



Kalina
Lubas

CUDZOZIEMCY
W KSZTAŁTOWANIU
BEZPIECZEŃSTWA
NARODOWEGO
POLSKI

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

CUDZOZIEMCY W KSZTAŁTOWANIU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI

Kalina Lubas



Kalina
Lubas

**CUDZOZIEMCY
W KSZTAŁTOWANIU
BEZPIECZEŃSTWA
NARODOWEGO
POLSKI**

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

AUTORKA:
KALINA LUBAS

RECENZJA NAUKOWA:
DR. HAB. MARLENA STRADOMSKA

KOREKTA REDAKTORSKA, SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI
KAROL ŁUKOMIAK

© copyright by authors & ArchaeGraph

ISBN: 978-83-68410-52-5

**Wersja elektroniczna dostępna
na stronie internetowej wydawcy:**
www.archaeograph.pl

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

ŁÓDŹ 2025

SPIS TREŚCI

WSTĘP	8
ROZDZIAŁ 1	
PODSTAWY METODOLOGICZNE	12
SYTUACJA PROBLEMOWA	12
CEL PRACY I PROBLEMY BADAWCZE	15
HIPOTEZA GŁÓWNA I HIPOTEZY CZĄSTKOWE	17
METODY, TECHNIKI I NARZĘDZIA BADAWCZE	17
ROZDZIAŁ 2	
PROCES MIGRACJI	23
POJĘCIE I ZAKRES DEFINIOWANIA MIGRACJI	23
MIGRACJA W UJĘCIU HISTORYCZNYM	25
ISTOTA DEFINIOWANIA MIGRACJI	30
PRZEGLĄD TEORII MIGRACJI	38
TYPOLOGIA MIGRACJI	43
UWARUNKOWANIA I DYNAMIKA NAPŁYWU MIGRANTÓW DO POLSKI	48
MOBILNOŚĆ MIGRANTÓW MIĘDZYNARODOWYCH PO 1989 R. W SKUTEK TRANSFORMACJI USTROJOWEJ	49
GŁÓWNE KIERUNKI I PRZYCZYNY IMIGRACJI DO POLSKI	51
FALE MIGRACJI JAKO PRZYCZYNY DYNAMIKI RUCHÓW IMIGRACYJNYCH W PERSPEKTYWIE POLSKI	56
KONSEKWENCJE RUCHÓW MIGRACYJNYCH DLA POLSKI	59
SIECI MIGRACYJNE DO POLSKI	59
UOGÓLNIENIA I WNIOSKI	62

ROZDZIAŁ 3

CHARAKTERYSTYKA CUDZOZIEMCÓW PRZEBYWAJĄCYCH W POLSCE	64
CUDZOZIEMIEC W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM	64
STATUS CUDZOZIEMCA W OPARCIU O KONSTYTUCJĘ RP	66
USTAWOWA TRIADA PRAWA O CUDZOZIEMCACH	67
UREGULOWANIA PRAWNE DOTYCZĄCE POBYTU CUDZOZIEMCÓW W POLSCE	69
STATUS POBYTU CUDZOZIEMCA NA TERYTORIUM POLSKI	72
NARZĘDZIA PRAWNE STOSOWANE WOBEC CUDZOZIEMCÓW	73
STRUKTURA CUDZOZIEMCÓW W POLSCE	78
CHARAKTERYSTYKA CUDZOZIEMCÓW WEDŁUG KRYTERIUM POSIADANYCH TYTUŁÓW POBYTOWYCH W POLSCE	79
CHARAKTERYSTYKA POBYTU CUDZOZIEMCÓW W POLSCE NA PODSTAWIE DEKLARACJI WŁASNYCH	92
NIELEGALNY POBYT CUDZOZIEMCÓW NA TERYTORIUM RP	98
CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE POBYT CUDZOZIEMCA W POLSCE	101
ZATRUDNIENIE CUDZOZIEMCÓW W POLSCE	101
OCHRONA MIĘDZYNARODOWA W POLSCE	106
UOGÓLNIENIA I WNIOSKI	109

ROZDZIAŁ 4

DZIEDZINY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI	112
ISTOTA I POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	112
CHARAKTERYSTYKA DZIEDZIN BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	122
CHARAKTERYSTYKA SEKTORÓW BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	126
CUDZOZIEMCY W PERSPEKTYWIE DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH RP	138
UOGÓLNIENIA I WNIOSKI	147

ANALIZA ODDZIAŁYWANIA CUDZOZIEMCÓW NA BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE POLSKI	150
AKTYWNOŚĆ CUDZOZIEMCÓW W POSZCZEGÓLNYCH DZIEDZINACH BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	150
AKTYWNOŚĆ CUDZOZIEMCÓW W DZIEDZINIE OBRONNEJ	151
AKTYWNOŚĆ CUDZOZIEMCÓW W DZIEDZINIE OCHRONNEJ	155
AKTYWNOŚĆ CUDZOZIEMCÓW W DZIEDZINIE SPOŁECZNEJ	162
AKTYWNOŚĆ CUDZOZIEMCÓW W DZIEDZINIE GOSPODARCZEJ	168
FORMY AKTYWNOŚCI CUDZOZIEMCÓW W DZIEDZINACH BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	173
KONSEKWENCJE ODDZIAŁYWANIA CUDZOZIEMCÓW NA DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI	179
UOGÓLNIENIA I WNIOSKI	187
ZAKOŃCZENIE	190
BIBLIOGRAFIA	199
SPIS TABEL, WYKRESÓW I RYSUNKÓW	225

WSTĘP

Procesy migracyjne są jednym z kluczowych elementów kształtujących bezpieczeństwo państwa. Cudzoziemcy przekraczający granicę Polski i przebywający na jej terytorium stanowią istotny czynnik wpływający na bezpieczeństwo narodowe. Z uwagi na narastające trendy migracyjne należy zakładać, że ich wpływ na bezpieczeństwo będzie systematycznie wzrastał. Jest to zjawisko nieuniknione, które wymaga adaptacji na poziomie systemowym. Polska od zakończenia II wojny światowej pozostawała krajem charakteryzującym się homogeniczną strukturą społeczną oraz monokulturowością. Niski, w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej poziom pomocy socjalnej oraz skomplikowane procedury migracyjne powodują, że wciąż jest ona raczej krajem przejściowym dla cudzoziemców, kanałem tranzytowym do docelowych krajów imigracji. Sytuacja ta może jednak ulec zmianie. Ponadto niekorzystna statystyka demograficzna Polski oraz potrzeby rynku pracy wskazują na konieczność uzupełniania tych luk przy udziale cudzoziemców.

Występujące współzależności imigracji z bezpieczeństwem wskazują na potrzebę badania zjawiska również na innych niż dotychczas płaszczyznach. Będzie to dotyczyło m.in. dziedzin krzyżujących prawo karne i migracyjne ((*Cr*)imigracja)¹. Badanie oddziaływania imigracji na bezpieczeństwo państwa wiąże się przede wszystkim z pojęciem sekurytyzacji, postrzeganej jako źródło zagrożeń dla społeczeństwa przyjmującego². Uzasadniając konieczność ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej oraz kontroli legalności pobytu cudzoziemców prowadzonych wewnątrz kraju, sekurytyzacja stanowi obecnie

¹ J. Brouwer, M. van der Woude, J. van der Leun, (*Cr*)immigrant framing in border areas: Decision-making processes of Dutch border police officers, „Policing and Society” 2018, nr 28(4), s. 448–463.

² J. Huysmans, *The European Union and securitization of migration*, „Journal of Common Market Studies” 2000, vol. 38, no. 5, s. 758.

narzędzie wykorzystywane w polityce krajowej i unijnej³. Napływy cudzoziemców z krajów trzecich powodują jednak trudności we włączeniu do społeczeństwa przyjmującego imigrantów oraz zidentyfikowaniu uchodźców faktycznie poszukujących bezpiecznej przestrzeni do życia⁴. Nasilenie procesu migracji doprowadziło do wykreowania tzw. spłotu powiązań między migracją, a bezpieczeństwem (*migration-security nexus*). Koncepcja ta przedstawia wzajemne, skomplikowane powiązania migracji i bezpieczeństwa. Są one jednak na tyle złożone, że ich oddziaływanie może dotyczyć bezpieczeństwa imigrantów, jak i społeczności, w której żyją⁵.

Relacja cudzoziemcy-bezpieczeństwo rozpatrywana kompleksowo, uwzględnia udział tej grupy osób w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski: obronnej, ochronnej, społecznej oraz gospodarczej⁶. Cudzoziemiec jako jednostka (człowiek) poprzez swoją energię oraz pomysłowość niezaprzeczalnie jest bytem kreującym przyszłość. Tym samym wskazanie jak cudzoziemcy oddziałują na wymienione dziedziny bezpieczeństwa narodowego Polski, stanowi zarys sytuacji problemowej związanej z jego kształtowaniem poprzez konsekwencje aktywności⁷ cudzoziemców.

Uzasadnieniem wyboru obszaru badań były zainteresowania autorki, które oparła ona o względy teoretyczne oraz praktyczne. Względy teoretyczne opierają się o brak naukowego opracowania, które kompleksowo dotyczyłoby aktywności cudzoziemców w Polsce. Występuje również luka, której uzupełnieniem jest kompleksowe ujęcie zagadnienia. Dotyczy to zarówno negatywnych, jak i pozytywnych konsekwencji napływu oraz pobytu cudzoziemców w Polsce. Względy praktyczne odnoszą się z kolei do sytuacji związanej z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy, jak również równolegle trwającego kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej. Wybór tematu pracy wynikał również z ówczesnego (2022 rok) braku obowiązującej Strategii Migracyjnej (poprzedni dokument został unieważniony w 2016 roku). Świadczyło to o braku wytyczonych kierunków, jak też wskazanego zakresu działań państwa w obszarach takich

³ N. De Genova (red.), *The Borders of "Europe", Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*, Duke University Press, London 2017 oraz K. Franko, *The Crimmigrant Other, Migration and Penal Power*, Abingdon, New York 2020.

⁴ Ch. Boswell, *Migration Control in Europe after 9/11, Explaining the Absence of Securitization*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, s. 2.

⁵ N. Choucri, *Migration and Security. Some Key Linkages*, „Journal of International Affairs” 2002, nr 56/1, s. 97.

⁶ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2013, s. 19.

⁷ Użyty termin „aktywność” odnosi się do przejawiania inicjatywy, żywego udziału w czymś, Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/aktywnosc.html> [dostęp: 05.01.2025].

jak: legalna i nielegalna migracja, ochrona cudzoziemców, repatriacja oraz emigracja Polaków⁸.

Podkreślenia wymaga fakt, że w dniu 15 października 2024 roku na etapie ukończonych badań autorki, Rada Ministrów przyjęła dokument wskazanej rangi, tj. Kompleksową i Odpowiedzialną Strategię Migracyjną Polski na lata 2025–2030⁹. Pomimo tego wybrany temat nie traci na aktualności, a przedstawione cele i kierunki działań określone w wyżej wymienionym dokumencie zostały również omówione w kontekście bezpieczeństwa narodowego Polski.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Wstęp wskazuje problem badawczy na tle sytuacji migracyjnej występującej w Polsce. Prowadzi to do do uzasadnienia tematu rozprawy podjętej przez autorkę. Zawarto w nim także uwarunkowania sytuacji problemowej oraz strukturę rozprawy.

Treść rozdziału pierwszego wprowadza do obszaru problemowego, określając przedmiot, problem oraz cel główny wraz ze szczegółowymi. Postawiona została hipoteza główna oraz szczegółowe. W rozdziale tym wskazano metody oraz wykorzystane narzędzia i techniki badawcze. Przedstawiona została też analiza krytyczna literatury oraz przebieg przeprowadzonych badań.

Rozdział drugi odnosi się do teorii procesu migracji wraz ze scharakteryzowaniem tego pojęcia, a także terminów bliskoznacznych m. in. imigracji oraz emigracji. Przedstawiono w nim uwarunkowania i dynamikę napływu imigrantów, wraz z jego przyczynami i kierunkami. Wskazano na konsekwencje ruchów przestrzennych z uwzględnieniem sieci migracyjnych w Polsce.

Rozdział trzeci zawiera charakterystykę cudzoziemców przebywających w Polsce. Przedstawiono pojęcie cudzoziemca w polskim systemie prawnym oraz uregulowania dotyczące jego pobytu na terytorium Polski. Nakreślono też strukturę cudzoziemców przebywających w Polsce oraz czynniki kształtujące ich pobyt na tym terytorium.

Rozdział czwarty obejmuje swoją tematyką istotę i pojęcie bezpieczeństwa narodowego. W tym kontekście przedstawiono zakres dziedzin i sektorów bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Omówione zostały również dokumenty strategiczne dotyczące napływu oraz pobytu cudzoziemców w Polsce.

Piąty rozdział zawiera analizę aktywności cudzoziemców oddziałującej na bezpieczeństwo narodowe Polski, sformułowaną na podstawie opinii ekspertów,

⁸ Portal internetowy OKO.press, *Gdzie jest polska polityka migracyjna? Nie da się rozwiązać wszystkich problemów pieniędzmi*, <https://oko.press/gdzie-jest-polska-polityka-migracyjna/> [dostęp: 30.08.2024].

⁹ Strategia migracyjna na lata 2025–2030, *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r.

jak i wypowiedzi cudzoziemców. W oparciu o wyniki przeprowadzonych badań wskazano konsekwencje występujące w postaci szans i zagrożeń, będących skutkiem aktywności cudzoziemców.

W zakończeniu przedstawiono wnioski, jakie wynikały z rozwiązania problemu badawczego oraz jego problemów szczegółowych. Sformułowano też odpowiedź w do hipotezy badawczej oraz hipotez szczegółowych. Zawiera on również ocenę stopnia osiągnięcia celu rozprawy oraz poziomu rozwiązania głównego problemu badawczego.

PODSTAWY METODOLOGICZNE

Sytuacja problemowa

Migracje są zjawiskiem wielowymiarowym, mającym istotny wpływ na globalne bezpieczeństwo. Zgodnie z danymi Banku Światowego i Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2021 roku poza krajem pochodzenia żyło 270 mln ludzi, stanowiąc 3,4% całej ludności świata. Z uwagi na nasilenie trendów takich jak: globalne ocieplenie, rosnąca populacja ludności oraz wzmożony wpływ napięć międzynarodowych, prognozowany wzrost zjawiska migracji w roku 2050 doprowadzi do poziomu 4% ludności żyjącej poza krajem pochodzenia¹. W ujęciu leksykalnym migracja definiowana jest jako „masowe przemieszczanie się ludności, zwykle w poszukiwaniu lepszych warunków życia”². Proces ten uzależniony jest od czynników ogólnych oraz indywidualnych. Do ogólnych czynników zalicza się wymienione przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji: globalizację wraz z procesami integracyjnymi, ponadnarodowość oraz tendencje geopolityczne i demograficzne³. W indywidualnej sytuacji osoby podejmującej proces przemieszczania się kluczową rolę pełni analiza oparta o czynniki wypychające lub przyciągające.

Zgodnie ze wskazaniem Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji określenie „migrant” powinno być stosowane do osoby dobrowolnie opuszczającej kraj stałego pobytu, z wyłączeniem osób uciekających przed wojną czy

¹ Polskie Towarzystwo Studiów nad Przyszłością, *Migracje ludności nasilają się [Megatrendy 2050]*, <https://ptsp.pl/migracje-ludnosci-nasilaja-sie-megatrendy-2050/> [dostęp: 30.12.2023].

² Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/migracja;2567820.html> [dostęp: 30.12.2023].

³ International Organization for Migration, *World Migration 2008, Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, Geneva 2008, s. 2–9, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2008-managing-labour-mobility-evolving-global-economy> [dostęp: 30.06.2024].

prześladowaniami⁴. W szerszym ujęciu proces migracji obejmuje jednak również osoby, które z uwagi na takie czynniki jak: zagrożenie życia, zdrowia lub prześladowania, poszukują bezpiecznej przestrzeni do życia. Z kolei napływ ludności w procesie przemieszczania się określa się pojęciem imigracji. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych „imigranci” to osoby przybyłe z zagranicy do danego kraju w celu osiedlenia się (zamieszkania na stałe) lub pobytu czasowego nie krótszego niż 3 miesiące ciągłego pobytu⁵. Dla zjawiska imigracji kryterium czasowe nie ma jednak większego znaczenia, a priorytetowe pozostają przesłanki prawne wjazdu i/lub pobytu osoby na terytorium danego państwa⁶. W sytuacji braku ich wypełnienia, zjawisko definiowane jest jako nielegalna imigracja⁷.

W polskim ustawodawstwie określenie „cudzoziemiec” oznacza osobę przebywającą na terytorium Polski, która nie posiada polskiego obywatelstwa⁸. Do roku 1990 zjawisko imigracji praktycznie nie dotyczyło Polski. Dopiero przemiany polityczne zachodzące w pierwszej połowie lat 90. XX wieku przyczyniły się do znacznego napływu i wzrostu liczby cudzoziemców. W 1991 roku Polska jako strona Konwencji Genewskiej stała się również miejscem dostępnym dla osób aplikujących o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego w okresie od 1989 roku do momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku liczba cudzoziemców imigrujących do

⁴ International Organization for Migration, *Glossary on Migration, International Migration Law*, Geneva 2019, s. 132.

⁵ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Recommendations on Statistics of International Migration*, „United Nations Statistical Papers Series M” 1998, no. 58, Rev. 1, s. 9–10.

⁶ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja. Zagrożenia Bezpieczeństwa część 1*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2016, s. 16–17.

⁷ Użyty termin „nielegalna imigracja” pozostaje w oficjalnym obiegu obowiązujących aktów prawnych. Sformułowany został m. in. w Dyrektywie Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniającej postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., Dyrektywie Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami, Komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich z dnia 19 lipca 2006 r. oraz Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu regulującego przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). Pojęcie stosuje się do określenia napływu obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego (w tym jego lotnicze strefy tranzytowe) drogą lądową, morską i powietrzną, co odbywa się również przy użyciu fałszywych lub podrobionych dokumentów albo za pośrednictwem sieci przestępczości zorganizowanej, skupiających przemytników i nielegalnych handlarzy, Tamże s. 16.

⁸ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2025 r. Poz. 1079 t.j., art. 3 pkt. 2.

Polski i deklarujących pobyt stały wyniosła 107 443 osoby⁹. W tym czasie Polska jako kraj położony pomiędzy zachodnim krańcem dawnego Związku Radzieckiego, a zamożnym zachodem Europy była też obszarem natężonych tranzytowych ruchów migracyjnych. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej związało ją przepisami prawa unijnego w kwestiach migracyjno-azylowych. Wraz z przystąpieniem do Strefy Schengen w 2007 roku Polskę zaczęła obowiązywać również zasada swobody przepływu osób. Nasiliła ona występowanie różnych aspektów procesów migracyjnych.

Napływ obywateli innych państw świata na terytorium Polski spowodowany był w znacznej mierze kryzysami, rozgrywającymi się w państwach trzecich. Sytuacja ta wygenerowała masowe procesy migracyjne, oddziałujące bezpośrednio na bezpieczeństwo narodowe Polski. Posiadany najdłuższy w Unii Europejskiej (1163 km) odcinek granicy zewnętrznej jest szczególnie narażony na zjawisko przekraczania granicy wbrew przepisom prawa oraz napływ grup cudzoziemców, deklarujących poszukiwanie schronienia w państwach jej sygnatariuszy¹⁰.

Pierwszy znaczny napływ cudzoziemców po 2004 roku był następstwem wybuchu wojny w Donbasie na Ukrainie w 2014 roku. Działania prorosyjskich separatystów wspieranych przez Federację Rosyjską, doprowadziły do ucieczki około 2 mln ludności cywilnej obywatelstwa ukraińskiego w kierunku państw Europy Zachodniej. Kolejną sytuacją, której efekty odczuwalne były dla większości państw Europy, był tzw. kryzys migracyjny w 2015 roku. Jego przyczyną były liczne wydarzenia w krajach Bliskiego Wschodu, takie jak: wybuch wojny domowej w Syrii w 2011 roku, czy sytuacja w Iraku od blisko 20 lat zmagającego się z konsekwencjami wojny domowej. Równie silne czynniki wypychające obywateli z kraju pochodzenia można zaobserwować było w Afganistanie. Choć Polska nie była jednym z głównych krajów docelowych, ani tranzytowych, to przez jej teren przebiega tzw. szlak bałkański, prowadzący do Austrii i Niemiec. Bezpośrednio falą nielegalnej migracji obywateli państw Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej czy Azji dotknięta została w 2021 roku. Nastąpiło to wskutek zorganizowanej przez białoruskie i rosyjskie służby akcji masowego, nielegalnego przekraczania przez cudzoziemców granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Aktywność ta będąca następstwem działań władz białoruskich, udostępniających kanały przerzutu

⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Główne kierunki emigracji i imigracji na pobyt stały w latach 1966-2020*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/glowne-kierunki-emigracji-i-imigracji-na-pobyt-staly-w-latach-1966-2020,4,2.html> [dostęp: 30.08.2023].

¹⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Charakterystyka obszarów przygranicznych przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski*, https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_powierzch_ludn_09.pdf [dostęp: 30.08.2024].

nielegalnych imigrantów na terytorium Litwy, Polski i Łotwy, była odpowiedzią rządu Białorusi na unijne sankcje zastosowane, wobec tego kraju. Organizacji tego procederu sprzyjała również sytuacja w państwach pochodzenia nielegalnych imigrantów, czyli na obszarze krajów Bliskiego Wschodu oraz Azji Południowej.

Ostatni masowy napływ cudzoziemców do Polski nastąpił w postaci uciekających przed wojną obywateli Ukrainy po 24 lutego 2022 roku. W ciągu miesiąca od wskazanej daty z Ukrainy wyjechało ponad 4 mln osób. Według danych Straży Granicznej – przez pierwsze 8 miesięcy granicę z Polską przekroczyło prawie 7 mln obywateli Ukrainy (większość z nich – ponad 5 mln – wróciła na terytorium swojego kraju w pierwszym roku trwania wojny)¹¹.

Zgodnie z danymi z ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 roku liczba ludności zamieszkującej na stałe w Polsce we wskazanym roku wynosiła 37 019 327 osób. Liczba cudzoziemców z obywatelstwem innego kraju zamieszkujących na stałe w Polsce w roku 2021 wyniosła 112 tys. osób, co oznacza dwukrotny wzrost w porównaniu do wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku. Wśród mieszkańców Polski zamieszkujących na stałe, a posiadających obywatelstwo innego kraju, w 2021 roku 13,9% stanowili obywatele pochodzący z krajów Unii Europejskiej. Najliczniejszą grupą stałych mieszkańców, posiadających obywatelstwo inne niż polskie (47,4%) byli obywatele Ukrainy. Poza nimi największe grupy cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt stały w Polsce to obywatele: Białorusi, Rosji, Niemiec oraz Wietnamu¹².

Cel pracy i problemy badawcze

Przedmiot badań to szeroko rozumiana rzeczywistość społeczna, na którą składają się „twory materialne/obiekty – jak nazwa wskazuje podmioty, przedmioty, instytucje, struktury, rzeczy, które są namacalne; twory idealne/zjawiska – stosunki, procesy, relacje, związki, zależności, które mają charakter niematerialny”¹³. Wszystkie te elementy otaczające człowieka można poddać badaniom w różnych aspektach. Pod określeniem przedmiot badawczy skrywają się obiekty

¹¹ Portal internetowy 300gospodarka.pl, *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce*, <https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba> [dostęp: 30.08.2024].

¹² Główny Urząd Statystyczny, *Raport zawierający wstępne wyniki NSP 2021*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/raport-zawierajacy-wstepne-wyniki-nsp-2021,6,1.html> s. 37-38 [dostęp: 30.08.2024].

¹³ J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1999, s. 19.

i przedmioty w dosłownym sensie i znaczeniu, ale także zdarzenia i zjawiska, jakim ulegają w otaczającym je świecie, a które badacz chce poznać szczegółowo. Przedmiotem badań był więc wpływ cudzoziemców przebywających na terytorium Polski na bezpieczeństwo narodowe.

Uwzględniając tak przyjęty przedmiot badań, dokonana została identyfikacja, eksplanacja i diagnoza¹⁴ zjawiska kształtowania bezpieczeństwa narodowego przez cudzoziemców¹⁵.

W uproszczeniu zakładany wynik badań sformułowano w następującym pytaniu: Jak cudzoziemcy oddziałują na bezpieczeństwo narodowe Polski?

Tak przyjęty problem główny prowadził do wskazania szeregu problemów przedstawionych w formie następujących pytań:

1. Jakie są przyczyny imigracji do Polski?
2. Jakie czynniki kształtują pobyt cudzoziemców w Polsce?
3. Jaki jest wpływ cudzoziemców na dziedziny bezpieczeństwa narodowego?
4. Jakie są konsekwencje (zagrożenia i szanse) aktywności cudzoziemców dla bezpieczeństwa narodowego Polski?

Dokonana wstępna analiza zgromadzonych materiałów oraz określenie problemów badawczych pozwoliły na sprecyzowanie celu głównego i celów szczegółowych. Celem głównym pracy było określenie wpływu cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski.

Cel ten zamierzono osiągnąć poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

1. Wskazanie przyczyn i skutków imigracji do Polski.
2. Identyfikacja czynników kształtujących pobyt cudzoziemców w Polsce.
3. Ustalenie form aktywności cudzoziemców w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego.
4. Określenie zagrożeń i szans oddziaływania cudzoziemców dla bezpieczeństwa narodowego Polski.

¹⁴ B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych. Wydanie II uzupełnione i uaktualnione*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2018, s. 166–168.

¹⁵ Użyty termin „kształtowanie” nie odnosi się do nadawania określonego kształtu rzeczom materialnym (przyjmować określony kształt, wygląd), odnosi się do kształtowania jako wpływania na coś w celu osiągnięcia określonego efektu, przybierania określonej formy (o abstraktach), Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wp%C5%82yw.html> [dostęp: 30.08.2024].

Hipoteza główna i hipotezy cząstkowe

Uwzględniając problemy i cele rozprawy przedstawiono następującą hipotezę główną: Cudzoziemcy mieszkający w Polsce oddziałują na bezpieczeństwo narodowe poprzez zróżnicowany udział w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego, generując wyzwania, zagrożenia, szanse i ryzyko.

Hipotezy szczegółowe zostały sformułowane następująco:

1. Przyczyny imigracji do Polski uzależnione są od trendów migracyjnych w skali globalnej i regionalnej.
2. Pobyt cudzoziemców w Polsce kształtowany jest poprzez aktywność cudzoziemców generującą wyzwania, zagrożenia, szanse oraz ryzyko o zróżnicowanej sile oddziaływania na bezpieczeństwo narodowe.
3. Formy aktywności cudzoziemców w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego zależą od udziału (aktywności) cudzoziemców w poszczególnych sektorach bezpieczeństwa narodowego.
4. Wpływ cudzoziemców przebywających w Polsce na bezpieczeństwo narodowe jest zróżnicowany w zależności od sposobów oddziaływania na dane dziedziny bezpieczeństwa narodowego.

Metody, techniki i narzędzia badawcze

Proces naukowego poznania jako szczegółowy rodzaj świadomej i celowej działalności, musi mieć charakter ściśle zorganizowany. Badania nad wpływem cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski podzielono więc na trzy etapy.

Etap pierwszy, obejmował studia literatury przedmiotu oraz dostępnych materiałów w obszarze tematycznym monografii. Dokonany został przegląd literatury krajowej oraz zagranicznej z uwzględnieniem zarówno publikacji zwartych, czasopism naukowych, a także naukowych baz danych. Umożliwiło to rozpoznanie obszaru tematycznego pracy oraz przyjęcie aparatu pojęciowego. Rozpoznanie to dotyczyło:

- problemu migracji (przyczyny, kierunki imigracji, konsekwencje),
- charakterystyki cudzoziemców przebywających w Polsce (uregulowania prawne, struktury i czynniki kształtujące pobyt cudzoziemca w Polsce),
- sektorów i dziedzin bezpieczeństwa narodowego Polski.

Na tym etapie zastosowano metody: badania dokumentów, krytyki piśmiennictwa oraz analizy i syntezy. Wykorzystanie powyżej wskazanych metod

na tym etapie umożliwiło zgłębienie wiedzy zawartej w aktach prawnych, monografiach i czasopismach naukowych. Przegląd dostępnych źródeł rozpoczęto od analizy dokumentów w postaci ustaw i innych uregulowań prawnych związanych z obszarem tematycznym monografii. Umożliwił on nakreślenie kształtu regulacji prawnych obowiązujących w Polsce, dotyczących m. in. przekraczania granic, pobytu oraz udzielania tytułów prawnych, zarówno obywatelom państw trzecich, jak i obywatelom państw Unii Europejskiej. Regulacje zawarte w powyżej wskazanych aktach są materią obszerną, a ich zapisy wyczerpują w pełni zakres tematyczny uregulowań prawnych.

Następnie dokonano też przeglądu dokumentów związanych ze strategią bezpieczeństwa narodowego Polski. Były to: Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 roku¹⁶ oraz Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 roku¹⁷. Treść zawarta w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 roku umożliwiła wskazanie obszarów aktywności cudzoziemców poprzez określone dziedziny bezpieczeństwa narodowego, takie jak: obronna, ochronna, społeczna oraz gospodarcza. Na tej podstawie możliwa była również identyfikacja obszarów szczegółowych, czyli sektorów bezpieczeństwa narodowego Polski. Wskazano też podmioty stanowiące potencjał wymienionych dziedzin, wraz z nakreśleniem charakterystyki ich działalności.

Poddano również analizie kwestie związane z polityką migracyjną w oparciu o treść dokumentu unieważnionego w 2016 roku – „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” z 2012 roku¹⁸. Analiza zapisów tego dokumentu potwierdza prowadzenie (w pewnym okresie) polityki migracyjnej w sposób ukierunkowany zgodnie z jego zapisami. W celu uzupełnienia wiedzy dotyczącej stanu polityki migracyjnej w Polsce, poddano analizie również proponowane kierunki działań w postaci projektu dokumentu „Polityka Migracyjna Polski – Kierunki działań 2021–2022”¹⁹ stanowiącego załącznik do uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu w wersji z dnia 5 lipca 2021 roku²⁰. Zapisy projektu w odniesieniu do podstawowych potrzeb związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego Polski w kontekście

¹⁶ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2013.

¹⁷ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020.

¹⁸ Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, Zespół ds. Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2012.

¹⁹ Polityka migracyjna Polski – *Kierunki działań 2021–2022*, Projekt z dnia 10 czerwca 2019 roku, Zespół ds. Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ID 179.

²⁰ Ostatecznie projekt nie został jednak przyjęty, wycofano go w IV kwartale 2022 roku

trwającego kryzysu migracyjnego oraz napływu uchodźców wojennych z Ukrainy stały się nieaktualne. Tym samym brak przyjętej polityki migracyjnej w okresie 2016–2024 stanowił lukę w obszarze wytyczenia kierunków działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski w perspektywie aktywności cudzoziemców. W końcowej fazie opracowywania monografii analizie poddano przyjętą w dniu 15 października 2024 roku przez Radę Ministrów „Kompleksową i Odpowiedzialną Strategię Migracyjną Polski na lata 2025–2030”²¹.

Jako źródło wiedzy podstawowej wykorzystano literaturę dotyczącą teorii problemu badawczego. W zakresie tym oparto się o analizę krajowej oraz zagranicznej literatury. Analiza krytyczna literatury przedmiotu, z kolei uwidoczniała, że zakres pojęciowy dotyczący migracji, jak również pokrewnych emigracji i imigracji, znajduje się głównie w opracowaniach, które nie należą do obszaru publikacji związanych z bezpieczeństwem narodowym Polski. Literatura naukowa dotycząca problematyki migracji jedynie w części skupia się na relacji tego zjawiska z bezpieczeństwem narodowym. W większości literatura krajowa odnosi się do potrzeby zapewnienia ochrony granicy państwa²² oraz Unii Europejskiej²³ – dotkniętych zjawiskiem imigracji podejmowanej wbrew przepisom prawa²⁴. Analizuje ona zagrożenia, jakie niesie ze sobą niekontrolowany napływ cudzoziemców na wskazane terytoria²⁵, co prowadzić może do wzrostu przestępczości o charakterze terrorystycznym²⁶. Obawy budzi też możliwość nadużywania procedur azylowych przez zatrzymanych cudzoziemców, przekraczających granicę Polski w sposób nielegalny.

Dotychczas prowadzona analiza w zakresie relacji migracji i bezpieczeństwa uwidoczniała przede wszystkim zagrożenia dla krajów przyjmujących imigrantów²⁷. Napływ cudzoziemców do Polski generować może szereg zagrożeń związanych

²¹ Strategia migracyjna na lata 2025–2030, *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r.

²² A. Żebrowski, *Migracje zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Studia Politologica” 2014, nr 12, s. 45–64 oraz M. Perkowska, *Dynamika i struktura przestępczości granicznej cudzoziemców w Polsce na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Straży Granicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 117–165.

²³ A. Skrabacz, *Migracje XXI wieku jako wyzwanie dla bezpieczeństwa Polski i Unii Europejskiej*, „Forum Socjologiczne” 2020, nr 10, s. 79–91.

²⁴ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*, dz. cyt., s. 6 oraz K. Łaskowska, *Granica państwa jako miejsce popełniania przestępstw przez zorganizowane grupy przestępcze z udziałem cudzoziemców*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 285–293.

²⁵ B. Mróz, *Wpływ zagrożeń migracyjnych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 2/33, s. 285–304.

²⁶ M. Podraza, *Nielegalna imigracja w Unii Europejskiej, a szlak bałkański*, „Studia prawnoustrojowe” 2020, nr 48, s. 171.

²⁷ R. Raczynski, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2015, nr 2, s. 28.

z bezpieczeństwem w obszarach: kulturowym²⁸, społecznym²⁹, politycznym³⁰ oraz ekonomicznym³¹. Powyższe obszary nie stanowią jednak zamkniętego katalogu płaszczyzn, na jakich cudzoziemcy poprzez swój pobyt na terytorium Polski mogą oddziaływać w dziedzinach bezpieczeństwa³². Poprzez pobyt oraz obserwowaną, zwiększoną aktywność, cudzoziemcy kreują sytuacje stanowiące wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego państwa³³. Odpowiednio odczytane lub zinterpretowane nie muszą być rozpatrywane jako zagrożenia, lecz jako pojawiająca się szansa³⁴. W krajowej literaturze zauważalny jest wyraźny brak analizy ukierunkowanej na postrzeganie szans, jakie imigracja oraz pobyt cudzoziemców na terytorium Polski mogą stwarzać dla zapewniania bezpieczeństwa krajów-celów imigracji.

Polskie prace naukowe nie obejmują również ujęcia imigranta wysoko wykształconego, wnoszącego pozytywny wkład m. in. w dziedzinę bezpieczeństwa narodowego. Zagospodarowany zagraniczny kapitał ludzki to szansa na poprawę stabilności systemów gospodarczych państw docelowych imigracji, z uwagi na zwiększenie podaży pracy³⁵. Umiejętnie wykorzystany potencjał ludzki imigrantów³⁶ przy równoczesnym zabezpieczeniu interesów państwa oraz właściwie prowadzonej polityce migracyjnej opiera się na zrozumieniu potrzeb rynku i zapewnieniu bezpieczeństwa obu stron³⁷. Literatura zagraniczna poruszająca omawianą tematykę tylko częściowo może być aplikowana do polskich warunków. Odmienność rozwiązań prawnych, systemów socjalnych, potrzeb rynków pracy w poszczególnych państwach, uzasadnia przyjmowanie narodowej perspektywy w badaniach nad relacją cudzoziemcy – bezpieczeństwo.

²⁸ A. Ziętek, *Sekurytyzacja migracji w bezpieczeństwie kulturowym Europy*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych - OL PAN” 2017, nr 12/3, s. 23–42.

²⁹ I. Latkowska, *Uchodźcy jako zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego w Polsce w świetle badań społecznych*, „Res Politticale” 2016, nr 8, s. 93–108.

³⁰ A. Adamczyk, *Migracje zagraniczne do Polski a problem bezpieczeństwa społeczno-politycznego*, „Przeład Strategiczny” 2013, nr 2, s. 236.

³¹ P. Deszczyński, *Migracje zewnętrzne a bezpieczeństwo gospodarcze państwa*, w: *Bezpieczeństwo państw a procesy migracyjne*, L. Kacprzak, J. Konopka (red.), „Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW” 2013, nr 2, s. 103.

³² E. Urban, M. Piotrowicz, *Cudzoziemcy w Polsce – dyskryminacja i przestępczość*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2012, nr 93(1), s. 195–202.

³³ A. Grzymała-Kazłowska, R. Stefańska, M. Szulecka, *Podobieństwa i różnice w integracji imigrantów o różnym statusie*, Ośrodek Badań nad Migracją WNE UW, Warszawa 2008, s. 81–140.

³⁴ A. Górny, P. Kaczmarczyk i in., *Imigranci w Polsce w kontekście uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa 2018.

³⁵ D. Pudryk, *International Migration as a Driver of Country Development*, „ARMG Publishing” 2021, nr 5(1), s. 133–143.

³⁶ C. Austin, D. Este, *The working experiences of underemployed immigrant and refugees*, „Canadian Social Work Review/Revue Canadienne De Service Social” 2002, nr 18.

³⁷ N. Sørensen, *Revisiting the Migration-Development Nexus. Social Networks and Remittances to Markets for Migration Control*, „International Migration” 2012, nr 50 (3), s. 61–76.

Sytuacja ta tworzy lukę poznawczą w przedstawieniu oddziaływania cudzoziemców przebywających na terytorium Polski w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Stanowi to uzasadnienie dla zaproponowanych badań oraz podejmowanego przedmiotu monografii. Konieczność podjęcia tematu uzasadnia także sytuacja migracyjna w Polsce, związana z napływem obywateli Ukrainy oraz nielegalnych imigrantów z obszaru Bliskiego Wschodu przez terytorium Białorusi.

W etapie drugim zastosowana została metoda sondażu diagnostycznego. Zakładał on przeprowadzenie wywiadów eksperckich, techniką wywiadu częściowo skategoryzowanego. Użytym narzędziem był kwestionariusz wywiadów.

Dobór ekspertów, będących reprezentantami każdej z dziedzin podyktowany był chęcią poznać często trudno dostępnych opinii. Składały się na to wypowiedzi przedstawicieli podmiotów lub instytucji mających do czynienia z aktywnością cudzoziemców. Respondentami byli eksperci związani z czterema dziedzinami bezpieczeństwa narodowego (obronną, ochronną, społeczną, gospodarczą). Opinie ekspertów umożliwiły uzyskanie cennych informacji, dotyczących aktywności cudzoziemców w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego z perspektywy reprezentowanych przez nich podmiotów. Analizie poddano również przypadki skrajnych, odmiennych opinii w danej dziedzinie. Wywiady przeprowadzone z ekspertami uzasadnione były koniecznością uzupełnienia badań teoretycznych i wynikających z nich wniosków poprzez uzyskanie rekomendacji i sugestii doświadczonych praktyków – ekspertów. Wywiady w dziedzinie obronnej przeprowadzono z doświadczonymi naukowcami – ekspertami, będącymi przez wiele lat oficerami w czynnej służbie wojskowej.

W dziedzinie ochronnej, przeprowadzono wywiady z przedstawicielami następujących podmiotów: Urzędu ds. Cudzoziemców, Urzędu Wojewódzkiego, Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz instytucji reprezentujących służbę zdrowia, czyli Wojewódzkiego Pogotowia Ratunkowego oraz podmiotu leczniczego Szpitala św. Kamila.

Kolejną grupą respondentów byli eksperci reprezentujący podmioty w dziedzinie społecznej, czyli przedstawiciele: Urzędu Miasta Wojewódzkiego, Starostwa Powiatowego, Powiatowego Urzędu Pracy, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Miejskiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, Miejskiego Domu Kultury, Urzędu Gminy oraz Fundacji Instytut na Rzecz Państwa Prawa.

Ostatnią grupą respondentów byli eksperci reprezentując podmioty wchodzące w skład potencjału dziedziny gospodarczej, tj. podmioty takie jak: realizujący instalacje elektryczne, huta żelaza, producent materiałów wybuchowych,

zakład rafineryjno-paliwowy, jednostka badawcza branży górniczej oraz świadczący usługi przewozu pasażerskiego.

Następnie ponownie zastosowano metodę sondażu diagnostycznego, wykorzystując technikę wywiadu częściowo skategoryzowanego. Narzędziem był kwestionariusz wywiadu, składający się z pytań dotyczących faktów, jak również subiektywnych doświadczeń respondentów. Wywiady te przeprowadzono z cudzoziemcami, zarówno obywatelami krajów Unii Europejskiej, jak również krajów trzecich mieszkającymi w Polsce, takich jak: Algieria, Wietnam, Egipt, Tunezja, Syria, Sudan, Turcja, Arabia Saudyjska, Maroko, Jemen, Irak, Ukraina, Kazachstan, Wielka Brytania, Włochy, Austria, Gruzja, Mołdawia, Chorwacja, Litwa, Serbia, Malta, Bułgaria, Niemcy oraz Brazylia. Celem badania było uzyskanie informacji dotyczących:

- motywacji do podejmowanej emigracji z kraju pochodzenia,
- czynników decydujących o osiedleniu się w Polsce,
- poczucia bezpieczeństwa,
- wpływu ich aktywności na bezpieczeństwo narodowe Polski.

Zastosowanie tej metody badawczej umożliwiło poznanie opinii w kwestiach związanych nie tylko z ich aktywnością, ale również m. in. z ich poczuciem bezpieczeństwa w Polsce – wynikającym z ich doświadczeń. Poprzez wyodrębnione zmienne wielowartościowe, w odniesieniu do udzielonych informacji zarówno przez ekspertów jak i cudzoziemców – możliwe było zbadanie czynników aktywności cudzoziemców wpływających na dziedziny bezpieczeństwa narodowego Polski. Zebrany materiał zgromadzony w przeprowadzonym badaniu empirycznym posłużył następnie do przeprowadzenia dalszej analizy problemu.

Etap trzeci poświęcony został analizie wyników badań empirycznych i syntetycznej ich konfrontacji z założeniami badawczymi. Na tym etapie pracy wykorzystano wcześniej wspomniane metody: analizy, syntezy, jak również porównania i abstrahowania. Porównanie umożliwiło zestawienie ze sobą faktów, cech wspólnych, podobieństw i różnic, mających wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa narodowego Polski. Abstrahowanie pozwoliło natomiast nie uwzględnić cech i zależności mało istotnych oraz wyodrębnić te najistotniejsze w przeprowadzonych badaniach. W efekcie pozyskane w procesie prowadzonych badań informacje, dane i fakty umożliwiły skompletowanie wyczerpującego materiału badawczego, służącego weryfikacji zawartości postawionej hipotezy głównej oraz szczegółowych.

PROCES MIGRACJI

Pojęcie i zakres definiowania migracji

Ruch jako jedna z podstawowych ontologicznych kategorii egzystencji ludzkiej wyraża się w mobilności, realizowanej zarówno przez jednostki, jak i grupy¹. Mobilność człowieka na przestrzeni dziejów stała się zjawiskiem uniwersalnym, występującym w każdym typie społeczeństw². Obecnie migracja określana jest jako zjawisko historyczne oraz społeczne³. Swoboda przemieszczania się jest wyznacznikiem warunkującym dynamikę rozwoju społecznego⁴. W historycznym ujęciu cel przemieszczania się wywodzi się z zapewnienia podstawowych potrzeb człowieka, czyli pożywienia oraz bezpiecznych – nowych miejsc do życia (bytowania)⁵. Ludzka mobilność stanowiła również o dynamice rozwoju cywilizacji, a „(...) więcej niż 99% ewolucji historii człowieka upłynęło w warunkach gospodarki zbieracko-łowiecko-rybołówczej”⁶. Ustawiczne migracje charakteryzujące gatunek ludzki w wysokim stopniu zdeterminowały rozwój cywilizacyjny,

¹ L. Leciejewicz, *Migracje w pradziejach i starożytności. Wprowadzenia do dyskusji*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 15.

² H. Kubiak, K. Slany, *Migracje*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Z. Bokszański (red.), Wydawnictwo Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 243–249.

³ W. Wysoczański, *Siatka pojęciowa migracji w ujęciu językowym*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wrocław 2006, s. 124.

⁴ J. Strzelczyk, *Migracje w naszym kręgu cywilizacyjnym doby preindustrialnej*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 22.

⁵ J. Fiszer, *Migracje i migranci we współczesnym świecie*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2021, nr 2/66, s. 61.

⁶ T. Krupiński, *Migracje w ujęciu antropologicznym*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wrocław 2006, s. 110.

kształtowany ruchliwością przestrzenną⁷. Niezależnie od środowiska migracje przyczyniały się do rozwoju cywilizacji wobec konieczności podejmowania działań będących rodzajem próby. Ludzka działalność uwarunkowana jest zachowaniami wymagającymi odwagi, przedsiębiorczości, podejmowania ryzyka w działaniu, decyzyjności, umiejętności przystosowania się do rzeczywistości oraz tolerancji.

Dlatego też migrację określa się jako siłę sprawczą najistotniejszych przemian cywilizacyjnych, widoczną w życiu gospodarczym oraz całokształcie stosunków kulturowych. Mobilność człowieka, wpisująca się w uniwersalny paradygmat interesów egzystencjonalnych, związana jest przede wszystkim ze środowiskiem bezpieczeństwa. Zdolność podmiotu bezpieczeństwa, jakim jest człowiek odnosi się do triady: *trwania-przetrwania-rozwoju* występujących (często weryfikowanych) w procesie migracji⁸.

Procesy migracji w ciągu tysiącleci spowodowały, że w efekcie przemieszczania się gatunek ludzki zasiedlił większość kontynentów. Zasięg przemieszczania się ludzi oraz formy instytucjonalne uwarunkowane były czynnikami geograficzno-przyrodniczymi oraz rozwojem techniki⁹. Zobrazowanie historycznych dziejów migracji, uzasadniania fakt, że jej rozwój możliwy jest do naniesienia na pewnej osi czasu. Odnosi się do tego stwierdzenie, że migracja jest procesem należącym do zdarzeń *par excellence* historycznych – wchodzących w skład historii¹⁰. Jako proces społeczny najogólniej związany ze zmianą miejsca zamieszkania, migracja¹¹ stanowi treść bytu ludzkiego¹². Odbywa się on w reakcji na czynniki takie jak, m. in.: zmiany klimatyczne, wzrost demograficzny oraz ekspansja produkcji i handlu¹³. Migracja określana jest jako pochodna dwóch podstawowych relacji, będących jednocześnie zależnościami.

Pierwsza relacja dotyczy migracji wskutek czynników środowiska naturalnego. Do takich czynników zalicza się m. in. warunki przyrodnicze czy też występowanie zjawisk naturalnych, dogodnych lub niesprzyjających podejmowaniu

⁷ P. Kraszewski, *Typologia migracji*, w: *Migracja-Europa-Polska*, W. J. Burszta, J. Serwański (red.), Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2003, s. 12.

⁸ A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIP, Józefów 2015, s. 7.

⁹ A. Chodubski, *Migracje ludności jako wartość cywilizacyjna*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2016, nr 21, s. 66.

¹⁰ J.E. Zamojski, *Migracje dzieje i aktualia. Refleksje...*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 101.

¹¹ M. Okólski, *Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 82.

¹² J. E. Zamojski, *Migracje dzieje...*, dz. cyt., s. 94.

¹³ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s.107.

decyzji o przemieszczaniu się. Cykliczność tego zjawiska w ujęciu historycznym charakteryzowała przede wszystkim społeczeństwa pierwotne lub wczesnej historii nowożytnej. Powyższe odnieść należy do przemieszczania się w przestrzeni geograficznej grup ludzi i plemion w dążeniu do uniknięcia skutków zaburzeń w dotychczasowym naturalnym środowisku¹⁴.

Drugi wymiar dotyczy relacji międzyludzkich w aspektach: społecznym, politycznym oraz międzykulturowym. W tym wymiarze to rozwój społeczeństw kształtuje relację, w następnych po wymienionych okresach historii. Efektem oddziaływania powyższych związków w sferze ludzkiej jest rozwój cywilizacji. W obszarze obserwacji przeszłości, widoczny był on w szczególności na płaszczyznach o charakterze geopolitycznym, narodowym, jak również kulturowym¹⁵.

Migracja w ujęciu historycznym

W starożytności i epokach wcześniejszych migracje powodowane były przede wszystkim niesprzyjającymi warunkami naturalnymi wywołanymi przez zmiany klimatyczne. Wraz z końcem ostatniego zlodowacenia w warunkach klimatu borealnego genezę ma przemieszczanie się na dłuższych odcinkach przez społeczeństwa pierwotne. Dotyczyło ono wspólnot paleolitycznych, poszukujących optymalnego środowiska przyrodniczego, sprzyjającego osadnictwu¹⁶. Relacja ta kształtowała zjawisko migracji także w okresie tzw. rewolucji neolitycznej. Osadnictwo w tym okresie spopularyzowały pierwotne rolniczo-hodowlane sposoby pozyskiwania pożywienia. W miarę wzrostu demograficznego ówczesnych społeczności zasoby te stawały się niewystarczające. Wyczerpujące się cyklicznie źródła żywności oraz występujące konflikty społeczne o urodzajne obszary ziemskie, generowały potrzebę poszukiwania nowych terytoriów możliwych do zasiedlenia. Naturalnie powodowało to konieczność przemieszczania się, a tym samym podejmowanie procesu migracji. W kolejnych epokach historycznych mobilność jednostek ludzkich w celu poszukiwania nowych siedlisk, następowała również w reakcji na klęski naturalne lub brak urodzaju. Kulturowe znamię migracji będącej dołą człowieka zawarto już w zapisach Biblii. Powszechnie znanym przykładem są Adam i Ewa – jako pierwsi uchodźcy (wygnańcy), Kain i Abel –

¹⁴ M. Okólski, *Demografia...*, dz. cyt., s. 85.

¹⁵ J. E. Zamojski, *Migracje dzieje...*, dz. cyt., s. 94–95.

¹⁶ Osadnictwo charakteryzowało się formami pobytu nastawionymi na zdobywanie pożywienia, tj. polowania, rybołówstwo, zbieractwo. Konieczność poszukiwania nowych źródeł pożywienia nastąpiło z uwagi na wyczerpanie przychodów ze stosowanej formy gospodarki przyswajającej.

reprezentujący prastary spór społeczny między osadnikami, a migrantami (koczownikami), a także wędrowni Izraelitów.

Odmienność od uwarunkowań związanych ze środowiskiem naturalnym, był okres rozwoju społeczeństw rozpoczynający się we względnej stabilizacji osadnictwa w epoce brązu. Wraz z ustabilizowaniem sposobu zdobywania pożywienia oraz urodzajności gleby zmieniły się priorytety potrzeb ludzkich. W miarę zapewnienia tych podstawowych pojawiły się ambicje związane z wytwórstwem oraz sprzedażą towarów, inicjowane w celu wzbogacania się. Charakterystyczną cechą dla cywilizacji kształtowanych w tym okresie na Bliskim Wschodzie i w Egipcie było poszukiwanie złóż surowców stopu miedzi z cyną. Konieczność przemieszczania się zaistniała wówczas celem pozyskania ośrodków wydobywania surowców oraz utrwalania dróg transportu. Służyły one następnie ułatwieniu wymiany handlowej wytworzonej broni, narzędzi pracy czy też ozdób.

Z kolei na kontynencie europejskim ówczesne zespoły kulturowe wyróżniały się znaczną eksploracją terenu, wzrostem demograficznym oraz rozwojem świadomości w kontekście procesów społecznych. Pojawiające się wskutek tych procesów nierówności społeczne generowały również wzmożone procesy przemieszczania się ludności. Za przykład w tym okresie wymienia się migracje Celatów, gdzie ze środkowo-wschodniej Europy wyruszyli w ostatnich wiekach p.n.e. na Wyspy Brytyjskie, Półwysep Iberyjski, a przez Bałkany, aż do Azji¹⁷.

Postępujący rozwój cywilizacyjny w kolejnych wiekach przyczyniał się do zwiększonej mobilności społeczności europejskich. Relacje międzyludzkie w wymiarze społecznym oraz kulturowym charakteryzowały procesy migracyjne epoki „wielkich odkryć” geograficznych. Okres ten uważa się za otwarcie historycznego szlaku dla migracyjno-osadniczej ekspansji kolonialnej, o zwiększonej świadomości do budowania prosperujących mocarstw organizowanych na sposób europejski¹⁸. W okresie XVIII i XIX w. koncepcja ta doprowadziła do wielkoskalowej eksterminacji społeczności miejscowych, m. in. zaimportowania niewolnictwa głównie z Afryki. Szacuje się, że w wyżej wskazanym okresie do obu Ameryk handlarze niewolników przerzucili około 30 mln rdzennych mieszkańców¹⁹. Zjawisko niewolnictwa w tamtym okresie należy uznać za powszechne i globalne. Ciągłość migracji podejmowanej w celu zatrudnienia do 1840 roku zapewniali niewolnicy. Zalicza się do nich również kulisów, czyli tzw. pół niewolników, ludzi na kontrakcie, sprzedawanych w czasowe niewolnictwo w Indiach i Chinach

¹⁷ L. Leciejewicz, *Migracje dzieje...*, dz. cyt., s. 16–19.

¹⁸ J. Strzelczyk, *Migracje w naszym...*, dz. cyt., s. 27–28.

¹⁹ J.E. Zamojski, *Migracje dzieje...*, dz. cyt., s. 96.

w latach 1834–1949. Pomimo zastosowania środka przymusu zjawisko to uznaje się za pierwowzór nowoczesnych migracji zarobkowych, zastąpionych w drugiej połowie XIX w. pracownikami kontraktowymi²⁰. Powszechnie znaną formą pracowników kontraktowych byli też *gastarbeiterzy*, czyli tzw. „tania siła robocza”. Przybywali oni do Republiki Federalnej Niemiec jako sezonowi pracownicy w latach 1950–1973.

W efekcie rozwoju infrastruktury oraz m. in. zwiększonej dostępności środków transportu migracje XX w. charakteryzowały się masowym przemieszczaniem się ludności wiejskiej do miast. Przemiany społeczne takie jak industrializacja i urbanizacja zorganizowały nowy rynek pracy. Zlokalizowany był on w miejscach produkcji przemysłowej na słabo zaludnionych terenach miejskich w Europie, Ameryce Północnej, Mandżurii czy też Syberii. W Wielkiej Brytanii wzmożone ruchy nastąpiły wskutek rewolucji agrarnej. Pozbawienie ziem właszczonej rolników, czyli utrata źródła ich utrzymania, spowodowało masową migrację międzynarodową do miast Stanów Zjednoczonych. Szacuje się, że na skutek tych wydarzeń do Ameryki Północnej i Południowej, Afryki, Australii i Nowej Zelandii od 1840 roku do wybuchu I wojny światowej napłynęło około 50 mln ludzi²¹.

W tym okresie istotnym zjawiskiem stał się kolonializm generujący międzynarodowe przemieszczenia się ludności w Europie. W latach 1820–1914 kontynent ten opuściło 65 mln osób, docelowo docierających do obu Ameryk, Australii i Nowej Zelandii. Ekspansja kolonialna realizowana była również przez Rosję na obszarach Syberii i Azji Środkowej. Kolonie na kontynencie Afryki należące do Brytyjczyków oraz Francuzów przy udziale Hiszpanii, Portugalii i Niemiec stały się podstawą osadnictwa kolonialnego²². Podkreślić należy, że przychód z wydobywanych tam zasobów naturalnych przyczynił się w wysokim stopniu do wspomnianej już rewolucji przemysłowej i industrializacyjnej w Europie.

Konsekwencje dwóch wojen światowych w Europie, masowe ucieczki oraz wysiedlenia spowodowały przyspieszony rozkład imperiów kolonialnych. Sytuację tę wzmocniły również ruchy dekolonizacyjne. Wspierane były one przez ideologie wolnościowe, lewicowe oraz nacjonalistyczne, walczących o niepodległość narodów np. Algierczycy i Wietnamczycy we Francji²³. Za kulminację zjawiska

²⁰ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym...*, dz. cyt., s. 109.

²¹ D. Stola, *Wielkie migracje w Europie XX wieku*, w: *Cywilizacja europejska. Eseje i szkice z dziejów cywilizacji i dyplomacji*, M. Kozłowski (red.), Wydawnictwo Instytutu Historii PAN, Warszawa 2010, s. 356.

²² J.E. Zamojski, *Migracje dzieje...*, dz. cyt., s. 96.

²³ Tamże, s. 96.

migracji w ujęciu historycznym uznaje się okres II wojny światowej. Masowe fale migracji (w tym przesiedleń) dotknęły w powyższym okresie od 50 do 60 mln osób²⁴, a następnie w latach 1945–1955 około 45 mln osób²⁵.

Skutki dekolonizacji dotyczyły Europę do lat 70. XX w., co widoczne było w postaci migracji zarobkowej, spotęgowanej w nurcieżywienia ekonomicznego krajów zachodnich. W 1973 roku w efekcie kryzysu naftowego zapotrzebowanie na niewykwalifikowanych pracowników w Europie zmalało. W roku następnym wprowadzone zostają restrykcje wobec imigrantów. Próba zatrzymania ich rekrutacji oraz chęć odesłania do krajów pochodzenia spowodowały skutek odwrotny do zamierzonego. W efekcie migranci spoza Europy sprowadzili swoje rodziny, co spowodowało powstawanie dzielnic imigranckich. W okresie tym rozpoczął się również napływ uchodźców poszukujących ochrony w Europie. W I połowie lat 70. XX w. są to tzw. *boat people* (uchodźcy opuszczający kraj zamieszkania drogą wodną), pochodzący z Azji południowo-wschodniej. W latach 80. XX w. sytuacja ta przybrała rangę kryzysu migracyjnego, gdyż liczba uchodźców na obszarze Europy zwiększyła się z 6 do 15 mln osób. W tym czasie na ówczesnej płaszczyźnie politycznej istotny był również zawarty w 1985 roku Układ z Schengen. Był on przełomowym w dążeniu do urzeczywistnienia zasady swobodnego przepływu obywateli państw umawiających się²⁶. Jego założeniem było bowiem umożliwienie tzw. swobody przedsiębiorczości, uprawniającej do przekraczania granic jedynie osób wykonujących określone obowiązki służbowe i będących obywatelami jednego z państw członkowskich²⁷. W efekcie wprowadzenie tego mechanizmu spowodowało również napływ osób, do których uprawnienie to nie było skierowane. Wykorzystywać zaczęli je obywatele państw trzecich, którzy przybywali do granic państw obszaru Schengen celem złożenia wniosku o udzieleniu ochrony międzynarodowej. Ich zamiar ubiegania się o status uchodźcy ukierunkowany był jednak na przekroczenie granic państw europejskich, a następnie przemieszczenie się w ramach swobody przepływu przez terytoria państw obszaru Schengen.

Równolegle wspomniane powyżej czynniki ugruntowały dynamikę procesów migracyjnych. Nastąpiły one w tle procesu globalizacji XX w. nie tylko

²⁴ D. Stola, *Wielkie...*, dz. cyt., s. 368.

²⁵ H. Kubiak, K. Slany, *Migracje...*, dz. cyt., s. 244.

²⁶ Przekraczanie granic wewnętrznych może odbywać się w każdym miejscu bez dokonywania odprawy osób, niezależnie od ich obywatelstwa na podstawie art. 22 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE 2016/399) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 77, poz. 1.

²⁷ W Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r. mechanizm ten obejmował swobodny przepływ pracowników.

w Europie czy Stanach Zjednoczonych Ameryki, ale też w krajach azjatyckich, Zatoki Perskiej i Bliskiego Wschodu. Kontynuacja w przemieszczaniu się ludności pod wpływem czynników polityczno-gospodarczych szczególnie widoczna była w okresie Zimnej Wojny. Upadek systemów socjalistycznych, wygenerował rozmiary migracji, stanowiącej jeden z najpoważniejszych globalnych problemów o dominującej randze społecznej, gospodarczej i politycznej²⁸.

Tempo narastania zjawiska migracji w XX w. i obecnie w XXI w. wzmocniła dostępność środków transportu, łączności oraz mediatyzacji przestrzeni międzyludzkiej. Współcześnie świadomość sytuacji panującej w innych obszarach kraju czy świata sprzyja decyzjom o podejmowaniu migracji. Działanie takie staje się odpowiedzią cywilizacji XXI w. na prowadzone konflikty zbrojne, reżimy polityczne, korupcję czy bezrobocie. Zjawisko obserwowane było w protestach społecznych, odbywających się w krajach arabskich. Zdarzenia skutkujące m. in. Arabską Wiosną w latach 2010–2012 przyczyniły się do masowych migracji, skoncentrowanych już docelowo na wybranych państwach Europy Zachodniej. Wydarzenia takie jak kryzys migracyjny z 2015 roku oraz stały napływ obywateli państw arabskich do Europy kształtują obecne (2025 rok) środowisko bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia dla docelowo zachodnioeuropejskich migracji pozostają wydarzenia teraźniejszości, czyli agresja Federacji Rosyjskiej, która dotknęła terytorium Ukrainy w 2014 roku oraz 2022 roku. Pod wpływem działań tych ponad 8 mln obywateli Ukrainy opuściło swoją ojczyznę, poszukując schronienia głównie na terytorium Polski²⁹.

Precyzyjne rozmiary zjawiska migracji z uwagi na mobilność ludzką zmieniają w czasie – są w praktyce nie do wskazania. Powstały przy Organizacji Narodów Zjednoczonych „Human Development Report” szacuje globalną mobilność poprzez badanie statystyk oraz przepływów. Zgodnie z wynikami raportu w 2022 roku zjawisko migracji osiągnęło rekordowo wysoki poziom – 281 mln migrantów międzynarodowych, stanowiących 3,6% światowej populacji. Odnosząc się do celu migracji obecne szacunki raportu stawiają pierwszoplanowo zatrudnienie w krajach o wysokich dochodach³⁰.

²⁸ J.E. Zamojski, *Migracje dzieje...*, dz. cyt., s. 97.

²⁹ Portal internetowy OKO.press, *Gdzie jest milion uchodźców z Ukrainy*, <https://oko.press/ilu-jest-uchodzcow-z-ukrainy> [dostęp: 7.04.2024].

³⁰ International Organization for Migration, *World Migration Report 2022: Chapter 2 - Migration and Migrants: A Global Overview*, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022-chapter-2> [dostęp: 7.04.2024].

Istota definiowania migracji

W literaturze przedmiotu nie występuje jedna powszechnie uznawana definicja „migracji”. W mnogości funkcjonujących definicji znajdują się jednak pewne wspólne dla nich elementy. Konstrukcja definiowania migracji jest uzależniona przede wszystkim od dziedziny badań. Migracja jest procesem zmiennym, z uwagi na podstawowy element ruchu, charakteryzujący się cechami takimi jak: przyczyny, formy, zasięg, rozmiary oraz skutki³¹. Proces ten zawiera się w różnych formach mobilności człowieka – rozpoczynając od dojazdów do miejsca zatrudnienia po osiedlenie się na stałe w danym miejscu. Najogólniej przyjmuje się, że migracja związana jest ze zmianą miejsca zamieszkania. Odnosi się ono do trwałego lub czasowego³² opuszczenia przez jednostki lub grupy, a nawet społeczeństwa miejsc stałego (pierwotnego) zamieszkania celem przeniesienia się w inne miejsce. Przyjmuje się, że zjawisko migracji, poprzez naturalną mobilność automatycznie staje się procesem charakteryzującym się typowym układem faz migracji: wyjścia, etapu przesunięcia przestrzennego, osiedlenia się³³.

Nasilenie tzw. „szybkich” przepływów ludności w tle globalizacji spowodowało przybieranie nowych form i odmian mobilności podejmowanych w różnych celach. Rozszerzyło to katalog przyczyn przemieszczania się, tworząc konieczność wyjaśnienia oraz pogrupowania złożonego w genezie, przebiegu oraz skutkach zjawiska migracji. Istota zrozumienia zjawiska migracji występującej współcześnie w mnogości form celnie określona została w wypowiedzi z 2008 roku byłego Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych Kofiego Annana. Wskazał on, że „zaczynamy rozumieć, co należy uczynić, aby migracja w sposób stały służyła rozwojowi (...), jednak by móc czerpać korzyści ze zjawiska migracji, należy je wcześniej poznać i zrozumieć”³⁴. Mnogość dziedzin, na potrzeby których migracja jest przedmiotem badań spowodowała szeroką różnorodność interpretacji zjawiska. Począwszy od zagrożeń dla bezpieczeństwa³⁵, po elementy bogacenia gospodarczego czy też kulturowego. Migracja badana w naukach

³¹ J. Fiszer, *Migracje i migranci...*, dz. cyt., s. 61.

³² W. Zelinsky, *The Hypothesis of the Mobility Transition*, „Geographical Review” 1971, nr 61.

³³ E. Małachowicz, *Wystąpienie otwierające Konferencję Migracje: dzieje, typologia, definicje*, Wrocław 22.04.2005 r., cyt. za: A. Furdal, W. Wysoczański (red.), *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.

³⁴ M. Kilijński, *Migracje międzynarodowe – zarys współczesnych trendów migracyjnych*, w: *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne*, M. Winiarski (red.), tom 5, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 97–101.

³⁵ M. Weiner, *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, HarperCollins Publishers, New York 1995, s. 15–17.

geograficznych, historii, nauk społecznych, politologii, administracji, prawie, psychologii społecznej i antropologii kulturowej usytuowana jest w interdyscyplinarnym charakterze zarówno jako zjawisko, jak i proces³⁶. Obecny rozmiar oraz formy migracji zmuszają do zrozumienia jej przez instytucje rządowe, przede wszystkim jako procesu kreującego przyszłość państw i narodów. Poprzez globalizację migracja przybrała wymiar rozbudowanego procesu, mającego własną dynamikę, często przeciwstawną do zamierzonego instytucjonalnie celu³⁷. Zatem wyzwaniem jest zrozumienie i użycie odpowiednich narzędzi kontroli – prewencji zagrożeń związanych z migracją³⁸.

Wyjaśnienie terminu „migracja” rozpocząć należy od etymologii, czyli pochodzenia słowa z języka łacińskiego, tj. *migratio*, oznaczającego przesiedlenie lub synonimicznie – wędrowkę, ruchliwość przestrzenną. Zgodnie z definicjami leksykalnymi migracja oznacza masowe przemieszczanie się ludności, zwykle w poszukiwaniu lepszych warunków życia³⁹; przemieszczanie się ludności w obrębie kraju lub z jednego kraju do drugiego, najczęściej w poszukiwaniu lepszych warunków życia; przenoszenie się, przesiedlanie się⁴⁰. Rozszerzona definicja słownikowa określa migrację jako przemieszczanie się ludności, które wiąże się ze stałą lub czasową zmianą miejsca pobytu, a spowodowane jest różnymi czynnikami⁴¹. Migracja, pozostaje jedną z najtrudniejszych do zmierzenia i zrozumienia zmian, skomplikowaną również z powodu braku spójności w definicjach i pomiarach. Przyczynia się do tego charakterystyczny w klasycznym definiowaniu jej charakter osiedleńczy, związany z formami mobilności terytorialnej (czyli zmianą miejsca zamieszkania na stałe)⁴². W efekcie zawęży on katalog zachowań (form) migracyjnych. Nie obejmuje on przy tym współczesnych trendów⁴³, wywołanych

³⁶ M. Bommers, E. Morawska, *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, Ashgate Publishing, London 2005, s. 28-33 oraz C.B. Brettell, J.F. Hollifield, *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Routledge, New York 2002, s. 30-32.

³⁷ J.E. Zamojski, *Migracje dzieje...*, dz. cyt., s. 103.

³⁸ D. Bigo, E. Guild, *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*, Routledge, London 2005, s. 105.

³⁹ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/migracja;2567820.html> [dostęp: 30.06.2023].

⁴⁰ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1-6, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

⁴¹ H. Zgółkowska (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 1-50, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 1994-2005.

⁴² A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2003, s. 8.

⁴³ M. Wójcik-Żołądek, *Współczesne procesy migracyjne: definicje, tendencje, teorie*, w: *Migracje i polityka migracyjna*, Ł. Żołądek (red.), „Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 4 (40), s. 11.

przez czynniki polityczne, etniczne, religijne oraz ekonomiczne⁴⁴. Definiowanie migracji jest też arbitralnym wyborem, uzależnionym od wyznaczonej granicy i określonego wycinka czasu. Pozostawiona dobrowolność interpretacji zjawiska umożliwia badanie jej w obszarze czynników kształtujących⁴⁵. W podejściu takim ważna jest dynamika zmian społecznych. Zgodnie nią dla współczesnej charakterystyki procesu – migracja określająca ruch (mobilność ludzką), nie zawsze wymaga zmiany miejsca trwałego zamieszkania⁴⁶. Wyzwaniem w tym obszarze staje się odróżnienie od procesu migracji form krótkoterminowych, cyklicznych bądź powtarzalnych. W takich przypadkach zasadnym jest użycie pojęcia cyrkulacji, będącej formą mobilności populacji, bez konieczności trwałej zmiany miejsca zamieszkania danej osoby⁴⁷.

W ujęciu demograficznym zaproponowanym przez Garetha J. Lewisa, migrant to osoba, która przebywa bądź opuszcza pewne miejsc w inny sposób niż urodzenie lub śmierć⁴⁸. Zawierające się w powyższej definicji przemieszczanie odnosi się do pewnej odległości i może wskazywać na przekraczanie pewnych granic administracyjnych np. granic państwowych, jednak bez aspektu zmiany otoczenia społecznego. Do zmiany obszaru społecznego w kwestii migracji odnosi się z kolei definicja Shmuela N. Eisenstadta, charakteryzująca migrację jako „fizyczne przejście jednostki lub grupy z jednego społeczeństwa do innego. Przejście to wymaga zwykle porzucenia pewnego otoczenia społecznego i wejścia w inne, o odmiennym charakterze”⁴⁹.

Pojęcie wskazanych zmian oraz wybór przejścia do otoczenia społecznego, związane zarówno z aspektem terytorialnym jak i społecznym może być generowane potrzebami rynku pracy. Dla uszczegółowienia w tym aspekcie definicji migracji międzynarodowych odnosi się Wolf R. Boehning. Według autora migracja to „określony popytem przepływ zasobów ludzkich ucieleśnionych w mięśniach lub mózgu”⁵⁰. Na inną charakterystykę pojęcia wskazał Everett S. Lee, określając

⁴⁴ B. Dunaj (red.) *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996, s. 521.

⁴⁵ C. Bonifazi, M. Okólski, P. Simon i in., *International Migration in Europe. New Trends*, New Methods of Analysis, Amsterdam University Press, Amsterdam 2008, s. 19.

⁴⁶ S. Castles, *Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2010, nr 36/10, s. 10–12.

⁴⁷ M. Prothero, M. Chapman, *Circulation in the Third World countries*, Routledge & Kegan Paul, London/Boston/Melbourne 1985, s. 100.

⁴⁸ G.J. Lewis, *Human Migration. A Geographical Perspective*, Croom Helm, London 1982, s. 7.

⁴⁹ S.N. Eisenstadt, *Analysis of Patterns of Immigration and Absorption of Immigrants*, „Population Studies” 1953, vol. 7/2, s. 168.

⁵⁰ W.R. Bohning, *Elements of a theory of international economic migration to industrial Nation States*, w: *Global trends in migration: Theory and Research on International Population Movements*, M.M. Kritz, C.B. Keely (red.), Staten Island 1981.

migracje jako trwałą lub półtrwałą zmianę miejsca zamieszkania. Autor nie wskazuje w niej żadnych ograniczeń związanych z odległością przemieszczania, czy również dobrowolnym lub niedobrowolnym charakterem aktu. Definicja przedstawiona Everetta S. Lee nie precyzuje migracji też pod względem przekraczania granic, jako migracji zewnętrznej czy też wewnętrznych ruchów przestrzennych na obszarze państwa lub określonego obszaru⁵¹.

W klasycznym definiowaniu migracji dominujący jest kluczowy czynnik zmiany miejsca zamieszkania. W proponowanej przez Hieronima Kubiaka i Krystynę Slany definicji zastąpiony jest poprzez miejsce nie zamieszkania, a pobytu. Zgodnie z tym autorzy definiują migrację jako „względnie trwałe zmiany miejsca pobytu jednostek i grup w ramach określonej przestrzeni”⁵². Szczegóły dotyczące formy zamieszkania lub pobytu ujął z kolei Marek Okólski, określając migranta jako osobę „która nieprzerwanie przebywa na terenie nowego kraju zamieszkania przez pewien minimalny (prawnie ustalony) okres”⁵³. Opierając się o powyższe definicje migracji, zjawisko to można scharakteryzować jako formę mobilności uczestnika – migranta – między jednostkami geograficznymi bądź terytorialnymi. Uznaje się ją zazwyczaj za związaną ze zmianą miejsca zamieszkania lub pobytu, będącą względnie trwałą, prawnie ustaloną w określonym czasie.

Powyższe stwierdzenia naukowców uzupełniają również definicje instytucji międzynarodowych. Aspekt mobilności terytorialnej określa definicja przedstawiona w glosariuszu migracji Międzynarodowej Organizacji Migracji (IOM) jako „przemieszczanie się osób poza ich miejsce zwykłego pobytu przez granicę międzynarodową lub w obrębie państwa”⁵⁴. Odniesienie się do określonego czasu, przyczyn czy również celowości migracji prezentuje definicja przedstawiona przez Komisję Europejską. Według wskazanego Organu migracja w kontekście globalnym to przemieszczanie się osoby przez granicę międzynarodową (migracja międzynarodowa) lub w obrębie państwa (migracja wewnętrzna) przez ponad rok, niezależnie od przyczyn, dobrowolnych lub niedobrowolnych oraz zastosowanych środków, regularnych lub nieregularnych.⁵⁵ Z kolei Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) przedstawia definicję migranta, skupiając się na migrancie międzynarodowym, będącym osobą zmieniającą kraj pobytu, czyli miejsce,

⁵¹ E.S. Lee, *Theory of Migration*, „Demography” 1966, nr 3/1, s. 49.

⁵² H. Kubiak, K. Slany, *Migracje...*, dz. cyt., s. 16.

⁵³ M. Okólski, *Statystyka imigracji w Polsce. Warunki poprawności, ocena stanu obecnego, propozycje nowych rozwiązań*, Wydawnictwo Instytutu Studiów Społecznych, Warszawa 1997.

⁵⁴ International Organization for Migration, *Glossary...*, dz. cyt., s. 112 [dostęp: 30.06.2024].

⁵⁵ European Commission, *EMN Asylum and Migration Glossary*, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/migration_en [dostęp: 30.06.2024].

gdzie zwykle przebywa, mieszka i spędza większość czasu (wykluczając czasowe podróże turystyczne, podróże biznesowe, leczenie medyczne oraz przemieszczanie się w celach religijnych). Jak podkreśla ONZ istotnym jest rozróżnienie czasu trwania i formy pobytu, gdzie dla migracji długoterminowych następuje zmiana miejsca zamieszkania na okres co najmniej 12 miesięcy, a w migracjach krótkoterminowych to jedynie ruchy w przedziale od 3 do 12 miesięcy. Przekrój aspektów mogących charakteryzować zjawisko migracji w wyczerpujący sposób określa definicja uniwersalna dla obszaru przestrzennego przemieszczania, przekraczania granic, czasu trwania oraz powodów. IOM określa zjawisko migracji jako „ruch osób w granicach danego państwa lub ruch polegający na przekroczeniu granicy międzypaństwowej. Doprecyzowując ruchy ludności obejmują w tym rozumieniu wszelkiego rodzaju przepływy osób, niezależnie od ich trwania, przebiegu i przyczyn, gdzie ich podmiotami są uchodźcy, wysiedleńcy, migranci ekonomiczni, a także osoby przemieszczające się z innych powodów”⁵⁶.

Definicja migracji na gruncie krajowym odnosi się do jej demograficzno-geograficznego wymiaru. Organem, który zdefiniował w tym ujęciu pojęcie migracji, jest Główny Urząd Statystyczny. Określił on migrację jako przemieszczanie ludności związane ze zmianą miejsca zamieszkania (pobytu stałego lub czasowego) połączoną z przekroczeniem granicy administracyjnej podstawowej jednostki terytorialnej⁵⁷. Definicja migracji wskazana przez Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego (OBM UW) wskazuje na istotę przekraczania granic państw. Tym samym określa ona zjawisko migracji jako mobilność związaną z przekraczaniem granic państwa. Za migranta uznaje się każdą osobę przekraczającą granicę państwa, wyłączając przekroczenia turystyczne, rekreacyjne lub służbowe, co istotne niezależnie od długości trwania. Postrzeganie migracji w szerokim ujęciu konieczne jest w dobie obecnej mobilności ludzkiej oraz obserwowanych wzmożonych procesów migracyjnych, mających wpływ na bezpieczeństwo obszarów tranzytu oraz docelowych. Definicja leksykalna ze słownika terminów z zakresu pojęć bezpieczeństwa narodowego określa migrację jako „legalne lub nielegalne przemieszczanie się ludności w celu uzyskania lepszych warunków bytowych albo uniknięcia prześladowań”⁵⁸. Tak skonstruowana

⁵⁶ R. Perruchoud, J. Redpath-Cross (red), *Glossary on Migration*, 2nd ed., w: International Migration Law Series No. 25, International Organization for Migration, Geneva 2011, s. 52, 62–63.

⁵⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, https://stat.gov.pl/meta-informacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/845_pojecie.html [dostęp: 30.06.2024].

⁵⁸ W. Łepkowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 66.

definicja jasno odnosi się do legalności przepływów przy przekraczaniu granic. W kontekście bezpieczeństwa narodowego wskazuje to na zasadność użycia definicji migracji proponowanej przez OBM UW, gdzie kluczowym jest bezpieczeństwo przepływów ludzi, rozgrywane w obszarze migracji międzynarodowej. Tym samym z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego Polski powyższe definicje migracji wyczerpują istotę legalności przepływów międzynarodowych wraz z celem pobytu osób.

W procesie poznania omawianego zjawiska migracji istotnym jest szersze wskazanie aparatu pojęciowego, służącego wyjaśnieniu leksemów składających się na siatkę pojęciowo-terminologiczną dla terminu „migracja”, stanowiącego definicję wyjściową⁵⁹. Dalsze rozważania obejmą pojęcia dotyczące wskazania kierunku przemieszczania się w procesie migracji, czyli charakterystyka pojęć bliskoznacznych.

Odnoszą się one do opuszczania kraju pochodzenia lub stałego pobytu, tj. emigracji oraz imigracji, będącej formą przybycia, napływu ludności obcej do innego kraju celem osiedlenia się w nim. Pojęcie emigracji zgodnie z przyjętymi fazami migracji zawiera również fazę wyjścia oraz przyścia tworząc częściowe stadia. Etymologia słowa pochodzi z języka łacińskiego, tj. *emigratio*, co oznacza wyjazd z kraju ojczystego do innego państwa w celu osiedlenia się tam na stałe lub na pewien okres⁶⁰. Zgodnie z definicją emigrant to ten, kto emigruje, wychodzi⁶¹. Określeniem przeciwnym, jest imigracja, będąca słowem pochodzącym z języka łacińskiego, tj. *immigratio*. Oznacza ono ruch wędrowniczy ludności mający na celu zmianę kraju stałego lub czasowego osiedlenia, rozpatrywany od strony kraju przybycia. Imigracja jest końcowym elementem procesu inicjującego emigrację⁶². Jako przybyły osoba taka zmienia swój status, stając się przybyszem, alochtonem czy też obcokrajowcem. Szersze pojęcie imigranta i emigranta, dotyczy zarówno migracji wewnętrznych, jak i międzynarodowych, dotyczących osób, które opuszczają jeden kraj lub region, aby osiedlić się w innym, często w poszukiwaniu lepszych warunków życia.

Ponad powyższe dla szerszego ujęcia terminów emigracji, jak również imigracji należy wyróżnić inne aspekty przemieszczania się. Występują one w formie przymusowej lub dobrowolnej, a podejmowane są także pod wpływem

⁵⁹ W. Wysoczański, *Siatka pojęciowa...*, dz. cyt., s.124.

⁶⁰ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/emigracja;2457214.html> [dostęp: 30.06.2023].

⁶¹ Tamże.

⁶² P. Kaczmarczyk, *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 17–18.

indywidualnych czynników decyzyjnych. Do form przymusowych zakwalifikować należy: translokację jako przeniesienie w inne miejsce; deportację zazwyczaj na podstawie decyzji związanej ze zmianą miejsca zamieszkania poza granice danego kraju; ekspatriację, czyli wydalenie z kraju łączące się z pozbawieniem obywatelstwa. Dla form charakteryzujących się kryterium dobrowolności w decyzji wymienić należy: repatriację, będącą przesiedleniem zwykle dużych grup ludzi po długim przymusowym pobycie na obczyźnie; reemigrację będącą powrotem z zagranicy do kraju pochodzenia na stałe; przeprowadzkę z kraju lub miejscowości zakończoną osiedleniem.

Odnosząc się do definiowania uczestników procesu migracji, należy podkreślić, że nie każda osoba podejmująca migrację będzie migrantem. Zgodnie z etymologią łacińską *migrans* to osoba, która się przemieszcza, zmienia miejsce stałego pobytu⁶³. Według definicji słownika języka polskiego „migranci to ludzie, którzy migrują dokąds”⁶⁴. Podstawą charakterystyki migranta są przyjęte kryteria: obcego obywatelstwa, innego państwa urodzenia, czy też miejsca poprzedniego zamieszkania. Ponadto, dla prawidłowego użycia określenia „migrant”, istotna jest dobrowolność decyzji o podejmowanej migracji, tj. decyzji własnej przy uwzględnieniu wolnej woli, bez oddziaływania czynników zewnętrznych o charakterze przymusowym. Zgodnie ze stanowiskiem Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji brak powszechnie akceptowalnej definicji migranta powoduje nadużycia i klasyfikowanie różnych odmiennych form przemieszczania jako dotyczących osoby migranta. Brak zasadności użycia określenia migranta dla wszystkich form mobilności uzupełnia katalog rozbudowany o inne formy migracji oraz pobytu w określonym celu. Występowanie migracji mieszanej składania do separacji migrantów od uchodźców celem określenia osoby z perspektywy jej pobytu na danym terytorium. Zgodnie z zaleceniami Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźstwa nadużywanie określenia migranta dla innych form może powodować ryzyko nieporozumień i przysłańać szczególne potrzeby zarówno uchodźców, jak i migrantów dla danego ruchu. Jak podkreśla Biuro Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców rozróżnienie to musi występować w szczególności wobec uchodźców⁶⁵, czyli osób zmuszonych opuścić swoje

⁶³ H. Zgólkowska (red.), *Praktyczny...*, dz. cyt.

⁶⁴ M. Bańko (red.), *Inny słownik języka polskiego* PWN, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 123.

⁶⁵ Status uchodźcy międzynarodowego prawnie odnosi się do osoby znajdującej się poza terytorium zamieszkiwanego przez nią państwa, która opuściła to terytorium lub nie może (nie chce) na nie wrócić z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem na tle: rasowym, religijnym, narodowym oraz z uwagi na przynależność do określonej grupy społecznej lub politycznej.

miejsce pobytu, celem poszukiwania schronienia i zapewniania bezpieczeństwa własnej osoby lub rodziny⁶⁶.

Instytucjonalizacja uchodźstwa w obszarze prawa międzynarodowego od 1951 roku podlega regulacjom *Konwencji Genewskiej z dnia 28 lipca 1951 roku*⁶⁷ uzupełnionej przez *Protokół Nowojorski z dnia 31 stycznia 1967 roku*⁶⁸. Regulacje te zostały przyjęte do obiegu prawnego w Polsce w 1991 roku. Dodatkową kategorią prawną ochrony cudzoziemców w Polsce jest nieuznawany na płaszczyźnie prawa międzynarodowego azyl. Pozostaje on w gestii decyzji udzielanej przez dane państwo zapewniające ochronę osoby w celu realizacji jego ważnych interesów.

Istotną cechą uchodźstwa jest niedobrowolność migracji, oznaczająca przymusowy pobyt poza granicami swojego kraju ojczystego spowodowany przyczynami ekonomicznymi, politycznymi lub religijnymi⁶⁹. W kontekście poszukiwania ochrony prawo międzynarodowe wskazuje na określenie takich osób uchodźcami, ograniczając użycie terminu migrant⁷⁰. W kontekście powyższego rozróżnienia, migranci należą również do szczególnej grupy objętej ochroną na podstawie przepisów prawa międzynarodowego (praw człowieka) wynikających z fundamentalnej godności ludzkiej⁷¹.

⁶⁶ UNHCR, *Uchodźca czy migrant*, <https://www.unhcr.org/pl/365-plwiadomosci2016uchodzca-czy-migrant-tlumaczmy-roznice-i-wyjasniamy-ich-sens-html> [dostęp: 30.06.2023].

⁶⁷ Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

⁶⁸ Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.

⁶⁹ Określenie „uchodźcy” wskazano w prawie międzynarodowym jako związane z ochroną przebywających poza krajem swojego pochodzenia, którzy z powodu obawy przed prześladowaniem, konfliktem, przemocą lub innymi okolicznościami poważnie zakłócającymi porządek publiczny znaleźli się w takiej sytuacji. Formalnie uchodźcą jest osoba objęta ochroną międzynarodową, co w polskim ustawodawstwie reguluje Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wraz z zapisami Konwencji Genewskiej oraz Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 604/2013 (Dublin III). Na skutek szczególnej migracji pod wpływem aktywnych działań wojennych lub innych czynników powodujących migrację przymusową niezależnie od statusu prawnego osoby, jest ona uchodźcą z powodu istniejącego zagrożenia związanego z powrotem do kraju pochodzenia, ponieważ potrzebuje schronienia w innym miejscu. Osoba taka nie staje się uchodźcą, wskutek objęcia jej formalnym statusem prawnym, gdyż faktycznie ten uzyskała opuszczając kraj pochodzenia, a decyzja administracyjna o nadaniu tego statusu będzie to jedynie potwierdzać.

⁷⁰ Status uchodźcy nadaje się osobie, jeśli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu: rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce ona korzystać z ochrony tego kraju, Ustawa o z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2025 r. Poz. 223 t.j., art. 13 ust 1.

⁷¹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych uznają, że prawa człowieka przysługują każdemu człowiekowi, w tym migrantom i uchodźcom.

Przegląd teorii migracji

Celem zobrazowania zjawiska migracji i wskazanie jej charakterystycznych cech opracowano wiele teorii. Należy zaznaczyć, że nie ma jednej spójnej i dominującej teorii dotyczącej migracji. Interdyscyplinarność oraz złożoność procesu migracji odzwierciedla podział na poszczególne dyscypliny badawcze. Takie podejście umożliwia wyróżnienie najistotniejszych aspektów poznania procesów migracyjnych. Wykorzystanie metod oraz narzędzi badania procesu migracji uzależnione jest od kontekstu migracji różnego dla poszczególnych dyscyplin nauki⁷². Istniejące teorie obejmują m. in. dziedziny nauk takich jak: geografia (tzw. prawa migracyjne)⁷³, nauki ścisłe (modele grawitacyjne)⁷⁴, socjologia i psychologia czy też szeroko badany proces migracji w odniesieniu do ekonomii (teorie związane z rynkami pracy czy też mobilnością kapitałów)⁷⁵.

W odniesieniu do bezpieczeństwa narodowego Polski powyższe teorie tworzą ogólny rys przyczyn oraz czynników stymulujących proces migracji. Ujęcie teoretyczne w obszarze powiązań migracji z bezpieczeństwem opiera się o wskazanie przyczyn imigracji cudzoziemców do Polski. Zgodnie z podstawowym podziałem teorii migracji wyróżnia się podejście ekonomiczne oraz pozaekonomiczne (socjologiczne, modernizacyjne, polityczne i systemowe). Ekonomiczne teorie wskazują na obszary, które kształtują napływ cudzoziemców z uwagi na czynniki przyciągające. Dla bezpieczeństwa narodowego państwa kluczowy jest masowy charakter imigracji oraz szczególne nierównomierne dyslokacje cudzoziemców na obszarach zwiększonego dostępu do rynku pracy na terytorium kraju. W okolicznościach zapotrzebowania rynku na pracę cudzoziemców drugoplanowa pozostaje kwestia legalności zatrudnienia, istotna jednak z perspektywy bezpieczeństwa narodowego państwa. Czynniki te oparte są o działania mechanizmów zawartych w ekonomicznych teoriach migracji.

W podejściu ekonomicznym teorie migracji odnoszą się do przepływów pracowniczych. W tym obszarze wyróżnia się dwie teorie neoklasyczne. Pierwsza dotyczy analizy kraju lub społeczności. Autorami teorii tej są Judith R. Harris

⁷² W. Janicki, *Przegląd teorii migracji*, „Analizy Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie” 2007, nr 14, s. 2.

⁷³ E.G. Ravenstein, *The Laws of Migration*, „Journal of the Royal Statistical Society” 1989, nr 52/2, s. 286.

⁷⁴ S.A. Stouffer, *Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance*, „American Sociological Review” 1940, nr 5, s. 68 oraz J. Wolpert, *Behavioral Aspects of the Decision to Migrate*, „Papers and Proceedings of the Regional Science Association” 1965, nr 15, s. 129.

⁷⁵ J.R. Hicks, *The Theory of Wages*, Palgrave Macmillan, London 1963, s. 76 oraz Ch. F. Mueller, *The Economics of Labor Migration. A Behavioral Analysis*, Academic Press, London 1982.

i Michael P. Todaro wskazujący na obszar migracji wewnętrznych. Zgodnie z tą teorią skutek uprzemysłowienia i rozwoju obszarów miejskich na ten obszar napływa ludność z terenów wiejskich⁷⁶. Druga z teorii neoklasycznych, której autorem jest Larry A. Sjaastad dotyczy analizy jednostki. Dla teorii tej istotna jest kalkulacja zysków i strat, a następstwem jest decyzja o podejmowanej migracji, gdy korzyści te przewyższą straty⁷⁷.

W ramach podejścia ekonomicznego wyróżnić należy również teorię dualnego rynku, odnoszącą się do pracowniczych migracji międzynarodowych. W teorii tej wyróżniono strukturę wewnętrznego oraz zewnętrznego rynku pracy. Wnioski z teorii tej pozawalają na stwierdzenie, że zróżnicowanie stawek płac nie jest jedynym czynnikiem decydującym o podejmowanej migracji. Ta odbywająca się w szczególności jako imigracja na dużą skalę do krajów wysoko rozwiniętych, motywowana musi być również czynnikami takimi jak struktura możliwości wyboru różnych miejsc pracy.

W podejściu ekonomicznym występują dwie teorie, w których jednostką analizy jest rodzina. Odnoszą się one do migracji rodzinnych i nowej ekonomicznej teorii migracji. Teoria migracji rodzinnych według Jacoba Mincera korzysta z neoklasycznej teorii migracji, kiedy do migracji członków gospodarstwa domowego skłania korzyść rodziny, a nie indywidualny zysk jej członków⁷⁸. Nawiązuje ona do nowej ekonomicznej teorii migracji, w której rodzina w procesie migracji nie jest nastawiona na maksymalizację zysku, a minimalizację ryzyka.

Pozaeconomiczne teorie migracji tworzą swego rodzaju uzupełnienie dla tych ekonomicznych, poprzez odniesienie do innych procesów również w nich obserwowanych. W kontekście bezpieczeństwa narodowego państwa uwidocznione są mechanizmy, których uczestnikami są imigranci. Czołowa z teorii migracji odnosząca się do podejścia socjologicznego opracowana przez Everetta Lee dotyczy czynników wypychających oraz przyciągających (*push and pull*). Autor wyróżnił czynniki takie jak: wypychające, przyciągające oraz przeszkody pośrednie i indywidualne czynniki ludzkie. Teoria określa jako czynniki wypychające te inicjujące i wpływające na decyzję o migracji. Z kolei za czynniki przyciągające uznał warunki lub okoliczności zachęcające do imigracji. Teoria rozbudowana została również o przeszkody pośrednie, pojawiające się zazwyczaj na dalszych etapach (podróży) procesu oraz indywidualne czynniki podejmowania decyzji

⁷⁶ J.R. Harris, M.P. Todaro, *Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis*, „The American Economic Review” 1970, nr 60/1.

⁷⁷ L.A. Sjaastad, *The costs and returns of human migration*, „Journal of Political Economy” 1962, nr 70, s. 85–86.

⁷⁸ J. Mincer, *Family Migration Decisions*, „Journal of Political Economy” 1978, nr 86.

z udziałem osób trzecich, a tym samym w pewnej części niedobrowolny charakter podejmowanej migracji. Jako podstawę koncepcji Everett Lee, uznaje stwierdzenie, że decyzja o podjęciu migracji nie odnosi się do prostej kalkulacji, a konieczne jest istnienie dostatecznie silnego bodźca na rzecz ruchu, tak aby w efekcie przezwyciężyć naturalną ociężałość, istniejącą stale.

Kolejne teorie migracji prezentujące podejście polityczne oraz systemowe dotyczą migracji międzynarodowych. W kontekście ujęcia politycznego istotną teorią jest ta skonstruowana przez Aristide Zolberga, dla której przedmiotem badań było państwo dążące do zwiększenia dobrobytu, poprzez kalkulację zysków dopuszczających imigrację, jak również zamknięte społeczeństwa⁷⁹. Taki związek naturalnie rodzi spór interesów pomiędzy jednostkami migrantów, a państwem imigracji. Odnosi się to przede wszystkim do kontroli granic prowadzonej przez państwa. Warunki wjazdu/wyjazdu uwarunkowane są procedurami oraz polityką migracyjną, a dopiero na końcu interesem migranta.

W perspektywie bezpieczeństwa narodowego Polski wiąże się to z politycznym podejściem w kwestii przekraczania granic, legalności pobytu oraz podejmowanego zatrudnienia przez cudzoziemców. Państwo posiada przymus oraz monopol na legitymizowane użycie przemocy, zarówno w celach wynikających z konieczności obrony pozycji w stosunkach międzynarodowych, jak i w celu zapewnienia wewnętrznego porządku publicznego⁸⁰. W ujęciu tym granice państwa są więc swego rodzaju gwarantem stabilności układu sił w danym rejonie świata, będąc również liniami demarkacyjnymi, oddzielającymi grupy etniczne. Ochronny charakter granic powoduje, że ich przekraczanie bez pozwolenia jest zabronione. W ujęciu tym współczesne otwarcie granic przy zwiększonym natężeniu migracji należy przyjąć jako wyjątek. Ustanowienie go w tym wymiarze jako reguły, generować może szereg zagrożeń zakłócających obowiązywanie porządku prawnego oraz społecznego. Z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego występuje zwiększona możliwość organizacji nielegalnych przepływów. W dobie współcześnie profesjonalnie zorganizowanych grup przestępczych, działających w tzw. szarej strefie, przekraczanie granic stwarza zagrożenia nie tylko dla społeczeństw przyjmujących, lecz również dla samych migrantów.

Związek procesu migracji z bezpieczeństwem wskazuje teoria sekurytyzacji. Opracowana przez przedstawicieli Szkoły Kopenhaskiej, zaliczana jest do nauk

⁷⁹ A.R. Zolberg, *International Migrations in Political Perspective*, w: *Global Trends in Migration. Theory and Research on International Population Movements*, M.M. Kritz, Ch.B. Keely, S.M. Tomasi (red.), Center for Migration Studies, New York, 1981.

⁸⁰ R. Szynowski, *Armed forces military administration bodies of the Republic of Poland*, London Scientific, London 2017, s. 48.

w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Obserwowane zjawisko migracji posiada zdolność łączenia logiki bezpieczeństwa z istotnymi kwestiami politycznymi, tworząc wyzwania dla państwa przyjmującego. Migracje są obecnie meta problemem stanowiącym o przyczynach sekurytyzacji tego zjawiska⁸¹. W obszarze przepływów międzynarodowych istotną rolę pełnią wpływy migracyjne. Kreowane wskutek napływu w konkretne, docelowe miejsca, poprzez kierunki i trasy migracji, generować mogą zarówno zagrożenia dla państw docelowej imigracji jak i tranzytu. Napływ migrantów otwiera katalog zagrożeń, od nieuprawnionego przekraczania granic, nielegalnego pobytu, jak również braku identyfikacji osób celem kontroli ich przepływów. Negatywne skutki migracji globalnie dostrzeżono w 2001 roku w efekcie zamachów terrorystycznych na World Trade Center. Zagrożenie tego rodzaju aktami terroru było kolejno widoczne w Madrycie (2004 rok), Londynie (2005 rok) oraz Paryżu (2015 rok). Generowane było ono zazwyczaj przez czasowo lub nielegalnie przebywających migrantów na terytorium tych państw. Kryzys migracyjny z 2015 roku wyostrzył powiązania zjawiska migracji z bezpieczeństwem. Już nie tylko sekurytyzacja, ale krymigracja stała się pierwszoplanowym wyzwaniem w zapewnieniu bezpieczeństwa państw i obszarów. Osłabiło to równocześnie podejście humanitarnego zwrócenia uwagi na prawa człowieka, czyli migrantów, co prowadzić może do łamania praw lub ich ograniczania⁸².

Sytuacja skupienia uwagi na związku migracji z terroryzmem obniżyła koncentrację na innych zagrożeniach związanych z tym zjawiskiem. Uaktywniono globalne formy w postaci prewencji migracji, m. in. polityki migracyjnej oraz kontroli granic⁸³. Polityka migracyjna z kolei jak podkreśla Aristide Zolberg jest jednym z kluczowych czynników wpływających na procesy migracyjne⁸⁴. Dotyczy ona działań integracyjnych skierowanych do cudzoziemców przebywających już na terytorium państw. Natomiast prewencja przeciwdziałająca zagrożeniom terrorystycznym odnosić będzie się pierwszoplanowo do zastosowania polityki kontroli jako działań mających na celu regulację napływu (wjazdu i pobytu cudzoziemców)⁸⁵.

⁸¹ J. Huysmans, *The European...*, dz. cyt., s. 761–762.

⁸² P. Polko, *Just/unjust securitisation and social mobilization*, „Bezpieczeństwo teoria i praktyka” 2022, nr 3, s. 131.

⁸³ Ł. Fijałkowski, *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*, „Geostrategia” 2012, nr 1, s. 160.

⁸⁴ A.R. Zolberg, *Matters of state: theorizing immigration policy*, w: C. Hirschman, P. Kasinitz, J. DeWind (red.), *Handbook of International Migration*, New York 1999.

⁸⁵ T. Hammar, *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge University Press, Cambridge 1985, s. 249–262.

W następstwie w 2015 roku, w którym rozpoczął się kryzys migracyjny w Europie, migrację wykorzystano w wysokiej skali do celów niekonwencjonalnych⁸⁶. Obserwowana była migracja, mogąca być tłumaczona jako wymuszająca. Stosowana jest ona przez państwa oraz pozapaństwowych aktorów w postaci narzędzia generującego konflikty⁸⁷. Intensyfikacja przepływów międzynarodowych, często niepożądanych masowych napływów migrantów docelowo do Europy Zachodniej przyczyniać może się do destabilizacji politycznej. Wywołana napływem w jednym kierunku będzie oddziaływać w relacjach krajów sąsiadujących ze sobą⁸⁸.

W położeniu Polski będącej krajem granicznym Unii Europejskiej oraz Strefy Schengen, jak również najczęściej krajem tranzytowym migrantów docierających na terytorium Niemiec napływy takie mogą generować sytuacje sporne. Dotyczą one m. in. stosowania unijnych regulacji obowiązkowych relokacji migrantów w państwach członkowskich zgodnie z *Rozporządzeniem z dnia 26 czerwca 2013 roku nr 604/2013*⁸⁹ tzw. Dublin III. W tym przypadku – przekazania przez Niemcy Polsce osób, które złożyły wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce, a przebywających nielegalnie na terytorium ich kraju⁹⁰.

W obliczu takich sytuacji zdaje się, że migranci wykorzystywani są jako „narzędzie/broń” w pertraktacjach międzynarodowej polityki, mogąc stać się ofiarami tego procesu⁹¹. Istotne jest zwrócenie uwagi na humanitarne podejście odnoszące się do bezpieczeństwa migrantów. Odzwierciedlać może się to w zakresie praw człowieka należnych jednostce – niezbywalnych, które mogą być łamane lub ograniczane. Humanitarne podejście w teorii sekurytyzacji odnosić będzie się do zagrożeń mogących spotkać migranta na różnych etapach procesu, takich jak przymus opuszczenia kraju pochodzenia/ zamieszkania, handel ludźmi

⁸⁶ F.B. Adamson, *Re-spatialising migration governance. From multi-level to entangled*, „Integrational Migration IOM un Migration” 2023, nr 61/4, s. 8.

⁸⁷ K.M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy*, „Cornell Studies in Security Affairs” 2010, nr 9/1, s. 145.

⁸⁸ M. Weiner, *Migration and Security*, Boulder Westview Press, Boulder 1993, s. 23–28.

⁸⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 180, poz. 31.

⁹⁰ W sytuacji braku akcesu Polski na zastosowanie tego mechanizmu podlegać będzie jako państwo członkowskie Unii Europejskiej karze finansowej w wysokości 22 tys. euro za jednego nie przyjętego migranta, Portal Gazeta Prawna, *Morawiecki: Nie może być dyskryminacji z uwagi na kraj pochodzenia*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8740779,morawieckimi-grancidyskryminacja.html> [dostęp: 30.01.2024].

⁹¹ J. Huysmans, *The Question of the Limit: Desecuritisation and the Aesthetics of Horror in Political Realism*, „Journal of International Studies” 1998, nr 27/3, s. 569.

czy też przymusowa praca. Istotnym dla zachowania balansu jest odpowiednia ocena (już na etapie przekroczenia granicy) czy osoba potrzebuje zapewnienia pomocy czy też stwarza prawdopodobieństwo zagrożenia. Tym samym bezpieczeństwo narodowe Polski określić należy wartością, na którą wpływ mają migracje. Migracja musi być uwzględniona w kalkulacjach strategii bezpieczeństwa narodowego. W dotychczasowych opracowaniach zawierały się one w Białej Księdze Bezpieczeństwa z 2014 roku, jak również w strategii bezpieczeństwa narodowego państwa (Polski) z 2020 roku. Migracja jako zjawisko kształtowane aktualnymi trendami oraz dynamicznymi przepływami kapitału ludzkiego w ujęciu przedstawionych koncepcji nie daje całościowego obrazu⁹². W praktyce istnieje znacząca luka w ujęciu uniwersalnej koncepcji teoretycznej, służącej wskazaniu czynników powodujących czy też kształtujących migrację⁹³.

Typologia migracji

Proces migracji uzależniony jest od jej typu posiadającego elementy wyróżniające. Należą do nich charakterystyczne m. in.: zmiana miejsca zamieszkania lub otoczenia społecznego, przemieszczenie się z jednej kultury do innej, czas trwania ruchu, dystans, zerwanie lub podtrzymywanie więzów z miejscem pochodzenia. Istotne są kryteria charakteryzujące migrację w postaci różnorodnych form⁹⁴. Prezentacji ich służy kluczowa teoria mobilności opracowana przez Guya Standinga. Określa ona zależność występujących kryteriów (wymiarów) procesu migracji z podziałem na wyróżniające ją cechy⁹⁵. Występujące różnorodne formy zachowań migracyjnych odzwierciedla podział na typologie migracji⁹⁶, opierające się na kryteriach funkcjonalnych scharakteryzowanych poniżej.

⁹² Teorie powstałe na gruncie socjologii wskazują w analizie zbyt wysoki poziom abstrakcji, z kolei modele ekonomiczne w przeważającej większości powstały na uproszczonych założeniach, ponadto metodologiczny poziom opracowania teorii praktycznie uniemożliwia testowania ich w praktyce, D.G. Papademetriou, G.W. Hopple, *Causal Modelling in International Migration Research: A Methodological Prolegomenon*, „Quality and Quantity” 1982, nr 16, s. 395–400.

⁹³ R. Marshall, *Immigration: An International Perspective*, *Irregular Migration: An International Perspective*, „International Migration Review” 1984, nr 18, s. 593.

⁹⁴ H.J. Hoffman-Novotny, *Migration. Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1970, s. 12–15.

⁹⁵ G. Standing, *Conceptualising Territorial Mobility*, w: *Migration Surveys in Low Income Countries: Guidelines for Survey and Questionnaire Design*, R. E., Bilsborrow, A.S., Oberai (red.), Routledge Kegan&Paul, London-Sydney 1984, s. 31–58.

⁹⁶ Użyty termin „typologia migracji” opiera się o analizę zjawisk związanych z mobilnością terytorialną dla podporządkowania elementów rzeczywistości za pomocą przyjętej typologii w postaci: mobilności przestrzennej, przekraczania granic wraz z charakterem prawnym tej migracji, czasu trwania, motywacji i aktywności.

Uporządkowanie elementów rzeczywistości za pomocą przyjętej typologii występuje w postaci: mobilności przestrzennej, przekraczania granic, czasu trwania, motywacji i aktywności.

Pierwszym kryterium jest mobilność przestrzenna występująca w przestrzeni fizycznej na pewną odległość (dystans), pomiędzy wyraźnie zaznaczonymi: punktem a i punktem b. Wymiar przestrzenny może odnosić się również do środowiska, kiedy migracja oznacza przejście jednostki lub grupy z jednego społeczeństwa do innego. Wymaga ono zwykle porzucenia pewnego otoczenia społecznego i wejścia w inne. Kryterium przestrzenne odnosi się do mobilności geograficznej lub terytorialnej jako wyboru konkretnej zmiany lokalizacji zamieszkania/pobytu w celu polepszenia bytu lub warunków ekonomicznych. Związane jest to z kolei z kryterium miejsca zamieszkania/pobytu.

Mobilność przestrzenna obejmuje, również poza migracją cyrkulację, odmienną od migracji poprzez brak zmiany względnie trwałego miejsca zamieszkania. Dla wskazania kryterium przestrzennego odróżnienie migracji od cyrkulacji, poprzez zróżnicowanie w danym momencie i zmienność w czasie wydaje się być jednak bezzasadne⁹⁷. Kryterium przestrzenne wyróżniają trzy zasadnicze dystanse przemieszczania się: lokalne, krótkiego dystansu oraz długiego dystansu. Opiera się ono również na kryterium kierunku, z doprecyzowaną migracją kontynentalną oraz międzykontynentalną⁹⁸. Podstawowym kryterium dla rozróżnienia rodzajów migracji istotnych w kwestii bezpieczeństwa narodowego państwa, są migracje wewnętrzne oraz zewnętrzne. Migracje zewnętrzne dotyczą przemieszczania się pomiędzy dwoma odmiennymi obszarami państwowymi bądź etnicznymi, a wewnętrzne zachodzą w granicach państwa. Wewnętrzne migracje dotyczą zjawisk takich jak relokacje i przesiedlenia, nie wykraczające poza obszar terytorium jednego państwa.

Jako drugie kryterium wyróżnia się występujące dla migracji międzynarodowych przekraczanie granic. Wraz z uregulowaniami prawnymi oparte jest ono na przepisach dotyczących: migracji legalnych, migracji nielegalnych oraz pobytów nieuregulowanych. Legalne migracje oznaczają przekraczanie granic oraz pobyt na terytorium danego państwa z ważnymi dokumentami, uprawniającymi do wjazdu i pobytu. Brak takich dokumentów zmienia formę prawną w nielegalność. Pobyt nieuregulowany z kolei odnosi się do sytuacji pobytowej, w której upłynęła

⁹⁷ M. Okoński, *Statystyka...*, dz. cyt., s. 82.

⁹⁸ P. Kraszewski, *Typologia...*, dz. cyt., s. 15.

ważność dokumentu pobytowego lub został on unieważniony⁹⁹. W kwestii legalności ocena dotyczy zarówno prawodawstwa kraju opuszczanego (emigracji), jak również kraju przyjmującego (imigracji)¹⁰⁰. W stosowanej terminologii brak legalności przekraczania granic, czyli pojęcie nielegalnej migracji¹⁰¹, pomimo wątpliwości w stosowaniu terminologii „nielegalności” odnosi się do używanego pojęcia nielegalnej imigracji¹⁰² pozostającego w oficjalnym obiegu prawnym.

Kolejnym kryterium jest czasu trwania migracji, umożliwiający jako jeden z czynników scharakteryzowanie formy migracji bądź innych ruchów przestrzennych. Dla migracji długookresowych wymagalny minimalny czas trwania mobilności czy też przebywania w nowej przestrzeni ekonomicznej/społecznej przyjmuje się na 12 miesięcy¹⁰³. Jako tę formę migracji kwalifikuje się również migracje na pobyt stały, wiążące się z osiedleniem (przede wszystkim z uwagi na ich charakter). Z kolei dla krótkotrwałych migracji przyjmuje się okres od 3 do 12 miesięcy. Czas ten jest jednak identyfikowany zazwyczaj *ex ante*, czyli zgodnie z deklaracją osoby migrującej lub dokumentu, w którym wskazano dopuszczalny czas pobytu osoby na danym terytorium¹⁰⁴.

Ciągłość ruchu jest jedną z form rzeczywistości, które są skomplikowane w obserwacji. Należy ona do zbioru zjawisk ludnościowych, które w odróżnieniu od form takich jak urodzenie czy zgon nie podlegają rejestracji z dokładnością do dnia, godziny czy minuty. Wieloetapowy i złożony proces jak migracja podlega ciągłym zmianom w czasie. Proces migracji dotyczy również powtarzalnych ruchów o krótkim okresie (od kilku tygodni do kilku miesięcy) o niepermanentnym charakterze. Odnoszą się one do amorficznej formy migracji niepełnej w postaci „(...) ruchu wędrownego cyrkulujących, pojedynczych członków gospodarstw

⁹⁹ E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmiec i in., *Migracje międzynarodowe w Europie: trendy, problemy, wyzwania*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2019, s. 14.

¹⁰⁰ P. Kraszewski, *Typologia...*, dz. cyt., s. 15

¹⁰¹ Pojęcie „nielegalna migracja” obejmuje różne formy aktywności jednostek, polegające na pokonaniu wbrew przepisom prawa bariery – granicy państwa w celu czasowego lub stałego osiedlenia się na określonym terytorium. To jeden z najpoważniejszych rodzajów przestępczości granicznej, ściśle związany z pojęciem prawnym przekroczenia państwa wbrew obowiązującym przepisom prawa, T. Kaczmarczyk, *Migracje-charakterystyka-zjawiska*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 16 (3), s. 10.

¹⁰² Wskazane wątpliwości dotyczą Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego, który w punkcie 159 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004–2008 (2007/2145(INI)) zwrócił się do instytucji UE i państw członkowskich o zaprzestanie używania pojęcia „nielegalni imigranci” uzasadniając to negatywnym odbiorem i konotacjami, P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*, dz. cyt., s. 17.

¹⁰³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Recommendations...*, dz. cyt., s. 1–4, 9–10.

¹⁰⁴ M. Okolski, *Statystyka...*, dz. cyt., s. 83–84.

domowych w poszukiwaniu pracy za granicą”¹⁰⁵. Koniecznym jest w tym obszarze również odniesienie się do wspomnianych już ruchów cyrkulacyjnych. Kryterium czasu w przypadku takich ruchów jest praktycznie niemożliwym do wskazania. Dla wyróżnienia cyrkulacji spoza innych form migracji charakterystyczna jest ich cykliczność i powtarzalność¹⁰⁶.

Następnym kryterium jest motywacja i aktywność odnoszące się do głównej przyczyny (źródła) migracji. Usytuowana jest w czynnikach motywujących do podejmowania tej formy aktywności. Wśród nich jako główne formy wymienia się: zarobkowe, rodzinne, polityczne, religijne, ekologiczne itp. Dychotomia motywów określa podział migracji poprzez kryterium decyzji. Definicja przymusowej migracji przedstawiana na wiele sposobów, nie występuje w żadnym akcie prawnym. Sformułowanie „migracja przymusowa” służy do opisu przemieszczania się – wewnątrz w kraju lub poza jego granice, wskutek czynników przymusu lub przymusu i siły sprawczej (ludzkiej)¹⁰⁷. Migracja dobrowolna z kolei dotyczy decyzji podejmowanych samodzielnie przez migranta, czyli z własnej woli i inicjatywy, gdzie ma on opcje wyboru. Biorąc pod uwagę, iż dobrowolność bywa względna, podział ten wyróżnia również migrację mimowolną, będącą efektem wywołanej presji oraz migrację niechętną, kiedy decyzja jest osobie narzucona¹⁰⁸.

Występują również przyczyny migracji, wynikające z rodzaju motywu decyzji oraz intencji przyświecających celom. Głównym czynnikiem przyczyniającym się do podjęcia takiej decyzji są aspekty ekonomiczne oraz pozaekonomiczne. Wśród motywów decyzji o opuszczeniu pierwotnego miejsca zamieszkania wyróżnia się migracje z powodów: politycznych, ekonomiczno-społecznych, religijno-światopoglądowych oraz kulturalnych¹⁰⁹. Złożoność towarzyszy również intencjom, które w istocie choć zmienne na przestrzeni dziejów, znajdują

¹⁰⁵ M. Okólski, *Mobilność przestrzenna z perspektywy koncepcji migracji niepełnej*, w: *Ludzie na hustawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, E. Jazwińska, M. Okólski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 56 oraz M. Okólski, *Transformacja mobilności przestrzennej a nowe formy migracji międzynarodowych*, w: J. Kochanowicz (red.), *Dziesięć lat po szoku. Polska gospodarka w latach 1989–1998*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 1999.

¹⁰⁶ Dla cyrkulacji istnieje jasne i wyraźne przekonanie do powrotu w miejsce pochodzenia. Wyłączenie z migracji właściwych cyrkulacji daje brak intencji zmiany miejsca zamieszkania na stałe lub w dłuższej perspektywie czasu, W.T.S. Gould, M. Prothero, *Space and time in African population mobility*, w: *On the move: Studies on internal migration*, M. Kosiński, L. Prothero (red.), Routledge, London 1975.

¹⁰⁷ Migration Data Portal, *Forced migration or displacement*, www.migrationdataportal.org/theme/s/forced-migration-or-displacement [dostęp: 30.06.2023].

¹⁰⁸ J.P. Georgica, *Polskie migracje w świetle procesów globalnych*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2018, s. 24.

¹⁰⁹ P. Kraszewski, *Typologia...*, dz. cyt., s. 14.

celowość w poszukiwaniu lepszych warunków życia, towarzyszących rozwojowi każdej zbiorowości¹¹⁰.

Dla kryterium motywacji istotna jest aktywność związana docelowo ze zmianą miejsca zamieszkania/pobytu. Dotyczy ona również zmiany rodzaju wykonywanej czynności, takiej jak zatrudnienie, co może łączyć się z nowym miejscem zamieszkania. Dla migracji związanych z kryterium aktywności wyróżnia się: stałe, okresowe robotników kontraktowych, czasowo zatrudnionych za granicą profesjonalistów i wykwalifikowanych robotników, pracowników nielegalnych, azylantów oraz ubiegających się o azyl polityczny oraz uchodźców¹¹¹. Charakterystyka migracji wyróżnia również aktywność wysokiej klasy specjalistów zatrudnianych na międzynarodowych rynkach, w dziedzinach docelowego zapotrzebowania. Określani są oni jako ekspaci lub *high-skilled migrants* (wysoko wykwalifikowani migranci).

Odnosząc się do określenia osób podejmujących migrację istotne jest zachowanie precyzyjnego nazewnictwa w oparciu o przepisy prawa obowiązujące w Polsce. Rozróżnienie migranta od uchodźcy związane jest z szeregiem przywilejów jak i obowiązków nałożonych na osobę, która poprzez proces migracji dociera na dane terytorium. Wskazaniu odmienności migrantów¹¹² od obywateli Polski służy określenie ich jako obcokrajowców. Definicja wskazana w Słowniku języka polskiego określa obcokrajowca jako „mieszkańca lub obywatela obcego kraju”¹¹³. Definicja ta odnosząca się do szerokiego katalogu obywateli innych państw niż Polska nie wskazuje określenia statusu prawnego obcokrajowca.

W kontekście bezpieczeństwa narodowego Polski zdaje się być zasadnym precyzyjne określenie osoby obywatela innego państwa w rozumieniu przepisów prawa, czyli cudzoziemca. Zgodnie z prawem krajowym termin ten określa osobę przebywającą na terytorium Polski, która nie posiada polskiego obywatelstwa¹¹⁴. Zgodnie z polskim stanem prawnym migrant określany jest cudzoziemcem, bez względu na jego pobyt na terytorium Polski, czy też poza jej granicami. Migrant odnosi się z kolei do pojęcia naukowego i zjawiska społecznego, jednak pojęcia

¹¹⁰ G.F. De Jong, J.T. Fawcett, *Motivations for Migrations: An Assessment and Value-Expectancy Research Model*, w: R. Gardner (red.), *Migration Decision Making*, Pergamon, New York-Oxford-Toronto-Sydney-Paris-Frankfurt 1981, s. 10–12.

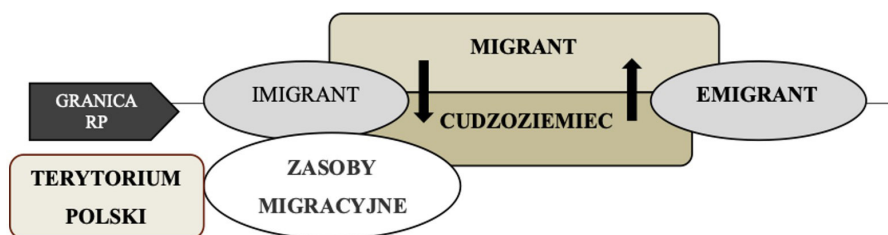
¹¹¹ R.T. Appleyard, *International Migration: Challenge for the Nineties*, IOM, Geneva 1991, s. 22–23.

¹¹² P. Kazimierzczak, *O różnorodności nazw określających migrantów*, „Linguistische Treffen” 2019, nr 16, s. 52.

¹¹³ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/obcokrajowiec;2491338.html> [dostęp 30.06.2023].

¹¹⁴ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., art. 3 pkt 2.

te mogą być stosowane wymiennie w zależności od charakteru i perspektywy rozważań (Rysunek 1).



Rysunek 1. Zobrazowanie stosowania terminologii migranta, a cudzoziemca w perspektywie miejsca pobytu oraz kierunków przemieszczania

Źródło: opracowanie własne

Kierunek podejmowanej migracji rozróżnia: imigranta, emigranta lub ewentualnie uczestnika innych form przemieszczania. Uzupełnieniem terminologii jest pojęcie zasobów migracyjnych. Definiuje się je jako: wszystkie osoby obcego pochodzenia (cudzoziemcy), nieposiadające obywatelstwa państwa, na obszarze którego przebywają.

Uwarunkowania i dynamika napływu migrantów do Polski

Międzynarodowe migracje poprzez silnie zglobalizowane przepływy ludności oddziałują na środowisko bezpieczeństwa danego obszaru. Wysoka dostępność środków oraz form przemieszczania powodują potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko państwa, ale też migrantów. Odnosi się ona do przemieszczających się, jak również zamieszkujących na terytoriach państw przepływu lub napływu. Poziom bezpieczeństwa kształtowany jest w wymiarze globalnym, jak również w występującym regionalnie środowisku bezpieczeństwa, tj. na danym terytorium. Odpowiedzialność w za zapewnienie bezpieczeństwa obszaru oraz społeczności ponoszą organy administrujące danym terytorium (państwa)¹¹⁵. Bezpieczeństwo narodów i państw jest zjawiskiem względnie nietrwałym, uzależnionym od środowiska bezpieczeństwa dla danego obszaru (regionu). Wpływ na tę sytuację mają zdarzenia, często początkowo o zasięgu lokalnym/krajowym/regionalnym, zwiększając następnie skalę oddziaływania do wymiaru globalnego.

¹¹⁵ R. Szynowski, *Nauki o bezpieczeństwie a nauki o administracji*, Studia Iuridica Lublinsia, tom XXI, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 67–82.

W obszarze bezpieczeństwa narodowego Polski istotne jest odniesienie się do napływu cudzoziemców w ujęciu geopolitycznym. Z zachodu Polska sąsiaduje z państwem natężonej imigracji docelowej – Niemcami, a od strony wschodu z krajami odpływu ludności, czyli Ukrainą, Białorusią oraz Rosją. Obecnie poprzez posiadanie granic zewnętrznych z Rosją, Białorusią oraz Ukrainą stoi na straży bezpieczeństwa ściany krajów Unii Europejskiej. Globalne wydarzenia ostatnich lat (2014–2022) rozgrywające się w krajach trzecich znacząco wpłynęły na natężenie imigracji do Polski wskutek czynników wypychających. Generowane były one m. in. wskutek: przeludnienia, bezrobocia, degradacji środowiska, katastrof wojennych, naturalnych oraz tych spowodowanych przez człowieka¹¹⁶. Dla migracji międzynarodowych powyższe czynniki stanowią kluczowy element decyzji o opuszczeniu kraju pochodzenia. W kalkulacji strat i zysków procesu emigracji istotne będą również czynniki przyciągające. Opierając się jednak o przywołaną już definicję imigracji w odniesieniu do Polski, zasadnym jest wskazanie różnych form ruchów migracyjnych. Dotyczy to aktualnych mobilności m. in. takich jak widoczne dla Polski pobyty cudzoziemców, w postaci cyrkulacji oraz tranzytu.

Mobilność migrantów międzynarodowych po 1989 r. wskutek transformacji ustrojowej

Opierając się o przyjęty okres analizy w latach 2014–2022 jako podłoże omawianych wydarzeń uwzględnić należy okres wcześniejszy, tj. reformy ustrojowe w Polsce. Związany był on ze zmianami zaistniałymi po 1989 roku. Polska w okresie wcześniejszym, jako kraj imigracji do 1990 roku z reguły nie stanowiła celu pobytu czy nawet tranzytu cudzoziemców.

Okres po zmianach ustrojowych był wyraźnie odmienny od sytuacji w latach 1945–1989, kiedy na skutek kontroli aparatu państwowego przepływy ludności w międzynarodowym wymiarze uległy osłabieniu lub nawet zerwaniu¹¹⁷. Okres zimnej wojny w doktrynie żelaznej kurtyny proklamowanej w 1948 roku skutecznie uniemożliwiał regularną emigrację, jak również imigrację do Polski. Wyjątkiem byli obcokrajowcy, będący najczęściej obywatelami ZSRR, Bułgarii czy Wietnamu. Napływ ich występował w celu podjęcia studiów, nie stanowiąc

¹¹⁶ M. Nwalutu, *Youth and the 21st Century South-North Migration. Search of a More Relevant Perspective on Causes. Trend and Flow*, „Sociology Mind” 2013, nr 4, s. 3.

¹¹⁷ M. Okólski, *Poland's population and population movements: an overview*, w: *Indepth Studies on Migration in Central and Eastern Europe: the Case of Poland*, UN, New York-Geneva 1998, s. 9–24.

jednak znacznej grupy imigrantów. Średnio liczba takich osób kształtowała się poniżej 1 tys. rocznie¹¹⁸.

Ścisła kontrola przepływu ludzi prowadzona przez państwo spowodowała również ograniczenie ruchu turystycznego. Do 1989 roku większość turystów wizytujących Polskę pochodziła z krajów komunistycznych, przemieszczając się w zorganizowanych grupach. Dodatkowo należy podkreślić, że dla imigracji krótkookresowych liczną grupę stanowiły osoby zamieszkujące poza granicami Polski. Posiadając polskie korzenie oraz zazwyczaj obywatelstwo – celem ich wizyt w Polsce były odwiedziny u krewnych. Podsumowując, liczba rejestrowanych imigrantów w Polsce w latach 1949–1990 stanowiła około 1–3 tys. rocznie¹¹⁹.

Model organizowanej polityki migracyjnej w Polsce do roku 1989 opierał się o założenia pełnej kontroli przepływów międzynarodowych w postaci państwowej reglamentacji migracji. Prowadzone działania aparatu państwowego odnosiły się do restrykcyjnej kontroli paszportowej, na kierunku zarówno wjazdu jak i wyjazdu z Polski. Odnosiło się ono w praktyce do uznaniowości decyzji władz administracyjnych w kwestii przepływów¹²⁰, bez szerokich uregulowań prawnych. Przyjazd i pobyt cudzoziemców wpisywał się poniekąd w zakres zjawisk wyjątkowych, a nie praktyki administracyjno-prawnej. Polska pozostawała we wskazanym okresie w paradygmacie polityki migracyjnej wspólnej z innymi krajami bloku socjalistycznego, wykluczającej zawieranie innych porozumień międzynarodowych.

Dla przemian w obszarze migracji międzynarodowych w Polsce znaczący był rok 1988. Wtedy też, przyjęto przepisy paszportowe, umożliwiającą obywatelom Polski prawo do posiadania dokumentu paszportowego¹²¹. W ramach narzędzi kontroli oraz zapewnienia bezpieczeństwa w obszarze migracji w 1990 roku utworzono odpowiadającą za ochronę granic Straż Graniczną, zastępującą rozformowane Wojska Ochrony Pogranicza. W roku 1993 utworzono również Biuro ds. Migracji, które następnie w roku 1997 przekształcono w Urząd ds. Cudzoziemców.

¹¹⁸ Wyjątek stanowili prokomunistyczni uchodźcy polityczni przybyli m. in. z Grecji w liczbie 13 tys. w latach 1948–1950, A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2010, s. 34–35.

¹¹⁹ Wyjątek stanowiły lata 1956–1959, kiedy zarejestrowano 225 tys. przybyłych do Polski cudzoziemców. Nastąpiło to wskutek wydarzeń rozgrywanych w bloku komunistycznym po śmierci Józefa Stalina, kiedy wznowiono proces „czystek” etnicznych osób będącymi obywatelami II RP w momencie wybuchu II wojny światowej i po 1945 r. znajdujących się na terytorium ZSRR. Związane było to z wytyczaniem nowej granicy RP, Tamże.

¹²⁰ D. Stola, *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949-1989*, IPN Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2010, s. 46–48.

¹²¹ Tamże s. 41–45.

Włączenie międzynarodowych regulacji na grunt przepisów krajowych nastąpiło wskutek kluczowych wydarzeń, takich jak przystąpienie Polski do Rady Europy w 1991 roku, następnie w 1992 roku do Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, czy też na początku 1993 roku ratyfikacji *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 roku*¹²². Ponadto w marcu 1991 roku Polska podpisała z krajami Grupy Schengen umowę o ruchu bezwizowym, zapewniającą obywatelom państw stosujących swobodę wjazdu możliwość przemieszczania się w ruchu turystycznym.

Zmiany w obszarze uregulowania przepływów międzynarodowych wystąpiły z konieczności dostosowania uchodźczego prawa krajowego po roku 1991. Odzwierciedliły to regulacje krajowe przekształcone m. in. na podstawie ratyfikacji Konwencji o statusie uchodźców z 1951 roku¹²³. Prawo krajowe zidentyfikowało w swej treści jasno istotę dostosowania nowego paradygmatu polityki migracyjnej w wymiarze demokratycznego ustroju Polski. Tym samym ujęto w nim obszar praw ochrony człowieka, jak również innych form odmiennych od stanu sprzed 1989 roku.

Główne kierunki i przyczyny imigracji do Polski

Rok 1989 dla Polski będącej do tej pory typowo krajem emigracyjnym stanowi zwrot w historii migracji, przekształcając jej status w kraj emigracyjno-imigracyjny¹²⁴. Zobrazowaniem napływu obcokrajowców do Polski wskutek zmian ustrojowych jest odnotowanie w roku 1989 – 9 mln cudzoziemców imigrujących do Polski. Stanowiło to 40% więcej cudzoziemców przybyłych niż odnotowano w poprzednim roku.

Występujący od 1989 roku regularny ruch osób przemieszczających się w ramach międzynarodowych przepływów umożliwił scharakteryzowania katalogu

¹²² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹²³ W polskim prawie krajowym termin „uchodźca” przyjęto w rozumieniu analogicznie do występującego w prawie międzynarodowym, tj. Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515, Protokole dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517, Ustawie z dnia 19 września 1991 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach, Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 513, Ustawie z dnia 18 października 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 514.

¹²⁴ P. Kaczmarczyk, *Współczesne procesy migracyjne z Polski – stan wiedzy*, „Przegląd Polonijny” 2007, nr 124/2, s.72 oraz A. Grzymała-Kazłowska, M. Okólski, *Amorphous population movements into Poland and ensuring policy challenges*, w: *Immigration Worldwide. Policies, practices and trends*, U.A. Segal, D. Elliott, M. S. Mayads (red.), Oxford, New York 2010.

celów wjazdu cudzoziemców na terytorium Polski.¹²⁵ Formy te odbiegały jednak od klasycznej definicji zjawiska migracji, charakteryzującej się docelową zmianą miejsca zamieszkania. Kluczowe formy przemieszczania dotyczyły wówczas zjawisk takich jak: pseudoturystyka, transmigracja i cyrkulacja, legalne i nielegalne ruchy tranzytowe (przejazdy) oraz napływ studentów.

Początek lat 90. XX w. w napływie cudzoziemców do Polski dotyczył w głównej mierze obywateli państw powstałych po rozpadzie ZSRR, określanych jako „pseudoturystów”. Ich pobyt na terytorium Polski był zwykle krótkoterminową formą w celu pozyskania środków finansowych. Cudzoziemcy w Polsce w tym okresie trudnili się zazwyczaj drobnym handlem, pracami dorywczymi, również żebractwem i prostytutką. Symbolem tego okresu w Polsce stał się tzw. Jarmark Europa powstały na terenie dawnego Stadionu Dziesięciolecia, gdzie handlujący oferowali głównie towary z zagranicy¹²⁶. Forma ta, będąca we wskazanym okresie głównym celem wjazdu cudzoziemców do Polski, istotna była z uwagi na liczebność oraz częstotliwość, wpływające na przetarcie strumieni migracyjnych¹²⁷. Ponadto cechowała się ona niekiedy wydłużaniem pobytów, a w efekcie powstawaniu drobnej przedsiębiorczości¹²⁸. Dla wymienionego zjawiska, napływ takiego rodzaju określa się również jako cyrkulację bądź transmigrację, ponieważ formy te były relatywnie nietrwałe. Dla tych form naczelną cechą mobilności pozostaje przekonanie o zamiarze ostatecznego powrotu w miejsce pochodzenia, pomimo posiadania miejsca zamieszkania w Polsce, innym kraju lub kilku krajach jednocześnie.

W okresie tym zaczęto identyfikować zjawisko migracji tranzytowej. Dotyczyła ona przemieszczających się cudzoziemców na terytoria innych państw Europy Zachodniej przez terytorium Polski. W okresie tym grupę uzyskujących legalny wjazd do Polski, jednak już nie do krajów Europy Zachodniej stanowili obywatele krajów takich jak: Bułgaria, Rumunia oraz byłych krajów ZSRR, dawniej Jugosławii, Albanii, Turcji i innych państw Azji. Zjawisko to na początku lat 90. XX w. występowało również jako nielegalna migracja przez terytorium Polski tranzytem na terytoria innych państw Europy Zachodniej. Migranci przedstawiali się przez płycizny rzek Nysy Łużyckiej oraz Odry, koczując uprzednio

¹²⁵ A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, *Transformacja...*, dz. cyt., s. 36–37.

¹²⁶ Tamże, s. 38.

¹²⁷ M. Okólski, *Costs and benefits of migration for Central European countries*, „CMR Working Papers” 2006, nr 7/65.

¹²⁸ K. Sword, *Cross-border „suitcase trade” and the role of foreigners in Polish informal markets*, w: *The Challenge of East-West Migration for Poland*, K. Iglicka, K. Sword (red.), Palgrave Macmillan, New York 1999, s. 145–155.

w miastach nieopodal granicy z Niemcami i oczekując w grupach na dogodny moment jej przekroczenia.

Charakter tych form migracji istotny był w kontekście bezpieczeństwa narodowego, a także publicznego. Dotyczyło to obszarów obrzeży miast przygranicznych. Wymieniony modus operandi nielegalnej imigracji przyczyniał się do podejmowania przez cudzoziemców działań przestępczych. Generowało to rozwój patologii społecznych tych obszarów wśród cudzoziemców, m. in. trudniących się żebractwem oraz prostytutką¹²⁹. Należy podkreślić, że okres ten charakteryzował się w znacznej mierze – do połowy lat 90 – tych XX w. – tranzytem organizowanym przez grupy przestępcze. Odbывał się on z naruszaniem prawa poprzez przerzut cudzoziemców nieuprawnionych do wjazdu i pobytu na terytorium Polski. Ścieżka przemieszczania się do Europy Zachodniej przez Polskę obywateli krajów m. in. takich jak: Armenia, Irak, Chiny, Somalia, Pakistan czy Sri Lanka w ramach nielegalnej migracji rozpoczynała się w krajach Afryki lub Azji, biegnąc następnie przez Rosję, a tam pośrednio formując się w grupy zmierzające przez Litwę, Białoruś, Ukrainę¹³⁰.

Ominięcie regulacji prawnych było już w tamtym okresie obserwowane bezpośrednio przy przekraczaniu granicy Polski, w postaci „fałszywego uchodźstwa” stanowiącego również formę skutecznego tranzytu. Celem przekroczenia granicy państwa cudzoziemcy nie posiadający dokumentów przy kontroli granicznej deklarowali poszukiwanie ochrony międzynarodowej. Składając taki wniosek na terytorium Polski cudzoziemcy nie byli zainteresowani pozostaniem na nim, bez większych problemów kontynuując następnie tranzyt do państw docelowych. Osoby takie w języku angielskim określa się jako *male fide*, czyli pozorowani uchodźcy. Złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej umożliwiało uzyskanie zezwolenia na przekroczenie granicy Polski, a następnie (bez ówczesnej swobody przekraczania granic) przy pomocy przemytników, kontynuowanie podróży bezpośrednio na Zachód Europy.

Do wymienionych powyżej form przemieszczania się cudzoziemców dodać należy również napływ studentów z innych państw, pobierających naukę na polskich uczelniach. Zjawisko to zaczęło przybierać na sile pod koniec lat 90. XX w. Na początku tego dziesięciolecia studia w Polsce podejmowało około 1 tys. studentów, a 10 lat później ich liczba zwiększyła się prawie dwukrotnie, w roku akademickim 2000/2001 było ich zarejestrowanych 1700.

¹²⁹ M. Okólski, *Migrant trafficking in Poland. Actors, mechanisms, combating*, „CMR Working Papers” 1999, nr 24.

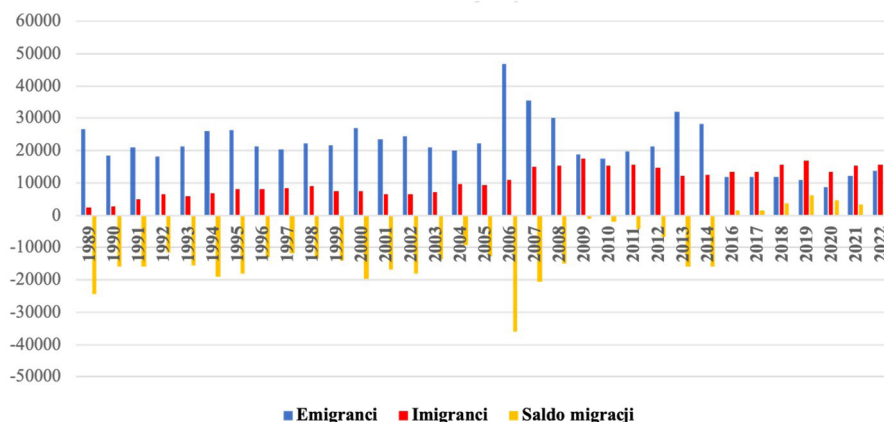
¹³⁰ A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, *Transformacja...*, dz. cyt., s. 40.

Odmienne od powyżej wymienionych, związane z imigracją docelową były formy łączenia rodzin oraz repatriacji. Uzupełniają one katalog najistotniejszych ruchów migracyjnych w Polsce dla lat 90. XX w. Charakterystyczne dla okresu po transformacji, było zawieranie związków małżeńskich par „miesznych”, kiedy to mężczyzna był Polakiem, a żona obywatelką Ukrainy, Rosji, Białorusi, Wietnamu czy Armenii. Sytuacja ta odbiegała od wcześniej obserwowanego modelu, kiedy to obywatelki Polski zawierały związki małżeńskie z obywatelami Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, czy też Holandii, zazwyczaj później emigrując poza granicę Polski. Tym samym tak istotna zmiana trendów migracyjnych przyczyniła się do znacznego napływu obcokrajowców do Polski. W zakresie osiedleńczego kapitału ludzkiego po roku 1989 dla Polski istotny był powrót ludności poprzez programy repatriacji. Obejmowały one obywateli II RP i ich zstępnych, przesiedlonych po zakończeniu II wojny światowej na tereny ZSRR, najczęściej pozbawionych polskiego obywatelstwa. Liczba napływu tych osób w latach 1997–2006 wyniosła około 6200 repatriantów, również z małżonkami, będącymi obywatelami innych państw. W poprzednich latach, wyłączając działania programu, w ramach tej formy migracji do Polski powróciło około 1 tys. osób.

Pierwsze dwie dekady pokomunistycznej rzeczywistości dla zjawiska imigracji cudzoziemców to czas kształtowania się prawnych regulacji oraz polityki krajowej, wpisujących się w zawarte porozumienia międzynarodowe. Wymienione formy migracji umożliwiają zaprezentowanie charakterystyki kształtowania się zjawiska imigracji do Polski w okresie braku dostępności mechanizmów swobody przepływu osób. Z biegiem lat nabierały one odmiennego charakteru, uwarunkowanego zwiększającą się mobilnością w tle liberalizacji ruchu transgranicznego po roku 1989.

Utrzymujący się przyływ imigrantów na stałym – niskim poziomie w latach 90. XX w. w Polsce był wynikiem niepełnej transformacji migracyjnej. Polska nie przekształciła się w typowo migracyjny kraj przyjmujący, czemu dodatkowo wraz z upływem lat towarzyszył spadek emigrujących obywateli Polski. Według danych dynamiki emigracji z Polski i imigracji do Polski do roku 2014,

mimo to utrzymywał się ujemny wskaźnik salda zewnętrznych przepływów migracyjnych¹³¹, co obrazuje wykres 1. Stan ten związany był z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, a następnie Strefy Schengen w 2007 roku. W ramach akcesji nastąpiło otwieranie rynków pracy innych państw członkowskich, co umożliwiło obywatelom Polski emigrację zarobkową do krajów m. in. takich jak: Wielka Brytania, Niemcy, czy też kraje Beneluksu¹³². W obszarze imigracji w latach 90 – tych XX w. zjawisko to zawierało się w stabilnych, jednak niskich tendencjach, zaliczając do form pobytu: pobyt stały, naturalizację, nieliczne wizy repatriacyjne, azyl i inne formy ochrony prawnej (Wykres 1). Począwszy od 2016 roku przy spadku odpływów emigracyjnych odnotowywano stałą tendencję wzrostu imigracji. W tym też roku (2016) Polska stała się światowym liderem pod względem liczby przybywających imigrantów czasowych. Przyczyniły się do tego zmiany ustrojowe związane z dołączeniem do Unii Europejskiej i swobodą



Wykres 1. Liczba emigrantów oraz imigrantów w latach 1989–2022 wraz z saldem migracji w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/> [dostęp: 2.10.2023]

¹³¹ Pojęcie wskaźnika salda zewnętrznych przepływów migracyjnych oznacza różnicę liczby osób przybyłych w danym okresie do danej jednostki administracyjnej/kraju z zagranicy, a liczby osób, które w tym okresie wyjechały z tej jednostki/kraju za granicę (imigracja-emigracja). W bieżącej statystyce migracji na pobyt stały, opartej na administracyjnych źródłach danych, liczba osób przybyłych z zagranicy oznacza liczbę mieszkańców innych krajów, którzy zameldowali się na pobyt stały w Polsce; liczba osób, które wyjechały za granicę oznacza liczbę osób, które wymeldowały się z pobytu stałego w Polsce w związku z wyjazdem na stałe za granicę, <https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3223,pojecie.html> [dostęp 20.08.2024].

¹³² A. Janicka, P. Kaczmarek, *Mobilities in the crisis and post-crisis times: migration strategies of Poles on the EU labour market*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2016, nr 42/10, s. 1693–1710.

przepływów wraz ze zmianą przepisów dotyczących wjazdu oraz pobytu odnoszących się także do obywateli państw trzecich. Jak prezentuje wykres 1 w ostatnich latach obserwuje się utrzymujące się dodatnie saldo migracji w Polsce.

Fale migracji jako przyczyny dynamiki ruchów imigracyjnych w perspektywie Polski

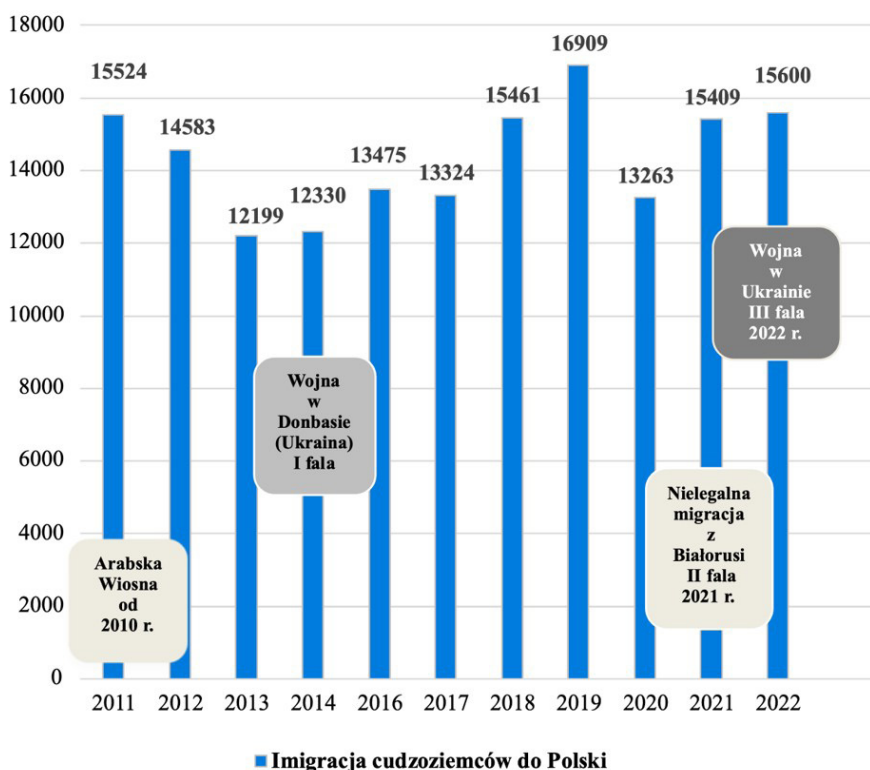
Napływ cudzoziemców do Polski wystąpił wskutek wydarzeń rozgrywających się na obszarach innych państw. Nosiły one znamiona kryzysu, a związane były z konfliktami zbrojnymi oraz wystąpieniem niesprzyjających warunków do życia. Uwidoczniły się one w postaci masowych fal emigracyjno-imigracyjnych. W kontekście bezpieczeństwa narodowego Polski istotne jest scharakteryzowanie napływu obywateli państw trzecich mogących stanowić zagrożenie. Celowe jest również rozróżnienie fal migracji kierowanych faktyczną potrzebą poszukiwania ochrony w Polsce, od cudzoziemców przemieszczających się jedynie tranzytem docelowo do innych państw Europy Zachodniej.

Wzmogućona aktywność napływu cudzoziemców do Polski, występująca od 2016 roku wymuszała ze strony państwa podjęcie aktywnych działań. Obszar ten poprzez uwarunkowania geopolityczne szczególnie narażony jest na zjawiska usiłowania nielegalnego przekraczania granicy oraz przemieszczanie się cudzoziemców z państw sąsiednich, w poszukiwaniu ochrony w Polsce. Zobrazowanie kluczowych kryzysów rozgrywających się w państwach trzecich zilustrowano na wykresie 2. Ujęto w nim również wskazane fale migracji w zestawieniu z dynamiką migracji cudzoziemców do Polski w latach 2011–2022¹³³.

Jako główne czynniki generujące wzmogućoną imigrację do Polski wskazuje się trzy fale związane z wydarzeniami takimi jak: wojna w Donbasie (2014 rok), nielegalna imigracja z Białorusi (2021 rok do nadal) oraz wojna w Ukrainie (2022 rok do nadal). Konsekwencje jakie przyniosły te wydarzenia dla Polski, były zróżnicowane z uwagi na odmienną intencję imigrujących. Pierwsza i trzecia fala dotyczą napływu obywateli Ukrainy, wyjeżdżających masowo ze swojego kraju ogarniętego wojną. W Polsce poszukiwali oni schronienia oraz możliwości podjęcia zatrudniania lub nauki. Dla drugiej fali charakterystycznym uczestnikiem był migrant, którego krajem docelowym nie była Polska. Nielegalnie przekraczający granicę Polski w swoim założeniu przemieszczali się przez ten obszar tranzytem docelowo do krajów Europy Zachodniej, w tym także skandynawskich.

¹³³ Chociaż okres właściwej analizy odnosi się do lat 2014–2022, okres od 2011 roku do 2013 roku wskazany został celem zaakcentowania istoty wydarzeń Arabskiej Wiosny, mającej dominujący wpływ w następnych latach na wymiar kryzysu migracyjnego w 2015 roku.

Wskazanie faktycznej liczby imigrujących do Polski w ramach wymienionych wydarzeń jest praktycznie niemożliwe. Jak ilustruje wykres 2, po każdym z wyżej wymienionych wydarzeń imigracja w Polsce czasowo wzrastała. I tak w konsekwencji wojny w Donbasie poziom 12 330 przybyłych osób w 2014 roku, wzrósł w ciągu dwóch kolejnych lat do 13 475 w 2016 roku. Następnie skutek nielegalnej migracji z terytorium Białorusi, rozpoczętej w 2021 roku, w porównaniu do poziomu 13 263 osób w 2020 roku, zwiększył się on do 15 409 osób w 2022 roku. Podczas trzeciej fali imigracja do Polski wzrosła w efekcie napływu obywateli Ukrainy. Z dostępnych danych w 2022 roku do Polski przybyło 1 mln 800 tysięcy obywateli tego kraju¹³⁴.



Wykres 2. Liczba osób imigrujących do Polski w perspektywie wydarzeń polityczno-społecznych oraz militarnych generujących trzy fale migracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/> [dostęp: 2.10.2023]

¹³⁴ Portal internetowy 300 gospodarka, *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce*, <https://300gospodarka.pl/news/uchodzczy-z-ukrainy-w-polsce-liczba> [dostęp: 30.06.2023].

W omawianych trzech falach migracji kluczowe jest wskazanie czynników oraz mechanizmów przyczyniających się do napływu cudzoziemców do Polski. Pierwsza fala imigracji z terytorium Ukrainy wystąpiła po wybuchu wojny w Donbasie, rozpoczętej w 2014 roku. Określa się ją jako konsekwencję działań wojennych, wpływających na sytuację bezpieczeństwa oraz gospodarczo-ekonomiczną na całym terytorium tego kraju. Wskutek działań prorosyjskich separatystów wspieranych przez Federację Rosyjską, około 2 mln ludności cywilnej obywatelstwa ukraińskiego opuściło terytorium kraju. W Polsce wpłynęło to na znaczny wzrost liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Według statystyk w 2014 roku odnotowano 14 000 aplikacji, podczas gdy w roku 2013 było to jedynie 1120¹³⁵.

Migracja obywateli krajów Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Azji uaktywniła się bezpośrednio w Polsce w drugiej fali imigracji jako masowy napór nielegalnych imigrantów przez granicę z Białorusią, rozpoczęty w 2021 roku. Sytuacja ta, będąca następstwem działań władz białoruskich, które uruchomiły kanały przerzutu imigrantów przez granicę z Unią Europejską na terytorium Litwy, Polski i Łotwy, była odpowiedzią rządu Białorusi na unijne sankcje zastosowane wobec ich kraju. Wprawdzie działanie to, będące swego rodzaju impulsem wywołało kryzys, to jednak źródłem emigracji z tego kierunku jest od lat stale niestabilna sytuacja na obszarze krajów Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej oraz Azji. Według statystyk Straży Granicznej w 2022 roku to obywatele Iraku, Syrii i Iranu stanowili liczbowo najliczniejsze nacje wśród imigrantów z krajów Bliskiego Wschodu¹³⁶. W poprzednich latach ilość imigrantów z tych kierunków była znikoma, a dostępne formy przerzutu były ograniczone do transportu w ukryciu naczep samochodów ciężarowych lub przy wykorzystaniu niskobudżetowych linii lotniczych.

Trzecią falę stanowiła emigracja obywateli Ukrainy wskutek rosyjskiej agresji zbrojnej. Działania wojenne zapoczątkowane w lutym 2022 roku w dalszym ciągu są aktywne. W sytuacji bezpośredniego zagrożenia osoby poszukujące ochrony często w pierwszej kolejności zwracają się o wsparcie rodziny i krewnych, a dopiero następnie do organizacji pomocowych. W efekcie dla wielu uchodźców z Ukrainy otrzymanie schronienia w Polsce związane było z indywidualnymi możliwościami, takimi jak bliska odległość przemieszczania lub

¹³⁵ Ośrodek Studiów Wschodnich, *Kryzysowa migracja Ukraińców*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow> [dostęp: 30.06.2023].

¹³⁶ Straż Graniczna, *Statystyki SG*, <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 30.06.2023].

udzielenie wsparcia ze strony najbliższych przebywających już w Polsce. Te uwarunkowania w zestawieniu z bliskością językowa, religijna i historyczna – kształtują proces decyzyjny w wyborze wskazanego kierunku migracji ukraińskich uchodźców wojennych.

Konsekwencje ruchów migracyjnych dla Polski

Migracja jest procesem dynamicznym, niosącym zmiany w obszarze odpływu obywateli Polski, jak również przyptywu cudzoziemców. Emigracja z Polski to proces osłabiający demografię i sektory ekonomiczne. Stopniowo uzupełnieniem odpływów naturalnie staje się migracja cudzoziemców do Polski. Obserwowane są również formy przepływu cudzoziemców w postaci: tranzytu, cyrkulacji oraz różnorodnych pobytów długookresowych oraz krótkookresowych. Wszystkie wymienione formy pobytu wymagają wdrożenia odpowiednio ukształtowanych uregulowań prawno-administracyjnych mających na względzie również kwestie zniwelowania potencjalnych zagrożeń dla ładu i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa narodowego Polski. Z kolei proces osiedlania się cudzoziemców na stałe w Polsce będzie generować różnorodne wyzwania związane z ich adaptacją społeczną.

Sieci migracyjne do Polski

W wymiarze gospodarczo-ekonomicznym Polski, zjawisko emigracji rodaków rozpatrywać należy zarówno w pozytywnych jak i negatywnych aspektach. Dla emigracji Polaków charakterystyczny jest jej cel zarobkowy (ekonomiczny). Pozytywnym aspektem jest emigracja osób o statusie bezrobotnych, umożliwiającą im zatrudnienie poza granicami kraju. Osoby takie opuszczając Polskę przyczyniają się w efekcie do zmniejszenia stopy bezrobocia oraz odciążają budżet państwa z obciążenia ich zasiłkiem oraz ewentualną pomocą socjalną¹³⁷. Ponadto w efekcie wysokoskalowej emigracji zarobkowej następuje napływ kapitału na rynek krajowy. W tym wymiarze transfery powodują, że konsumpcja rośnie, napędzając produkcję i usługi, przy czym wzrasta również kapitał na rozwój inwestycji produkcyjnych oraz budownictwa¹³⁸. Odpływ rodzimych pracowników możliwy

¹³⁷ M. Bartoszewicz, *Polacy na emigracji zarobkowej – konsekwencje*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW” 2015, nr 4, s. 32.

¹³⁸ Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje zarobkowe - w poszukiwaniu możliwości zwiększania własnego potencjału/kapitału*, w: *Migracja - wyzwanie XXI wieku*, M.St. Zięba (red.), Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2008, s. 60–61.

do pozytywnego zagospodarowania staje się wraz z ich nabytym doświadczeniem oraz kwalifikacjami zagranicznymi w przypadku ich powrotu do kraju, tzw. powrót innowacji.

Negatywne konsekwencje emigracji Polaków dotyczą **również** zmniejszenia się potencjału demograficznego oraz społecznego. W Polsce jako kraju o współczynniku dzietności 1,26 prowadzi to do starzenia się i wymieralności ludności. W polskim roczniku demograficznym z roku 2022 przeważającą grupę emigrujących z Polski stanowili obywatele w przedziale wieku 25–29¹³⁹. Takie osoby, zazwyczaj wykształcone w ramach państwowej edukacji i krajowych uczelni wyższych podejmują często zatrudnienie poza granicami Polski poniżej swoich kwalifikacji, co określa się jako zjawisko *brain waste* (drenaż mózgów).

Obecnie prowadzona polityka krajowa nie ogranicza wyjazdów zarobkowych, czego konsekwencją są utrzymujące się na stałym poziomie emigracje ekonomiczne Polaków. Dane przedstawione przez Główny Urząd Statystyczny prezentują liczbę 95 298 Polaków przebywających za granicą¹⁴⁰ w latach 2014–2021. Główne destynacje to: Niemcy, Wielka Brytania, Holandia i Irlandia.

Jednocześnie możliwość podjęcia zatrudnienia w Polsce jest jednym z głównych czynników wpływających na wzrost imigracji do Polski, a ostatecznie na dodatnie saldo migracji. Począwszy od roku 1989 imigracja w celu podjęcia zatrudnienia w Polsce opierała się głównie o pobyty czasowe pracowników pochodzących z innych krajów. Tym samym wskutek prowadzonej polityki migracyjnej cudzoziemcy w Polsce podejmując zatrudnienie, pełnili na rynku pracy funkcję komplementarną, co wykluczało ewentualne wypieranie rodzimych pracowników¹⁴¹. W 1989 roku wprowadzono obowiązek posiadania zezwolenia na pracę dla cudzoziemca w Polsce. Mechanizm ten dotyczył restrykcyjnych regulacji w dwuetapowym postępowaniu łącznie z uiszczeniem przez pracodawcę wysokiej opłaty (stanowiącej równowartość minimalnego wynagrodzenia). Zezwolenie takie mogło być wydane w odniesieniu do konkretnego pracodawcy, stanowiska, miejsca wykonywania pracy. Musiało też być poparte wydawaną przez wojewodę

¹³⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Demograficzny 2022*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2022,3,16.html> [dostęp: 30.06.2023].

¹⁴⁰ Dane dotyczą osób przebywających czasowo za granicą Polski powyżej 3 miesięcy. Za osoby przebywające czasowo za granicą należy rozumieć również takie, które przebywają poza krajem pochodzenia przez wiele lat, ale nie dokonały wymeldowania z pobytu stałego w Polsce w związku z wyjazdem na stałe za granicę. Wyniki, są złożone z szacunków które nie obejmują emigracji sezonowych Polaków, które z uwagi na czas ich trwania – najczęściej do 3 miesięcy – w większości krajów Wspólnoty podlegają uproszczonym procedurom formalno-prawnym lub w ogóle nie są rejestrowane.

¹⁴¹ A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, *Transformacja...*, dz. cyt., s. 88.

oceną sytuacji lokalnego rynku pracy. Negatywnym skutkiem stosowania wyżej wymienionych regulacji było zatrudnianie cudzoziemców bez zezwolenia. Wprowadzone przepisy ukierunkowane były na zobowiązanie do powrotu cudzoziemca, z przewidywaną niską karą grzywny dla pracodawcy. W okresie po wprowadzeniu obowiązku posiadania zezwolenia przez cudzoziemca, tj. od 1989 roku do 2008 roku wydano jedynie około 260 tys. takich zezwoleń. Liczba ta nie odzwierciedla jednak faktycznych rozmiarów wykonywanej pracy przez cudzoziemców w Polsce, czyli powszechnego nielegalnego ich zatrudniania. Z uwagi na niewielką odległość geograficzną byli to głównie obywatele Ukrainy, Białorusi i Rosji, wykonujący prace w rolnictwie, budownictwie, pracach domowych i opiece¹⁴². Prowadzona polityka nastawiona była na przyciąganie pracowników tymczasowych, zappełniających w obliczu bezrobocia swego rodzaju lukę, spowodowaną odpływem rodaków. Ówczesne tendencje migracyjne charakteryzował półperyferyjny status migracyjny Polski, gdyż napływ cudzoziemców związany był bardziej z podejmowaniem zatrudnienia oraz osiąganiem dochodu, niż z zamiarem pozostania i zamieszkania na tym terytorium¹⁴³.

Znaczny tranzyt cudzoziemców przez terytorium Polski do innych państw Unii Europejskiej wymaga działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa krajowego oraz europejskiego. Polska poprzez geopolityczne położenie określana jest krajem tranzytowym. Głównym zagrożeniem w tym zakresie jest nielegalna imigracja cudzoziemców niezwyfikowanych. Kanały tranzytowe dotyczą przede wszystkim przekraczania granic lądowych oraz powietrznych. Charakteryzuje je sieć szlaków migracyjnych ze wschodu oraz południa na zachód, umożliwiających po przekroczeniu granicy Polski poruszanie się osób w ramach swobody przepływu w obszarze Schengen. Położenie to wykorzystywane jest głównie przez obywateli państw trzecich z regionu MENA, tj. z Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej, a także Azji Południowej, Afganistanu i Pakistanu, czyli obszaru określanego jako MENAP. Sytuacja ta generuje szereg zagrożeń począwszy od zwiększonej mobilności osób niezwyfikowanych, poprzez działania grup przestępczych umożliwiających organizację podróży. W celu zwiększenia szans na pomyślne dotarcie do kraju docelowego, nielegalni imigranci korzystają z ofert przemytników obejmujących m. in. uzyskanie dokumentów, biletów oraz wszelkich instrukcji. Sprzyja to również rozwojowi innych dziedzin przestępczości z uwagi

¹⁴² A. Kicingier, *Between Polish interests and the EU influence- Polish migration policy development 1989-2004*, „CEFM Working Papers” 2005, nr 9, s. 89.

¹⁴³ A. Górny, P. Kaczmarczyk, *A known but uncertain path: The role of foreign labour in Polish agriculture*, „Journal of Rural Studies” 2018, nr 64, s.177–188.

na zapotrzebowanie na narzędzia służące do organizacji migracji nieuprawnionych osób. Prowadzone wspólnie analizy Interpolu i Europolu wskazują, że przemyt migrantów wygenerował w 2015 roku na całym świecie obrót finansowy w wysokości 3-6 mld euro¹⁴⁴.

Tranzyt ten przez Polskę dotyczy w szczególności cudzoziemców z krajów Bliskiego Wschodu oraz Azji, których celem jest połączenie się z rodziną zamieszkującą m. in. na terytorium Niemiec lub Francji, gdzie występują silne diaspory społeczności syryjskiej oraz kurdyjskiej¹⁴⁵. Wśród obywateli państw trzecich, którzy pod koniec 2020 roku zamieszkiwali w Unii Europejskiej i posiadali ważne zezwolenie na pobyt, większość posiadała te wydane z uwagi na dołączenie do członków rodziny, bądź też potrzeb zawodowych¹⁴⁶. Fakt ten potwierdzają m. in. publikowane przez Organizację ds. Migracji coroczne raporty. Na podstawie tych danych w latach 2014–2022 korytarz migracyjny Polska–Niemcy znajdował się na liście 20 głównych korytarzy migracyjnych obejmujących kraje europejskie¹⁴⁷. Zjawisko to świadczy o kumulacji ruchów migracyjnych na tym obszarze poprzez stały wzorec nielegalnej migracji tranzytowej przez Polskę do innych krajów Europy Zachodniej.

Uogólnienia i wnioski

Historyczne ujęcie zjawiska migracji umożliwia nakreślenie jego podstawowych przyczyn, naniesienie go na oś czasu i wskazanie jego rozwoju. W ujęciu mobilności przestrzennej migracja jest procesem wynikającym z naturalnej egzystencji człowieka. Jako zjawisko obserwowane na przestrzeni dziejów wraz z ewolucją człowieka, umożliwia wskazanie jego przyczyn uzależnionych od szeregu czynników, m. in. środowiska naturalnego oraz rozwoju społecznego.

Migracja jest dążeniem do uzyskania dostępu do dóbr umożliwiających osiągnięcie bezpieczeństwa oraz jak najlepszego poziomu życia. W celu zrozumienia migracji istotne jest podejście wielowymiarowe, jako do: zjawiska, procesu,

¹⁴⁴ European Comission, *Saving lives at sea*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/saving-lives-at-sea/> [dostęp: 10.10.2023].

¹⁴⁵ Portal internetowy infosecurity24.pl, *Jak wygląda przerzut migrantów przez Polskę*, <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/jak-wyglada-przerzut-migrantow-przez-polske> [dostęp: 10.10.2023].

¹⁴⁶ Portal internetowy Komisji Europejskiej, *Statystyki dotyczące migracji do Europy*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pl [dostęp: 10.10.2023].

¹⁴⁷ Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, *Raport Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji 2022*, https://worldmigrationreport.iom.int/search?keywords=migration+reports&created=All&sort_bef_combine=search_api_relevance_DESC [dostęp: 10.10.2023].

a nawet narzędzia. Nakreślenie jak najszerzej siatki pojęciowej umożliwia wskazywanie cech poszczególnych ruchów. To w jaki sposób interpretowane – wykorzystywane są ruchy migracyjne, kształtuje środowisko bezpieczeństwa na poziomie globalnym oraz regionalnym. Dla przepływów istotne jest rozróżnienie podstawowych kierunków: przyjazdu – imigracji oraz wyjazdu – emigracji.

Powody emigracji i imigracji kształtują się pod wpływem zmieniających się czynników. Te wypychające najczęściej nie są zależne od jednostki, w przeciwieństwie do czynników przyciągających. Czasami czynniki te łączą się ze sobą np. w postaci wypychających konfliktów zbrojnych z jednoczesnym przyciąganiem do państw o wysokim standardzie życia. Kluczowym dla osoby podejmującej migrację jest przepływ informacji, który poprzez rozwój kanałów komunikacji i mediatyzację uruchomił dostęp do informacji dotyczących lepszych perspektyw. Na ruchy migracyjne niewątpliwie wpływa polityka migracyjna w obszarze występujących możliwości przemieszczania się oraz pobytu na terytorium danych państw.

Wnikliwa analiza powinna opierać się również o teorie migracji związane z bezpieczeństwem, prezentujące oraz przewidujące rolę państwa w regulowaniu tych ruchów¹⁴⁸. Migracja jest jednym z ważniejszych czynników związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym. Silnie występujące powiązanie migracji z bezpieczeństwem stanowi podstawę działań na rzecz zapewnienia prawidłowego rozwoju państw oraz jednostek. W analizowanym okresie natężonych ruchów migracyjnych w Polsce dominują formy cyrkulacji i tranzytu. Znacząco utrudniają one przeciwdziałanie generowanym w związku z nimi naruszeniom prawa. W poczuciu bezkarności cudzoziemcy w żaden sposób nie związani z Polską, czyli krajem ich nieformalnego pobytu lub tranzytu mogą przemieszczać się nie podlegając kontroli w obszarze państw Strefy Schengen. W ruchach imigracyjnych do Polski należy uwzględnić również pozytywne aspekty. W głównej mierze dotyczą one uzupełnienia przez cudzoziemców występującej luki w sektorach zatrudniania, spowodowanej emigracją obywateli Polski.

¹⁴⁸ A.R. Zolberg, *International...*, dz. cyt. s. 18.

CHARAKTERYSTYKA CUDZOZIEMCÓW PRZEBYWAJĄCYCH W POLSCE

Cudzoziemiec w polskim systemie prawnym

Aktywność cudzoziemców w Polsce jest obecnie jednym z głównych elementów procesów gospodarczych, administracyjnych, kulturowych, socjalnych oraz obyczajowych. Cudzoziemiec będący podmiotem prawa zgodnie z polskim ustawodawstwem jest osobą nieposiadającą obywatelstwa polskiego. Z legalnej definicji pojęcia wynika, że cudzoziemcem jest osoba, która posiada obywatelstwo innego państwa niż Polska, jak również apatryda¹. Bezzasadnym jest jednak określenie cudzoziemcem obywatela Polski posiadającego również obywatelstwo innego państwa². Wskazuje to, jak istotnym elementem definiowania pojęcia „cudzoziemiec” jest kwestia braku obywatelstwa polskiego. Brak pozytywnej przesłanki jego posiadania w odniesieniu do definicji cudzoziemca, będzie tym samym odróżniać go od obywatela Polski. Obywatelstwo jest co do zasady związkiem prawnym, stanowiącym o trwałej relacji osoby fizycznej z państwem. Co tym samym bezwzględnie wyznacza jej przynależność oraz wynikające z tego faktu prawa, obowiązki, w tym także prawo do ubiegania się o udzielenie ochrony ze strony państwa. W przypadku cudzoziemców zapisy dotyczące tej materii prawnej zawarte zostały przede wszystkim w przepisach prawa o cudzoziemcach.

¹ Użyty termin „apatryda” określa osobę nieposiadającą żadnego obywatelstwa (bezpaństwowiec). W zakresie wjazdu i pobytu na terytorium RP osoba taka podlega przepisom właściwym dla pozostałych cudzoziemców. Wynika to z faktu, że Polska nie ratyfikowała Konwencji o statusie bezpaństwowców z dnia 28 września 1954 r. oraz Konwencji z dnia 30 sierpnia 1961 r. o ograniczeniu bezpaństwowości, J. Chlebny, *Prawo o Cudzoziemcach. Komentarz*, Wydawnictwo Beck, Warszawa 2020, s. 9.

² Tamże, s. 9–10.

Adresowane są one do ogółu cudzoziemców poprzez wskazanie na ich administracyjnoprawny status. Podstawową regulacją w tym zakresie jest *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach*³.

Akt ten wskazuje na czynności prawne, których uczestnikiem jest cudzoziemiec. Zawartość przepisów ustawy odnosi się również w szerokim zakresie do kwestii bezpieczeństwa narodowego Polski. Dotyczy to m. in. ustanowionych zasad przekraczania granic Polski, przemieszczania się przez to terytorium w transycie, czy też pobytu na nim. Ustawa ta oparta o regulacje reżimu krajowego tworzy pewien rodzaj struktury wielopoziomowej. Uwidacznia to fakt konieczności uwzględnienia przez ustawodawcę zarówno przepisów krajowych, jak i przepisów prawa wspólnotowego tzw. *acquis Schengen* (całokształt dorobku prawnego Strefy Schengen). Struktura ta związana jest w znacznej mierze z europeizacją, a w efekcie przenikaniem przepisów prawnych Unii Europejskiej – której Polska jest członkiem – do ustawodawstwa krajowego⁴. Odniesienia w krajowej regulacji prawnej dotyczącej cudzoziemców będą związane również z gałęzią międzynarodowego prawa publicznego. Dotyczyć będzie to m. in. doprecyzowania przestrzegania praw człowieka oraz readmisji cudzoziemców pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Krajowe prawo cudzoziemskie nie jest całkowicie wyodrębnioną gałęzią prawa. W Polsce konwencjonalnie ujęty obszar regulacji prawnych, których adresem jest cudzoziemiec ma charakter relatywny, jak i reglamentacyjny. Oznacza to, że szerokie instrumentarium prawne w postaci zezwoleń, nakazów, zakazów, jak również narzędzi oddziaływania administracyjnoprawnego zawiera regulacje o charakterze interdyscyplinarnym⁵. Służą one usystematyzowaniu pozycji cudzoziemca w dziedzinach spraw dla niego istotnych, jak również zabezpieczeniu sytuacji związanych z bezpieczeństwem narodowym oraz porządkiem publicznym w Polsce. Zbiór ten odnosi się do szerokiego pojęcia przepisów prawa dotyczących cudzoziemców. Składają się na nie m. in. regulacje prawa karnego, cywilnego, administracyjnego, finansowego czy też międzynarodowego prawa publicznego.

³ Dz. U. z 2025 r. Poz. 1079 t.j.

⁴ Przenikanie prawa UE do ustawodawstwa krajowego to proces systematycznego wdrażania prawa wspólnotowego wraz z prawem traktatowym do polskiego porządku prawnego. Opiera się o respektowanie standardów i wzorców europejskich przy tworzeniu rozwiązań prawnych, odzwierciedlonych poprzez nowelizację aktów prawa krajowego, J. Jagielski, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku (red.), Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 36–37.

⁵ J. Jagielski, *Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie*, w: *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, z. 2, M. Zdanowicz (red.), Wydawnictwo Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 111.

Status cudzoziemca w oparciu o Konstytucję RP

Fundamentalne kwestie dotyczące sytuacji prawnej cudzoziemców przebywających na terytorium Polski wytycza nadrzędna w hierarchii ustawodawczej *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*⁶. Pomimo braku wskazania definicji cudzoziemca w tym akcie, z jego zapisów wynikają ogólne prawa człowieka, mające charakter uniwersalnych praw i wolności. Obecnie zjawisko konstytucyjnej uniwersalizacji praw w kontekście obszaru podmiotowości praw obywatelskich przekształca je w prawa przynależne każdemu człowiekowi. Tym samym poprzez wyłączenie aspektu posiadanego obywatelstwa, obejmuje również cudzoziemców⁷. Status cudzoziemca zgodnie z *Konstytucją RP*⁸ odnosi się do praw podstawowych i wspólnych dla każdego człowieka. Dotyczą one zawartych w art. 32, przysługujących wartości takich jak: godność, wolność, równouprawnienie oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym oraz gospodarczym⁹. Respektowanie praw cudzoziemców konkretnie zawiera się w kluczowym art. 37, dotyczącym uprawnienia do korzystania przez cudzoziemca z wolności i praw zapewnionych w *Konstytucji RP*¹⁰. Obejmują one zarówno cudzoziemców przebywających na terytorium Polski, jak i poza jego granicami¹¹. W regulacjach, które bezpośrednio dotyczą jedynie cudzoziemców odniesienie znajduje się w uprawnieniach do poszukiwania ochrony zgodnie z art. 56 *Konstytucji RP*, jako formy udzielania statusu uchodźcy i azylu¹². Z kolei cudzoziemcom pochodzenia polskiego *Konstytucja RP* stwarza zgodnie z art. 52 ust. 5 prawo do osiedlania się na stałe¹³.

Szczegółowe dyspozycje dotyczące sytuacji prawnej cudzoziemców w Polsce uregulowane zostały w ramach ustawodawstwa zwykłego, kluczowego w obszarze prawa administracyjnego materialnoprawnego¹⁴.

⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 t.j.

⁷ A. Wróbel, *Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. 1, M. Chmaj (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2002, s. 153–160.

⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 t.j.

⁹ J. Jagielski, *Kilka...*, dz. cyt., s. 105.

¹⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, dz. cyt.

¹¹ Uprawnienie wynika z krajowych regulacji na których podstawie wiza dla cudzoziemców wydawane są przez polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne na terytoriach innych państw.

¹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, dz. cyt.

¹³ Tamże.

¹⁴ J. Jagielski, *Kilka...*, dz. cyt., s. 110.

Ustawowa triada prawa o cudzoziemcach

Administracyjne normy prawne dotyczące cudzoziemców określają trzy ustawy nazywane „ustawową triadą”. Składają się na nią: kluczowa *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach*¹⁵ wraz z *Ustawą z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁶ oraz *Ustawą z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*¹⁷. Pierwsza z wymienionych, *Ustawa o cudzoziemcach*¹⁸, określa podstawowy reżim prawny adresowany do ogółu cudzoziemców, do których odnosić będzie się również problematyka drugiego aktu prawa, czyli ochrony udzielanej cudzoziemcom. Zapisy *Ustawy o udzielaniu ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁹ wskazują warunki oraz zasady ubiegania się przez cudzoziemców o ochronę w Polsce²⁰. Skierowane są one do szczególnej grupy cudzoziemców, wnioskujących o udzielenie jednej z form ochrony w Polsce. Zgodnie z art. 3 tej ustawy są to: status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, azyl oraz ochrona czasowa²¹. Trzecim elementem dopełniającym „triadę ustawową” jest *Ustawa o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państwa członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*²². Adresatem tej ustawy są tzw. cudzoziemcy wspólnotowi oraz obywatele Norwegii, Islandii, Lichtensteinu. Na mocy tego aktu prawa stanowią oni grupę uprzywilejowaną o szczególnym statusie administracyjnoprawnym. Odzwierciedla się to poprzez wyłączenie tej grupy spod uregulowań *Ustawy o cudzoziemcach*²³. Charakterystyczne dla *Ustawy o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państwa członkowskich Unii Europejskiej i członków*

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. Poz. 1079 t.j.

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. Poz. 223 t.j.

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. Poz. 1164 t.j.

¹⁸ Dz. U. z 2025 r. Poz. 1079 t.j.

¹⁹ Dz. U. z 2025 r. Poz. 223 t.j.

²⁰ Warunki te dotyczą przesłanek udzielania ochrony międzynarodowej, organów właściwych w rozstrzyganiu, praw i obowiązków objętych oraz aplikujących, P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 28.

²¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2025 r. Poz. 223 t.j.

²² Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz. U. z 2025 r. Poz. 1164 t.j.

²³ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt.

ich rodzin²⁴ jest inne definiowanie cudzoziemca. Wprost wskazane zostało ono w art. 2 wskazanej ustawy – jako obywatela Unii Europejskiej²⁵. Odmienny status takiego cudzoziemca od obywateli innych państw związany jest z preferencyjnymi instytucjami prawnymi, m. in. w postaci uproszczenia procedur wjazdu oraz legalizacji pobytu, uzyskania zezwolenia na pracę, czy też zawężenia katalogu przesłanek wydania odmowy wjazdu. Zapisy tego aktu dotyczą również w ograniczonym zakresie obywateli innych państw, będących członkami rodzin unitów, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają²⁶.

Status innych, wybranych grup cudzoziemców określają również ustawy tworzące administracyjnoprawne uzupełnienie dla wyżej wymienionej triady ustaw. Jest to m. in. *Ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji*²⁷, skierowana do osób o polskim pochodzeniu, ubiegających się o ten status oraz *Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka*²⁸ wyznaczająca zasady jej otrzymania, unieważnienia, jak i tryb postępowania organów w tej sprawie. W praktycznym zastosowaniu ustawy te opierają się na uregulowaniach prawnych wynikających z ustaw spoza materii prawa cudzoziemskiego. Tym samym nie są jego podstawowym komponentem, choć ich adresatem jest cudzoziemiec²⁹.

Istota problematyki cudzoziemskiej na gruncie polskiego prawa to również obszar regulacji dotyczących bezpieczeństwa narodowego państwa. Z uwagi na położenie Polski, będącej krajem granicznym obszaru Schengen, szczególną regulację związaną z bezpieczeństwem linii granicy stanowi *Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej*³⁰. Z kolei doprecyzowanie szczegółowych kwestii dotyczących kontroli wjazdu oraz pobytu na terytorium Polski cudzoziemców ujęto w *Ustawie z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej*³¹. Ustawa ta zastąpiona została przepisami wprowadzonymi w życie w dniu 1 czerwca 2025 roku w postaci dwóch ustaw: *Ustawy z dnia 20 marca 2025 roku o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*³² oraz *Ustawa z dnia 20 marca 2025 roku*

²⁴ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, dz. cyt.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże, art. 2 pkt 4.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. Poz. 1105 t.j.

²⁸ Dz. U. z 2023 r. Poz. 192 t.j.

²⁹ J. Jagielski, *Kilka...*, dz. cyt., s. 110.

³⁰ Dz. U. z 2025 r. Poz. 184 t.j.

³¹ Dz. U. z 2025 r. Poz. 914 t.j.

³² Dz. U. 2025 r. Poz. 621 t.j.

*o rynkach pracy i służbach zatrudnienia*³³. Podkreślenia wymaga, że powyżej wymienione akty prawa krajowego nie wskazują jednolitej definicji cudzoziemca. Stąd też w praktyce występuje luka w aspekcie prawnych definicji statusu cudzoziemców, adresatów powyższych ustaw. W szczególności istotne jest to w zakresie egzekwowania prawa, wobec tych posiadających większy zakres administracyjnoprawnych uprawnień, czyli obywateli Unii Europejskiej – w porównaniu z obywatelami innych państw.

Uregulowania prawne dotyczące pobytu cudzoziemców w Polsce

Różnorodność występujących celów imigracji cudzoziemców odzwierciedla ją tytuły pobytowe na terytorium Polski. Udzielenie ich uzależnione jest przede wszystkim od obywatelstwa cudzoziemca oraz od planowanej długości i celu pobytu. Klasyfikacja tytułów prawnych wydawanych cudzoziemcom przebywającym w Polsce dotyczy tytułów czasowych oraz nieoznaczonych w czasie, czyli wydawanych bezterminowo. Czasowymi tytułami pobytowym są: wiza oraz zezwolenie na pobyt czasowy. Tytuły wydawane na czas nieoznaczony to: zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu obywatela Unii Europejskiej, a także prawo stałego pobytu obywateli oraz członków rodzin obywateli Unii Europejskiej. Rozszerzeniem prawa pobytu cudzoziemców w Polsce jest również tzw. ruch bezwizowy. Na tej podstawie cudzoziemcy posiadający biometryczne dokumenty paszportowe wydawane przez państwa ich obywatelstwa – zwolnieni są z obowiązku wizowego przy przekraczaniu granic. Uprawnieni są oni również do legalnego pobytu na terytorium państw obszaru Schengen przez 90 dni w 180 – dniowym okresie,³⁴ który liczony jest od dnia kontroli prowadzonej wobec cudzoziemca.

Konstrukcja udzielania wymienionych tytułów pobytowych zakłada, że cel pobytu cudzoziemca na terytorium Polski winien być realizowany zgodnie z przeznaczeniem w czasie na jaki został wydany. Główny katalog celów pobytu cudzoziemców w Polsce odzwierciedlają przesłanki do udzielania wiz w postaci

³³ Dz. U. 2025 r. Poz. 620 t.j.

³⁴ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r., wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 303, poz. 39, w załącznikach I i II tego dokumentu wymienione są państwa, których obywatele są objęci obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich oraz państwa, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku, gdy ich całkowity pobyt nie przekracza 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu.

decyzji administracyjnych³⁵. Wydawane są one przez polskie przedstawicielstwa, posiadające swoje siedziby poza granicami Polski³⁶. Wyróżnia się wizy jednolite – Schengen (typ C)³⁷ oraz krajowe, nazywane również narodowymi (typ D)³⁸. Są to dokumenty wydawane cyklicznie w formie naklejek wizowych umieszczonych w paszporcie cudzoziemca. Co do zasady nie są one przewidziane jako dokument pobytowy wydawany w celu trwałego pobytu cudzoziemca na terytorium Polski.

Zalegalizowaniu czasowego pobytu w Polsce służą zezwolenia na pobyt, o które aplikuje cudzoziemiec, planujący przebywać w Polsce powyżej 3 miesięcy. Dla okresu tego przewidziano formę zezwolenia na pobyt czasowy. Tytuł ten nadawany jest cudzoziemcowi spełniającemu wymogi określone ze względu na deklarowany cel pobytu, a okoliczności, które są podstawą ubiegania się o to zezwolenie uzasadniają jego pobyt w Polsce.

W ramach wyżej wymienionych zezwoleń występują również te udzielane cudzoziemcom na czas nieoznaczony. Tytuły te są formami względnie trwałego pobytu, dłuższego w porównaniu do tych udzielanych na czas określony. Zezwolenia wydawane na czas nieoznaczony wymagają od aplikującego cudzoziemca posiadania dotychczas innego tytułu pobytowego w Polsce lub spełnienia innych wymogów formalnych³⁹.

Osobny katalog innych form pobytowych na terytorium Polski dotyczy szczególnych grup cudzoziemców, m.in. poszukujących ochrony, czyli aplikujących o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski. W prawie krajowym regulacje te określa *Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁰. Wskazuje ona zasady, warunki oraz tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski. Z kolei uprawnienia oraz obowiązki cudzoziemców poszukujących ochrony na tym terytorium określają umowy międzynarodowe oraz inne regulacje unijne odnoszące się do

³⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2022 roku w sprawie wiz dla cudzoziemców określa następujące cele wydawania wiz Schengen i wiz krajowych, Dz. U. z 2023 r. Poz. 2449 t.j.

³⁶ A. Modrzejewski, *Charakter prawny wiz jednolitych krótkoterminowych w Unii Europejskiej*, w: *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, z. 2, M. Zdanowicz (red.), Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 102.

³⁷ Wizy jednolite - Schengen (typ C) wydawane są dla cudzoziemców mających przebywać w Polsce lub państwach obszaru Schengen do 90 dni w ciągu 180 dni.

³⁸ Wizy krajowe (typ D) wydawane dla cudzoziemców mających przebywać w Polsce w ramach ciągłego pobytu lub kilku pobytów zgodnie z dopuszczalną ilością dni zawartych w dokumencie. Okres pobytu ustala się zgodnie z celem na jaki zostaje wydana wiza.

³⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., art. 195–225.

⁴⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dz. cyt.

cudzoziemców⁴¹. Na etapie aplikowania o ochronę międzynarodową na terytorium Polski do czasu rozstrzygnięcia – cudzoziemiec uprawniony jest do legalnego pobytu na podstawie wydanego Tymczasowego Dokumentu Tożsamości Cudzoziemca. Pozytywna decyzja Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o objęciu jedną z form ochrony dotyczy nadania tytułów pobytowych takich jak: statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu oraz udzielenie ochrony czasowej⁴².

Ponadto dla cudzoziemców, wobec których toczyło się postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu, w ramach uprawnień Komendanta Głównego Straży Granicznej udzielona może być zgoda na pobyt ze względów humanitarnych lub zgoda na pobyt tolerowany⁴³. Formy te w kontekście bezpieczeństwa narodowego państwa stanowią wyjątkowe uprawnienie przyznawane cudzoziemcom niepożądanym na terytorium Polski⁴⁴. Przesłanki udzielenia zgody na pobyt humanitarny dotyczą obaw o naruszenia prawa cudzoziemca do życia prywatnego i rodzinnego⁴⁵. W sytuacji braku podstaw do udzielenia tej formy ochrony

⁴¹ W zakres innych regulacji odnoszących się do cudzoziemców wchodzi m. in.: Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego z rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dyrektywa Rady nr 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów udzielania ochrony czasowej w przypadku masowego napływu przesiedleńców oraz w sprawie środków, wspierających równe obciążenie państw członkowskich obowiązkami w zakresie przyjmowania takich osób i ponoszenia związanych z tym konsekwencji, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich i bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, M. Kumela-Romańska, *Administracyjno-prawny status cudzoziemca w Polsce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 171–172.

⁴² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dz. cyt., art. 3.

⁴³ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., art. 355–356.

⁴⁴ Wymienione tytuły pobytowe (zgody na pobyt) udzielane są cudzoziemcom będących w konflikcie z prawem krajowym w Polsce lub międzynarodowym. W praktyce dotyczy stwierdzonego naruszenia przez cudzoziemca obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Odnosi się ono do zagrożeń przeciwko zdrowiu publicznemu, względów obronności, czy też bezpieczeństwa państwa, m.in. w związku z popełnionymi przestępstwami, nielegalnym pobylem oraz wykonywaniem pracy. Pomimo niespełnienia przesłanek legalnego pobytu na terytorium Polski wobec cudzoziemców tych nieodpuszczalne jest wydania decyzji o powrocie do kraju pochodzenia z uwagi na możliwe narażenie poszanowania praw człowieka.

⁴⁵ Wskazane prawo do życia prywatnego i rodzinnego dotyczy również wolności i zapewnienia bezpieczeństwa osobistego, przy możliwym poddaniu cudzoziemca torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, bądź karaniu, zmuszaniu do pracy lub pozbawieniu prawa do rzetelnego procesu sądowego albo ukarania bez wskazania podstawy prawnej, Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., art. 348 i 351.

udzielony może zostać pobyt tolerowany. Dotyczy on również sytuacji istnienia przesłanek do osądzenia cudzoziemca z uwagi na popełnienie zbrodni, zgodnie z definicją przepisów prawa międzynarodowego godzącej w międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo⁴⁶. W przypadku wydania pobytu tolerowanego wobec cudzoziemca nakładany jest obowiązek zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wyznaczonego organu Straży Granicznej⁴⁷.

Status pobytu cudzoziemca na terytorium Polski

Sytuację pobytową cudzoziemca w Polsce określa przede wszystkim legalność jego pobytu. Żadna z krajowych regulacji nie wskazuje wprost definicji „pobytu legalnego” bądź też „pobytu nielegalnego”. Jacek Jagielski określa „pobyt nielegalny” jako: „przebywanie cudzoziemca na terytorium Polski bez wymaganego zezwolenia oraz bez dopełnienia innych obowiązków przewidzianych przez przepisy prawne, a związanych bezpośrednio z unormowaniem pobytu cudzoziemca w Polsce np. brak wizy czy też naruszenie okresu pobytu”⁴⁸. Definicja „nielegalnego pobytu” wskazana została natomiast w regulacjach unijnych – w art. 3 *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich*⁴⁹. Zgodnie z tą regulacją „nielegalny pobyt” oznacza obecność na terytorium państwa członkowskiego UE obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego UE, określone w art. 5 *Kodeksu Granicznego Schengen*⁵⁰ albo inne warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim. Definicja legalnego pobytu odsyła tym samym bezpośrednio do spełnienia przez cudzoziemca warunków wymaganych w celu wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium państw obszaru Schengen, tj.:

- posiadania ważnego dokumentu podróży;
- posiadania ważnej wizy krajowej lub Schengen (o ile cudzoziemiec nie jest obywatelem państwa, których obywatele są zwolnieni z wymogu

⁴⁶ Tamże, art. 351 w zw. z art. 349.

⁴⁷ Miejsce to wskazane jest w decyzji przez organ wydający lub jest to miejsce właściwe ze względu na aktualne miejsce pobytu cudzoziemca.

⁴⁸ J. Jagielski, *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997, s. 69–70.

⁴⁹ Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 348, poz. 98.

⁵⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu regulującego przepływ osób przez granice, dz. cyt.

posiadania wizy) lub innego ważnego dokumentu pobytowego (np. karty pobytu);

- uzasadnienia celu i warunków planowanego pobytu;
- posiadania lub możliwość uzyskania wystarczających środków utrzymania na czas trwania planowanego pobytu i na powrót do państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego;
- braku wpisu danych cudzoziemca do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen oraz w krajowych bazach danych państw członkowskich UE;
- niestwarzania przez cudzoziemca zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich UE.

Podkreślenia wymaga, że wjazd cudzoziemca na terytorium Polski uzależniony jest od decyzji w ramach wewnętrznych kompetencji państwa. W doktrynie prawa międzynarodowego nie znajdują się zapisy obligujące państwo do wpuszczenia na terytorium osoby nie objętej jego obywatelstwem⁵¹. Brak spełnienia warunków wjazdu usankcjonowany jest poprzez formę odmowy wjazdu. Wydawana jest ona na granicy państwa w postaci decyzji administracyjnej, dotyczy również wszelkich przypadków, w których cudzoziemiec otrzymuje odmowę dopuszczenia wjazdu na terytorium Polski⁵². W obszarze krajowych regulacji warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Polski określają art. 23–30 *Ustawy o cudzoziemcach*⁵³.

Narzędzia prawne stosowane wobec cudzoziemców

Odmowa wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest głównym narzędziem administracyjnym zapobiegającym napływowi cudzoziemców wbrew przepisom prawa jest. Realizację tych czynności w postaci ochrony fizycznej zewnętrznych granic Polski powierzono ustawowo Straży Granicznej. Koncentruje się ona na prowadzonej podczas odprawy granicznej weryfikacji warunków

⁵¹ I. Wrześniewska-Wal, *Wybrane zagadnienia prawne dotyczące pobytu cudzoziemców na terytorium Polski*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2012, nr 93(1), s. 136.

⁵² Odmowa dopuszczenia na terytorium Polski dotyczy również innych instrumentów reglamentacji m. in. decyzji o odmowie udzielenia wizy, odmowie wydania, będąc unieważnieniem przepustki dla członków załóg statków morskich lub powietrznych, czy też odmowie bądź cofnięciu pozwolenia na przepływy w ramach uprawnień małego ruchu granicznego, P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*, dz. cyt. s. 43.

⁵³ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt.

wjazdu cudzoziemców na to terytorium. Na gruncie przepisów krajowych przesłanki wydania decyzji administracyjnej o odmowie wjazdu odnoszą się przede wszystkim do podstawowego braku posiadania przez cudzoziemca ważnego⁵⁴ dokumentu podróży oraz jeśli to wymagane ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Polski. Kolejnym etapem weryfikacji zasadności wjazdu cudzoziemców jest sprawdzenie przedstawionych dokumentów potwierdzających cel i warunki planowanego pobytu⁵⁵. Weryfikacja ta obejmuje również sprawdzenie posiadania przez cudzoziemca środków niezbędnych do pokrycia kosztów wjazdu, pobytu oraz na powrót do państwa pochodzenia, zamieszkania lub na tranzyt do państwa trzeciego, które udzieli pozwolenia na wjazd⁵⁶.

W obszarze odmowy wjazdu szczególnie istotne są regulacji ściśle związane z bezpieczeństwem narodowym Polski. Wykraczają one poza wymienione warunki wjazdu, czyli ważny dokument, udowodniony cel oraz posiadane środki finansowe. W tym zakresie wyróżnia się szczególną kategorię wspomnianego już cudzoziemca niepożądanego. W toku prowadzonej kontroli granicznej jego dane widnieją w odpowiednich systemach teleinformatycznych jako zastrzeżone celem wydania odmowy wjazdu na terytorium Polski⁵⁷. Dotyczy to sytuacji, gdy dane cudzoziemca widnieją w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany albo w Systemie Informacyjnym Schengen do celów wydania odmowy wjazdu. Przesłanki szczególnie istotne w kontekście bezpieczeństwa narodowego Polski dotyczą też wydania odmowy wjazdu na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 11 *Ustawy o cudzoziemcach*⁵⁸. Przypadki te związane są z okolicznościami, w których wjazd lub pobyt cudzoziemca mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony i bezpieczeństwa porządku publicznego. W takich sytuacjach decyzja wynikać będzie z przeprowadzonych faktycznych ustaleń kontroli wobec cudzoziemca, a nie z realizacji widniejącego zastrzeżenia osoby w systemach teleinformatycznych. Należy podkreślić, że odmowa wjazdu wydawana jest na granicy Rzeczypospolitej Polskiej w formie decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w tym przedmiocie. Do jego prowadzenia bez rozbudowanego postępowania wyjaśniającego upoważnieni są

⁵⁴ Ważność dokumentu oznacza również, że uzyskany został on przez cudzoziemca we właściwym trybie, czyli nie jest to dokument należący do innej osoby, sfalszowany lub noszący znamiona przerobienia.

⁵⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., art. 15.

⁵⁶ I. Wrześniewska-Wal, *Wybrane...*, dz. cyt., s. 137.

⁵⁷ P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec...*, dz. cyt., s. 85.

⁵⁸ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt.

przez Komendanta właściwego przejścia granicznego podlegli mu funkcjonariusze⁵⁹. Uzasadnienie tak prowadzonego postępowania wynika z warunków odprawy granicznej, charakteryzującej się koniecznością sprawnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz autonomicznej oceny sytuacji. Wymaga ono m. in. zbadania poprawności wydania lub aktualnych przesłanek do oceny ważności wizy udzielonej cudzoziemcowi przez konsula. W sytuacji stwierdzenia braku realizacji celu wizy lub wcześniejszych działań cudzoziemca, mających na celu jej pozyskanie poprzez wyłudzenie – oprócz decyzji o odmowie wjazdu zastosowanie ma postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia lub unieważnienia wizy⁶⁰.

Legalność pobytu cudzoziemców na terytorium Polski podlega weryfikacji poprzez prowadzone kontrole legalności pobytu. Czynności te określone w art. 288 *Ustawy o cudzoziemcach* realizują organy Straży Granicznej i Policji. Uprawnienia do przeprowadzania takiej kontroli na zasadach i w trybie szczególnym innych ustaw posiadają również Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, wojewodowie oraz naczelnicy urzędów celno-skarbowych⁶¹. Wynikiem kontroli, w której stwierdza się czy cudzoziemiec na terytorium Polski przebywa legalnie, bądź też nie, jest przedstawione już pojęcie „nielegalnego pobytu”. Opierając się o tę przesłankę zgodnie z art. 6 ust. 1 *Kodeksu Granicznego Schengen*⁶², co do zasady, każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na terytorium państw członkowskich wydaje się decyzję nakazującą wyjazd⁶³. Przesłanki obligujące organy do wydania wobec cudzoziemca takiej decyzji administracyjnej wymienia art. 302 ust. 1 *Ustawy o cudzoziemcach*⁶⁴. Dyspozycja artykułu zawiera pełen katalog przesłanek do wydania decyzji w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, wskazuje przy tym także okoliczności wykraczające poza nielegalny pobyt⁶⁵.

W powyższym kontekście pojęcie „powrotu” jest zobowiązaniem do wjazdu do państwa pochodzenia, a także do kraju tranzytu bądź do innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa zdecyduje się dobrowolnie

⁵⁹ Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej, dz. cyt., art. 24.

⁶⁰ Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., rozdz. III.

⁶¹ Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., art. 289 ust 1.

⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE 2016/399) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), dz. cyt.

⁶³ A. Narożniak, *Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu-nowa jakość w polskim prawie o cudzoziemcach? Refleksje o wdrożeniu dyrektywy powrotowej*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 2 (6), s. 159.

⁶⁴ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt.

⁶⁵ Przesłanki te nie zawsze kwalifikuje się wprost jako nielegalny pobyt. W ramach prowadzonej kontroli legalności pobytu organ stwierdza przesłanki z katalogu art. 302 ust 1 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, Dz. U. z 2025 r. Poz. 1079 t.j.

powrócić i przez które zostanie przyjęty⁶⁶. Postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu wszczyna się z urzędu lub na wniosek⁶⁷. Na podstawie wydanej decyzji administracyjnej cudzoziemiec co do zasady zobowiązany jest do „dobrowolnego wyjazdu”⁶⁸ w terminie od 8 do 30 dni od jej doręczenia. W szczególnych sytuacjach, takich jak: występujące ryzyko ucieczki cudzoziemca, czy też względy obronności lub bezpieczeństwa państwa organ wydaje decyzję bez określenia terminu dobrowolnego wyjazdu. W decyzji takiej wskazane jest państwo, do którego cudzoziemiec ma powrócić. W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu zgodnie z art. 318 ust. 1 *Ustawy o cudzoziemcach* organ wydający orzeka również o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen⁶⁹. Okres tego zakazu ma wymiar od 6 miesięcy do 10 lat⁷⁰, jednak nie jest on obligatoryjnie nakładany⁷¹. Okres zakazu wjazdu określony przez organ w decyzji jest jednym z czynników identyfikujących, czy decyzja została wydana z uwagi na kwestię bezpieczeństwa narodowego Polski. Przesłankami do jej wydania są wpisy w systemach teleinformatycznych zawierające dane cudzoziemców niepożądanych na terytorium Polski oraz obszaru państw Schengen lub też ustalone okoliczności związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa. W takich przypadkach decyzja administracyjna wydawana jest na podstawie art. 302 ust. 1 pkt 9 *Ustawy o cudzoziemcach*. Nowelą *Ustawy o cudzoziemcach* w kwietniu 2023 roku wydłużono okres zakazu wjazdu z dotychczasowych maksymalnie 5 lat, do minimalnie 5 lat i maksymalnie do 10 lat⁷². W ramach szczególnych rozwiązań wprowadzonych wspomnianą no-

⁶⁶ A. Narożniak, *Zobowiązanie...*, dz. cyt., s. 160.

⁶⁷ Wniosek do organów Straży Granicznej uprawnieni są kierować: wojewodowie, Minister Obrony Narodowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, organy Krajowej Administracji Skarbowej, komendant wojewódzki lub powiatowy Policji, którzy są właściwi ze względu na siedzibę organu występującego z wnioskiem albo miejsce pobytu cudzoziemca.

⁶⁸ Pojęcie „dobrowolny wyjazd” odnosi się do opuszczenia terytorium Polski przez cudzoziemca bez stosowania środków przymusu ze strony państwa.

⁶⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt.

⁷⁰ Okresy zakazu ponownego wjazdu określone w decyzji administracyjnej uzależnione są od występującej przesłanki z art. 302 ust. 1 *Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. z 2025 r. Poz. 1079 t.j.

⁷¹ W części dotyczącej określenia terminu dobrowolnego wyjazdu na podstawie art. 315 ust. 4b *Ustawy o Cudzoziemcach*, organ może odstąpić od orzeczenia o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen, z uwagi na dostępne organowi dowody lub okoliczności wskazujące na wysokie prawdopodobieństwo, że cudzoziemiec w przypadku ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie przestrzegał porządek prawny, Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., art. 318. 1a.

⁷² Tamże.

welą⁷³ Szef Urzędu ds. Cudzoziemców uzyskał kompetencje do wydawania nowego rodzaju decyzji administracyjnych, tj. decyzji o odmowie wjazdu i pobytu na terytorium państw Schengen. Decyzja ta wydawana jest z uwagi na kwestie dotyczące bezpieczeństwa, obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁷⁴. Tryb tego postępowania, wyłączony został spod przepisów prowadzenia postępowania administracyjnego⁷⁵. Ten szczególny rodzaj decyzji nie zawiera ścieżki odwołania, a moment wydania czyni ją ostateczną⁷⁶.

W obszarze powyższych regulacji powrotowych rozgranicza się te dotyczące zobowiązania do powrotu wydawane wobec obywateli państw trzecich od decyzji o wydaleniu obywateli państw Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 18 *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* prawo pobytu obywatela Unii Europejskiej mieści się w zakresie stosowania pierwotnego prawa UE, czyli swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich⁷⁷. Stąd też nakazowe opuszczenie tego terytorium przez unitę – w porównaniu do katalogu przesłanek zobowiązujących do powrotu obywatela państwa trzeciego – dotyczyć będzie węższego zakresu. Kwestie wydalenia unitów reguluje w art. 65–78 *Ustawa o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państwa członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*⁷⁸. Rozstrzygnięcie w postaci wydalenia cudzoziemca wynikać będzie przede wszystkim z rzetelnej oceny zachowania cudzoziemca celem klasyfikacji rzeczywistego, aktualnego

⁷³ Regulacja prawna wprowadzona została nowelą Ustawy o cudzoziemcach z dnia 7 kwietnia 2023 roku. Zmiana wprowadzona na podstawie art. 1 pkt 65, art. 440a Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, Dz. U. z 2025 r. Poz. 1079 t.j.

⁷⁴ Wymogi względów bezpieczeństwa dotyczą sytuacji, gdy cudzoziemiec został skazany w Polsce lub innym państwie obszaru Schengen prawomocnym wyrokiem za przestępstwo na karę pozbawienia wolności powyżej roku albo gdy działał z obejściem przepisów dotyczących zasad i warunków wjazdu w celu uzyskania uprawnienia do wjazdu lub pobytu na terytorium Polski lub innego państwa Schengen.

⁷⁵ Wskazana decyzja o odmowie wjazdu i pobytu wydawana jest przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Nie jest doręczana cudzoziemcowi, wyłączając również ścieżkę odwoławczą.

⁷⁶ Postępowanie takie w teorii sprzeczne jest z art. 24 ust. 4 Rozporządzenia 2018/1861, tj. w odniesieniu do prawa odwołanie się od wydanej decyzji o odmowie wjazdu i pobytu. Co do zasady prawo odwoławcze zapewnione jest zgodnie z prawem Unii Europejskiej i prawem krajowym. Przyjęty tryb postępowania jest efektem zdarzeń nadzwyczajnych związanych, m. in. z masowym napływem obywateli państw trzecich z Białorusi, czy też konsekwencjami wojny w Ukrainie. Ustawodawca zdecydował się poczynić kroki prawne celem zastosowania ich wobec osób mogących być związanymi z ugrupowaniami terrorystycznymi bądź działalnością szpiegowską na terytorium Polski.

⁷⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 roku, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

⁷⁸ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, dz. cyt.

zagrożenie dla interesu społecznego. Wydanie takiej decyzji uzależnione jest również od okresu trwania pobytu takiego cudzoziemca z podziałem na trzy kategorie czasowe⁷⁹. W decyzji o wydaleniu obywatela Unii Europejskiej lub członka rodziny niebędącego jej obywatelem nakazuje się opuszczenie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie nie krótszym niż 31 dni, dobrowolnie bądź pod przymusem do granicy państwa pochodzenia. Konsekwencją wydanej decyzji na podstawie art. 77 wyżej wymienionej ustawy jest umieszczenie danych cudzoziemca w wykazie osób niepożądanych na terytorium Polski na okres 5 lat, począwszy od dnia opuszczenia terytorium lub upływu terminu opuszczenia⁸⁰.

Struktura cudzoziemców w Polsce

Pobyt cudzoziemców na terytorium Polski charakteryzują podstawowe czynniki takie jak długość pobytu oraz jego cel. Legalny pobyt cudzoziemców na terytorium Polski odzwierciedlają nadane im tytuły pobytowe. Globalne wydarzenia prowadzące do kryzysów migracyjnych oraz następstwa w postaci dynamicznych strumieni napływu cudzoziemców w latach 2014–2022 ukształtowały Polskę jako kraj imigracyjno-tranzytowy. Doświadczenia te uwypukliły istotę strategicznego położenia Polski w kwestiach bezpieczeństwa narodowego państwa, a także obszaru krajów Schengen.

Poza wyżej wymienionym celem i długością pobytu w Polsce imigrację charakteryzują kierunki napływu cudzoziemców. Polska dla obywateli pochodzących

⁷⁹ Pierwsza ze wskazanych kategorii odnosi się do cudzoziemców bez prawa stałego pobytu w Polsce, czyli pobytu poniżej 3 miesięcy zarówno dla ob. UE, jak i członków ich rodzin niebędących obywatelami UE; dotyczy to sytuacji, kiedy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub bądź zdrowia publicznego. Druga kategoria czasowa odnosi się do cudzoziemców posiadających zezwolenia na pobyt stały ob. UE i członków rodziny niebędących obywatelami UE. Wydalenie ich nastąpić może w sytuacji, gdy ich pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi poważne zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Trzecia kategoria czasowa dotyczy obywateli UE posiadających w Polsce prawo stałego pobytu dłuższe niż 10 lat. Przesłanki do jej wydania to sytuacje w których stwierdza się, że pobyt takiego cudzoziemca stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa publicznego przez zagrożenie dla pokoju, ludzkości, niepodległości lub obronności RP lub ze względu na działalność terrorystyczną, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie osób, handel narkotykami, handel bronią, pranie pieniędzy, korupcję, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerową lub przestępczość zorganizowaną, Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, dz. cyt., art. 65–68.

⁸⁰ Tamże.

z państw arabskich jest krajem tranzytu⁸¹, w odróżnieniu od obywateli krajów związkowych byłego ZSRR, dla których jest z reguły państwem docelowej imigracji. Przekraczanie granic lub pobyt cudzoziemców bez ważnych, wymaganych dokumentów kwalifikuje się w Polsce jako czyny zabronione.

Charakterystyka cudzoziemców według kryterium posiadanych tytułów pobytowych w Polsce

Charakterystyka cudzoziemców imigrujących na terytorium Polski dotyczy osób napływających docelowo z zamiarem pobytu stałego bądź też czasowego. Przyjętym schematem wyróżnienia grup cudzoziemców przebywających na terytorium Polski są kryteria administracyjne w zakresie ich legalnego pobytu. Odzwierciedlają je tytuły prawne wydawane cudzoziemcom w Polsce na czas nieoznaczony oraz pobyt czasowy.

Katalog tytułów pobytowych udzielanych cudzoziemcom na czas nieoznaczony na terytorium Polski dotyczy zezwoleń wydawanych obywatelom państw trzecich w postaci pobytu stałego⁸² oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej.

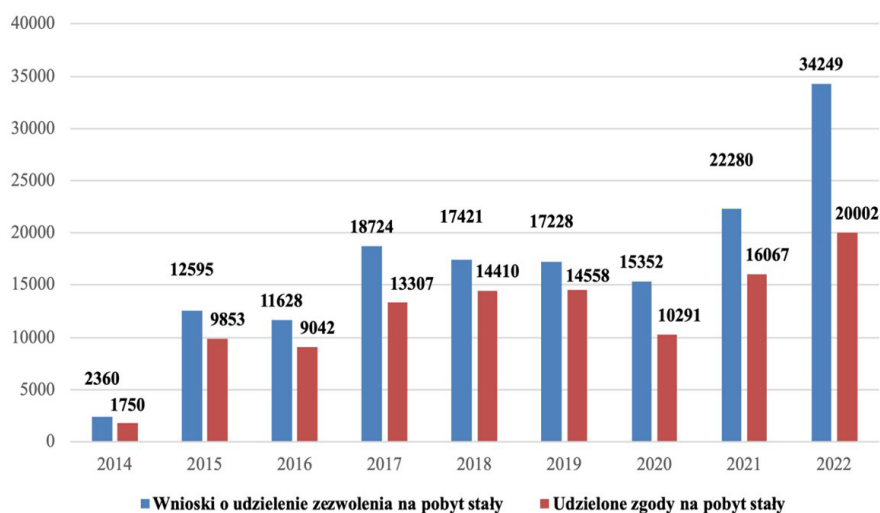
Zezwolenie na pobyt stały udzielane jest przez właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca wojewodę lub Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Wydawane jest bezterminowo, a odzwierciedleniem posiadanego tytułu jest karta pobytu ważna przez 10 lat. Szeroki katalog przesłanek do udzielenia omawianej formy pobytu zawiera się w art. 195 *Ustawy o cudzoziemcach*⁸³. Obejmuje on m. in.: konotacje rodzinne, polskie pochodzenie, posiadanie Karty Polaka, status ofiary handlu ludźmi, udzielony azyl bądź zamieszkiwanie przez określony czas na terytorium Polski. W ramach podstawowych uprawnień z tytułu udzielonego zezwolenia cudzoziemcowi przysługuje dostęp wyłącznie do polskiego rynku pracy bez konieczności uzyskiwania dodatkowych dokumentów legalizujących. Ponadto na podstawie posiadanego tytułu pobytu stałego w Polsce cudzoziemiec może przemieszczać się w obszarze państw Schengen przez 90 dni w okresie 180 dni.

⁸¹ Użyte pojęcie „tranzyt” odnosi się do migracji tranzytowej, czyli napływu ludności do jakiegoś kraju celem przedostania się do innego. Nie stanowi imigracji, M. Okólski, *Demografia...*, dz. cyt., s. 82 oraz T. Kaczmarczyk, *Migracje...*, dz. cyt., s. 5.

⁸² W 2014 roku tytuł pobytu stałego odzwierciedlało zezwolenie na osiedlenie się na terytorium Polski.

⁸³ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt.

W latach 2014–2022 zainteresowanie cudzoziemców w postaci składanych wniosków o udzielenie pobytu stałego charakteryzowało się ogólną tendencją wzrostową, co obrazuje wykres 3. Nieznaczne spadki w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano w latach: 2016, 2018, 2019 i 2020 (Wykres 3). W roku 2020, wskutek pandemii Covid-19 zauważalny był największy spadek liczby wniosków. W omawianym przedziale czasowym wzrost liczby wniosków z 2360 w 2014 roku do poziomu 34 249 w 2022 roku stanowił ponad piętnastokrotnie wyższy poziom składanych aplikacji. W obszarze wydanych decyzji pozytywnych, również widoczna była ogólna tendencja wzrostowa. Wyjątkiem były lata: 2016 i 2020, w których liczba decyzji w porównaniu z poprzednim rokiem spadła (Wykres 3). W obszarze pozytywnych rozstrzygnięć istotne jest spostrzeżenie, dotyczące roku 2022, czyli liczby 20 002 wydanych zgód, czyli liczby znacznie mniejszej od liczby złożonych wniosków, tj. 34 249 (Wykres 3). W odniesieniu do lat wcześniejszych tj. 2014–2021 liczba składanych wniosków była na zbliżonym poziomie do liczby pozytywnych rozstrzygnięć (Wykres 3). Rok 2022 uwidoczniał, że liczba złożonych wniosków w znacznym stopniu nie przekładała się na liczbę udzielonych zezwoleń dla wskazanego tytułu prawnego.



Wykres 3. Zestawienie liczby złożonych wniosków z udzielonymi zgodami na pobyt stały cudzoziemców w Polsce w latach 2014–2022

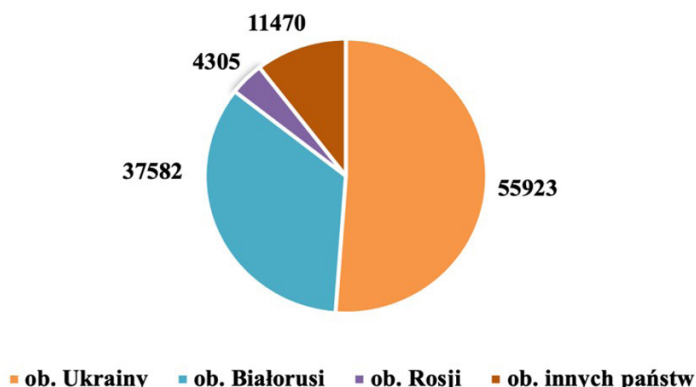
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne> [dostęp: 2.10.2023]

Pobyty stały cudzoziemca w Polsce jest szczególną formą uzależnioną od wyniku prowadzonego postępowania administracyjnego oraz wydanej na tej podstawie decyzji wojewody. Ze strony cudzoziemca należy złożyć wniosek wraz z kompletem odpowiednich dokumentów. Zadaniem organu jest wykluczenie ewentualnych braków formalnych oraz zweryfikowanie kluczowego wpływ udzielenia tytułu konkretnej osobie pod kątem bezpieczeństwa narodowego Polski.

Wynik prowadzonego postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt stały uzależniony jest od opinii organów Straży Granicznej, Policji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁸⁴. Prawna forma udzielonego pobytu stałego poprzez swój bezterminowy charakter, co do zasady powinna odzwierciedlać faktyczną liczbę cudzoziemców przebywających na terytorium Polski.

W latach w 2014–2022 liczba wydanych decyzji o udzieleniu pobytu stałego cudzoziemcom w Polsce wyniosła 109 280. Główną przesłanką udzielenia zezwolenia jest wyrażona wola cudzoziemca do osiedlenia się w Polsce. Analiza obywatelstw krajów pochodzenia cudzoziemców posiadających zezwolenia na pobyt stały pozwala stwierdzić, że kluczowa jest bliskość kraju pochodzenia, kulturowe oraz językowe podobieństwo. Tym samym zezwolenie to posiadają zazwyczaj obywatele państw sąsiadujących z Polską. Ta widoczna zależność dotyczy największej ilości tytułów prawnych zezwoleń na pobyt stały nadanych obywatelom: Ukrainy w liczbie 55 923, Białorusi w liczbie 37 582 oraz Rosji w liczbie 4305, co przedstawia wykres 4. Prawie połowa przyznanych tytułów w tym okresie dotyczyła obywateli Ukrainy, a kolejno obywateli Białorusi i Rosji. Tak wysokie liczby przyznanych tytułów cudzoziemcom z krajów sąsiednich związane są głównie z obecnością tych właśnie mniejszości narodowych w Polsce, jak również z posiadaniem Karty Polaka. W obszarze wskazanym na wykresie 4, wśród innych krajów wyróżnia się znaczną liczbę udzielonych zezwoleń na pobyt stały obywatelom Wietnamu, tj. 1423. Udział obywateli pozostałych krajów stanowi średnio liczbę poniżej 100 pozytywnych decyzji wydawanych rocznie. Dotyczyły one dla omawianego tytułu w wskazanym okresie m. in. obywateli: Turcji, Chin, Kazachstanu, Armenii, Mołdawii oraz Stanów Zjednoczonych.

⁸⁴ Wojewoda zbiera informacje czy wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobyt cudzoziemca na tym terytorium stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., art. 207.



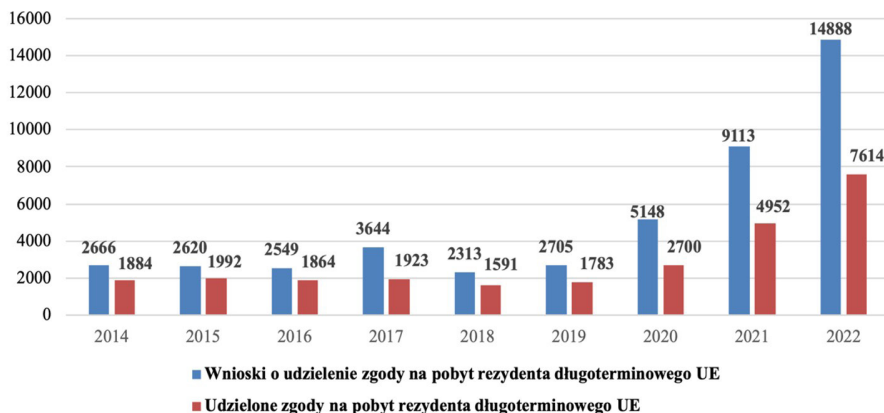
Wykres 4. Charakterystyka według obywatelstwa cudzoziemców objętych pozytywną decyzją w sprawie udzielania pobytu stałego w Polsce w latach 2014–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne> [dostęp: 2.10.2023]

Kolejną z form pobytu przyznaną cudzoziemcom na czas nieoznaczony w Polsce jest wydawane przez właściwego wojewodę zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Główny wymóg otrzymania tej formy pobytu opiera się o legalny pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Musi on następować nieprzerwanie przez okres co najmniej 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku. Ponadto cudzoziemiec w celu otrzymania takiego zezwolenia musi spełniać łącznie warunki związane ze stabilnym i regularnym dochodem, ubezpieczeniem zdrowotnym oraz wymaganym poziomem znajomości języka polskiego. Regulacje te zawarte zostały w art. 211–212 *Ustawy o cudzoziemcach*⁸⁵. Tytuł pobytowy rezydenta długoterminowego UE odzwierciedla karta pobytu wydawana na okres ważności 5 lat. Cudzoziemiec objęty decyzją o udzieleniu tej formy zezwolenia posiada swobodę dostępu do rynku pracy oraz przemieszczania się w obszarze państw Schengen, analogicznie jak w przypadku pobytu stałego przez 90 dni w okresie 180 dni.

Odnosząc się do liczby aplikujących, jak również wydanych zezwoleń były one w okresie lat od 2014 do 2022 z niewielkimi wahaniami rosnące. Porównując rok 2014 z liczbą 2666 aplikacji z danymi z roku 2022 z liczbą 14 888 aplikacji – zauważalny jest ponad pięciokrotny wzrost. Szczególnie widoczne zainteresowanie aplikowaniem o tę formę pobytu wzrosło począwszy od roku 2020, wynosząc prawie trzykrotnie więcej w 2022 roku, co obrazuje wykres 5.

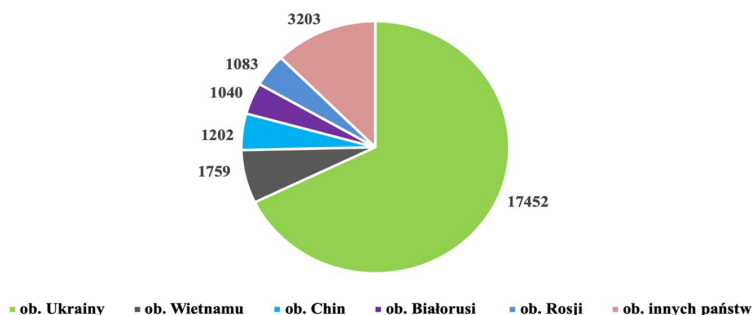
⁸⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt.



Wykres 5. Zestawienie liczby złożonych wniosków z udzielonymi zgodami na pobyt rezydenta długoterminowego UE w Polsce w latach 2014–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne> [dostęp: 2.10.2023]

W latach 2014–2022 liczba wydanych decyzji pozytywnych o nadaniu tytułu rezydenta długoterminowego UE w Polsce wyniosła 26 303. Najwięcej pozytywnych decyzji w tym okresie przyznano obywatelom Ukrainy w liczbie 17 452. Stanowi to 66% wszystkich wydanych w tym okresie przedmiotowych tytułów. Status rezydenta długoterminowego UE przyznawano obywatelom krajów, stanowiących grupę dobrze adaptujących się w Polsce, czyli Wietnamczykom w liczbie 1759 oraz Chińczykom – 1202 decyzji (Wykres 6). Kolejno w liczbie ponad 1 tys. decyzji wydano tytuł ten dla obywateli Rosji – 1083 oraz Białorusi – 1040. W pozostałej liczbie 3203 wydanych decyzji – udział obywateli poszczególnych państw nie przekracza ilości 500 decyzji, co przedstawia wykres 6.



Wykres 6. Charakterystyka według obywatelstwa cudzoziemców objętych pozytywną decyzją w sprawie udzielania pobytu rezydenta długoterminowego w Polsce w latach 2014–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne> [dostęp: 10.10.2023]

Cudzoziemcy planujący przebywać w Polsce powyżej 3 miesięcy, niespełniający warunków do uzyskania powyżej wskazanych tytułów w celu legalizacji pobytu uprawnieni są do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy. Powinien on być złożony osobiście do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca. Podstawowym kryterium oceny zasadności pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku jest ustawowe zobowiązanie cudzoziemca do złożenia go nie później niż w ostatnim legalnym dniu pobytu na terytorium Polski. Należy podkreślić, że od momentu złożenia takiego wniosku pobyt cudzoziemca na terytorium Polski do dnia wydania ostatecznej decyzji staje się legalny. Udzielone zezwolenie na pobyt czasowy odzwierciedla karta pobytu wydana cudzoziemcowi na okres maksymalnie 3 lat, bez możliwości przedłużenia. Zezwolenie to wydawane jest cudzoziemcowi, jeśli spełnia on wymogi potwierdzające deklarowany cel pobytu. Warunki udzielania tej formy pobytu reguluje art. 98 *Ustawy o cudzoziemcach*⁸⁶. Wobec cudzoziemców planujących pobyt w celu zatrudnienia w Polsce ustawodawca przewidział w art. 114 *Ustawy o cudzoziemcach* możliwość uzyskania zezwolenia jednolitego, tj. na pobyt czasowy i pracę⁸⁷. W ramach udzielonego pobytu czasowego cudzoziemiec uprawniony jest do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw obszaru Schengen bez konieczności posiadania wizy przez okres nieprzekraczający 90 dni w każdym 180 – dniowym okresie.

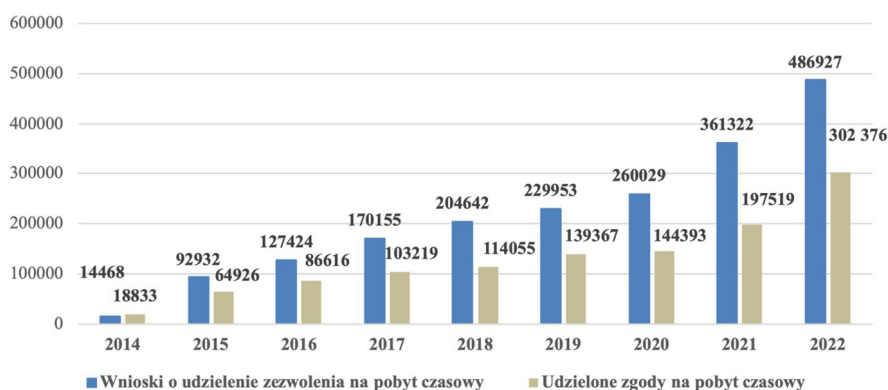
W latach 2014–2022 zainteresowanie aplikowaniem o udzielenie pobytu czasowego przez cudzoziemców systematycznie wzrastało. Analogicznie dla tej tendencji widoczna była również regularnie rosnąca liczba wydawanych rozstrzygnięć pozytywnych. W tym obszarze dane z roku 2014 z liczbą 18 833 pozytywnych decyzji, w porównaniu z liczbą 302 376 w 2022 roku – odzwierciedlają ponad szesnastokrotny wzrost (Wykres 7).

W obszarze udzielania zezwoleń na pobyt czasowy w latach 2014–2022 decyzje pozytywne wydawano wobec 1 171 304 cudzoziemców. Ta znaczna liczba nie odzwierciedla jednak faktycznej liczby cudzoziemców przebywających w tym czasie na terytorium Polski. Uwarunkowane jest to czasowym charakterem pobytu cudzoziemców w Polsce. W znacznej większości, co ilustruje wykres 8, byli to obywatele Ukrainy w liczbie 812 010 zezwoleń. Następnie byli to obywatele Białorusi w liczbie 51 308 oraz Indii w liczbie 35 346. Kolejno według przyjętego

⁸⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt.

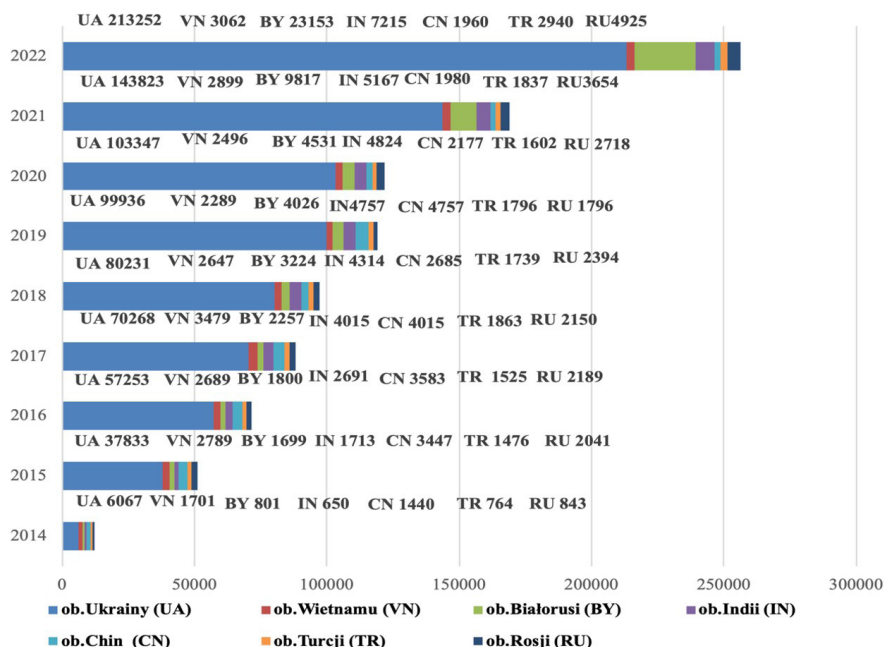
⁸⁷ Zatrudnienie cudzoziemca musi opierać się o warunki wskazane w wymaganym dodatkowo zezwoleniu na pracę lub innym dokumencie umożliwiającym podjęcie legalnego zatrudnienia w konkretnym podmiocie w Polsce. W praktyce mechanizm ten umożliwia uzyskanie w przedmiocie jednego postępowania administracyjnego legalizacji pobytu oraz zatrudnienia cudzoziemca, Tamże.

kryterium liczbowego pozytywne decyzje objęły obywateli Wietnamu w liczbie 24 051, Chin – 26 044, Rosji – 22 083 i Turcji – 15 542 (Wykres 8). Odzwierciedla to szeroki i różnorodny przekrój krajów pochodzenia cudzoziemców zarówno sąsiadujących z Polską, jak i znacznie oddalonych. Najwyższa liczba obywateli Ukrainy, czy też dość znaczna liczba obywateli Białorusi wynika z częstej możliwości realizacji przepływów z i do kraju pochodzenia z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo państw pochodzenia cudzoziemców. Przepływy takie są z kolei dość utrudnione dla obywateli krajów położonych na innych kontynentach, np. wskazanych powyżej obywateli Indii, Wietnamu czy Chin. W tym ujęciu widoczny jest powszechny dostęp do środków przekazu informacji oraz możliwość skorzystania z niskobudżetowych form transportu lotniczego. W aspekcie kierunków napływu cudzoziemców dominują również wpływy geopolityki, skupiającej się na regionie Europy Zachodniej oraz Wschodniej. Odzwierciedlała to imigracja obywateli Białorusi aplikujących o pobyt czasowy w Polsce. Szczególnie w latach 2021 i 2022, co związane było z działaniami polityków rządzących na Białorusi. Dotyczyło to m. in. protestów trwających w tym kraju od 24 maja 2020 roku do 25 marca 2021 roku. Nastąpiły one w reakcji na decyzje polityczne władz Białorusi wobec pandemii Covid-19, czy też wyników wyborów prezydenckich w dniu 9 sierpnia 2020 roku. Z powodu protestów odbywających się na Białorusi do końca 2020 roku władze tego kraju aresztowały około 33 tys. obywateli tego państwa.



Wykres 7. Zestawienie liczby złożonych wniosków z udzielonymi zgodami na pobyt czasowy w Polsce w latach 2014–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne> [dostęp: 10.10.2023]



Wykres 8. Charakterystyka według obywatelstwa cudzoziemców objętych pozytywną decyzją w sprawie udzielenia pobytu czasowego w Polsce w latach 2014–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne> [dostęp: 10.10.2023]

W obszarze udzielania zezwoleń na pobyt czasowy w latach 2014–2022 decyzje pozytywne wydawano wobec 1 171 304 cudzoziemców. Ta znaczna liczba nie odzwierciedla jednak faktycznej liczby cudzoziemców przebywających w tym czasie na terytorium Polski. Uwarunkowane jest to czasowym charakterem pobytu cudzoziemców w Polsce. W znacznej większości, co ilustruje wykres 8, byli to obywatele Ukrainy w liczbie 812 010 zezwoleń. Następnie byli to obywatele Białorusi w liczbie 51 308 oraz Indii w liczbie 35 346. Kolejno według przyjętego kryterium liczbowego pozytywne decyzje objęły obywatele Wietnamu w liczbie 24 051, Chin – 26 044, Rosji – 22 083 i Turcji – 15 542 (Wykres 8). Odzwierciedla to szeroki i różnorodny przekrój krajów pochodzenia cudzoziemców zarówno sąsiadujących z Polską, jak i znacznie oddalonych. Najwyższa liczba obywateli Ukrainy, czy też dość znaczna liczba obywateli Białorusi wynika z częstej możliwości realizacji przepływów z i do kraju pochodzenia z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo państw pochodzenia cudzoziemców. Przepływy takie są z kolei dość utrudnione dla obywateli krajów położonych na innych kontynentach, np. wskazanych powyżej obywateli Indii, Wietnamu czy Chin. W tym ujęciu widoczny

jest powszechny dostęp do środków przekazu informacji oraz możliwość skorzystania z niskobudżetowych form transportu lotniczego. W aspekcie kierunków napływu cudzoziemców dominują również wpływy geopolityki, skupiającej się na regionie Europy Zachodniej oraz Wschodniej. Odzwierciedlała to imigracja obywateli Białorusi aplikujących o pobyt czasowy w Polsce. Szczególnie w latach 2021 i 2022, co związane było z działaniami polityków rządzących na Białorusi. Dotyczyło to m. in. protestów trwających w tym kraju od 24 maja 2020 roku do 25 marca 2021 roku. Nastąpiły one w reakcji na decyzje polityczne władz Białorusi wobec pandemii Covid-19, czy też wyników wyborów prezydenckich w dniu 9 sierpnia 2020 roku. Z powodu protestów odbywających się na Białorusi do końca 2020 roku władze tego kraju aresztowały około 33 tys. obywateli tego państwa.

W ramach pobytu czasowego – przy wyłączeniu aspektu zarobkowego – wyróżnia się także studentów zagranicznych, podejmujących edukację na polskich uczelniach wyższych. Legalizacja tej formy pobytu wpisuje się w pobyt czasowy celem podjęcia lub kontynuacji studiów wyższych lub doktoranckich. W omawianej sytuacji pierwsze zezwolenie udzielane jest cudzoziemcowi na okres 15 miesięcy bądź na wskazany czas odbywania studiów (jeśli jest on krótszy niż rok). Okres ten może zostać przedłużony o 3 miesiące. Z kolei celem kontynuacji studiów, odbywających się wcześniej w Polsce student uzyskać może zezwolenie na pobyt czasowy na okres całych studiów, jednak nie dłuższy niż 3 lata. Warunki udzielenia zezwolenia dla studenta zagranicznego reguluje art. 144 *Ustawy o cudzoziemcach*⁸⁸. Udzielenie takiego zezwolenia zależne jest od spełnienia łącznych warunków w postaci: zaświadczenia o posiadanym statusie studenta jednostki prowadzącej studia, ubezpieczenia zdrowotnego oraz posiadania wymaganych środków finansowych celem utrzymania i podróży powrotnej do państwa pochodzenia lub zamieszkania⁸⁹.

W 2022 roku w Polsce edukację na uczelniach wyższych podejmowało blisko 89 420 cudzoziemców pochodzących ze 180 krajów. Największy udział absolwentów studiów I i II stopnia odnotowano na kierunkach z dziedzin sztuki oraz nauk społecznych. Dla studiów jednolitych najwyższa liczba absolwentów pochodzących z zagranicy dominowała na studiach medycznych. Cudzoziemcy pobierający edukację na uczelniach wyższych w Polsce pochodzą głównie z: Ukrainy, Białorusi, Indii, Turcji oraz Chin. Dla prognozowanych w kolejnych

⁸⁸ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt.

⁸⁹ Opolski Urząd Wojewódzki, *Pobyt czasowy - studia*, <https://www.gov.pl/web/uw-opolski/pobyt-tczasowy---studia> [dostęp: 10.10.2023].

latach znacznych napływów cudzoziemców do Polski w celu podjęcia studiów wyższych będą to obywatele Kazachstanu, Azerbejdżanu i Uzbekistanu, których liczba rośnie z roku na rok⁹⁰.

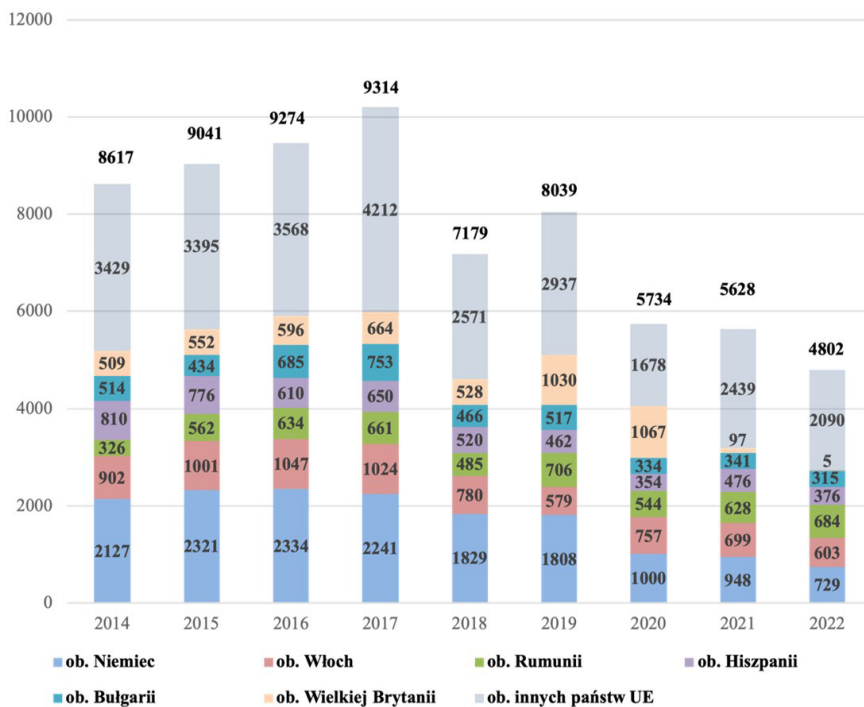
Wśród cudzoziemców przebywających na terytorium Polski są także osoby posiadające obywatelstwo krajów Unii Europejskiej oraz Islandii, Lichtensteinu, Norwegii i Szwajcarii⁹¹. Zgodnie z zapisami *Ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin* cudzoziemiec będący obywatelem Unii Europejskiej może przebywać w Polsce co do zasady do 3 miesięcy⁹². W ramach planowanego pobytu powyżej wskazanego okresu podstawowy tytuł prawny w Polsce to zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu obywatela Unii Europejskiej. Wniosek ten powinien być złożony nie później niż w następnym dniu po upływie 3 miesiąca, licząc od wjazdu unity na terytorium Polski. Zaświadczenie dla cudzoziemca, którego pobyt został zarejestrowany przez właściwego wojewodę wydawane jest w postaci karty pobytu ważnej przez 10 lat. Karta pobytowa wydawana dla członka rodziny obywatela UE nie będącego członkiem wspólnoty, jest ważna przez 5 lat⁹³. W latach 2014–2022 liczba obywateli Unii Europejskiej, którzy złożyli wnioski o zarejestrowanie pobytu w Polsce wyniosła 676 228. Wnioski składane w tym okresie były głównie przez obywateli Niemiec w liczbie 15 337, następnie Włoch – 7392, kolejno Rumunii – 5230, Hiszpanii – 5034, Wielkiej Brytanii – 5048 oraz Bułgarii – 4359. W okresie od 2014 roku do 2017 roku liczba składanych wniosków przez unitów rosła. Spadek liczby składanych wniosków nastąpił w 2018 roku, wzrastając kolejno w roku 2019. Zestawiając skrajne lata analizowanego okresu, czyli rok 2014 z 2022 rokiem zauważalne jest, że liczba składanych wniosków o zarejestrowanie pobytu w Polsce przez unitów zmalała o 56% (Wykres 9).

⁹⁰ Study in Poland, *Studenci zagraniczni w Polsce 2022*, <http://studyinpoland.pl/raport2022/#page6>, s. 5 [dostęp: 10.10.2023].

⁹¹ Na potrzeby ujednolicenia nazewnictwa w niniejszym opracowaniu również obywatele Islandii, Lichtensteinu, Norwegii i Szwajcarii w kontekście omawianych zapisów ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, określane będą unitami.

⁹² Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, dz. cyt., art. 15 ust. 1 pkt 2 i art. 16.

⁹³ W przypadku gdy zamierzony okres pobytu obywatela UE na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, do którego członek rodziny dołącza lub z którym przebywa, jest krótszy niż 5 lat – dokument ten jest ważny przez zamierzony okres pobytu obywatela UE.



Wykres 9. Liczba wniosków wraz z charakterystyką obywatelstwa cudzoziemców aplikujących o wydanie zaświadczeń o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE w Polsce w latach 2014–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne> [dostęp: 12.10.2023]

Zgodnie z art. 31 ust. 1 *Ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin* wojewoda może odmówić zarejestrowania lub wydania karty pobytu m. in. jeśli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁹⁴. Podlega to weryfikacji realizowanej na wniosek wojewody przez organy Straży Granicznej, Policji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ponadto w postępowaniu o wydanie karty pobytu dla członka rodziny obywatela Unii Europejskiej, niebędącego jej członkiem – szczególnemu sprawdzeniu podlega prawdopodobieństwo czy małżeństwo nie zostało zawarte celem obejścia przepisów, a zatem z naruszeniem uregulowań art. 25 *Ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej*

⁹⁴ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, dz. cyt.

*Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.*⁹⁵ W tym celu wojewoda uprawniony jest do skierowania wniosku o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego lub ustalenie miejsca pobytu małżonków. Czynności te realizują organy Straży Granicznej właściwe terytorialnie ze względu na miejsce pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej albo obywatela Rzeczypospolitej Polskiej.

W ramach tytułów pobytowych wydawanych w Polsce dla obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin niebędących obywatelami Unii Europejskiej dostępne jest również bezterminowe prawo stałego pobytu. Uprawnienia te uzyskują cudzoziemcy po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu⁹⁶ na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁷. Wniosek składany jest osobiście przez cudzoziemca do wojewody, właściwego ze względu na miejsce jego zamieszkania w Polsce. Nabywanie prawa stałego pobytu potwierdza dokument⁹⁸ wydawany cudzoziemcowi po 30 dniach od złożenia wniosku. Dokument potwierdzający prawo stałego pobytu i karta stałego pobytu dla członka rodziny wydawane są na okres 10 lat. Istotnym jest, że wojewoda weryfikując wniosek posiada uprawnienia do odmowy wydania, bądź unieważnienia takiego dokumentu, gdy wymagają tego istotne względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁹⁹. Dotyczy to również sytuacji udowodnienia przez organ prowadzący postępowanie lub wydający decyzję, że cudzoziemiec zawarł związek małżeński z obywatelem Unii Europejskiej lub obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej celem obejścia przepisów. W latach 2014–2022 liczba cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o wydanie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu w Polsce wyniosła 6514. Analizowany okres charakteryzują zmienne wyniki, jednak generalnie rosnące od 2015 roku, przy największym wzroście w 2020 roku. Z kolei w roku 2021 nastąpił znaczący spadek w porównaniu z rokiem poprzednim, tj. 2020, wynoszący aż 62%. W roku 2022 w stosunku do 2021 roku

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ Pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za nieprzerwany w przypadku, gdy przerwy w nim nie przekroczyły łącznie 6 miesięcy w jednym roku, Tamże, dz. cyt. art. 47 ust. 1.

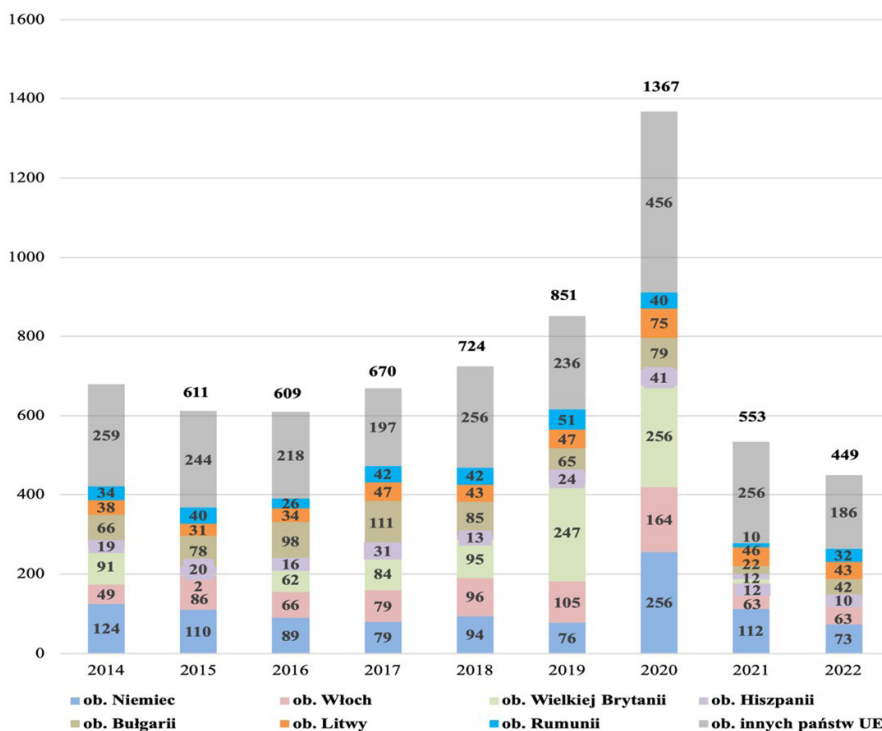
⁹⁷ Nieprzerwany pobyt na terytorium RP spełnia co najmniej jedną z przesłanek prawa pobytu określonych w art. 18, art. 18a, art. 19 ust. 2 lub 3 lub art. 19a Ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz. U. z 2025 r. Poz. 1164 t.j.

⁹⁸ Dla członka rodziny obywatela UE jest to karta pobytu wydana na pobyt stały.

⁹⁹ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, dz. cyt., art. 56.

odnotowano kolejny spadek, z liczbą 449 złożonych wniosków. Stanowi to najniższy wynik dla całego analizowanego okresu, co obrazuje wykres 10.

Wśród aplikujących unitów i członków ich rodzin najwięcej wniosków w analizowanym okresie zostało złożonych przez obywateli Niemiec w liczbie 1013, następnie przez obywateli Wielkiej Brytanii – 849, Włoch – 771, Bułgarii – 646 oraz Litwy – 404. Warto zwrócić uwagę na dane z roku 2020, w którym miała miejsce kulminacja pandemii Covid-19. W tym też roku unicy i członkowie ich rodzin złożyli najwięcej wniosków w liczbie 1367, co obrazuje przeciwną tendencję w porównaniu ze spadkiem liczby wydanych zezwoleń stałych w omawianym okresie obywatelom państw trzecich.



Wykres 10. Liczba wniosków wraz z charakterystyką obywatelstwa cudzoziemców aplikujących o prawo stałego pobytu UE w Polsce w latach 2014–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne> [dostęp: 12.10.2023]

Charakterystyka pobytu cudzoziemców w Polsce na podstawie deklaracji własnych

Wskazanie liczby cudzoziemców przebywających na terytorium Polski dla szerszego obrazu zjawiska obrazować będą również wyniki Narodowych Spisów Powszechnych Ludności i Mieszkań z lat 2011 i 2021. Zgodnie ze stwierdzeniem Ośrodka Badań nad Migracjami źródło to należy prawdopodobnie do najbardziej wiarygodnego pola statystycznego wiedzy o ogólnej liczbie ludności cudzoziemskiej zamieszkującej w Polsce¹⁰⁰. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że badanie to opiera się na deklaracji respondentów, co oznacza dobrowolność zarówno poddania się badaniu, jak również oparcie wyników na podstawie oświadczeń. Zwiążte porównanie wyników z wymienionych lat umożliwia wskazanie istotnych aspektów dotyczących obszaru demografii cudzoziemców przebywających w Polsce. Dotyczy ono kluczowej oceny tendencji wzrostu lub spadku liczby cudzoziemców w Polsce, w tym też innych szczegółowych danych.

Podstawową informacją uzyskaną ze źródeł Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań jest liczba cudzoziemców przebywających w Polsce na stałe. Zgodnie z wynikami Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 roku w Polsce zamieszkiwało na stałe 38 036 100 osób, w tym 111 800 cudzoziemców, a zatem stanowili oni 0,3% we wskazanej populacji kraju. Jest to wzrost w porównaniu do ich procentowego udziału 0,1% z badania przeprowadzonego w 2011 roku, kiedy to ogólna liczba ludności w Polsce wyniosła 38 511 800 w tym 55 400 cudzoziemców¹⁰¹. Wśród 111 800 cudzoziemców przebywających w Polsce na stałe w 2021 roku – 15 500 stanowili unicy (Tabela 1). Był to spadek w porównaniu z liczbą 16 900 unitów przebywających na stałe w Polsce w 2011 roku. Kolejny spadek odnotowano również w liczbie bezpaństwowców. W 2021 roku występowali w liczbie jedynie 100, gdy w porównaniu do 2011 roku było ich 2 tys. przebywających na stałe w Polsce. W liczbie osób o nieustalonym obywatelstwie również odnotowano znaczny spadek – w 2021 roku liczba ta wyniosła 300, podczas gdy w 2011 roku było to 8 800 osób. W 2021 roku największą grupę obcokrajowców przebywających na stałe w Polsce stanowili w liczbie 53 tys. obywatele Ukrainy. Porównując ten wynik z liczbą 13 400 obywateli Ukrainy, również najliczniej przebywających w 2011 roku na

¹⁰⁰ A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, *Transformacja...*, dz. cyt., s. 51.

¹⁰¹ Główny Urząd Statystyczny, *NSP 2021. Wyniki wstępne-informacja sygnalna*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnie/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

stałe w Polsce – stanowi to prawie czterokrotny wzrost (Tabela 1). W 2021 roku w ogólnej liczbie cudzoziemców przebywających w ramach pobytu stałego w Polsce przeważali mężczyźni w liczbie 59 500 (co stanowiło 53,2%), kobiety z kolei w liczbie 52 300 (46,8%)¹⁰².

Tabela 1. Zestawienie liczby wybranych grup osób przebywających na stałe w Polsce zgodnie z deklaracją w latach 2011 i 2021

Rok NSP	Ob. Polski	Cudzoziemcy (ogółem)	Bezpaństwowcy	Osoby o nieustalonym obywatelstwie	Ob. Unii Europejskiej	Ob. Ukrainy
(dane w tys.)						
2011	38 445,6	55,4	2,0	8,8	16,9	13,4
2021	37 923,9	111,8	0,1	0,3	15,5	53,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6494/6/1/1/raport_zawierajacy_wstepne_wyniki_nsp_2021._publikacja_w_formacie_pdf.pdf [dostęp: 10.09.2024]

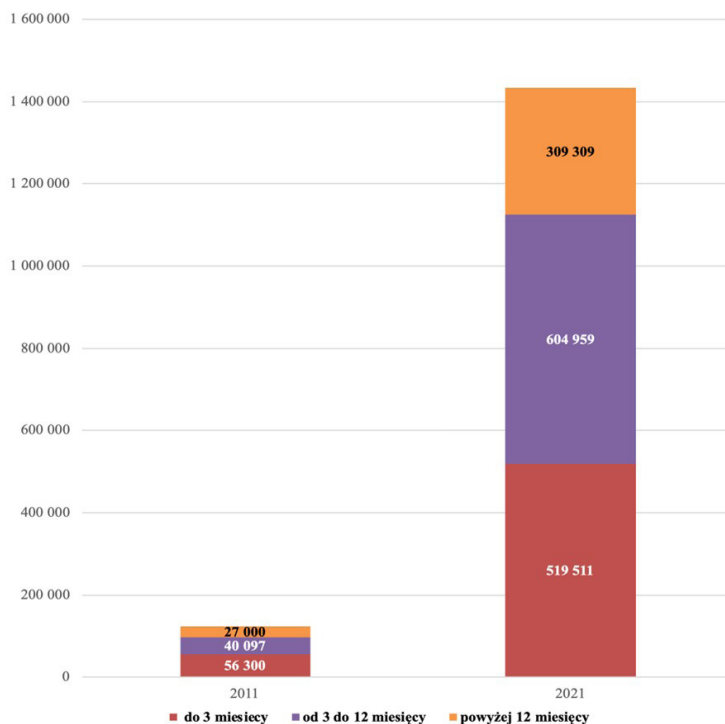
Powyższe liczby porównując z ogólną liczą osób zamieszkujących na stałe w Polsce wskazują na niską dostrzegalność cudzoziemców przebywających na tym terytorium. W obszarze liczby cudzoziemców przebywających w Polsce czasowo wyniki ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 roku wskazały, że w Polsce było to 1 433 779 imigrantów. Długość pobytu określono w następujących podziałach: pobyt do 3 miesięcy – 519 511 osób, od 3 do 12 miesięcy – 604 959 osób oraz 309 309 przebywających w Polsce co najmniej 12 miesięcy (Wykres 11)¹⁰³.

Wyniki z roku 2021 w porównaniu do Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku wskazują na znaczny wzrost liczby cudzoziemców przebywających w Polsce. Obrazują to wyniki z roku 2011, kiedy pobyt do 3 miesięcy realizowało 56 300 cudzoziemców, a 40 097 cudzoziemców przebywało w okresie od 3 do 12 miesięcy. Ponad 27 000 osób to imigranci przebywający w Polsce co najmniej 12 miesięcy (Wykres 11). Istotną była przedstawiona w roku 2011 prognoza, że około 36 000 cudzoziemców zamierza przebywać w Polsce ponad rok. Porównując powyższe dane z 2011 roku dotyczące okresów pobytów, w roku 2021 odnotowano prawie dziesięciokrotny wzrost liczby przebywających czasowo cudzoziemców (do trzech miesięcy). Odnotowano również ponad piętnastokrotny wzrost liczby cudzoziemców przebywających od 3 do 12 miesięcy z liczby 40 097 w 2011 roku do liczby 604 957 w 2021 roku.

¹⁰² Tamże.

¹⁰³ Tamże.

Postawiona prognoza, o zamiarze pobytu około 36 tys. cudzoziemców przez ponad rok w 2011 roku, zdaje się być w perspektywie wyników z 2021 roku wysoce zaniżona, na co wskazuje zestawienie wyniku z 2011 roku w liczbie 27 tys. z analogiczną liczbą 309 309 odnotowanych 2021 roku¹⁰⁴.



Wykres 11. Zestawienie liczby cudzoziemców przebywających czasowo na terytorium Polski zgodnie z deklaracją w latach 2011 i 2021 wraz ze wskazaniem długości pobytu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach internetowych <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/migracje-zagraniczne-ludnosci-nsp-2011,13,1.html> oraz <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/migracje-zagraniczne-na-pobyt-czasowy-wyniki-nsp-2021,4,1.html> [dostęp: 12.10.2023]

Kolejną z cech, którą można wyróżnić poprzez dostępne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań jest wiek cudzoziemców przebywających czasowo w Polsce. Zarówno wyniki z 2011 roku jak również z 2021 roku odzwierciedlały względnie młode subpopulacje. Potwierdza to wynik, że w badaniu z 2021 roku cudzoziemcy w wieku 20–40 lat stanowili 57,6%

¹⁰⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Migracje zagraniczne ludności-NSP 2011*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/migracje-zagraniczne-ludnosci-nsp-2011,13,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

ogółu imigrantów, a ponad 60% z nich nie przekroczyła 40 – tego roku życia. Uprzednio w roku 2011, ponad 82% cudzoziemców było w wieku produkcyjnym, a prawie 68% – w wieku produkcyjnym mobilnym, tzn. poniżej 45 roku życia¹⁰⁵.

Następną z rejestrowanych cech cudzoziemców przebywających czasowo w Polsce było ich obywatelstwo. W 2021 roku pochodzili oni w większości z europejskich krajów sąsiednich, głównie z: Ukrainy (73,1%), Białorusi (4,4%), Mołdawii (2,2%). Podobny trend odnotowano w 2011 roku, kiedy to 75% pochodziło z krajów europejskich sąsiadujących z Polską, tj. z Ukrainy (21%), Niemiec (11,9%), Białorusi (prawie 6%) oraz Rosji (około 4%). W 2011 roku znaczną grupę cudzoziemców, czyli 15% stanowili również przedstawiciele kontynentu Azji, będący obywatelami Chin, Wietnamu, Armenii i Indii.

Silne oddziaływanie na napływ oraz pobyt czasowy cudzoziemców uzależnia rozmieszczenie w Polsce. W 2021 roku wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań wskazały na nierównomierny obszar rozmieszczenia cudzoziemców w Polsce. Ponad 55% z przebywających czasowo zamieszkiwało na terenie 4 województw (mazowieckiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i śląskiego). Zdecydowana większość cudzoziemców (73,1%) przebywała w miastach¹⁰⁶. W 2011 roku również zauważalne było nierównomierne rozmieszczenie cudzoziemców w Polsce. W 2011 roku ponad połowa z nich rozlokowana była na terenie czterech województw (mazowieckiego, dolnośląskiego, małopolskiego i śląskiego). Ponad 81% cudzoziemców przebywało na terenach miejskich. Wskazuje to na lokowanie się cudzoziemców w miejscach z szerokim dostępem do rynku zatrudnienia oraz możliwością wynajęcia mieszkania czy też łatwiejszego przemieszczania się w obszarach aglomeracji miejskich¹⁰⁷.

Jednym ze zjawisk towarzyszących imigracji jest występowanie na terytorium państwa grup ludności o narodowości innej niż dominująca, czyli

¹⁰⁵ Główny Urząd Statystyczny, *NSP 2021-wyniki ostateczne*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/migracje-zagraniczne-na-pobyt-czasowy-wyniki-nsp-2021,4,1.html> [dostęp: 10.10.2023] oraz Główny Urząd Statystyczny, *Migracje zagraniczne ludności-NSP 2011*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/migracje-zagraniczne-ludnosci-nsp-2011,13,1.html> [dostęp: 10.10.2023]; Tamże.

¹⁰⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Migracje zagraniczne na pobyt czasowy - wyniki NSP 2021*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/migracje-zagraniczne-na-pobyt-czasowy-wyniki-nsp-2021,4,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

¹⁰⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Migracje zagraniczne ludności-NSP 2011...*, dz. cyt., [dostęp: 10.10.2023].

mniejszości narodowych¹⁰⁸. Ten element obywatelsko-kulturowy oddziałuje również na napływ oraz pobyt cudzoziemców chętniej dołączających do obywateli państw ich pochodzenia. Mniejszości narodowe odróżniają się od społeczności zamieszkującej terytorium państwa cechami uznawanymi w świadomości rdzennej społeczności za odmienne. Cechą taką bywa najczęściej: język, przynależność wyznaniowa oraz poczucie świadomości narodowej wraz z obyczajowymi elementami kultury¹⁰⁹.

Genezą ukształtowania struktur reprezentujących główne mniejszości narodowe w Polsce, były historyczno-geograficzne zmiany granic państwowych oraz podziały terytorialne. Mniejszości narodowe w Polsce reprezentują prężnie działające stowarzyszenia zrzeszające tysiące osób¹¹⁰. Ich reprezentanci zasiadają również we władzach samorządowych, a szkolnictwo publiczne ma obowiązek umożliwić uczniom należącym do mniejszości narodowych podtrzymywanie i rozwijanie poczucia tożsamości narodowej przez zapewnienie możliwości nauki ich rodzimego języka¹¹¹.

Dla zjawiska tego istotne jest, że przedstawiciele mniejszości narodowych często zamieszkują w zwartych grupach na terenach województw, które stanowiły kiedyś terytoria innych państw. Potwierdzają to m. in. przedstawiciele mniejszości niemieckiej zamieszkujący tereny województw opolskiego i śląskiego, czyli ziem należących dawniej do Rzeszy Niemieckiej. Dotyczy to również mniejszości białoruskiej, zamieszkującej tereny województwa podlaskiego, czyli etniczne terytorium Białorusinów, na którym w ostatnich latach stopniowo wyłania się też mniejszość ukraińska.

Oszacowanie liczby cudzoziemców reprezentujących mniejszości narodowe innych państw opracowano na podstawie dobrowolnej deklaracji narodowościowej cudzoziemców przebywających w Polsce. Dla analizy wyników badania istotna pozostaje również kwestia złożonych tożsamości narodowościowych, czyli

¹⁰⁸ Za osoby należące do mniejszości narodowych rozumie się stale zamieszkujące na terytorium państwa Wspólnoty i posiadające jego obywatelstwo, których pochodzenie, język, kultura i tradycja różnią się od pozostałej większości mieszkańców takiego państwa, Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych, Moskwa, 21 października 1994 roku, art. 1.

¹⁰⁹ T. Paleczny, *Mniejszości narodowe*, w: *Encyklopedia nauczania społecznego Jana Pawła II*, A. Zwoliński (red.), Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Teologicznych KUL, Radom 2003, s. 302.

¹¹⁰ K. Bobrowski, Ł. Kułaga, *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce*, w: *Polskie prawo stosunków międzynarodowych. Zagadnienia wybrane*, C. Mik (red.) Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2018, s. 268–270.

¹¹¹ J. Koral, *Mniejszości narodowe w Polsce po 1898 r.*, Resovia Sacra R. 11, Rzeszów 2004, s. 247–248.

podwójnej narodowości. Do określenia liczby reprezentantów mniejszości narodowych w Polsce posłużą wyniki ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 roku. Zestawienie ich z tymi zawartymi w wcześniejszym Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań z 2011 roku umożliwi również wskazanie ewentualnych zmian.

W 2021 roku ludność o polskich identyfikacjach narodowościowych stanowiła 37 149 500 osób, czyli 97,7% ogółu mieszkańców Polski. Liczba osób o innych niż polska identyfikacja wynosiła 1 339 600 osób, czyli 3,5% ogółu ludności. Jedną przynależność narodową deklarowali przede wszystkim reprezentanci mniejszości: ukraińskiej (79 400), białoruskiej (54 300) i angielskiej (48 700). Najliczniejszą mniejszością narodową w Polsce była niemiecka – 132 500 osób. Dla mniejszości tej charakterystyczne jest jednak, że z wyżej wymienionej liczby, aż 93 800 osób zadeklarowało ją jako drugą narodowość, natomiast jako pierwszą – 38 700. Pozostałe grupy deklarujące narodowość inną niż polska, a przekraczające 10 tys. osób to przedstawiciele mniejszości: amerykańskiej (25 100), włoskiej (17 700), rosyjskiej (14 800) i francuskiej (13 000)¹¹².

W 2011 roku według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności narodowość polską zadeklarowało 37 393 700 osób, tj. 97,10% ogółu ludności. Inną niż polska narodowość wskazało 1 467 700 osób, tj. 3,81%. Były to głównie narodowości: ukraińska (51 tys.), białoruska (47 tys.), następnie rosyjska (13 tys.) i amerykańska (12 tys.). Odnotowano w sumie 148 tys. osób deklarujących przynależność do mniejszości niemieckiej, z czego 45 tys. zadeklarowało ją jako pierwszą, a 64 tys. – jako drugą narodowość wraz z polską. Kolejną deklarowaną narodowością, przekraczającą więcej niż 10 tys. osób była angielska w liczbie 10 500. Poniżej 10 tys. osób zadeklarowało się jako przedstawiciele mniejszości: włoskiej (9 tys.), a także francuskiej i litewskiej (po około 8 tys.). Zbiorowości identyfikujących się z innymi społecznościami narodowymi w Polsce, nieprzekraczające 5 tys., stanowili reprezentanci mniejszości, m. in.: wietnamskiej, hiszpańskiej, holenderskiej i greckiej (w przybliżeniu po około 4 tys. osób)¹¹³.

Porównanie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z roku 2021 z tym z 2011 roku, ilustruje spadek ogólnej liczby osób

¹¹² Główny Urząd Statystyczny, *Wstępne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 w zakresie struktury narodowo-etnicznej oraz języka kontaktów domowych*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/wstepne-wyniki-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszkan-2021-w-zakresie-struktury-narodowo-etnicznej-oraz-jezyka-kontaktow-domowych,10,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

¹¹³ Główny Urząd Statystyczny, *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski NSP 2011*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/struktura-narodowo-etniczna-jezykowa-i-wyznaniowa-ludnosci-polski-nsp-2011,22,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

deklarujących inną niż polska narodowość (2011 rok – 1 467 700 osób, 2021 rok – 1 339 600 osób). Wzrosła liczba deklarujących mniejszość ukraińską z 51 000 w 2011 roku do 79 400 w 2021 roku. Liczba osób deklarujących przynależność od mniejszości białoruskiej nieznacznie się zwiększyła (w 2011 roku – 47 000 osób, w 2021 roku – 54 300 osób). Spadek odnotowano w ogólnej liczbie deklarujących narodowość niemiecką z 148 000 w 2011 roku do 132 000 w 2021 roku. Znaczny wzrost liczby reprezentantów mniejszości narodowych w Polsce odnotowano w mniejszościach: angielskiej (w 2011 roku – 10 500, w 2021 roku – 48 700), amerykańskiej (w 2011 roku – 12 000, w 2021 roku – 25 100), włoskiej (w 2011 roku – 9 000, w 2021 roku – 17 000) oraz francuskiej (w 2011 roku – 8 000, w 2021 roku – 13 000)¹¹⁴.

Nielegalny pobyt cudzoziemców na terytorium RP

Oprócz wskazanych kategorii cudzoziemców przebywających w Polsce należy uwzględnić również tych przebywających wbrew przepisom prawa¹¹⁵. Główną przyczyną tego zjawiska jest brak posiadania ważnego tytułu pobytowego uprawniającego cudzoziemców do pobytu na terytorium Polski. Tym samym osoby te stanowią potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Zjawisko to stwarza również obawy w zakresie braku świadomości bezpieczeństwa osobistego samych cudzoziemców. Mogą to być zagrożenia związane m. in. z handlem ludźmi, czyli też zagrożenia w dziedzinach bezpieczeństwa społecznego i personalnego¹¹⁶. Wymiar krajowy tego zjawiska oddziałuje również w wymiarze międzynarodowym. Odzwierciedla to działalność wielonarodowych grup przestępczych, zmuszających cudzoziemców do pracy czy też podejmowania aktywności terrorystycznej¹¹⁷.

Wskazanie faktycznej liczby nielegalnych imigrantów przebywających w Polsce jest niemożliwe. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań nie ujmuje

¹¹⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Wstępne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 w zakresie struktury narodowo-etnicznej oraz języka kontaktów domowych*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnie/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/wstepne-wyniki-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszkan-2021-w-zakresie-struktury-narodowo-etnicznej-oraz-jezyka-kontaktow-domowych,10,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

¹¹⁵ Dotyczy cudzoziemców wyczerpujących poprzez swój pobyt na terytorium Polski dyspozycję art. 302 ust. 1 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, Dz. U. z 2025 r. Poz. 1079 t.j.

¹¹⁶ J. Gębska, *Wymiar ekonomiczny bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego na przykładzie Wielowymiarowego Wskaźnika Ubóstwa (MPI)*, w: *Bezpieczeństwo personalne wobec współczesnych zagrożeń i wyzwań*, K. Drabik, M. Żyła (red.), Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 260.

¹¹⁷ M. Okólski, *Demografia...*, dz. cyt., s.165.

kategorii legalności pobytu cudzoziemców przebywających jej terytorium. Jedy-
ną możliwością zobrazowania skali nielegalnego pobytu jest oparcie się o dane
zgromadzone oraz przekazywane przez organy powołane do przeciwdziałania
temu zjawisku¹¹⁸. Liczba cudzoziemców ujawnionych w latach 2014–2022 przez
Straż Graniczną umożliwi zaprezentowanie rozmiarów wykrywalności nielegal-
nego pobytu oraz wskazanie obywatelstwa cudzoziemców przebywających w ten
sposób na terytorium Polski (Tabela 2). Podkreślić należy, że statystyki przedsta-
wione za lata 2014–2015 odnoszą się jedynie do ogólnej liczby cudzoziemców
ujawnionych, bez wskazania ich obywatelstwa. Obserwacja tendencji wskazuje,
że w okresie od roku 2014 do 2019 roku liczba ujawnionych cudzoziemców
corocznie wzrastała (od 1719 w 2014 roku do 26 625 w 2019 roku). Znaczny
spadek nastąpił w roku 2020, a następnie 2021, prawdopodobnie wskutek obo-
strzeń oraz regulacji związanych z pandemią wirusa Covid-19. Sytuacja ta przy-
czyniła się do możliwości przedłużenia legalnego pobytu cudzoziemców. Kolejno
w 2022 roku w porównaniu z poprzednimi dwoma latami nastąpił wzrost do
liczby 7166 ujawnionych przez Straż Graniczną cudzoziemców, co przedstawia
tabela 2.

W latach 2016–2022 największą liczbę ujawnionych cudzoziemców przeby-
wających nielegalnie na terytorium Polski stanowili obywatele Ukrainy w liczbie
81 802. Tym samym od roku 2016 do roku 2021 stanowili oni ponad połowę
wszystkich ujawnionych. Tendencja ta uległa zmianie w 2022 roku na podsta-
wie specjalnych regulacji wprowadzonych przez władze Polski wskutek wojny
w Ukrainie. W omawianej kategorii w latach 2016–2022 kolejno najwięcej ujaw-
niono obywateli: Rosji – 7826, Białorusi – 6824, Gruzji – 5135 oraz Mołdawii
– 5031. W analizowanym okresie zauważalny był znaczny wzrost liczby ujaw-
nionych obywateli Gruzji (rok 2016 – 116, rok 2022 – 1621). Znaczny napływ
obywateli tego kraju rozpoczął się po włączeniu w 2018 roku Gruzji do państw
bezwizowych. Na tej podstawie obywatele tego kraju uzyskali możliwość wjazdu
oraz pobytu w wymiarze 90 dni w okresie 180 dni, na podstawie paszportów
biometrycznych w obszarze państw Schengen. W roku 2022 ujawniono ogó-
łem 7166 cudzoziemców, z czego aż 2453 (tj. 34,5%) było obywatelami innych
państw, niż wyżej wymienione, dominujące w latach poprzednich. Byli to m. in.
cudzoziemcy pochodzący z Turkmenistanu, Azerbejdżanu, Wietnamu, jak rów-
nież krajów takich jak: Syria, Iran, Irak czy też Afganistan.

¹¹⁸ Niemożliwe jest wskazanie faktycznego poziomu skuteczności działania poszczególnych pod-
miotów w zwalczaniu zjawiska o ukrytym charakterze, P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*,
dz. cyt., s. 64.

Tabela 2. Liczba ujawnionych cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski w latach 2014–2022

Obywatelstwo	Porównywane okresy									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Łącznie wg kraju obywatelstwa w latach 2014–2022
Ukraina			14 305	15 877	19 664	19 559	6872	4324	1201	81 802
Rosja			1179	2204	1516	1396	628	253	650	7 826
Białoruś			790	1425	1703	1459	543	206	698	6 824
Gruzja			116	132	572	1368	580	746	1621	5 135
Moldawia			765	1190	1125	885	323	200	543	5 031
Inne państwa			1338	1730	1968	1958	658	1083	2453	16 588
Łącznie	9117	12 557	18 493	22 558	26 548	26 625	9604	6812	7166	123 206

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp 10.09.2024]

Zjawisko nielegalnej imigracji cudzoziemców obejmuje również przemieszczających się z innego państwa przez terytorium Polski. W obszarze migracji tranzytowej wskazanie konkretnych liczb przemieszczających się przez terytorium Polski nie jest możliwe. Wynika to z faktu, że przepływy migracji tranzytowej przez Polskę często rozpoczynają się w innych państwach Strefy Schengen, gdzie kolejne punkty podróży – takie jak Polska – znajdują się w obszarze braku kontroli granicznych. Tym samym brak odnotowanej liczby przekraczających granicę uniemożliwia wskazanie statystyki migracji w tranzycie przez Polskę w latach 2014–2022.

Działania organów w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji w Polsce, obrazują, że zjawisko to występuje zarówno w drogowym, jak i powietrznym kanale przepływów. Szlakiem drogowym przemieszczają się głównie cudzoziemcy, którzy zazwyczaj nie posiadając żadnych dokumentów podróżują w ukryciu kontenerów lub chłodni samochodów ciężarowych przez co najmniej kilka dni w zamkniętej przestrzeni ładunkowej¹¹⁹. W przypadku przemieszczania się na krótkich odcinkach, np. od granicy z Białorusią do Niemiec popularny stał się transport cudzoziemców nieprzystosowanymi do przewozu pasażerów

¹¹⁹ Śląski Oddział Straży Granicznej, *Polsko-czeskie raporty o nielegalnej migracji*, <https://www.slaski.strazgraniczna.pl/sm/inne-informacje/raportyinformacyjne/36117,Polsko-czeskie-raporty-o-nielegalnej-migracji.html> [dostęp: 10.10.2023].

samochodami dostawczymi. Ten sposób podróży generuje zagrożenia dla zdrowia i życia migranta, jak również innych uczestników ruchu drogowego¹²⁰.

W migracji realizowanej tranzytem przez terytorium Polski aktywnie wykorzystywany jest także kanał powietrzny. Są to zwykle niskobudżetowe połączenia lotnicze w wewnętrznych granicach obszaru Schengen. Ten sposób cechuje swoboda przemieszczania się cudzoziemców nieposiadających zazwyczaj własnych dokumentów podróży. Dla bezpieczeństwa narodowego Polski zagrożenia generuje również pobyt niezidentyfikowanych cudzoziemców, znajdujących się na pokładzie statków powietrznych oraz w obiektach infrastruktury krytycznej, takich jak polskie porty lotnicze. Jest to potencjalne źródło zdarzeń o charakterze terrorystycznym, związanych z działalnością zorganizowanych ugrupowań, reprezentujących m. in. skrajne ideologie islamskie. Kontrola osób podróżujących ograniczona jest poprzez swobodę przepływu oraz brak wewnętrznych odpraw granicznych. Tym samym po opuszczeniu statku powietrznego osoby niezwyryfikowane przemieszczają się przez terytorium Polski, a następnie na terytoria innych państwa Strefy Schengen, stanowiąc potencjalne zagrożenie na dalszych etapach podróży i w miejscach docelowego pobytu.

Czynniki kształtujące pobyt cudzoziemca w Polsce

Czynniki kształtujące pobyt cudzoziemca w Polsce uwarunkowane są poprzez ekonomiczne oraz pozaekonomiczne aspekty, działające zazwyczaj dwubiegunowo. Podstawowym pozaekonomicznym czynnikiem jest poszukiwanie bezpieczeństwa, co odzwierciedla ubieganie się o ochronę międzynarodową w Polsce. Związany jest on również silnie z podstawowymi potrzebami przetrwania, czego naturalną gwarancją jest podejmowanie zatrudnienia. W tym wymiarze łączy się on z czynnikiem ekonomicznym, który jest dominującym w sytuacji braku możliwości pracy w kraju pochodzenia lub pobytu cudzoziemca.

Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce

Najwyższy wzrost emigracji z Polski odnotowano w 2006 roku wystąpił po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, powodując konsekwencje

¹²⁰ Okoliczności przemytu 30 osób w przestrzeni ładunkowej samochodu w przypadku kolizji stwarza dla nich śmiertelne zagrożenie. Dodatkowo kierowcy trudniący się tym zajęciem często ze względu na dużą ilość zleceń prowadzą pojazdy pod wpływem środków odurzających, Portal internetowy Infosecurity24, *Jak wygląda przerzut migrantów przez Polskę*, <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/jak-wyglada-przerzut-migrantow-przez-polske> [dostęp: 02.10.2023].

w krajowych zasobach pracowniczych. Przyczyniło się to do przyjęcia regulacji zwiększających dostęp do rynku pracy w Polsce dla cudzoziemców. Głównym instrumentem prawnym w celu uzupełnienia luki odpływu było rozporządzenie umożliwiające obywatelom państw trzecich takich jak: Ukraina, Białoruś i Rosja¹²¹ wykonywanie pracy przez sześć miesięcy w okresie dwunastu miesięcy na podstawie oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca (bez potrzeby ubiegania się o zezwolenie na pracę)¹²². Forma ta nadal jest przystępna zarówno dla pracodawcy, jak i pracownika z uwagi na niewielką, ustaloną odpłatność¹²³ za złożenie oświadczenia oraz określenie minimalnego wynagrodzenia zagwarantowanego cudzoziemcowi. Ponadto forma ta nie podlega decyzji jakiegokolwiek organu. Legalizacja zatrudnienia w tej formie polega więc jedynie na wpisaniu takiego oświadczenia do rejestru przez powiatowy urząd pracy. Stąd też oświadczenie to jest nadal najczęstszym dokumentem legalizującym zatrudnienie cudzoziemca. Jak wskazują dane (przedstawione w Wykresie 12) w okresie od 2008 roku do 2013 roku liczba wpisanych oświadczeń do ewidencji w Polsce pozostawała na podobnym poziomie. Począwszy od roku 2016, corocznie liczba zarejestrowanych oświadczeń dla cudzoziemców utrzymywała się na dość wysokim poziomie, tj. powyżej 1 mln. Ta przystępna do uzyskania forma, przewidziana jest dla krótkookresowych pobyków cudzoziemców z wybranych krajów.

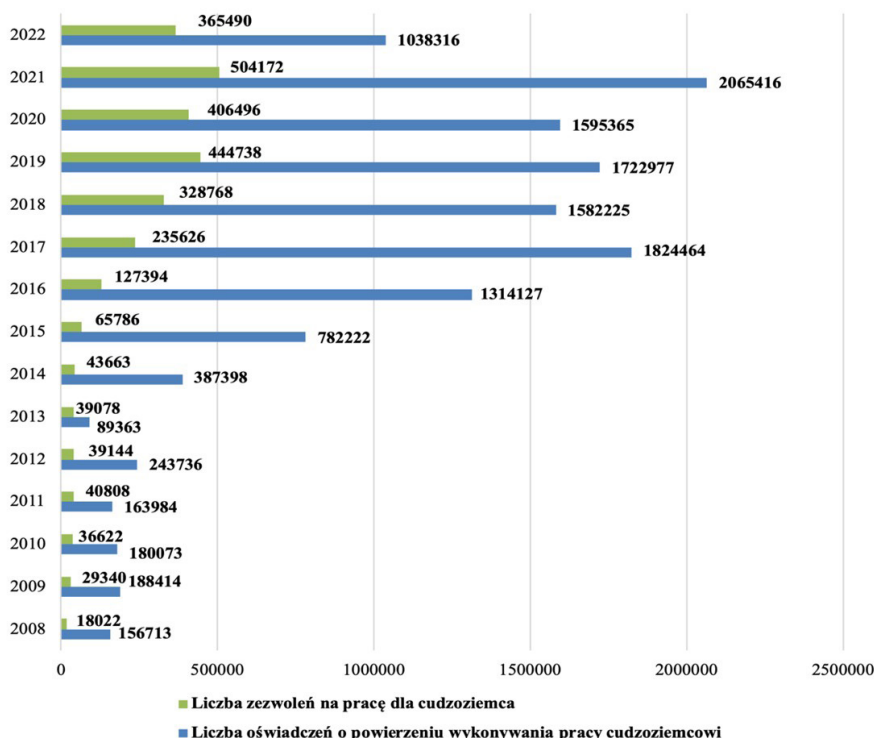
Formą względnie stabilniejszą – na czas pracy dłuższy niż 6 miesięcy – pozostaje zezwolenie na pracę cudzoziemca w Polsce. Wydawane jest dla cudzoziemców, którzy nie są obywatelami Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Szwajcarii. Zezwolenie to wydawane jest na czas określony, maksymalnie na okres 5 lat. Uzyskanie takiego zezwolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej przez właściwego wojewodę. Jak prezentuje wykres 12 w porównaniu do oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, liczba wydawanych zezwoleń jest znacznie niższa. Uwarunkowane jest to przede wszystkim bliskością geograficzną krajów pochodzenia cudzoziemców, mogących ubiegać się o rejestrację oświadczenia o powierzeniu im pracy. Dla wskazanego okresu liczba wydawanych oświadczeń od roku 2008, pomimo niewielkich spadków w latach: 2012, 2013 i 2020 systematycznie wzrasta. Oznacza to, że rośnie zainteresowanie Polską jako krajem krótkookresowego zatrudnienia (cyrkulacji).

¹²¹ Od 2009 roku również obywatele Mołdawii i Gruzji oraz od 2014 roku obywatele Armenii.

¹²² Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 lipca 2022 roku w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, Dz. U. z 2022 r. Poz. 1558 t.j.

¹²³ Podmiot zamierzający powierzyć pracę cudzoziemcowi przed złożeniem oświadczenia dokonuje wpłaty w wysokości 100 zł.

Jedynie w roku 2022 liczba zarówno oświadczeń jak i zezwoleń zmniejszyła się z uwagi na wprowadzenie specjalnych zasad powierzania wykonywania pracy obywatelom Ukrainy¹²⁴ oraz restrykcje ograniczające podejmowanie zatrudnienia w Polsce wobec obywateli Rosji.



Wykres 12. Zestawienie liczby wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemca oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w Polsce w latach 2008–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach internetowych <https://archiwum.mrips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/> [dostęp: 12.10.2023]

Cudzoziemcy zatrudniani w Polsce są uzupełnieniem luki występującej w profesjach, gdzie brak jest popytu oraz podaży ze strony obywateli Polski. Dotyczy to cudzoziemców zatrudnianych w przemyśle i rzemiośle, głównie

¹²⁴ Jeśli obywatel Ukrainy wjechał do Polski ze względu na działania wojenne w okresie po 24 lutego 2022 roku i jego pobyt na terytorium RP został uznany za legalny przez 18 miesięcy licząc od tej daty, jego zatrudnienie legalizowane jest w uproszczonej procedurze na podstawie powiadomienia o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy, Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2025 r. Poz. 337 t.j., art. 22.

wysoko wykwalifikowanych pracowników. Znaczny udział zatrudnienia odnosi się również do operatorów i monterów urządzeń. Obserwowana aktywność cudzoziemców występuje również w branżach związanych z budownictwem oraz transportem¹²⁵.

Cudzoziemcy zatrudniani w Polsce na stanowiskach prac prostych uzupełniali rodzaj luki w tym segmencie zatrudnienia. W kwestii wydawanych zezwoleń na pracę w latach 2014–2022 wśród znajdujących się każdego roku w pierwszej dziesiątce byli obywatele: Ukrainy, Białorusi, Nepalu, Mołdawii, Uzbekistanu, Indii, Bangladeszu oraz Gruzji¹²⁶. Obserwowana niezmienność poziomu zatrudnienia pracowników z tych krajów oznacza, że warunki zatrudnienia w Polsce były dla nich korzystne. Kanałem sprzyjającym wypełnieniu luki przy posiadanych możliwościach prawnych są obywatele państw sąsiednich. Związane jest to również z instytucją uproszczonej procedury możliwości rejestrowania oświadczeń dla obywateli: Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Gruzji i Armenii.

Uzupełnieniem luk na rynku pracy w Polsce w wyżej wskazanym okresie byli obywatele Ukrainy. Potwierdzają to statystyki zarówno w ilości wydawanych zezwoleń na pracę cudzoziemca, jak również liczba oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi w Polsce. W okresie analizy w latach 2014–2022 obywatele Ukrainy corocznie stanowili najwyższy odsetek zatrudnionych, powyżej 68% ogółu zezwoleń. Z kolei rejestrowane oświadczenia dla obywateli tego kraju stanowiły powyżej 83% ogółu¹²⁷. Wskutek wojny w Ukrainie w roku 2022 w kwestii zatrudnienia obywateli tego kraju powstały w Polsce regulacje wspierające. Proces formalnego zatrudnienia również uległ znacznemu uproszczeniu, zobowiązując jedynie pracodawcę do elektronicznego powiadomienia urzędu pracy o zatrudnieniu obywatela Ukrainy w ciągu 14 dni od jego rozpoczęcia. Szczególną grupę obywateli Ukrainy stanowią również przedstawiciele wysoko wykwalifikowanych pracowników, uzupełniający lukę w zawodach medycznych, takich jak: lekarze, pielęgniarki, ratownicy medyczni oraz inny personel medyczny. Rok 2022 w konsekwencji napływu obywateli Ukrainy zainicjował uzupełnianie pozyskiwania personelu medycznego. W niecały miesiąc od wybuchu wojny w Ukrainie do Ministerstwa Zdrowia wpłynęło ponad 1300 aplikacji lekarzy spoza Unii

¹²⁵ Wortal PSZ, *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce- stan na 1 lipca 2021 r.*, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/8179096/Informacja%20o%20zatrudnieniu%20cudzoziemców%20w%20Polsce%20-%20stan%20na%201%20lipca%202021.pdf/c72f455b-67b1-45ce-98f3-c2fef2329578?t=1633694682893> [dostęp: 14.06.2024].

¹²⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Zatrudnienia i wynagrodzenia w gospodarce narodowej 2014–2021*, <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/szukaj.html?query=zezwolenie> [dostęp: 10.10.2023].

¹²⁷ Wortal PSZ, *Informacja...* [dostęp: 10.10.2023].

Europejskiej, wnioskujących o zgodę na wykonywanie zawodu w uproszczonym trybie – przy czym organ prowadzący wydał ich ponad 800¹²⁸.

Wraz ze wzrostem liczby cudzoziemców legalnie zatrudnionych w Polsce, zwiększyła się liczba osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu. Stanowi to niezaprzeczalnie pozytywny wkład w stanowanie kondycji finansowej państwa oraz wsparcie sektora emerytalnego. Według danych przekazanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na koniec I półrocza 2022 roku liczba ubezpieczonych w Polsce cudzoziemców przekroczyła 1 mln 11 tys. osób, co w porównaniu z danymi z końca marca 2022 roku stanowi wzrost o blisko 80 tys. Tym samym w II kwartale 2022 roku ubezpieczonych było 729 000 obywateli Ukrainy, 87 000 Białorusinów oraz 28 000 obywateli Gruzji. Istotne spostrzeżenie stanowi, że imigracja w celu legalnego podjęcia zatrudnienia w Polsce reprezentowana jest głównie przez cudzoziemców w przedziale wieku 30–39 lat.¹²⁹ Pozwala to na stwierdzenie, że Polska staje się coraz atrakcyjniejszym krajem imigracji w celu podjęcia zatrudnienia dla osób młodych i w średnim wieku.

Należy podkreślić, że ilościowe wskazanie faktycznej liczby zatrudnionych cudzoziemców w Polsce nie odzwierciedla w statystyce występowania „szarej strefy”, czyli nielegalnego zatrudnienia. Problem staje się być nieuniknionym z uwagi na brak wystarczających środków oddziaływania prewencyjnego. W rzeczywistości względnie niskie kary ponoszone przez pracodawców czy też zobowiązanie do powrotu oraz zakaz wjazdu od 1 roku do 3 lat wobec cudzoziemca¹³⁰ zdają się nie być wystarczająco restrykcyjne. Zgodnie ze statystyką Platformy migracyjnej EWL w 2022 roku w Polsce ujawniono 10 705 cudzoziemców pracujących nielegalnie, głównie z krajów takich jak: Indie, Gruzja, Indonezja czy też Turcja. Wykonują oni prace najczęściej w budownictwie, transporcie, produkcji, gastronomii i usługach¹³¹.

¹²⁸ Portal internetowy Prawo.pl, *Lekarze i pielęgniarki z Ukrainy będą mogli pracować w podmiotach z kontraktem NFZ*, <https://www.prawo.pl/zdrowie/lekarze-i-pielęgniarki-z-ukrainy-ulgaw-w-wykonywaniu-zawodu,513818.html> [dostęp: 10.10.2023].

¹²⁹ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Coraz więcej cudzoziemców objętych ubezpieczeniem społecznym*, <https://www.zus.pl/-/coraz-wiecej-cudzoziemcow-objetych-ubezpieczeniem-spoecznym> [dostęp: 10.10.2023].

¹³⁰ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, dz. cyt., art. 318–319, pkt 2.

¹³¹ UKRINFORM, *Liczba nielegalnie pracujących Ukraińców w Polsce spadła o jedną trzecią*, <https://www.ukrinform.pl/rubric-society/3673409-liczba-nielegalnie-pracujacych-ukraincow-w-polsce-spada-o-jedna-trzecia.html> [dostęp: 10.06.2024].

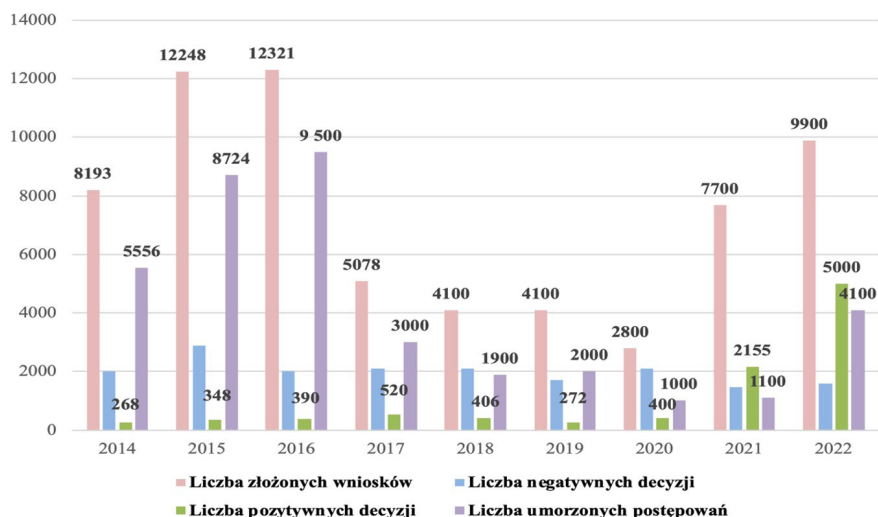
Ochrona międzynarodowa w Polsce

Polskę charakteryzuje niska liczba pozytywnych rozstrzygnięć w sprawie udzielenie ochrony międzynarodowej. Funkcjonująca procedura opiera się o wnikliwie prowadzone w tych sprawach postępowania, co uzasadnia fakt, że wśród złożonych wniosków występują liczne przypadki cudzoziemców niezainteresowanych faktycznym poszukiwaniem ochrony międzynarodowej w Polsce. Złożenie wniosku traktują oni jedynie jako umożliwienie legalnego wjazdu na terytorium Strefy Schengen. Świadczy o tym również fakt, że cudzoziemcy tacy często nie składają wniosku na terytorium pierwszego państwa bezpiecznego, będąc uprzednio w innych państwach Unii Europejskiej, takich jak np. Grecja. Dla tej grupy cudzoziemców istotne są nie tyle czynniki wypychające występujące w ich kraju pochodzenia, lecz priorytetowe stają się inne czynniki przyciągające. Oferują je państwa Europy Zachodniej oraz kraje skandynawskie, gdzie ponadto często przebywają rodziny cudzoziemców, a także mają oni możliwość uzyskania wyższej pomocy socjalnej niż w Polsce. Powyższe nakreśla przyczyny, z powodu których Polska dla wielu cudzoziemców jest jedynie krajem tranzytu, a nie miejscem stałego pobytu.

W 2014 roku w Polsce odnotowano 8193 wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. Poziom ten z uwagi na wojnę w Donbasie w roku następnym, tj. 2015 wzrósł do 12 248 złożonych wniosków. W kolejnym roku, tj. 2016, liczba aplikacji o udzielenie ochrony utrzymała się na podobnym poziomie w ilości 12 321 wniosków. Znaczny spadek składanych wyżej wymienionych wniosków odnotowano poczynając od roku 2017, kiedy to aplikowało jedynie 5078 cudzoziemców. Stanowiło to ponad połowę mniej aplikujących w porównaniu do roku poprzedniego. Kolejny spadek odnotowano w 2018 roku – 4100 złożonych aplikacji, a następnie w roku 2019 taką samą ich liczbę – 4100. W roku 2020 liczba aplikacji była najniższa w analizowanym okresie z uwagi na pandemię choroby Covid-19 i wprowadzone obostrzenia w przepływach międzynarodowych. Liczba aplikacji w 2021 roku, wzrosła do 7700, pomimo trwających jeszcze częściowo ograniczeń regulacji ochronnych. Z kolei w roku 2022 odnotowano najwyższą liczbę złożonych wniosków oraz wydanych pozytywnych rozstrzygnięć (Wykres 13). Skala składanych wniosków o ochronę międzynarodową w Polsce, podobnie jak w innych państwach przyjmujących uchodźców, uzależniona jest od wydarzeń występujących szczególnie w krajach sąsiednich, takich jak Ukraina czy Białoruś, czyli położonych blisko Polski. Do roku 2021 decyzje o umorzeniu postępowania stanowiły ponad połowę rozstrzygnięć. W roku 2022 znacznie zwiększyła się

liczba udzielonych decyzji pozytywnych, m. in. z uwagi na wojnę w Ukrainie.

W kwestii bezpieczeństwa narodowego państwa konieczne jest odniesienie się do wysokiej liczby umorzeń. Występują one w znacznej mierze w efekcie nielegalnej imigracji tranzytowej cudzoziemców przez terytorium Polski. Ten rodzaj rozstrzygnięcia jest zjawiskiem występującym na wysoką skalę, co prezentuje wykres 13.



Wykres 13. Zestawienie liczby cudzoziemców aplikujących o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce w latach 2014–2022 wraz z rozstrzygnięciami

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/udsc/statystyki-migracyjne> [dostęp: 12.10.2023]

Umorzenie sprawy następuje, gdy cudzoziemiec oświadczy, że wycofuje wniosek lub występuje domniemanie, że wniosek został wycofany. Powodem takiego domniemania są między innymi sytuacje:

- niestawienia się cudzoziemca w ośrodku recepcyjnym w terminie dwóch dni od dnia przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeśli cudzoziemiec nie wskazał we wniosku adresu, pod którym będzie przebywał;
- niestawienia się cudzoziemca w ośrodku recepcyjnym w terminie dwóch dni od dnia zwolnienia ze strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców lub aresztu dla cudzoziemców;

- opuszczenia ośrodka przez cudzoziemca na okres dłuższy niż siedem dni bez usprawiedliwionej przyczyny; opuszczenia terytorium Polski;
- niestawienia się na przesłuchanie w Urzędzie ds. Cudzoziemców bez przedstawienia stosownego usprawiedliwienia w terminie siedmiu dni od wyznaczonej daty przesłuchania.

W badanym okresie najczęstszą przyczyną umorzenia postępowania było opuszczenie przez cudzoziemca ośrodka na okres dłuższy niż 7 dni bez usprawiedliwionej przyczyny oraz niestawiennictwo się w ciągu dwóch dni od złożenia wniosku w ośrodku recepcyjnym. Podczas trwania procedury uchodźczej cudzoziemcy mogą korzystać z pomocy socjalnej udzielanej przez państwo. Dotyczy ona zapewnienia przez Urząd ds. Cudzoziemców: zakwaterowania, wyżywienia oraz opieki medycznej. Dostępny jest również dla cudzoziemców bezpłatny udział w zajęciach edukacyjnych (m. in. nauka języka polskiego, kursy informacyjne). Ponadto cudzoziemcy w trakcie rozpatrywania procedury mają prawo wyboru pobytu w ośrodku lub samodzielnego utrzymania się poza ośrodkami przy pomocy finansowej otrzymywanej od urzędu.

Ilość spraw kończących się na podstawie wydania decyzji o umorzeniu postępowania, zazwyczaj jest efektem wykorzystania przez cudzoziemca procedury uchodźczej jako strategii wjazdu na terytorium Unii Europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim obywateli państw taki jak: Syria, Iran, Jemen czy Turcja. Z uwagi na ich pochodzenie z państw ogarniętych konfliktami zbrojnymi co do zasady nie zostają oni zobowiązani do powrotu, więc opuszczenie przez nich Polski w innym kierunku traktuje się jako dorozumienie wycofania wniosku.

W wyniku rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę, Polska stała się krajem aktywnie wspierającym przede wszystkim w obszarze zabezpieczenia pobytu uchodźców wojennych na swoim terytorium. W aspekcie krajowych działań pomocowych skierowanych do obywateli Ukrainy, zabezpieczenie prawne ujęte zostało w *Ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*¹³². Kluczowe kwestie uregulowane w wyżej wymienionej ustawie związane są m. in. z: legalizacją pobytu, dostępem do rynku pracy, działalnością gospodarczą, pomocą socjalną oraz opieką zdrowotną. Poszukiwanie przez obywateli Ukrainy ochrony w Polsce jako kraju sąsiedniego – wydaje się naturalne. Jak wskazują statystyki prowadzone przez Straż Graniczną, Polska

¹³² Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, dz. cyt.

jest krajem, który przyjął największą liczbę uchodźców wojennych z Ukrainy¹³³.

W głównej mierze uchodźcami wojennymi są kobiety. W ramach aktywizacji tej grupy wprowadzono pewne rozwiązania systemowe umożliwiające zdobycie środków do życia. Spowodowały one, że w 2022 roku kobiety będące uchodźcami wojennymi w Polsce zatrudnione były głównie w usługach, agencjach zatrudnienia, czy też wykonywały pracę tymczasową u polskich pracodawców. Feminizacja tej fali imigracji stała się wyzwaniem w aktywizacji tej grupy uchodźców, czyli migrantów reaktywnych¹³⁴. Ich zakres samodzielności w zetknięciu z nową rzeczywistością pozostaje ograniczony, a proces przystosowania ich do aktywności wymaga czasu. Są to kobiety o zróżnicowanym wykształceniu, umiejętnościach oraz przekroju wiekowym, których utrzymanie zapewniały wcześniej inne osoby aktywne zawodowo lub instytucje kraju pochodzenia. Imigracja obywateli Ukrainy w pewnym stopniu, przyczynia się do wypełnienia luk rynku pracy, jednak osób mających pod opieką dzieci bezwzględnie nie należy postrzegać w kontekście wypełnienia rynku pracy, ponieważ bycie uchodźcą jest odmiennym położeniem od świadomego poszukiwania pracy za granicą¹³⁵.

Uogólnienia i wnioski

Pobyt cudzoziemców na terytorium Polski uregulowany jest w aktach prawnych, których zakres w znacznym stopniu odnosi się do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski. Podstawowe prawne kwestie pobytowe cudzoziemców na terytorium Polski wraz z definicją pojęcia „cudzoziemiec” zawierają akty składające się na tzw. triadę ustaw. Określają one również katalog tytułów pobytowych przyznawanych cudzoziemcom na terytorium Polski. Tytuły pobytowe cudzoziemców odzwierciedlają strukturę przebywających legalnie na tym obszarze w wymiarze administracyjnym. Katalog tytułów pobytowych wskazuje na długość i charakter pobytu cudzoziemców w Polsce.

Struktura cudzoziemców w Polsce opiera się głównie o pobyt czasowy z równoczesnym dostępem do rynku pracy, czyli w celu zatrudnienia realizowanego w określonym czasie. Najwięcej zezwoleń na pobyt czasowy wydano w latach 2014–2022 obywatelom Ukrainy. Stanowią oni główną grupę cudzoziemców

¹³³ M. Wodzicki, E. Herbiak-Piszczo, I. Piechola i in., *Uchodźcy z Ukrainy w Polsce. Wyzwania i potencjał integracji*, Monitor Deloitte, Warszawa 2022.

¹³⁴ W. Danilewicz, *Rodzina ponad granicami*, Wydawnictwo Trans Humana, Białystok 2010, s. 86.

¹³⁵ Polskie Radio Czwórka, *Rynek pracy dla uchodźców z Ukrainy. Jak będzie wyglądał?* www.polskieradio.pl/10/5367/Artykul/2916175,Rynek-pracy-dla-uchodzcow-z-Ukrainy-jak-bedzie-wygladal [10.10.2023].

w Polsce. Równocześnie zauważalny jest znaczny kapitał ludzki w ramach pobytu czasowego obywateli: Białorusi, Indii, Wietnamu oraz Chin. Aspekt pobytu czasowego związany jest przede wszystkim z ekonomicznym czynnikiem przyciągającym. Uaktywnił się on również po wybuchu wojny w Ukrainie w lutym 2022 roku. Obrazują to przyciągające obywateli tego kraju ułatwienia w zatrudnieniu oraz pomoc socjalna, jaką uzyskują oni w Polsce. Ponadto dla wymienionych obywateli czynnikiem przyciągającym do realizacji pobytu w Polsce jest łatwość adaptacji poprzez zbliżone cechy kulturowe oraz podobieństwo języka. Obywatele państw trzecich, spoza Unii Europejskiej stanowią główny trzon cudzoziemców w Polsce. Czynnikiem przyciągającym jakim jest przede wszystkim zatrudnienie jest szansą zarówno dla cudzoziemców jak i dla rynku pracy w Polsce. Cudzoziemcy pochodzący z krajów, gdzie gospodarka jest wysoce niestabilna oraz występuje zjawisko wysokiej inflacji, skłonni są do pobytów krótkoterminowych. Celem ich pobytu jest zgromadzenie funduszy z podejmowanej pracy, a następnie powrót do kraju pochodzenia. Dotyczyć będzie to głównie pobytów, których podłożem są ruchy cyrkulacyjne obywateli, m. in.: Gruzji, Chin, Wietnamu, Mołdawii czy też Armenii.

Najwięcej tytułów pobytowych na czas nieokreślony wydanych zostało obywatelom: Ukrainy, Białorusi, Rosji oraz Wietnamu. Czynnikiem przyciągającym oraz motywującym do pobytu we względnie dłuższym wymiarze są m. in. możliwość zatrudnienia na zasadach wolnego dostępu do rynku oraz aspekt stałego pobytu poprzez dołączenie do członków rodziny zamieszkujących już na terytorium Polski. Tytuły pobytowe wydawane bezterminowo stanowią po tytułach wydawanych czasowo kolejną grupę charakteryzującą pobyty cudzoziemców na terytorium Polski.

Najmniej liczną grupę cudzoziemców przebywających w Polsce stanowią obywatele państw Unii Europejskiej. W ich sytuacji prawnej czynniki przyciągające oraz decydujące o pobycie w Polsce wynikają z przyczyn pozaekonomicznych. Związane są one przede wszystkim z edukacją na uczelniach wyższych lub dołączaniem członków rodziny do obywateli Polski. Do grupy tej zalicza się również cudzoziemców posiadających podwójne obywatelstwo. Pozaekonomiczny cel posiadania zezwolenia na pobyt w Polsce ze strony unitów odzwierciedlało zainteresowanie aplikowaniem o polskie tytuły pobytowe przez obywateli Wielkiej Brytanii w latach 2019–2020 na skutek Brexitu. W praktyce z chęcią legalizacji pobytu w kraju Unii Europejskiej, jakim jest m. in. Polska, w okresie przed opuszczeniem przez Wielką Brytanię wspólnoty unijnej. Generalną tendencją w przedmiocie tytułów pobytowych wydawanych unitom w Polsce jest zmniejszająca się

z roku na rok (w przedziale lat 2014–2022) liczba wniosków o zarejestrowanie pobytu obywatela Unii Europejskiej i prawa stałego pobytu w Polsce.

Dla bezpieczeństwa narodowego Polski istotnym zagrożeniem jest pobyt cudzoziemców poza prawnie uregulowanymi tytułami pobytowymi. Próba wskazania liczby obywateli przebywających wbrew przepisom prawa w Polsce jest jednym z kluczowych wyzwań. Niezbędna w tym zakresie wydaje się być kontrola napływu cudzoziemców z weryfikacją celów pobytu. W obszarze wyzwań rysują się zagrożenia związane głównie z nielegalnym pobytem – począwszy od tranzytu poprzez inne formy, w tym także podejmowanie zatrudnienia bez wymaganych dokumentów. Powyższe aspekty generują również zagrożenia dla zachowania porządku publicznego na terytorium Polski. Na poziom ujawniania nielegalnego pobytu w Polsce wpłynął m. in. kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej. Nielegalny pobyt cudzoziemców rozszerza się, w związku ze zjawiskiem dotychczas niespotykanego masowego napływu grup cudzoziemców spoza Europy, stając się z biegiem czasu coraz bardziej wymagającym wyzwaniem. Zagospodarowanie potencjału znacznych napływów cudzoziemców może stać się również szansą dla wypełniania luk na rynku pracy. W szczególności dotyczyć będzie to cudzoziemców posiadających specjalne kwalifikacje, którzy w dłuższej perspektywie czasu pozostaną na stałe na terytorium Polski. Stworzą oni również przestrzeń, w której obecne będzie niewątpliwie także ryzyko, uzależnione od stopnia ich adaptacji społecznej.

DZIEDZINY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI

Istota i pojęcie bezpieczeństwa narodowego

Termin bezpieczeństwo narodowe składa się z dwóch pojęć, jakimi są „bezpieczeństwo” oraz „naród”. „Bezpieczeństwo” jako pojęcie jest abstrakcyjne, a zatem niemożliwe do fizycznego zobrazowania. W wymiarze jednowymiarowym „bezpieczeństwo” używane jest do nazywania zjawisk, stanów rzeczy i procesów w obszarze potrzeb grup, jak również jednostek¹. Mnogość kontekstów użycia pojęcia „bezpieczeństwo”, występująca w obszarach życia codziennego potwierdza szeroki zakres działalności naukowej związanej z jego badaniem². „Bezpieczeństwo” jest przedmiotem poznania wielu dziedzin nauki. Charakteryzuje się je przynajmniej w trzech podstawowych wymiarach, takich jak: ontologiczny, epistemologiczny oraz przedmiotowy (zakresowy)³.

Źródło słowa „bezpieczeństwo”, odnosi się do braku wystarczającej ochrony, co związane jest z jego pochodzeniem z łacińskiego zwrotu *sine cura*, czyli

¹ A. Glen, *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Siedlcach, Siedlce 2020, s. 14.

² Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 15.

³ Wymiar ontologiczny wskazuje na istotę bytu bezpieczeństwa będącą pochodną podmiotu. W tym wymiarze bezpieczeństwo jest zawsze uprzedmiotowione, nie jest samorodnym bytem, a jego funkcjonowanie uzależnione jest od potrzeb podmiotu, czyli jednostek, grup jak również struktur organizacyjnych. Wymiar epistemologiczny z kolei wskazuje na naukowe sposoby poznania bezpieczeństwa. W szczególności w wymiarze obiektywizmu traktującego bezpieczeństwo jako realną, obiektywną część każdego podmiotu oraz subiektywizmu uzależniającego bezpieczeństwo jako nieistniejący poza świadomością człowieka. Wymiar przedmiotowy jako ostatni z charakteryzowanych dotyczy przede wszystkim podmiotów takich jak naród i państwo, które zapewniają zdolność zagwarantowania ich pewności przetrwania, integralności terytorialnej oraz niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej i jakości życia obywateli, B. Zdrodowski, *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Studia de Securitate” 2019, nr 9(3), s. 48–50.

określenia stanu „bez pieczy”⁴. Pojęcie „bezpieczeństwo” jest zatem przeciwstawne – negatywne⁵ w kontekście powyższego rodowodu jako pojęcie określające stan będący poczuciem pewności oraz wolności od zagrożeń⁶. Związane jest to z łacińskim pojęciem *securitas*, oznaczającym stan bez zmartwień, trosk, czyli brak obecności niebezpieczeństwa, zagrożeń, niepewności⁷. Według definicji słownika etymologicznego języka polskiego, „bezpieczeństwo” jest stanem niezagrożenia, spokoju, pewności⁸. W znaczeniu ogólnym „bezpieczeństwo” to pewność istnienia i przetrwania. W znaczeniu ogólnospołecznym z kolei, według Ryszarda Zięby pojęcie „bezpieczeństwo” odnosi się do zabezpieczenia potrzeb takich jak: istnienie, przetrwanie, pewność, stabilność, tożsamość, niezależność oraz ochrona poziomu i jakości życia⁹. „Bezpieczeństwo” w tym wymiarze jest określane jako podstawowy, fundamentalny cel ukierunkowany na wartości człowieka oraz grup społecznych. Według Jerzego Stańczyka „bezpieczeństwo” jest obiektywną pewnością gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobód rozwojowych¹⁰. Podstawowymi czynnikami dla zabezpieczenia wskazanych wartości są więc: niezagrożona egzystencja i rozwój. W celu ich realizacji niezbędne jest zaistnienie określonych stanów rzeczy, warunków i okoliczności, jako bezpieczne, zabezpieczone w odczuciu, postawach i zachowaniu, połączonych wspólną cechą wolności od cech negatywnie ocenianych¹¹. Zgodnie ze stanowiskiem Stanisława Kozieja bezpieczeństwo danego podmiotu uwarunkowane jest aktywnością w celu zapewnienia przetrwania, rozwoju i swobody własnych interesów w konkretnych warunkach. Zapewnienie tych potrzeb wynika z kolei nie tylko z braku zagrożeń, ale jest też przede wszystkim efektem kreatywnego wkładu działalności tegoż podmiotu. Aktywność podmiotu umożliwiając lub utrudniając determinanty występujące w zależności od okoliczności danego środowiska bezpieczeństwa¹².

⁴ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty naukowe AON” 2012, nr 1(86), s. 7.

⁵ P. Polko, *Bezpieczeństwo w dyskursie politycznym RP (1989-2020)*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2022, s. 19.

⁶ B. Wiśniewski, *Praktyczne aspekty badań bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2020, s. 15 oraz M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Łośgraf, Warszawa 2011, s. 21.

⁷ Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyřbek, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 15.

⁸ W. Borys, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2010, s. 26.

⁹ R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 16.

¹⁰ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 20.

¹¹ A. Glen, *Jednoczenie...*, dz. cyt., s. 15.

¹² Użyty termin „środowisko bezpieczeństwa” określa zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne warunki bezpieczeństwa charakteryzowane poprzez wyzwania, szanse, ryzyko i zagrożenia.

We współczesnym wymiarze przenikania się obszarów militarnego z cywilnym, rozwoju technologii oraz ciągłej globalizacji środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się jako: zmienne, niepewne, złożone i wieloznaczne z wyraźnym odczuwalnym deficytem jego rozumienia¹³. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym środowisko bezpieczeństwa ulega ciągłej ewolucji, przeobrażeniu i transformacji¹⁴. Aspektem istotnym dla jego dynamiki jest również czas, stanowiący jeden z podstawowych determinantów środowiska bezpieczeństwa. Opiera się ono o kompresję czasu przeznaczanego na zbadanie zjawiska oraz wdrożenie mechanizmów w sytuacji ciągłych zmian oraz zbyt krótkiego czasu na skuteczne formy reakcji. Bezpieczeństwo jako stan uzależnione jest zatem od występujących czynników wpływających na jego środowisko¹⁵.

Bezpieczeństwo związane jest również subiektywnym odczuciem, zmiennym na przestrzeni czasu, mającym naturę procesu społecznego¹⁶. Występuje w kategorii procesu, w którym stan bezpieczeństwa i jego organizacja podlegają dynamicznym zmianom stosownie do naturalnych uwarunkowań. Jest to niezaprzeczalnie także następstwo działalności ludzkiej, prowadzącej do osiągnięcia pożądanego stanu bezpieczeństwa. Jako proces, bezpieczeństwo odnosi się do ciągłej działalności jednostek, społeczności lokalnych, państw oraz organizacji międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu. W kategorii procesu bezpieczeństwo ulega ciągłej ewolucji, aktywując podmioty odpowiadające za jego zapewnienie do doskonalenia mechanizmów ochronnych¹⁷. Wspomniane czynniki modyfikują bezpieczeństwo w wymiarze ciągłego procesu zmieniającego obszar, charakter, formę i strukturę bezpieczeństwa¹⁸.

Szeroki wymiar kontekstów w jakich występuje pojęcie „bezpieczeństwo”, wymaga usystematyzowania poprzez sklasyfikowane kryteria. Według Ryszarda Zięby kryteria podziału bezpieczeństwa dzielą się na: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasu oraz sposobu organizowania¹⁹. Charakteryzując powyższe

¹³ B. Wiśniewski, *Praktyczne...*, dz. cyt., s. 34.

¹⁴ M. Kozub, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa*, w: *Strategie podmiotów. Determinanty zmian*, R. Kwećka, J. Gryz, M. Kozub i in. (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 13.

¹⁵ Użyty termin „środowisko” dla wymiaru bezpieczeństwa określa warunki podstawowego funkcjonowania jakiegokolwiek żywego podmiotu, w konsekwencji ludzkich wytworów instytucjonalnych, obejmujących m. in. systemy w postaci państw i systemu międzynarodowego w różnych jego ujęciach i zakresach przestrzennych, J. Stańczyk, *Środowisko bezpieczeństwa państwa w ujęciu międzynarodowym*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, vol. 12, nr 2, s.12.

¹⁶ R. Zięba, *O tożsamości...*, dz. cyt., s. 8.

¹⁷ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 46.

¹⁸ M. Kozub, *Strategiczne...*, dz. cyt., s. 13.

¹⁹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja...*, dz. cyt., s. 30–32.

dla podmiotowego kryterium autor wyróżnia bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe²⁰. Bezpieczeństwo narodowe jest kategorią jednostkową i odnosi się do pojedynczych państw i narodów, bezpieczeństwo międzynarodowe z kolei określa zbiorowość państw na tle charakterystyki systemu międzynarodowego. W praktyce podział ten występuje umownie, ponieważ bezpieczeństwo państw w stosunkach międzynarodowych, odnosi się do szerokiego obszaru, co podkreśla Waldemar Kitler wskazując, że interesy narodowe muszą określać kształt zobowiązań międzynarodowych państwa²¹. Podział ten stosowany jest w praktyce w celu zgłębienia ogólnych kategorii bezpieczeństwa poprzez terminy częściowe²². Kolejnym kryterium jest ujęcie przedmiotowe bezpieczeństwa. Dotyczy ono treści, środków i sposobów kształtowania pewności stanu posiadania (w tym tożsamości) uczestników stosunków międzynarodowych i ich szans (swobód) rozwojowych²³. Kategoria ta ma charakter pomocniczy względem podziału podmiotowego, umożliwiając wyodrębnienie rodzajów bezpieczeństwa oraz charakteryzując naukowy opis bezpieczeństwa rozpatrywany z podmiotowego punktu widzenia. Wyróżnione rodzaje dotyczą m. in.: bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekologicznego, kulturowego, humanistycznego jak również ideologicznego.

Kryterium przestrzenne jako jedno z tworzących podział, dzieli bezpieczeństwo w wymiarze: lokalnym, subregionalnym, regionalnym, ponadregionalnym (strefowym) oraz globalnym. Kryterium to uzależnia sposób prowadzenia polityki przez państwo. Stopień bezpieczeństwa rozpatrywany w danym kryterium uzależniony jest również od potencjalnych zagrożeń i otrzymanych przez państwo gwarancji ze strony innych podmiotów. Kolejnym z wymienionych kryteriów podziału bezpieczeństwa jest czas. Dotyczy ono zmieniających się w czasie subiektywnych i obiektywnych aspektów bezpieczeństwa, tj. pewności funkcjonowania i rozwoju jednostek oraz zbiorowości²⁴. Bezpieczeństwo w tym kryterium należy pojmować jako określoną sekwencję zmieniających się w czasie stanów, składających się na procesy. Ścierają się w nim wyzwania i zagrożenia, percepcja

²⁰ Kryterium podmiotowe w literaturze, ponad bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe wskazują również na wymiar globalny, lokalny i jednostkowy, J. Stańczyk, *Współczesne...*, dz. cyt., s. 20–21.

²¹ W. Kitler, *Wartości, potrzeby, cele i interesy jako podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, w: *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego, Bezpieczeństwo 2010*, P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), Tom II, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 109.

²² Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 19.

²³ R. Zięba, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 7.

²⁴ Tamże.

społeczna, sposoby rozwiązania i budowania przyszłości oraz przetrwania, posiadania i swobód rozwojowych²⁵. Opiera się ono przede wszystkim o politykę, stanowiącą jej stały i niezbędny element kształtujący bezpieczeństwo. Realizowany jest on poprzez zabezpieczenie wartości człowieka, grup społecznych i państw, uzależnionych od obszaru bezpieczeństwa²⁶.

Bezpieczeństwo to potrzeba różnorodnych podmiotów – począwszy od jednostki po grupy społeczne oraz instytucje²⁷. Jako jedna z podstawowych wartości zostało ono wskazane w piramidzie potrzeb ludzkich Masłowa. Niezaprzeczalnie jednak jednostka (obywatel państwa) nie jest samowystarczalny dla zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Naturalnie więc dąży do zapewnienia go przez silniejszy podmiot mogący udzielić wsparcia. Podmiotem takim w opinii wielu autorów jest państwo, mogące zapewnić bezpieczeństwo narodu²⁸. Bezpieczeństwo państwa²⁹ jest podstawą przetrwania, niezbędną dla realizacji interesów narodu. Jest też szczególną wartością dla jego obywateli³⁰. Bezpieczeństwo państwa obejmuje również realizację potrzeb wszystkich jego składników, stanowiących wspólną wartość, którą określa się, jako cel jego działalności³¹. Zabezpieczenie ich jest podstawową rolą państwa, będącego gwarantem integralności i niezawisłości, a tym samym mogącego zapewniać rozwój oraz tworzyć ochronę przed środowiskiem zewnętrznym, z którego płynąć mogą zagrożenia³².

Dla bezpieczeństwa państwa obszarem nadrzędnym, związanym z istnieniem danego jednostkowego podmiotu – jest bezpieczeństwo narodowe³³. Elementem wyjściowym dla wyjaśnienia terminu „bezpieczeństwo narodowe” jest występujące

²⁵ Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 21.

²⁶ R. Szynowski, *Nauki...*, dz. cyt., s. 67–82.

²⁷ R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski - ekspertyza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 8.

²⁸ R. Szynowski, *Administracja wojskowa w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 47.

²⁹ Rozumienie bezpieczeństwa państwa będzie synonimiczne z bezpieczeństwem narodu z uwagi na to, że bezpieczeństwo państwa jest traktowane jako system okoliczności sprawiających, że państwo nie będzie podmiotem żadnego ataku lub pewności, że nie będzie on miał szans powodzenia. Bezpieczeństwo państwa jest stanem, jednak również procesem umożliwiającym jego rozwój oraz pomyślną realizację wszystkich celów. Odnosi się to do zapewnienia zorganizowanej ochrony i obrony przez zagrożeniami militarnymi, zewnętrznymi, wewnętrznymi przy użyciu środków ochrony państwa. Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego odnosi się do również do zapewniania bytu, rozwoju oraz ochrony wartości członkom społeczności, Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 27–28.

³⁰ W. Zubrzycki, *Poznawcze aspekty zagrożeń*, w: *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), dz. cyt., s. 34.

³¹ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 235.

³² Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 16.

³³ M. Liberacki, *Bezpieczeństwo jako fundamentalna potrzeba bytu i rozwoju zawodowego człowieka*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” 2017, nr 11, s. 24.

w tym określeniu pojęcie „narodu”. Oznacza ono grupę ludzi połączonych wspólnym językiem, religią, historią, jak również pochodzeniem etnicznym. Funkcjonowanie państwa jako instytucji działającej w pewnym określonym systemie politycznym, winno zabezpieczać podstawowe potrzeby narodu³⁴. Reprezentują je podstawowe wartości takie jak: przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna oraz jakość życia. Analizując czynnik ludzki bezpieczeństwo narodu obejmuje obywateli państwa. Na poziomie państwa bezpieczeństwo narodowe kształtowane jest w oparciu o doświadczenia historyczne. Naród może mieć różne państwowości, jednak opiera się o historię, tworzącą podwaliny wartości. Według Waldemara Kitlera bezpieczeństwo narodowe to: „najważniejsza wartość, potrzeba narodowa i priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące, wolny od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), w tym ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra podlegające szczególnej ochronie”³⁵.

Zgodnie z definicją, bezpieczeństwo narodowe umożliwia istnienie – trwanie oraz przetrwanie, będące podstawowymi potrzebami, które w kontekście narodu poparte są tożsamością, niezależnością oraz pewnością funkcjonowania i rozwoju³⁶. Rozwój państwa w ujęciu historycznych doświadczeń wskazuje na rozszerzanie się katalogu wartości istotnych dla poszczególnych jednostek oraz grup w społeczeństwie. Kategoria fizycznego przetrwania narodu rozszerza się wraz z rozwojem cywilizacyjnym o kolejne potrzeby, w tym także zapewnienie jego pewności³⁷. Generuje to konieczność dostosowania działań w obszarze bezpieczeństwa narodowego do potrzeb w dwóch zakresach, tj. wynikającego z funkcjonowania społeczeństwa w państwie oraz społecznego życia codziennego. Podział potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego z kolei wyróżnia: potrzeby indywidualne jednostki z zakresu bezpieczeństwa, potrzeby wspólne dla danej

³⁴ Użyty termin „naród” odnosi się do grupy ludzi połączonych poprzez wspólną kulturę, język, religię oraz historię.

³⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2012, s. 31.

³⁶ R. Zięba, *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, w: *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, E. Haliżak (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 935–953 oraz W. Kitler, *Wartości...*, dz. cyt., s. 96–119.

³⁷ W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, E. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 170.

grupy oraz potrzeby ogólnonarodowe dla realizacji wspólnych celów podmiotu jako państwa w stosunkach międzynarodowych³⁸. W takim ujęciu bezpieczeństwo narodowe jest efektem potrzeby wskazania istotnych wartości oraz kierunku w jakim naród zmierza. Potrzebą priorytetową jest przetrwanie narodu jako samodzielnego oraz suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych. Wymienione potrzeby tworzą zbiór wartości, odzwierciedlający istotę pojęcia bezpieczeństwa narodowego. Ich zapewnienie opiera się o świadome, konieczne do podjęcia działania ze strony państwa, celem realizacji efektywnej oraz ciągłej ochrony i obrony w okolicznościach braku pewności oraz ciągłego postępu – zapewniające przetrwanie, pomyślność, dobrobyt narodu, a także umożliwiające korzystne warunki dla jego rozwoju³⁹.

Istota zapewnienia żywotnych interesów każdego narodu obejmuje w szczególności: obronę i ochronę niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej (tożsamości narodu) oraz warunków niezbędnych do zapewnienia możliwości rozwoju. Potwierdza to stwierdzenie Anny Dębskiej, przywołującej syntetyczną triadę: „wolność, prawo, dobrobyt”, uznawaną przez współczesnych badaczy za filary bezpieczeństwa⁴⁰. Scharakteryzowane powyżej elementy tworzą warunki dla funkcjonowania państwa bezpiecznego, czyli dla stanu niezagrożenia, wolności od zagrożeń, eliminacji oraz redukcji. W praktyce z uwagi na ilość różnorodnych zagrożeń jest to ciągły proces, zmierzający do realizacji przyjętych założeń⁴¹. Jak wskazuje Krzysztof Ficoń definiowanie stanu bezpieczeństwa odnosi się do akceptowalnego i w pełni kontrolowanego poziomu zagrożeń, którymi można zarządzać, a tym samym kształtować środowisko bezpieczeństwa⁴². Współczesny wymiar bezpieczeństwa narodowego według Marka Lisieckiego obejmuje: „oczekiwanie społeczne na zapewnienie możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, autonomii społecznej oraz określonego statusu politycznego”⁴³. Takie ujęcie zagadnienia wskazuje na dominującą rolę państwa kreującego powyższe obszary.

Scharakteryzowanie potrzeb obywateli w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski obejmuje zbiór wartości ujętych w *Konstytucji*

³⁸ W. Kitler, *Wartości...*, dz. cyt., s. 97–103.

³⁹ J. Stańczyk, *Współczesne...*, dz. cyt., s. 21.

⁴⁰ A. Dębska, *Multilateralizm a bezpieczeństwo strukturalne*, w: *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne wobec wyzwań współczesnego świata*, L. Kanarski, B. Rokicki i J. Swiniarski (red), Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej zorganizowanej w dniu 21 października 1999 roku, s. 68.

⁴¹ P. Polko, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 20

⁴² K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna*, „Kwartalnik Bellona” 2013, nr 1, s. 11.

⁴³ M. Lisiecki, *Zarządzanie...*, dz. cyt., s. 26.

*Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁴. Wskazuje on jako podstawową wartość – bezpieczeństwo suwerennego państwa, co określone zostało w treści art. 5 wskazanego aktu prawnego⁴⁵. Związane jest ono z zasadą niepodległości państwa celem zachowania bezpieczeństwa w obszarach: terytorium, wolności i praw człowieka, bezpieczeństwa obywateli, dziedzictwa narodowego oraz ochrony środowiska.⁴⁶ Wymienione wartości obejmują zatem również obszary tradycyjnie nie wiążące się z klasycznym badaniem bezpieczeństwa, kształtujące jednak pośrednio sytuację bezpieczeństwa państwa.

Zjawiskiem wpisującym się w powyższe zagadnienie jest migracja, mogąca wpływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na zadania państwa, realizowane w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Zdarzeniami inicjującymi zwrócenie globalnej uwagi na zagrożenia mogące płynąć z niedostatecznie zarządzanej migracji były zamachy terrorystyczne w Nowym Yorku oraz Waszyngtonie z dnia 11 września 2001 roku. Wskutek tych wydarzeń migranci zaczęli być postrzegani jako jedno ze źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa. Był to również moment przełomowy dla kontroli napływu migrantów, kiedy to wdrożono formalne rozwiązania takie jak: zamknięcie granic, czyli wprowadzenie kontroli przepływu, jak również wykorzystanie siły zbrojnej⁴⁷. Możliwości kontroli przepływów osób w Europie są ograniczone. Wynika to ze swobody przepływu w obszarze państw Schengen oraz wzmożonych procesów globalizacyjnych, które wraz z rozwojem międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka kładą nacisk na ponadnarodowe źródła podmiotowości i gwarancji statusu jednostki. Dla efektywnego zarządzania procesem napływu cudzoziemców niezbędne jest wdrożenie podstawowych trzech składowych: ochrony granicy, kontroli napływu cudzoziemców oraz polityki integracyjnej⁴⁸.

W położeniu Polski usytuowanej terytorialnie w centralnej części Europy, posiadającej granicę zewnętrzną Unii Europejskiej priorytetowa pozostaje kwestia ochrony granicy państwowej. Działania w tym zakresie dotyczą m. in.: ochrony terytorium przed nielegalnym przepływem towarów i osób, a także przed wprowadzaniem substancji i materiałów niebezpiecznych, zwalczania przestępczości transgranicznej oraz przestępczości z udziałem cudzoziemców, ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, utrzymywania drożności przejść granicznych oraz

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, dz. cyt.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ M. Lisiecki, *Zarządzanie...*, dz. cyt., s. 21.

⁴⁷ P. Polko, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 31.

⁴⁸ H. Wyrębek, B. Błażejewska, R. Zakrzewski, *Migracje zagrożeniem bezpieczeństwa państwa*, Repozytorium Instytucjonalne Akademii Białskiej, Biała Podlaska 2021, s. 121–122.

regulacji i ochrony polskiej przestrzeni powietrznej⁴⁹. Jak podkreśla Bernard Wiśniewski: „Polska ma wyjątkowe położenie geostrategiczne, przez co narażona jest na realne lub potencjalne zagrożenia mogące mieć wpływ na jej bezpieczeństwo”⁵⁰. Funkcjonalnym elementem bezpieczeństwa narodowego Polski w wymiarze przestrzennym jest granica państwa⁵¹. Stanowi ona o przyjętym gwarancie ochrony państwa, w tym również Strefy Schengen⁵². Granica ta charakteryzowana jest w kontekście strategicznym z uwagi na konieczność kontroli nad jej przebiegiem oraz legalności przemieszczania się osób, środków transportu oraz towarów. Zapewnienie jej bezpieczeństwa powiązane jest z relacjami na arenie politycznej oraz procesami społecznymi podlegającymi nieustannym zmianom. Granice odzwierciedlają proces politycznego podziału świata, będąc jak zauważa Paweł Lubiewski: „tworem społeczno-przestrzennym, z wysokim wpływem na kształtowanie terytorialności narodu egzystującego w jego obrębie”⁵³.

Zapewnienie kontroli napływu jest niezbędne także dla wdrożenia właściwie, szeroko zakrojonych działań w zakresie budowania procesu asymilacji cudzoziemców. W tym celu niezbędne są przede wszystkim działania państwa przyjmującego, podejmowane w obszarach integracji kulturowo-ekonomicznej⁵⁴. Jest to jedno z podstawowych zadań państwa w celu minimalizacji powstawania potencjalnych źródeł infiltracji dla ekstremistów i rekrutacji do grup przestępczych. To założenie służy również zapobieganiu zachowaniom ksenofobicznym, mogącym wystąpić ze strony obywateli Polski wobec cudzoziemców. Napływ cudzoziemców do Polski powoduje tworzenia się mozaiki etniczno-kulturowej, formującej się w Polsce w dość szybkim tempie⁵⁵. Na kanwie doświadczeń innych państw Unii Europejskiej, związanych z przyjęciem ideologii wielokulturowej, w perspektywie nieodległej przyszłości potencjał ten może generować zagrożenia

⁴⁹ B. Mróz, *System ochrony granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science” 2016, nr 2/29, s. 309.

⁵⁰ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2013, s. 106.

⁵¹ Użyty termin „granica państwa” odnosi się do granicy Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „granicą państwową”. Zgodnie z art. 1 Ustawy z dnia 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej jest to powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa obejmuje również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi.

⁵² G. Balawajder, *Instytucjonalny wymiar ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa państw członkowskich*, „Polish Borderlands Studies” 2018, tom 6 nr 1, s. 96.

⁵³ P. Lubiewski, *Granice Rzeczypospolitej Polskiej jako wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Policyjny” 2019, numer specjalny, s. 50–51.

⁵⁴ A. Rutkowska, *Kulturowo-ekonomiczne aspekty komunikacji międzykulturowej*, „Kultura i Wartości” 2018, nr 25 s. 181.

⁵⁵ W. Małachowski, *Migracja we współczesnym świecie. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 275–276.

w postaci wyrażania dążeń do panislamskiej przynależności⁵⁶. Najczęściej wynikają one z braku utożsamiania się z krajem zamieszkania, a tym samym poszukiwania korzeni kulturowych w kraju pochodzenia⁵⁷.

Uwarunkowania w kreowaniu środowiska bezpieczeństwa narodowego Polski oraz obszaru zarządzania nim związane są z członkostwem w Unii Europejskiej oraz w Strefie Schengen. Zniesienie ograniczeń w regularnej kontroli przepływu osób i towarów w granicach wewnętrznych Unii Europejskiej wygenerowało znaczny napływ niezweryfikowanych cudzoziemców. Ich nieuchronny napływ stanowi potencjalne źródło zagrożeń wynikające z nielegalnej imigracji. Jej skutki to m. in.: funkcjonowanie tzw. „szarej strefy” nierejestrowanego pobytu oraz zatrudnienia, wzrost przestępczości pospolitej, przestępczości zorganizowanej oraz działalności terrorystycznej⁵⁸. W konsekwencji wzmożonego napływu oraz pobytu cudzoziemców na terytorium Polski obszar bezpieczeństwa narodowego należy rozpatrywać również kompleksowo w ujęciu międzynarodowym⁵⁹. Otoczenie międzynarodowe sprzyja tworzeniu pozytywnych warunków do budowania rozwoju państwa, jednak jest również obszarem, z którego płynąć mogą zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego⁶⁰. Wymaga to zatem działań państwa związanych z dążeniem do ochrony jego zasobów, z uwzględnieniem zasad współdziałania na podstawie umów międzynarodowych m. in. Strefy Schengen oraz innych umów bilateralnych. W przypadku Polski będącej członkiem Unii Europejskiej prowadzenie polityki krajowej uzależnione jest również od unijnego, wyższego poziomu zarządzania⁶¹. Niezbędnym jest więc zapewnienie

⁵⁶ W oparciu o doktrynę religijnie-polityczną, mającą zjednoczyć wszystkich wyznawców islamu celem wyzwolenia ich spod wpływów europejskich.

⁵⁷ Prowadzi to do zjawiska rozpowszechnienia się ideologii muzułmańskich, szczególnie w drugich i kolejnych pokoleniach przybyłych imigrantów do krajów Unii Europejskiej. Pierwsze pokolenia, przybywające w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjonalnych ograniczały do tego swoje oczekiwania. Kolejne pokolenia z zapewnionymi już warunkami socjalnymi nawet na wysokim poziomie, jednak z występującym brakiem poczucia „awansu” społecznego stanowiąc będą wyzwanie w kreowaniu polityki społecznej oraz bezpieczeństwa w przyszłości, J. Wójcik, *Unia Europejska między migracjami*, w: „Układ Sił, Różne twarze demografii” 2023, nr 41/4, s. 57–58.

⁵⁸ P. Łabuz, T. Safjański, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski wynikające z napływem nielegalnych imigrantów do Unii Europejskiej – zarys problematyki*, w: *Współczesne problemy prawa. Polityka migracyjna*, tom 3, I. Nowicka, D. Mocarska (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2018, s. 123.

⁵⁹ K. Świerszcz, *Bezpieczeństwo państwa w czasach współczesnych w ujęciu podmiotowo-aksjologicznych wyzwań*, „Przegląd Nauk o Obronności” 2016, r. 1 nr 1/2, s. 68.

⁶⁰ M. Miedzińska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w ujęciu teoretycznym*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe - współczesne problemy i wyzwania*, D. Czapla, M. Miedzińska (red.), Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2019, s. 22.

⁶¹ L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty-modele, metafory*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

podstawowych interesów państwa w warunkach możliwości jego przetrwania i realizacji strategicznych celów.

Charakterystyka dziedzin bezpieczeństwa narodowego

Celem scharakteryzowania oddziaływania cudzoziemców na dziedzinę bezpieczeństwa narodowego Polski odnieść należy się do całościowego podejścia w kwestiach zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Poprzez precyzyjnie wyodrębnione dziedziny bezpieczeństwa narodowego możliwa jest próba oceny jego potencjału, a następnie ustalenie strategicznych celów do realizacji w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski. Definicja „dziedziny” zgodnie ze słownikiem języka polskiego oznacza: „zakres czyjegoś działania w obrębie nauki, gospodarki, techniki, kultury itp.”⁶². W Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2013 roku definicja dziedzin bezpieczeństwa narodowego wskazuje, że są to: „sfery aktywności państwa na polu bezpieczeństwa wyodrębnione z punktu widzenia realizacji czterech głównych grup zadań bezpieczeństwa”⁶³.

Wyróżnione zostały dziedziny takie jak: obronna, ochronna, społeczna i gospodarcza (Rysunek 2). Następnie przyporządkowane zostały do nich sektory z wymienionymi podmiotami realizującymi zadania strategiczne bezpieczeństwa narodowego, stanowiące ich potencjał. Jak zapisano w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP: „W praktyce organizacyjnej dziedziny bezpieczeństwa narodowego to zagregowane sektory bezpieczeństwa”⁶⁴.

Oddziaływanie cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski może być zróżnicowane w zależności od danej dziedziny. Uzależnione będzie to przede wszystkim od potencjału dziedziny oraz aktualnie występującego środowiska bezpieczeństwa. Prezentacja każdej z dziedzin zawierać będzie ogólne omówienie występującego w nich potencjału – w kontekście oraz ze wskazaniem obszarów oddziaływania cudzoziemców.

Pierwszą z wyróżnionych w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP jest dziedzina obronna. Jej potencjał odzwierciedla działalność państwa stanowiąca podstawowe zabezpieczenie obywateli oraz dziedzictwa narodowego. Niezbędna do jej realizacji jest zdolność państwa w obszarze prowadzenia skutecznych działań obronnych w warunkach wojny oraz możliwy rozwój w warunkach pokoju. Potencjał obronny Polski tworzą działające na jej terytorium, jak i poza jej

⁶² Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dziedzina.html> [dostęp: 15.01.2024].

⁶³ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 248.

⁶⁴ Tamże.

granicami: służba zagraniczna (dyplomacja), Siły Zbrojne RP, wojskowe służby specjalne oraz przemysł obronny⁶⁵.



Rysunek 2. Zobrazowanie dziedzin oraz sektorów bezpieczeństwa narodowego Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie schematu zawartego w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Polski z 2013 r.

W dziedzinie obronnej aktualnie widoczne jest wysokie zaangażowanie jej potencjału w przeciwdziałanie nielegalnemu napływowi cudzoziemców do Polski. Związane jest to z koniecznością zapewnienia jednej z podstawowych potrzeb państwa, czyli zachowania nienaruszalności jego granic. Kompleksowe zaangażowanie potencjału widoczne jest poprzez włączenie Sił Zbrojnych RP do działań związanych z trwającym od lipca 2021 roku kryzysem migracyjnym, występującym na wschodniej granicy Polski⁶⁶. W obszarze zewnętrznych zagrożeń związanych z nielegalną migracją Siły Zbrojne RP wykazywać muszą również gotowość do działań o charakterze asymetrycznym, przeciwdziałając zagrożeniom charakteryzującym się znaczną zmiennością i różnorodnością form, posiadającym

⁶⁵ Tamże, s. 42.

⁶⁶ Według dostępnych danych na wschodniej granicy w okresie od lipca 2021 roku do grudnia 2022 roku nastąpiło około 56 tys. przypadków usiłowania przekroczenia przez cudzoziemców granicy Polski wbrew przepisom prawa, Portal internetowy OKO.press, *Ile osób pokonuje naprawdę granicę polsko-białoruską*, <https://oko.press/ile-osob-pokonuje-granice-polsko-bialoruska-dane-niemieckie> [dostęp: 15.01.2024].

jednak wspólne cechy⁶⁷. Związane jest to m. in. z realizacją zadań w zakresie zwalczania terroryzmu, w tym również z udziałem w operacjach poza granicami kraju⁶⁸. W tym obszarze niezbędne jest zaangażowanie służby zagranicznej, jak i wojskowych służb specjalnych, których zadaniem jest wyprzedzająca identyfikacja zagrożeń poza granicami Polski. Umożliwia to przygotowanie odpowiedniego potencjału dziedziny obronnej, jak również ukierunkowanie działań politycznych. Ponadto w obszarze przeciwdziałania możliwym do wystąpienia zagrożeniom niezbędna jest obserwacja sytuacji dotyczącej rozwoju działań zbrojnych prowadzonych w Ukrainie. Sytuacja ta powoduje, że dla dziedziny obronnej istotnym staje się skupienie uwagi zarówno na sferze militarnej (siły zbrojne) jak i na sferze niemilitarnej, szczególnie dotyczącej przygotowań obronnych całego państwa⁶⁹.

Drugą ze wskazanych dziedzin bezpieczeństwa narodowego Polski jest dziedzina ochronna. Na potencjał ochronny składa się szereg podmiotów państwowych, których celem jest zapewnienie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, gwarantujących istnienie i prawidłowy rozwój wewnętrzny państwa⁷⁰. Pomimo że zakres ten odnosi się głównie do bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, dla zapewnienia stabilności w tym obszarze niezbędne są działania spójne z realizacją tych istotnych dla bezpieczeństwa narodowego Polski⁷¹. Na elementy potencjału ochronnego składają się podmioty państwowe, takie jak: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, służby, straże i inspekcje zapewniające ochronę i bezpieczeństwo publiczne, służby graniczne, służby ratownictwa oraz komórki zarządzania kryzysowego⁷². Potencjał dziedziny ochronnej odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa obywateli Polski, jak również cudzoziemców, nad którym czuwają służby, składające się na potencjał tej dziedziny. W obszarze przeciwdziałania wiktylizacji cudzoziemców oraz interweniowania w sprawach z ich udziałem, obsługują one zdarzenia, realizując zadania z poszanowaniem ochrony życia,

⁶⁷ Do cech wspólnych należą: quasi-militarny charakter, totalne oddziaływanie, nieprzewidywalność, mała podatność na odstraszenie posługujących się nimi podmiotów, często niska intensywność, zdolność do kumulowania negatywnych oddziaływań pochodzących z różnych źródeł, M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne – „nowy” problem bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala i in. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 83–86.

⁶⁸ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 49–50.

⁶⁹ R. Szynowski, *The views on the development of the National Security System of the Republic of Poland between 2003 and 2013*, „Security Forum” 2019, vol. 3/ 1, s. 133–142.

⁷⁰ B. Wisniewski, D. Podles, *Bezpieczeństwo publiczne*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, B. Wisniewski, S. Zalewski (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2006, s. 21.

⁷¹ R. Szynowski, *Kompetencje organów państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe RP*, „Zeszyty Naukowe AON” 2011, nr 2(83), s. 107–132.

⁷² Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 52.

zdrowia osób bądź mienia, w takim samym stopniu jak wobec obywateli Polski. Powołane ustawowo do realizacji przedmiotowych zadań są przede wszystkim: Policja, Straż Graniczna oraz inne służby ratownicze interweniujące w sytuacjach wymagających udzielenia niezbędnej pomocy.

Potencjał dziedziny ochronnej w znacznym stopniu koncentruje się również na działaniach kryzysowych, co odzwierciedlił kryzys migracyjny rozgrywający się na wschodniej ścianie Polski oraz napływ uchodźców wojennych z Ukrainy. Uwidoczniły one masowy charakter zdarzeń wyczerpujących znamiona sytuacji kryzysowych. Cechują się one zazwyczaj nieprzewidywalnością oraz dynamiką, co sprawia, że działania służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa w tej dziedzinie są utrudnione. Jednocześnie niezbędna jest również aktywność organów administracji publicznej, odpowiadających za zabezpieczenie warunków socjalnych napływających cudzoziemców. Istotną kwestią staje się oszacowanie zamiarów cudzoziemców, gdyż nawet w przypadkach naruszenia przez nich porządku prawnego koniecznym jest zapewnienie im niezbędnej pomocy. Potencjał dziedziny w postaci działalności służb – odpowiada za zabezpieczenie porządku publicznego wraz z kontrolą napływu osób. Dotyczy to w szczególności identyfikacji osób o statusie nieokreślonych, czyli *not specified* (nieokreślony) mogących stanowić potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa⁷³. Tak szeroki potencjał dziedziny ochronnej składający się z wyspecjalizowanych formacji posiada również szereg narzędzi (uprawnień), które są stosowane w przypadkach negatywnych reakcji cudzoziemców na decyzje administracyjne niezgodne z ich oczekiwaniami, np. co do deportacji. W takich sytuacjach wyrażanie sprzeciwu przez cudzoziemców, szczególnie działających w grupie może generować zagrożenia dla porządku publicznego⁷⁴.

Trzecią z dziedzin bezpieczeństwa narodowego Polski jest dziedzina społeczna. Obszar ten zgodnie z Białą Księgą Bezpieczeństwa Narodowego RP obejmuje bezpieczeństwo: socjalne, demograficzne, naukowe i technologiczne. Potencjał dziedziny opiera się o podstawową tożsamość narodową, ukształtowaną z elementów takich jak: język, historia, religia, obyczajowość, literatura, kultura czy też symbole narodowe. Poczucie tożsamości narodowej powstało na filarach doświadczeń historycznych Polski. Tym samym istotnym elementem kulturowym jest pielęgnowanie tradycji niepodległościowych, które są fundamentem suwerenności narodowej, tworzącej niezależność państwa.⁷⁵ Elementy te w kontekście na-

⁷³ M. Podraza, *Nielegalna imigracja w Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 171.

⁷⁴ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*, dz. cyt., s. 113.

⁷⁵ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 73–74.

plywu oraz pobytu cudzoziemców stanowią istotę potencjału w celu przetrwania narodu. W praktycznym aspekcie realizacja ustawowych obowiązków wynikających z funkcjonowania tej dziedziny należy jednak do instytucji stanowiących jej potencjał. Odpowiadają one za zapewnienie usług zarówno dla obywateli Polski, jak i cudzoziemców. Dotyczy to obszarów działalności podmiotów państwowych, jak również prywatnych związanych przede wszystkim z zabezpieczeniem socjalnym, zapewnieniem dostępu do usług publicznych, w tym także instytucji nauki i kultury prowadzących działalność edukacyjną.

Ostatnią, czwartą dziedziną bezpieczeństwa narodowego Polski jest dziedzina gospodarcza. Obejmuje ona sektory związane z zabezpieczeniem finansowym państwa oraz rozwojem gospodarczym, także w wymiarze pozakrajowym. Dla działalności tej dziedziny istotne jest zabezpieczenie państwa poprzez posiadany potencjał. Składa się on ze zbioru elementów wpływających na zabezpieczenie finansowe państwa⁷⁶. Podstawowym miernikiem gospodarczym wskazującym wartość dóbr i usług wytworzonych w państwie w danym okresie jest Produkt Krajowy Brutto (PKB). Jego dynamika oceniana jest poprzez stan gospodarki ze wskazaniem na wzrost, spadek bądź recesję w danym czasie. Dla Polski wartość PKB w latach 2015–2022 zwiększyła się o 31,9%. Oznacza to znaczący wzrost gospodarczy Polski we wskazanym okresie⁷⁷. Gospodarka jest kluczowym obszarem, w którym silnie widoczne jest oddziaływanie cudzoziemców. Napędzana jest ona ludzką pracą, której efekty stanowią jeden z podstawowych elementów zabezpieczenia strategicznych interesów państwa. W procesie rozwoju tej dziedziny cudzoziemcy niezaprzeczalnie są jednym ze źródeł rosnącego potencjału „rąk do pracy”. Zwiększający się poziom płac, wynoszący w Polsce obecnie 80% średniego wynagrodzenia w państwach Unii Europejskiej, umożliwia zatrudnienie cudzoziemców na warunkach preferencyjnych w porównaniu z innymi państwami wspólnoty.

Charakterystyka sektorów bezpieczeństwa narodowego

Zgodnie z definicją prezentowaną w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP sektory bezpieczeństwa narodowego (państwa): „to części zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego odpowiadające (z pewnymi korektami tam, gdzie

⁷⁶ Tamże, s. 88-89.

⁷⁷ Portal gospodarczy wnp.pl, *Polskie PKB urosło o 32 procent w ciągu 8 lat. Doganiamy Europę*, <https://www.wnp.pl/finanse/polskie-pkb-uroslo-o-32-proc-w-ciagu-8-lat-doganiamy-europe,725752.html> [dostęp:15.01.2024].

to konieczne) zakresem swojej problematyki ustawowo określonym działom administracji rządowej lub grupom takich działów, zagregowanym ze względu na podobieństwo przedmiotowe (bliskość zakresu działalności podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne działy)⁷⁸. Dla porównania według internetowego wydania słownika języka polskiego sektor to: „część gospodarki wydzielona ze względu na określony typ własności, produkcji lub usług”⁷⁹. W aspekcie bezpieczeństwa narodowego nie będzie on rozpatrywany jedynie jako część gospodarki. Przedmiotowe definicje umożliwiają stwierdzenie, że sektory to wyodrębnione ze względu na określony typ – w tym przypadku dziedziny – obszary własnego działania administracji rządowej, jak również innych ich uczestników⁸⁰. Sektory uszczegóławiają dziedziny, umożliwiając przedstawienie ich zakresu oraz potencjału celem opracowania modelu poprawnego funkcjonowania dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski. Charakterystyka sektorów wymienionych dziedzin posłuży nakreśleniu działalności podmiotów potencjału oraz realizowanych zadań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski wobec oddziaływania cudzoziemców.

Do dziedziny obronnej, według podziału zgodnie z Białą Księgą Bezpieczeństwa Narodowego RP zalicza się trzy sektory: dyplomatyczny, militarny oraz wywiadowczy. Sektor dyplomatyczny to część służby zagranicznej, która funkcjonuje głównie poza granicami Polski. W jej ramach wymienić można m. in.: stanowiska atasz Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Oficerów Łącznikowych Policji lub Straży Granicznej. Odpowiadają oni za koordynację międzynarodowej współpracy wojskowej, jak również wymianę informacji z krajowymi organami. Ich rola zgodnie z polityką zagraniczną ma na celu zapewnienie korzystnych warunków realizacji umów międzynarodowych oraz budowanie poprzez współpracę pozytywnych relacji. W obszarze zobowiązań polskiej dyplomacji jest również dbałość o pozycję Polski w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W kontekście geopolitycznego położenia Polski, czyli państwa środkowoeuropejskiego celem dążenia dyplomacji jest ukształtowanie względnie stabilnego środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. W potencjale sektora dyplomatycznego istotna jest również rola konsula RP poza granicami Polski. Jego działalność związana jest z ochroną interesów Polski i jej obywateli za granicą. W zakresie relacji z cudzoziemcami poza granicami kraju, jest organem

⁷⁸ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 248.

⁷⁹ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sektor.html> [dostęp: 12.02.2024].

⁸⁰ R. Szynowski, *Administracja...*, dz. cyt., s. 66–81.

właściwym dla rozpatrzenia wniosku wizowego państwa Strefy Schengen, w którym urzęduje.

W potencjale dziedziny obronnej następnym z wymienionych jest sektor militarny. Odpowiada on za gotowość do realizacji zadań związanych z zagwarantowaniem obrony państwa i przeciwstawienia się agresji, udziału w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w operacjach reagowania kryzysowego i humanitarnego. Wspiera on również obszar bezpieczeństwa wewnętrznego w kryzysowych przypadkach potrzeby dostarczania niezbędnej pomocy społeczeństwu. Realizację powyższych założeń sektora jako jego potencjał zapewniają Siły Zbrojne RP. Składają się one z komponentów takich jak: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna, Wojska Specjalne oraz Wojska Obrony Terytorialnej. Struktura taka umożliwia realizację działań na wielu płaszczyznach przez wyspecjalizowane do tego celu podmioty. Obejmują one m. in.: obszar zwalczania klęsk żywiołowych, działania antyterrorystyczne, akcje poszukiwawcze oraz zaangażowanie w działania zarządzania kryzysowego⁸¹.

Jako ostatni sektor dziedziny obronnej w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP wymieniony został wywiad i kontrwywiad wojskowy. Działania w tym obszarze realizowane są na rzecz Sił Zbrojnych RP, a wykonuje je Służba Wywiadu Wojskowego. Jest to służba specjalna, odpowiadająca za ochronę przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Aktywność formacji koncentruje się również na działaniach w ramach systemu antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Działalność jej obejmuje pozyskiwanie i zarządzanie informacjami istotnymi dla bezpieczeństwa i potencjału obronnego Polski, m. in. bezpieczeństwa i zdolności bojowych Sił Zbrojnych RP oraz realizacji zadań przez ten podmiot poza granicami Polski. Służba ta odpowiada ponadto za rozpoznawanie i przeciwdziałanie militarnym zagrożeniom zewnętrznym, w tym terroryzmowi międzynarodowemu. Poprzez charakter działań poza granicami Polski formacja odpowiedzialna jest również za rozpoznanie, przeciwdziałanie i zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, skierowanym przeciwko personelowi i mieniu Sił Zbrojnych RP stacjonującym poza granicami Polski. Będąc członkiem międzynarodowej wspólnoty wywiadowczej Służba Wywiadu Wojskowego odpowiada również za wymianę informacji pomiędzy wywiadem państw UE oraz NATO.

⁸¹ R. Szynowski, *Legal basis and scope of activity of the National Defence Minister of the Republic of Poland*, „Forum Scientiae Oeconomia” 2016, vol. 4/1, s. 81–93.

Do dziedziny ochronnej według podziału zgodnie z Białą Księgą Bezpieczeństwa Narodowego RP zalicza się trzy sektory: kontrwywiadowczy, prawa i porządku publicznego oraz ratownictwa. Potencjał sektora kontrwywiadowczego odpowiada za realizację ustawowych zadań kontrwywiadowczych przez służby specjalne takie jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu. Zakres działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – jak wskazuje nazwa – związany jest z rozpoznawaniem, zapobieganiem i zwalczaniem zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Jest on również związany z odpowiedzialnością w obszarze ochrony porządku konstytucyjnego – suwerenności, niepodległości i nienaruszalności granic. W obszarach przestępstw takich jak dopuszczanie się: szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych godzących w bezpieczeństwo Polski – ustawowo służba ta zobligowana jest do ich rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania. Istotną rolą agencji jest również gromadzenie oraz przekazywanie właściwym organom informacji, stanowisk oraz opinii na temat cudzoziemców stwarzających zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski⁸².

Do zadań ustawowych Agencji Wywiadu zalicza się te realizowane zarówno w obszarze wewnętrznym, jak też zewnętrznym. W znacznym stopniu potencjał w postaci agencji wspiera dziedzinę obronną bezpieczeństwa narodowego Polski. Realizowane jest to poprzez uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji, mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to również potencjału ekonomicznego i obronnego. Agencja Wywiadu odpowiada także za rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym, godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Działalność Agencji Wywiadu, czyli realizacja zadań poza granicami Polski umożliwia prowadzenie wywiadów w pierwotnym środowisku cudzoziemców, czyli na terenie kraju ich pochodzenia. Działania te umożliwiają tym samym prowadzenie rozpoznania, w szczególności wykrywanie możliwych fal masowego napływu cudzoziemców z rejonów konfliktów bądź kryzysów humanitarnych⁸³.

W potencjał ochronny wpisana jest również działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego powołanego do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym w instytucjach państwowych i samorządowych. Napływ

⁸² Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Decyzje zabezpieczające Polskę*, <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/decyzje-zabezpieczajace-polske> [dostęp: 15.01.2024].

⁸³ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 56.

cudzoziemców oparty prawnie o wydane legalne tytuły pobytowe lub inne dokumenty podlega szczególnej kontroli organu. Odpowiada on za rozpoznawanie działań korupcyjnych urzędników państwowych. Do zadań organu należy m. in. przeciwdziałanie przyjmowaniu korzyści majątkowych w zamian za pozytywne udzielanie tytułów uprawniających do wjazdu na terytorium Polski oraz preferencyjnemu traktowaniu m. in. przedstawicieli doradztwa personalnego dla cudzoziemców⁸⁴.

Sektor Prawa i Porządku Publicznego obejmuje wymiar sprawiedliwości oraz organy państwa odpowiadające za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. W Polsce wymiar sprawiedliwości, zgodnie z art. 175 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* sprawują wyłącznie sądy⁸⁵. W ich skład wchodzi: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, administracyjne oraz wojskowe. Władzę sądowniczą sprawują również Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu. W aspekcie cudzoziemców przebywających w Polsce posiadane obywatelstwo (inne niż polskie) nie jest czynnikiem znaczącym dla prawnego rozstrzygnięcia prowadzonego postępowania. Wynika to z zapisów *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, zapewniającej korzystanie z praw i wolności wszystkim znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁶. W art. 32 wymienionego aktu prawnego wskazano też, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a dyskryminacja jest zakazana⁸⁷. Cudzoziemcy przebywający na terytorium Polski podlegają odpowiedzialności prawnej zgodnie z polskim ustawodawstwem, będąc pokrzywdzonymi lub poszkodowanymi przez inne osoby, są również uprawnieni do wytoczenia sprawy sądowej przeciwko sprawcom.

Potencjał sektora zawiera się również w działalności organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁸⁸. Jednym z nich jest Służba Więzienna, odpowiedzialna za oddziaływanie penitencjarne, ochronne oraz resocjalizacyjne wobec skazanych na karę pozbawienia wolności. Realizacja ustawowych zadań Służby Więziennej dotyczy przede wszystkim ochrony przed negatywnym społecznym wpływem zidentyfikowanych przez wymiar sprawiedliwości przestępców, zapobiegania zagrożeniom (prewencji) w postaci odstraszenia

⁸⁴ Dziennik Gazeta Prawna, *PK w sprawie wiz: Siedem osób usłyszało zarzuty, wobec trzech stosowane jest tymczasowe aresztowanie*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9297405,pk-w-sprawie-wiz-siedem-osob-uslyszalo-zarzuty-wobec-trzech-stosowan.html> [dostęp:15.01.2024].

⁸⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dz. cyt.

⁸⁶ Tamże.

⁸⁷ W. Klaus, K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce. Diagnoza sytuacji*, „Stowarzyszenie Interwencji Prawnej” 2018, nr 7, s. 4.

⁸⁸ R. Szynowski, M. Walancik, *Typology of administration in national security*, „Journal of Defense Resources Management” 2018, vol. 9/2/(17), s. 181–210.

potencjalnych sprawców przestępstw. Formacja sprawuje odpowiedzialność za osadzonych, przebywających w warunkach odizolowania od reszty społeczeństwa z poszanowaniem ich praw. Cudzoziemcy przebywający w polskich zakładach karnych lub aresztach w warunkach izolacji realizują swój pobyt w tych miejscach również z zapewnieniem równego traktowania z obywatelami Polski. Cudzoziemcom przysługują te same uprawnienia, czyli zapewniony dostęp do opieki medycznej, korzystanie z wolności religijnej oraz nadrzędne prawo do właściwych warunków bytowych⁸⁹.

Kolejne ogniwa potencjału sektora reprezentuje wyodrębniony obszar –podsystemu ochrony granicy państwowej. Filarem podsystemu tego jest Straż Graniczna, która zgodnie z prawem krajowym zobowiązana jest do ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Do jej priorytetowych zadań należy przeciwdziałanie i wykrywanie przestępczości granicznej w postaci: nielegalnej migracji, przemytu towarów oraz fałszerstw dokumentów. Formacja ta posiada również szereg innych zadań wynikających z uprawnień do prowadzenia działań w trybie kontroli policyjnej. Dotyczą one bezpośrednio bezpieczeństwa publicznego, w szczególności w rejonie odpowiedzialności służbowej, tj. przejścia granicznego i podległego obszaru. Wraz ze Strażą Graniczną podsystem ochrony granicy państwa tworzy Służba Celno-Skarbowa, wyodrębniona w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej. Odpowiedzialna jest za zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej oraz wykrywanie i zwalczanie nieprawidłowości potencjalnie zagrażających bezpieczeństwu finansowemu państwa. Skupia się ona na kontrolach wywozu i przywozu na terytorium Polski towarów podlegających zakazom i ograniczeniom. Czynności te ukierunkowane są głównie na przeciwdziałanie zagrożeniom przemytu kontrabandy. Związane jest to m. in. z przewozem substancji odurzających, narkotyków, wyrobów tytoniowych lub alkoholowych bez polskich znaków akcyzy.

Najliczniejszą formacją w Polsce, ustawowo powołaną w celu utrzymania bezpieczeństwa, porządku publicznego i poszanowania prawa, jest Policja⁹⁰. W obszarze związanym z oddziaływaniem cudzoziemców formacja ta odpowiedzialna jest głównie za egzekwowanie ewentualnych naruszeń prawa karnego, których dopuszczają się oni na terytorium Polski, lecz także w ramach posiadanych

⁸⁹ Państwowa Agencja Prasowa, *Cudzoziemcy w polskich aresztach. Największą grupę stanowią Ukraińcy*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C877033%2Ccudzoziemcy-w-polskich-aresztach-najw-iejksza-grupe-stanowia-ukraincy.html> [dostęp: 15.01.2024].

⁹⁰ B. Wiśniewski, J. Pronko, *Ogniwa ochrony państwa*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2003, s. 61.

uprawnień do przeprowadzania kontroli legalności pobytu. Policja odpowiada również za prowadzenie spraw, w których pokrzywdzonymi są cudzoziemcy.

Wzmocnieniem potencjału przeciwdziałającemu zagrożeniom płynącym z obecności cudzoziemców i ich oddziaływania na bezpieczeństwo narodowe Polski są specjalnie powołane w tym celu zespoły. W kwestii działań antyterrorystycznych organem pomocniczym Rady Ministrów jest Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych. Odpowiedzialny jest on za zapewnienie współdziałania administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i reagowania na tego typu zagrożenia. Jednostką koordynacji oraz analizy w tym zakresie jest Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, pełniące rolę koordynatora w przepływie informacji. W zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym wynikającym z działalności cudzoziemców jest również sfera przeciwdziałania i zwalczania finansowania tego typu działalności. Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych współpracuje z organizacjami finansowymi takimi jak Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz Krajowa Administracja Skarbowa.

Kolejnym z sektorów jest ten dotyczący ratownictwa, obejmujący: zarządzanie kryzysowe, ochronę ludności i bezpieczeństwo publiczne. Szeroki zakres działania realizowany jest poprzez Krajowy system ratowniczo-gaśniczy. Koordynuje on potencjałem przygotowanym do podjęcia działań ratowniczych o szerokiej specjalizacji na jednolitych zasadach. W szczególność obejmuje to etapowe przekazywanie informacji w postaci: systemu powiadamiania i alarmowania, organizacji i koordynacji akcji ratowniczych, procedur postępowania oraz szkolenia i systemów łączności. Główna siedziba podmiotów potencjału ratownictwa znajduje się w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, pełniącym funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Jego zadaniem jest koordynowanie procesu zapobiegania kryzysom, a w razie ich wystąpienia koordynacja działań, prowadząca do minimalizacji skutków. Wyżej wymienione Centrum odpowiedzialne jest również za ocenę ryzyka zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, co w działaniu na poziomie ponad resortowym obejmuje szerokie ich spektrum. Do jego głównych zadań należy obsługa Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz monitoring i analiza zagrożeń w oparciu o dane uzyskane ze wszystkich ośrodków kryzysowych w administracji publicznej. Pełniąc całonocowy dyżur zapewnia on obieg informacji w ramach Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, ostrzegając przed zagrożeniami (ALERT RCB). Potencjał dziedziny ochronnej w znacznej mierze zapewniają również służby ratownictwa i ochrony ludności. Potencjał ten zbudowany jest z pierwszoplanowej Państwowej Straży Pożarnej,

będącej zawodową formacją odpowiedzialną za walkę z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Formacja ta wraz z Obroną Cywilną Kraju i Ochotniczą Strażą Pożarną tworzy podstawowe elementy zarządzania kryzysowego, które w zakresie swoich kompetencji udzielają pomocy również cudzoziemcom.

Do dziedziny społecznej zgodnie z Białą Księgą Bezpieczeństwa Narodowego RP zalicza się pięć sektorów: kulturowy, edukacyjny, socjalny, demograficzny oraz migracyjny. Sektor kulturowy charakteryzuje ukształtowana tożsamość narodowa oraz dziedzictwo kulturowe, które mają znaczny wpływ na rozwój omawianej dziedziny. Związane jest to z fundamentem krajowych doświadczeń w postaci historii i tradycji wyróżniających oraz tworzących przynależność do danego narodu. Napływ cudzoziemców do Polski niezaprzeczalnie ubogaca sferę kulturową. Celem osiągnięcia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narodowego Polski potencjał sektora kulturowego wymaga kontroli tego obszaru prowadzonej z strony państwa.

Sektor edukacyjny w kwestii bezpieczeństwa narodowego Polski odpowiada za organizację oraz realizację nauki na rzecz bezpieczeństwa. Potencjał ten odpowiednio dzieli się na organizację nauki przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Udział w organizowaniu tego obszaru obejmuje również przedstawiciele resortów Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zadania edukacyjne realizowane są w instytucjach centralnych edukacji dla bezpieczeństwa, jak również w ośrodkach kierowanych przez samorządy na wielu szczeblach oraz u prywatnych przedsiębiorców. W aspekcie uczelni wyższych potencjałem procentującym w przyszłości poprzez uzupełnianie kadr podległych służb i straży są uczelnie wyższe prowadzące edukację na kierunkach bezpieczeństwo narodowe oraz wewnętrzne na studiach I, II i III stopnia. Uzupełnieniem jest aktywność prowadzona poza programami uczelni przez organizacje pozarządowe i stowarzyszenia. Dla działalności sektora niezbędne jest dostosowanie centralnego programu nauczania obejmującego cały kraj. W kontekście kryzysu migracyjnego oraz wszelkich form nielegalnej migracji niezbędnym jest opracowanie treści dostosowanych do aktualnych potrzeb w sferze bezpieczeństwa, również w zakresie doboru metod nauczania skierowanych do różnych grup wiekowych. Dla obszaru tego istotne jest uświadamianie nie tylko o zagrożeniach, jakie związane są z napływem oraz pobytem cudzoziemców, lecz także o szansach korzystnego zagospodarowania ich potencjału.

Zatem z jednoczesnym przeciwdziałaniem wykluczaniu cudzoziemców z życia społecznego⁹¹.

Działalność sektora socjalnego związana jest z bezpieczeństwem socjalnym będącym stanem wolnym od zagrożeń powodowanych niedostatkami lub brakiem środków zaspakajania potrzeb⁹². Sektor ten jest jednym z podstawowych dla potencjału dziedziny społecznej, poprzez ochronę egzystencjonalnych podstaw życia oraz umożliwienie rozwoju aspiracji życiowych w sferach: nauki, pracy, ochrony zdrowia oraz gwarancji emerytalnych. W tym sektorze potencjał budowany jest poprzez polityczne decyzje i działania państwa, mające na celu zapewnienie co najmniej minimalnego standardu stabilnego rozwoju, realizacji podstawowych celów i zadań życiowych w warunkach akceptacji oraz tolerancji społecznej grup i jednostek⁹³. Potencjał sektora tworzą organy administracji rządowej i samorządowej, współpracujące z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Do jednostek bezpośrednio świadczących usługi w tym zakresie należą: domy pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, regionalne ośrodki pomocy społecznej, placówki specjalistycznego poradnictwa, ośrodki wsparcia oraz ośrodki interwencji kryzysowej⁹⁴. Sektor ten dysponuje również potencjałem związanym ze wsparciem cudzoziemców w sytuacjach losowych bądź masowych kryzysów. W sytuacjach takich działalność sektora realizowana jest poprzez narzędzia pomocy przeznaczonej dla pewnej grupy cudzoziemców, usystematyzowanej na poziomie krajowym⁹⁵.

Kolejnym z sektorów w dziedzinie społecznej jest demograficzny, związany z bezpieczeństwem demograficznym Polski. Określane jest ono jako stosunek współdziałania grup ludzi zamieszkujących dane terytorium, posiadających odrębną tożsamość oraz tworzących własną państwowość, która organizuje stosunki

⁹¹ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 84.

⁹² M. Księżopolski, *Zabezpieczenie społeczne*, w: *Leksykon polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk (red.), Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 234–240.

⁹³ A. Skrabacz, S. Sulowski, *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcie – uwarunkowania – wyzwania*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.

⁹⁴ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Instytucje pomocy społecznej*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/instytucje-pomocy-spoecznej> [dostęp: 15.01.2024].

⁹⁵ Narzędzie w postaci Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, zastosowano w efekcie konfliktu zbrojnego prowadzonego na terytorium Ukrainy oraz napływu obywateli tego państwa do Polski. Na jego podstawie do obowiązującego ustawodawstwa krajowego wprowadzono regulacje dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa beneficjentów ustawy oraz ich zabezpieczenia socjalnego.

między nimi w sposób swobodny zgodnie z własnymi interesami”⁹⁶. Warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa w sektorze tym jest utrzymanie struktury ludności w państwie, celem zapobiegania kryzysom demograficznym wywołanym przez niekorzystne zmiany⁹⁷. W wyniku napływu cudzoziemców tendencje demograficzne mogą ulegać zmianom. Kształtować się będą one jednak na przestrzeni kolejnych lat. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego liczba żywych urodzeń w 2022 roku w Polsce wyniosła 305 000 osób, co stanowi znaczny spadek w porównaniu do ubiegłych lat. Oznacza to, że w 2022 roku Polska wkroczyła w okres kryzysu demograficznego, mogącego mieć charakter dłuższej tendencji.

Kolejnym z sektorów dziedziny społecznej jest istotny w aspekcie pobytu cudzoziemców w Polsce sektor migracyjny. Dotyczy on zarówno zabezpieczenia w obszarze imigracji, jak i emigracji. Kluczowym dla sektora jest objęcie kontrolą migracji w celu zaspokajania potrzeb państwa. Jednocześnie realizacja zagospodarowania potencjału samych imigrantów jest niezbędna celem zapewnienia ich pozytywnego wkładu na rzecz prawidłowego funkcjonowania Polski. Dla sektora migracji podstawowym zagadnieniem jest analiza potrzeb imigrantów. Związane jest to przede wszystkim z rynkiem pracy, który obecnie silnie kreowany jest przez prywatnych pracodawców, dla których potrzeby bezpieczeństwa społecznego są przeważnie kwestią mniej istotną. Sprowadza się to do zatrudniania cudzoziemców o niskim wykształceniu w krótkiej perspektywie czasu. Imigracja nieregularna, odpowiadająca potrzebom prywatnych pracodawców, nie gwarantuje jednak stabilności na rynku pracy w Polsce. Obecnie Polska nie posiada jakichkolwiek państwowych centrów rekrutacji cudzoziemców ani też uregulowań prawnych opierających się, tak jak w Niemczech lub Kanadzie na systemach punktowych⁹⁸.

Do dziedziny gospodarczej zgodnie z Białą Księgą Bezpieczeństwa Narodowego RP zalicza się sektory: finansowy, energetyczny, transportowy, infrastruktury krytycznej oraz środowiska naturalnego. Sektor finansowy odnosi się do bezpieczeństwa finansowego Polski. Jego filarami są: stabilność sektora finansowego, wielkość długu publicznego oraz struktura rezerw dewizowych państwa. Jest on naczelnym w rozwoju gospodarczym państwa, przekształcając oszczędności finansowe na potrzeby inwestycji. Działania te wiążą się z ryzykiem i są procesem

⁹⁶ M. Kawalec, J. Wróbel, *Bezpieczeństwo demograficzne*, w: J. Płaczek (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 260.

⁹⁷ A. Durasiewicz, *Bezpieczeństwo demograficzne na przykładzie wybranych państw*, w: M. Leszczyński, M. Kubiak (red.), *Polityka społeczna dla bezpiecznego rozwoju*, Instytut Politologii Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015, s. 191.

⁹⁸ Są to kryteria weryfikacji, umożliwiające otrzymanie tzw. karty szansy, która pozwala na legalne poszukiwanie zatrudnienia na tamtejszych rynkach pracy.

mogącym prowadzić do bankructwa, również obywateli, którzy powierzyli państwu swoje oszczędności. Sektor ten jest więc ściśle regulowany i kontrolowany przez instytucje publiczne w sieci bezpieczeństwa finansowego. W Polsce do instytucji tych zalicza się: Radę Ministrów, Ministerstwo Finansów, Komisję Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Na potencjał sektora składają się również narzędzia reagowania finansowego, takie jak: wsparcie płynnościowe banków i niektórych instytucji finansowych oraz uprawnienia Rady Ministrów w zakresie rekapitalizacji skierowanej do niektórych instytucji finansowych. Potencjał sektora składa się również z zasobności oraz zarządzania rezerwami dewizowymi. Zabezpieczenie interesów państwa to podstawowe zadanie Narodowego Banku Polskiego, będącego centralną bankową instytucją, zarządzającą dewizą państwa. Rezerwy dewizowe pełnią rolę wzmocnienia wiarygodności finansowej Polski oraz obniżają koszty finansowania na rynkach globalnych.

Kolejnym z sektorów w dziedzinie finansowej jest energetyczny, odpowiadający za bezpieczeństwo energetyczne Polski. Jego potencjał budują instytucje państwowe takie jak: Rada Ministrów, Ministerstwo Gospodarki, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki oraz wojewodowie i administracja samorządowa niższego szczebla. Polityka energetyczna jest niezbędnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. W założeniach bezpieczeństwa narodowego Polski w tym sektorze główne kierunki prowadzonej polityki skupiają się na priorytetowej dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Polski. Do obszaru działalności sektora zalicza się również: planowanie i koordynację zaopatrzenia państwa w paliwa i energię, kontrolę nad stabilnością zaopatrzenia w paliwa gazowe oraz energię elektryczną. Urząd Regulacji Energetyki odpowiada z kolei za regulację działalności przedsiębiorstw energetycznych w sposób zapewniający równowagę przedsiębiorców z odbiorcami paliw i energii.

Kolejnym z wymienionych dla obszaru gospodarczego jest sektor infrastruktury. Jego potencjał tworzą instytucje administracji rządowej i samorządowej. Podmioty podlegające pod sektor infrastruktury wskazane zostały w *Ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia*⁹⁹ w postaci obiektów, urządzeń i środków transportu, objętych ochroną na rzecz obronności. Powyższe podmioty umieszczone w ewidencji podlegają ochronie na podstawie uzgodnionych planów ochrony tych obszarów, obiektów i urządzeń z właściwymi terytorialnie komendantami wojewódzkimi Policji. Głównym narzędziem ochrony

⁹⁹ Dz. U. z 2025 r. Poz. 532 t.j.

infrastruktury krytycznej w Polsce jest system ochrony infrastruktury państwa. Obejmuje on zaopatrzenie w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączność i sieci teleinformatyczne, zaopatrzenie w żywność oraz wodę, ochronę zdrowia, usługi transportowe oraz działania ratownicze. Powyższy obszar stanowi potencjał dla ciągłości działania administracji publicznej gospodarującej tymi podmiotami. Dla bezpieczeństwa narodowego Polski istotny jest również potencjał produkcji, składowania, przechowywania substancji chemicznych oraz promieniotwórczych.

Bezpieczeństwo transportowe jest kolejnym sektorem, którego potencjał tworzy sieć transportowa (drogowa i kolejowa). Dla bezpieczeństwa narodowego Polski zabezpieczenie sektora obejmuje przygotowanie oraz działalność infrastruktury szlaków komunikacyjnych, celem zapobiegania katastrofom komunikacyjnym i przemysłowym. Następuje on poprzez rozwój systemu transportowego jako podstawowego zagospodarowania przestrzennego Polski. Potencjał sektora dotyczy również wkładu jakim jest czynnik poprawy infrastruktury oraz techniki, szczególnie istotnej w kolejnictwie.

Ostatnim z sektorów dziedziny gospodarczej, wymienionych w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP jest sektor środowiska naturalnego. Składa się on z potencjału geograficznego, środowiska naturalnego oraz rolnictwa. Na istotę sektora oddziałuje położenie Polski zlokalizowanej w środkowej części Europy. Jest to pozytywny fakt przyczyniający się do współpracy i wymiany towarów w branży rolnej. Szlaki tranzytowe przebiegające przez Polskę mają kluczowe znaczenie zarówno dla dywersyfikacji dostaw surowców drogą morską, jak również rozwoju energetyki wiatrowej, umożliwiającej pozyskiwanie odnawialnej energii. Ponadto Polska posiada zasoby energetyczne w postaci złóż naturalnych surowców takich jak: węgiel kamienny, brunatny, miedź czy gaz łupkowy. Zagrożeniem w tym sektorze są dynamiczne globalne zmiany klimatyczne, będące podstawowym czynnikiem oddziaływania na bezpieczeństwo ekologiczne kraju. Ponadto są to zagrożenia związane m. in. z: kwaśnymi deszczami, zmniejszaniem się warstwy ozonowej, pustynnieniem, wylesianiem, erozją gleb, zanieczyszczeniem wód i powietrza, jak również wymieraniem gatunków zwierząt i roślin oraz inwazją gatunków niepożądanych¹⁰⁰. Potencjał sektora zawiera się w zagadnieniach zagospodarowania surowców już dostępnych, np. poprzez stabilizację obiegu wody. Napływ cudzoziemców będzie powodował zwiększenie zapotrzebowania na produkcję opartą o surowce pochodzące z odnawialnych źródeł energii. Dla zapewnienia bezpieczeństwa w sektorze tym niezbędne jest wykorzystanie

¹⁰⁰ K. Prandecki, M. Sadowski, *Międzynarodowa ewolucja ochrony środowiska*, LAM-Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2010.

potencjału realizowane zgodnie z art. 74 *Konstytucji RP* w kwestii prowadzenia polityki bezpieczeństwa oraz zgodnie z art. 86 tego dokumentu, dotyczącym budowania świadomości w przedmiocie dbałości o stan środowiska¹⁰¹. Sektor ten powiązany jest z bezpieczeństwem ekologicznym jako stanem faktycznym środowiska w danym miejscu i czasie, stanowiącym kategorii praktyczną i społeczną, mającym zapewniać pełną powszechną świadomość ekologiczną¹⁰².

Cudzoziemcy w perspektywie dokumentów strategicznych RP

Polityka prowadzona na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski opiera się o kluczowe zadania realizowane przez podmioty stanowiące potencjał dziedzin bezpieczeństwa narodowego Polski. Kierunek ich działania w poszczególnych dziedzinach opiera się o krajowe dokumenty strategiczne. Oddziaływanie cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski to obszar wskazany w kluczowych dokumentach takich jak:

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 roku,
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Polski z 2020 roku.

Dla prawidłowej realizacji powyższych założeń niezbędna jest diagnoza stanu bezpieczeństwa narodowego Polski celem zaprojektowania na jej podstawie właściwych kierunków strategii bezpieczeństwa państwa. Dokument ten powinien uwzględniać zmienne oddziałujące w ewoluującym środowisku bezpieczeństwa. Diagnoza winna uwzględniać aktualne potrzeby, takie jak bezpieczny byt społeczeństwa dostosowany do poziomu, tempa i skali rozwoju¹⁰³. Diagnoza w obszarze bezpieczeństwa narodowego Polski opisana została w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 roku. Publikacja zawiera wnioski oraz rekomendacje, których celem jest doskonalenie systemu bezpieczeństwa narodowego. Dokument ten uwzględnia doświadczenia historyczne, ocenę stanu bezpieczeństwa i posiadany potencjał, wskazując następnie interesy narodowe i cele strategiczne państwa.

Oddziaływanie cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski zostało w dokumencie wskazane bezpośrednio poprzez obszar migracji. Wskaźnikiem jest napływ cudzoziemców, określany zjawiskiem imigracji. Wyodrębnienie tego

¹⁰¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dz. cyt.

¹⁰² K. Zygo, T. Skupień, *Współczesne zagrożenie bezpieczeństwa ekologicznego*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły w Białej Podlaskiej, Warszawa 2021, s. 56.

¹⁰³ M. Kozub, *Strategiczne...*, dz. cyt., s. 13.

zagadnienia rozpoczyna przyjęty na potrzeby analizy podział dziedzin oraz sektorów bezpieczeństwa narodowego, gdzie w dziedzinie społecznej wyodrębniono migracyjny sektor bezpieczeństwa narodowego¹⁰⁴. W obszarze kluczowych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego Polski na wstępie diagnozy wymienione zostało zjawisko wzrostu nielegalnej migracji. Stanowiące również wyzwanie dla potencjału obronnego i ochronnego, składającego się ze służb oraz innych podmiotów państwa. Znaczna liczba podmiotów prowadzących działania w tym obszarze powoduje rozproszenie odpowiedzialności za realizację zadań. Zagadnienie to uzupełnia wymieniony w dokumencie szereg wyzwań związanych lub towarzyszących nielegalnej migracji, takich jak zorganizowana przestępczość, czy też terroryzm¹⁰⁵. Wskazano na radykalizację kolejnych pokoleń migrantów urodzonych w krajach Europy Zachodniej, odradzający się terroryzm ekstremistyczny, mający także źródło w ksenofobicznych postawach i niechęci do przybyłych cudzoziemców¹⁰⁶. Jednym z mechanizmów przeciwdziałających powyższym zagrożeniom jest *Integrated Border Menegment* (Zintegrowane Zarządzanie Granicami). W ramach jego funkcjonowania w Polsce nastąpiło rozszerzenie funkcji Straży Granicznej na obszar działania Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Docelowo prowadzić ma ono do kontynuacji procesu przekształcania Straży Granicznej w kierunku specjalistycznej graniczno-migracyjnej formacji¹⁰⁷. Diagnoza potencjału społecznego i gospodarczego wskazywała na konieczność wypracowania kompleksowej polityki migracyjnej. Skala napływu cudzoziemców do Polski wymaga współdziałania podmiotów przeprowadzających kontrolę legalności pobytu oraz prowadzących postępowania w sprawie udzielania pobytu poprzez obligatoryjną wymianę informacji¹⁰⁸. Wyzwaniem koniecznym do zaangażowania znacznej liczby podmiotów państwowych jest nielegalna migracja w formie siłowych prób przekraczania granicy Polski. W obliczu takich zagrożeń za prawdopodobne i niezbędne uznano włączanie Sił Zbrojnych w ramach wsparcia innych służb w procesie przeciwdziałania niekontrolowanej masowej migracji¹⁰⁹.

W kwestii pobytu cudzoziemców w Polsce za niezbędne uznano rozszerzenie możliwości kontroli ich napływu w celu podejmowania zatrudnienia. Prognozowano, że obszarem szczególnego zainteresowania służb będą rodzące się nastroje ksenofobiczne, kierowane nasilającym się kryzysem polityki wielokulturowości.

¹⁰⁴ Tamże s.19.

¹⁰⁵ Tamże, s.10.

¹⁰⁶ Tamże, s.116.

¹⁰⁷ Tamże, s. 221.

¹⁰⁸ Tamże, s.71.

¹⁰⁹ Tamże, s.14.

Zgodnie z dokumentem nowym czynnikiem napędzającym imigrację do Europy Zachodniej w niedalekiej przyszłości będą zmiany klimatyczne, powstające wskutek globalnego ocieplenia. Generować mogą one emigrację przymusową, tj. ucieczkę z krajów pochodzenia z powodu braku warunków do życia i pracy. Takie sytuacje powodować mogą również prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń pośrednich, m. in. rozprzestrzeniające się epidemie chorób zakaźnych¹¹⁰. Jak wskazuje dokument w ówczesnej prognozie (2013 rok) zagrożenie to miało incydentalną szansę na wystąpienie. Następnie pandemia Covid-19, która rozpoczęła się w 2020 roku potwierdziła, jednak sprawdzenie się tego mało prawdopodobnego wówczas scenariusza.

W aspekcie imigracji cudzoziemców do Polski zgodnie z dokumentem niezbędne jest budowanie silnej tożsamości narodowej jako elementu zabezpieczenia w sferze bezpieczeństwa społecznego. Występowanie zjawiska globalnej kultury masowej wymaga zachowania silnej więzi obywatela z państwem (narodem), poprzez rozwijanie i pielęgnowanie dziedzictwa narodowego. Przy niekorzystnych prognozach demograficznych w Polsce, zagospodarowanie potencjału cudzoziemców obejmować winno poza aspektem ekonomicznym, również ten społeczny¹¹¹. W omawianej diagnozie istotną część poświęcono także polityce migracyjnej państwa. Konieczność podejmowanych działań wynika z potrzeby zaspokojenia oczekiwań rynku pracy, przynajmniej w sektorach obniżonej podaży pracowników. Konstrukcja prowadzonej polityki osiąść winna na filarach obejmujących m. in.: warunki do pracy, codzienne życie imigrantów oraz umożliwienie adaptacji kulturowej. Szczególną kwestią było zalecenie prowadzenie polityki migracyjnej zachęcającej do napływu wybrane grupy cudzoziemców, posiadające potencjał integracyjny (np. kraje sąsiednie, bliskie kulturowo). Taka charakterystyka wybranych grup imigrantów według autorów predestynuje tworzenie ułatwień dla osób posiadających polskie korzenie, czy też naukowców lub specjalistów (w tym absolwentów polskich uczelni wyższych)¹¹². W dokumencie jakim jest Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP wskazano, że sytuacja ta uzależniona będzie od środowiska bezpieczeństwa, w tym wydarzeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz przyjętego modelu zarządzania. W obszarze bezpieczeństwa narodowego Polski diagnoza ta wymusza konieczność rozwiązań strategicznych oraz wskazanie narzędzi realizacji polityki bezpieczeństwa. Kluczowe elementy strategii oparte są o analizę trendów oraz determinant towarzyszących środowisku bezpieczeństwa,

¹¹⁰ Tamże, s.119.

¹¹¹ Tamże, s. 178–179.

¹¹² Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 183.

jak i jego otoczeniu. Strategia bezpieczeństwa narodowego jest dokumentem ukierunkowanym na podejmowanie działań w przyszłości. Strategia ta wskazuje na konieczność uporządkowania hierarchii określonych celów i przyjęcia adekwatnego sposobu realizacji działań¹¹³.

W opracowanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego – Polska jest podmiotem, dla którego przedmiotem jest obszar napływu oraz obecności cudzoziemców, kształtujące poziom bezpieczeństwa na tym obszarze¹¹⁴. Aktualnie obowiązującą strategią jest dokument opublikowany w 2020 roku. Już na jego wstępie jako zagrożenie wymieniono nasiloną presję migracyjną. Zjawisko to wskazywane jest również jako wyzwanie dla bezpieczeństwa Europy, czego następstwem mogą być konflikty w granicach wewnętrznych Unii Europejskiej oraz w regionach na południu Europy¹¹⁵. Właściwy obszar związany z cudzoziemcami przebywającymi w Polsce wskazany został w rozdziale dotyczącym polityki migracyjnej. Głównym i jedynym wymienionym w tym obszarze założeniem jest potrzeba skoordynowania polityki migracyjnej z polityką gospodarczą, społeczną oraz bezpieczeństwa. W założeniu tym uznano za niezbędne opracowanie oraz prowadzenie kompleksowej polityki migracyjnej. Uwzględnić ma ona potrzeby rynku pracy, poprzez uporządkowanie strumieni migracyjnych w celu rozwoju gospodarczego Polski. Szczególnego zabezpieczenia ze strony państwa wymaga imigracja cudzoziemców w obszarze ich integracji ze społeczeństwem polskim. Poprawnie prowadzona polityka ma na celu umożliwienie zachowania spójności społecznej, kształtowania pożądanych procesów demograficznych oraz przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego¹¹⁶.

Polityka migracyjna jest obszarem całokształtu działań zarządzających organów państwa wobec imigrantów. Obejmuje ona projekty rozwiązań regulujących napływ oraz pobytową pozycję cudzoziemców. To również próba racjonalizacji i uzasadniania zamierzeń i planów¹¹⁷. Narzędziem tworzonym w celu uregulowania działań jest strategia migracyjna, wyznaczająca kierunki polityki państwa w zakresie zarządzania procesem z uwzględnieniem zjawisk imigracji oraz emigracji. Niezbędne jej cechy to kompleksowość i względna długoterminowość, będące narzędziem dla kształtowania bezpiecznej przestrzeni dla cudzoziemców, jak i obywateli Polski. Powinna ona kreować krajowe regulacje jako środki prawne

¹¹³ C. Rutkowski, *Prakseologiczne aspekty strategii wojskowej*, „Zeszyty Naukowe AON” 1998, nr 2(31).

¹¹⁴ M. Kozub, *Strategiczne...*, dz. cyt., s. 57.

¹¹⁵ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2020, s. 7.

¹¹⁶ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2020, s. 32.

¹¹⁷ R. Matyja, A. Siewierska-Chmaj, K. Pędziwiatr, *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa 2015, s. 40.

ułatwiającej integrację, ochronę praw, a także rekrutację zawodową cudzoziemców. Konieczne jest dostosowanie polityki migracyjnej do występujących trendów, opartych o analizę regularnych kanałów imigracji.

Dotychczasowe doświadczenia Polski w latach 2014–2022 nie charakteryzowały się zjawiskiem stałej nasilonej imigracji. Jej fale uwidoczniły się jako nielegalne próby przekroczenia wschodniej granicy Polski, trwające od lipca 2021 roku oraz napływ uchodźców z Ukrainy wskutek rozpoczętej wojny w lutym 2022 roku. Wcześniejszy brak doświadczeń przekładał się na poczucie braku konieczności kreowania polityki migracyjnej. Powodem takiej sytuacji była bariera atrakcyjności imigracji do Polski, w porównaniu do innych państw sąsiednich Europy Zachodniej. Przyczynił się do tego również brak oferowanego przez Polskę zabezpieczenia cudzoziemców w obszarze podstawowych państwowych gwarancji, takich jak: minimum socjalnego, chłonnego – legalnego rynku pracy oraz szansa osiągnięcia dobrobytu¹¹⁸. W obszarze regulacji prawnych na gruncie prawa krajowego, Polska pozostała na etapie stabilizacji, a po 2004 roku na etapie ujednolicania polityki wewnętrznej z prawem Unii Europejskiej¹¹⁹. Realna ocena oddziaływania napływu oraz pobytu cudzoziemców, jak również budowanie polityki migracyjnej państwa nie stanowiły jak dotąd priorytetu, a nawet założenia do realizacji. Świadczy o tym fakt, że Polska unieważniając w 2016 roku strategię migracyjną, następny dokument tej rangi przyjęła 15 października 2024 roku. Poprzedni dokument w obszarze polityki migracyjnej, czyli „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” z dnia 31 lipca 2012 roku został unieważniony przez Radę Ministrów w grudniu 2016 roku. Założenia zawarte w tym dokumencie ukierunkowane były szczególnie na rynek pracy i jego zapotrzebowanie, jak również na elementy stymulujące potrzeby gospodarcze Polski. Jako narzędzia prowadzonej polityki wymieniono w dokumencie szereg regulacji takich jak: niezbędne zmiany przepisów legalizacji pobytu, ograniczenie kanałów nielegalnej migracji czy też uszczelnienie zewnętrznej granicy Unii Europejskiej wraz ze stworzeniem systemu monitorowania nielegalnej migracji. Dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” z 2012 roku uzupełniony został w 2014 roku poprzez plan wdrożenia zawierający katalog

¹¹⁸ Tamże, s. 23–24.

¹¹⁹ Okres transformacji ustrojowej Polski po 1989 roku rozpoczął dążenia do członkostwa w Unii Europejskiej. Okres ten autorzy podzielili na 3 fazy: instytucjonalizacji (lata 1989–2001, czyli tworzenie się nowego systemu prawnoinstytucjonalnego), europeizacji (lata 2001–2004, czyli dostosowywanie krajowego prawa migracyjnego do prawa UE) oraz stabilizacji (po 2004 roku, czyli rozwój prawnoinstytucjonalny polityki migracyjnej, skorelowanej z prawem UE), M. Lesińska, M. Duszczyk, *Polityka migracyjna*, w: *25 wykładów o migracjach*, M. Lesińska, M. Okólski (red.), Warszawa 2018, s. 263.

działań i podmiotów odpowiedzialnych za ich praktyczną realizację. Do kwestii bezpieczeństwa narodowego w dokumencie podstawowym z 2012 roku odwołano się w dziale dotyczącym nielegalnej migracji. Poruszał on kwestie zagadnień związanych z kontrolą i ochroną granic, kontrolą wstępną, abolicją oraz polityką powrotową¹²⁰. Niepokojące w analizie zapisów dokumentu w kontekście bezpieczeństwa narodowego Polski był brak istniejących założeń dotyczących cudzoziemców przebywających już w Polsce. Określana sferą milczących założeń była również kwestia polityki integracyjnej kształtowanej na podstawie polityki migracyjnej. Widoczny był także brak ukierunkowania na podejmowanie działań związanych ze źródłem terroryzmu czy też napięciami społecznymi, występującymi na tle etnicznym lub rasowym. Luka w założeniach podejmowania kontroli w środowiskach nowo przybyłych społeczności imigranckich rodziła obawy o występowanie konfliktów pomiędzy imigrantami, a obywatelami Polski. Ogólny obraz założeń polityki migracyjnej Polski opierał się w znacznym stopniu na odsuwaniu zagadnień koniecznej integracji w czasowo nieokreślony horyzont przyszłości. Dodatkowo dla sytuacji migracyjnej w Polsce do roku 2015 liczba emigrantów była znacznie wyższa niż liczba imigrantów¹²¹. Odwrócenie trendu odzwierciedla saldo migracji w Polsce, które od roku 2016 jest dodatnie, tym samym sytuacja uległa zmianie, uwidaczniając potrzebę wdrożenia „na już” działań dotyczących imigracji¹²².

W powyższym kształcie Plan został wycofany wraz z decyzją o wycofaniu dokumentu głównego z 2012 roku. Brak obowiązującej strategii w tej materii był jednym z argumentów uzasadniających konieczność przygotowania dokumentu regulującego zagadnienie migracji w Polsce. W dniu 10 czerwca 2019 roku Zespół ds. Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił projekt dokumentu „Polityka Migracyjna Polski – Kierunki działań 2021–2022” mający stanowić załącznik do uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu w wersji z dnia 5 lipca 2021 roku. Ostatecznie projekt nie został przyjęty i został wycofany w IV kwartale 2022 roku. Postulatem kluczowym z perspektywy bezpieczeństwa narodowego Polski, było założenie, że polityka migracyjna ma stać na jego straży. Projekt podzielono na sześć sekcji, takich jak: legalna migracja, nielegalna migracja, ochrona cudzoziemców, integracja, migracje Polaków oraz europejski wymiar polityki migracyjnej. Kierunek działań miał wskazywać

¹²⁰ Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, Zespół ds. Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2012.

¹²¹ Polityka migracyjna Polski – *Kierunki działań 2021–2022*, Projekt z dnia 10 czerwca 2019 roku, Zespół ds. Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ID 179, s. 40–41.

¹²² Zob. Wykres 2.

na aktywny model polityki migracyjnej, usprawniającej zarządzanie procesami w powyżej wskazanych zakresach. W dokumencie określone zostały również obszary, niezbędne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, a jako podstawowy wymieniono nielegalną migrację. W tym zagadnieniu wskazano kierunek działania jako: „Skuteczne zapobieganie i zwalczanie nielegalnej migracji”. Głównym założeniem projektu była koncentracja na granicach zewnętrznych, zgodnie z krajową strategią zintegrowanego zarządzania granicami¹²³. Jako trend wskazano aktualną wówczas charakterystykę imigracji występującej w Polsce w postaci krótkotrwałego pobytu i cyrkulacji cudzoziemców. Zwiększony napływ cudzoziemców przedstawiono jako zjawisko wraz z którym występować może radykalizm religijny, jak i światopoglądowy oceniany w kategorii ryzyka. Pożądane w założeniach było ukierunkowanie polityki migracyjnej na osłabienie zjawiska emigracji Polaków oraz możliwą repatriację Polaków ze Wschodu wraz z tworzeniem systemu integracji¹²⁴. W kwestii pobytu cudzoziemców w Polsce jako kierunek prowadzonej polityki migracyjnej wskazano: „Bezpieczną, sprawnie zarządzaną, legalną imigrację do Polski dostosowaną do potrzeb gospodarki i zmieniających się wyzwań.” W zakresie tym ujęto: migracje zarobkowe, studentów zagranicznych oraz pobyt stały i obywatelstwo. W obszarze ukierunkowanym na bezpieczeństwo narodowe Polski, założeniem nowatorskim była propozycja rozpoczęcia dyskusji na temat zmian w art. 34 ust. 2 *Konstytucji RP*, umożliwiających odebranie polskiego obywatelstwa prawomocnie skazanym za niektóre przestępstwa, występujące w skutkach ze szkodą dla bezpieczeństwa państwa. Dotyczyć miało to sytuacji związanych z terroryzmem, szpiegostwem, czy też zdradą stanu¹²⁵. W dokumencie wskazano również na potrzebę uwzględnienia kwestii ochrony międzynarodowej cudzoziemców, jaką jest: „Dostęp do ochrony międzynarodowej przy utrzymaniu kontroli państwa nad zjawiskiem”. Jako niezbędne działania do podjęcia na gruncie tej materii wymieniono przeciwdziałanie nadużyciom wynikającym z uprawnień do wnioskowania o ochronę międzynarodową jedynie w celu przekroczenia granicy Polski i przedostania się na terytoria innych państw Strefy Schengen. Zwrócono również uwagę na potrzebę skrócenie czasu prowadzonego postępowania w przypadku złożonego wniosku o ochronę międzynarodową, a także na potrzebę wprowadzenia interesującego

¹²³ Stanowiąca element europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej.

¹²⁴ Polityka imigracyjna Polski – *Kierunki działań 2021–2022*, s. 9.

¹²⁵ Tamże, s. 20.

rozwiązania jakim miało być wdrożenie do krajowego porządku prawnego koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia oraz bezpiecznego kraju trzeciego.

Projekt ten wydawał się być jednak dla panujących realiów przedawniony (2022 rok). Nie był on także analizą aktualnych potrzeb i priorytetów do realizacji w przyszłości. Również dynamika światowych rynków pracy nie wskazywała ówczesnie na to, że wystąpi zainteresowanie Polską jako krajem zatrudnienia dla wysoko wykwalifikowanych pracowników. Polityka migracyjna obejmująca kwestie imigracji w kształcie projektu z 2019 roku nie stanowiła więc strategii postępowania. Brak przyjętego kierunku wytyczającego politykę imigracyjną tworzył w dalszym ciągu luki w reakcji na pojawiające się zmienne zagrożenia problemowe. Jednym tylko z przykładów byli obywatele Ukrainy, których napływ związany z wojną, a następnie pobyt z uwagi na szczególne grupy napływowe (kobiety, dzieci, osoby starsze) nie tworzył wystarczającego uzupełnienia polskiego rynku pracy¹²⁶. Uproszczono procedury obowiązujące w polskich regulacjach prawnych jedynie w kwestii zatrudniania cudzoziemców w ramach tzw. systemu oświadczeń dla obywateli wybranych państw, czyli wykonywania pracy w Polsce przez sześć miesięcy w okresie dwunastu miesięcy na podstawie oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca¹²⁷. Cudzoziemcy będący obywatelami krajów trzecich, w sytuacji braku udogodnień zawartych w regulacjach krajowych oraz występujących wyzwaniach zwiększenia efektywności polityki wizowej¹²⁸ skłaniali się do podejmowania zatrudnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa.

Aktualne potrzeby wraz ze wskazaniem kierunków prowadzonej polityki migracyjnej w założeniu na lata 2025–2030 zawarte zostały w przyjętym w dniu 15 października 2024 roku dokumencie o nazwie „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo”¹²⁹. Stanowi on załącznik do uchwały nr 12 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 roku. Jak wskazuje nazwa dokumentu jest on kompleksową i odpowiedzialną Strategią Migracyjną Polski na lata 2025–2030. Przyjęte założenia już na wstępie ukazują innowacyjny charakter dokumentu, poprzez wskazanie podstawowych celów i kierunków, mających stanowić nową strategię migracyjną. Istotne w odróżnieniu od poprzedniego dokumentu (unieważnionego w 2016 roku) ten z 2024 roku, wskazuje jako nadrzędny priorytet

¹²⁶ Portal internetowy Prawo.pl, *Prawo migracyjne trafi do kosza, podobnie jak wcześniej polityka migracyjna*, <https://www.prawo.pl/kadry/polityka-migracyjna-polski,522248.html> [dostęp: 15.01.2024].

¹²⁷ Związane jest to z instytucją uproszczonej procedury możliwości rejestrowania oświadczeń dla obywateli Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Gruzji i Armenii.

¹²⁸ Polityka imigracyjna Polski – *Kierunki działań 2021–2022*, s. 21.

¹²⁹ Strategia migracyjna na lata 2025–2030, *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r.

zapewnienie bezpieczeństwa, poprzez regulację i pozostawianie pod kontrolą celu przyjazdów oraz skali napływu cudzoziemców. Zapewnienie bezpieczeństwa zostało wskazane w dokumencie jako potrzeba, która wiąże się bezpośrednio z wielkością założeń do realizacji w latach 2025–2030. Priorytetem określonym na wstępie dokumentu jest ochrona granicy i przeciwdziałanie nielegalnej migracji, występującej wskutek działań hybrydowych. Podkreślono, że z uwagi na położenie Polski na jednym ze szlaków migracyjnych, wymaga to podejmowania przeciwdziałania zagrożeniom w tym obszarze. Przyjęto możliwość stosowania narzędzia w postaci prawa ograniczenia (czasowego i terytorialnego) przyjmowania wniosków o azyl. Przy założeniu, że będzie ono dotyczyło jedynie sytuacji zagrożeń destabilizacji państwa poprzez napływ imigrantów. Kolejnym ze wskazanych kierunków jest również wypełnianie luk występujących w branżach deficytowych w postaci zatrudnienia w nich cudzoziemców. Zapisy wskazują jednak jasno, że istotna jest ochrona rynku pracy w Polsce, konkurencyjności gospodarki oraz spójności społecznej zgodnej również z prawami pracowników. Zagospodarowanie potencjału cudzoziemców realizowane będzie także w postaci umiędzynarodawiania polskiego obszaru nauki i szkolnictwa wyższego. Dążyć powinno ono m. in. do wyeliminowania istotnego problemu, w postaci fikcyjnego podejmowania studiów przez cudzoziemców w celu zalegalizowania pobytu w Unii Europejskiej. Założenia te uzupełniają również plany spójności obywatelskiej w celu uniknięcia konfliktów społecznych. Ostatnia część odnosi się do konieczności zmian w polityce polonijnej, utrzymywania kontaktów z diasporą oraz realizacji programów powrotowych dla Polaków przebywających za granicą.

Interesującym jest stwierdzenie, że unieważnienie poprzedniego dokumentu tej rangi (2016 rok) nastąpiło wskutek decyzji „motywowanej politycznie”, którego skutkiem był chaos występujący w ostatnich latach w podejściu do migracji. Jak nadmieniono prowadzona w tym czasie polityka migracyjna wygenerowała konieczność zmiany podejścia do zarządzania imigracją do Polski. W tym jako jedno z założeń określono, dostosowanie legislacji oraz sposobów zarządzania migracjami adekwatnie do wyzwań. Zgodnie z treścią dokument ten jest planem, jednak w najbliższych latach podlegać będzie on ewaluacji, tak by za pomocą elementów legislacyjnych spójnie kształtować potrzeby napływu cudzoziemców do Polski. W wymiarze wydarzeń takich jak: kryzys migracyjny trwający na polsko-białoruskiej granicy, napływ osób niezidentyfikowanych na terytorium Polski, ujawnione nieprawidłowości przy wydawaniu wiz czy też zagospodarowanie potencjału cudzoziemców na rynku pracy w Polsce przyjęta strategia wydaje się sporządzona rzetelnie oraz uwzględniać aktualne wyzwania. W strategii tej ujęto

możliwość stosowania wyjątkowych środków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, m. in. tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych UE/Schengen, czy też zabezpieczenie granic zewnętrznych celem ochrony przed wtórną mobilnością migrantów. Dokument ten uwzględnia również znaczną część problemów natury technicznej, związanej z obsługą cudzoziemców w urzędach czy też organizację ich zatrudniania. Założenia strategii wskazują wprost na potrzebę unikania oraz minimalizacji rotacji pracowników urzędów wojewódzkich czy też wyeliminowanie podmiotów pośredniczących, w procedurze zatrudniania cudzoziemców, tj. działalności agencji pracy. Należy podkreślić jednak, że kompleksowo, celnie w założeniach opracowana strategia, stanowi na obecnym etapie plan. Niezbędne do prawidłowego funkcjonowania obszaru polityki migracyjnej jest opracowanie programu implementacyjnego oraz dostosowanie zapisów obowiązujących aktów prawnych, m. in. omawianej triady ustaw. Zapisy strategii w perspektywie dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, budują również znaczne oczekiwania dotyczące jej efektywności i faktycznego wpływu na bezpieczeństwo narodowe Polski. Wyniki tych działań, zgodnie z zapisami strategii możliwe będą do oceny w II połowie 2027 roku, kiedy to założono śródkresowy przegląd realizacji założeń zawartych w dokumencie. Implementację strategii wskazano do realizacji na lata 2025–2027 i 2028–2030¹³⁰.

Uogólnienia i wnioski

Wskazane dziedziny bezpieczeństwa narodowego Polski obejmują szeroki zakres działalności różnorodnych podmiotów państwa, które realizują swoje zadania w wymiarze krajowym jak również międzynarodowym. Określone dziedziny obejmujące poszczególne sektory, systematyzują poglądowo obszary, w których aktywność cudzoziemców może oddziaływać na bezpieczeństwo narodowe Polski.

W przedstawionych czterech dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski możliwość oddziaływania cudzoziemców występuje w każdej z nich. Sprezycowanie zakresu dziedzin poprzez przynależne im sektory uwidacznia jednak, że oddziaływanie cudzoziemców nie będzie takie same w każdej z nich. Jednym z podstawowych wyznaczników jest również obszar działalności potencjału dziedzin, czyli zakres i realizacja zadań przez instytucje odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego Polski.

¹³⁰ Tamże.

Potencjał dziedziny obronnej skupia się w swoich sektorach na przeciwdziałaniu zagrożeniom w postaci organizowania ataków militarnych, innych działań hybrydowych oraz napływowi osób nieuprawnionych, uzyskujących wizy wydane przez polskie konsulaty. Rozpoznanie prowadzone w tym obszarze realizowane jest przez sektory dyplomatyczny i wywiadowczy. Przygotowanie na odparcie ataków stanowiących realne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa jest zadaniem sektora militarnego z potencjałem Sił Zbrojnych RP. Jak odzwierciedla sytuacja na polsko-białoruskiej granicy rozszerza ona konieczność zaangażowania Sił Zbrojnych RP do wsparcia podmiotów dziedziny ochronnej w zapewnieniu bezpośredniej ochrony granicy państwowej.

W dziedzinie ochronnej podległe jej sektory będą najsilniej związane z oddziaływaniem cudzoziemców. Zaangażowanie potencjału dziedziny wymaga szerokiego rozpoznania prowadzonego przez służby specjalne m. in. na rzecz sektora kontrwywiadowczego. Przedmiotowe rozpoznanie powinno być priorytetowo ukierunkowane na przeciwdziałanie terroryzmowi oraz szpiegostwu realizowanym na terytorium Polski. Napływ cudzoziemców generuje również zwiększony ich udział w życiu społecznym. Nieuniknionym jest oddziaływanie ich na sektory prawa i porządku publicznego oraz ratownictwa. Niewątpliwie sektor prawa i porządku publicznego jest zaangażowany w największym stopniu z uwagi na szeroki wachlarz realizowanych zadań związanych z codzienną obecnością cudzoziemców na terenie Polski. Sytuacja ta wymaga znacznych nakładów finansowych ze strony państwa dla zabezpieczenia potencjału całej dziedziny ochronnej.

W dziedzinie społecznej potencjał sektora uwidacznia się przede wszystkim w usługach realizowanych przez instytucje państwowe, będące aktywnym elementem w życiu codziennym społeczności lokalnych. W sektorach takich jak: kulturowy, edukacyjny, socjalny, demograficzny, czy też migracyjny – cudzoziemcy w znacznym stopniu oddziałują na bezpieczeństwo społeczne obywateli Polski.

Dziedzina gospodarcza jest tą, która kluczowo wpływa na realizację interesów państwa, umożliwiających zabezpieczenie finansowe działalności potencjału pozostałych dziedzin. Potencjał tworzony może być również poprzez zagospodarowanie cudzoziemców, czyli szanse w obszarze napędzania gospodarki krajowej, w ramach której następuje również odprowadzanie podatków oraz udział w zabezpieczeniu emerytalnym.

We wszystkich wymienionych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski, zabezpieczeniem jest potencjał składający się z organów i narzędzi państwowych, samorządowych oraz podmiotów prywatnych. Dziedziny wraz z sektorami

z przynależnym im potencjałem zostały usystematyzowane w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2013 roku, będącej diagnozą stanu, jak również prognozą możliwych obszarów wystąpienia zagrożeń. W latach 2014–2022 w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego Polski wystąpiły sytuacje sygnalizowane w tej diagnozie, m. in. pandemia, konieczna dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych z Rosji, natężenie nielegalnej migracji oraz zapewnienie pomocy uchodźcom wojennym. Nie wszystkie te obszary uwzględnione zostały z kolei w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Polski. Aktualnie obowiązujący dokument z 2020 roku uwidacznia więc luki w odniesieniu do sytuacji związanej z oddziaływaniem cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski. Taka sytuacja w turbulentnym środowisku bezpieczeństwa powodować może konieczność podejmowania ze strony państwa działań *ad hoc*. Uwidaczniają to m. in. sytuacje napływu cudzoziemców w różnych celach. Są to zarówno cudzoziemcy nielegalnie przekraczający granicę Polski, mogący być klasyfikowani jako niezidentyfikowani, jak również ci poszukujący ochrony, dla których niezbędnym będzie udzielenie im pomocy socjalnej. Są to również cudzoziemcy poszukujący zatrudnienia w Polsce, z zamiarem dłuższego bądź krótszego pobytu, a zatem wymagający w tym czasie zagospodarowania ich potencjału. W tym obszarze przyjęty dnia 15 października 2024 roku dokument „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo” wydaje się w sposób szeroki i aktualny do wyzwań wyznaczać kierunki prowadzenia polityki migracyjnej na lata 2025–2030, również w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski.

ANALIZA ODDZIAŁYWANIA CUDZOZIEMCÓW NA BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE POLSKI

Aktywność cudzoziemców w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego

Scharakteryzowanie aktywności cudzoziemców poprzez dziedziny bezpieczeństwa narodowego Polski przeprowadzono w oparciu o ustalone w wywiadach eksperckich występujące zjawiska i trendy z udziałem cudzoziemców. W tym celu niezbędnym było przedstawienie form aktywności cudzoziemców występujących z ujęcia przedstawicieli instytucji wchodzących w skład potencjału danej dziedziny. Dla zobrazowania występujących aktywności cudzoziemców przeprowadzono zatem wywiady eksperckie umożliwiające poznanie opinii respondentów, reprezentujących poszczególne instytucje potencjału dziedzin: ochronnej, obronnej, społecznej oraz gospodarczej. Udzielone przez ekspertów odpowiedzi oraz przekazane spostrzeżenia posłużyły jako materiał do zaprezentowania występujących aktywności dla każdej z czterech wyżej wymienionych dziedzin.

Obszary zainteresowania podzielone zostały tematycznie na: pytania ogólne, pytania o kwestie zatrudnienia cudzoziemców, pytania o wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz pytania o rekomendacje na przyszłość. Odpowiedzi respondentów odnoszą się tym samym do przedstawienia perspektywy, na tle której aktywność cudzoziemców występuje w obszarze działalności reprezentowanej przez daną instytucję.

Aktywność cudzoziemców w dziedzinie obronnej

Aktywność cudzoziemców oddziałująca na dziedzinę obronną była przedmiotem wywiadów przeprowadzonych z trzema ekspertami¹ reprezentującymi instytucje związane z potencjałem militarnym, jak również będącymi doświadczonymi badaczami w obszarze nauk o bezpieczeństwie. W kwestii aktywności cudzoziemców oddziałującej na dziedzinę obronną, wszyscy eksperci stwierdzili, że występuje ona na wielu płaszczyznach i jest zagadnieniem wielowarstwowym. Postrzegać można ją zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Jak podkreślił ekspert 1 konsekwencją migracji, wskutek aktywności cudzoziemców są generowane konflikty przenoszone na dziedzinę obronną. Według eksperta 2 związane jest to z potrzebą wprowadzania innych, pozytywnych aktywności, polegających na angażowaniu się przedsiębiorstw państwowych oraz prywatnych w obszar wzmocnienia potencjału obronnego wraz z pozyskiwaniem technologii zagranicznych. Ekspert jako zagrożenie w tym obszarze wskazał jednak element potencjalnej obserwacji prowadzonej przez cudzoziemców. Dotyczyć może ona przebiegu procesu produkcji sprzętu, a następnie wykorzystania tej wiedzy przez cudzoziemców w nieuprawniony sposób. Również w kwestii aktywności cudzoziemców mającej negatywny wpływ na bezpieczeństwo narodowe Polski wypowiedział się ekspert 1, który podkreślił, że wskazane powyżej działania wspierane są przez siły białoruskie. Ekspert nawiązał tym samym do kolejnego obszaru badań, jakim są zagrożenia generowane wskutek aktywności cudzoziemców. Wskazał on, że negatywna aktywność cudzoziemców w Polsce w tym obszarze jest celowa, m. in. poprzez zaangażowanie polskich żołnierzy rotacyjnie pełniących służbę z zadaniem ochrony granicy polsko-białoruskiej. Sytuacja ta osłabia gotowość naszej armii poprzez ciągłe zaangażowanie wydzielonych jednostek WP w tym szczególnym obszarze. W zakresie aktywności generującej zagrożenia ekspert 1 zwrócił również uwagę na wspomniane już zaangażowanie cudzoziemców w produkcję obronną, które wskutek pozyskiwania informacji dotyczących produkcji, często niejawnych może być wykorzystywane przez cudzoziemców w sposób generujący zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego Polski. Z kolei ekspert 2 wskazał, że zagrożeniem

¹ Wywiad z ekspertem 1 reprezentującym dziedzinę obronną, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 27.06.2024 r.; Wywiad z ekspertem 2 reprezentującym dziedzinę obronną, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 28.06.2024 r.; Wywiad z ekspertem 3 reprezentującym dziedzinę obronną, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 12.07.2024 r.

związanym z aktywnością cudzoziemców, jest ich napływ w związku z prowadzoną wojną w Ukrainie, co generuje dodatkowe działania pomocowe. Tym samym jak wskazał ekspert sprzęt uzyskany przez Polskę np. system PATRIOT będzie wykorzystany na rzecz Ukrainy. Również zagrożeniem w aspekcie aktywności cudzoziemców jest, hamowanie dostaw uzbrojenia, które mogą być przesunięte lub opóźnione z uwagi na występujące potrzeby w związku z wojną w Ukrainie.

W obszarze szans związanych z aktywnością cudzoziemców eksperci zwrócili uwagę na kilka aspektów. Jednym z nich jest wskazane eksperta 2 wzmocnienie współpracy wojskowej pomiędzy Polską, a NATO, m. in. w postaci organizacji i udziału w ćwiczeniach sojuszniczych, wzmocnienie myśli szkoleniowej oraz technicznej. Jak podkreślił ekspert szansą jest również wymiana informacji co do stosowanej technologii proobronnej, opierającej się na modelu strefy bezpiecznego państwa. Wdrożenie rozwiązań takich możliwe będzie w ramach współpracy innych państw i wymiany doświadczeń. Aktywność cudzoziemców mogąca generować szansę związana jest z naturalną znajomością ich języka ojczystego. Jak wskazał ekspert 2 zagospodarowanie potencjału w dziedzinie obronnej to wkład w prowadzenie analizy rozpoznawczo-wywiadowczej przez cudzoziemców, identyfikujących osoby ze swojej grupy narodowej. Tym samym cudzoziemcy przebywający w Polsce mogą według eksperta być cennym źródłem wiedzy o potencjalnych zagrożeniach, poprzez wykorzystanie w rozpoznaniu osobowym.

Kolejnym z obszarów zainteresowania była kwestia zawodowej aktywności cudzoziemców występująca w dziedzinie obronnej. Cudzoziemcy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie mogą pełnić służby w Wojsku Polskim, co jednak jak podkreślił ekspert 3 w przyszłości może ulec zmianie, poprzez prawne uznanie, że obywatele Unii Europejskiej będą uprawnieni do zasilania sił zbrojnych. Ponadto ekspert podkreślił, że w sytuacji posiadania podwójnego obywatelstwa, aby osoba uzyskała status zasilania sił zbrojnych musi uzyskać zgodę MSWiA. Możliwość podejmowania służby przez cudzoziemców posiadających jedynie inne niż polskie obywatelstwo wymaga, jak wskazał ekspert wkomponowania takich regulacji w obowiązujący system prawny w Polsce. Jak ujął ekspert 1 formalnie cudzoziemcy nie są zatrudnieni w sektorze obronnym, jednak nie możemy wykluczyć, że w dziedzinie obronnej mogą być elementem rozpoznania. Wyjątkami w zatrudnieniu w tym obszarze są tłumacze i lekarze z Ukrainy, którzy są zatrudniani w szpitalach wojskowych. Stanowią oni konieczny zasób poprzez zapewnienie wymiany informacji i komunikacji, również podczas szkoleń specjalistycznych żołnierzy, a także przygotowania dowództw i sztabów funkcjonujących w warunkach wojny. W kwestii związanej z zatrudnieniem cudzoziemców

swoje doświadczenia przekazał ekspert 2, który wskazał na możliwość pozytywnego zagospodarowania cudzoziemców posiadających również obywatelstwo Polskie. Zgodnie z przekazanymi doświadczeniami w jego ocenie, takie osoby cechują się posiadanym wykształceniem, elastycznością i gotowością na nowe wyzwania, co stanowi pozytywny potencjał. W tym temacie swoje doświadczenia przekazał również ekspert 3, zwracając uwagę na cudzoziemców będących uczniami klas mundurowych w polskich szkołach średnich. Według jego opinii ustawa regulująca kwestie oświatowe nie ogranicza ich prawa do nauki w klasach o takim profilu, jednak z uwagi na brak posiadanego obywatelstwa Polskiego nie mogą oni następnie bezpośrednio zasilać Sił Zbrojnych RP. Tym samym występuje potencjał dotyczący przyszłego zatrudnienia, jednak jest on utrudniony w zagospodarowaniu w dziedzinie obronnej w praktyce. Tym samym obszar zagospodarowania cudzoziemców w dziedzinie obronnej według ekspertów jest dość znaczny, wymaga on jednak uważnego doboru stanowisk, jakie obejmować mogą cudzoziemcy oraz ich wcześniejszej weryfikacji. Jak podkreślił ekspert 2 przede wszystkim występować muszą warunki w postaci konkurencyjnych ofert wynagrodzenia w porównaniu z innymi państwami. Według jego opinii występuje szansa na pozyskanie inżynierów m. in. z: Francji, Anglii czy nawet Stanów Zjednoczonych, jednak na razie Polska nie oferuje preferowanych przez cudzoziemców z tych krajów finansowych warunków zatrudnienia. Z kolei jak podkreśla ekspert 3 zatrudnienie cudzoziemców w dziedzinie obronnej przy założeniu, że są to obywatele Unii Europejskiej jest możliwe. Jak podkreślił, należy wykluczyć ewentualne powiązania cudzoziemców z terroryzmem do czego niezbędny jest globalny dostęp do informacji, co w przypadku obywateli państw trzecich jest często niemożliwe. Ekspert widzi możliwość zatrudnienia cudzoziemców w zakładach związanych z produkcją obronną na stanowiskach wymagających posiadania praktycznych umiejętności, takich jak: tokarz, spawacz czy ślusarz, do czego posiadać muszą oni odpowiednie tytuły prawne do pobytu i wykonywania pracy w Polsce. Z kolei ekspert 1 w obszarze zagospodarowania cudzoziemców jako żołnierzy nie widzi takiej możliwości z uwagi na obszar dostępu do informacji niejawnych. Sytuacja ta według eksperta wynika jednak z potrzeb, tym samym nie wyklucza on pozyskania cudzoziemców – specjalistów w warunkach wojny, do czego podchodzi jednak ostrożnie.

Kolejnym z obszarów był wpływ aktywności cudzoziemców na bezpieczeństwo i porządek publiczny oddziałujący również na dziedzinę obronną, co widoczne jest z uwagi na przenikanie się tych obszarów. Jak wskazał ekspert 1 obrazują to występujące sytuacje, m. in. nagłaśniane publicznie przechwycenie

dywersyjnych rosyjskich grup zbrojnych. Jak podkreślił ekspert również przypadki prowadzonych postępowań w sprawie zobowiązania cudzoziemców do powrotu ze względów bezpieczeństwa są tego potwierdzeniem. Jedną z takich sytuacji według eksperta była grupa rozpoznana przez ABW w 2020 roku, kiedy obywatele Tadżykistanu byli rekrutowani, w celu formowania komórek rozpoznawczych na terytorium Polski. Należy podkreślić przede wszystkim, że te wspomniane działania mogły mieć na celu sprawdzenie możliwości obronnych kraju, zdolności do podjęcia reakcji i sposobów przeciwdziałania.

Ostatnim obszarem zainteresowania było wskazanie przez ekspertów rozwiązań umożliwiających ograniczenie zagrożeń oraz wykorzystanie szans. Według eksperta 2 koniecznym jest stworzenie mechanizmów ograniczających wrogą działalność cudzoziemców w Polsce. Jak podkreślił, przyczynić do tego muszą się jednolite procedury oraz system zatrudniania cudzoziemców, umożliwiające ich weryfikację. W szczególności, w opinii eksperta jest to istotne przy wykonywaniu prac m.in. w obiektach strategicznych, stanowiących szczególny rodzaj infrastruktury. Dla takich inwestycji z uwagi na skalę przedsięwzięcia nieuniknionym będzie zatrudnienie cudzoziemców, tym samym niezbędne jest sprawne działanie służb odpowiedzialnych za rozpoznanie. Jak wskazał ekspert 1 szczególną rolę pełni w tym obszarze Służba Kontrwywiadu Wojskowego jako podmiot przeciwdziałający próbom nielegalnych aktywności mogących wystąpić ze strony żołnierzy zasilających Siły Zbrojne RP. Ekspert wskazuje, że ograniczenie zagrożeń uwarunkowane będzie również poprzez kontrolę obszaru cywilnego i współpracę z ABW. Ekspert podkreśla również, że istotne dla ograniczenia zagrożeń jest powstawanie nowych narzędzi weryfikacji cudzoziemców wjeżdżających do Polski. Z kolei w obszarze wykorzystania szans związanych z aktywnością cudzoziemców istotne jest zaznaczenie w polskiej polityce zagranicznej potrzeb związanych z bezpieczeństwem Polski, która posiada znaczny odcinek granicy zewnętrznej UE.. Z kolei w kwestii zagospodarowania samych cudzoziemców przebywających w Polsce jako szansę wkładu w Siły Zbrojne dostrzega ekspert 3 wskazując na zasadność, wprowadzenia narzędzi systemowych i prawnych wymagających, aby drugie pokolenie cudzoziemców zostało włączone w system obronny Polski. Jak podkreśla ekspert 1 szansą jest wykorzystanie specjalistów nie tylko w obszarze użycia wojskowego sprzętu, lecz również metodyki oceny przeciwnika. Zgodnie z opinią eksperta osoby pochodzące z innych krajów są niezbędnym źródłem informacji dotyczącej sytuacji tam panującej, warunków funkcjonowania państwa, jego armii oraz nastawienia społecznego.

Aktywność cudzoziemców w dziedzinie ochronnej

W dziedzinie ochronnej wywiady eksperckie przeprowadzone zostały z przedstawicielami następujących instytucji: Urzędu ds. Cudzoziemców², Urzędu Wojewódzkiego³, Straży Granicznej⁴, Policji⁵, Państwowej Straży Pożarnej⁶ oraz instytucji reprezentujących służbę zdrowia, czyli Wojewódzkiego Pogotowia Ratunkowego⁷ oraz podmiotu leczniczego (Szpital św. Kamila)⁸. Na pytania ogólne dotyczące występowania aktywności cudzoziemców wszyscy wyżej wymienieni respondenci w swoich odpowiedziach ocenili, że reprezentowane przez nich instytucje (w pełni lub części finansowanych ze środków państwowych) są podmiotami świadczącymi usługi skierowane również wobec cudzoziemców. Aktywność cudzoziemców wymaga z ich strony realizacji zadań w obszarze ustawowych obowiązków tych instytucji.

Jak podkreślali przedstawiciele Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz podmiotów służby zdrowia zakres świadczonej pracy (usług) realizowanej wobec cudzoziemców obejmuje taki sam wymiar zadań, jak wobec obywateli Polski. Aktywność cudzoziemców w działalności Urzędu ds. Cudzoziemców, Urzędu Wojewódzkiego oraz Straży Granicznej wymaga od tych podmiotów zdecydowanie szerszej współpracy z cudzoziemcami z uwagi na skoncentrowanie zadań w kwestiach kontroli legalności pobytu oraz udzielania tytułów pobytowych. Działalność wyżej wymienionych instytucji jest jednym z filarów bezpieczeństwa narodowego w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji. Zauważalna jest

² Wywiad ekspercki z przedstawicielem Urzędu ds. Cudzoziemców, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 24.04.2024 r.

³ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Urzędu Wojewódzkiego, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 20.07.2024 r.

⁴ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Straży Granicznej, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 25.07.2024 r.

⁵ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Policji przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 10.05.2024 r.

⁶ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Państwowej Straży Pożarnej przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 5.04.2024 r.

⁷ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Wojewódzkiego Pogotowia Ratunkowego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 15.05.2024 r.

⁸ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Szpitala Kamilianów przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 30.04.2024 r.

rosnąca aktywność cudzoziemców w obszarze działalności tych instytucji. Jak wskazał przedstawiciel Urzędu Wojewódzkiego sukcesywnie od kilku lat pracy dla komórek obsługujących cudzoziemców jest coraz więcej, związane jest to głównie ze znacznym zainteresowaniem aplikowaniem o czasowe tytuły pobytowe, związane głównie z pracą oraz wysoką mobilnością cudzoziemców. Aktywność cudzoziemców w obszarze działalności wspomnianych instytucji wymaga z ich strony również zwiększonego nakładu pracy z uwagi na konieczność wyjścia poza schemat powtarzalności realizacji zadań służbowych. Jak podkreślił przedstawiciel Straży Granicznej, zakres ustawowych działań formacji opiera się o przepisy prawa, jednak zależy również od występujących, aktualnie silnie zmiennych trendów migracyjnych, generujących polaryzację zadań formacji. W opinii większości respondentów bezpośrednią przyczyną znacznego zwiększenia się aktywności cudzoziemców był napływ cudzoziemców po wybuchu wojny w Ukrainie w lutym 2022 roku. Jak podkreślił przedstawiciel Państwowej Straży Pożarnej, znaczną aktywność wymagającą podejmowania działań z naszej strony odnotowaliśmy jako jednostka w związku z wybuchem wojny w Ukrainie. Sytuacja ta wpłynęła również na poszerzenie zakresu realizacji ustawowych zadań z powodu wprowadzonych regulacji pomocowych. Jak wskazał przedstawiciel Straży Granicznej – sytuacja związana z napływem obywateli Ukrainy to w dalszym ciągu zmienny proces, uzależniony od występujących potrzeb, które rozpoczęły się od zabezpieczenia podstawowych potrzeb osób ewakuujących się z terytorium Ukrainy. Następnie była to trwająca do nadal realizacja ustawowych zadań w kwestii przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową. Na tym tle istotna jest również aktywność cudzoziemców związana z obszarem przeciwdziałania nielegalnej migracji. Dotyczy ona przede wszystkim występujących od lipca 2021 roku prób przekraczania polskiej granicy przez cudzoziemców wbrew przepisom prawa z terytorium Białorusi. Sytuacja ta poprzez tę formę aktywności wymagała i wymaga nadal stałego zaangażowania Straży Granicznej oraz Policji w działania mające na celu ochronę wschodniej granicy Polski. Jak podkreślił przedstawiciel Policji zaangażowanie reprezentowanej formacji w dotychczas pełnioną ochronę granicy wschodniej, rozszerza już szeroki katalog zadań ustawowych.

W kwestii zagrożeń i szans respondenci odpowiadali z ukierunkowaniem na to, jak aktywność cudzoziemców wpływa na działalność reprezentowanej instytucji. Przedstawiciele Urzędu ds. Cudzoziemców oraz Urzędu Wojewódzkiego podkreślali, że w ich działalności widoczne są szanse, związane z zagospodarowaniem potencjału cudzoziemców. Jednak niezbędnym jest ich odpowiednie wykorzystanie. Jak określił przedstawiciel Urzędu ds. Cudzoziemców szeroki wachlarz

kwalfikacji oraz umiejętności cudzoziemców może przyczynić się jako uzupełnienie jego kadr w komórkach organizacyjnych, ponieważ cudzoziemcy posiadający odpowiednie kwalifikacje są zatrudniani w komórkach organizacyjnych. Podobne podejście w kwestii aktywności identyfikowanych jako szanse na zagospodarowanie potencjału cudzoziemców reprezentowali przedstawiciele służby zdrowia. Szanse te związane są w ich opinii z potencjałem jaki cudzoziemcy posiadają poprzez kwalifikacje zawodowe, co mogłoby być uzupełnianiem występującej luki w zatrudnieniu lekarzy, pielęgniarek, ratowników oraz opiekunów medycznych w Polsce. Z kolei, jako zagrożenia ekspert reprezentujący szpital ocenił przypadki braku posiadania odpowiedniej praktyki zawodowej lekarzy, co ustalono przy zatrudnianiu cudzoziemców przybyłych z Ukrainy. Jak wskazał lekarze posiadający praktykę jedynie z Ukrainy nie zawsze posiadają doświadczenia z pracy w szpitalach, a często jedynie w przychodniach podstawowej opieki zdrowotnej. W obszarze związanym z zagrożeniami respondenci reprezentujący służbę zdrowia zwrócili uwagę na skomplikowaną i długą certyfikację dyplomów posiadanych przez cudzoziemców, którzy chcą podjąć zatrudnienie w Polsce. Obecnie jest to kwestia problematyczna i w przyszłości – według ich opinii – brak wprowadzenia rozwiązań systemowych może generować zagrożenia w postaci braku ciągłości zatrudnienia, m. in. z powodu niewykorzystania aktualnie występujących szans. Eksperci reprezentujący instytucje podległe Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako szanse wskazywali na możliwości wykorzystania potencjału wspierającego ich działalność. Przykładem takim może być wskazana przez przedstawicieli Państwowej Straży Pożarnej oraz Straży Granicznej procedura powoływania cudzoziemców w charakterze tłumaczy do wsparcia realizacji zadań służbowych. Zagospodarowanie potencjału cudzoziemców, poprzez ich aktywność stanowiąc szansę wymaga jednak adaptacji na poziomie systemowym oraz mentalnym obywateli Polski i cudzoziemców.

W zakresie zagrożeń związanych z aktywnością cudzoziemców czynnikiem determinującym w znacznym stopniu jest czas pobytu na terytorium Polski oraz zamiary z jakimi przybyli i przebywają oni na tym terytorium. Ekspert reprezentujący Straż Graniczną, jako zagrożenie wskazał przede wszystkim zjawisko nielegalnej migracji oraz pobyt na terytorium Polski bez wymaganych dokumentów. Zwrócił on uwagę na kwestię braku wśród cudzoziemców świadomości obowiązujących przepisów, co również generuje zagrożenia związane z ich osobistym bezpieczeństwem. Według jego opinii skomplikowane procedury legalizacji pobytu, szczególnie dla cudzoziemców nie posługujących się językiem polskim, stwarzają zagrożenia nie tylko dla bezpieczeństwa państwa, ale przede wszystkim

dla samych cudzoziemców, którzy w konsekwencji mogą generować kolejne zagrożenia takie jak rozwój zjawisk m. in. handlu ludźmi. Zwrócił uwagę również na zagrożenia silnie oddziałujące aktualnie na bezpieczeństwo narodowe, związane z aktami forsowania przez cudzoziemców granicy Polski z Białorusią. Zgodnie z jego opinią sytuacja ta nadała pewną priorytetyzację obszaru realizacji zadań służbowych Straży Granicznej, poprzez konieczne zwiększenie aktywności formacji w bezpośredniej ochronie wschodniej granicy państwowej wskutek negatywnej aktywności cudzoziemców.

Aktywność cudzoziemców przyczynia się również do powstawania szeregu zagrożeń związanych z pobytem cudzoziemców na terytorium Polski. Przedstawiciel Policji podkreślił, że dotyczą one przede wszystkim bezpieczeństwa w sferach publicznych, niepokojących z uwagi na zagrożenia dla porządku publicznego, w tym w ruchu drogowym. Na kwestię braku świadomości cudzoziemców w tym aspekcie wskazał również ekspert reprezentujący Państwową Straż Pożarną. Według niego są to posiadane doświadczenia w obsłudze zdarzeń drogowych, kiedy to zarówno poszkodowani i pokrzywdzeni którzy biorą w nich udział są po wpływie alkoholu, a tym samym nie przestrzegają przepisów prawnych na terytorium RP.

Kolejnym z obszarów, o który zapytano przedstawicieli instytucji reprezentujących sektor ochronny było zatrudnianie cudzoziemców. W opinii wszystkich respondentów następuje ono w postaci zagospodarowania potencjału zawodowego cudzoziemców, jednak zgodnie z możliwościami prawnymi. Cudzoziemcy zatrudnieni w administracji publicznej, są cennym potencjałem pracowniczym, szczególnie w aspekcie możliwości wykorzystania ich umiejętności w postaci znajomości języków obcych. Przykładem aktywności cudzoziemców zagospodarowanej w szerokim wymiarze jest Urząd ds. Cudzoziemców. Jak podkreślił ekspert reprezentujący tę instytucję, cudzoziemcy zatrudnieni w Departamencie Pomocy Socjalnej realizują zarówno sprawy merytoryczne dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w naszym kraju, jak również wspierają poszczególne komórki domów pomocy społecznej. Szczególnie istotną rolę odgrywają przy tłumaczeniach z języków obcych. Uzupełniając ten obszar – interesującą formą jest również współpraca urzędu z cudzoziemcami będącymi mentorami kulturowymi. Jak wskazał ekspert są to osoby do kontaktów i pracy z osobami korzystającymi z pomocy socjalnej realizowanej wobec cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową, tak w ośrodkach prowadzonych przez Urząd, jak i poza nimi. Kolejnym z obszarów zagospodarowania aktywności cudzoziemców podejmujących zatrudnienie na terytorium Polski jest sytuacja

występująca w placówkach służby zdrowia. Należy jednak podkreślić, że pozyskanie cudzoziemców, jako pracowników podmiotów leczniczych w Polsce, nie jest samoczynnym, naturalnym procesem. Wskazuje na to ekspert reprezentujący Wojewódzkie Pogotowie Ratunkowe, który podkreśla, że pomimo znacznego napływu obywateli Ukrainy do Polski w dalszym ciągu brakuje cudzoziemców posiadających uprawnienia ratowników medycznych, jak również lekarzy o specjalizacjach: medycyna ratunkowa, anestezjologia czy też chirurgia.

Inaczej wygląda sytuacja w kwestii zatrudniania cudzoziemców w Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami niemożliwe jest zatrudnianie cudzoziemców na „etatach mundurowych”. Z kolei możliwość ta występuje w Policji, lecz dotyczy to cudzoziemców, którzy po przybyciu do Polski uzyskali polskie obywatelstwo. Jak wynika z opinii ekspertów – zatrudnienie cudzoziemców w służbach mogłoby być szansą na pozytywnie wykorzystanie ich potencjału, jednak wymagałoby zmiany przepisów prawa. Jak zwrócili uwagę, jednym z koniecznych warunków, a zarazem wyzwaniem jest skuteczny proces weryfikacji takich osób, w szczególności pochodzących z krajów trzecich.

Kolejnym z obszarów zainteresowania przedstawionych w formie zadawanych pytań ekspertom reprezentującym dziedzinę ochronną, był wpływ aktywności cudzoziemców na poszczególne instytucje przez pryzmat bezpieczeństwa i porządku publicznego. Respondenci odpowiadali w kwestii naruszeń prawa przez cudzoziemców, jak również ich wiktyimizacji. W zakresie popełnianych czynów zabronionych przez cudzoziemców eksperci jako powody naruszeń przepisów prawa i porządku publicznego wymieniali najczęściej brak świadomości obowiązujących uregulowań prawnych oraz różnice kulturowe. Jak wskazał przedstawiciel Policji, cudzoziemcy niejednokrotnie mogą prezentować brak poczucia dbałości o publiczne obiekty, urządzenia czy też infrastrukturę publiczną w Polsce. Jak podkreślił przedstawiciel Straży Granicznej, jest to również nieznanomość istoty zagrożeń, z uwagi na fakt, że w krajach pochodzenia dane kategorie czynów, zachowań karalnych nie są być może ścigane. Według jego opinii cudzoziemcy pochodzący z niektórych krajów, w szczególności trzecich, nie są świadomi do końca, że nielegalna migracja jest poważnym zagrożeniem, tym samym lekceważą przepisy związane z prawem pobytu obowiązującym na terytorium Polski.

Dla uzupełnienia obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego ekspertów zapytano o pokrzywdzonych cudzoziemców z perspektywy doświadczeń reprezentowanych instytucji. Generalnie cudzoziemcy stają się pokrzywdzonymi w takich samych kategoriach czynów zabronionych jak i obywatele Polski. Szczególnie

wrażliwym obszarem jest ten związany z możliwymi zdarzeniami wyczerpującymi katalog zjawiska handlu ludźmi. Masowy napływ obywateli Ukrainy po wybuchu wojny w tym kraju uwidocznił, grupy szczególnie narażone na ten rodzaj działań przestępczych, czyli kobiety i dzieci podróżujące bez obecności towarzyszących im mężczyzn. W opinii przedstawiciela Straży Granicznej to zjawisko na tyle szerokie, że należy go monitorować w szczególności obserwując zmienność trendów imigracyjnych, Handel ludźmi wyczerpuje obecnie wiele aspektów, również handel organami czy pracę przymusową, uzależnione jest to jednak od indywidualnych przypadków. W perspektywie masowych migracji zjawiska te mogą się nasilać, co spowodowała m. in. wojna w Ukrainie, kiedy podczas ewakuacji obywateli tego kraju diagnozowano takie zjawiska w Polsce. Sprzyja temu również przebywanie cudzoziemców w punktach tymczasowego kwaterek, gdzie jak wskazał przedstawiciel Państwowej Straży Pożarnej wśród cudzoziemców dochodziło do konfliktów wewnętrznych, np. pomiędzy mniejszością Azerów, a obywatelami Ukrainy, umieszczonych w jednej przestrzeni.

Pokrzywdzonymi mogą być również będący cudzoziemcami pracownicy instytucji stanowiących potencjał dziedziny ochronnej. Ekspert reprezentujący Wojewódzki Pogotowie Ratunkowe, wskazał, że doświadczył sytuacji, kiedy pacjenci (obywatele Polski) przejawiali zachowania o charakterze rasistowskim. Dotyczyło to przede wszystkim odmowy udzielania pomocy przez lekarzy o innym kolorze skóry. Jak podkreślił ekspert zatrudniani lekarze będący cudzoziemcami rozumieją sytuację i reakcje pacjentów, więc nie zgłaszają takich sytuacji oficjalną drogą.

Ostatnim obszarem zainteresowania były pytania dotyczące proponowanych w przyszłości rozwiązań w kwestiach ograniczenia zagrożeń oraz wykorzystania szans. W celu ograniczenia zagrożeń eksperci wskazywali przede wszystkim na potrzebę wprowadzenia krajowych rozwiązań systemowych bądź instytucyjnych. Koniecznym jest opracowanie narzędzi, których oddziaływanie odczuwalne będzie dla cudzoziemca. Przedstawiciel Straży Granicznej zwrócił uwagę na konieczność zwiększenia dotkliwości kar, jakim podlegają oni za popełnianie czyny zabronione. Dotyczy to braku współmierności kwoty grzywnien do naruszeń prawa przez cudzoziemców, co zdaje się być nieproporcjonalna do dochodów cudzoziemców. Nie jest to również wystarczający środek oddziaływania odstrasżającego od popełniania takich czynów w przyszłości. W obszarze ograniczenia zagrożeń należy również wymienić uwagi dotyczące zmian procedury legalizacji pobytu, przedstawionej przez reprezentanta Urzędu Wojewódzkiego. W jego opinii niezbędne są zmiany kształtu przepisów, które powinny dotyczyć

uproszczenia procedur załatwienia spraw przez cudzoziemców oraz ograniczenie pracy dla znacznie już obciążonych ilością postępowań urzędów.

Propozycje oraz rekomendacje uzależnione są od obszaru działalności instytucji, stąd są one niezwykle różnorodne. Ze strony reprezentantów instytucji służby zdrowia ważny jest aspekt edukacji językowej. Jak wskazał przedstawiciel Szpitala św. Kamila, niezbędne są dofinansowania związane z nauką języka specjalistycznego. Stanowisko to potwierdził również przedstawiciel Wojewódzkiego Pogotowia Ratunkowego, podkreślając, że edukacja ta dotyczyć powinna zarówno cudzoziemców, jak i obywateli Polski stanowiących personel medyczny, udzielający pomocy również cudzoziemcom. Na poprawność podstawowego reagowania w sytuacjach udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej przez cudzoziemców zwrócił uwagę przedstawiciel Państwowej Straży Pożarnej. Według jego opinii niezbędne jest szkolenie cudzoziemców z pierwszej pomocy, ponieważ pochodzą oni z różnych krajów, gdzie nie zawsze mieli do czynienia z takim obowiązkiem i w sytuacjach nagłych, wymagających ich reakcji, niejednokrotnie są bezradni i nie mają świadomości konieczności reakcji.

Zagospodarowanie potencjału cudzoziemców według ekspertów występować będzie przede wszystkim poprzez ich zatrudnianie. Przedstawiciel Policji wskazał na możliwość wykorzystania potencjału cudzoziemców jako szansy poprzez ich zatrudnienie w perspektywie wielości zadań realizowanych bezpośrednio z cudzoziemcami. Dla przedstawiciela Państwowej Straży Pożarnej istotną szansą jest z kolei wymiana międzynarodowych doświadczeń poprzez przekazywanie specjalistycznych umiejętności. Dotyczą one zakresu pożarnictwa chemicznego bądź budowlanego, którymi mogą dysponować cudzoziemcy (przedstawiciele Straży Pożarnych innych państw) przebywający w Polsce w ramach służbowych delegacji zagranicznych. Przedstawiciel Wojewódzkiego Pogotowia Ratunkowego wskazał przykład możliwości wykorzystania szans, w postaci narzędzia opracowanego na bazie własnych doświadczeń po masowym napływie obywateli Ukrainy po wybuchu wojny w tym kraju w 2022 roku. Są to opracowane i stosowane przez zespoły ratownictwa medycznego, wydawane cudzoziemcom karty medyczne sporządzane w języku ukraińskim oraz angielskim. Poprzez ich wykorzystanie możliwym jest zwiększenie poziomu przepływu i dostępności informacji o zdarzeniu i udzielonej pomocy medycznej, co niewątpliwie ma pozytywny wpływ również na poczucie bezpieczeństwa cudzoziemców, jak i personelu medycznego.

W obszarze własnych rekomendacji ekspertów dziedziny ochronnej, przedstawiciel Szpitala św. Kamila zwrócił uwagę na wysoce prawdopodobny napływ

do Polski weteranów wojennych z Ukrainy. Według niego sytuacja napływu do Polski osób z traumami wojennymi (skłonny do popełniania czynów karalnych) może wkrótce się nastąpić. Tym samym wydaje się zasadnym funkcjonowanie miejsca, w którym można byłoby pomagać i leczyć przybyłych z Ukrainy pacjentów. Należy podkreślić, że wskutek rozgrywających się wydarzeń na terytorium Ukrainy, weterani wojenni są jedną ze szczególnych grup, której napływu można spodziewać się w kolejnych latach do Polski.

Aktywność cudzoziemców w dziedzinie społecznej

W dziedzinie społecznej aktywność cudzoziemców odzwierciedla się poprzez ich udział w obszarach życia społecznego, kreując szeroki zakres oddziaływania na podmioty stanowiące jej potencjał. W celu uzyskania informacji dotyczących aktywności cudzoziemców w omawianej dziedzinie przeprowadzono wywiady z reprezentantami instytucji takich jak: Urząd Miasta Wojewódzkiego⁹, Starostwo Powiatowe¹⁰, Powiatowy Urząd Pracy¹¹, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie¹², Miejski Wydział Zarządzania Kryzysowego¹³, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej¹⁴, Miejski Dom Kultury¹⁵, Urząd Gminy¹⁶ oraz Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa¹⁷.

⁹ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Urzędu Miasta Wojewódzkiego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 25.04.2024 r.

¹⁰ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Starostwa Powiatowego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 13.05.2024 r.

¹¹ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Powiatowego Urzędu Pracy przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 20.06.2024 r.

¹² Wywiad ekspercki z przedstawicielem Centrum Pomocy Rodzinie przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 30.04.2024 r.

¹³ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Miejskiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 15.04.2024 r.

¹⁴ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 11.04.2024 r.

¹⁵ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Miejskiego Domu Kultury przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 12.07.2024 r.

¹⁶ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Urzędu Gminy przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 18.07.2024 r.

¹⁷ Wywiad ekspercki z przedstawicielem Fundacji Instytut na Rzecz Państwa Prawa przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 19.04.2024 r.

Aktywność cudzoziemców w obszarze działalności instytucji reprezentowanych przez ekspertów, obrazuje jej zróżnicowany charakter. W kwestii pytań ogólnych respondenci podkreślali w większości, że aktywność cudzoziemców uwidoczniła się silnie dopiero poprzez potrzeby podejmowania działań pomocowych na różnych płaszczyznach wskutek napływu uchodźców wojennych z Ukrainy, począwszy od lutego 2022 roku. Respondenci nie przekazali wcześniejszych doświadczeń, a ich wypowiedzi wyraźnie dotyczą okresu począwszy od lutego 2022 roku. Sytuacja ta wygenerowała konieczność reakcji ze strony instytucji różnych szczebli, co wskazał przedstawiciel Miejskiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego. Według jego opinii ta związana była z udzieleniem koniecznej pomocy socjalnej oraz następnie aktywizowaniem społecznym obywateli Ukrainy napływającym po wybuchu wojny w ich kraju. Aktywność cudzoziemców wystąpiła w warunkach zaistnienia sytuacji, w której niezbędne były działania wyżej wymienionych instytucji w postaci konkretnych ustaleń oraz długofalowego planu działania, które w dalszym ciągu (2025 rok) są kontynuowane. Dotyczą one przede wszystkim kierowanego do obywateli Ukrainy wsparcia socjalnego oraz oferowania narzędzi, m. in. pomocy psychologicznej. Jak wskazał przedstawiciel Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie aktywność cudzoziemców, obywateli Ukrainy korzystających z naszego wsparcia w dalszym ciągu jest znaczna.

W obszarze zagrożeń oraz szans, respondenci ponownie oparli swoje wypowiedzi o doświadczenia związane z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy. Jako zagrożenie zdiagnozowane zarówno przez Starostwo Powiatowe, jak również Urząd Gminy, przedstawiciele tych instytucji wskazali na występujące spory kompetencyjne, pomiędzy tymi organami w kwestii konieczności zapewnienia punktów recepcyjnych oraz miejsc noclegowych uchodźcom. Wysoce prawdopodobnym jest, że takie sytuacje stanowić mogą poważne zagrożenie w perspektywie przyszłości, ponieważ niektóre procedury i sposoby działania nie zostały opracowane. W tym przypadku zarówno Starostwo Powiatowe, jak również Urząd Gminy na terenie odpowiedzialności których funkcjonuje międzynarodowy port lotniczy doświadczyły sytuacji spornych w kwestii zapewnienia pomocy uchodźcom wojennym, przebywającym w tym porcie. Dotyczyło to m. in. zapewnienia doraźnej pomocy obywatelom różnych państw z mniejszości narodowych, przybyłych z terytorium Ukrainy. Przedstawiciel Starostwa Powiatowego wskazał na występujące konflikty wśród cudzoziemców przebywających w punktach tymczasowego zakwaterowania, takie jak te pomiędzy obywatelami Ukrainy, a przedstawicielami mniejszości romskich, którzy również przybyli z Ukrainy. Przekazane doświadczenia wskazują, że dyslokacja osób na pewnej przestrzeni,

w szczególności cudzoziemców nie znających języka polskiego wymaga zastosowania narzędzi kontroli ze strony państwa goszczącego. Jak przekazał przedstawiciel Miejskiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego, kumulowanie się osób na pewnych obszarach wiąże się z ryzykiem występowania sporów oraz przede wszystkim zagrożeń, czyli – chaosu występującego w sytuacjach związanych np. z koniecznością ewakuacji. Zagrożenia, jakie generuje pobyt cudzoziemców wchodzących w społeczeństwo polskie – wskazał przedstawiciel Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Związane są one z występującymi różnicami kulturowymi, charakteryzującymi cudzoziemców jako przyjęte, bądź akceptowalne w ich kraju pochodzenia. Dotyczyło to m. in. dostrzegalnych w kontaktach z uchodźcami wojennymi z Ukrainy różnic w zachowaniach dzieci, jak również sposobach ich wychowania. Według opinii eksperta dzieci te nie zawsze wiedzą, co może powodować zagrożenia np. niszczenie mienia, a rodzice będący cudzoziemcami nie zawsze wiedzą, jak reagować, by nie wkraczało to np. w zachowania przemocowe. Jako zagrożenie zaobserwowano również wyrażanie postaw roszczeniowych. Kiedy według eksperta z czasem obywatele Ukrainy wkroczyli również w „realia polskie”, w których dopuszczali się coraz odważniejszych postaw w postaci roszczeń, które do tej pory jak wskazał ekspert pojawiały się zazwyczaj ze strony korzystających ze wsparcia MOPS-u od lat obywateli Polski. Jako zagrożenie ekspert ten wskazał również zmęczenie działaniami pomocowymi, kierowanymi do obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Według reprezentanta Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, może to oddziaływać negatywnie w reakcjach obywateli Polski nie tylko wobec obywateli Ukrainy, ale również innych państw, co rodzić może ogólną niechęć społeczną do cudzoziemców w Polsce.

Z kolei w obszarze szans, jakie może generować aktywność cudzoziemców jako główny aspekt wskazano zagospodarowanie ich potencjału w formach zatrudnienia. Występować mogą one nie tylko w obszarach deficytowych, ale również na stanowiskach, gdzie pełniona funkcja zawodowa dotyczy obsługi cudzoziemców przez innych cudzoziemców. Jak wskazał reprezentant Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, dodatnią wartość daje zatrudnianie cudzoziemców w charakterze psychologów jak również terapeutów, co istotne poprzez skrócenie bariery językowej. Występującą szansę w tym obszarze wskazał też przedstawiciel Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. W jego opinii jest to korzystne zarówno dla cudzoziemców, jak również obywateli Polski. Szansą mogą być również działania celem aktywizacji społecznej cudzoziemców w Polsce, takie jak: zajęcia nauki języka polskiego, zajęcia dla dzieci, zajęcia z rękodzieła, jak również pikniki integracyjne oraz grupy spotkań dla senierek obywaterek Ukrainy. W obszarze tym

przekazał swoje doświadczenia przedstawiciel Starostwa Powiatowego, zwracając uwagę na pozytywną zmianę mentalności obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski po wybuchu wojny w lutym 2022 roku. Według eksperta przybyli do Polski uchodźcy z Ukrainy były to głównie kobiety, dzieci i osoby starsze, co wskazywało, że będą to migranci reaktywni. Z doświadczeń eksperta jednak znaczna część kobiet podjęła pracę zawodową, zmieniając tym samym swoją mentalność. Jak wskazał ekspert z poczynionej współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej, kobiety, które przybyły z Ukrainy, a zamieszkują na terenie powiatu w znacznej części są zainteresowane dodatkowym kształceniem w nowych dla nich dziedzinach oraz nabieraniem kwalifikacji zawodowych. W obszarze szans jakie kreuje aktywność cudzoziemców na kwestię wprowadzonych pozytywnych rozwiązań zwracają uwagę przedstawiciele Miejskiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego oraz Powiatowego Urzędu Pracy. W kwestii poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako szansa uwidoczniło się dostosowanie ogólnodostępnych komunikatów w języku ukraińskim i angielskim rozmieszczonych w publicznej przestrzeni. Do funkcjonujących rozwiązań wdrożono procedury zatrudnienia cudzoziemców w Polsce, na co wskazuje przedstawiciel Powiatowego Urzędu Pracy. Do tego celu służy funkcja w rządowej aplikacji internetowej umożliwiająca rejestrację powiadomień o zatrudnieniu cudzoziemców, dostępna dla pracodawców i pracowników. Jednym z narzędzi jest powstała aplikacja – funkcja praca.gov.pl do rejestracji powiadomień w sposób mobilny. W tym przypadku funkcja ta ograniczyła zakres kontaktu z cudzoziemcami z Ukrainy, tym samym nie występuje potrzeba stałego posiadania pracowników – tłumaczy języka ukraińskiego dla pracy urzędu.

Następnym z obszarów zainteresowania w kwestii aktywności cudzoziemców były pytania o zatrudnienie cudzoziemców. W zakresie tym doświadczenia posiadają wszystkie instytucje reprezentowane przez respondentów, co wynikało z konieczności korzystania z usług tłumaczy języka ukraińskiego wobec napływu obywateli Ukrainy do Polski po wybuchu wojny w lutym 2022 roku. Należy podkreślić, że było to niezbędne do realizacji ustawowych zadań instytucji. Jako podmioty zawodowo zatrudniające cudzoziemców wśród reprezentowanych instytucji należy wymienić: Urząd Miasta Wojewódzkiego – personel sprząający Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie – psycholog, Miejski Dom Kultury oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej – pracownicy administracyjni. Cudzoziemcy ci są obywatelami Ukrainy. W ramach stażu w Powiatowym Urzędzie Pracy byli to również obywatele Kazachstanu. Jak podkreślają przedstawiciele instytucji, cudzoziemcy jako pracownicy mogą stanowić wysoki wkład poprzez swój

potencjał, jednak kwestia ich zatrudniania zależna jest od posiadanych etatów i wakatów. Jak wskazuje przedstawiciel Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, zatrudnieni cudzoziemcy oprócz wsparcia językowego, stanowią też źródło wiedzy w jaki sposób obsługiwać cudzoziemców, aby proces przebiegł sprawnie i zrozumiale dla cudzoziemców. W instytucjach reprezentujących podmioty publiczne, należy zwrócić również uwagę na kwestię wynagrodzenia, które w innych branżach, lub podmiotach prywatnych jest korzystniejsze. Jak wskazał przedstawiciel Starostwa Powiatowego w reprezentowanej instytucji, zdiagnozowano taką sytuację. Jak wskazał ekspert do pracy w reprezentowanej jednostce organizacyjnej poszukiwał w ramach odbycia stażu osoby z językiem ukraińskim do punktu informacji. Ostatecznie jednak osoby, które się zgłosiły rezygnowały z podjęcia zatrudnienia argumentując to niskim wynagrodzeniem w porównaniu do prywatnych podmiotów. Jak podkreślił ekspert dostrzega on możliwość zatrudnienia cudzoziemców w instytucjach administracji, jednak, jeśli chodzi o wynagrodzenie w przypadku cudzoziemców, którzy muszą się usamodzielniać, mają większe potrzeby niż obywatele Polski.

Zawodowa aktywność cudzoziemców w wysokim stopniu wśród reprezentowanych podmiotów występuje w Fundacji Instytut na Rzecz Państwa i Prawa. Są to pracownicy udzielający porad związanych z legalizacją pobytu oraz odpowiedzialne za prowadzenie kanałów w mediach społecznościowych. Działalność instytucji tej skierowana jest jednak w głównej mierze do cudzoziemców, stąd konieczne jest tam ich zatrudnienie.

Dla instytucji państwowych i samorządowych zatrudnienie cudzoziemców na niektórych stanowiskach nie zawsze jest możliwe z uwagi na prawne ograniczenia oraz obowiązującą wykładnię prawa powszechnie stosowanego w Polsce, co potwierdza m. in. przedstawiciel Urzędu Miasta Wojewódzkiego. Dodatkowo należy pamiętać, że działalność instytucji reprezentujących dziedzinę społeczną opiera się o przepisy prawa, co jak podkreśla przedstawiciel Miejskiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego może być utrudnione, a w reprezentowanym podmiocie wręcz niemożliwe. Według eksperta wynika to ze specyfiki umiejętności rozumienia i interpretacji przepisów prawa, co może stanowić trudność dla cudzoziemców.

Kolejnym z obszarów był wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Jak podkreślili przedstawiciele instytucji aktywność cudzoziemców nie oddziałuje bezpośrednio w zakresie realizowanych zadań. W doświadczeniach respondentów wystąpiły jednak sytuacje, w których cudzoziemcy naruszali porządek publiczny. Jak podkreślił przedstawiciel Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej po

przybyciu obywateli Ukrainy w lutym 2022 roku wystąpiły sporadyczne sytuacje niszczenia mienia, co jednak po podjęciu odpowiednich środków i reakcji ustawało. Według przedstawiciela Starostwa Powiatowego niezbędne jest jednak przygotowanie się na zjawisko napływu do Polski obywateli Ukrainy, którzy walczyli na froncie. Jak wskazuje ekspert wkrótce do Polski mogą przybyć cudzoziemcy z traumami wojennymi, skłonni do podejmowania różnego rodzaju działalności przestępczej. W perspektywie braku znajomości języka polskiego oraz możliwości zatrudnienia stanowić mogą zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli Polski. Nie mając do czego wracać na Ukrainie brak ich zagospodarowania w Polsce prowadzić może do niebezpiecznych zdarzeń z ich udziałem. Występować mogą również konflikty w rodzinie w sytuacji odwrotnej niż tej przed wojną, kiedy ich żony będą utrzymywały gospodarstwo domowe i będą miały większe doświadczenia na rynku pracy”. Według wypowiedzi zarówno przedstawiciela Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, jak również Fundacji Instytut na Rzecz Państwa i Prawa – aktywność cudzoziemców jest taka sama jak obywateli Polski. Przyczynami naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą być skomplikowane przepisy prawa obowiązującego w Polsce. Jak podkreślił przedstawiciel Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, cudzoziemcy z Ukrainy korzystający ze wsparcia nie zawsze rozumieli regulacje prawne i uznawali je za bardzo skomplikowane, wymagali tym samym wsparcia, aby nie łamać przepisów w kolejnych sytuacjach. W tym obszarze ekspert nakreślił interesującą diagnozę, podkreślając, że obywatele Ukrainy, z którymi miał do czynienia adaptują się w Polsce naprawdę pozytywnie. Porównał to do znacznej społeczności Romskiej, którą również obsługujemy. Pomimo, że są to osoby będące obywatelami Polski, kulturowo i mentalnie często nie utożsamiają się z Polską. Jeśli chodzi o obywateli Ukrainy naprawdę dobrze i szybko się adaptują, wykazując się chęcią do aktywizacji i przestrzegania przepisów obowiązującego prawa w Polsce.

W obszarze cudzoziemców pokrzywdzonych bądź poszkodowanych czynami zabronionymi swoje doświadczenia przekazali przedstawiciele Powiatowego Urzędu Pracy oraz Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. Pierwszy z wymienionych zwrócił uwagę na przypadki, w których cudzoziemcy realizowali zatrudnienie niezgodnie z dokumentacją z uwagi na nadużycia pracodawców, a była to głównie forma wynagrodzenia wypłacanego przez pracodawcę niższego niż w umowie oraz oświadczeniu. Są to przypadki szczególne, które z czasem mogą być powiązane ze zjawiskiem handlu ludźmi. Przedstawiciel Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie wskazał z kolei na zdarzenia powstające wskutek napływu po wybuchu wojny samotnych obywaterek Ukrainy. Spotkał się on z sytuacjami,

kiedy obywatelki Ukrainy – kobiety doświadczyły przemocy ze strony Polaków oferujących wsparcie m. in. w postaci mieszkania.

W obszarze ograniczenia zagrożeń i wykorzystania szans eksperci wskazali na kilka istotnych aspektów. Jak podkreślił przedstawiciel Starostwa Powiatowego, w celu ograniczenia zagrożeń istotne jest integrowanie się cudzoziemców, oparte o budowanie i kształtowanie edukacji obywatelskiej w szkołach. Kolejnym proponowanym rozwiązaniem według reprezentanta Powiatowego Urzędu Pracy jest zwiększenie kar za zatrudnianie cudzoziemców wbrew przepisom prawa, tak aby skutecznie odstraszały od takich praktyk. Ograniczenie zagrożeń w dziedzinie społecznej opierać powinno się o zagospodarowanie wszystkich grup cudzoziemców, według przedstawiciela Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, największe problemy występują z cudzoziemcami nie znającymi języka polskiego. W przypadku tej grupy najczęściej brak jest miejsc pracy, a tym samym z bezsilności wkradają się emocje, mogące generować zagrożenia dla bezpieczeństwa czy porządku publicznego. Z kolei przedstawiciel Miejskiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego uważa, że ograniczenie zagrożeń musi nastąpić w oparciu o silną aktywizację zawodową. Doświadczenia w tym obszarze zebrał po wybuchu wojny w Ukrainie, kiedy wskutek napływu obywateli tego kraju wiele z miejsc pracy, które organizował nie było obsadzonych. Wtedy przybyli oświadczały, że nie jest im to potrzebne, ponieważ otrzymują wypłatę świadczeń socjalnych. W tych środowiskach spotkał się po czasie z przesileniem beczynnością, co powodować mogło generowanie zagrożeń i napięcia.

Szanse na pozytywne zagospodarowanie potencjału cudzoziemców według ekspertów związane są z ich zatrudnieniem. Jak podkreślił przedstawiciel Powiatowego Urzędu Pracy, jest to szansa na uzupełnienie różnych szczebli i branż zatrudnienia. Jak wskazał w obszarze szans to zatrudnianie cudzoziemców uzupełniających potrzeby pracowników o wyższych kwalifikacjach jak np. branża IT. Według eksperta niezbędni są jednak również cudzoziemcy wykonujący w znacznej liczbie prace proste, ponieważ są aktualnie kluczowym uzupełnieniem rynku pracy w Polsce. Jak spostrzegł ekspert – aktualnie zaspokojenie potrzeb rynku pracy w Polsce bez aktywności cudzoziemców jest niemożliwe.

Aktywność cudzoziemców w dziedzinie gospodarczej

W dalszej kolejności przeprowadzono wywiady eksperckie z przedstawicielami instytucji reprezentujących dziedzinę gospodarczą. Grupa respondentów składała się zarówno z przedstawicieli podmiotów prywatnych, jak i tych

zarządzających kapitałem państwowym. W celu uzyskania możliwie szerokiego zakresu informacji dotyczących obszarów aktywności cudzoziemców, respondentami byli eksperci reprezentujący podmioty takie jak: realizujący instalacje elektryczne¹⁸, huta żelaza¹⁹, producent materiałów wybuchowych²⁰, zakład rafineryjno-paliwowy²¹, jednostka badawcza branży górniczej²² oraz świadczący usługi przewozu pasażerskiego²³. Wszyscy respondenci wskazali, że aktywność cudzoziemców związana jest głównie z zatrudnieniem w wymienionych instytucjach. Jak zaznaczali eksperci, skala oraz możliwości zatrudnienia cudzoziemców warunkują potrzeby podmiotów oraz obostrzenia występujące w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa poszczególnych instytucji. Wśród reprezentowanych podmiotów dwa z nich są zakwalifikowane jako obiekty strategiczne, tj. produkujący materiały wybuchowe oraz zakład rafineryjno-magazynowy, specjalizujący się w dystrybucji produktów pochodzących z ropy naftowej. Jak wskazał przedstawiciel podmiotu produkującego materiały wybuchowe zatrudnienie cudzoziemców, jak również współpraca z podwykonawcami objęte są ograniczeniami i nie jest to zjawisko o charakterze masowym z uwagi na kwestie bezpieczeństwa – weryfikacji pracowników.

Głównym czynnikiem kształtującym zaangażowanie cudzoziemców w obszarze dziedziny gospodarczej są potrzeby rynku. W branży technicznej, przy wykorzystaniu praktycznych (zawodowych) kompetencji, aktywność cudzoziemców jest znacznym uzupełnieniem luki występującej na polskim rynku pracy. Zaangażowanie w wykonywaną pracę determinuje odległość od kraju pochodzenia, motywująca do maksymalnej aktywności zawodowej w celu uzyskania jak największego przychodu. Cudzoziemcy z uwagi na brak innych zobowiązań

¹⁸ Wywiad ekspercki z przedstawicielem podmiotu realizującego instalacje elektryczne przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 05.04.2024 r.

¹⁹ Wywiad ekspercki z przedstawicielem huty żelaza przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 12.05.2024 r.

²⁰ Wywiad ekspercki z przedstawicielem producenta materiałów wybuchowych przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 20.05.2024 r.

²¹ Wywiad ekspercki z przedstawicielem zakładu rafineryjno-paliwowego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 10.05.2024 r.

²² Wywiad ekspercki z przedstawicielem jednostki badawczej branży górniczej przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 2.04.2024 r.

²³ Wywiad ekspercki z przedstawicielem podmiotu realizującego usługi przewozu pasażerskiego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 28.05.2024 r.

w Polsce, w tym prowadzenia życia rodzinnego wykazują się większą dyspozycyjnością w porównaniu z obywatelami Polski. Jak wskazał przedstawiciel podmiotu świadczącego usługi przewozu pasażerskiego cudzoziemcy przebywający w Polsce w szczególności bez rodzin, są ukierunkowani na wykonywanie pracy. To ich główny cel pobytu, tym samym są oni elastyczni i chętni do wypracowania możliwie ponadwymiarowego czasu pracy czy też pracy w dni wolne lub świąteczne. Jak wskazał ekspert związane jest to również z faktem, że cudzoziemcy obchodzą święta kultu religijnego bądź narodowego w innych terminach niż te celebrowane przez Polaków.

Kolejny obszar pytań dotyczył zagrożeń, jak również szans widocznych w aktywności cudzoziemców w ujęciu instytucji reprezentujących dziedzinę gospodarczą. Udzielane przez ekspertów odpowiedzi odzwierciedlają różnorodność aktywności cudzoziemców w zależności od charakteru instytucji z jaką są związani. W obszarze zagrożeń istotnym, zdiagnozowanym zjawiskiem jest uzyskiwanie przez cudzoziemców tytułów pobytowych w Polsce w celu następnego ich użycia do przekraczania granic oraz pobytu i pracy w innych państwach Unii Europejskiej. Jak wskazał przedstawiciel podmiotu realizującego instalacje elektryczne zweryfikował on takie sytuacje u zatrudnianych cudzoziemców, kiedy po otrzymaniu „polskiej karty pobytu” wydanej na pracę w jego firmie, porzucali oni pracę, wyjeżdżając następnie do Niemiec w celu podejmowania zatrudnienia za wyższą stawkę. W obszarze zagrożeń następną kwestią na jaką zwrócili uwagę eksperci był brak świadomości zagrożeń mogących być generowanymi poprzez nieodpowiedzialne zachowania cudzoziemców. Dla przedstawiciela podmiotu realizującego usługi przewozu pasażerskiego zatrudnianie obywateli z państw wschodnich, takich jak Ukraina, wiąże się ze zdiagnozowanymi przypadkami kierowców, którzy do pracy stawiali się będąc w stanie po spożyciu alkoholu lub kierując pod jego wpływem w czasie prywatnym. Sytuacje te skutkowały z kolei utratą uprawnień. W tym obszarze interesującym rozwiązaniem jest chęć pozyskiwania do pracy w podmiocie jako kierowców autobusów obywateli z kontynentów takich jak Azja czy też Afryka, gdzie spożywanie alkoholu reguluje wyznaczenie, a często jest ono zabronione.

Jako zagrożenie przedstawiciel zakładu rafineryjno-paliwowego wymienił brak świadomości konieczności przestrzegania przepisów bezpieczeństwa. Zgodnie z przekazanymi doświadczeniami kierowcy, obywatele Ukrainy przybyli po wybuchu wojny w ich kraju początkowo nie mieli żadnej wiedzy o podstawach przepisach bezpieczeństwa. Dotyczyły one przede wszystkim regulaminu obiektu, takich regulacji jak zakaz palenia tytoniu czy też śmiecenia na terenie obiektu

strategicznego. Ich podejście było niezgodne również z przepisami wewnętrznymi od niewłaściwego ubioru po „luźny” stosunek do bezpieczeństwa, po traktowanie miejsc do oczekiwania na tankowanie cystern jak miejsca wypoczynku. Sytuacje te w wysokim stopniu mogły narażać obiekt na zagrożenia pożarów lub wybuchu. Jak podkreślają eksperci reprezentujący zarówno zakład produkcji materiałów wybuchowych jak też rafineryjno-paliwowy do ich obiektów mają dostęp cudzoziemcy – kierownicy zatrudniani przez firmy zewnętrzne realizujące transporty, stąd zakłady te nie mają wpływu na personalne ich zatrudnienie czy też weryfikację.

W obszarze szans w tej dziedzinie wskazywano przede wszystkim na pozyskiwanie pracowników, posiadających specjalistyczne oraz praktyczne umiejętności. Potrzeba uzupełnienia deficytów w zatrudnieniu pracowników w Polsce występuje zarówno wśród pracowników o szczególnych kwalifikacjach tzw. *high skills*, jednak również w obszarze, gdzie niezbędne jest wykształcenie i umiejętności praktyczne. Szansą jest również korzystanie z potencjału cudzoziemców poprzez posiadane przez nich umiejętności, których nie nabyli obywatele Polski. Jak wskazał przedstawiciel firmy realizującej instalacje elektryczne obywatele Ukrainy na tym samym etapie, co obywatele Polski z wykształceniem pozyskanym na terytorium Ukrainy posiadają znacznie lepszą praktykę zawodową. Jak podkreślił również przedstawiciel huty żelaza, obecnie szansą jest pozyskiwanie cudzoziemców jako pracowników produkcji, co jest już wiedzą specjalistyczną. Dla eksperta szanse występują w zatrudnieniu cudzoziemców na stanowiskach, gdzie wymagane jest już doświadczenie w obróbce metalu. Obecnie patrząc na rynek pracy w Polsce, takie doświadczenie praktyczne w mojej ocenie jest na tyle deficytowym, że już specjalistycznym, a nie tylko zawodowym. Jako szansę należy również wskazać zatrudnienie cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce kilkanaście lat, którzy z czasem nabywają Polskie obywatelstwo, będąc w formalnych związkach z obywatelami Polski. Potencjał takich cudzoziemców stanowi uzupełnienie w branżach wymagających posiadania odpowiedniej weryfikacji z uwagi na kwestie bezpieczeństwa instytucji. Jako przykład takiego zatrudnienia obywateli Ukrainy wskazał przedstawiciel podmiotu produkującego materiały wybuchowe. Przyczyniać może się ono również do pozyskiwania stałych i sprawdzonych pracowników, początkowo w formie pobytów krótkoterminowych. Jak wskazał przedstawiciel górniczej jednostki badawczej, taka praktyka sprawdza się w ich podmiocie poprzez pozyskiwanie cudzoziemców jako pracowników w ramach wymian międzynarodowych, poznawania technologii innych państw, a następnie możliwości wejścia na rynki zagraniczne. Jak wskazał ekspert celem

reprezentowanej przez niego jednostki jest wejście na rynek wietnamski, bądź chiński stąd też kluczowe jest prowadzenie współpracy międzynarodowej. Jak wskazał ekspert podmiot zajmuje się komercjalizacją nauki, a poprzez wyniki badań w celu wdrożenia rozwiązań możliwe jest wprowadzenie ich na rynek i jako produktów. W ramach wymian, jak wskazał ekspert jednostka ta pozyskuje doświadczenia oraz prowadzi badania m. in. uzdatniania wody w Ukrainie, czy też zagospodarowania obszarów pokopalnianych w Niemczech.

Odpowiedzi ekspertów uwidoczniły, że rozwój dziedziny gospodarczej opiera się o zatrudnienie cudzoziemców. Sposób oraz branże w których możliwy do wykorzystania jest potencjał cudzoziemców zróżnicowany jest pod kątem obywatelstwa wykonujących daną pracę. Dla branż korzystających z nabytych umiejętności praktycznych oraz doświadczeń technicznych w instalacjach elektrycznych oraz obróbce metalu podstawowym potencjałem są obywatele Ukrainy. Wraz z obywatelami Białorusi są oni zatrudniani również jako kierowcy samochodów ciężarowych. W transporcie pasażerskim zatrudnieni są z kolei kierowcy m. in. z Indii, Pakistanu oraz Nepalu.

Aktywność cudzoziemców wpływająca na bezpieczeństwo i porządek publiczny wskazana została przez ekspertów w postaci naruszeń prawa, głównie wskutek kierowania pojazdami mechanicznym po spożyciu alkoholu. W obszarze cudzoziemców pokrzywdzonych bądź poszkodowanych czynami zabronionymi wskazane zostały niepokojące działania agencji oraz pośredników, mogące być kwalifikowane jako naruszenia praw pracowników. Jak podkreślił przedstawiciel podmiotu usług przewozu pasażerskiego spotkał się on z sytuacjami w których przy zatrudnianiu cudzoziemców, dochodzi do patologii, za które odpowiadają pośrednicy, którzy w sposób wysoce niekorzystny dla cudzoziemców potrącają kwoty za usługi związane z zatrudnieniem na ich rzecz. Według eksperta przepisy prawa w Polsce dotyczące zatrudniania cudzoziemców przy braku znajomości języka polskiego tworzą sytuacje, w których zmuszeni są oni do korzystania z usług pośredników. Priorytetem dla takich cudzoziemców jest uzyskanie przychodu, ponieważ w wielu przypadkach wysyłają oni zarobione środki finansowe na utrzymanie rodziny w kraju pochodzenia.

W obszarze ograniczenia zagrożeń i wykorzystania szans w perspektywie aktywności cudzoziemców, celem eliminacji zagrożeń eksperci wskazali na konieczność wprowadzenia systemowych rozwiązań, m. in. w celu ograniczenia nadużyć poprzez uzyskiwanie posiadanych tytułów pobytowych. Jak wskazał przedstawiciel firmy zajmującej się montażem instalacji elektrycznych wydawanie polskich tytułów pobytowych, często umożliwia następnie tranzyt cudzoziemców do

innych państw UE w celu podjęcia zatrudnienia na tej podstawie. Jako rekomendację w tym obszarze zaproponował uproszczenie zasad legalizacji pobytu cudzoziemców w celu przeciwdziałania podejmowaniu zatrudnienia niezgodnego z przepisami prawa w Polsce. Kolejno należy podkreślić, że większość respondentów, jako ograniczenie zagrożeń wskazało na konieczność nauki języka polskiego przez cudzoziemców. Według ekspertów kursy języka powinny być intensywne, nieodpłatne oraz obowiązkowe. Jak podkreślił przedstawiciel zakładu rafinerijno-paliwowego Polska jest to również sposób na szybszą asymilację oraz perspektywę pozostania rzetelnych i zdeterminowanych cudzoziemców w Polsce. Należy podkreślić, że jest to również sposób na ograniczenie zagrożeń w perspektywie zawodów wykonywanych przez cudzoziemców w pracy z klientem, którym jest obywatel Polski. Jak wskazuje przedstawiciel podmiotu realizującego przewozy pasażerskie nauka języka polskiego przez cudzoziemców jest konieczna w charakterze tych zatrudnionych jako kierowcy autobusów. Przez dyspozytorów zostaną oni zrozumieni, jednak wyzwaniem jest komunikacja z osobami posługującymi się jedynie językiem polskim, alarmującymi o jakiejś, często niebezpiecznej sytuacji. W obszarze wykorzystania szans, należy rozpatrywać z kolei pozyskiwanie pracowników z krajów posiadających doświadczenie, czy też znających krajowe technologie. Dla przedstawiciela jednostki badawczej związanej z branżą górnictwa są to rynki takie jak: indyjski, wietnamski, czy też chiński. Według eksperta konieczny jest jak najszerszy zakres współpracy z pracownikami z tych krajów. Również ich możliwość przyjazdu i pobytu w Polsce. Znaczną szansą może być również wykorzystanie potencjału pracowników naukowych z Ukrainy, tak by po zakończeniu wojny być przygotowanym na jak najszybszą odbudowę przemysłu na Ukrainie.

Formy aktywności cudzoziemców w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego

Na aktywność cudzoziemców ma wpływ szereg czynników, które kształtowane są również poprzez ich indywidualne formy aktywności. Zależą one od potencjału danego cudzoziemca, przy niewątpliwym wpływie uregulowań prawnych oraz faktycznych okoliczności w danym miejscu i czasie. W celu analizy form aktywności, które oddziałują zarówno na bezpieczeństwo narodowe Polski, jak i poczucie bezpieczeństwa cudzoziemców przeprowadzono wywiady również z nimi. Wśród respondentów znaleźli się zarówno obywatele państw trzecich, jak też obywatele krajów Unii Europejskiej. Grupa respondentów składała się z 30

cudzoziemców²⁴, będących obywatelami państw takich jak: Algieria, Wietnam, Egipt, Tunezja, Syria, Sudan, Turcja, Arabia Saudyjska, Maroko, Jemen, Irak, Ukraina, Kazachstan, Wielka Brytania, Włochy, Austria, Gruzja, Mołdawia, Chorwacja, Litwa, Serbia, Malta, Bułgaria, Niemcy oraz Brazylia. Celem uzyskania informacji dotyczących aktywności cudzoziemców w Polsce zadano pytania związane z obszarami takimi jak: motywacja do emigracji z kraju pochodzenia, czynniki decydujące o osiedleniu się w Polsce, kwestie poczucia bezpieczeństwa oraz pytania związane z zatrudnieniem, czyli dotyczące codziennych aktywności mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo narodowe Polski.

Respondenci jako główne powody do emigracji z kraju pochodzenia wskazywali podjęcie studiów (13 respondentów) lub pracy (11 respondentów) w Polsce. Jako przyczyny emigracji wskazywano również małżeństwo z obywatelami Polski (3 respondentów) oraz brak poczucia bezpieczeństwa w kraju pochodzenia (3 respondentów). W aspekcie podejmowania studiów cudzoziemcy wskazali na kierunki realizowanych studiów wyższych w Polsce, były to głównie studia inżynierskie (5 respondentów) lub IT (1 respondent) oraz medyczne (3 respondentów). Studia na kierunku inżynierskim – technicznym realizowali obywatele państw Unii Europejskiej, z kolei na kierunkach medycznych obywatele państw arabskich. Co istotne, wszyscy respondenci odbywający studia w Polsce wskazali, że już realizują lub mają zamiar realizować zatrudnienie po studiach ukończonych w Polsce na tym terytorium. Jak powiedział obywatel Arabii Saudyjskiej, będąc studentem medycyny, kończącym w tym roku (2024 r.) studia w Polsce chce pracować jako lekarz w tym kraju. Z kolei interesujący wątek podniósł jeden z respondentów, obywatel Austrii, który przekazał, że to zamiar emigracji poza granice Polski po ukończeniu studiów w obszarze nauk medycznych, ma jego partnerka obywatelka Polski. Jak wskazał jego partnerka po ukończeniu studiów stomatologicznych w Polsce z uwagi na wyższe zarobki ma w planach wyemigrować z Polski do Austrii lub Niemiec.

Kolejnym powodem emigracji z kraju pochodzenia było poczucie zagrożenia z powodu konfliktów rozgrywanych na terytorium Ukrainy (2 respondentów) oraz Syrii (1 respondent). W tym miejscu należy jednak wskazać, że osoby te deklarują, że w Polsce czują się bezpiecznie, chcą pozostać na stałe na tym terytorium i są aktywne zawodowo oraz studiują, co jak odzwierciedlają ich wypowiedzi związane jest z ich wysoką determinacją do bycia produktywnym. Jak

²⁴ Wywiady z cudzoziemcami przeprowadzone na potrzeby badań, opublikowane w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, 01.04.2024 r.-30.06.2024 r.

wskazała obywatelka Ukrainy ważnym dla poczucia bezpieczeństwa są czynniki takie jak wsparcie udzielane przez obywateli Polski wobec obywateli Ukrainy.

Kolejnym z obszarów zainteresowania były czynniki decydujące o zamieszkaniu w Polsce oraz chęć osiedlenia się w Polsce na stałe. Respondenci wymienili różne czynniki warunkujące chęć pozostania na stałe w Polsce. Taką deklarację złożyło 25 respondentów z czego 15 z nich pozostaje w formalnych związkach małżeńskich z obywatelami Polski. Wskazują oni tym samym, że decydującym czynnikiem o osiedleniu się w Polsce był związek małżeński z obywatelami Polski oraz wspólne wychowywanie dzieci. Jak wskazał m. in. obywatel Tunezji w Polsce osiedlił się na stałe, chcąc z żoną będącą obywatelką Polski tworzyć rodzinę. Jednym z głównych powodów, dla których respondenci decydowali się osiedlić w Polsce, było również stabilne zatrudnienie oraz posiadanie działalności gospodarczej w Polsce. Własną działalność gospodarczą w Polsce posiada 8 respondentów, co odzwierciedla, że cudzoziemcy chętnie podejmują się tego rodzaju aktywności. Branże w jakich realizują oni swoją działalność gospodarczą są zróżnicowane, jednak w większości są to lokale gastronomiczne prowadzone przez respondentów pochodzących z krajów arabskich. W obszarze tym pojawili się jednak również przedstawiciele służby zdrowia, prowadzący firmę medyczną oraz własny gabinet. Wśród pozostałych działalności gospodarczych wskazano prowadzenie własnej piekarni przez obywatelkę Bułgarii oraz firmy zajmującej się projektowaniem „inteligentnych domów”²⁵ przez obywatela Niemiec. W aspekcie tym interesującym spostrzeżeniem jest zróżnicowanie potrzeb jakie uwypuklają się na polskim rynku usług. Z jednej strony w branży gastronomicznej, oferowane powszechnie dla szerokiej grupy odbiorców, lecz zainteresowaniem cieszą się, także jak wskazał obywatel Niemiec usługi związane z droższymi produktami nowoczesnej technologii skierowanymi do węższej grupy odbiorców.

Kolejne zagadnienie związane było z poczuciem bezpieczeństwa cudzoziemców w Polsce oraz nastawieniem Polaków do ich obecności na tym terytorium. Według wypowiedzi cudzoziemców – 29 z nich zdecydowanie wskazało, że czuje się w Polsce bezpiecznie. Wśród tych cudzoziemców pojawiały się jednak wypowiedzi, że uzależnione jest to od środowiska, czasu i sytuacji w jakiej się znajdują. Jeden z respondentów, obywatel Malty wskazał, że w Polsce nie zawsze czuł się bezpiecznie, a było to związane z uczestnictwem w sytuacji, w której ze względu na śniady odcień skóry zostałem zaatakowany przez obywateli Polski w tramwaju w Warszawie. W obszarze tym również obywatel Wietnamu oraz

²⁵ System zintegrowanych i urządzeń, umożliwiających automatyzację i zdalne sterowanie w budynkach mieszkalnych.

obywatel Sudanu doznali sytuacji, w których poczucie ich bezpieczeństwa podczas pobytu na terytorium Polski zostało zaburzone. Jego podłożem, była słowna agresja kierowana wobec nich przez obywateli Polski. Podkreślili oni jednak, że takie sytuacje zdarzyły się kilka lat temu i aktualnie nie występują, czują się bezpiecznie w Polsce. W wypowiedziach 5 respondentów pojawiło się stwierdzenie, że znajomość języka polskiego jest kluczowym elementem zwiększającym poczucie bezpieczeństwa. Według obywatela Brazylii, znajomość języka polskiego zaczęła budować jego większe poczucie bezpieczeństwa. Cudzoziemcy zwracali również uwagę na kwestie jasnych przepisów w porównaniu z ich krajowym ustawodawstwem. Według obywatela Ukrainy, w Polsce większość sytuacji jest uregulowana prawnie i jest on świadomy, że jeżeli naruszy przepisy prawa może zostać ukarany, jednak, jeśli będzie pokrzywdzony to sprawcy będą ścigani. To w jego opinii uczciwe zasady. W tej kwestii tej wypowiedziała się również obywatelka Serbii, która przyznała, że w Polsce czuje się zdecydowanie bezpieczniej, porównując z Serbią. Porównując poziom bezpieczeństwa państwa pochodzenia z Polską w podobnym tonie wypowiedział się obywatel Turcji. Stwierdził on, że w Polsce czuje się bezpieczniej niż w Turcji. Interesującą opinią była również ta przedstawiona przez obywatela Niemiec, który w Polsce czuje się bezpieczniej niż w Niemczech. Jako określił w Polsce nie zaobserwował jeszcze takiego przyjeżdżającymi z krajów arabskich. W obszarze nastawienia Polaków do cudzoziemców na istotną kwestię zwrócił uwagę, obywatel Maroka, wskazując, że napływ cudzoziemców do Polski to zjawisko względnie nowe i wymaga czasu na przyzwyczajenie się do realiów z cudzoziemcami w życiu codziennym. Równie interesującym spostrzeżeniem podzielił się obywatel Chorwacji, który zwrócił uwagę na fakt, że Polacy swoje nastawienia do cudzoziemców warunkują w zależności od znajomości kraju pochodzenia. Jak wskazał, Polacy odbierają go jako cudzoziemca bardzo pozytywnie, jednak w jego ocenie z uwagi na fakt, że są częstymi turystami w Chorwacji. W jego opinii Polacy, jeśli coś już poznają mniej się tego obawiają. W tym przypadku cudzoziemców z krajów, które odwiedzili. Z wypowiedzi tych wynika, że akceptacja cudzoziemców w Polsce to proces wymagający czasu, dla którego nie ma środków przyspieszających.

W obszarze związanym z bezpieczeństwem pojawił się również aspekt zaufania do cudzoziemców, jakim darzą ich Polacy. W wypowiedziach trzech respondentów (obywateli: Ukrainy, Egiptu oraz Mołdawii) pojawiło się również zagadnienie obniżonego zaufania do cudzoziemców, w sytuacjach w których obywatele Polski dowiadawali się o ich pochodzeniu. Jak podkreśliła obywatelka Ukrainy wobec jej rodaków nastawienie zmieniło się wraz z przywyknięciem do

obecności tej grupy cudzoziemców w Polsce. Jak wynika z wypowiedzi większości respondentów dłuższa obecność cudzoziemców w Polsce powoduje wzrost zaufania ze strony obywateli Polski. Należy też podkreślić, że wszyscy respondenci wskazali, że nastawienie Polaków do nich jest pozytywne, lecz uzależnione może być od ogólnego przekazu w sposób również negatywny. Zwróciła na fakt ten obywatelka Ukrainy, która uważa, że nastawienie Polaków do obywateli Ukrainy jest dobre, jednak w przestrzeni publicznej pojawia się wiele dezinformacji, generowanej przez Rosję i Białoruś. Jak podkreśliła zdarzały się sytuacje, w których inni studenci zarzucali jej, że korzysta lub też nadużywa pomocy socjalnej. Sytuacja związana z nastawieniem Polaków do obywateli Ukrainy wydaje się istotną kwestią, mogącą wpływać na ich bezpieczeństwo w Polsce, jak wskazał obywatel Ukrainy, spotkał się z sytuacjami, w których obywatele Polski wydawali się być zmęczeni obecnością obywateli Ukrainy. Jak podkreślił często dając do zrozumienia, że obywatele Ukrainy w dużej mierze korzystają z pomocy ich państwa.

Ostatnim z obszarów zainteresowania był wpływ aktywności cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski. Jego odzwierciedleniem były pytania o codzienną aktywność, związaną przede wszystkim z działalnością zarobkową. W kwestii zawodowej aktywności podejmowanej w Polsce – 29 respondentów wskazało, że taką realizuje. Jeden z respondentów, obywatelka Mołdawii zadeklarowała, że nie podejmuje etatowej aktywności oraz 4 respondentów podejmuje obecnie naukę na uczelniach wyższych, więc nie pracują. W obszarze aktywności zawodowej oprócz szerzej omawianej już działalności gospodarczej, respondenci podejmują zatrudnienie w zróżnicowanych obszarach takich jak służba zdrowia: pielęgniarka oraz 2 lekarzy, farmaceuta, 2 inżynierów, pracownik branży informatycznej, 2 tłumaczy, nauczyciel, logistyk, kierowca, monter elektryczny, 2 kucharzy, reprezentant międzynarodowej organizacji humanitarnej oraz przedstawiciel agencji unijnej. Zakres podejmowanej aktywności zawodowej przez respondentów dla 16 z nich jest zgodny z posiadanym wykształceniem, z kolei dla 10 respondentów aktywność, którą realizują zawodowo jest niezgodna z posiadanym wykształceniem. Istotnym spostrzeżeniem jest również fakt, że brak kierunkowego wykształcenia stanowi domenę cudzoziemców pochodzących z krajów arabskich, a dotyczy to podejmujących w Polsce pracę w gastronomii, jak również prowadzących działalność gospodarczą na tym terytorium. Jak wskazał m. in. obywatel Egiptu, aktualne jego zatrudnienie nie jest zgodne z jego wykształceniem, jednak potrzeba rynku spowodowała, że prowadzi własny lokal gastronomiczny. Poprzez to uwidoczniła się pewna cecha charakteryzująca w tym przypadku obywateli krajów arabskich, którzy niezwykle elastycznie, choć

na gruncie obcego kraju z powodzeniem prowadzą, często wysoce dochodową działalność gospodarczą. W obszarze codziennej aktywności zawodowej wszyscy respondenci zadeklarowali, że są z niej zadowoleni. Zgodność zatrudnienia w kwestii posiadanego wykształcenia jest aspektem istotnym z uwagi na możliwe zagospodarowanie potencjału cudzoziemców. Ukierunkowane w ten sposób przyczynia się do obniżenia możliwości poszukiwania i podejmowania zajęć niezgodnych z przepisami prawa obowiązującego w Polsce. W odpowiedziach cudzoziemców związanych z codzienną aktywnością pojawiły się również istotne dla nich aspekty, takie jak możliwość rozwoju, realizowanie pasji poprzez pracę oraz możliwość zdalnej pracy, umożliwiającej odwiedzanie rodziny w kraju pochodzenia. Warto podkreślić, że pojawiły się wśród respondentów 3 odpowiedzi związane, z faktem, że pomimo, że są zadowoleni z pracy w Polsce, w innych krajach na równorzędnych stanowiskach mogliby zarobić więcej. W tej kwestii wypowiedział się m. in. obywatel Ukrainy, pracujący w branży technicznej. Jak wskazał jako monter elektryki na budowach, wykonuje pracę korzystną finansowo, chociaż wiem od znajomych, że w Niemczech czy Francji na jego stanowisku pracy ich dochód jest dwukrotnie większy. Sytuacja ta jest o tyle niepokojąca, że dotyczy również pobytu oraz podejmowania pracy w innych krajach Unii Europejskiej na podstawie uzyskanych polskich tytułów pobytowych. Warto również podkreślić, że jednym z bardziej dochodowych źródeł jest również wykonywanie tłumaczeń językowych przez cudzoziemców. Jak wskazała obywatelka Gruzji, w kwestii realizowanych tłumaczeń trafiła ona w pewną lukę i potrzebę, ponieważ w Polsce brakuje tłumaczy języka gruzińskiego, a napływ jej rodaków jest znaczny. Wypełnienie luki w obszarze tłumaczy języka jest przykładem pozytywnego zagospodarowania, jednak w obszarach związanych z bezpieczeństwem narodowym Polski brak dostępności tłumaczy, będących obywatelami Polski zwiększa ryzyko dystrybucji przez osoby nieuprawnione informacji dotyczących m. in. czynności służbowych wykonywanych z cudzoziemcami przez organy krajowe oraz stosowania wewnętrznych procedur.

W ramach aktywności cudzoziemców oddziałującej na dziedzinę bezpieczeństwa narodowego, silnie widoczny jest potencjał cudzoziemców, który w zależności od zagospodarowania może być ukierunkowany pozytywnie. W tym celu niezbędnym jest zapewnienie warunków, aby cudzoziemcy w Polsce mogli czuć się bezpiecznie. Istotny jest również fakt, na który zwrócili uwagę niektórzy respondenci, że ważna jest dla nich również stabilizacja zawodowa zapewniająca możliwość rozwoju. Sytuacja ta wskazuje na znaczną szansę w postaci korzyści uzupełnienia deficytowych obszarów zawodowych, w tym m. in. poprzez stworzenie

możliwości zatrudnienia cudzoziemców, którzy ukończyli studia w Polsce. Może ono wystąpić w obszarach takich jak służba zdrowia, celem uzupełnienia deficytu spowodowanego emigracją Polaków do innych krajów. Ponadto biorąc pod uwagę nabyte wykształcenie, jak również umiejętności techniczne, istotnym jest zapewnienie dla tych grup zawodowych warunków konkurencyjnych w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej. Wypowiedzi respondentów, w których w znacznej liczbie nie wykonują w Polsce pracy zgodnej z wykształceniem, wskazują na możliwość elastycznego zagospodarowania potencjału cudzoziemców posiadających praktyczne umiejętności. Dla wzmocnienia kompetencji zawodowych, jak również stworzenia warunków do bezpiecznego funkcjonowania w przestrzeni publicznej w Polsce, niezbędnym jest zapewnienie możliwości nauki języka poprzez oferowane kursy. Jak wynika z wypowiedzi respondentów ważna dla poczucia bezpieczeństwa jest znajomość języka polskiego, aby móc zrozumieć codzienne sytuacje i unikać konfliktów społecznych. Umożliwia to też zrozumienie przez nich tradycji i kultury oraz ułatwia naturalne utożsamianie się z Polską, jako krajem nie tyle pochodzenia, lecz tego, w którym się osiedlili i pracują na rzecz wspólnego potencjału państwa.

Konsekwencje oddziaływania cudzoziemców na dziedziny bezpieczeństwa narodowego Polski

Wskazana zarówno przez ekspertów jak i samych cudzoziemców ich aktywność oddziałująca na bezpieczeństwo narodowe kreuje okoliczności, w których uwidaczniają się zagrożenia oraz szanse.²⁶ Są one konsekwencją aktywności cudzoziemców w postaci zagrożeń pośrednio lub bezpośrednio destrukcyjnie oddziałujących na przedmiot oraz w postaci szans, czyli okoliczności sprzyjających realizacji interesów, w omawianym przypadku Polski.

Wymieniona aktywność cudzoziemców występująca w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski uwidacznia zagrożenia występujące zarówno poprzez napływ, jak i pobyt cudzoziemców na terytorium Polski. Jednym z najpoważniejszych zagrożeń, generującym dalsze negatywne zjawiska jest proces nielegalnej imigracji cudzoziemców do Polski. Uwarunkowania w kreowaniu środowiska bezpieczeństwa Polski oraz zarządzania nim wynikają z członkostwa w Unii Europejskiej oraz swobody przepływu w ramach Strefy Schengen. Wygenerowało to znaczny napływ niezwyfikowanych cudzoziemców. Zjawisko to

²⁶ B. Wiśniewski, *Praktyczne...*, dz. cyt., s. 53–64.

uwidoczniło również szereg zagrożeń związanych z sytuacją na polsko-białoruskiej granicy, gdzie od lipca 2021 roku do nadal (2025 rok) dochodzi do siłowych prób przekraczania granicy Polski przez cudzoziemców wbrew przepisom prawa. Napływ cudzoziemców przedstawiony w powyższym kształcie generuje następnie zagrożenia związane z pobytem cudzoziemców na terytorium Polski. Zaliczyć do nich należy m. in. „szarą strefę” dotyczącą pobytu–zatrudnienia, przestępczość pospolitą, przestępczość zorganizowaną oraz działalność terrorystyczną²⁷. Zagrożenia te oddziałujące na bezpieczeństwo narodowe Polski materializują się i są zależne od czynników otoczenia, takich jak: granica zewnętrzna Unii Europejskiej, sąsiedztwo Niemiec, członkostwo w NATO oraz obszar krzyżowania się szlaków komunikacyjnych, m. in. przebiegającego w jej granicach szlaku bałkańskiego.

Cudzoziemcy przebywający już w Polsce, generują zagrożenia przede wszystkim poprzez wszelkiego rodzaju aktywności podejmowane wbrew przepisom prawa. Kluczowym w tej kwestii jest obszar występowania „szarej strefy”, związanej z nielegalnym pobytem oraz podejmowanym zatrudnieniem wbrew przepisom prawa krajowego. Diagnozowanym zagrożeniem jest również zjawisko uzyskiwania przez cudzoziemców tytułów pobytowych na terytorium Polski, wykorzystywanych jedynie do zalegalizowania pobytu celem podjęcia na tej podstawie zatrudnienia w innych państwach Unii Europejskiej. Nielegalne formy zatrudnienia są zagrożeniem dla bezpieczeństwa finansowego państwa, poprzez brak przychodów do jego budżetu oraz niestosowanie się do obowiązkowego ubezpieczenia. Zjawiskiem powodującym rozwój zagrożeń będzie również diagnozowana rekrutacja prowadzona przez cudzoziemców do zatrudnienia kolejnych cudzoziemców – niezgodnie z przepisami polskiego prawa. W tym zakresie również rozwój branży pośredników i agencji pracy, których działania prowadzić mogą do form noszących znamiona wyzysku cudzoziemców. Zagrożenia dotyczące nieuprawnionego uzyskiwania tytułów pobytowych, w szczególności tych jednolitych umożliwiających pobyt oraz pracę przez cudzoziemców – sprzyjają również korupcji urzędników administracji publicznej, czyli korpusu służby cywilnej w Polsce²⁸. Zjawiskiem generującym szereg zagrożeń jest również tzw. „czarna strefa”, inaczej „czarny rynek” obrotu towarów nielegalnych, niedopuszczonych

²⁷ P. Łabuz, T. Safjański, *Zagrożenia...*, dz. cyt., s. 123.

²⁸ W obszarze tym potwierdzeniem były prowadzone postępowania (m. in. w 2020 roku) przez Centralne Biuro Antykorupcyjne we współdziałaniu ze Strażą Graniczną, które doprowadziły do zatrzymań urzędników w Wydziałach Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędach Wojewódzkich, Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Proces legalizacji pobytu za lapówki ukroścony przez CBA i Straż Graniczną*, <https://cba.gov.pl/pl/aktualnosci/4522,Proceder-legalizacji-pobytu-za-lapowki-ukrocony-przez-CBA-i-Straz-Graniczna.html> [dostęp: 15.01.2024].

do użytku, jak też usług związanych z działalnością przestępczą, klasyfikowaną jako handel ludźmi.

Występujące sytuacje wskazane powyżej, klasyfikowane jako zagrożenia prowadzą do powstawania kolejnych form rozwoju przestępczości polskiej w tym również do zorganizowanej działalności przestępczej²⁹. Położenie geograficzne Polski sytuujące ją w roli „łącznika”, przyczynia się też do wystąpienia zagrożeń o charakterze transgranicznym. Poważnym zagrożeniem jest też nielegalny handel bronią, amunicją, czy też materiałami wybuchowymi. Wojna w Ukrainie to jeden z czynników generujących popyt na taktyczne sprzęty wykorzystywane w działaniach militarnych, tj. m. in.: broń, amunicję, materiały wybuchowe, umundurowanie czy też lekarstwa i medyczne środki ochrony osobistej³⁰.

Kolejnym z zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego Polski są działania wywiadowcze mogące być prowadzone przez cudzoziemców przebywających w Polsce. Wynika to z podstawowego faktu obecności Polski w strukturach NATO oraz członkostwa w Unii Europejskiej, co skłaniać może cudzoziemców do pozyskiwania informacji dotyczących obiektów strategicznych czy też rozwoju infrastruktury proobronnej. Nielegalna imigracja cudzoziemców do Polski umożliwia również rozmieszczenie członków organizacji terrorystycznych, czyli podnoszenie zdolności operacyjnych przedstawicieli islamskich w całej Unii Europejskiej. Wykorzystują oni swobodę przemieszczania się w Strefie Schengen, co prowadzi do zacierania się granic pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym, a międzynarodowym. Generuje to zagrożenia nieprzewidywalne, a następnie poprzez znaczny terytorialnie obszar powiązań powoduje trudności w identyfikacji i ujęciu sprawców działań³¹. Prawdopodobieństwo wystąpienia zwiększa się również wraz z dostępnością metod technologicznych, umożliwiających zdalne przeprowadzanie ataku. W perspektywie geograficznego położenia Polski, stolica Niemiec (Berlin) jest punktem kontaktowo-wypadowym szlaków przerzutowych terrorystów, stamtąd też pochodzi zagrożenie napływu cudzoziemców o takich zamiarach³². Biorąc pod uwagę zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Polski, związane z działalnością terrorystyczną uznać należy, je jako wysoce prawdopodobne do

²⁹ P. Łabuz, T. Safjański, *Zagrożenia...*, dz. cyt., s. 125–127.

³⁰ K. Wątor, *Wybrane obszary asymetrycznego zagrożenia transgraniczną przestępczością zorganizowaną*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2017, nr 11/2, s. 35.

³¹ I. Szkurłat, *Terroryzm, a polityka bezpieczeństwa państw Europy Zachodniej na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Pomorskiego w Słupsku, Słupsk 2018, s. 38.

³² P. Łabuz, T. Safjański, *Zagrożenia...*, dz. cyt., s. 129.

wystąpienia³³. Do działalności prowadzonej przez zorganizowane grupy powiązane strukturą i celem, zalicza się również agentów wojskowych i cywilnych służb Rosji, jak również Białorusi. Stały się one szczególnie aktywne w Polsce po wybuchu wojny w Ukrainie w lutym 2022 roku. Wzmoczona aktywność agentów obserwowana jest szczególnie w krajach udzielających pomocy wojskowej i humanitarnej Ukrainie. Działają oni „pod przykryciem” zazwyczaj podając się za dyplomatów, urzędników lub dziennikarzy. Należy podkreślić, że są to głównie cudzoziemcy przebywający w Polsce, częstokroć werbujący następnie obywateli Polski³⁴.

Jako zagrożenie należy również diagnozować aktywność cudzoziemców związaną z codziennym ich funkcjonowaniem w przestrzeni publicznej, nie wynikające z celowej negatywnej ich postawy, lecz braku odpowiedniej znajomości języka polskiego oraz różnic kulturowych. Aktywność obywateli Ukrainy napływających do Polski od lutego 2022 roku uwiaryściła barierę językową w systemie komunikacji ratunkowej. Są to również zagrożenia związane z niezrozumiałym przekazem informacji w zarządzaniu kryzysowym oraz utrzymaniu porządku publicznego. Dotyczy to również imigrantów nie znających języka polskiego, posiadających odrębną historię państw pochodzenia czy też o innym niż chrześcijańskie wyznaniu nie respektujących przyjętych norm obyczajowo-kulturowych. Może to dotyczyć m. in. sytuacji związanych z kultywowaniem przez Polaków obchodów rocznic wydarzeń historycznych oraz świąt religijnych³⁵. Zagrożeniem w powyższym obszarze może być również sytuacja odwrotna, w której

³³ Potwierdza to obowiązujący w Polsce (stopień BRAVO i BRAVO CRP – przedłużone do 28 lutego 2025 roku). Wprowadzone zostały one w związku ze zwiększonym i przewidywalnym prawdopodobieństwem wystąpienia zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Cel ataku nie został zidentyfikowany, a stopień ma charakter przewencyjny. Bezpośrednią przyczyną jego wprowadzenia w Polsce był atak Rosji na Ukrainę przeprowadzony w lutym 2022 roku oraz wystąpienie wzmoczonego ruchu na polsko-ukraińskiej granicy. Zagrożenie wydaje się być nadal realne, co potwierdza utrzymany stopień w ciągu wyżej wymienionego prawie trzyletniego okresu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Stopnie alarmowe Bravo i Bravo-CRP na terenie całego kraju wciąż obowiązują*, <https://www.gov.pl/web/mswia/stopnie-alarmowe-bravo-i-bravocrp-na-terenie-calego-kraju-wciaz-obowiazuja> [dostęp: 20.12.2024].

³⁴ Przykładem tego typu działań było aresztowanie przez polskie służby pracownika stołecznego Urzędu Stanu Cywilnego w marcu 2023 roku. W zakresie swoich działań przekazywał on Rosyjskiej Służbie Wywiadu Zagranicznego dane osobowe mieszkańców Warszawy celem późniejszego ich użycia. W marcu 2023 roku Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego aresztowała również 9 osób w tym też cudzoziemców zaangażowanych w zbieranie informacji dotyczące ilości sprzętu wojskowego wysyłanego na Ukrainę. Ich działania polegały na rozmieszczeniu i obserwacji okolic lotniska w Rzeszowie poprzez 50 kamer obserwacyjnych, K. Izak, *Rosyjscy szpiegzy, paszporty i tożsamość*, „Człowiek i dokumenty” 2023, nr 70, s. 53.

³⁵ E. Sowa-Behtane, *Integracja imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym. Na przykładzie uczestnictwa w tradycjach, świątach, uroczystościach i życiu kulturalnym*, „Studia Pedagogica Ignatianiana” 2023, vol. 26, s. 184.

cudzoziemcy będą chcieli celebrować obchody swoich uroczystości na ulicach polskich miast. W kontekście masowego napływu obywateli innego państwa chęć kultywowania przez nich wydarzeń związanych z historią bądź religią może prowadzić do konfliktów w sferze publicznej. W szczególności będzie to dotyczyć wydarzeń, w których ścierać będą się doświadczenia historyczne, będące podłożem konfliktów bądź też sporów z przeszłości³⁶. Wpływy cudzoziemców uzależnione są przede wszystkim od długości trwania ich pobytu w Polsce. W przypadku charakteru tymczasowego pobytu cudzoziemca, brak poczucia przynależności do społeczeństwa polskiego może generować zagrożenia w postaci braku zobowiązań do ochrony mienia, czy też dóbr kultury. Z kolei dla pobytu stałego cudzoziemcy mogą mieć w zamiarze organizację wydarzeń celebracji historii czy też kultury ich kraju pochodzenia. Korzystając z doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej napływ cudzoziemców o odmiennych wyznaniach stanowi również zagrożenie dla porządku publicznego³⁷. W obszarze aktywności cudzoziemców, opierając się o doświadczenia innych państwa Unii Europejskiej zagrożeniem jest brak zastosowania narzędzi umożliwiających równoczesne zabezpieczenie potrzeb obywateli jak i imigrantów. W kontekście Polski możliwość wystąpienia takich sytuacji wygenerował napływ uchodźców wojennych z Ukrainy. Uwidocznił on wskazywane przez ekspertów w dziedzinie społecznej negatywne nastroje społeczne Polaków w powyższym obszarze. W tle zjawisk takich jak rosnąca inflacja w Polsce zagrożeniem stają się reakcje obywateli Polski, którzy postrzegają negatywnie poziom opieki socjalnej oferowanej dla cudzoziemców, jako zbyt wysoki. Sytuacja ta generować może konflikty utrwalające odrębność kulturową,

³⁶ W historii najliczniejszej zbiorowości cudzoziemców przebywających w Polsce, czyli obywateli Ukrainy związane jest to z masowym mordem Polaków na Wołyniu w 1943 roku przeprowadzonym przez oddział Ukraińskiej Armii Powstańczej. Także wpływy ideologii funkcjonujących obecnie w Ukrainie organizacji nawiązujących do współpracy z III Rzeczą oraz nawołujących do szerezenia antypolizmu mogą przyczynić się do powstawania sytuacji spornych. Dotychczas w Polsce miały miejsce niewielkie w skali, nielegalne zbiorowiska związane z popieraniem innych ideologii, odbywały się one jednak w województwach położonych przy wschodniej granicy Polski, G. Mazur, *Rozważania nad kwestią tradycji skrajnie nacjonalistycznych ruchów w polityce historycznej współczesnej Ukrainy. Zarys problematyki*, „Europa Orientalis” 2016, nr 7, s. 228 oraz Serwis internetowy Nowiny 24, *Przepychanki podczas marszu Ukraińców w Polsce*, <https://nowiny24.pl/przepychanki-podczas-marszu-ukraincow-w-przemyslu-foto-wideo/ar/10338024> [dostęp: 15.01.2024].

³⁷ Odzwierciedla to sytuacja manifestacji odbywających się w Szwecji, w której codziennością są liczne przypadki związane z paleniem Koranu jako zarejestrowanych zgromadzeń. Skala problemu dla służb porządkowych generuje znaczne obciążenie. Powoduje to zaostrenie liberalnych dotychczas przepisów co do możliwości organizacji takich wydarzeń w przestrzeni publicznej z uwagi na kwestię bezpieczeństwa społecznego. W efekcie sytuacja ta prowadzi do kolejnych manifestacji, sprzeciwiających się ograniczaniu zakorzenionej kulturowo wartości jaką stanowi wolność słowa i wyznania, Ośrodek Studiów Wschodnich, *Dlaczego w Szwecji pali się Koran*, <https://open.spotify.com/episode/1TzdonI9YUVF9IFy6U5GbT> [dostęp: 15.01.2024].

a następnie wykluczenie cudzoziemców³⁸. Wsparcie udzielane obywatelom Ukrainy powszechne w pierwszej fazie ewakuacji z upływem czasu znacznie się osłabia. Obrazują to m. in. wyniki sondażu IBRIS, wskazujące na fakt, że rok po wybuchu wojny w Ukrainie od lutego 2023 roku przychylność do bezwarunkowej pomocy uchodźcom spada. Należy podkreślić, że pomagając uchodźcom z Ukrainy w 2022 roku Polska poniosła koszty 30 mld złotych, otrzymując z budżetu Unii Europejskiej zaledwie 700 mln euro³⁹. W obszarze zagrożeń związanych z wojną w Ukrainie sklasyfikowane zostały również te związane z dziedziną obronną. Jak wskazali eksperci możliwe przekazania sprzętu pozyskanego dla Wojska Polskiego oraz hamowanie dostaw sprzętu militarnego na potrzeby Polski są realnym zagrożeniem w zabezpieczeniu ciągłości uzbrojenia.

Oddziaływanie aktywności cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski generuje również szanse. Wynikają one z ich obecności w Polsce, m. in. w postaci zasilania przez nich rynku pracy, co przekłada się na rozwój gospodarczy. W przekroju demograficznym Polski, jako starzejącego się społeczeństwa cudzoziemcy w wysokim stopniu są wsparciem systemów emerytalnych⁴⁰. Rolę uzupełnienia braków kadrowych na polskim rynku pracy przyjęli cudzoziemcy. Zjawisko to mieści się w kategorii standardowego procesu społecznego imigracji oraz zmian wynikających z dążeń do poprawy ich bytu⁴¹. Wysokie kwalifikacje posiadane przez niektórych cudzoziemców są szansą dla gospodarki państwa⁴². Odzwierciedla to m. in.: napływ lekarzy, personelu medycznego oraz inżynierów z innych krajów, którzy efektywnie mogą wypełnić istniejącą lukę zapotrzebowania. Szansą mogą być przybyli po wybuchu wojny w Ukrainie wykwalifikowani obywatele tego kraju. Prowadzi to także do obniżenia kosztów kształcenia takich pracowników, którzy napływają już jako wysoko wykwalifikowany potencjał. Szansę stanowią także studenci kierunków medycznych oraz technicznych realizujący studia w Polsce, którzy następnie mają możliwość zatrudnienia w Polsce. Z wypowiedzi respondentów – cudzoziemców, którzy w większości nie

³⁸ J. Gierszewski, J. Piwowarski, *Theoretical Basics of Societal Security*, „Security Dimensions International & National Studies” 2016, nr 18, s. 25.

³⁹ Gazeta Prawna, *Polacy mniej chętni by pomagać Ukrainie*, Badania dotyczące opinii obywateli Polski w sprawie przedłużenia obowiązywania przepisów o pomocy dla uchodźców z Ukrainy (prawa pobytu, pracy, dostępu do służby zdrowia, edukacji i świadczeń socjalnych), <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9315786,polacy-mniej-chetni-by-pomagac-ukrainie-najnowszy-sondaz.html> [dostęp: 15.01.2024].

⁴⁰ K. Markowski, *Ekonomiczne aspekty migracji*, w: *Migracja wyzwaniem XXI wieku*, M. Zięba (red.), Katowicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2008, s. 42–45.

⁴¹ I. Nowicka, *Rola migrantów-immigrantów na polskim rynku pracy*, w: *Współczesne problemy prawa. Polityka migracyjna*, I. Nowicka, D. Mocarska (red.), tom 3, Szczepiński 2018, s. 185.

⁴² Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje...*, dz. cyt., s. 56–58.

wykonują pracy zgodnej z wykształceniem, a są zawodowo aktywni – wynika możliwość zagospodarowania ich potencjału w ramach potrzeb na rynku pracy. Istotnym dla wykorzystania tej szansy jest również uświadomienie obywateli Polski, że obawy o wypieranie z rynku pracy Polaków przez cudzoziemców są nieuzasadnione. Wynika to z ciągłej dynamiki rozrastania się rynku pracy w Polsce, który wymaga pozyskiwania nowych pracowników. Tym samym twierdzenie, że cudzoziemcy wypierają miejscową ludność z rynku pracy jest w znacznej mierze uproszczeniem, opierającym się na założeniu, że liczba tych miejsc jest stała⁴³. Obecnie polski rynek pracy potrzebuje zasilenia obszarów gospodarki, w których występuje pilna potrzeba z uwagi na braki kadrowe. Określić zjawisko to można jako *social labeling*, czyli wykonywanie pracy w branżach, w których obywatele Polski nie chcą podejmować zatrudnienia. Efektem takiego zjawiska jest budowanie potencjału uzupełniającego rynek pracy przez cudzoziemców⁴⁴.

Napływ cudzoziemców generuje również potrzeby powstawania nowych miejsc pracy związanych z ich obsługą. Są to etaty w instytucjach i urzędach państwowych, samorządowych, w tym związane m. in.: z zaopatrzeniem socjalnym, ochroną zdrowia oraz edukacją. Zwiększa to kolejno ogólny poziom konsumpcji oraz obrotu gospodarczego. Rosnąca populacja kraju stanowi szansę na wkład finansowy ze strony cudzoziemców partycypujących w kosztach codziennego życia⁴⁵. Przykładem tego są potrzeby cudzoziemców systematycznie napływających od lutego 2022 roku z terytorium Ukrainy do Polski. Towary, z których korzystają pochodzą głównie z polskiej produkcji krajowej. Są to przede wszystkim towary pierwszego użytku, czyli żywość i artykuły higieniczne. Kwota 17,6 mld złotych dodatkowego popytu w polskiej gospodarce, jedynie w 2022 roku wynikała z udzielanych świadczeń społecznych, pracy zarobkowej cudzoziemców oraz prywatnej pomocy udzielanej przez obywateli Polski⁴⁶. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na koniec 2022 roku zarejestrowanych było w nim ponad mln cudzoziemców. Na koniec 2019 roku zgromadzili oni na kontach i subkontach emerytalnych sumę 18,3 mln złotych. Bilans fiskalny, czyli różnica

⁴³ J. Balicki, P. Stalker, *Polityka imigracyjna i azylowa: wyzwania i dylematy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006, s. 89–90.

⁴⁴ K. Iglicka, O. Olszewska, A. Stachurski, i in., *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, „Prace Migracyjne” 2005, nr 58, s. 29.

⁴⁵ D. Mocarska, A. Winnicki, *Ekonomiczne koszty migracji*, w: I. Nowicka, D. Mocarska (red.) *Współczesne problemy prawa. Polityka migracyjna*, tom 3, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2018, s. 156.

⁴⁶ Portal Internetowy Analizy.pl, *Gdyby nie Ukraińcy dynamika krajowego PKB, byłaby o 0,5 pkt. proc. niższa*, <https://www.analizy.pl/puls-rynku/32257/ukraincy-w-polsce-wplyw-na-pkb> [dostęp: 15.01.2024].

między podatkami, a składkami opłacanymi przez cudzoziemców w Polsce obrazuje korzystne gospodarczo efekty. Przyczynia się do tego znaczny wzrost liczby cudzoziemców zgłoszonych do systemu ubezpieczeń emerytalnych i rentownych w Polsce. Odzwierciedla to zestawienie dostępnych danych przedstawianych przez ZUS dla analizowanego okresu. W 2015 roku w ZUS-ie zarejestrowanych było 184 188 cudzoziemców, a w roku 2022 już 1 063 261 cudzoziemców. Stanowi to prawie sześciokrotny wzrost, co istotne – bez odnotowania spadków w podanym czasookresie⁴⁷.

Szansą na efektywne zagospodarowanie potencjału cudzoziemców jest szacowanie potrzeb rynku pracy, a następnie regulowanie przez Polskę napływu imigrantów w celu podjęcia zatrudnienia. Preferencje te powinny opierać się o elementy umożliwiające sprawne wdrożenie takich pracowników, poprzez posiadany potencjał m. in. bliskość kulturową kraju pochodzenia czy też znajomość języka polskiego. Przykładem właściwie wykorzystanej szansy na zaangażowanie w sposób pozytywny aktywności cudzoziemców było zaimplementowanie do polskiego prawa rozwiązania w postaci możliwości zatrudniania na podstawie oświadczeń cudzoziemców pochodzących z Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii lub Ukrainy⁴⁸.

Właściwe zagospodarowanie potencjału cudzoziemców może stanowić również szansę w dziedzinie obronnej, jak również ochronnej. Występujący brak możliwości wydania cudzoziemcowi poświadczeń bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji o klauzulach niejawnych, nie wyklucza ich zagospodarowania w podmiotach, m. in. służby zdrowia lub jako tłumaczy języków powoływanych lub zatrudnianych przez instytucje państwowe. Szansą w tym obszarze jest więc pozyskanie osób o szczególnych kwalifikacjach i umiejętnościach. W ramach rozwijającej się automatyzacji, również w obszarach przemysłu zbrojeniowego i militarnego, bezpieczeństwo narodowe Polski opierać będzie się jednak w dużej mierze o wysoko wykwalifikowane zasoby ludzkie⁴⁹. W sytuacji rozwoju przemysłu 4.0, w tym m. in. wdrażania zautomatyzowanych technologii zastępujących pracę człowieka, pozyskanie pracowników winno być profilowane według potrzeb. Efektem takich rozwiązań będzie wypieranie osób wykonujących prace proste, z kolei niezbędne będą osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych,

⁴⁷ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Opracowania tematyczne - cudzoziemcy*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/cudzoziemcy> [dostęp: 15.01.2024].

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 lipca 2022 roku w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, dz. cyt.

⁴⁹ A. Drabiński, *Krótko i na temat*, „Układ sił” 2023, nr 41/4, s. 13.

tacy jak programiści czy też inżynierowie⁵⁰. Pozyskiwanie cudzoziemców umożliwia również w pewien sposób dostęp do technologii zagranicznych związanych z bezpieczeństwem militarnym państwa.

Uogólnienia i wnioski

Poznanie oddziaływania aktywności cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe wymaga analizy, umożliwiającej scharakteryzowanie jego poszczególnych elementów. Przyjęty podział w postaci dziedzin bezpieczeństwa narodowego Polski poprzez wypowiedzi ekspertów odzwierciedla szeroki zakres aktywności cudzoziemców. Podjęta próba zestawienia wskazanych przez ekspertów aktywności wraz z opiniami cudzoziemców nakreśliła obszar konsekwencji wynikających z oddziaływania cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski w postaci zagrożeń oraz szans.

Powyższe determinanty powstają wskutek wjazdu oraz pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Zagadnienia związane z wjazdem przez cudzoziemców na terytorium Polski łączą się zagrożeniami wskazanymi przez ekspertów reprezentujących dziedzinę obronną oraz ochronną. Dotyczy to przekraczana granic wbrew przepisom prawa, skutkującego napływem osób niezidentyfikowanych oraz takich, które mogą dopuszczać się łamania przepisów prawa na terytorium Polski. Jest to również istotne zjawisko, którego występowanie prowadzi do rozwoju zagrożeń towarzyszących, takich jak przestępczość zorganizowana, czy też handel ludźmi. W kontekście dalszego pobytu cudzoziemców na terytorium Polski w każdej z czterech dziedzin: obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej aktywność cudzoziemców występuje i jest ona zarówno pozytywna, jak i negatywna.

W dziedzinie obronnej aktywność cudzoziemców w wymiarze zagrożeń dotyczy m. in. szpiegostwa, jak również działalności terrorystycznej. Istotny jest również element podziałów społecznych, czyli ekstremizmów, występujących poprzez działalność grup cudzoziemców, które nie chcą się integrować. Również brak możliwości zagospodarowania cudzoziemców na niektórych stanowiskach, np. w czynnej służbie wojskowej, stanowi element kreujący potencjalne wykluczenia. Z kolei w ramach zagospodarowania potencjału cudzoziemców w dziedzinie obronnej możliwe jest również wykorzystanie technologii i umiejętności

⁵⁰ Obrazuje to prezentowany przykład różnorodnych możliwości słynnego robota „Boston Dynamic Atlas”, którego działanie wymaga profesjonalnego programowania ze strony człowieka, Tamże s. 13.

posiadanych przez obywateli krajów Unii Europejskiej. Proces ten wymaga jednak zarówno zaoferowania konkurencyjnych uposażeń, jak i przeprowadzenia dokładnych sprawdzeń osób w zakresie bezpieczeństwa.

W dziedzinie ochronnej aktywność cudzoziemców jest uwarunkowana w zależności od charakteru działalności danej instytucji. Negatywna aktywność cudzoziemców, podobnie jak w przypadku dziedziny obronnej występuje w postaci nieuprawnionego przekraczania granic oraz pobytu. Dominującym zagrożeniem w tym obszarze są skomplikowane procedury legalizacji pobytu oraz zatrudniania cudzoziemców. W aktywności cudzoziemców w dziedzinie tej widoczne są wpływy uwarunkowań utrwalone w ich kraju pochodzenia, często opierające się o kwestie kulturowe, czego efektem jest brak respektowania przepisów prawa w Polsce. Dotyczy to zagrożeń takich jak, m. in. kierowanie pojazdami mechanicznymi po spożyciu alkoholu, jak również braku znajomości zasad i konieczności udzielania pierwszej pomocy. Wykorzystanie potencjału cudzoziemców w dziedzinie ochronnej możliwe jest w instytucjach obsługujących cudzoziemców jako głównych klientów. W obszarze możliwości zagospodarowania cudzoziemców w służbach mundurowych – analogicznie jak w dziedzinie obronnej – zaangażowanie potencjału cudzoziemców w jej struktury jest znacznie utrudnione. W działalności podmiotów reprezentujących dziedzinę, widoczne jest jednak znaczne zaangażowanie cudzoziemców znających język polski jako tłumaczy w ramach prowadzonych czynności, stanowi to uzupełnienie niezbędnego potencjału i luki, jaka występuje w tym obszarze.

Z kolei w dziedzinie społecznej występują znaczne potrzeby związane z obsługą cudzoziemców, wynikające z ich pobytu oraz korzystania z oferowanych świadczeń socjalnych. Znaczny napływ obywateli Ukrainy, który rozpoczął się w lutym 2022 roku generuje różnorodne sytuacje, z którymi w latach 2014–2021 instytucje reprezentujące dziedzinę społeczną nie miały do czynienia. W obszarze zagrożeń wymienić należy m. in.: konflikty wewnętrzne cudzoziemców na terytorium Polski, nadużycia dotyczące pobieranych świadczeń socjalnych oraz występowanie zachowań cudzoziemców, wykraczających poza przyjęte normy współżycia społecznego w Polsce. Możliwe jest zagospodarowanie potencjału cudzoziemców poprzez ich zatrudnienie na niektórych stanowiskach z uwagi na posiadane kompetencje lub wykształcenie. Wpływa to pozytywnie na proces obsługi cudzoziemców, będących podmiotem działalności instytucji reprezentujących dziedzinę społeczną. W dziedzinie tej aktywność cudzoziemców przynosi również korzyści, wynikające zarówno z ubogacenia kulturowego, a także współdziałania, co zobrazowały przedsięwzięcia w celu wsparcia uchodźców wojennych

z Ukrainy (np. pikniki, prowadzone zbiórki pieniężne). Istotną korzyścią w kwestii wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań administracyjnych było wdrożenie internetowej aplikacji dla obywateli Ukrainy i dla pracodawców – umożliwiającej adresatom samodzielną rejestrację powiadomień.

W dziedzinie gospodarczej aktywność cudzoziemców ukierunkowana jest na wykorzystanie ich potencjału poprzez zatrudnienie, szczególnie w branżach deficytowych. Pozyskanie potencjału dotyczy zarówno cudzoziemców o kwalifikacjach specjalistycznych, jak również posiadanych uprawnień i umiejętności. W dziedzinie tej istotną potrzebą, podobnie jak w dziedzinie ochronnej jest wprowadzenie uproszczeń w procesie zapewniającym legalny pobyt oraz zatrudnienie cudzoziemców, w tym m. in. celem ograniczenia nieuczciwych praktyk agencji pracy. Potrzebą jest również, przeciwdziałanie wykorzystywaniu tytułów pobytowych uzyskanych w Polsce do wykonywania pracy w innych krajach Unii Europejskiej.

ZAKOŃCZENIE

Oddziaływanie cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski w latach 2014–2022 zdominowały dwa kluczowe czynniki zewnętrzne, czyli wojna w Ukrainie, która wybuchła w lutym 2022 roku oraz kryzys migracyjny na wschodniej granicy Polski z Białorusią, trwający od lipca 2021 roku. Tak niestabilne środowisko bezpieczeństwa, oddziałujące nadal (2025 rok) wymaga ze strony Polski opracowania i wdrożenia systemowych uregulowań prawnych oraz rozwiązań administracyjno-organizacyjnych. Ich celem powinno być przede wszystkim zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa państwa, co umożliwiłoby następnie pozyskiwanie potencjału cudzoziemców. Potrzebę podjęcia działań w powyższym zakresie uzasadnia zdiagnozowana negatywna oraz pozytywna aktywność cudzoziemców oddziałująca na bezpieczeństwo narodowe Polski, a zatem obligująca do zarządzania procesami migracji. Usystematyzowanie tego obszaru wymaga spójnych rozwiązań, stanowiących systemowo wytyczone kierunki działania zarówno instytucji państwowych, jak i sektora prywatnego. Powinny one być ukierunkowane na stworzenie bezpiecznego środowiska życia społecznego, ułatwiającego przebieg procesów asymilacyjnych cudzoziemców.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że na kreowanie bezpieczeństwa narodowego Polski oddziałuje aktywność cudzoziemców związana przede wszystkim z ich napływem oraz pobytem na tym terytorium. Istotny jest również aspekt emigracji związany z obniżaniem się potencjału dziedziny gospodarczej.

Głównym celem rozprawy było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: Jak cudzoziemcy oddziałują na bezpieczeństwo narodowe Polski? Poszukiwanie odpowiedzi opierało się o przedstawienie: przyczyn migracji do Polski, czynników kształtujących pobyt cudzoziemca w Polsce, wpływu na dziedzinę oraz wskazania konsekwencji aktywności cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski.

Scharakteryzowanie powyższych aspektów nastąpiło w wyniku przeprowadzonych badań o charakterze teoretycznym, czyli analizy zagadnienia opartej

o dostępną literaturę przedmiotu. Wykorzystano pozycje teoretyczne charakteryzujące teorie migracji oraz pojęcie bezpieczeństwa narodowego. Umożliwiło to wskazanie powiązań pomiędzy migracją, a bezpieczeństwem w realiach napływu oraz obecności cudzoziemców w Polsce.

Kolejnym etapem było przeprowadzenie badań związanych ze wskazaniem aktywności cudzoziemców w opinii ekspertów, jak również cudzoziemców. Następnie przedstawiono uzyskane wyniki badań zestawiając je z dostępną wiedzą teoretyczną. Umożliwiło to ujęcie aktywności cudzoziemców w postaci konsekwencji, czyli szans i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego Polski.

Określenie jak cudzoziemcy oddziałują na bezpieczeństwo narodowe Polski oparto o wyniki badań obszarów związanych z problemami szczegółowymi.

Pierwszy problem szczegółowy dotyczył przyczyn imigracji do Polski. Przeprowadzone w tym zakresie badania obejmowały przed wszystkim analizę trendów migracyjnych wraz z indywidualną oceną czynników wypychających z krajów pochodzenia oraz przyciągających cudzoziemców do Polski. Wynik badań wskazał, że głównym czynnikiem wypychającym, jak również przyciągającym cudzoziemców jest aspekt materialny. Związany był on z możliwością podjęcia zatrudnienia w Polsce. Kolejnym silnie widocznym aspektem był pojawiający się czynnik związany z poszukiwaniem bezpieczeństwa osobistego. Na wynik badań w tym obszarze znaczny wpływ miały działania wojenne trwające na terytorium Ukrainy od lutego 2022 roku. Sytuację obywateli Ukrainy wraz z przyczynami imigracji do Polski zobrazowano zarówno w części teoretycznej badań, jak również w wywiadach przeprowadzonych z cudzoziemcami. Istotnym czynnikiem przyciągającym, również związanym w znacznym stopniu z sytuacją na Ukrainie, był napływ cudzoziemców w celu dołączenia do członków rodziny zamieszkujących w Polsce. Jest to również czynnik przyciągający w ramach zawieranych przez cudzoziemców formalnych związków z obywatelami Polski. W udzielanych odpowiedziach respondenci-cudzoziemcy, określili ten czynnik jako konieczny w celu faktycznego trwania związku. Z wypowiedzi ekspertów wynika, że imigracja cudzoziemców może być zróżnicowana w skutkach, zarówno pozytywna, jak i negatywna, jednak jest to uzależnione od indywidualnej aktywności cudzoziemca. Dla pozytywnej aktywności cudzoziemców, jak podkreślali eksperci niezbędne jest odpowiednie zagospodarowanie ich potencjału, które wynikać powinno z analizy potrzeb podmiotów, którym zależy na pozyskaniu cudzoziemców posiadających preferowane umiejętności. Jest to również kwestia uproszczenia procedur dotyczących m. in. nostryfikacji dyplomów cudzoziemców, mogących uzupełnić luki występujące w zatrudnieniu m. in. w służbie zdrowia. Z kolei w obszarze

aktywności ocenianej jako negatywna, respondenci wskazywali na częsty brak świadomości w obszarze obowiązującego prawa i obyczajów, bądź brak pewnych kompetencji, np. obowiązku udzielenia pierwszej pomocy przedmedycznej.

Drugi problem szczegółowy obejmował obszar czynników kształtujących pobyt cudzoziemca w Polsce. Większość ekspertów podkreślała, że pobyt cudzoziemca w Polsce uzależnia jego indywidualna sytuacja. Jak wskazywali eksperci - dla realizowanej aktywności cudzoziemców istotny jest poziom ich determinacji oraz posiadane: wykształcenie, kompetencje oraz umiejętności. Z kolei jak podkreślali w większości cudzoziemcy, to nie wykształcenie, lecz umiejętności i determinacja były elementami umożliwiającymi pozytywne zagospodarowanie ich potencjału, a tym samym kształtowanie pobytu w Polsce. W tym obszarze wskazywali oni również na ich poczucie bezpieczeństwa w Polsce, które zwiększało się poprzez naukę języka polskiego oraz utożsamianie się ze społeczeństwem. Następnym tego z kolei były świadome decyzje o pozostaniu na stałe w Polsce, co znajduje odzwierciedlenie jako ich wkład m. in. w postaci prowadzonych działalności gospodarczych i usług oferowanych obywatelom Polski. Jak podkreślali eksperci czynniki kształtujące pobyt cudzoziemca w Polsce uzależnia również środowisko bezpieczeństwa, w jakim się on znajduje oraz obowiązujące uregulowania prawne, w tym umożliwiające pobieranie środków w postaci wsparcia socjalnego. Sytuacja ta uzależniona była jednak przede wszystkim od celu pobytu cudzoziemca w Polsce. Rozróżnieniu podlegać będzie kształtowanie pobytu cudzoziemca podejmującego zatrudnienie, od przebywającego na podstawie innych form, takich jak ubieganie się o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdzie nie na każdym etapie tego postępowania może on podjąć legalne zatrudnienie. Oznacza to, że dla kształtowania pobytu cudzoziemca będą istotne również regulacje prawne, którym będzie on bezpośrednio podlegać.

Trzeci problem szczegółowy dotyczył wpływu cudzoziemców na dziedzinę bezpieczeństwa narodowego Polski. Badania opierały się o przedstawienie potencjału dziedzin, a następnie wskazanie aktywności cudzoziemców w ich obszarze. W ocenie ekspertów aktywność cudzoziemców była zróżnicowana w zależności od występowania ich aktywności w poszczególnych dziedzinach, jak również wyodrębnionych w nich sektorach. Aktywność cudzoziemców wskazywana przez ekspertów była wymieniana w aspekcie negatywnych oraz pozytywnych form. Występowanie tych negatywnych najsilniej uwidoczniło się w dziedzinie obronnej oraz ochronnej. W większości wypowiedzi respondentów, reprezentujących instytucje tworzące potencjał wymienionych dziedzin, podkreślali oni, że wpływ aktywności tej będzie opierał się o indywidualną sytuację, jednak

kreują ją również trendy migracyjne. Jednym z podstawowych jest aktywność cudzoziemców trwająca od lipca 2021 roku, związana z nieuprawnionym przekraczaniem przez nich granicy polsko-białoruskiej. Jest to sytuacja o charakterze masowym oraz codziennym. Wiąże się to następnie z dalszym nieuprawnionym pobytem przez niezidentyfikowane osoby na terytorium Polski. Negatywna aktywność cudzoziemców związana z obszarem zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego Polski występować może także poprzez działania zagranicznych agentów, pozyskujących informacje na rzecz innych państw. Z kolei wypowiedzi ekspertów reprezentujących dziedzinę społeczną i gospodarczą odzwierciedlały głównie pozytywny aspekt aktywności cudzoziemców. Możliwe zagospodarowanie ich potencjału stanowić może zarówno uzupełnienie luk na rynku pracy, a tym samym wpływać na sytuację organów finansowych państwa, m. in. poprzez składki ubezpieczeń społecznych.

Ostatni problem szczegółowy dotyczył konsekwencji występujących poprzez aktywność cudzoziemców w postaci zagrożeń i szans oddziałujących na bezpieczeństwo narodowe Polski. Aktywność ta silnie uwidoczniła spektrum oddziaływania cudzoziemców w postaci konsekwencji występujących zarówno w postaci naruszeń bezpieczeństwa, jak też pozytywnego zagospodarowania ich potencjału. Niezbędne wydaje się zatem odpowiednie zarządzanie migracją poprzez regulacje prawne minimalizujące zagrożenia, czyli negatywne konsekwencje, umożliwiające jednocześnie optymalne wykorzystanie szans. W wypowiedziach ekspertów strategicznym obszarem było zatrudnienie zgodne z przepisami prawa na terytorium Polski. Ekspertci zwrócili również uwagę na nadużywanie przez cudzoziemców polskich tytułów pobytowych w celu pobytu i pracy na terytorium innych państw Unii Europejskiej. W kształcie aktualnych przepisów uwidocznił się brak narzędzi umożliwiających ograniczenie takiego procederu. Według ekspertów pozytywnie zagospodarowany potencjał cudzoziemców sprzyja wykorzystaniu szans w celu uzupełnienia luk na rynku pracy, dostępu do technologii innych państw, czy też współpracy chociażby w ramach obowiązujących sojuszy m. in. NATO.

Odpowiedź na główny problem badawczy zawiera syntetyczna wypowiedź sformułowana jako hipoteza w postaci: „Cudzoziemcy mieszkający w Polsce oddziałują na bezpieczeństwo narodowe poprzez zróżnicowany udział w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego, generując wyzwania, zagrożenia, szanse i ryzyko”. Należy uwzględnić, że wyzwania to dylematy stojące przed podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa, a ryzyko to niepewności wynikające z własnych działań podmiotów. Nie stanowią one konsekwencji,

jednak wpływają na generowane zagrożenia oraz szanse, które będą warunkować. Kryteria oceny wpływu na bezpieczeństwo narodowe Polski opierają się o wskazanie powyższych determinantów. Dotyczą one aktywności cudzoziemców (realizowanej zarówno na terytorium Polski, jak i poza jej granicami) oddziałującej w konsekwencji w krajowym środowisku bezpieczeństwa narodowego. Słuszność hipotezy potwierdzają wymienione przez respondentów w poszczególnych dziedzinach przykłady aktywności cudzoziemców, poprzez konkretnie wskazane ich działania postrzegane jako zagrożenia lub szanse. Na podstawie wypowiedzi ekspertów określono również wyzwania występujące w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski. Występujące determinanty ze wskazaniem w czterech dziedzinach przedstawiono w tabeli 3.

Zgodnie z wynikami badań aktywność cudzoziemców jest kreowana poprzez ich zachowania oddziałujące na każdą z dziedzin bezpieczeństwa narodowego Polski. Odzwierciedla to również szeroka rozpiętość form aktywności cudzoziemców wynikających przede wszystkim z przyjętych norm oraz kultury występujących w różnych krajach ich pochodzenia. Ponadto dynamicznie narastające tempo napływu cudzoziemców do Polski kreuje szeroki zakres oddziaływania na dziedziny bezpieczeństwa narodowego Polski generując wyzwania, zagrożenia, szanse oraz ryzyko. Pierwsza hipoteza szczegółowa dotyczyła przyczyn imigracji do Polski, uzależnionych od trendów migracyjnych w skali globalnej oraz regionalnej. Przeprowadzone badania oraz wskazane na ich podstawie trendy migracyjne związane są z omówionymi w przedmiotowej dysertacji trzema falami migracji. Umożliwiło to zidentyfikowanie przyczyn napływu cudzoziemców do Polski. Podłoże ich odnosi się zarówno do wydarzeń globalnych, jak i regionalnych, tj. Arabskiej Wiosny, Wojny w Ukrainie, czy też sytuacji przekraczania przez cudzoziemców napływających z terytorium Białorusi wschodniej granicy Polski wbrew przepisom prawa. Druga z hipotez szczegółowych dotyczyła kwestii pobytu cudzoziemców w Polsce, który kształtowany jest poprzez ich aktywność generującą wyzwania, zagrożenia, szanse oraz ryzyko o zróżnicowanej sile oddziaływania na bezpieczeństwo narodowe Polski. Pełne potwierdzenie hipotezy tej znalazło odzwierciedlenie w wynikach badań wskazujących na szeroki przekrój aktywności cudzoziemców przebywających w Polsce. Uwarunkowana jest ona celem, charakterem oraz długością pobytu. Czynniki te generują zróżnicowane zachowania cudzoziemców, które w konsekwencji oddziałują zarówno w pozytywnym jak i negatywnym wymiarze, wpływając na bezpieczeństwo narodowe Polski. Siła oddziaływania zachowań cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski, jest zróżnicowana, a uzależnia ją charakter poszczególnych dziedzin

Tabela 3. Szanse, zagrożenia oraz wyzwania występujące wskutek aktywności cudzoziemców w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski

DZIEDZINA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI	SZANSE	ZAGROŻENIA	WYZWANIA
OBRONNA	- wzmocnienie międzynarodowej współpracy wojskowej (ćwiczenia sojusznicze) - prowadzenie przez cudzoziemców analiz rozpoznawczych - zawodowa aktywność cudzoziemców na stanowiskach: pracy nadzorowanej, personelu medycznego, tłumaczy	- zdarzenia migracyjne generujące konflikty przenoszone na dziedzinę - zaangażowanie Sił Zbrojnych RP w działania pozamilitarne wskutek aktywności cudzoziemców na polsko-białoruskiej granicy - obserwacja produkcji sprzętu wojskowego wykorzystana następnie w sposób nieuprawniony przez cudzoziemców - przesuwanie sprzętu wojskowego dysponowanego przez Siły Zbrojne RP do działań na innych frontach	- zagospodarowanie potencjału ob. Unii Europejskiej, celem możliwości zasilenia Sił Zbrojnych RP - pozyskanie osób o szczególnych kwalifikacjach do zaangażowania w projektowanie oraz produkcję sprzętu wojskowego - wykorzystanie potencjału drugiego pokolenia cudzoziemców w zatrudnieniu - dobór odpowiednich stanowisk pracy dla cudzoziemców - monitoring obszaru cywilnego ze wzmocnieniem narzędzi kontroli napływu cudzoziemców do Polski
OCHRONNA	- uzupełnienie luk w służbie zdrowia - zatrudnienie w komórkach organów związanych z obsługą cudzoziemców - zatrudnienie cudzoziemców na stanowiskach tłumaczy - wymiana doświadczeń pomiędzy funkcjonariuszami służb mundurowych z Polski, a delegowanymi z innych krajów	- przekraczanie przez nieuprawnionych cudzoziemców granicy polsko-białoruskiej - napływ osób niezidentyfikowanych - nielegalny pobyt cudzoziemców - podejmowanie pracy bez uzyskania stosownych pozwoleń - zorganizowana przestępczość dotycząca organizacji nielegalnej migracji oraz zjawiska handlu ludźmi - działalność o charakterze terrorystycznym - naruszenia porządku prawnego poprzez brak znajomości przez cudzoziemców przepisów prawa oraz występujących różnic kulturowych	- zwiększony nakład pracy związany z obsługą cudzoziemców przez urzędy oraz organy publiczne - rozszerzenie kompetencji organów o sprawy związane z cudzoziemcami - pozyskanie pracowników w deficytowych obszarach (służba zdrowia) - potwierdzenie kompetencji zawodowych (nostryfikacja dyplomów) - nauka języka polskiego oraz umiejętności dodatkowych m. in. nauka pierwszej pomocy dla cudzoziemców - zwiększenie świadomości obowiązujących przepisów prawa na terytorium RP - uregulowanie wspólnotowości kar do przestępstw

SPOŁECZNA	- zatrudnienie cudzoziemców w komórkach organizacyjnych urzędów związanych z obsługą cudzoziemców - zatrudnienie na stanowiskach: tłumaczy, psychologów - zatrudnienie w fundacjach i organach pomocowych - zwiększanie świadomości polskiego społeczeństwa pod kątem znajomości kultury innych krajów	- spory kompetencyjne pomiędzy organami dotyczące udzielania pomocy cudzoziemcom - konflikty wewnętrzne pomiędzy cudzoziemcami - zmęczenie pomocowe ob. Polski kierowane do ob. Ukrainy - przyjazd ob. Ukrainy z traumami wojennymi - nadużycia ze strony pracodawców w zatrudnianiu cudzoziemców - bezpieczeństwo uchodźczyń wojennych podróżujących samotnie bądź z dziećmi	- zwiększony nakład pracy związany z obsługą cudzoziemców - uproszczenie procedur zatrudniania cudzoziemców - tworzenie konkurencyjnych dla branży prywatnej ofert pracy dla cudzoziemców w urzędach - opracowanie dotkliwszych kar dla pracodawców zatrudniających cudzoziemców bez wymaganych prawnie dokumentów - aktywizacja osób nieznających języka polskiego
GOSPODARCZA	- uzupełnienie luk na rynku pracy w branżach technicznych, zawodowych - pozyskanie cudzoziemców jako pracowników w celu poznania innych/nowych technologii	- wykonywanie pracy na podstawie polskich tytułów pobytowych za granicą - brak świadomości zagrożeń związanych z bezpieczeństwem w miejscu pracy jak również ruchu lądowym	- ograniczenie nadużyć w celu wykorzystywania polskich tytułów pobytowych w sposób nieuprawniony za granicą - wzmocnienie kompetencji języka polskiego do pracy z klientem

Źródło: badania własne

bezpieczeństwa narodowego Polski. Trzecia hipoteza szczegółowa dotyczyła form aktywności cudzoziemców w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski, które uzależnione są od udziału (aktywności) cudzoziemców w poszczególnych sektorach bezpieczeństwa narodowego Polski. Jak ustalono poprzez wyniki badań w ramach zagregowanych dziedzin, sektory jako obszary precyzyjniejsze oddziałują na tyle silnie, że wpływają na całościowy kształt poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego Polski. Biorąc pod uwagę zwiększającą się liczbę cudzoziemców przebywających w Polsce, formy ich aktywności stanowią coraz szerszy katalog zachowań występujących w poszczególnych sektorach, co przekłada się bezpośrednio na zwiększoną aktywność w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski. Czwarta hipoteza dotyczyła wpływu cudzoziemców przebywających w Polsce na bezpieczeństwo narodowe, który jest zróżnicowany w zależności od sposobów oddziaływania na dane dziedziny bezpieczeństwa narodowego Polski. Sposób oddziaływania cudzoziemców uzależnia charakter oraz potrzeby występujące w danej dziedzinie. Zróżnicowanie wpływu występuje również w zależności od możliwości zagospodarowania potencjału ludzkiego cudzoziemców w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski.

Jako wnioski ogólne uzyskane poprzez przeprowadzane badania, wskazać należy, że w kontekście bezpieczeństwa narodowego Polski istotne jest zrozumienie obecnej transformacji migracyjnej w krajach europejskich. Obrazuje to proces przejścia od przewagi emigracji nad imigracją do sytuacji przeciwnej. Pobyty cudzoziemców w Polsce z reguły charakteryzują się okresem trwania do jednego roku, co począwszy od zakończenia II wojny światowej związane jest m. in. z homogeniczną strukturą społeczną oraz monokulturowością. Brak w tym okresie doświadczeń krajowych związanych z napływem cudzoziemców, osłabiać może inicjatywę we wdrażaniu rozwiązań systemowych dotyczących zarządzania nieuchronnymi procesami migracji. Pozostająca pomimo upływu lat na niższym poziomie niż w innych krajach Europy Zachodniej pomoc socjalna oraz skomplikowane procedury migracyjne ukształtowały pozycję Polski, jako kraju przejściowego.

Zagospodarowanie potencjału imigrantów napływających do Polski, niezaprzeczalnie jest elementem kształtującym bezpieczeństwo narodowe Polski. Niezbędna jest jednak konieczność dostosowania polityki krajowej w celu kontroli napływu, a następnie właściwego zarządzania imigrantami przebywającymi w Polsce. Wdrożone w ramach polityki migracyjnej rozwiązania powinny mieć postać jednoznacznie wytyczonych założeń, opartych o prawne uregulowania krajowe, na tyle uniwersalne, aby mogły być dostosowane do zmiennego zakresu

i charakteru oddziaływania cudzoziemców w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski. Istotnym czynnikiem ułatwiającym adaptację cudzoziemców w Polsce są zbliżone cechy kulturowe oraz podobieństwo języka. Obywatele państw trzecich, spoza Unii Europejskiej stanowią główny trzon cudzoziemców w Polsce. Cudzoziemcy pochodzący z państw, gdzie gospodarka jest niestabilna oraz występuje zjawisko wysokiej inflacji, skłonni są do pobytów krótkoterminowych w Polsce. Ich celem jest zgromadzenie funduszy z podejmowanej pracy, a następnie powrót do kraju pochodzenia. Dotyczy to głównie cudzoziemców, których przemieszczanie się charakteryzują ruchy cyrkulacyjne, przede wszystkim obywatele: Gruzji, Chin, Wietnamu, Mołdawii czy też Armenii. Biorąc pod uwagę skalę imigracji do Polski w okresie 2014–2022 największą grupę stanowili obywatele Ukrainy, którzy w związku z zagrożeniem na terytorium ich państwa przebywają w Polsce przez dłuższy okres, z czym wiąże się ich silne oddziaływanie na bezpieczeństwo narodowe Polski. Ponadto należy wskazać, że w codziennej aktywności cudzoziemcy są elastyczni i skłonni podejmować pracę zarobkową, która nie zawsze zgodna jest z ich wykształceniem. Przestrzeganie norm prawa w Polsce przez cudzoziemców warunkuje m. in. poziom znajomości języka polskiego, co również ma wpływ na ich poczucie bezpieczeństwa. W obszarze pozytywnego zagospodarowania aktywności cudzoziemców w pracę zawodową branż deficytowych, niezbędne jest zachęcenie studentów, m. in. kierunków medycznych oraz technicznych do pozostania w Polsce w celu realizacji zatrudnienia. Wymaga to jednak zapewnienia korzystnych warunków finansowy oraz wdrożenia rozwiązań prawnych, przystępnych dla cudzoziemców z różnych grup zawodowych. Pozyaskanie osobowego potencjału cudzoziemców, możliwego do zagospodarowania w przestrzeni zawodowej to również obszar sterowania rynkiem napływu poprzez oferowanie czynników przyciągających.

BIBLIOGRAFIA

Wydawnictwo zwarte

Appleyard R.T., *International Migration: Challenge for the Nineties*, IOM, Geneva 1991.

Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Balicki J., Stalker P., *Polityka imigracyjna i azylowa: wyzwania i dylematy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006.

Bańko M. (red.), *Inny słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Bigo D., Guild E., *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*, Routledge, London 2005.

Bommes M., Morawska E., *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, Ashgate Publishing, London 2005.

Bonifazi C., Okólski M., Simon P. i in., *International Migration in Europe. New Trends*, New Methods of Analysis, Amsterdam University Press, Amsterdam 2008.

Boryś W., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2010.

Brettell C.B., Hollifield J.F., *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Routledge, New York 2022.

Castles S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Chlebny J., *Prawo o Cudzoziemcach. Komentarz*, Wydawnictwo Beck, Warszawa 2020.

Ciekanowski Z., Nowicka J., Wyrębek H., *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Siedlcach, Siedlce 2016.

Czupryński A., Wiśniewski B., Zboina J., *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIP, Józefów 2015.

Dąbrowski P., *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

Danilewicz W., *Rodzina ponad granicami*, Wydawnictwo Trans Humana, Białystok 2010.

De Genova N. (red.), *The Borders of "Europe", Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*, Duke University Press, London 2017

Dunaj B. (red.) *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996.

Franco K., *The Crimmigrant Other, Migration and Penal Power*, Abingdon, New York 2020.

Georgica J.P., *Polskie migracje w świetle procesów globalnych*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2018.

Glen A., *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Siedlcach, Siedlce 2020.

Górny A., Grabowska-Lusińska I., Lesińska M., Okólski M., *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2010.

Górny A., Kaczmarczyk P. i in., *Imigranci w Polsce w kontekście uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa 2018.

Górny A., Kaczmarczyk P., *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2003.

Grzymała-Kazłowska A., Okólski M., *Amorphous population movements into Poland and ensuring policy challenges*, w: *Immigration Worldwide. Policies, practices and trends*, U.A. Segal, D. Elliott, M.S. Mayads (red.), Oxford, New York 2010.

- Grzymała-Kazłowska A., Stefańska R., Szulecka M., *Podobieństwa i różnice w integracji imigrantów o różnym statusie*, Ośrodek Badań nad Migracją WNE UW, Warszawa 2008.
- Hammar T., *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge University Press, Cambridge 1985.
- Hicks J.R., *The Theory of Wages*, Palgrave Macmillan, London 1963.
- Hoffman-Novotny H.J., *Migration. Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1970.
- Kacperska E., Kacprzak M., Kmiec D., i in., *Migracje międzynarodowe w Europie: trendy, problemy, wyzwania*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2019.
- Kaczmarczyk P., *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2012.
- Koral J., *Mniejszości narodowe w Polsce po 1898 r.*, Resovia Sacra R. 11, Rzeszów 2004.
- Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty-modele, metafory*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Kukułka J., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Kumela-Romańska M., *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Laskowska K., *Granica państwa jako miejsce popełniania przestępstw przez zorganizowane grupy przestępcze z udziałem cudzoziemców*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.
- Łepkowski W. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
- Lewis G.J., *Human Migration. A Geographical Perspective*, Croom Helm, London 1982.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Łośgraf, Warszawa 2011.

- Lubiewski P., *Nielegalna imigracja. Zagrożenia Bezpieczeństwa część 1*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2016.
- Małachowski W., *Migracja we współczesnym świecie. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Matyja R., Siewierska-Chmaj A., Pędziwiatr K., *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa 2015.
- Mueller Ch.F., *The Economics of Labor Migration. A Behavioral Analysis*, Academic Press, London 1982.
- Okólski M., *Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Okólski M., *Statystyka imigracji w Polsce. Warunki poprawności, ocena stanu obecnego, propozycje nowych rozwiązań*, Wydawnictwo Instytutu Studiów Społecznych, Warszawa 1997.
- Perkowska M., *Dynamika i struktura przestępczości granicznej cudzoziemców w Polsce na podstawie danych statystycznych Komendy Głównej Straży Granicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.
- Polko P., *Bezpieczeństwo w dyskursie politycznym RP (1989–2020)*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2022.
- Prandecki K., Sadowski M., *Międzynarodowa ewolucja ochrony środowiska*, LAM-Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2010.
- Prothero M., Chapman M., *Circulation in the Third World countries*, Routledge & Kegan Paul, London/Boston/Melbourne 1985.
- Skrabacz A., Sulowski S., *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcie – uwarunkowania – wyzwania*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
- Stola D., *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949-1989*, IPN Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2010.
- Szkurlat I., *Terroryzm, a polityka bezpieczeństwa państw Europy Zachodniej na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Pomorskiego w Słupsku, Słupsk 2018.

- Sztumski J., *Wstęp do metod i technik nadań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1999.
- Szymczak M., *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Szynowski R., *Administracja wojskowa w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Szynowski R., *Armed forces military administration bodies of the Republic of Poland*, London Scientific, London 2017.
- Szynowski R., *Nauki o bezpieczeństwie a nauki o administracji*, Studia Iuridica Lublinensia, tom XXI, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, Lublin 2014.
- Weiner M., „*The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*”, HarperCollins Publishers, New York 1995.
- Weiner M., *Migration and Security*, Boulder Westview Press, Boulder 1993.
- Wiśniewski B. (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych. Wydanie II uzupełnione i uaktualnione*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2018.
- Wiśniewski B., *Praktyczne aspekty badań bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2020.
- Wiśniewski B., Pronko J., *Ogniwa ochrony państwa*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2003.
- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2013.
- Wyřębek H., Błażejewska B., Zakrzewski R., *Migracje zagrożeniem bezpieczeństwa państwa*, Repozytorium Instytucjonalne Akademii Białskiej, Biała Podlaska 2021.
- Zięba R., *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, w: *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, E. Halizak (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Zięba R., Zajac J., *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski - ekspertyza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Artykuły w wydawnictwach zwartych i ciągłych

Adamczyk A., *Migracje zagraniczne do Polski a problem bezpieczeństwa społeczno-politycznego*, „Przegląd Strategiczny” 2013, nr 2.

Adamson F.B., *Re-spatialising migration governance. From multi-level to entangled*, „Integrational Migration IOM un Migration” 2023, nr 61/4.

Austin C., Este D., *The working experiences of underemployed immigrant and refugee men*, „Canadian Social Work Review/Revue Canadienne De Service Social” 2002, nr 18.

Balawajder G., *Instytucjonalny wymiar ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa państw członkowskich*, „Polish Borderlands Studies” 2018, tom 6 nr 1.

Bartoszewicz M., *Polacy na emigracji zarobkowej – konsekwencje*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW” 2015, nr 4.

Bobrowski K., Kułaga Ł., *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce*, w: *Polskie prawo stosunków międzynarodowych. Zagadnienia wybrane*, C. Mik (red.) Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2018.

Bohning W.R., *Elements of a theory of international economic migration to industrial Nation States*, w: *Global trends in migration: Theory and Research on International Population Movements*, M.M Kritz, C.B Keely (red.), Staten Island 1981.

Boswell, Ch. *Migration Control in Europe after 9/11, Explaining the Absence of Securitization*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45.

Brouwer J., van der Woude M., van der Leun J., *(Cr)immigrant framing in border areas: Decision-making processes of Dutch border police officers*, „Policing and Society” 2018, nr 28(4).

Bsoul-Koporowska M., *Wymiar zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych a bezpieczeństwo państwa*, w: *Bezpieczeństwo Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, A. Żebrowski, Ł. Zweiffel, K. Kowalska (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2018.

Castles S., *Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2010, nr 36/10.

Chodubski A., *Migracje ludności jako wartość cywilizacyjna*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2016, nr 21.

Choucrist N., *Migration and Security. Some Key Linkages*, „Journal of International Affairs” 2002, nr 56/1.

De Jong G.F., Fawcett J.T., *Motivations for Migrations: An Assessment and Value-Expectancy Research Model*, w: R. Gardner (red.), *Migration Decision Making*, Pergamon, New York-Oxford-Toronto-Sydney-Paris-Frankfurt 1981.

Deszczyński P., *Migracje zewnętrzne a bezpieczeństwo gospodarcze państwa*, w: *Bezpieczeństwo państw a procesy migracyjne*, L. Kacprzak, J. Konopka (red.), „Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW” 2013, nr 2.

Dębska A., *Multilateralizm a bezpieczeństwo strukturalne*, w: *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne wobec wyzwań współczesnego świata*, L. Kanarski, B. Rokicki, J. Swiniarski (red.), Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej zorganizowanej w dniu 21 października 1999 roku.

Drabiński A., *Krótko i na temat*, „Układ sił” 2023, nr 41/4.

Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1-6, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Durasiewicz A., *Bezpieczeństwo demograficzne na przykładzie wybranych państw*, w: M. Leszczyński, M. Kubiak (red.), *Polityka społeczna dla bezpiecznego rozwoju*, Instytut Politologii Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015.

Eisenstadt S.N., *Analysis of Patterns of Immigration and Absorption of Immigrants*, „Population Studied” 1953, vol. 7/2.

Fehler W., *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, w: *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, E. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.

Ficoń K., *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna*, „Kwartalnik Bellona” 2013, nr 1.

Fijałkowski Ł., *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*, „Geostrategia” 2012, nr 1.

Fischer J., *Migracje i migranci we współczesnym świecie*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2021, nr 2/66.

Furdal A., Wysochański W. (red.), *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.

Gębska J., *Wymiar ekonomiczny bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego na przykładzie Wielowymiarowego Wskaźnika Ubóstwa (MPI)*, w: *Bezpieczeństwo personalne wobec współczesnych zagrożeń i wyzwań*, K. Drabik, M. Żyła (red.), Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.

Gierszewski J., Piwowarski J., *Theoretical Basics of Societal Security*, „Security Dimensions International & National Studies” 2016, nr 18.

Gould W.T.S., Prothero M., *Space and time in African population mobility*, w: *On the move: Studies on internal migration*, M. Kosinski. L. Prothero (red.), Routledge, London 1975.

Górny A., Kaczmarczyk P., A known but uncertain path: The role of foreign labour in Polish agriculture, „Journal of Rural Studies” 2018, nr 64.

Greenhill K.M., *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy*, „Cornell Studies in Security Affairs” 2010, nr 9/1.

Harris J.R., Todaro M.P., *Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis*, „The American Economic Review” 1970, nr 60/1.

Hopple G.W., *Causal Modelling in International Migration Research: A Methodological Prolegomenon*, „Quality and Quantity” 1982, nr 16.

Huysmans J., *The European Union and securitization of migration*, „Journal of Common Market Studies” 2000, vol. 38, no. 5.

Huysmans J., *The Question of the Limit: Desecuritisation and the Aesthetics of Horror in Political Realism*, „Journal of International Studies” 1998, nr 27/3.

Iglicka K., Olszewska O., Stachurski A. i in., *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, „Prace Migracyjne” 2005, nr 58.

Izak K., *Rosyjscy szpiedzy, paszporty i tożsamość*, „Człowiek i dokumenty” 2023, nr 70.

Jagielski J., *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku (red.), Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2005.

Jagielski J., *Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie*, w: *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, z. 2, M. Zdanowicz (red.), Wydawnictwo Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.

Jagielski J., *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjno-prawna)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997.

Janicka A., Kaczmarek P., Mobilities in the crisis and post-crisis times: migration strategies of Poles on the EU labour market, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2016, nr 42/10.

Janicki W., *Przegląd teorii migracji*, „Analizy Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie” 2007, nr 14.

Kaczmarczyk P., *Współczesne procesy migracyjne z Polski – stan wiedzy*, „Przegląd Polonijny” 2007, nr 124/2.

Kaczmarczyk T., *Migracje-charakterystyka-zjawiska*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 16 (3).

Kawalec M., Wróbel J., *Bezpieczeństwo demograficzne*, w: J. Płaczek (red.), *Ekonomia bezpieczeństwa państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014.

Kawczyńska-Butrym Z., *Migracje zarobkowe - w poszukiwaniu możliwości zwiększania własnego potencjału/kapitału*, w: *Migracja - wyzwanie XXI wieku*, M.St. Zięba (red.), Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2008.

Kazimierczak P., *O różnorodności nazw określających migrantów*, „Linguistische Treffen” 2019, nr 16.

Kicinger A., *Between Polish interests and the EU influence - Polish migration policy development 1989-2004*, „CEFMR Working Papers” 2005, nr 9.

Kilijański M., *Migracje międzynarodowe – zarys współczesnych trendów migracyjnych*, w: *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne*, M. Winiarski (red.), tom 5, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.

Kitler W., *Wartości, potrzeby, cele i interesy jako podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, w: *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego, Bezpieczeństwo 2010*, P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), Tom II, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

Klaus W., Wencel K., *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce. Diagnoza sytuacji*, „Stowarzyszenie Interwencji Prawnej” 2018, nr 7.

- Kozub M., *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa*, w: *Strategie podmiotów. Determinanty zmian*, R. Kwećka, J. Gryz, M. Kozub i in. (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Kraszewski P., *Typologia migracji*, w: *Migracja-Europa-Polska*, W.J. Burszta, J. Serwański (red.), Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2003.
- Krupiński T., *Migracje w ujęciu antropologicznym*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wrocław 2006.
- Księżopolski M., *Zabezpieczenie społeczne*, w: *Leksykon polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk (red.), Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Kubiak H., Slany K., *Migracje*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Z. Bokszański (red.), Wydawnictwo Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.
- Latkowska I., *Uchodźcy jako zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego w Polsce w świetle badań społecznych*, „Res Politicale” 2016, nr 8.
- Leciejewicz L., *Migracje w pradziejach i starożytności. Wprowadzenia do dyskusji*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Lee E.S., *Theory of Migration*, „Demography” 1966, nr 3/1.
- Lesińska M., Duszczyk M., *Polityka migracyjna*, w: *25 wykładów o migracjach*, M. Lesińska, M. Okólski (red.), Warszawa 2018.
- Liberacki M., *Bezpieczeństwo jako fundamentalna potrzeba bytu i rozwoju zawodowego człowieka*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” 2017, nr 11.
- Lubiewski P., *Granice Rzeczypospolitej Polskiej jako wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Policyjny” 2019, nr specjalny.
- Łabuz P., Safjański T., *Zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski wynikające z napływu nielegalnych imigrantów do Unii Europejskiej – zarys problematyki*, w: *Współczesne problemy prawa. Polityka migracyjna*, tom 3, I. Nowicka, D. Mocarska (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2018.
- Madej M., *Zagrożenia asymetryczne – “nowy” problem bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala i in. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Markowski K., *Ekonomiczne aspekty migracji*, w: *Migracja wyzwaniem XXI wieku*, M. Zięba (red.), Katowicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2008.

Marshall R., *Immigration: An International Perspective*, *Irregular Migration: An International Perspective*, „International Migration Review” 1984, nr 18.

Mazur G., *Rozważania nad kwestią tradycji skrajnie nacjonalistycznych ruchów w polityce historycznej współczesnej Ukrainy. Zarys problematyki*, „Europa Orientalis” 2016, nr 7.

Miedzińska M., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w ujęciu teoretycznym*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe – współczesne problemy i wyzwania*, D. Czapla, M. Miedzińska (red.), Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2019.

Mincer J., *Family Migration Decisions*, „Journal of Political Economy” 1978, nr 86.

Mocarska D., Winnicki A., *Ekonomiczne koszty migracji*, w: I. Nowicka, D. Mocarska (red.) *Współczesne problemy prawa. Polityka migracyjna*, tom 3, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2018.

Modrzejewski A., *Charakter prawny wiz jednolitych krótkoterminowych w Unii Europejskiej*, w: *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, z. 2, M. Zdanowicz (red.), Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.

Mróz B., *System ochrony granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science” 2016, nr 2/29.

Mróz B., *Wpływ zagrożeń migracyjnych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 2/33.

Narożniak A., *Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu – nowa jakość w polskim prawie o cudzoziemcach? Refleksje o wdrożeniu dyrektywy powrotowej*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 2 (6).

Nowicka I., *Rola migrantów – imigrantów na polskim rynku pracy*, w: *Współczesne problemy prawa. Polityka migracyjna*, I. Nowicka, D. Mocarska (red.), tom 3, Szczytno 2018.

Nwalutu M., *Youth and the 21st Century South-North Migration. Search of a More Relevant Perspective on Causes. Trend and Flow*, „Sociology Mind” 2013, nr 4.

Okólski M., *Costs and benefits of migration for Central European countries*, „CMR Working Papers” 2006, nr 7/65.

Okólski M., *Migrant trafficking in Poland. Actors, mechanisms, combating*, „CMR Working Papers” 1999, nr 24.

Okólski M., *Mobilność przestrzenna z perspektywy koncepcji migracji niepełnej*, w: *Ludzie na hustawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, E. Jazwińska, M. Okólski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

Okólski M., *Poland's population and population movements: an overview*, w: *Indepth Studies on Migration in Central and Eastern Europe: the Case of Poland*, UN, New York-Geneva 1998.

Okólski M., *Transformacja mobilności przestrzennej a nowe formy migracji międzynarodowych*, w: J. Kochanowicz (red.), *Dziesięć lat po szoku. Polska gospodarka w latach 1989–1998*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 1999.

Palczyński T., *Mniejszości narodowe*, w: *Encyklopedia nauczania społecznego Jana Pawła II*, A. Zwoliński (red.), Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Teologicznych KUL, Radom 2003.

Perruchoud R., Redpath-Cross J. (red), *Glossary on Migration*, 2nd ed., w: *International Migration Law Series No. 25*, International Organization for Migration, Geneva 2011.

Podraza M., *Nielegalna imigracja w Unii Europejskiej, a szlak bałkański*, „Studia prawnoustrojowe” 2020, nr 48.

Polko P., *Just/unjust securitisation and social mobilization*, „Bezpieczeństwo teoria i praktyka” 2022, nr 3.

Pudryk D., *International Migration as a Driver of Country Development*, „ARMG Publishing” 2021, nr 5(1).

Raczyński R., *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2015, nr 2.

Ravenstein E.G., *The Laws of Migration*, „Journal of the Royal Statistical Society” 1989, nr 52/2.

Rutkowska A., *Kulturowo – ekonomiczne aspekty komunikacji międzykulturowej*, „Kultura i Wartości” 2018, nr 25 s. 181.

Rutkowski C., *Prakseologiczne aspekty strategii wojskowej*, „Zeszyty Naukowe AON” 1998, nr 2(31).

Sarnecki P., *Komentarz do art. 53 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

Sjaastad L.A., *The costs and returns of human migration*, „Journal of Political Economy” 1962, nr 70.

Skrabacz A., *Migracje XXI wieku jako wyzwanie dla bezpieczeństwa Polski i Unii Europejskiej*, „Forum Socjologiczne” 2020, nr 10.

Sørensen N., *Revisiting the Migration-Development Nexus. Social Networks and Remittances to Markets for Migration Control*, „International Migration” 2012, nr 50 (3).

Sowa-Behtane E., *Integracja imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym. Na przykładzie uczestnictwa w tradycjach, świętach, uroczystościach i życiu kulturalnym*, „Studia Pedagogica Ignatiana” 2023, vol. 26.

Standing G., *Conceptualising Territorial Mobility*, w: *Migration Surveys in Low Income Countries: Guidelines for Survey and Questionnaire Design*, R.E., Bilsborrow, A.S., Oberai (red.), Routledge Kegan&Paul, London-Sydney 1984.

Stańczyk J., *Środowisko bezpieczeństwa państwa w ujęciu międzynarodowym*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, vol. 12, nr 2.

Stola D., *Wielkie migracje w Europie XX wieku*, w: *Cywilizacja europejska. Eseje i szkice z dziejów cywilizacji i dyplomacji*, M. Koźmiński (red.), Wydawnictwo Instytutu Historii PAN, Warszawa 2010.

Stouffer S.A., *Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance*, „American Sociological Review” 1940, nr 5.

Strzelczyk J., *Migracje w naszym kręgu cywilizacyjnym doby preindustrialnej*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, A. Furdal, W. Wysochański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.

Sword K., *Cross-border „suitcase trade” and the role of foreigners in Polish informal markets*, w: *The Challenge of East-West Migration for Poland*, K. Iglicka, K. Sword (red.), Palgrave Macmillan, New York 1999.

Szynowski R., *Kompetencje organów państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe RP*, „Zeszyty Naukowe AON” 2011, nr 2(83).

Szynowski R., *Legal basis and scope of activity of the National Defence Minister of the Republic of Poland*, „Forum Scientiae Oeconomia” 2016, vol. 4/1.

Szynowski R., *The views on the development of the National Security System of the Republic of Poland between 2003 and 2013*, „Security Forum” 2019, vol. 3/ 1.

Szynowski R., Walancik M., *Typology of administration in national security*, „Journal of Defense Resources Management” 2018, vol. 9/2/(17).

Świerszcz K., *Bezpieczeństwo państwa w czasach współczesnych w ujęciu podmiotowo-aksjologicznych wyzwań*, „Przegląd Nauk o Obronności” 2016, r. 1 nr 1/2.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Recommendations on Statistics of International Migration*, „United Nations Statistical Papers Series M” 1998, no. 58, Rev. 1.

Urban E., Piotrowicz M., *Cudzoziemcy w Polsce – dyskryminacja i przestępczość*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2012, nr 93(1).

Wątopek K., *Wybrane obszary asymetrycznego zagrożenia transgraniczną przestępczością zorganizowaną*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2017, nr 11/2.

Wiśniewski B., Podleś D., *Bezpieczeństwo publiczne*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2006.

Wodzicki M., Herbiak-Piszczako E., Piechola I. i in., *Uchodźcy z Ukrainy w Polsce. Wyzwania i potencjał integracji*, Monitor Deloitte, Warszawa 2022.

Wolpert J., *Behavioral Aspects of the Decision to Migrate*, „Papers and Proceedings of the Regional Science Association” 1965, nr 15.

Wójcik J., *Unia Europejska między migracjami*, w: „Układ Sił, Różne twarze demografii” 2023, nr 41/4.

Wójcik-Żołądek M., *Współczesne procesy migracyjne: definicje, tendencje, teorie*, w: *Migracje i polityka migracyjna*, Ł. Żołądek (red.), „Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 4 (40).

Wróbel A., *Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. 1, M. Chmaj (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2002.

- Wrześniewska-Wal I., *Wybrane zagadnienia prawne dotyczące pobytu cudzoziemców na terytorium Polski*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2012, nr 93(1).
- Wysoczański W., *Siatka pojęciowa migracji w ujęciu językowym*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wrocław 2006.
- Zamojski J.E., *Migracje dzieje i aktualia. Refleksje...*, w: *Migracje, dzieje, typologia, definicje*, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Zdrodowski B., *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Studia de Securitate” 2019, nr 9(3), s. 48–50.
- Zelinsky W., *The Hypothesis of the Mobility Transition*, „Geographical Review” 1971, nr 61.
- Zgółkowska H. (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 1-50, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 1994–2005.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.
- Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty naukowe AON” 2012, nr 1(86).
- Zięba R., *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Ziętek A., *Sekurytyzacja migracji w bezpieczeństwie kulturowym Europy*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych – OL PAN” 2017, nr 12/3.
- Zolberg A.R., *International Migrations in Political Perspective*, w: *Global Trends in Migration. Theory and Research on International Population Movements*, M.M. Kritz, Ch.B. Keely, S.M. Tomasi (red.), Center for Migration Studies, New York, 1981.
- Zolberg A.R., *Matters of state: theorizing immigration policy*, w: C. Hirschman, P. Kasinitz, J. DeWind (red.), *Handbook of International Migration*, New York 1999.
- Zubrzycki W., *Poznawcze aspekty zagrożeń*, w: *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, A. Czapryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), Wydawnictwo CNBOP-PIP, Józefów 2015, s. 34.

Zygo K., Skupień T., *Współczesne zagrożenie bezpieczeństwa ekologicznego*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły w Białej Podlaskiej, Warszawa 2021.

Żebrowski A., *Migracje zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Studia Politologica” 2014, nr 12.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 t.j.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz. U. z 2025 r. Poz. 914 t.j.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2025 r. Poz. 184 t.j.).

Ustawa z dnia 19 września 1991 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 513).

Ustawa z dnia 18 października 1991 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 514).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2025 r. Poz. 532 t.j.).

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji (Dz. U. z 2022 r. Poz. 1105 t.j.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. Poz. 223 t.j.).

Ustawa z dnia 20 marca 2025 roku o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. Poz. 621 t.j.).

Ustawa z dnia 20 marca 20205 roku o rynkach pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. z 2025 r. Poz. 620 t.j.).

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2025 r. Poz. 1164 t.j.).

Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka (Dz. U. z 2023 r. Poz. 192 t.j.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz. U. z 2025 r. Poz. 1079 t.j.).

Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. Poz. 337 t.j.).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 roku (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Genewa dnia 28 lipca 1951 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

Konwencja Wspólnoty Niepodległych Państw o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych, Moskwa dnia 21 października 1994 roku.

Protokół dotyczący statusu uchodźców, Nowy Jork dnia 31 stycznia 1967 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 180, poz. 31).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE 2016/399) z dnia 9 marca 2016 roku w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 77, poz. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 roku, wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 303, poz. 39).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 348, poz. 98).

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 lipca 2022 roku w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz. U. z 2022 r. Poz. 1558 t.j.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2022 roku w sprawie wiz dla cudzoziemców określa następujące cele wydawania wiz Schengen i wiz krajowych (Dz. U. z 2023 r. Poz. 2449 t.j.).

Netografia

Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Proces legalizacji pobytu za łapówki ukrocony przez CBA i Straż Graniczną*, <https://cba.gov.pl/pl/aktualnosci/4522,Proceder-legalizacji-pobytu-za-lapowki-ukrocony-przez-CBA-i-Straz-Graniczna.html> [dostęp: 15.01.2024].

Dziennik Gazeta Prawna, *PK w sprawie wiz: Siedem osób usłyszało zarzuty, wobec trzech stosowane jest tymczasowe aresztowanie*, <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/orzeczenia/artykuly/9297405,pk-w-sprawie-wiz-siedem-osob-uslysza-lo-zarzuty-wobec-trzech-stosowan.html> [dostęp: 15.01.2024].

European Comission, *EMN Asylum and Migration Glossory*, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/migration_en [dostęp: 30.06.2024]

European Comission, *Saving lives at sea*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/saving-lives-at-sea/> [dostęp: 10.10.2023].

Gazeta Prawna, *Polacy mniej chętni by pomagać Ukrainie*, Badania dotyczące opinii obywateli Polski w sprawie przedłużenia obowiązywania przepisów o pomocy dla uchodźców z Ukrainy (prawa pobytu, pracy, dostępu do służby zdrowia, edukacji i świadczeń socjalnych), <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9315786,polacy-mniej-chetni-by-pomagac-ukrainie-najnowszy-sondaz.html> [dostęp: 15.01.2024].

Główny Urząd Statystyczny, *Charakterystyka obszarów przygranicznych przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski*, https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_powierzch_ludn_09.pdf [dostęp: 30.08.2024].

Główny Urząd Statystyczny, *Główne kierunki emigracji i imigracji na pobyt stały w latach 1966-2020*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/glowne-kierunki-emigracji-i-imigracji-na-pobyt-staly-w-latach-1966-2020,4,2.html> [dostęp: 30.08.2023].

Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3223,pojecie.html> [dostęp 20.08.2024].

Główny Urząd Statystyczny, *Migracje zagraniczne ludności-NSP 2011*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/migracje-zagraniczne-ludnosc-nsp-2011,13,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

Główny Urząd Statystyczny, *Migracje zagraniczne na pobyt czasowy - wyniki NSP 2021*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/migracje-zagraniczne-na-pobyt-czasowy-wyniki-nsp-2021,4,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

Główny Urząd Statystyczny, *NSP 2021. Wyniki wstępne-informacja sygnałna*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnałna,7,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

Główny Urząd Statystyczny, *NSP 2021-wyniki ostateczne*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/migracje-zagraniczne-na-pobyt-czasowy-wyniki-nsp-2021,4,1.html> [dostęp: 10.10.2023]

Główny Urząd Statystyczny, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/845,pojecie.html> [dostęp: 30.06.2024].

Główny Urząd Statystyczny, *Raport zawierający wstępne wyniki NSP 2021*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/raport-zawierajacy-wstepne-wyniki-nsp-2021,6,1.html> s. 37-38 [dostęp: 30.08.2024].

Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Demograficzny 2022*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2022,3,16.html> [dostęp: 30.06.2023].

Główny Urząd Statystyczny, *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski NSP 2011*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/struktura-narodowo-etniczna-jezykowa-i-wyznaniowa-ludnosc-polski-nsp-2011,22,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

Główny Urząd Statystyczny, *Wstępne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 w zakresie struktury narodowo-etnicznej oraz języka kontaktów domowych*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/wstepne-wyniki-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszk-2021-w-zakresie-struktury-narodowo-etnicznej-oraz-jezyka-kontaktow-domowych,10,1.html> [dostęp: 10.10.2023].

Główny Urząd Statystyczny, *Zatrudnienia i wynagrodzenia w gospodarce narodowej 2014-2021*, <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/szukaj.html?query=zezwolenie> [dostęp: 10.10.2023].

International Organization for Migration, *Glossary on Migration, International Migration Law*, Geneva 2019, https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf [dostęp: 30.06.2024].

International Organization for Migration, *World Migration 2008, Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, Geneva 2008, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2008-managing-labour-mobility-evolving-global-economy> [dostęp: 30.06.2024].

International Organization for Migration, *World Migration Report 2022: Chapter 2 - Migration and Migrants: A Global Overview*, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022-chapter-2> [dostęp: 7.04.2024].

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, *Raport Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji 2022*, https://worldmigrationreport.iom.int/search?keywords=migration+reports&created=All&sort_bef_combine=search_api_relevance_DESC [dostęp: 10.10.2023].

Migration Data Portal, *Forced migration or displacement*, www.migrationdataportal.org/themes/forced-migration-or-displacement [dostęp: 30.06. 2023].

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Stopnie alarmowe Bravo i Bravo-CRP na terenie całego kraju wciąż obowiązują*, <https://www.gov.pl/web/mswia/stopnie-alarmowe-bravo-i-bravocrp-na-terenie-calogo-kraju-wciaz-obowiazuja---> [dostęp: 20.12.2024].

Opolski Urząd Wojewódzki, *Pobyt czasowy - studia*, <https://www.gov.pl/web/uw-opolski/pobyt-czasowy---studia> [dostęp: 10.10.2023].

Ośrodek Studiów Wschodnich, *Dlaczego w Szwecji pali się Koran*, <https://open.spotify.com/episode/1TzdonI9YUVF9IFy6U5GbT> [dostęp: 15.01.2024].

Ośrodek Studiów Wschodnich, *Kryzysowa migracja Ukraińców*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow> [dostęp: 30.06.2023].

Państwowa Agencja Prasowa, *Cudzoziemcy w polskich aresztach. Największą grupę stanowią Ukraińcy*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C877033%2Cudzoziemcy-w-polskich-aresztach-najwieksza-grupe-stanowia-ukraincy.html> [dostęp: 15.01.2024].

Polskie Radio Czwórka, *Rynek pracy dla uchodźców z Ukrainy, Jak będzie wyglądał?* www.polskieradio.pl/10/5367/Artykul/2916175,Rynek-pracy-dla-uchodzcow-z-Ukrainy-jak-bedzie-wygladal [10.10.2023].

Polskie Towarzystwo Studiów nad Przyszłością, *Migracje ludności nasilają się [Megatrendy 2050]*, <https://ptsp.pl/migracje-ludnosci-nasilaja-sie-megatrendy-2050/> [dostęp: 30.12.2023].

Portal Gazeta Prawna, *Morawiecki: Nie może być dyskryminacji z uwagi na kraj pochodzenia*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8740779,morawiecki-migranci-dyskryminacja.html> [dostęp: 30.01.2024].

Portal gospodarczy wnp.pl, *Polskie PKB urosło o 32 procent w ciągu 8 lat. Doganiamy Europę*, <https://www.wnp.pl/finanse/polskie-pkb-uroslo-o-32-proc-w-ciagu-8-lat-doganiamy-europe,725752.html> [dostęp: 15.01.2024].

Portal internetowy 300gospodarka.pl, *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce*, <https://300gospodarka.pl/news/uchodzczy-z-ukrainy-w-polsce-liczba> [dostęp: 30.08.2024].

Portal Internetowy Analizy.pl, *Gdyby nie Ukraińcy dynamika krajowego PKB, byłaby o 0,5 pkt. proc. niższa*, <https://www.analizy.pl/puls-rynku/32257/ukraincy-w-polsce-wplyw-na-pkb> [dostęp: 15.01.2024].

Portal internetowy Infosecurity24, *Jak wygląda przerzut migrantów przez Polskę*, <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/jak-wyglada-przerzut-migrantow-przez-polske> [dostęp: 2.10.2023].

Portal internetowy Komisji Europejskiej, *Statystyki dotyczące migracji do Europy*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pl [dostęp: 10.10.2023].

Serwis internetowy Nowiny 24, *Przepychanki podczas marszu Ukraińców w Polsce*, <https://nowiny24.pl/przepychanki-podczas-marszu-ukraincow-w-przemysl-u-foto-wideo/ar/10338024> [dostęp: 15.01.2024].

Portal internetowy OKO.press, *Gdzie jest milion uchodźców z Ukrainy*, <https://oko.press/ilu-jest-uchodzcow-z-ukrainy> [dostęp: 7.04.2024].

Portal internetowy OKO.press, *Gdzie jest polska polityka migracyjna? Nie da się rozwiązać wszystkich problemów pieniędzmi*, <https://oko.press/gdzie-jest-polska-polityka-migracyjna/> [dostęp: 30.08.2024].

Portal internetowy OKO.press, *Ile osób pokonuje naprawdę granicę polsko-białoruską*, <https://oko.press/ile-osob-pokonuje-granice-polsko-bialoruska-dane-niemieckie> [dostęp: 15.01.2024].

Portal internetowy Prawo.pl, *Lekarze i pielęgniarzy z Ukrainy będą mogli pracować w podmiotach z kontraktem NFZ* <https://www.prawo.pl/zdrowie/lekarze-i-pielegniarzy-z-ukrainy-ulatwienia-w-wykonywaniu-zawodu,513818.html> [dostęp: 10.10.2023].

Portal internetowy Prawo.pl, *Prawo migracyjne trafi do kosza, podobnie jak wcześniej polityka migracyjna*, <https://www.prawo.pl/kadry/polityka-migracyjna-polski,522248.html> [dostęp: 15.01.2024].

Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Decyzje zabezpieczające Polskę*, <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/decyzje-zabezpieczajace-polske> [dostęp: 15.01.2024].

Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Instytucje pomocy społecznej*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/instytucje-pomocy-spoecznej> [dostęp: 15.01.2024].

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/emigracja;2457214.html> [dostęp: 30.06.2023].

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/migracja;2567820.html> [dostęp: 30.12.2023].

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/obcokrajowiec;2491338.html> [dostęp: 30.06.2023].

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dziedzina.html> [dostęp: 15.01.2024].

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sektor.html> [dostęp: 12.02.2024].

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wp%C5%82yw.html> [dostęp: 30.08.2024].

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/aktywnosc.html> [dostęp: 05.01.2025].

Straż Graniczna, *Statystyki SG*, <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 30.06.2023].

Study in Poland, *Studenci zagraniczni w Polsce 2022*, <http://studyinpoland.pl/raport2022/#page6> [dostęp: 10.10.2023].

Śląski Oddział Straży Granicznej, *Polsko-czeskie raporty o nielegalnej migracji*, <https://www.slaski.strazgraniczna.pl/sm/inne-informacje/raportyinformacyjne/36117,Polsko-czeskie-raporty-o-nielegalnej-migracji.html> [dostęp: 10.10.2023].

UKRINFORM, *Liczba nielegalnie pracujących Ukraińców w Polsce spadła o jedną trzecią*, <https://www.ukrinform.pl/rubric-society/3673409-liczba-nielegalnie-pracujacych-ukraincow-w-polsce-spada-o-jedna-trzecia.html> [dostęp: 10.06.2024].

UNHCR, *Uchodźca czy migrant*, <https://www.unhcr.org/pl/365-plwiadomosc-i2016uchodzca-czy-migrant-tlumaczmy-roznice-i-wyjasniamy-ich-sens.html> [dostęp: 30.06.2023].

Wortal PSZ, *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce- stan na 1 lipca 2021 r.*, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/8179096/Informacja%20o%20zatrudnieniu%20cudzoziemców%20w%20Polsce%20-%20stan%20na%201%20lipca%202021.pdf/c72f455b-67b1-45ce-98f3-c2fef2329578?t=1633694682893> [dostęp: 14.06.2024].

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Coraz więcej cudzoziemców objętych ubezpieczeniem społecznym*, <https://www.zus.pl/-/coraz-wiecej-cudzoziemców-objętych-ubezpieczeniem-społecznym> [dostęp: 10.10.2023].

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Opracowania tematyczne - cudzoziemcy*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/cudzoziemcy> [dostęp: 15.01.2024].

Wykaz wykorzystanych innych dokumentów

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2013.

Strategia migracyjna na lata 2025–2030, *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r.

Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, Zespół ds. Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2012.

Polityka migracyjna Polski – *Kierunki działań 2021–2022*, Projekt z dnia 10 czerwca 2019 roku, Zespół ds. Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ID 179.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020.

Wywiad z ekspertem 1 reprezentującym dziedzinę obronną, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*”, 27.06.2024 r.

Wywiad z ekspertem 2 reprezentującym dziedzinę obronną, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*”, 28.06.2024 r.

Wywiad z ekspertem 3 reprezentującym dziedzinę obronną, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*”, 12.07.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Urzędu ds. Cudzoziemców, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*”, 24.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Urzędu Wojewódzkiego, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*”, 20.07.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Straży Granicznej, przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*”, 25.07.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Policji przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*”, 10.05.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Państwowej Straży Pożarnej przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. *Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski*”, 5.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Wojewódzkiego Pogotowia Ratunkowego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 15.05.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Szpitala Kamilianów przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 30.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Urzędu Miasta Wojewódzkiego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 25.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Starostwa Powiatowego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 13.05.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Powiatowego Urzędu Pracy przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 20.06.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Centrum Pomocy Rodzinie przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 30.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Miejskiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 15.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 11.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Miejskiego Domu Kultury przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 12.07.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Urzędu Gminy przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 18.07.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem Fundacji Instytut na Rzecz Państwa Prawa przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 19.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem podmiotu realizującego instalacje elektryczne przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 05.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem huty żelaza przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 12.05.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem producenta materiałów wybuchowych przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 20.05.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem zakładu rafineryjno-paliwowego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 10.05.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem jednostki badawczej branży górniczej przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 2.04.2024 r.

Wywiad ekspercki z przedstawicielem podmiotu realizującego usługi przewozu pasażerskiego przeprowadzony na potrzeby badań, opublikowany w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 28.05.2024 r.

Wywiady z cudzoziemcami przeprowadzone na potrzeby badań, opublikowane w rozprawie doktorskiej pt. Cudzoziemcy w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego Polski”, 01.04.2024 r.–30.06.2024 r.

Spis tabel, wykresów i rysunków

Tabela 1. Zestawienie liczby wybranych grup osób przebywających na stałe w Polsce zgodnie z deklaracją w latach 2011 i 2021.....	93
Tabela 2. Liczba ujawnionych cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Polski w latach 2014–2022.....	100
Tabela 3. Szanse, zagrożenia oraz wyzwania występujące wskutek aktywności cudzoziemców w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego Polski.....	103
Wykres 1. Liczba emigrantów oraz imigrantów w latach 1989–2022 wraz z saldem migracji w Polsce.....	55
Wykres 2. Liczba osób imigrujących do Polski w perspektywie wydarzeń polityczno-społecznych oraz militarnych generujących trzy fale migracji.....	57
Wykres 3. Zestawienie liczby złożonych wniosków z udzielonymi zgodami na pobyt stały cudzoziemców w Polsce w latach 2014–2022.....	80
Wykres 4. Charakterystyka według obywatelstwa cudzoziemców objętych pozytywną decyzją w sprawie udzielania pobytu stałego w Polsce w latach 2014–2022.....	82
Wykres 5. Zestawienie liczby złożonych wniosków z udzielonymi zgodami na pobyt rezydenta długoterminowego UE w Polsce w latach 2014–2022.....	83
Wykres 6. Charakterystyka według obywatelstwa cudzoziemców objętych pozytywną decyzją w sprawie udzielania pobytu rezydenta długoterminowego w Polsce w latach 2014–2022.....	83
Wykres 7. Zestawienie liczby złożonych wniosków z udzielonymi zgodami na pobyt czasowy w Polsce w latach 2014–2022.....	85
Wykres 8. Charakterystyka według obywatelstwa cudzoziemców objętych pozytywną decyzją w sprawie udzielenia pobytu czasowego w Polsce w latach 2014–2022.....	86
Wykres 9. Liczba wniosków wraz z charakterystyką obywatelstwa cudzoziemców aplikujących o wydanie zaświadczeń o zarejestrowania pobytu obywatela UE w Polsce w latach 2014–2022.....	89
Wykres 10. Liczba wniosków wraz z charakterystyką obywatelstwa cudzoziemców aplikujących o prawo stałego pobytu UE w Polsce w latach 2014–2022.....	91

Wykres 11. Zestawienie liczby cudzoziemców przebywających czasowo na terytorium Polski zgodnie z deklaracją w latach 2011 i 2021 wraz ze wskazaniem długości pobytu.....	94
Wykres 12. Zestawienie liczby wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemca oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w Polsce w latach 2008– 2022.....	103
Wykres 13. Zestawienie liczby cudzoziemców aplikujących o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce w latach 2014–2022 wraz z rozstrzygnięciami.....	107
Rysunek 1. Zobrazowanie stosowania terminologii migranta, a cudzoziemca w perspektywie miejsca pobytu oraz kierunków przemieszczania.....	48
Rysunek 2. Zobrazowanie dziedzin oraz sektorów bezpieczeństwa narodowego Polski.....	123

Niniejsza monografia dr Kaliny Lubas stanowi pionierskie, całościowe opracowanie wpływu cudzoziemców na bezpieczeństwo narodowe Polski. Autorka wychodzi poza dominujący paradygmat zagrożeń, proponując złożony model analityczny, w którym imigranci są aktywnymi współtwórcami krajobrazu bezpieczeństwa. Praca łączy rygorystyczną analizę strategiczno-prawną z wynikami unikalnych badań empirycznych. Wykorzystano pogłębione wywiady z ekspertami z sektorów: obronnego, ochronnego, społecznego i gospodarczego, a także z samymi cudzoziemcami. Dzięki temu ukazano wielowymiarowość oddziaływania – od stabilizacji rynku pracy po wyzwania dla kontroli granicznej. Książka osadza polski przypadek w teorii migration-security nexus i zjawiska sekurytyzacji migracji. Analizuje konsekwencje trzech fal migracyjnych (2014, 2021, 2022) dla pozycji Polski jako kraju granicznego UE. Dowodzi, że współczesna migracja ma charakter hybrydowy, łączący mobilność ekonomiczną, przymus uchodźczy i instrumentalizację polityczną. Głównym wkładem pracy jest synteza pokazująca, jak obecność cudzoziemców redefiniuje wyzwania i szanse we wszystkich kluczowych dziedzinach bezpieczeństwa państwa. Stanowi to podstawę do formułowania racjonalnej polityki publicznej. Monografia jest niezbędnym źródłem dla naukowców, decydentów i praktyków zajmujących się bezpieczeństwem, migracjami i zarządzaniem w warunkach wielokulturowości. Wyznacza nowe standardy w refleksji nad przyszłością Polski w świecie nieustannych przepływów ludności.