

## Nielegalna imigracja – nowe wyzwanie dla bezpieczeństwa europejskiego

Autorka podejmuje niezwykle aktualny problem wpływu nielegalnej imigracji na bezpieczeństwo europejskie. Kreśli ona sprzeczność polegającą z jednej strony na starzeniu się społeczeństw Starego Kontynentu, a z drugiej na niechęci do zaakceptowania imigrantów, zwłaszcza zwartych grup unikających asymilacji. W artykule omówiono sposoby organizowania nielegalnej imigracji oraz wysiłki podejmowane przez poszczególne kraje i całą wspólnotę europejską, ukierunkowane na kontrolę tego zjawiska. Na szczególną uwagę zasługuje analiza ewolucji podejścia UE do zagadnień imigracyjnych, zwłaszcza w aspekcie problemu nadużywania azylu politycznego przez migrantów i nieprzystosowania klasycznego prawa azylowego do częstych obecnie sytuacji, gdy prześladowania polityczne łączą się z załamaniem ekonomicznym i klęskami ekologicznymi.

Żaden człowiek nie jest nielegalny – to hasło Amnesty International jest prawdziwe i niewątpliwie słuszne. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku głosi, że wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw, a każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swojej osoby. Ponadto, zgodnie z artykułem 13., każdy ma prawo do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach danego państwa oraz prawo do opuszczenia jakiegokolwiek kraju, łącznie ze swym własnym, i powrotu do niego. Potwierdza to Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich z 16 grudnia 1966 roku, który stanowi, że każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny. Problem wiąże się z tym, że żaden kraj nie ma obowiązku przyjęcia takiej osoby i tu właśnie wyłania się kwestia nielegalności, bowiem nie mając szans na legalne dostanie się do danego kraju, imigrant wybiera inne opcje, które niestety nie są zgodne z prawem. Konflikt między prawem jednostki do przemieszczania się a prawem i obowiązkiem państwa do obrony swej integralności i swego bezpieczeństwa wydaje się niezwykle trudny do rozwiązania, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę skalę zjawiska. ONZ ocenia, że w 2000 roku 175 milionów ludzi, czyli 3% ludności Ziemi, mieszkało poza granicami krajów, w których się urodzili. Dalsze kilkadziesiąt milionów osób trwale przebywało za granicą nielegalnie i to właśnie ci ludzie stanowią poważny problem i wyzwanie zarówno dla Unii Europejskiej, której państwa członkowskie stanowią cel migrantów, jak i dla całej społeczności międzynarodowej.

Z uwagi na swój masowy charakter, migracje stanowią coraz większe zagrożenie dla obronności i bezpieczeństwa państw oraz ogólnej równowagi na arenie międzynarodowej. Szczególnie mocno zjawisko to zarysowuje się właśnie na kontynencie europejskim, jako że od końca II wojny światowej Europa Zachodnia stała się synonimem „lepszego świata”, bogactwa, demokracji, wolności oraz gospodarki wolnorynkowej. Jak wynika z danych

Organizacji Narodów Zjednoczonych, 40% (czyli 2,5 mld) ludności na świecie nie ma elektryczności, a 47% światowej populacji żyje za mniej niż 2 dolary dziennie. Udział pięćdziesięciu najbiedniejszych państw świata w światowym handlu spadł w ostatniej dekadzie z 4 do 2%, a dług zagraniczny krajów rozwijających się wzrósł sześciokrotnie od 1970 do 1999 roku. 33% dzieci poniżej 5. roku życia cierpi z powodu niedożywienia, 1 na 5 dorosłych jest analfabetą, 1 na 5 osób na świecie nie ma dostępu do nowoczesnej opieki zdrowotnej<sup>1</sup>. Nie stanowi więc zaskoczenia fakt, że ludność z krajów biednych i cywilizacyjnie zacofanych dąży do tego, by znaleźć się wśród 1,2 mld ludzi (czyli 20% całej populacji) zamieszkujących kraje uprzemysłowione, gdzie można liczyć na pewną stabilność i dobrobyt. Panuje bowiem powszechne przekonanie, że w krajach Europy Zachodniej można łatwo i szybko zarobić dużo pieniędzy (nawet bez niezbędnych do legalnego zarobku dokumentów) i łatwo ukryć się wśród dużej, wielokulturowej społeczności.

W efekcie imigracja legalna, ale przede wszystkim nielegalna, stały się palącym problemem, który państwa Unii Europejskiej postanowiły rozwiązać poprzez zaostrzenie kontroli swych granic zewnętrznych. Wpływ na to ma przede wszystkim coraz większa liczba starających się o azyl imigrantów z państw rozwijających się. Najwięcej było ich na początku lat dziewięćdziesiątych, potem w latach 1992–1996 ich liczba spadła z 672 do 234 tys., by ponownie wzrosnąć. W 2001 roku 384 500 osób starało się o uzyskanie azylu w krajach UE. Do tej liczby dodać trzeba blisko pół miliona nielegalnych imigrantów rocznie. Około połowa z nich korzysta z pomocy zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się przetrzucaniem ludzi, co w znaczący sposób przyczynia się do wzrostu zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego UE<sup>2</sup>, zwłaszcza że grupy te zorganizowane są na bazie struktur mafijnych. Charakteryzuje je też bardzo często ścisła specjalizacja etniczna, np. siatka somalijska przewożąca Somalijczyków do krajów skandynawskich czy chińska przetrzucająca Chińczyków do USA. W zasadzie w strukturze każdej grupy przetrzutowej można wyodrębnić trzy elementy:

- 1) mafia – organizuje i ochrania przetrzut. Osoby tworzące tę grupę to ludzie różnych narodowości, na najniższym szczeblu są tu agenci, którzy zdobywają „klientów”;
- 2) pogranicze – zespoły dwunarodowościowe lub osoby znające język przetrzucanej grupy i topografię terenu;
- 3) ludność miejscowa – współpracownicy lokalni (np. wewnątrz Polski załatwiają przetrzucanym migrantom schronienie, wyżywienie, tymczasową pracę, transport i dokumenty).

Członkowie organizacji przetrzutowych na poszczególnych szczeblach niewiele o sobie wiedzą, co zmniejsza ryzyko wykrycia. Przerzut odbywa się etapami, z których każdy ma innego pośrednika lub grupę pośredników i zorganizowany jest tak, że nie znają oni ani swych poprzedników, ani następców, którzy przejmą grupę w kolejnym etapie. Zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa stanowi też kryminalizacja, czyli nawiązywanie kontaktów ze zorganizowaną przestępczością znacznej liczby obywateli własnych państw. Doty-

<sup>1</sup> Y. Arthus-Bertrand, *La Tierra. Vista Desde El Cielo – Earth From Above, Altitudes – Anyway*, Paris 2001, s. 205.

<sup>2</sup> Według niektórych danych 15–30% osób, które nielegalnie przedostały się do Europy Zachodniej, korzystało z pomocy organizacji przetrzutowych, w przypadku osób starających się o status uchodźcy jest to 30–40%.

czy to głównie osób wykonujących za wynagrodzeniem rozmaite zadania „pomocnicze” na rzecz organizujących imigrację zorganizowanych grup przestępczych. Do zadań tych zalicza się na przykład ukrywanie imigrantów na własnych posesjach, transportowanie ich w obrębie kraju itp. Problemem jest też zwiększenie zysków (a co za tym idzie – możliwości działania) zorganizowanych grup przestępczych trudniących się organizowaniem nielegalnej imigracji<sup>3</sup>. Grupy te są wyposażone w najnowocześniejszy sprzęt i broń palną, są wysoce wyspecjalizowane, hermetyczne i często połączone więzami rodzinnymi. Występuje także tendencja do podporządkowania sobie poszczególnych rejonów przyległych do granicy i przejść granicznych. Przejęcie kontroli polega na likwidacji słabszych grup przestępczych i indywidualnych osób lub włączaniu ich we własne struktury. Dochody tych przestępczych organizacji o charakterze międzynarodowym, uzyskiwane z handlu „żywym towarem” stale rosną. Szacuje się, że corocznie następuje wzrost tych dochodów o 40–50% i w 1999 roku dało to sumę 4 miliardów USD. Obecnie mówi się, że szacunkowo, proceder ten przynosi tym organizacjom roczny dochód o łącznej wysokości 12 miliardów euro, przy niewielkim ryzyku wykrycia, a jeszcze mniejszym skazania. Warto też podkreślić, że ten niezwykle intrygujący interes stanowi źródło zysków dla ponad 100 mln ludzi na całym świecie<sup>4</sup>, co w efekcie powoduje, że pojawia się coraz więcej „organizatorów przerzutu”, którzy na wszelkie możliwe sposoby starają się przekonać ludzi do wyjazdu do „lepszego świata”. Ponadto doskonale znają oni ustawodawstwo państw europejskich i wiedzą, jak omijać pewne zagrożenia czy obostrzenia. Nielegalni imigranci muszą płacić pomiędzy 3500 a 11 250 euro za przerzut na terytorium któregośkolwiek z krajów UE. Cena za przerzut jest dość zróżnicowana, co wiąże się z krajem wyjazdu, standardem podróży (czy wliczone są noclegi i pożywienie), rodzajem transportu oraz czasem trwania przerzutu.

Stanowi to niewątpliwe wyzwanie dla UE, a przy tym warto rozważyć, w jaki sposób postrzeganie tego zagrożenia zdeterminowało odpowiedź na nie. Unia Europejska jest w trakcie tworzenia modelu zarządzania swoim bezpieczeństwem wewnętrznym, który najprawdopodobniej w dominujący sposób wpłynie na cały kontynent europejski.

Problem zorganizowanej przestępczości i nielegalnej imigracji stał się istotny dla społeczeństw państw zachodnich, zwłaszcza że tak dużo mówiono o nim w mediach. W połączeniu z kwestiami dostępu do sprawiedliwości, swobody poruszania się i możliwości życia bez strachu przed aktami terroru i przestępczością, to najważniejsze sprawy w każdym społeczeństwie demokratycznym. Ewolucja podejścia UE do zagadnień polityki bezpieczeństwa wewnętrznego pojawiła się w odpowiedzi na zmianę sposobu postrzegania zagrożenia. Jako że kontynent europejski przechodził dramatyczne zmiany w latach 90., międzynarodowa przestępczość zorganizowana i nielegalna imigracja zostały zidentyfikowane jako kluczowe zagrożenia bezpieczeństwa. Co więcej, z całą wyrazistością zarysował się problem nadużywania azylu politycznego przez imigrantów i nieprzystosowanie klasycznego prawa azylowego do częstych współcześnie sytuacji, gdy prześladowania polityczne łączą się

<sup>3</sup> K. Kubiak, *Nielegalna imigracja drogą morską (zarys problemu)*, [w:] *Jubileusz 10-lecia współpracy naukowej prof. dr hab. Leonarda Łukaszuka z AMW*, AMW, Gdynia 1998, s. 58.

<sup>4</sup> J. Palasinski, *Żywy towar*, „Wprost”, 10 grudnia 2000. Mimo wszystko organizacje te starają się zapewnić sobie dodatkową kompensatę w związku z ryzykiem wywołanym transportem ludzi. Na przykład organizacje przerzucające nielegalnych imigrantów łodziami (tzw. *Pateras*) do Hiszpanii wprowadziły nowy rodzaj „*patera traffic*” – przewożą nie tylko imigrantów, ale również ładunki haszyszu. *Dire straits. Spain's tide of immigrants*, Jane's International Police Issue, 6 January 1999.

z załamaniem ekonomicznym i klęskami ekologicznymi. Poszczególne państwa zachodnie zaostrzyły ustawodawstwo wewnętrzne<sup>5</sup>, ale przede wszystkim zaczęły poszukiwać sposobu zwalczania tych zagrożeń poprzez wspólne działania i stworzyły w tym celu liczne instrumenty – zainicjowana została bliska współpraca policji, wzajemna pomoc w sprawach prawa cywilnego i karnego (wprowadzone na przykład zostały pewne wspólne ograniczenia, jak choćby zasada, że osoba, która nie uzyskała azylu w jednym państwie, nie może się ubiegać o azyl w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej), stworzone zostało sądownictwo europejskie oraz prawne środki zaradcze w odniesieniu do przestępczości, przemytu narkotyków i nielegalnej imigracji.

Ambicją UE jest zapewnienie wyższego stopnia bezpieczeństwa, niż mogą to zrobić samodzielnie poszczególne państwa członkowskie. Międzynarodowa przestępczość zorganizowana i nielegalna imigracja stworzyły podstawy do budowy europejskiego systemu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym. Pomysł JHA (Justice and Home Affairs – Ministerstwa Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych na szczeblu wspólnotowym) jako konkretnej sfery działań pojawił się po wejściu w życie Traktatu o UE (TEU) w listopadzie 1993. Wcześniej rządy narodowe monopolizowały bezpieczeństwo wewnętrzne dla siebie i uznawały je za bardzo ważny atrybut suwerenności.

Warto podkreślić, że UE nie ma precyzyjnej definicji nielegalnej imigracji. Najczęściej termin ten odnosi się do ludzi, którzy wkraczają na terytorium państwa członkowskiego bez uprawnień do tego i bez niezbędnych w tym celu dokumentów. Mogą oni wkraczać do kraju samodzielnie lub być przetrzucani przez zorganizowane grupy przestępcze, co często wiąże się też z przemytem dzieci i młodych dziewcząt w celu zmuszania ich do prostytucji. Termin „nielegalna imigracja” używany jest też w odniesieniu do osób, które nie uzyskały azylu, ale uniknęły deportacji i pozostały na terytorium danego państwa lub do jednostek, które wjeżdżają legalnie z wizą, ale pozostają w danym państwie także po upływie terminu ważności tej wizy. Problem nielegalnej imigracji stawia pytanie o zdolności państw

<sup>5</sup> Jako pierwsza politykę w stosunku do imigrantów zaczęła zaostrzać Republika Federalna Niemiec. W 1986 roku Bundestag uchwalił pakiet ustaw upraszczających procedury przyznawania azylu i statusu uchodźcy i zaostrzających kryteria przyjmowania cudzoziemców. Była to reakcja na fakt przebywania na terytorium kraju ponad 500 000 cudzoziemców posiadających status uchodźcy oraz oczekiwanie przez dalsze 100 000 na decyzję o przyznaniu azylu (statusu uchodźcy). K. Kubiak, *op. cit.*, s. 52. Następną nowelizacja niemieckiego prawodawstwa w 1993 roku doprowadziła w krótkim czasie do znacznego ograniczenia liczby składanych wniosków azylowych. Niektóre kraje powróciły nawet do przyznawania obowiązku wizowego, na przykład Włochy od września 1990 roku, a Hiszpania od maja 1991 roku wobec krajów Maghrebu, inne zaś często stosowały deportację oraz praktyki karania firm transportowych za nielegalny przewóz cudzoziemców (na przykład Wielka Brytania od 1987 roku, Dania od 1989 roku). Por. E. Dynia, *Cudzoziemcy w prawie międzynarodowym. Status cudzoziemca w Polsce*, [w:] *Studia i Materiały*, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1998, s. 10. Duńczycy już kilkakrotnie zaostrzyli prawo migracyjne, wprowadzając na przykład w maju 2002 roku zasadę, że zezwolenie na pobyt stały uchodźcy uzyskują dopiero po siedmiu, a nie po trzech latach mieszkania. Ponadto, jeżeli sytuacja w ich krajach poprawi się będą mogli zostać wydalen. Por. *Dania najostrzej*, „Gazeta Wyborcza”, 21 czerwca 2002. Z kolei nowa ustawa włoska przewiduje, że zgodę na pobyt otrzymają tylko ci cudzoziemcy, którym zaferowano legalną pracę i będą oni musieli opuścić Włochy zaraz po wygaśnięciu kontraktu, a jeśli wydany zostanie nielegalnie, trafi do więzienia. Ubiegający się o dokumenty pobytowe będą musieli złożyć odciski palców. Ponadto, ustawa zakłada, że włoska marynarka wojenna będzie mogła zatrzymywać przemytnicze statki z imigrantami, by nie doszło do powtórki z początku lat dziewięćdziesiątych, gdy przez Adriatyk ruszyła fala uciekinierów z Albanii. *Włosi biorą odciski*, „Gazeta Wyborcza”, 21 czerwca 2002.

do utrzymywania integralności swych granic i regulacji liczby osób wjeżdżających na ich terytoria.

Mimo braku precyzyjnej definicji tego zjawiska państwa członkowskie Unii Europejskiej są świadome zagrożeń, jakie ono za sobą niesie. Przede wszystkim, obserwacje napływającej fali imigrantów, w połączeniu z odradzającym się fundamentalizmem islamskim, ekstremizmem politycznym i terroryzmem w krajach arabskich odnotowane w statystykach policyjnych i wymiaru sprawiedliwości dostarczają bowiem ciągłych dowodów na import – poprzez migrację – przestępczości, w tym zwłaszcza terroryzmu i przestępczości zorganizowanej o charakterze międzynarodowym. W ostatnich latach zaniepokojenie budzi tworzenie się w Europie siatek ekstremistów islamskich. Ich celem jest przede wszystkim „reislamizacja słowem i mieczem” imigrantów muzułmańskich, którzy za bardzo zasymilowali się z kulturą zachodnią, a także nawrócenie Europejczyków na islam. Członkowie tych siatek bardzo często dostali się na terytorium UE nielegalnie. Nielegalna imigracja może też spowodować przeniesienie konfliktów rozgrywających się w krajach pochodzenia imigrantów na terytorium państw ich przyjmujących. Jednym z przykładów może być wykorzystanie środowisk imigranckich jako swoistego zaplecza logistyczno-finansowego dla rozmaitych grup powstańczych lub terrorystycznych.

Kolejną niekorzystną konsekwencją zjawiska jest fakt, że bardzo często może ono prowadzić do polaryzacji nastrojów społecznych oraz sceny politycznej, wywołanej różnicami poglądów w kwestii polityki migracyjnej. Pojawienie się imigrantów – czyli „obcych” – prowadzi do negatywnych emocji, zarówno po stronie osoby czy grupy uznanej za obcą, jak i grupy uznającej inną za obcą. Poczucie obcości wiąże się z emocjami negatywnymi, poczuciem zagrożenia przed tym, co jest inne. Niechęć jako składnik emocjonalny stosunku do obcych może być też często następstwem realnych zagrożeń, ale też stanów lękowych. Powszechny jest mechanizm kozła ofiarnego, kiedy to w sytuacjach społecznej frustracji pojawia się społeczna agresja, skierowana na określone obiekty społeczne, zwykle na obcych.

Co ciekawe, im silniej dana grupa jest ze sobą powiązana, tym bardziej zdecydowana jest jej niechęć wobec innych. Więż oparta na wrogości do obcych ma tendencję do wywoływania zbiorowej agresji, opartej na ideologii wyższości własnej grupy. Dotyczy to zarówno grup etnicznych, jak i grup wyznaniowych, w których rodzi się w ten sposób nietolerancja, niechęć do tych, którzy nie są członkami zbiorowości własnej. Znamienny jest fakt, że niepokój wyrażony przez uczonych w okresie rozwoju nazizmu wskazywał właśnie na tę zależność<sup>6</sup>.

Wiele państw UE zaczęło prowadzić politykę ograniczającą imigrację, gdy ich władze uznały, że wspólnotowy rynek pracy nie będzie w stanie tolerować wysokiej migracji. Uważana za przyczynę bezrobocia, imigracja stała się źródłem napięć społecznych. W obliczu uświadomionego nagle zagrożenia narastać zaczęły postawy ksenofobiczne i rasistowskie. W znacznym stopniu zamazaniu uległo rozróżnienie pomiędzy uchodźcami, nielegalnymi imigrantami, handlarzami narkotyków i terrorystami. O ile jeszcze w latach siedemdziesiątych nastroje antyimigracyjne ludności nie stanowiły większego problemu dla rządów

<sup>6</sup> E. Nowicka, *Opozycja „swoj-obcy” w przekonaniu Polaków, dynamika zjawiska*, [w:] J. Białocerkiewicz (red.), *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, Centrum Szkolenia Straży Granicznej, Kętrzyn 2001, s. 125.

krajów Unii Europejskiej, o tyle w latach osiemdziesiątych sytuacja ta uległa zmianie. Coraz więcej obywateli państw wspólnotowych – a według danych Eurobarometru z grudnia 1988 roku było to 30–40% – uważało, że jest za dużo imigrantów i niezbędna staje się restrykcyjna polityka w tej kwestii<sup>7</sup>. Nastroje te zaczęły wykorzystywać prawicowe partie ekstremistyczne, które – jak Front Narodowy Jean-Marie Le Pena we Francji – na retoryce antyimigracyjnej zdobywały znaczący procent głosów w wyborach samorządowych czy parlamentarnych<sup>8</sup>.

Jak wynika ze statystyk, rocznie do krajów UE legalnie przybywa na stałe 680 000 osób. Jednocześnie około 500 000 osób przybywa nielegalnie, głównie z krajów basenu Morza Śródziemnego. Jest to region, w którym zarówno wyż demograficzny, jak i niedorozwój gospodarczy są zjawiskami stałymi. W poszczególnych krajach „piętnastki” procent obcokrajowców legalnie zamieszkujących jest zróżnicowany, ale generalnie dosyć duży. Członkowie UE dążą też do zlikwidowania tzw. szlaku zachodniobałkańskiego, którym przez Sarajewo i Belgrad dociera do tych państw blisko 60% ogólnej liczby nielegalnych imigrantów. W przypadku Europy przy utrzymaniu się dotychczasowego trendu napływu, ocenia się, że w ciągu trzech–czterech dziesięcioleci ludność południowych i wschodnich wybrzeży Morza Śródziemnego prawie się podwoi, co spowoduje napływ 25–30 mln mieszkańców Maghrebu na zachodnie wybrzeże tego morza. Panuje też przekonanie, że Maghreb stanie się dla Europy funkcjonalnym odpowiednikiem tego, czym Meksyk jest dla USA, oraz że perspektywa pojawienia się na masową skalę tzw. „boat people” (czyli ludzi przerzucanych do kraju docelowego za pomocą łodzi, szalup, tratw) z Maghrebu nie jest zbyt odległa. W efekcie więc w Europie Zachodniej coraz więcej uwagi poświęca się całokształtowi problematyki bezpieczeństwa w regionie Morza Śródziemnego, nazywanego „miękkim podbrzuszem Europy”<sup>9</sup>.

Bezpieczeństwo – podstawową wartość polityczną – można zdefiniować jako brak zagrożeń, czy też wolność od nich. Obecne, relatywnie nowe podejście do bezpieczeństwa odzwierciedla stopniowe zmiany, jakie nastąpiły w Europie od zakończenia zimnej wojny. Mniejszą wagę zaczęto przywiązywać do bezpieczeństwa militarnego, wzrosło natomiast znaczenie tzw. „niższego bezpieczeństwa” („low security”), obejmującego takie sprawy, jak przestępczość zorganizowana czy nielegalna imigracja, które choć odległe od tego, by być nowymi problemami, były nieco odsunięte na bok w obliczu zagrożenia konfliktem Wschód–Zachód<sup>10</sup>.

Generalnie można powiedzieć, że bezpieczeństwo wewnętrzne nie może być izolowane od polityki zagranicznej i postrzegane jedynie jako ochrona terytorium narodowego przed

<sup>7</sup> S. Parzymies, *Polityka azylowa i migracyjna w uchwałach Rady Europejskiej w Sewilli*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe”, październik–grudzień, Warszawa 2002, s. 43.

<sup>8</sup> Jego sukces wiązał się z prezentowanym przez niego negatywnym stosunkiem do imigracji, zarówno nielegalnej, jak i legalnej, która była według niego główną przyczyną bezrobocia we Francji. Wśród haseł tej partii można znaleźć postulat powrotu wszystkich imigrantów z państw arabskich i afrykańskich do krajów ich pochodzenia. Kryją się za tym poglądy rasistowskie. Według Le Pena imigranci z państw arabskich i afrykańskich są rasowo niżsi od Europejczyków.

<sup>9</sup> R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000, s. 30–31.

<sup>10</sup> V. Mitsilegas, J. Monar, W. Rees, *The European Union and Internal Security. Guardian of People?*, Pelgrave Macmillan, New York 2003, s. 46.

wewnętrznymi zagrożeniami za pomocą jedynie narodowych środków. Aby utrzymać bezpieczeństwo wewnętrzne, państwo może być zmuszone do współpracy ze swoimi sąsiadami, na przykład jeśli chodzi o ekstradycję osób odpowiedzialnych za popełnienie określonego przestępstwa. Tradycyjne podejście policji, by rozwiązywać lokalne i międzynarodowe sprawy we własnym zakresie, uległo zmianie na skutek wzrostu przestępczości o skali międzynarodowej. W czasach łączności satelitarnej, komputerów, Internetu, racjonalizacji, ograniczeń budżetowych i umiędzynarodowienia przestępstw oraz nielegalnej imigracji na wielką skalę państwo nie może samo czuwać nad swoim bezpieczeństwem wewnętrznym i coraz bardziej zależne jest od swoich sąsiadów. Dlatego też państwa europejskie dążą do wspólnego rozwiązywania problemów bezpieczeństwa wewnętrznego, czego efektem jest m.in. uznawanie wspólnych standardów w odniesieniu do zbrodni i wzajemnie uznawanie swojego prawa, a w konsekwencji także dążenie do głębszej debaty na temat potrzeby utworzenia policji międzynarodowej i takiegoż sądownictwa.

Dla przeciwdziałania rozwojowi międzynarodowej przestępczości konieczne jest sprawne działanie służb granicznych, odpowiednia kontrola ruchu osobowego i towarowego na granicach, a przede wszystkim zwalczanie nielegalnej imigracji. Nie można też zapomnieć o problemie tworzenia się enklaw, grup kulturowych migrantów przybyłych do danego kraju. Tak zwana „gettyzacja” uznawana jest powszechnie za zjawisko szkodliwe. Państwa nie chcą i ze względów bezpieczeństwa nie mogą tolerować na swym terytorium enklaw, które rządziłyby się innym prawem niż ogólnie obowiązujące, nie mają bowiem nad nimi pełnej kontroli, a postrzegają je jako strefy wzmożonej przestępczości i konkurencji wobec samych siebie.

Warto podkreślić, że przestępczość zorganizowana i nielegalna imigracja nie reprezentują zagrożeń, które mogą być zwalczone jedynie przez państwa indywidualne. Zwłaszcza w przypadku nielegalnej imigracji jest to szczególnie trudne, jako że brakuje jakiegoś jednego, zdefiniowanego przewinienia po stronie imigrantów w stosunku do państwa.

Próby ujednoczenia regulacji dotyczących polityki migracyjnej w Europie Zachodniej są jednak dość trudne z uwagi na duże zróżnicowanie przepisów. Tym bardziej więc na uwagę zasługuje to, że 14 czerwca 1985 roku Belgia, Holandia, Republika Federalna Niemiec, Francja i Luksemburg podpisały Traktat z Schengen o stopniowym zniesieniu kontroli na wspólnych granicach<sup>11</sup>. Był to traktat zawarty na szczeblu międzyrządowym. Jego celem było stworzenie w ramach Unii Europejskiej Europy bez granic wewnętrznych. Szczegóły określone zostały w wymagającym ratyfikacji Porozumieniu Wykonawczym do Traktatu z Schengen (zwanym „Schengen II”), podpisanym przez państwa – sygnatariuszy Traktatu 19 czerwca 1990 roku.

Niemal w tym samym czasie, 15 czerwca 1990 roku, na forum Wspólnoty Europejskiej przyjęto Konwencję Dublińską określającą państwo odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich Wspólnoty.

<sup>11</sup> W kolejnych latach do porozumienia przyłączyły się Włochy (1990), Hiszpania i Portugalia (1991), Grecja (1992), Austria (1995), Dania, Finlandia i Szwecja (1996) oraz pozostające poza Unią Europejską – Islandia i Norwegia (2000). Przystąpienie tych dwóch krajów miało na celu umożliwienie pełnego uczestnictwa w systemie Schengen Danii, Finlandii i Szwecji, z którymi są one związane Nordycką Unią Paszportową.

Generalnie można powiedzieć, że obie te umowy ustalają wspólną politykę wizową, politykę azylu oraz politykę przeciwko nadużywaniu prawa do azylu z powodów ekonomicznych. Z jednej strony mają więc one zapobiegać wzajemnemu odsyłaniu uchodźców lub azylantów pomiędzy państwami – stronami Konwencji, a z drugiej uchronić te państwa przed wielokrotnym składaniem wniosków azylowych. Obie konwencje wprowadziły zasadę „jednej szansy” na otrzymanie ochrony dla osoby starającej się o azyl oraz zasadę „jednego państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku” takiej osoby. Na mocy tych dokumentów państwo, które nie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku uchodźczego lub azylowego, zgodnie z własnym ustawodawstwem i nie naruszając Konwencji Genewskiej z 1951 roku oraz Protokołu Nowojorskiego z 1967 roku może wydalić osobę starającą się o status azylanta lub uchodźcy do państwa trzeciego.

Głównym celem Traktatu z Schengen i Porozumienia Wykonawczego jest dążenie do zlikwidowania kontroli ruchu osobowego na wspólnych granicach, ułatwienie transportu i przepływu towarów. Tworzą one tzw. Strefę Schengen, w której zniesione są granice wewnętrzne, przez co możliwe jest nieograniczone przemieszczanie się obywateli Unii, turystów z krajów trzecich, azylantów i legalnych imigrantów.

Traktat zawiera jedynie ogólne założenia i zadania, jakie mają wypełnić państwa, przy czym do najważniejszych należy zapobieganie nielegalnemu wjazdowi osób spoza obszaru państw Unii oraz zapewnienie ochrony porządku wewnętrznego. Konkretnie rozwiązania pomocne w realizacji owych zadań zawiera zaś Porozumienie Wykonawcze.

Wprowadza ono podział granic na granice wewnętrzne i zewnętrzne. Granice wewnętrzne są to wspólne granice lądowe stron Traktatu oraz ich porty lotnicze krajowe i porty morskie przeznaczone do regularnych połączeń promowych z terenu strony Traktatu i na jej teren bez przerywania podróży w portach położonych poza tym obszarem. Przekraczanie tych granic może się odbywać w każdym miejscu bez poddawania się kontroli osobowej. Jedynie w sytuacjach, w których wymaga tego porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe (na przykład w sytuacjach nasilających się ataków terrorystycznych na obszarze jednego z państw stron), każda za stron Traktatu może na określony czas wprowadzić kontrolę graniczną stosowną do okoliczności. Taka sytuacja panowała we Francji, Belgii i Holandii podczas ostatnich mistrzostw Europy w piłce nożnej. Podobnie dzieje się w przypadku każdego spotkania przywódców państw grupy G-8.

Granice zewnętrzne zaś to granice lądowe i morskie oraz porty lotnicze i morskie stron układu z państwami, które nie są sygnatariuszami Traktatu z Schengen. Przy przekraczaniu tych, poddanych zwiększonej ochronie, granic prowadzona ma być szczegółowa kontrola. Ma to być osiągnięte poprzez ścisłą współpracę służb granicznych oraz systemów sądownictwa, policji i administracji państw włączonych do Strefy Schengen.

Wjazdu odmawia się cudzoziemcowi z kraju trzeciego, który nie posiada odpowiednich dokumentów (chyba że względy humanitarne, interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe nakazują umożliwienie mu wjazdu) lub stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. Dotyczy to przede wszystkim cudzoziemców skazanych za przestępstwo zagrożone karą jednego roku pozbawienia wolności lub wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełnili ciężkie przestępstwo, łącznie z nielegalnym handlem środkami odurzającymi. Decyzja taka może opierać się również na fakcie, że cudzoziemiec z kraju trzeciego był deportowany lub wydany. Uznanie



cudzoziemca z kraju trzeciego za objętego odmową wjazdu następuje na podstawie decyzji organów państwowych i zgodnie z prawem krajowym. Państwa zobowiązane są do wzajemnej współpracy w celu skutecznej realizacji zadań związanych z kontrolą graniczną. Na podkreślenie zasługuje fakt, że zarówno szczegółowa kontrola przy wjeździe i wyjeździe, jak i odmowa wjazdu na terytorium państwa strony mogą dotyczyć tylko cudzoziemców z kraju trzeciego, bowiem obywatele UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego podlegają wnikliwej kontroli tylko w pojedynczych przypadkach, gdy istnieją przesłanki, że osoby te niosą z sobą zagrożenie porządku publicznego, bezpieczeństwa lub zdrowia.

Państwa Grupy Schengen zobowiązały się do prowadzenia wspólnej polityki wizowej i ustalają wspólną listę krajów trzecich, dla obywateli których wprowadza się wymóg posiadania wizy.

Ponadto Porozumienie Wykonawcze zakładało wprowadzenie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Miał on być i jest jednym z podstawowych gwarantów sprawnej i efektywnej współpracy państw stron. Każde z nich tworzy własną część krajowego systemu i jest odpowiedzialne za jego utrzymanie. Natomiast wszystkie razem tworzą i utrzymują we wspólnej odpowiedzialności jednostkę techniczną Systemu w Strasburgu.

Zawarte w SIS dane dotyczą osób i rzeczy poszukiwanych do zabezpieczenia lub zapewnienia dowodów w procesie karnym oraz pojazdów w celu ukrytego nadzoru lub celowej kontroli. W przypadku osób oprócz podstawowych informacji umieszcza się prośby o zatrzymanie osoby w celu wydalenia, dane dotyczące cudzoziemców z kraju trzeciego wpisanych z powodu wjazdu, dane dotyczące osób zaginionych, dane dotyczące świadków. Przy czym, dostęp do danych z prawem ich bezpośredniego wykorzystania otrzymują wyłącznie urzędy właściwe w przypadku kontroli granicznej, pozostałych kontroli policyjnych i celnych w kraju oraz ich koordynacji. Natomiast dostęp do danych dotyczących osób objętych odmową wjazdu otrzymują także inne instytucje, jednak dane nie mogą być wykorzystane do celów administracyjnych. Prace nad ulepszeniem systemu trwają – od 1 stycznia 2007 roku ma zacząć obowiązywać jego pełna wersja, czyli System Informacyjny Schengen II (SIS II).

Zasady te potwierdza Traktat z Maastricht z 1993 roku, a także w części 1 pkt. b Traktat Amsterdamski o Wspólnocie Europejskiej z 17 czerwca 1997 roku, który wszedł w życie 1 maja 1999 roku. Jeden z pięciu dołączonych do niego protokołów włącza dorobek Schengen do *acquis communautaire* Unii Europejskiej<sup>12</sup>.

Realizacja Traktatu z Schengen zakłada przyjęcie wielu środków o charakterze policyjnym, administracyjnym i sądowniczym, gwarantujących bezpieczeństwo wewnętrzne państw uczestniczących, w tym między innymi koordynację polityki wizowej, azylowej i ekstradycyjnej wobec obywateli państw trzecich.

Przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht współpraca państw miała charakter wyłącznie międzyrządowy, oparty na spotkaniach *ad hoc* i pracach grup roboczych, jak na przykład Trevi Group. Utworzono ją w 1975 roku. Składała się z ministrów spraw we-

<sup>12</sup> Protokół ten przypomina, że porozumienia w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach zostały podpisane przez niektóre państwa członkowskie Unii w Schengen i że państwa te podpisały również inne porozumienia, mając na celu utworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Podkreślono, że Wielka Brytania i Irlandia nie podpisały Traktatu z Schengen, jednak w każdej chwili mogą to uczynić.

wewnętrznych państw członkowskich, a jej prace koncentrowały się początkowo na kwestiach terroryzmu i bezpieczeństwa wewnętrznego, a od 1985 roku objęły także nielegalną imigrację i zorganizowaną przestępczość.

Traktat z Maastricht zmienił tę sytuację, wprowadzając te kwestie do trzeciego filaru Unii – czyli współpracy w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Jednak na mocy Traktatu Amsterdamskiego kontrola granic zewnętrznych, polityka azylowa, wizowa i imigracyjna w zakresie związanym ze swobodnym przepływem osób zostały przeniesione do Pierwszego filaru UE, co umożliwiło przynajmniej częściowe uwspólnowanie tych spraw. W związku z realizacją Traktatu Amsterdamskiego, Komisja Europejska opracowała program „Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”<sup>13</sup>, dotyczący m.in. koordynacji polityki imigracyjnej, azylowej i polityki wobec uchodźców.

Na szczycie w Sewilli w lipcu 2002 roku Rada Europejska wyszła z założenia, że należy przyspieszyć realizację przyjętych w Tampere<sup>14</sup> wytycznych do realizacji programu dotyczącego utworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE. Podkreślono, że dla Unii i jej państw członkowskich jest rzeczą ważną, aby ruchy migracyjne odbywały się zgodnie z prawem i we współpracy z państwami pochodzenia imigrantów oraz państwami tranzytowymi. Wszelkie działania Unii w tej dziedzinie powinny uwzględniać zarówno słuszne przecież dążenia imigrantów do lepszego życia, jak i zdolność Unii i jej państw członkowskich do ich przyjęcia. Oznacza to, że imigracja winna dokonywać się wyłącznie legalnymi kanałami, pod kontrolą państw przyjmujących, co zapewni imigrantom prawa i obowiązki uznane na obszarze Unii i nada właściwy wymiar walce z rasizmem i ksenofobią oraz umożliwi zwiększenie poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli państw unijnych.

Unia Europejska posiada globalny plan walki z nielegalną imigracją, który jest skutecznym instrumentem kontrolowania napływu imigrantów. W Sewilli zdecydowano się utworzyć sieć oficerów łącznikowych do spraw imigracji w krajach członkowskich, opracować wspólny europejski model szkolenia straży granicznej<sup>15</sup> i europejski regulamin dotyczący granic oraz organizować wspólne kontrole na lotniskach i w portach. Postanowiono też utworzyć centralną kartotekę odcisków palców osób występujących o azyl, tzw. EURO-DAC, która zaczęła funkcjonować w 2003 roku, oraz prowadzić wspólną politykę wizową i wspólne normy repatriacji nielegalnych imigrantów.

Polepszeniu współpracy organów administracji państw członkowskich zaangażowanych w ochronę granic, realizację polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej ma też służyć przyjęty w czerwcu 2002 roku program działań na lata 2002–2006 (ARGO) o budżecie

<sup>13</sup> Został on zatwierdzony przez Radę Europejską 11 i 12 grudnia 1998 roku w Wiedniu, stąd jego nieformalna nazwa Vienna Action Plan. Powołano też specjalną Grupę roboczą wysokiego szczebla ds. azylu i imigracji (High Level Working Group on Asylum and Migration).

<sup>14</sup> Na specjalnym spotkaniu Rady Europejskiej w Tampere 15 i 16 grudnia 1999 roku przyjęto wieloletnie wytyczne w zakresie tworzenia wspólnej, całościowej polityki imigracyjnej oraz Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego UE (*Common European Asylum System*), które powinny zapewnić skuteczne zarządzanie rosnącą migracją z państw trzecich do UE. Por. C. Herma, *Polityka imigracyjna, wizowa i azylowa Unii Europejskiej – najważniejsze instrumenty prawne i aktualne dyskusje*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 10, październik 2002, s. 13.

<sup>15</sup> Warto przy tym zauważyć, że odrzucona została włoska (wcześniej zgłaszana też przez Niemcy) koncepcja o utworzeniu zintegrowanej europejskiej straży granicznej. Głównym argumentem przeciwko tej koncepcji był fakt obowiązującej w większości państw członkowskich zasady, że nie można powierzyć wykonywania zadań władz państwowych na granicy osobom niebędącym obywatelami państwa, którego granic strzegą.

25 mln euro. Do jego głównych celów zaliczono promowanie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego przez instytucje państw członkowskich oraz poprawę ogólnej efektywności i przejrzystości implementacji dorobku prawnego UE.

Państwa UE nie koncentrują się wyłącznie na koordynacji systemu prawnego, ale też zajmują się bardzo konkretną i praktyczną stroną walki z nielegalną imigracją, czego przejawem jest ciągle unowocześnianie wyposażenia Straży Granicznej. Wymienić tu można m.in.:

- detektory dwutlenku węgla;
- detektory wykrywające bicie serca za pomocą sejsmicznych czujników;
- skaner promieniowy, który umożliwi uzyskanie wysokiej jakości obrazu wnętrza pojazdu i znacznie ułatwia wykrywanie nielegalnych imigrantów lub kontrabandy;
- milimetrowy obraz fali – wykorzystuje on źródło ciepła i zdolny jest do wykrycia nielegalnych imigrantów w pojazdach znajdujących się w ruchu;
- AFIS – Europejski System Automatycznej Identyfikacji Odcisków Palców – gromadzi się w nim odciski wszystkich osób starających się o azyl w UE. Ułatwia on określenie, które z państw UE powinno być odpowiedzialne za potencjalnego azylanta przy uwzględnieniu unijnej reguły kraju pierwszego azylu. Stanowi on część wspomnianego wcześniej systemu EURODAC, który zawiera centralną bazę danych zarządzaną przez Komisję Europejską. Znajdują się tam odciski palców wszystkich osób starających się o azyl (powyżej 14. roku życia) bądź złapanych na nielegalnym przekraczaniu granicy. Umożliwia to porównywanie odcisków palców w celu efektywnego wprowadzenia przepisów Konwencji Dublińskiej dotyczącej ustalenia kraju odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego na terytorium państwa członkowskiego UE. Jest to tzw. „kraj pierwszego azylu”, czyli ten, którego granice migrant przekroczył i który umieścił jego odciski w bazie danych. System ten jest zgodny z międzynarodowymi zasadami praw człowieka, a administrująca nim Komisja dbać będzie o to, by nie doszło do ich naruszenia. Funkcjonuje on od 15 stycznia 2003 roku w Islandii, Norwegii i we wszystkich krajach UE oprócz Danii.

Ponadto państwa członkowskie starają się indywidualnie poprawiać swoje, a co za tym idzie całej Wspólnoty, bezpieczeństwo. Na przykład Niemcy zaostrzyły kontrolę swej południowej i zachodniej granicy, rozmieszczając tam dodatkowo setki funkcjonariuszy. Kraj ten wyraził też nadzieję, że w Brukseli podczas rozmów ekspertów do spraw imigracji z państw UE uda się podjąć decyzje, które powstrzymają falę Kurdów przybywających z Turcji do Europy. Niemcy uważają też, że najważniejszą rolę w opanowaniu imigracyjnej fali mają do odegrania Włosi i Grecy. Ci pierwsi wzmocnili już zresztą oddziały patroli granicznych kontrolujących wybrzeża, włączając też do akcji dodatkowe helikoptery i łodzie. Władze brytyjskie natomiast przewidują wysyłanie na Morze Śródziemne okrętów wojennych w celu przechwytywania nielegalnych imigrantów płynących do Europy. Zamierza się także wykorzystać samoloty wojskowe do ich repatriacji<sup>16</sup>. Wśród brytyjskich polityków panuje przekonanie, że konieczne jest przystąpienie przez ich kraj do układu Schengen. Nie powstrzyma to wprawdzie nielegalnej imigracji, ale przynajmniej może zapobiec tra-

<sup>16</sup> S. Parzymies, *Polityka azylowa i imigracyjna w uchwałach Rady Europejskiej w Sewilli*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe”, październik – grudzień 2002, s. 45.

gediom. Przekonanie to nie znajduje jednak odzwierciedlenia w rzeczywistości – na granicach Strefy Schengen również dochodzi do śmierci nielegalnych imigrantów przetrucanych w bardzo ciężkich warunkach. Wymiernych rezultatów nie daje ani zaostrzenie przepisów, ani zwalczanie grup organizujących przerzut ludzi, ani walka z nielegalnym pobylem czy zatrudnieniem poprzez sankcje wobec pracodawców (takie jak: kary pieniężne, czyli obciążanie ich kosztami deportacji i rekompensatami strat poniesionych przez budżet państwa, zamknięcie firmy, utrata licencji czy prawa wykonywania zawodu, zakaz realizacji zamówień publicznych) oraz sankcje wobec nielegalnie zatrudnionych pracowników (zalicza się do nich: kary pieniężne – w bardzo zróżnicowanej wysokości, przy czym najwyższe wprowadziła Wielka Brytania – około 5 tysięcy funtów, czyli około 30 tysięcy złotych, kary więzienia – najczęściej do 6 miesięcy, zwłaszcza w przypadku Francji, Niemiec, Grecji i Wielkiej Brytanii, ale zdarzały się i kary 1 roku więzienia, deportacja i obciążenie jej kosztami czy zakaz wykonywania pracy i zakaz wjazdu na terytorium danego kraju na zawsze lub przez określony czas). Żadne z tych działań nie wpłynęło tak naprawdę na zmniejszenie się skali tego zjawiska. Mniej jest co prawda wniosków o azyl, ale nielegalnych imigrantów przybywa coraz więcej. Nie wiadomo ile tak naprawdę wynosi ich liczba – szacunki oparte na przypadkach osób zatrzymanych podczas próby nielegalnego przekraczania granic i tak są wysokie, podobnie jak liczba osób ujawniających się w następstwie amnestii, ogłaszanych głównie w krajach Europy Południowej.

W 2003 roku przyjęły one bowiem 4,4 mln uchodźców. Natomiast liczba osób, które przybyły tam nielegalnie i których wnioski o ten status zostały odrzucone, lub które w ogóle takich wniosków nie składały, nie jest i prawdopodobnie nigdy nie będzie znana. Widoczne jednak w statystykach wielkości obrazują, jak poważnym problemem jest to zjawisko.

Paradoksalnie więc zamykanie się państw UE na imigrantów, zaostrzenie kontroli i wzmacnianie ochrony granic zewnętrznych powoduje pogłębienie się konfliktu. „*Fortress of Europe*” – Europa jako forteca nie do zdobycia kusi tym bardziej. Problem zaś wcale nie ulega zmniejszeniu – zdesperowani imigranci nie mogą skorzystać z legalnych możliwości, wybierają jedyną dostępną metodę – czyli łamanie prawa i coraz częstsze korzystanie z usług organizacji przerzutowych. Powoduje to rozwój tych organizacji i poszerzanie skali oraz zakresu ich działań, a także wywołuje konieczność zaangażowania jeszcze większych środków na rzecz walki z nimi i z przerzucanymi przez nie migrantami. To swego rodzaju „zapętlenie” utrudnia znalezienie rozwiązania problemu, zwłaszcza, że mimo intensywności w zwalczaniu zjawiska z przyczyn ekonomicznych i demograficznych kraje UE tak naprawdę potrzebują imigrantów.

Nielegalna imigracja jest więc zarówno „starym”, jak i nowym wyzwaniem dla Unii Europejskiej. Jako zjawisko podlegające ciągłym zmianom powoduje konieczność aktywne go i stałego przeciwdziałania oraz umiejętności dostosowywania się do nowych jego form i aspektów. Stanie na straży własnego bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych praw i obowiązków każdego państwa, a obecnie też grupy wspólnotowej państw tworzących UE. Konieczne jest jednak działanie racjonalne, zgodne z prawem i konwencjami międzynarodowymi oraz uwzględniające prawa każdego człowieka do godnego życia. Czy Unia Europejska poradzi sobie z tym wyzwaniem, pozostaje pytaniem otwartym, na które odpowiedź udzieli czas.