chojną, Kraśnikiem Dolnym a Schwedt nad Odrą. Szosa ta okupowana jest przez prostytutki narodowości bułgarskiej i rumuńskiej. „Gościnnie” pojawiają się tam również panie z Ukrainy, Białorusi i Rosji. Wśród nich nie są rzadkością osoby nieletnie. Najmłodsza zatrzymana przez Pomorski Oddział Straży Granicznej miała czternaście lat. Przebywała w Polsce ze swoją matką Bułgarką - również prostytutką i obie zarabiały „świadcząc usługi seksualne” na szosie. Następnym przykładem może być rodzina rumuńska, w której ojciec był „opiekunem”, a matka wraz z trzema córkami (piętnaście, szesnaście i osiemnaście lat) zarabiała świadcząc usługi na parkingu samochodowym pod Krajnikiem Dolnym.

Kobiety z seks-biznesu przybywają do Polski wraz ze swoimi opiekunami. Większość z nich jest świadoma celu swojego przyjazdu do Polski. Mały procent stanowią kobiety, które wjeżdżały do RP z błędnym przeświadczeniem, że jada do pracy jako sprzątaczkę, pomoce domowe, pomoce w rolnictwie. Po przyjeździe „opiekunowie” zabierają im paszporty i wysyłają do pracy na szosę. Kobiety, które nie chcą się zgodzić, są przez nich bite, głodzone, gwałcone, bądź szantażowane groźbą zamordowania.

Za jedną usługę na terenie przygranicznym klient płaci od 20 do 100 DM. Miejscem uprawiania nierządu są przeważnie pobliskie zarośla lub samochód klienta. Rzadko jest to pokój hotelowy.

W hotelach i agencjach towarzyskich w większości pracują Ukrainki, Białorusinki oraz Rosjanki. Za dodatkową opłatą klient może otrzymać „pamiątkowe zdjęcie” na łonie natury z prostytutką wykonane polaroidem.

Podobne akcje przeprowadzane są na terenie całego kraju. We wrześniu 1999 roku takie działania były przeprowadzone w Warszawie i województwie mazowieckim

Skontrolowano dwadzieścia hoteli, dwadzieścia pięć agencji towarzyskich i dworce komunikacji państwowej, szosy, parkingi oraz bazary. W wyniku czego zatrzymano sto pięćdziesiąt cudzoziemców i dziesięcioro obywateli RP. Wśród cudzoziemców największy procent kolejno stanowiły: obywatelki Bułgarii, Rumunii, Ukrainy, Białorusi, Rosji i Armenii. Większość z nich przebywała w Polsce całymi rodzinami. Matki z córkami trudniły się nierządem, ojcowie zajmowali się handlem bądź byli ich „opiekunami”. Kobiety, które przebywały same w Polsce z reguły miały „opiekunów” Rosjan. W większości wiek kobiet zajmujących się prostytutką wahał się w granicach 15 do 22 lat. Dziewczyny muszą się codziennie rozliczyć ze swoimi opiekunami, którzy zabierają trzy czwarte zarobionych pieniędzy. Próby oszukania „opiekuna” w rozliczeniu finansowym często kończą się ciężkim pobiciem kobiety, a bywało, że niekiedy śmiercią.

Prostytutki pracujące na szosie, parkingach, czyli tzw. „tirówki” mieszkają w bardzo złych warunkach. Miejscem odpoczynku są najczęściej małe piwniczne pokoiki w zaniedbanych domach jednorodzinnych. W pomieszczeniach tych z reguły brak jest wody oraz jakichkolwiek urządzeń sanitarnych. Ściany z powodu wilgoci są zagrzybione, a brak wentylacji powoduje ciągły zapach stęchlizny. W takich pokojach nie rzadko mieszka od trzech do czterech dziewczyn. Niektóre mieszkają w wynajętych domkach w przydrożnych ogródkach działkowych. Szczególnie uciążliwy jest brak wody, urządzeń sanitarnych, a zimą jedynym źródłem ogrzewania jest wstawiony piec węglowy tzw. koza. Wśród przebadanych kobiet stwierdzono niedożywienie, wycieńczenie organizmu, gruźlicę (często w stopniu zaawansowanym), choroby skóry (grzybicę, świerzb) czy wszawicę. Brak podstawowych zasad higieny sprzyja dalszemu roznoszeniu chorób, w tym również wenerycznych.

Najczęstszymi klientami prostytutek pracujących na drogach są obywatele państw Europy Zachodniej. Największy procent stanowią Niemcy i Szwedzi. Są to kierowcy samochodów transportowych, zdarza się również, szczególnie w przypadkach obywateli Niemiec, że są to mężczyźni poruszający się po drogach ekskluzywnymi samochodami.

W wywiadzie przeprowadzonym z prostytutkami „tirówkami” stwierdzono, iż preferują klientów-cudzoziemców. Polacy nie chcą płacić za „usługi”, często odjeżdżając biją prostytutki.

Stosunek ludności miejscowej do prostytutek i ich „opiekunów” jest różny. Część czerpie korzyści wynajmując im pomieszczenia, część uważa zjawisko prostytucji jako niedopuszczalne, informując Straż Graniczną lub Policję o zaistnieniu tego procederu. Niepokoi również fakt, że prostytutki i ich „opiekunowie” stanowią duże zagrożenie kryminogenne w miejscu swojego pobytu.

Jeden z Bułgarów w sierpniu 1999 roku został zatrzymany w charakterze podejrzanego o współudział w napadzie kantoru wymiany walut w Cedynii. Nierzadko zdarzają się informacje o pobiciu i okradzeniu klientów ustronnym miejscu.

Poprzez kontakt z innymi grupami przestępczymi z Polski i krajów byłego ZSRR (szczególnie Ukrainy, Białorusi i Rosji) Bułgarzy stają się realnym zagrożeniem dla spokojnych obywateli RP, gdyż jest ich obecnie najwięcej.

W wyniku działań mafijnych prostytutki bułgarskie, ukraińskie i rosyjskie przerzucane są przez granicę do Europy Zachodniej. Pomimo surowych kar za handel „żywym towarem” na terenie Polski proceder ten ma charakter narastający. Przy przekroczeniu granicy państwowej, kobiety te posługują się przerobionymi poprzez wymianę zdjęć paszportami polskimi bądź innych państw, od których obywateli nie wymagana jest wiza. Spotyka się też przypadki przewozu ich w bagażniku samochodu, jak i przerzutu przez zieloną granicę.

W całym tym środowisku istnieje zmowa milczenia, co dodatkowo utrudnia jego dokładną penetrację. Walka z nim przypomina walkę z hydrą. Zlikwidowanie jednej grupy, powoduje wejście na rynek „seks-biznesu” następnych.

W przypadku obywateli Bułgarii, w myśl ustawy o ruchu bezwizowym, mają oni prawo przebywać na terytorium RP trzydzieści dni od daty wjazdu. W celu zalegalizowania pobytu uzyskują odpłatnie od obywateli RP zaproszenia, a następnie wizy pobytowe, bądź wyjeżdżają z Polski na kilka godzin do sąsiednich państw tylko po to, aby uzyskać stempel kontroli granicznej potwierdzający kolejny wjazd do RP.

W celu ograniczenia tego zjawiska, zlikwidowanie jest praktycznie niemożliwe, funkcjonariusze Straży Granicznej od trzech lat, a od czerwca 1999 r. wspólnie z Poli-

cją przeprowadzają działania skierowane przeciwko osobom zajmującym się „seks-biznesem”.

Podstawą prawną dla takich działań jest przeprowadzenie kontroli legalności pobytu cudzoziemców w Polsce. Na tej podstawie zatrzymywani są cudzoziemcy, którzy:

- nie posiadają środków na pokrycie kosztów pobytu i powrotu do kraju ojczystego;
- nie posiadają dokumentów paszportowych, umożliwiających potwierdzenie tożsamości oraz stwierdzenie legalności wjazdu do RP oraz ich pobytu;
- przebywający w Polsce powyżej trzydziestu dni od daty przekroczenia granicy lub po upływie terminu ważności wizy pobytowej;
- zajmują się handlem bez wymaganego zezwolenia;
- należą do zorganizowanej grupy zajmującej się uprawianiem nierządu w celu uzyskania korzyści materialnych, co sprzeczne jest z deklarowanym przy wjeździe turystycznym celem pobytu.

Proceduralne wykazanie wyżej wymienionych przesłanek powoduje, że dalszy pobyt cudzoziemców na terytorium RP jest niepożądany ze względu na naruszenie szczegółowych przepisów Ustawy o cudzoziemcach (art. 13 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 52 ust. 1 pkt 2).

W stosunku do zatrzymanych osób stosuje się procedurę wydalenia z odstawieniem pod konwojem do przejścia granicznego. Osoby nie posiadające dokumentów paszportowych umieszcza się w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w Lesznowoli koła Radomia na czas uzyskania w ambasadzie danego kraju dokumentów umożliwiających cudzoziemcom powrót do własnego kraju.

W akcjach przeciwko takim cudzoziemcom często biorą udział Inspektorzy Wydziału Kontroli Legalności Zatrudnienia Wojewódzkiego Urzędu Pracy, którzy sprawdzają osoby pracujące w agencjach towarzyskich i nocnych klubach, a także Inspektorzy Urzędu Kontroli Skarbowej, którzy dokonują inspekcji u osób prywatnych wynajmujących cudzoziemcom pomieszczenia. Ponieważ właściciele lokali najczęściej nie zgłaszają w Urzędzie Skarbowym działalności hotelowej i nie płacą podatków, Inspektorzy Urzędu Kontroli Skarbowej sporządzają protokoły karno-skarbowe.

Kilkakrotnie do procedury wydalenia włączali się adwokaci wynajęci przez prostytutki i ich „opiekunów” z zapowiedzią wniesienia odwołania od decyzji. Do końca 1999 roku odnotowano jedno takie odwołanie, a organ wyższej instancji podtrzymał decyzję wojewody jako zasadną.

Ofiarami mafii zajmującej się handlem „żywym towarem” padają również Polki, zwabione interesującymi propozycjami pracy na Zachodzie. Do nich należą przede wszystkim kobiety z regionów o dużym bezrobociu oraz z małych miejscowości. W przeciwieństwie do kobiet przyjeżdżających do naszego kraju, Polki są nieświadome prawdziwego celu swojego wyjazdu. Są przekonane, że wyjeżdżają do pracy jako barmanki, pomoce kuchenne czy kelnerki. Z reguły średnia wieku wynosi dwadzieścia lat.

Sprowadzaniem polskich kobiet do domów publicznych na Zachodzie zajmuje się mafia turecko-rosyjsko-polska, gdzie ci pierwsi są właścicielami domów publicznych, czy agencji towarzyskich a Polacy służą za „naganiaczy”. Od jednej osoby otrzymują od 2000 do 3000 DM. Według danych szacunkowych w 1999 r. zwerbowano w ten sposób około 200 Polek.

Polki zazwyczaj wywożone są z kraju przez obywateli polskich na podstawie własnych paszportów. Po przekroczeniu granicy państwowej i dotarciu na miejsce, paszporty zostają im zabierane, a następnie zostają zmuszane do pracy w domach publicznych. Te, które nie chcą się zgodzić, zostają siłą zmuszane do prostytucji poprzez brutalne gwałty, bicie czy stosowanie narkotyków. Zdarzało się, że narkotyki przedawkowano i następował zgon. Paszporty Polek wywiezionych za granicę wykorzystywano do sprowadzania kobiet z innych państw poprzez wymianę fotografii, dotyczy to szczególnie kobiet z byłego Związku Radzieckiego, od których wymagany jest obowiązek posiadania wiz przy wjeździe do państw Europy Zachodniej.

Dokładnie nie można określić liczby kobiet wywiezionych z Polski, gdyż nie prowadzone są takie rejestry. Jediną instytucją zajmującą się kobietami, które zostały wywiezione do domów publicznych jest La Strada, której biuro znajduje się w Warszawie.

Dzięki interwencji Policji, Interpolu i akcjom na agencje towarzyskie i domy publiczne udało się uwolnić wiele kobiet (nie tylko Polek), zajmujących się pod przymusem nierządem.

Proceder handlu „żywym towarem” jest trudny do zwalczenia, gdyż organizowany jest poprzez wyspecjalizowane struktury mafijne. Jedynie poprzez współpracę Policji i Straży Granicznych sąsiadujących ze sobą państw można to zjawisko w jakiś sposób ograniczyć.

7. DOTYCHCZASOWE ROZWIĄZANIA W ZAKRESIE MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ

Bezpośrednia współpraca międzynarodowa polskiej Policji odbywa się na podstawie podpisanych umów bilateralnych i wielostronnych. Obecnie Polska posiada podpisane umowy z dwudziestoma sześcioma państwami. Są to akty prawne zarówno szczebla rządowego, jak i ministerialnego czy sporządzone na poziomie Komendy Głównej Policji.

Szczególnie istotnymi aktami w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej są:

- Umowa między Rządem RP a Rządem RFN o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, podpisana w listopadzie 1991 roku;
- Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Słowacji o przekazywaniu osób przez wspólną granicę, z lipca 1993 roku,
- Protokół o współpracy między MSW Ukrainy a Komendantem Głównym Policji RP w walce ze zorganizowaną przestępczością z 1994 roku,
- Umowa między Rządem RP a Rządem RFN o współpracy Policji i Straży Granicznej na terenach przygranicznych, z kwietnia 1995 roku,
- Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Węgierskiej o współpracy w zwalczaniu terroryzmu, nielegalnego obrotu narkotykami i zorganizowanej przestępczości, z maja 1996 roku,

- Porozumienie MSW Białorusi, Litwy, Polski, Rosji, Słowacji i Ukrainy w dziedzinie zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, podpisane w maju 1997 roku,
- Protokół o współpracy między Federalnym Urzędem Kryminalnym RFN a Komendantem Głównym Policji, ze stycznia 1998 roku.

Wymienienie tylko kilku z tych aktów prawnych wskazuje na specyfikę przestępczości zorganizowanej a mianowicie, że nie uznaje ona granic poszczególnych państw.

W treści porozumień państwa-strony przyjmują na siebie zobowiązania w zakresie rozpoznawania przestępczości. Najczęściej chodzi tu o wzajemną pomoc w zwalczaniu najcięższych przestępstw takich, jak: przestępczość narkotykowa, terroryzm, nielegalne przekraczanie granicy, niedozwolony handel bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, fałszowanie znaków pieniężnych i papierów wartościowych czy kradzież dzieł sztuki i pojazdów mechanicznych.

Stała realizacja współpracy odbywa się poprzez:

- przekazywanie danych personalnych sprawców przestępstw noszących znamiona przestępczości zorganizowanej;
- przekazywanie danych o strukturach przestępczych, wzajemnych powiązaniach i dokonywanych przestępstwach, metodach przemytu narkotyków;
- udzielanie sobie wzajemnego kadrowego, militarnego i organizacyjnego wsparcia;
- odbywanie spotkań roboczych mających na celu przygotowanie i przeprowadzenie wspólnych działań;
- wymianę doświadczeń, prac badawczych z zakresu kryminalistyki i kryminologii;
- wymianę ekspertów.

W międzynarodowych umowach widnieją również zapisy co do tak istotnych kwestii jak zwalczanie terroryzmu. Współpraca odbywa się poprzez wymianę informacji i wyników rozpoznania o planowanych i popełnionych aktach terrorystycznych, o sposobie postępowania, ugrupowaniach terrorystycznych stwarzających znaczne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

Przykładem współpracy międzynarodowej prowadzonej bezpośrednio przez Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP, niech będzie tylko rok 1998, w którym odnotowano wiele istotnych kontaktów mających na celu efektywniejsze i sprawniejsze zwalczanie zorganizowanych struktur przestępczych. W tym czasie:

- realizowano współpracę z BKA w Niemczech w zakresie zapoznania się z funkcjonowaniem programu ochrony świadka i metodami niemieckich służb ochronnych;
- nawiązano współpracę z izraelską służbą ochrony, uzyskano materiały instrukcyjne dotyczące ochrony osób zagrożonych w Izraelu;
- uczestniczono w pracach Międzynarodowej Grupy Roboczej PPP w Norwegii;
- uczestniczono w Brukseli w obradach Komisji Ekspertów Paktu Przedakcesyjnego w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej

Międzynarodowy aspekt współpracy w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną przeprowadzony jest poprzez bezpośrednią współpracę polskiej Policji z oficerami łącznikowymi działającymi w Polsce przy ambasadach poszczególnych państw. Jest ich obecnie jedenastu. Polska takich przedstawicieli posiada trzech i rezydują oni przy polskich ambasadach w Berlinie, Kijowie i Moskwie.

W zakresie wzajemnej współpracy z Interpolem wykorzystywane jest Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji KGP, w którym wyodrębniona została komórka organizacyjna w postaci Wydziału Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej.

WNIOSKI

Przeprowadzone badania nad migracją i jej wpływem na bezpieczeństwo państwa pozwalają sformułować następujące główne wnioski końcowe:

1. Imigracja poszerza przedmiotowy zakres bezpieczeństwa państwa zwłaszcza w części dotyczącej współczesnych jego uwarunkowań.
2. Trzyletni okres funkcjonowania ustawy o cudzoziemcach, łączącej interes państwa i gwarantującej realizację praw uchodźców w Polsce, ujawnił istnienie luk prawnych. Poprawki do tej ustawy powinny w pierwszym rzędzie dostosować ją do prawa obowiązującego w Unii Europejskiej.
3. Do prac w nowo powołanym Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców powinni być powołani przedstawiciele MSW, Straży Granicznej i Policji. W urzędzie tym powinien być utworzony Krajowy System Informatyczny co zapewni skuteczną kontrolę nad migracją, identyfikowanie osób niepożądanych, a także wykrywanie przemytu, nielegalnego handlu i innych wykroczeń.
4. W celu ograniczenia liczby osób ubiegających się o azyl, należy instytucjom zajmującym się tym problemem umożliwić dostęp do Systemu Informacji Schengen, gdzie osoby te były rejestrowane, a także wprowadzenie czytników daktyloskopijnych co umożliwi identyfikowanie tożsamości w przypadku podawania fałszywych danych.
5. Brak ratyfikowania Umowy Dublińskiej przez państwa byłego Związku Radzieckiego powoduje, że Polska jest pierwszym „krajem bezpiecznym” dla cudzoziemców przybyłych z Dalekiego Wschodu, czy Afryki, podróżujących przez terytoria tych państw. Uniemożliwia to dokonanie admisyj cudzoziemców nie zaakceptowanych na wjazd do Polski, jak również tych, którzy nie otrzymali azylu w Polsce. Wprowadzenie wiz dla obywateli państw byłego Związku Radzieckiego może w znaczny sposób ograniczyć tę migrację.

6. W związku z rosnącą liczbą cudzoziemców znajdujących legalne i nielegalne zatrudnienie w naszym kraju, należy wzorem państw Unii Europejskiej zwiększyć liczbę kontroli i karać pracodawców nielegalnie zatrudniających cudzoziemców. Naruszających prawo cudzoziemców umieszczać na indeksie osób niepożądanych.
7. Niezbędne jest uregulowanie zasad prowadzenia działalności gospodarczej i handlowej przez cudzoziemców. Wydawanie stosownych zezwoleń powinno być uzależnione od informacji przechowywanych w Ogólnoeuropejskim Systemie Informacyjnym o prowadzeniu działalności gospodarczej przez cudzoziemców.
8. Wraz ze zbliżającym się terminem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej należy liczyć się ze zwiększonym napływem migrantów. Wymaga to uszczelnienia przede wszystkim naszej granicy wschodniej, głównie przez lepsze wyposażenie Straży Granicznej w sprzęt łączności i środki transportu. Musi też być zwiększona liczba strażnic, tak aby odległość między nimi nie przekraczała 20 km.
9. Aby skutecznie zapobiegać nielegalnemu handlowi bronią, przemytu narkotyków, kradzionych samochodów i innych wykroczeń, należy dążyć do zacieśnienia współpracy Straży Granicznej RP z jednostkami Straży Granicznej, Urzędami Celnymi i Policją państw sąsiadujących, a także z Interpolem.
10. Lawinowo rosnący przerzut prostytutek do naszego kraju, a także coraz częściej przez granicę zachodnią wymaga likwidowania zorganizowanego działania grup przestępczych zajmujących się tym procederem przez specjalnie w tym celu zorganizowane jednostki Policji.
11. Rosnący przemyt narkotyków oraz środków promieniotwórczych wymaga zainstalowania na przejściach granicznych urządzeń rentgenowskich i bramek izometrycznych.

Rozważania niniejszej rozprawy, wyniki badań oraz ich teoretyczne uogólnienie pokazują na określenie perspektyw w zmniejszeniu wpływu migracji na bezpieczeństwo państwa. Jednocześnie sugerują zmodyfikowanie systemu prawnego, aby dostosować go do wymogów Unii Europejskiej.

Jednym z zasadniczych przyczyn mających na celu zmniejszenie zagrożeń, a przy tym najszybszym i najtańszym w okresie uszczuplonego budżetu jest organizacja współdziałania służb migracyjnych i policyjnych sąsiednich państw.

ZAKOŃCZENIE

Stabilizacja gospodarcza naszego państwa, przystąpienie do NATO oraz perspektywa wejścia Polski do Unii Europejskiej powodują, że nasz kraj staje się atrakcyjnym obszarem dla coraz liczniejszej rzeszy migrantów. Przy czym coraz częściej traktowany jest on nie tylko jako obszar tranzytowy w drodze do bogatych państw zachodnich, ale również jako miejsce stałego pobytu, o czym świadczy rosnąca z roku na rok liczba osób pragnących nielegalnie przekroczyć szczególnie nasze wschodnie granice oraz osób wnioskujących o status uchodźcy.

Polska w obecnej sytuacji polityczno-militarnej, będąc państwem granicznym, rozwiązując wszelkie problemy związane z migracją musi dostosować się do odpowiednich regulacji prawnych obowiązujących w państwach Unii Europejskiej, a także spełnić szereg wymagań formalnych, które w rezultacie ograniczą do minimum wszelkie próby nielegalnego przekraczania naszych granic.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, migracji towarzyszy cały szereg zjawisk mogących zagrażać naszemu bezpieczeństwu i bezpieczeństwu naszych sąsiadów. Przy czym trudno przewidywalny rozwój sytuacji polityczno-gospodarczej naszych wschodnich sąsiadów powoduje, że w naturalny sposób granice wschodnie są przedmiotem szczególnego zainteresowania. Do niekorzystnych a nawet niebezpiecznych zjawisk towarzyszących migracji należy zaliczyć: przemyt narkotyków, materiałów rozszczepialnych, broni, rosnącą działalność zorganizowanych grup przestępczych, w tym również o charakterze międzynarodowym, szerzenie się prostytucji, powstawania ognisk chorób zakaźnych i wiele innych zjawisk negatywnie wpływających na poczucie bezpieczeństwa.

Państwa Zachodnie, nasi sojusznicy i przyszli partnerzy w Unii Europejskiej, ze zrozumiałych względów zainteresowani są działalnością naszych służb granicznych. Skuteczność działań tych służb w zapewnieniu szczelności naszych granic z pewnością będzie jednym z czynników decydujących o naszym członkostwie w Unii.

W związku z tym, zwiększa się zagrożenie bezpieczeństwa państwa, gdyż następuje zwiększony napływ legalny, bądź nielegalny cudzoziemców na terytorium Polski.

Aby temu zapobiec należy bardziej uszczelnić granicę wschodnią poprzez zwiększenie ilości strażnic - zmniejszyć się odległość patrolowanego terenu, udoskonalenie sprzętu służącego do odpraw granicznych oraz zwiększyć współpracę z przejściami po stronie sąsiadujących państw.

Mówiąc o bezpieczeństwie państwa musimy mieć również na uwadze bezpieczeństwo państw ościennych, co zostało częściowo zapewnione w Układzie z Schengen. Grupa Schengen zdecydowała się na stworzenie wspólnej polityki kontroli granicznej ruchu ludności. System ten jest skutecznym połączeniem swobody ruchu osobowego z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa.

Składa się on z jednego centralnego (w Strasburgu) oraz krajowych systemów informacyjnych, które są wzajemnie dostępne. Dane dotyczące osób, oprócz głównych danych osobowych, zawierają informacje, czy dana osoba jest uzbrojona, należy do grupy przestępczej oraz czy była karana na terytorium powyższych państw lub ubiegała się o azyl. Wszystkie te informacje są pomocne służbom granicznym i celnym, jak również policji, a przede wszystkim możliwość sprawdzenia osoby w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) umożliwia dokonania wobec niej stosownych przedsięwzięć. Władze polskie ubiegają się o możliwość korzystania z SIS pozwalającą na selekcję osób w przejściach granicznych i nie dopuszczenie ich na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W niniejszej rozprawie przedstawiono wyniki prowadzonych od kilku lat badań nad migracją i towarzyszącymi jej zjawiskami. Z badań tych jednoznacznie wynika, że zapewnienie szczelności granic i ograniczenie związanych z migracją negatywnych zjawisk to, w powszechnym odczuciu, obowiązek Straży Granicznej. W mniejszym stopniu - co starano się wykazać - ograniczenie i likwidacja tych zjawisk kojarzona jest z koniecznością ścisłej współpracy Straży Granicznej z Policją, Urzędem Ochrony Państwa, w określonych sytuacjach z jednostkami Wojska Polskiego i szeregu innymi instytucjami. Wymaga to dalszego doskonalenia systemu dowodzenia i współdziałania Straży Granicznej, której działalność często znacznie wybiega poza strefę graniczną.

W naszym kraju nie podejmowano dotychczas badań nad problemem migracji i towarzyszącymi jej zjawiskami, analizowanymi z punktu widzenia działalności Straży Granicznej. Jest to więc pierwsze opracowanie, w którym z natury rzeczy nie moż-

liwe było szczegółowe rozwiązanie wszystkich problemów. Niektóre z nich jedynie zasygnalizowano, inne rozwiązano częściowo. Z nakreślonego obszaru badań jednoznacznie wynika waga problemu i jego znaczenie w staraniach naszego państwa, jako członka Unii Europejskiej. Jeżeli więc wśród zasygnalizowanych, czy częściowo rozwiązanych problemów znajdują się również takie, które będą przedmiotem przyszłych opracowań naukowych, będzie to dla autorki dużą satysfakcją.

Bibliografia

1. Anioł W., *Polska wobec europejskich standardów migracyjnych*, „Migracje”, Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1993, nr 1-2.
2. Anioł W., *Ruchy ludnościowe jako źródło napięć w Europie*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4/92.
3. Antoniewski R., *Przyczynek do badań nad nieformalnym rynkiem pracy cudzoziemców*, „Prace Migracyjne”, nr 3, Warszawa, marzec 1997.
4. Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*.
5. *Asylum in the European Union: The „Safe Country of Origin Principle, People’s Europe Series*, W-7, European Parliament, Brussels 1997.
6. Bielecki J., Szubartowski L., *Przerabianie numerów identyfikacyjnych w świetle ekspertyz kryminalistycznych*, Szczytno 1996.
7. Bielecki J., *Wkrótce wizy dla Rosjan*, „Rzeczpospolita”, nr 28 z 3 lutego 1998 r.
8. Cable J., *Dyplomacja kanonierki*.
9. *Encyklopedia Powszechna*, PWN.
10. *Europejska Karta Społeczna*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1997, nr 1-2.
11. *Funkcje ekonomiczne i społeczne wadliwych ruchów „drobnych handlowców” z b. ZSRR do Polski*, Informacje zaprezentowane przez przedstawiciela Straży Granicznej podczas seminarium Ośrodka Badań nad Migracjami (Instytutu Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego), 19.03.1998 r.
12. Giez M., *Polska ziemią obiecaną*, „Dziennik Bałtycki”, 13-14 marca 1999 r.
13. *Grecja - 69 nielegalnych imigrantów*, „Rzeczpospolita”, nr 8 z 10-11 stycznia 1998 roku.
14. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1996.
15. Hołyst B., *Kryminalistyka*, Warszawa 1996.
16. Jemioło T., *Globalizacja. Szanse i zagrożenia*, AON, Warszawa 2000.

17. Kozłowski T.K., *Między tranzytem, azylem i imigracją, opracowanie Biura ds. Migracji i Uchodźstwa*, Warszawa 1993.
18. Kubiak K., *Ludzie z morza*, „Żołnierz Polski”, nr 5, 1997.
19. *Leksykon prawniczy*, Wrocław 1997.
20. *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1997.
21. *Locja Bałtyku. Część Zachodnia*, Gdynia 1955.
22. Łodziński S., *Porozumienie z Schengen (Prostanowienie Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej, problemy wprowadzania ich w życie, znaczenie dla Polski)*, Raport nr 77, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa, sierpień 1995.
23. Malinowska E., Wyżnikiewicz B., *Handel targowiskowy w 1997 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, styczeń 1998.
24. Margas D., *Na rejestracji „in blanco*, „Rzeczpospolita”, nr 116, 1994.
25. *Masowa, nielegalna migracja. Ocena. Prognozy zagrożeń*, Komenda Główna SG, maj 1995.
26. Michalski W., Cieślak M., *Immunitet, eksterytorialność i azyl w systemie polskiego ustawodawstwa karnego*, „Państwo i Prawo”, nr 5, 1978.
27. Mikołajczyk B., *Zasada niewydalania uchodźców a pojęcie bezpiecznego kraju*, „Państwo i Prawo”, nr 3, 1997.
28. Moskwa J., *Inwazja Kurdów trwa*, „Rzeczpospolita”, nr 4 z 6 stycznia 1998 r.
29. Moskwa J., *Wpływ do Europy*, „Rzeczpospolita”, nr 302 z 13 grudnia 1997 r.
30. *Nielegalne zatrudnienie, skala zjawiska i działania w zakresie jego zwalczania*, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Warszawa, kwiecień 1997.
31. Okólski M., *New Migration Trends in Central and Eastern Europe*, „Prace Migracyjne”, nr 4, kwiecień, Warszawa 1997.
32. Okólski M., *Ruchy migracyjne we współczesnej Europie*, Materiały z I Sesji Konferencji Regionalnej organizowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przy udziale Międzynarodowego Biura Pracy, Warszawa 10-12 04.1995 r.
33. Osmańczyk E., *Encyklopedia Spraw Międzynarodowych i ONZ*.

34. Oświadczenie rządowe w sprawie przystąpienia przez Polskę do Konwencji i Protokołu wydane zostały 26 listopada 1991 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517 i 518).
35. Pływaczewski W., *Kradzież samochodów*, Studium kryminalne, Szczytno 1996.
36. Pływaczewski W., *Przestępczość zorganizowana z kradzieżami i nielegalnym obrotem samochodami w Polsce*, Szczytno 1996.
37. *Poland. Statistical Data on Migration 1994-1997*, Department for Migration and Refugee Affairs, Ministry of Interior and Administration, Warsaw, March 1998.
38. Popoff I., *Uchodźcy w Polsce*, Informacja Departamentu Migracji i Uchodźstwa MSGiA, „Przegląd Rządowy”, nr 2, 1997.
39. *Prawo i prawa uchodźcy. Raporty. Ekspertyzy*, „Opinie”, nr 6.
40. Przegląd stopnia realizacji zaleceń Praskiej Konferencji Ministrów z października 1997 roku w Sprawie Zwalczenia Nielegalnej Migracji, Oslo-Wiedeń, listopad 1998.
41. Rejestr jachtów przybrzeżnych pod nadzorem PZZ na rok 1998; Polski Rejestr Statków, Rejestr jachtów morskich z roku 1998.
42. Rozporządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 grudnia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców.
43. Rozporządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1997 roku w sprawie opłat pobieranych w kraju od cudzoziemców za wydawanie dokumentów.
44. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23 grudnia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców.
45. Rudy D., *Analiza kradzieży i legalizacji* [w:] W. Pływaczewski (red.), *Kradzieże samochodów*, Szczytno 1993.
46. Rzepińska I., *Cudzoziemcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Szkoła Praw Człowieka.
47. Sondej A., *Przemyt luksusowych aut*, „Rzeczpospolita”, nr 149, 1994.
48. *Tu luka, tam ludzie*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.1998.

49. Tyc-Ostrowska M., *14 kilometrów do raju*, „Rzeczpospolita”, nr 208 z 6 września 1996 r.
50. Ustawa o cudzoziemcach z dnia 25 czerwca 1997 r.
51. Ustawa o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r.
52. Ustawa o Straży Granicznej z dnia 12 października 1990 r.
53. Ustawa. o cudzoziemcach z dnia 29 marca 1963 r.
54. Wierzbicki B., *Sytuacja praw uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Białystok 1993.
55. Zdanowicz J., *Wprowadzenie [w:] Układ w Schengen i Porozumienie Wykonawcze do Układu, Departament ds. Migracji i Uchodźstwa, MSWiA, 11/1998.*
56. Zezwolenia na pracę udzielane cudzoziemcom przez Wojewódzkie Urzędy Pracy w okresie 01.01.-31.01.1997 r., Krajowy Urząd Pracy, Warszawa, maj 1997.
56. *500 uchodźców na włoskich plażach*, „Rzeczpospolita”, nr 253 z 2 lipca 1998 roku.

Wykaz schematów

1. Kanały przerzutowe przez Europę Środkową i Wschodnią	92
2. Struktura służb współpracujących w zakresie kontroli przewożonych odpadów	144
3. Liczba skontrolowanych środków transportu oraz niezezwoleń na wwóz odpadów do Polski w rozbiciu na państwa graniczące w 1998 roku	146
4. Liczba skontrolowanych środków transportu oraz liczba niezezwoleń na wwóz odpadów do Polski	148
5. Docelowe kraje przemytu polskiej broni.....	185

Wykaz tabel

1. Zestawienie ogólnej liczby skontrolowanych transportów i niezezwoleń na wjazd do kraju.....	146
2. Zestawienie wyników kontroli chemiczno-radiometrycznej przeprowadzonej przez Straż Graniczną na granicy państwa w rozbiu na państwa graniczące w 1998 roku.....	147
3. Zagrożenia nielegalnym obrotem materiałami i substancjami promieniotwórczymi.....	149
4. Przemyt narkotyków przez polskich kurierów w skali światowej w latach 1994-1998.....	157
5. Konfiskaty narkotyków według ich rodzajów przemycanych przez polskich kurierów.....	158
6. Ilość narkotyków przemycanych przez polskich kurierów.....	158
7. Dynamika kradzieży samochodów osobowych w latach 1994-1997.....	173
8. Liczba pojazdów zarejestrowanych jako utracone przez cudzoziemców w roku 1997.....	174
9. Siłowe przerwania granicy państwowej w latach 1998-1998.....	175
10. Siłowe przerwania granicy państwowej w latach 1998-1998.....	176
11. Liczba broni i amunicji skonfiskowanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej na poszczególnych odcinkach granicy Polski.....	187



21, 20 u